



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

FELIPE FELIX E SILVA

**DIREITO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES ENTRE AS REGIÕES
BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)**

FORTALEZA

2017

FELIPE FELIX E SILVA

DIREITO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES ENTRE AS REGIÕES BRASILEIRAS:
UM ESTUDO SOBRE A I POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
(PNDR)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.
Coorientador: Prof. Dr. Jair do Amaral Filho.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- F36d Felix e Silva, Felipe Felix e Silva.
Direito e redução das desigualdades entre as regiões brasileiras : um estudo sobre a I Política Nacional de Desenvolvimento Regional / Felipe Felix e Silva Felix e Silva. – 2017.
173 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2017.
Orientação: Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias.
Coorientação: Prof. Dr. Jair do Amaral Filho.
1. Direito e políticas públicas. 2. Desenvolvimento regional. 3. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) I. I. Título.

CDD 340

FELIPE FELIX E SILVA

**DIREITO E REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES ENTRE AS REGIÕES
BRASILEIRAS: UM ESTUDO SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: Ordem Jurídica Constitucional.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. João Luís Nogueira Matias (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Prof. Dr. Jair do Amaral Filho (Coorientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

A minha família.

AGRADECIMENTOS

À minha família, sem a qual, pelo suporte e estímulos que recebi, não teria chegado onde cheguei nem ainda manteria viva a vontade de querer muito além. Tudo o que sou vem de vocês. E sei que tudo o que conquisto é alegria partilhada por todos.

Aos Professores membros da banca pelas lúcidas considerações à versão final do trabalho. Ao Professor Doutor João Luís Nogueira Matias, um dos melhores e mais compromissados professores que tive na graduação e, depois, no curso de mestrado, o qual, muito prestativamente, aceitou convite de ser orientador, agindo, com diligência e precisão, em todas as etapas da orientação. Ao Professor Doutor Jair do Amaral Filho pela paciência e abertura que teve no diálogo interdisciplinar e no transitar de um jurista nos espaços econômicos. Não consigo conceber a conclusão deste trabalho sem o olhar e a indicação acadêmica de rumos por parte do senhor. Ao Professor Doutor Hugo de Brito Machado Segundo pela oportunidade de ter sido, por duas vezes, seu aluno, momentos de férteis ensinamentos e densas leituras, as quais levarei para qualquer tema sobre o qual me debruçar. Um agradecimento especial à Professora Doutora Tarin Mont'Alverne, que, sempre solícita, me concedeu ajudas preciosas e palavras de incentivo durante toda a trajetória. Muito poderia ter sido acrescentado ao trabalho, tendo em vista as diversas críticas feitas a sua versão final. As críticas foram acolhidas; elas estão em mim. Mas, citando a Professora Tarin, “trabalho bom é trabalho terminado”. Aqui estamos, pois. A ela também agradeço a oportunidade de ter podido experimentar uma mobilidade acadêmica e, assim, ampliar vertiginosamente meus horizontes epistemológicos. Os resultados dessa experiência são nítidos no resultado final da dissertação.

À Universidade Federal do Ceará (UFC), instituição que me fez ser diferente a cada dia. Sem os apoios institucional da UFC e pessoal de alguns colegas professores e servidores, não teria sido possível afastamento para aprofundar os estudos no Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Em especial, agradeço à Faculdade de Direito (FADIR) nas pessoas dos queridos colegas Haroldo, Paulo, Marilene, Heloísa, Sérgio, Erisvaldo e Sueli. A despeito da mudança de vínculos e órgãos, a FADIR será sempre uma boa parte de mim.

À turma de Mestrado e Doutorado em Direito 2015, pelo companheirismo e pelos embates teóricos. A Manuela Caldas e Catherine Rebouças, por terem sido capacitadas por Deus na difícil arte de escutar minhas lamúrias. A André Garrido, pela amizade e pela gentileza de ter aceitado secretariar a defesa.

“Eu não ignoro nada
Deste sertão sofredor
Que puxa o cabo da enxada
Sem arado e sem trator.
Pobre sertão esquecido
Que já está desiludido
E não acredita mais
Nas promessas e nos tratos
E juras de candidatos
Nas festas eleitorais.

Meu sertão da sariema,
Sertão queimado do sol,
que não conhece cinema,
Teatro, nem futebol,
Sertão de doença e fome
Onde o pobre assina o nome
Com uma pena na mão,
Para, enganado e inocente
Dar um voto inconsciente
Quando é tempo de eleição.

Este sertão que persiste
Soltando os mesmos gemidos
É qual purgatório triste
Das almas dos desvalidos.
Ele não tem providência
De remédio ou de assistência
Pra sua gente roceira,
Dentro do mais pobre quarto
A mulher morre de parto
Nos braços da cachimbeira”.
Patativa do Assaré

RESUMO

O objeto deste trabalho será uma análise jurídica da I Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), institucionalizada por meio do Decreto nº 6.047/2007. A dissertação está construída com base em metodologia de análise em Direito e Políticas Públicas que, ao considerar uma política pública como paradigma, demanda uma avaliação por meio da depuração de seus elementos, quais sejam, princípios metafísicos, hipóteses gerais, metodologias e instrumentos específicos. O Direito será, então, um elemento de ação fundamental. Quanto à abordagem do problema, é seguido, predominantemente, o método qualitativo, mas também é feito levantamento de dados quantitativos para confirmar ou ajustar as hipóteses levantadas. Uma dificuldade na feitura desta dissertação diz respeito à pulverização de atores, iniciativas, projetos, instituições e dados orçamentários referentes ao objeto. Por essa razão, os exemplos apresentados e os dados levantados para investigar as hipóteses do trabalho foram delimitados com foco na Região Nordeste. Com isso, pretende-se estar sensível ao local, mas sem descuidar do nacional. A introdução explicita objeto, objetivo, hipóteses e métodos, ao passo em que também destaca pontos teórico-descritivos necessários para que se inicie o trabalho, propriamente, confrontando o tema. Os quatro elementos que compõem a PNDR são segmentados nas duas seções seguintes. Em uma, apresentam-se os princípios metafísicos gerais, explícitos e implícitos ao texto normativo, e as hipóteses de ação dele depreendidos; na próxima, os instrumentos específicos de financiamento e a metodologia, seja existente, seja necessária. O propósito da divisão é apartar os elementos mais gerais e mandamentais (princípios e hipóteses) dos mais concretos e operacionais (instrumentos e metodologias). A última seção do desenvolvimento do trabalho visa à apresentação de mais um componente no estudo regional, qual seja, o ambiente federalista, pois, na medida em que não exista uma preocupação territorial explícita, baseada em solidariedade regional, a desigualdade se retroalimenta. Após aproximar o estudo da PNDR de uma crítica ao pacto federativo para redução das desigualdades regionais, direciona-se às conclusões do trabalho, as quais indicam forte fragmentação da PNDR I, sobretudo no que diz respeito à ausência de uma metodologia integrativa que esteja insculpida em norma.

Palavras-chave: Direito e políticas públicas. Desenvolvimento regional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) I.

ABSTRACT

The object of this thesis will be a legal analysis of the I National Policy on Regional Development (NPRD), institutionalized by the Decree n° 6.047/2007. The structure will be based on an analytical methodology on Right and Public Policies which, when considering a public policy as a paradigm, demands an evaluation through the of its elements by segregating its elements, that are, metaphysical principles, general hypothesis, methodologies and specific instruments. Law must be, then, a fundamental element of action. Regarding the approach of the problem, it is followed, predominantly, a qualitative method; however it is also held quantitative data collection so as to confirm or adjust the hypothesis rised. A difficulty while producing this dissertation concerns the “pulverization” of actions, initiatives, projects, institutions and budgetary information referring to the object. Therefore, the examples given and the data collected to investigate the hypothesis were focused on Northeast Region. This way, it is intended to be sensitive to the local without disconsidering the national. The introduction explicits object, objective, hypothesis and methods, as well as highlights theoretical-descriptive matters which are necessary for the dissertation to be started, properly, confronting the theme. All four elements composing NPRD are segmented on the two sections following. At first, are presented the metaphysical principles, explicit and implicit to the normative text, and the hypothesis enfolded; the next one considers specific instruments for funding the NPRD and the methodologies both the existing and required ones. The purpose of this division is to put apart the most general and mandatory elements (principles and hypotheses) from the others, more concrete and operative (instruments and methogologues). Last section aims to presenting one more component for a regional field of study, that is, the federalist environment, because, to the extent that there is no explicit territorial concern, based on regional solidarity, inequality feeds itself back. After this aproximation, the thesis can be concluded by indicating a severe fragmentation of the NPRD I, mostly where is concerned the absence of an integrative methodology normatively inscribed.

Keywords: Law and public policies. Regional development. National Policy on Regional Development (NPRD) I.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	-	Quadro sinótico dos princípios e hipóteses gerais	70
Figura 2	-	Área de atuação da SUDENE	71
Figura 3	-	Tipologia microrregional da PNDR	94
Figura 4	-	Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs)	98
Figura 5	-	Ciclo da desigualdade no Nordeste	118
Figura 6	-	Princípios do federalismo	130
Figura 7	-	Caminho da desigualdade	146

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	–	Valores empenhados - Ministério da Integração	74
Gráfico 2	–	Valores empenhados - operações de crédito	75
Gráfico 3	–	Alocação de recursos em temas especiais	76
Gráfico 4	–	Tributos federais e gastos tributários	91
Gráfico 5	–	Regionalização dos gastos tributários	92
Gráfico 6	–	Recursos da União por instrumento	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	-	Elementos metodológicos da dissertação	38
Tabela 2	-	Dotação da LOA 2017	77
Tabela 3	-	Programas em desenvolvimento regional - LOA 2017	77
Tabela 4	-	FNE na LOA 2017	81
Tabela 5	-	FDNE na LOA 2017	84
Tabela 6	-	Incentivos fiscais	84
Tabela 7	-	Gastos tributários com o desenvolvimento regional	90
Tabela 8	-	Tipologia territorial da PNDR (MI, 2003)	94
Tabela 9	-	Objetivos da PNDR e dos instrumentos de financiamento	108
Tabela 10	-	Sobreposição de setores financiáveis	109
Tabela 11	-	Resumo do Acórdão n° 42/2012	111
Tabela 12	-	Resposta a quesitos no Acórdão n° 3564/2014/TCU	113
Tabela 13	-	Matriz lógica da PNDR	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRMM	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
APL	Arranjo Produtivo Local
APLs	Arranjos Produtivos Locais
BCB	Banco Central do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF	Constituição Federal
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPINDR	Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional
CTDR	Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional
FCFs	Fundos Constitucionais de Financiamento
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento Regional da Amazônia
FDCO	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDNE	Fundo de Desenvolvimento Regional do Nordeste
FDRs	Fundos de Desenvolvimento das Regiões
FINAM	Fundos de Investimentos da Amazônia
FINOR	Fundos de Investimentos do Nordeste
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
LOA	Lei Orçamentária Anual
MI, MIN	Ministério da Integração Nacional
MP, MPDG	Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão
ODR	Observatório do Desenvolvimento Regional
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDIR	Plano de Desenvolvimento Inter-regional
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDR I	Política Nacional de Desenvolvimento Regional I
PNDR II	Política Nacional de Desenvolvimento Regional II
POF	Pesquisas de Orçamento Familiar
PPA	Plano Plurianual

PPGD/UFC	Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará
PRDN	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
RIDEs	Redes Integradas de Desenvolvimento
RL	Relatório de Levantamento do Tribunal de Contas da União
RMON	Relatório de Monitoramento do Tribunal de Contas da União
SDLR	Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará
SDR/MI	Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará
SFRI/MI	Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais do Ministério da Integração
SNIDR	Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
TMS	Tema de Maior Significância

LISTA DE SÍMBOLOS

\$ Dólar

n° Número

§ Parágrafo

R\$ Real

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	Elementos teóricos para o estudo do desenvolvimento regional como política pública	23
<i>1.1.1</i>	<i>Consideração da política pública como um paradigma: uma metodologia a ser seguida</i>	<i>24</i>
<i>1.1.2</i>	<i>O pensamento regional brasileiro</i>	<i>28</i>
<i>1.2.3</i>	<i>Apontamentos descritivos das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional I e II</i>	<i>32</i>
1.2	Estrutura e metodologia do trabalho dissertativo	36
2	A BASE AXIOLÓGICA DA PNDR E SUA APROXIMAÇÃO DA REALIDADE POR MEIO DE HIPÓTESES GERAIS DE ATUAÇÃO ...	41
2.1	Princípios explícitos do desenvolvimento regional brasileiro	41
<i>2.1.1</i>	<i>Redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras</i>	<i>42</i>
<i>2.1.2</i>	<i>Equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento</i>	<i>44</i>
<i>2.1.3</i>	<i>Orientação dos programas e ações federais no território nacional</i>	<i>45</i>
<i>2.1.4</i>	<i>Enfoque territorial</i>	<i>46</i>
<i>2.1.5</i>	<i>Articulação intersetorial</i>	<i>49</i>
<i>2.1.6</i>	<i>Abertura institucional para a sociedade civil</i>	<i>51</i>
2.2	Princípios implícitos do desenvolvimento regional brasileiro	53
<i>2.2.1</i>	<i>Valorização da diversidade geográfica</i>	<i>54</i>
<i>2.2.2</i>	<i>Fomento a mecanismos de integração</i>	<i>55</i>
<i>2.2.3</i>	<i>Perspectiva triangular entre Estado, Direito e Desenvolvimento</i>	<i>56</i>

2.2.3.1	<i>Estado na PNDR: necessária mediação estatal da União Federal</i>	56
2.2.3.2	<i>O direito à vida digna</i>	59
2.2.3.3	<i>Desenvolvimento regional e humanizado</i>	62
2.3	Estruturas de mediação para a concretização do desenvolvimento regional: as hipóteses gerais da PNDR	65
2.3.1	<i>Estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional em múltiplas escalas</i>	65
2.3.2	<i>Atuar nas áreas prioritárias delimitadas</i>	66
2.3.3	<i>Trabalhar um Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional</i>	67
2.3.4	<i>Considerar a pobreza como consequência de expressões territoriais</i>	69
2.4	Conclusões da seção	69
3	INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS E INSUFICIÊNCIA METODOLÓGICA DA PNDR	71
3.1	Instrumentos específicos para o financiamento da PNDR	71
3.1.1	<i>Financiamento pelo Orçamento Geral da União (OGU)</i>	73
3.1.2	<i>Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs)</i>	79
3.1.3	<i>Fundos de Desenvolvimento das Regiões (FDRs)</i>	81
3.1.4	<i>Financiamento por meio de incentivos fiscais</i>	84
3.2	Elementos metodológicos: necessidade de aprimoramento para a consecução do desenvolvimento regional	93
3.2.1	<i>Metodologia de definição de áreas prioritárias sub-regionais: a Tipologia da PNDR</i>	93
3.2.2	<i>Atuação intersetorial para regionalização do orçamento</i>	95
3.2.3	<i>Preocupação com a aderência dos instrumentos específicos à PNDR e com</i>	

	<i>a articulação eficiente entre eles</i>	96
3.2.4	<i>Melhoria do caráter bottom-up da Política</i>	97
3.3	Desacoplamento metodológico da Política Nacional de Desenvolvimento Regional	100
3.4	Conclusões da seção	117
4	INOVAÇÕES CONSTITUCIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: UMA CRÍTICA NECESSÁRIA	124
4.1	Princípios da forma federativa de Estado	129
4.1.1	<i>O princípio da autonomia</i>	130
4.1.2	<i>O princípio da cooperação</i>	137
4.1.3	<i>O princípio da coordenação</i>	141
4.1.4	<i>O princípio da equidade</i>	145
4.2	Constituição Federal de 1988 e desenvolvimento regional do Nordeste	149
4.3	Conclusões da seção	152
5	CONCLUSÕES	157
	REFERÊNCIAS	164

1 INTRODUÇÃO

Texto seminal de Tânia Bacelar de Araújo¹, no final da década de 1990, retomou discussão ignorada durante os anos de vigência do paradigma neoliberal, o qual dá ênfase na inserção passiva das localidades no mercado global (o que fragmenta o território nacional): é urgente uma política integrativa de desenvolvimento regional capitaneada pelo Estado, sem a qual as desigualdades seriam acentuadas. Já nessa época, a autora destacava a redução dos índices de concentração econômica na região Sudeste e o aumento das diferenças internas no espaço de uma mesma macrorregião². Se isso complexifica o território, tornando-o diverso e especializado, também dá início ao que se pode chamar de atraso interno ao atraso, ou seja, espaços periféricos, dentro de uma região já periférica, atendendo a outro espaço economicamente dinâmico. Isso, num cenário de ampla globalização, poderia ser danoso, já que não havia respostas claras do Estado Nacional que enfrentassem os impactos regionais decorrentes da seletividade dos fluxos produtivos empresariais. Daí decorria uma diferenciação produtiva e seletiva também danosa do território nacional, concentrando-se, no Sudeste, a indústria pesada e, nas demais regiões, outras indústrias (têxteis, alimentos, papel e celulose, madeira etc.)³.

A análise de Tânia Bacelar de Araújo sobre o problema daqueles tempos pode ser resumida na seguinte citação: “A ausência de políticas regionais explícitas do Governo Federal abriu espaço à deflagração de uma ‘guerra fiscal’ entre Estados e Municípios, que buscam contribuir para consolidar alguns ‘focos de dinamismo’ em suas áreas de atuação”, o que permite que se deixem “grandes áreas do País à margem: são os ditos ‘espaços não-competitivos’”⁴. A solução apontada, então, seria, utilizando-se de termos a serem estudados nesta dissertação, privilegiar a autonomia de governos e empresariado locais (autonomia) e permitir os consórcios (cooperação)⁵, bem com atestar o caráter fundamental da coordenação

1 ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p 144-161, abr.-jun. 1999.

2 ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p 144-161, abr.-jun. 1999, p. 146. Igualmente: “Após o exame de parte relevante dessas informações, não se pode descartar o caráter espacialmente seletivo dos investimentos industriais, que privilegiam alguns espaços específicos nas diversas regiões, tornando-as extremamente heterogêneas, na medida em que não se difundem pelo resto dos espaços regionais”. Confirma-se em ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p 144-161, abr.-jun. 1999, p. 149.

3 ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p 144-161, abr.-jun. 1999, p. 150.

4 Para ambas as citações ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p 144-161, abr.-jun. 1999, p. 152.

5 ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista**

de um governo federal forte, que leve em consideração a redução das desigualdades regionais baseada em equidade⁶ e eficiência, saindo da visão do desenvolvimento voltado para regiões-problema e percebendo a diversificação territorial como fonte de oportunidades⁷. As medidas iniciais de concretização da proposta seriam a criação de um Conselho Nacional de Políticas Regionais e de um Fundo Nacional de Políticas Regionais⁸.

16 anos depois, Tânia Bacelar de Araújo e Leonardo Guimarães Neto tecem considerações sobre a evolução da política de desenvolvimento da Região Nordeste⁹. O texto tem início com a explicitação das etapas do movimento desenvolvimentista brasileiro¹⁰. Até 1980, houve um pensamento predominantemente macrorregional, herança de ensinamentos de Celso Furtado e do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Especificamente entre 1959 e o Golpe de 1964, a preocupação com o marasmo nordestino direcionou esforços para a redução das desigualdades entre macrorregiões. Exemplo da riqueza do momento é o *status* de ministro que o superintendente da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) tinha, à época, sendo um representante direto do presidente da república na Região. Tânia Bacelar de Araújo destaca que o “[...] planejamento com enfoque macrorregional sofreu um primeiro corte em 1964, e se extinguiu, por fim, com a crise fiscal e financeira do Estado no início do decênio de 80”¹¹. A onda neoliberal dá ênfase aos mercados e esvazia o protagonismo estatal, que só é retomado, no início do século XXII, sobretudo por meio de política nacionais implicitamente consideradas de desenvolvimento regional¹². Outro

Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, n. 2, p 144-161, abr.-jun. 1999, p. 153.

6 Agir com equidade, para autora, quer dizer que “[...] as medidas concretas e as ações desenvolvidas no interior de cada macrorregião, considerando as especificidades sub-regionais e a heterogeneidade das áreas que compõem cada espaço regional, devem ser implementadas a partir de um objetivo maior: reduzir as desigualdades regionais, possibilitando às populações das distintas macrorregiões condições semelhantes de vida e de oportunidades de emprego”. Confira-se em ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p 144-161, abr.-jun. 1999, p. 158.

7 ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p 144-161, abr.-jun. 1999, p. 156-157.

8 ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p 144-161, abr.-jun. 1999, p. 158.

9 ARAÚJO, Tânia Bacelar de; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A macrorregião Nordeste e os modelos de planejamento e desenvolvimento regional: Entrevista concedida a Hermes Magalhães Tavares e Cidival Sousa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 199-224, janeiro/junho 2015.

10 ARAÚJO, Tânia Bacelar de; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A macrorregião Nordeste e os modelos de planejamento e desenvolvimento regional: Entrevista concedida a Hermes Magalhães Tavares e Cidival Sousa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 199-224, janeiro/junho 2015, p. 202-203.

11 ARAÚJO, Tânia Bacelar de; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A macrorregião Nordeste e os modelos de planejamento e desenvolvimento regional: Entrevista concedida a Hermes Magalhães Tavares e Cidival Sousa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 199-224, janeiro/junho 2015, p. 203.

12 “**Leonardo:** Esse é um ponto importante: volta a atuação do Estado, mas fazendo políticas que a gente chamava, seguindo um trabalho coordenado por Jorge Jatobá, de políticas regionais implícitas. Por exemplo,

ponto levantado na entrevista é a supervalorização dos atores locais, sobretudo os entes municipais, que, “com a batata quente nas mãos”, precisam dialogar com a comunidade e com a escala global, de forma a resolverem problemas¹³. Isso é mais visível com a redemocratização, com a aproximação do Brasil às perspectivas neoliberais e com a debilidade do planejamento público nacional. A perspectiva microrregional é tão significativa que, na prática, uma atuação desenvolvimentista com base na visão macro da Região Nordeste resta prejudicada¹⁴. Por fim, mais um ponto do texto que importa a esta análise: o perfil de desenvolvimento regional dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. O primeiro presidente realizou o que Tânia Bacelar Pinheiro denominou “antipolítica regional”, sobretudo porque “[...] o Nordeste era fruticultura e turismo, eram os dois segmentos que davam para o Nordeste fazer uma inserção competitiva no mundo”¹⁵. Em outras palavras, dava-se privilégio à inserção global de alguns pólos dinâmicos nacionais, enquanto outros eram ignorados. O segundo presidente, por outro lado, inseriu o Brasil em si mesmo, o que significa valorizar a diversidade, o mercado e o público internos.

Tudo isso repercutiu na feitura da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) I, cuja gestação se deu no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, albergada em um Ministério da Integração Nacional (MI) capitaneado por Ciro Gomes e orientada pela própria Tânia Bacelar de Araújo. Todo o “delírio acadêmico”¹⁶ da Política foi

pensando nos dias atuais, a Petrobras veio aqui e fez a refinaria em Pernambuco, ou o Governo Federal investe no Porto de Pecém, no Ceará. Quer dizer, é toda uma série de políticas públicas que não passam pelas instâncias regionais, não passam pelo Ministério da Integração, não passam pela Sudene, que sequer toma conhecimento, não passa nem pelo Banco do Nordeste. **Tânia:** As políticas regionais implícitas são as políticas nacionais que têm um rebatimento regional, que são também positivas no combate à desigualdade regional” (grifos do original). Confira-se em ARAÚJO, Tânia Bacelar de; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A macrorregião Nordeste e os modelos de planejamento e desenvolvimento regional: Entrevista concedida a Hermes Magalhães Tavares e Cidoval Sousa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 199-224, janeiro/junho 2015, p. 203.

13 ARAÚJO, Tânia Bacelar de; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A macrorregião Nordeste e os modelos de planejamento e desenvolvimento regional: Entrevista concedida a Hermes Magalhães Tavares e Cidoval Sousa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 199-224, janeiro/junho 2015, p. 214.

14 “**Hermes:** As macrorregiões estão na PNDR? **Tânia:** Está na PNDR. A primeira instância da PNDR é a macrorregião. Mas quem é que patrocina isso hoje? Quais são os governadores que patrocinam? Eu não conheço nenhum. É cada um por si e Deus por todos”. Confira-se em ARAÚJO, Tânia Bacelar de; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A macrorregião Nordeste e os modelos de planejamento e desenvolvimento regional: Entrevista concedida a Hermes Magalhães Tavares e Cidoval Sousa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 199-224, janeiro/junho 2015, p. 217.

15 ARAÚJO, Tânia Bacelar de; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A macrorregião Nordeste e os modelos de planejamento e desenvolvimento regional: Entrevista concedida a Hermes Magalhães Tavares e Cidoval Sousa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 199-224, janeiro/junho 2015, p. 221.

16 “O que a gente tentou propor no Ministério no início do governo Lula foi a política nacional de desenvolvimento regional. Quer dizer, ela tinha que ser tratada em múltiplas escalas, tinha que ter uma lógica macrorregional, e nesse nível só tinha duas regiões, Norte e Nordeste. Porque aí o viés é o da desigualdade. Em todos os Brasis, inclusive o das eleições, tem um Brasil para cima e um Brasil para baixo. Então, na escala

institucionalizado, mediante decreto do chefe do Executivo, em 22 de fevereiro de 2007. Existe profunda aproximação teórica do instrumento normativo com toda a teorização em desenvolvimento regional apresentada até então, da mesma forma em que o espírito do texto encontra respaldo constitucional, formal (por se tratar de decreto autônomo) e material (haja vista a matéria decretada).

Tendo em vista esse cenário, pergunta-se: como e em que medida os elementos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional estão baseados juridicamente?

Contextualizado e exposto o problema, o objeto deste trabalho será uma análise jurídica da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), tendo em vista o Direito como um elemento de ação no complexo arranjo formador de uma política pública para a redução das desigualdades entre as regiões do Brasil. Nesse sentido, uma advertência: sempre que for mencionada uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, uma PNDR, uma Política ou qualquer outro derivativo, está fazendo-se referência à PNDR I. Menções à PNDR II serão sempre realizadas de maneira expressa, para que não restem dúvidas.

O objetivo geral que guia o trabalho é, pois, investigar como e em que medida os elementos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional estão ancorados no arcabouço jurídico pátrio, haja vista o imperativo de reduzir as disparidades interregionais estruturais brasileiras. Duas justificativas teóricas podem ser apresentadas para esta avaliação. Primeiramente, em sede de atuação estatal, existe uma predominância das políticas ditas setoriais, ou seja, daquelas com sujeitos determinados (pessoas com deficiência, mulheres etc.) ou com temáticas definidas (econômicas, sociais ou assistenciais). Isso decorre, dentre outros fatores, do planejamento público brasileiro ser, profundamente, vinculado à técnica orçamentária, que fragmenta os recursos e, conseqüentemente, partilha as iniciativas entre os atores públicos. O propósito, aqui, é outro. A PNDR é uma política com foco nos territórios, e essa especificidade deve ser investigada sob um olhar jurídico. Disso decorre a segunda justificativa teórica: a escassez de análises jurídicas sobre a PNDR, o que contribui para uma ineficácia normativa e uma confusão metodológica em relação à matéria. A percepção do

macro, nós temos duas regiões que precisam de política regional explícita, Norte e Nordeste. O Centro-oeste, não, essa região é uma extensão da dinâmica do Sudeste e os padrões de vida são muito mais parecidos com os do Sul/Sudeste. Este era um corte. O segundo corte era sub-regional, porque a discussão de que existem várias realidades intrarregionais também é verdadeira, e é pela instância federal, porque são regiões que abarcam vários Estados. Tinha que ter múltiplas escalas, mas isso não conta com o apoio político, isso é um delírio acadêmico". Confira-se em ARAÚJO, Tânia Bacelar de; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A macrorregião Nordeste e os modelos de planejamento e desenvolvimento regional: Entrevista concedida a Hermes Magalhães Tavares e Cidival Sousa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 199-224, janeiro/junho 2015, p. 223.

jurista não pode fechar-se à criação do instrumento normativo, devendo estar atenta, também, às consequências, à relação da norma com a realidade e às dificuldades de gestão. O trabalho também se justifica no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPDG/UFC), visto que, em si próprio, o objetivo constitucional de superar as desigualdades é mandamento constitucional repleto de eficácia, impondo-se sua operacionalização via política pública. Ademais disso, um pensamento pautado no desenvolvimento humano, com caráter territorial, é benéfico, instrumentalmente, à proteção, à concretização e à preservação de direitos fundamentais.

A principal dificuldade encontrada na feitura do trabalho é, justamente, sua maior riqueza. A complexidade que precisa ser internalizada para a compreensão de uma política pública em desenvolvimento regional pressupõe uma ação baseada no Direito, mas vai, certamente, além dele. Existem, portanto, outras determinantes, sem as quais a eficácia da norma jurídica esvazia-se. Transitar entre saberes é, por certo, árduo. Num estudo em direito e política pública, contudo, o “risco” é imperativo. A despeito disso, sabe-se que a dissertação se apresenta para um Programa de Pós-Graduação jurídico, motivo pelo qual há cautela para não entrar em digressões que não contribuam, efetivamente, para o propósito do trabalho. Assim, elementos extrajurídicos são (porque devem ser) apresentados, mas na medida de sua necessidade.

Uma outra dificuldade diz respeito à pulverização de atores, iniciativas, projetos, instituições e dados orçamentários referentes ao objeto de estudo. A análise de todo o sistema de desenvolvimento regional, muito embora fundamental, demanda um fôlego e uma metodologia empírica e interdisciplinar, os quais não cabem no tempo regular de 24 (vinte e quatro) meses de um mestrado acadêmico. Por essa razão, os exemplos apresentados e os dados levantados para investigar as hipóteses do trabalho foram delimitados com foco na Região Nordeste. Com isso, pretende-se ampliar o diálogo da Academia com a análise e a avaliação de políticas públicas nacionais, enfatizando a região em que se insere o PPGD/UFC. Em outras palavras, estar sensível ao local, mas sem descuidar do nacional.

1.1 Elementos teóricos para o estudo do desenvolvimento regional como política pública

A introdução de um trabalho acadêmico deve servir, também, a um propósito teórico-expositivo, de modo que as sessões componentes do estudo confrontem,

propriamente, o objeto a que se propõe a dissertação¹⁷. Por esse motivo, passa-se a tratar de três pontos teóricos fundamentais ao bom entendimento de uma política pública cujo propósito seja um enfoque territorial do desenvolvimento.

1.1.1 Consideração da política pública como um paradigma: uma metodologia a ser seguida

Yves Surel inicia sua análise, em *Las políticas públicas como paradigmas*, tecendo comentários ao estudo de Pierre Müller sobre a formação cognitiva das políticas públicas¹⁸. Na medida em que “*les politiques publiques constituent ainsi un niveau d’interprétation spécifique de l’activité politique*”¹⁹, o autor dá ênfase aos sujeitos responsáveis por desempenhar-lhes a cognição, denominados mediadores. Tal destaque é importante para que, logo de início, vejam-se os elementos políticos contidos nas decisões públicas. Em outras palavras, afasta-se de uma visão em que a política pública é uma escolha ótima e racional, feita por uma administração hermética. Destacam-se, na verdade, a existência de grupos de interesse, a porosidade do corpo estatal e as relações de hegemonia, que, do contrário, ficariam ocultas²⁰.

Em seguida, Surel aponta os elementos constitutivos de uma política pública, os quais são os mesmos que conformam um paradigma: princípios metafísicos gerais, hipóteses, instrumentos específicos e metodologias. O autor destaca que “[e]l conjunto formado por estos cuatro componentes es lo que va a tener sentido para los actores, puestos de acuerdo sobre la legitimidad de esta matriz sectorial”²¹, o que reforça sua visão de que uma política pública, posto que semelhante a um paradigma, “[...] no es solamente un imagen social, sino un conglomerado de elementos cognitivos y prácticos que estructuran la actividad de un

17 O propósito é seguir, moderadamente, orientações de Nitish Monebhurrin quando o autor explicita que “[...] os capítulos que devem servir para desenvolver os argumentos são utilizados para descrever pontos que caberiam melhor na introdução. Consequentemente, isso deixa pouco espaço, no resto do trabalho, para examinar profundamente e contundentemente os argumentos”. Confira-se MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de metodologia jurídica**: técnicas para argumentar em textos jurídicos. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 66.

18 Confira-se SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, p. 41-65, Medellín, 2008, p. 42.

19 MULLER, Pierre. L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique. **Revue Française de Science Politique**, No 2, p. 189-208 2000, p. 191.

20 “À l’image conventionnelle du ‘décideur’ étalant devant lui l’ensemble des données du ‘problème’ se substitue celle du fonctionnement désordonné de systèmes d’acteurs mélangeant à plaisir des informations parcellaires [...]”. Confira-se MULLER, Pierre. L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique. **Revue Française de Science Politique**, No 2, p. 189-208, 2000, p. 191.

21 SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, p. 41-65, Medellín, 2008, p. 51.

sistema de actores, que lo hacen coherente y durable”²².

O primeiro elemento denomina-se “princípio metafísico geral”, relacionando-se diretamente ao que Thomas Kuhn chama de “visão de mundo”. São os símbolos e as “operaciones más generales de categorización y de definición de la realidad”²³. Muitos desses princípios encartam-se na Constituição, motivo pelo qual o texto constitucional pode ser considerado uma das principais fontes de pesquisa para o jurista das políticas públicas. Sobre esses princípios incidirá, principalmente, o trabalho de interpretação dos mediadores, de forma a depurá-los do segundo elemento, qual seja, as “hipóteses”. Esta etapa representa um trânsito dialético constante entre abstração e concretude, por meio do qual “[...] *los actores aclaran sus marcos generales de comprensión del mundo en que sus comportamientos al definir qué tipos de operaciones o de acciones les parecen satisfactorias y/o legítimas*”²⁴. Uma hipótese será, portanto, num contexto epistemológico, um sistema de proposições e axiomas que conduzem a percepção do mundo simbólico e a criação de instrumentos específicos, ao passo em que “*confiere al sistema conceptual abstracto una orientación lógica y racional capaz de dar cuenta de la realidad observada*”²⁵.

A esfera mais palpável e terceiro elemento que compõe toda política pública, segundo Yves Surel, são os instrumentos específicos, que podem ter formas as mais diversas possíveis: leis, portarias, discursos parlamentares, mandados de injunção, comitês, agências reguladoras, superintendências, fundos, dotações orçamentárias, programas, enfim, todo o instrumental cujo objetivo seja, explícita ou implicitamente, atingir a hipótese de ação, com base em um princípio metafísico geral. A liga entre o arcabouço teórico-principiológico e as ações públicas propriamente ditas é dada pelo quarto e último elemento, a metodologia de trabalho. Para o autor, falar de uma metodologia “[...] *implica definir los tipos de relación que se consideran los más apropiados en un caso específico, entre el Estado y el sector concernido*”²⁶. Por exemplo, trata-se de saber o grau de coerção, coordenação, estímulo, parceria ou autonomia utilizado pelo ente estatal na aplicação dos instrumentos específicos. Isso quer dizer que, por mais que haja uma pulverizações de ações públicas, baseada numa

22 SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, p. 41-65, Medellín, 2008, p. 51.

23 SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, p. 41-65, Medellín, 2008, p. 45.

24 SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, p. 41-65, Medellín, 2008, p. 47.

25 SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, p. 41-65, Medellín, 2008, p. 47.

26 SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, p. 41-65, Medellín, 2008, p. 49.

boa intenção constitucional genérica, não se pode considerar que exista uma política pública sem a estruturação de uma metodologia de trabalho que possibilite a confirmação da hipótese inicial ou a correção dos rumos.

Surel sustenta que as políticas públicas também passam pelas mesmas etapas de um paradigma. Inicialmente, as ideias de ação pública promovem uma disputa incomensurável entre si²⁷, o que impede uma decisão coerente sobre determinado tema, mas gera a criação de grupos de atores tendentes a patrocinar uma ou outra ideia. Apenas quando ocorre um amadurecimento generalizado, torna-se possível o surgimento de uma política pública. Nas palavras do autor, “[u]n paradigma o una política pública sólo aparecen cuando hay una cristalización de la matriz sectorial alrededor de sus cuatro componentes y de un sistema de actores jerarquizado [...]”²⁸. Com a dominação de uma ideia de ação pública face às demais, dentro de uma comunidade de atores, num determinado período de tempo, chega-se à fase de estabilidade chamada de “política pública normal”. Esse período é marcado por constantes avaliações política²⁹. Posto que alvo de constantes embates, é razoável, mas não invariável, que surjam períodos de crise, os quais são semelhantes àquele período pré-científico³⁰. Essa anomalia³¹ é “digerida” pelo sistema científico ao se realizarem mudanças incrementais³²; ao se rejeitar a política, trocando-a necessariamente por outra³³; ou ao ignorar

27 Sobre a incomensurabilidade dos paradigmas, leia-se: “O período pré-paradigmático, em particular, é regularmente marcado por debates frequentes e profundos a respeito de métodos, problemas e padrões de solução legítimos - embora esses debates sirvam mais para definir escolas do que para produzir um acordo”. Confira-se KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5a ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1998, p. 73.

28 SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, Medellín, p. 41-65, 2008, p. 53.

29 Não deve haver, como quer Karl Popper, uma falsificação imediata da lei científica geral em conflito. Existirá, na verdade, uma verificação, com consequentes incrementações. Confira-se KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5a ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1998, p. 186.

30 SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, Medellín, p. 41-65, 2008, p. 57.

31 A anomalia é discutida, em *A estrutura das revoluções científicas*, como uma dissonância entre o paradigma válido e a realidade obtida mediante a prática da ciência. É, por esse motivo, que se afirma que “A anomalia aparece somente contra o pano de fundo proporcionado pelo paradigma”. Confira-se KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5a ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1998, p. 92. Ademais, o resultado anômalo pode, ou não, ceder espaço para a mudança do paradigma. Apenas “[q]uando [...] uma anomalia parece ser algo mais do que um novo quebra-cabeça da ciência normal, é sinal de que se iniciou a transição para a crise e para a ciência extraordinária”. Confira-se KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5a ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1998, p. 113-114.

32 “Este concepto [incrementalismo] define los modos de acción del Estado como procesos marginales, en el sentido en que se practican ajustes menores que apuntan a una mejor adecuación a la realidad”. Confira-se SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, Medellín, 2008, p. 41-65, p. 54. Thomas Kuhn destaca, nesse sentido, que a ciência natural é altamente acumulativa e “[...] suprime novidades fundamentais, porque estas subvertem necessariamente seus compromissos básicos”. Confira-se KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5a ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1998, p. 24.

33 “Decidir rejeitar um paradigma é sempre decidir simultaneamente aceitar outro e o juízo que conduz a essa decisão envolve comparação de ambos os paradigmas com a natureza, *bem como* [grifo do original] sua comparação mútua”. Em outras palavras, “[...] uma teoria científica, após ter atingido o *status* de paradigma,

o problema, por se considerar que ele seja de impossível solução na conjuntura em que se insere a comunidade científica.

A relevância de se compreender uma política pública como paradigma pode ser justificada de três formas diferentes. Primeiro, numa perspectiva descritiva, torna-se mais fácil separar e realizar análise dos elementos componentes de determinada política, de forma a melhor perceber suas interrelações. Aqui, os elementos jurídicos podem ser mais facilmente decantados daqueles extrajurídicos, sendo o Direito compreendido como um dos elementos de ação envolvidos. Na medida em que a visão descritiva complexifica a análise, dando relevo às “*relaciones de fuerza internas en el sector considerado*”³⁴ e à forma como essas disputas modificam o cenário de aplicação de determinada política pública, permite-se a avaliação e, se necessário, a correção de rumos para a política, uma perspectiva normativa. Assim consideradas, “*ellas permiten a los individuos situarse en su entorno e incluso modificarlo*”³⁵. Finalmente o estudo com base em paradigmas permite mais extrapolações teóricas; se se aceita que “[l]as políticas públicas forman de la mejor manera posible uno de los procesos de mediación adaptados a las sociedades contemporáneas”³⁶, vê-se nelas um espelhamento da sociedade em que estão produzidas, o que, sem dúvidas, torna a análise mais coesa e sólida³⁷.

Tais considerações, certamente, poderiam ser mais aprofundadas, mas não sem se ir bastante além do propósito do trabalho. Vale, contudo, perceber que, dentro de um contexto de ciência/paradigma normal, já se pode perceber aonde se quer chegar, a um princípio geral que guia a análise: inexistência de equidade, ou justiça social, se as assimetrias regionais não forem levadas em consideração nas ações públicas, por meio da institucionalização de uma política pública. O resultado final da oficina de trabalho “*A PNDR e as Instituições Regionais de Planejamento: repensando o papel das Superintendências Regionais de Desenvolvimento*”, realizado pelo Ministério da Integração Nacional (MI), em 27 de abril de 2016, deixa clara convergência de ideias entre administração pública, pesquisadores e sociedade civil no que

somente é considerada inválida quando existe uma alternativa disponível para substituí-la”. Confira-se, para ambas as citações, KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5a ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1998, p. 108.

34 SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, Medellín, p. 41-65, 2008, p. 59-60.

35 SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, Medellín, p. 41-65, 2008, p. 61.

36 SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, Medellín, p. 41-65, 2008, p. 62.

37 Pierre Muller questiona: “[...] à quoi servent les politiques publiques? Elles constituent des espaces (des forums) au sein desquels les différents acteurs concernés vont construire et exprimer un ‘rapport au monde’ qui renvoie à la manière dont ils perçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être”. Confira-se MULLER, Pierre. L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique. **Revue Française de Science Politique**, No 2, 2000, p. 189-208, p. 195.

tange à matéria. Em todos os grupos de trabalho, bastante se destacou a necessidade de atuação coletiva visando à compreensão e à coordenação das diferentes regionalidades brasileiras. A própria Política Nacional de Desenvolvimento Regional I, instituída no Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, tem, como um de seus objetivos, fazer com que indivíduos não sejam mais penalizados, ou não tenham uma vida mais indigna, pelo simples fato de terem nascido em determinadas localidades do território nacional. Tais pontos serão melhor trabalhados no decorrer deste estudo.

1.1.2 O pensamento regional brasileiro

A principal lição que ficou, com o fracasso das políticas do Consenso de Washington, refere-se à impossibilidade de forjar-se uma "receita de bolo" que atinja plenamente todas as localidades. Diante de tantas diferenças, cada *locus* demanda um estudo próprio, de forma a tornar a ação executiva estatal eficaz. Conforme Boaventura Santos, ao mesmo tempo em que a globalização internacionaliza aspectos locais, como se mundiais fossem, ela também reitera as particularidades regionais (*bottom-up*), que precisam ser consideradas³⁸.

A experiência Nacional não poderia se afastar desses pressupostos. A uma, a causa das desigualdades brasileiras está profundamente correlacionada com a estrutura federativa e com a história regional do País³⁹. Segundo Gilberto Bercovici, foi apenas a constituição de 1988 que reinaugurou o federalismo brasileiro, incluindo os municípios como entes federados, repartindo competências e instituindo uma organização federal baseada em cooperação, coordenação e solidariedade⁴⁰. Antes disso, o Estado brasileiro experimentou picos de centralismo e participação estatal no planejamento público, tais como o período varguista e o regime ditatorial de 1964. A respeito disso, Ricardo Carneiro⁴¹ percebe três etapas estruturais da economia brasileira: uma até 1980, marcada pelo intervencionismo e dirigismo estatal; outra entre as décadas de 1980 e 1990, cuja característica principal é a desorganização produtiva; e, finalmente, de 1990 em diante, relacionada à estabilização

38 SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 48, p. 16-18, Coimbra, junho 1997.

39 Para mais informações sobre os movimentos de descentralização territorial do Brasil, conferir HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. t. II, v. 1, *passim*. Confira-se, sobretudo o "Livro Quinto".

40 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 63.

41 CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002, p. 27.

macroeconômica oriunda do neoliberalismo⁴². Em resumo: os elementos histórico-políticos da federação não podem ser dissociados da dinâmica econômica nacional.

Sobre a história das diferenças regionais, os dados podem falar por si. Projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2012⁴³ indicam que a população brasileira encontrava-se em 193.946.886 habitantes, dos quais 21,6% viviam no Estado de São Paulo (o Estado mais pujante da Federação) e 4,43% viviam no Estado do Ceará (sede do PPGD/UFC)⁴⁴. Ademais, aquele ente federado, sozinho, respondia, no ano de 2012, por 32,1% do Produto Interno Bruto nacional, enquanto a este último correspondia 2,1%. Num comparativo regional para o mesmo período, enquanto a Região Nordeste era residência de 27,79% dos brasileiros, mas responsável por apenas 13,6% do Produto Interno Bruto (PIB), a Região Sudeste contava com 42,05% da população nacional e 55,2% do PIB. Os três Estados da Região Sul juntos, mesmo com menos da metade da população da Região Nordeste, eram responsáveis por 16,2% do PIB⁴⁵.

Para além desses dados estáticos relacionados à demografia e ao crescimento da renda, indicadores sociais também podem ser levantados para demonstrar o fosso existente entre as regiões do País. Opta-se pela utilização de apenas dois levantamentos de dados, para facilitar a análise e não exceder o escopo destas linhas introdutórias. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, ano 2011, enquanto, na Região Nordeste, apenas 35,8% dos estudantes com idade entre 18 a 24 frequentaram curso de nível superior, na Região Sudeste esse número chega a 60,8%. Numa análise interna à Região Nordeste, o mesmo estudo informa que, para a mesma faixa etária, entre estudantes de cor branca, 52,3% passaram por um nível superior; quando a amostragem é feita com estudantes de cor parda ou preta, o quantitativo cai para 28%⁴⁶. Isso demonstra que o recorte territorial tem rebatimento em fatores sociais.

42 Para crítica ao sucateamento do Estado, o que, segundo o autor, acarretou o desmantelamento do "potencial distributivo do *Welfare State* brasileiro [...]", confira-se COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 63.

43 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de população para 1º de julho de 2012**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/estimativa_tcu.shtm>>. Acesso em 25 de março de 2015.

44 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de população para 1º de julho de 2012**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/estimativa_tcu.shtm>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

45 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais do Brasil 2012**. 2012. Disponível em <<ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2012/pdf/contas_regionais_2012.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2015.

46 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2012. p. 126.

A temática territorial é tão importante que Carlos Brandão inicia sua obra destacando que ela "nunca deveria ter abandonado o campo da economia política do desenvolvimento"⁴⁷ e faz levantamento contundente de teorias que ressignificam o valor do território, seja por ligá-lo diretamente ao cenário global seja por construir uma epistemologia excessivamente localista⁴⁸. O autor destaca a força do mercado na nova ordem desenvolvimentista e a incrível capacidade do capitalismo em remodelar escalas, aproveitando-se das heterogeneidades para ampliar os lucros, motivo pelo qual não há um corte espacial melhor ou pior do que outro. Existem, na verdade, escalas diferentes, as quais se relacionam a problemas também diversos⁴⁹. O estudo segue destacando, dentre outros fatores, que o movimento neoliberal desmantelou o Estado, diminuindo-lhe a capacidade de suportar impactos e planejar coletivamente a política de desenvolvimento. A fragmentação das localidades decorreria, exatamente, de uma visão localista, despreocupada com a coletividade, baseada, exclusivamente, na competitividade individual de cada localidade⁵⁰. Para Brandão, um Estado forte deve ser temperado com uma visão positiva da diversidade existente no Brasil⁵¹.

Tudo isso serve para demonstrar que a desigualdade regional é fenômeno complexo. Nas palavras de Diogo R. Coutinho, "a desigualdade brasileira pode ser descrita de diferentes formas, desde pontos de vista quantitativos e qualitativos, de acordo com diferentes índices e desde distintas abordagens disciplinares"⁵². Primeiramente, a desigualdade se apresenta transversa ao território, ou seja, as grandes regiões geográficas possuem assimetrias brutais; dentro de cada macrorregião, os próprios Estados são diferentes; finalmente, cada município tem uma realidade histórica e estrutural diferente, independente de fronteiras cartográficas. Pode-se demonstrar o fator desigualdade com alguns dados. Enquanto o Índice de Gini do Estado do Ceará, no ano de 2012, foi 0,502, o do Estado de São Paulo foi 0,4755; no âmbito interno ao Estado do Ceará, conforme dados de 2003, o índice de Gini da capital,

47 BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012, p. 29.

48 Confira-se BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012, p. 40-42.

49 BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012, p. 208.

50 A obra cita as diferentes modificações conceituais que decorreram dessa nova perspectiva. Confira-se BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012, p. 44-45.

51 BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012, p. 205.

52 COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 67.

Fortaleza, foi de 0,516⁵³, enquanto o de Juazeiro do Norte, o segundo maior município do Estado, foi de 0,467⁵⁴ e o de Maranguape, município limítrofe a Fortaleza e pertencente à Região Metropolitana, foi de 0,418⁵⁵. Isso vem destacar que as desigualdades são, ao mesmo tempo, entre regiões e entre sub-regiões de um mesmo recorte regional. Existe atraso dentro do atraso. Segundo, a superação das desigualdades, nas palavras de Diogo R. Coutinho, trata-se de "um tema complexo, multidisciplinar e intensamente moldado por ideologias, paixões e crenças políticas", motivo pelo qual demanda respostas igualmente complexas, multidisciplinares e relacionadas com a política⁵⁶.

Em pesquisa histórica, Bercovici relembra que o principal motivo de criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), num período em que o dirigismo estatal era evidente, foi a percepção de que não pode existir um plano de desenvolvimento regional sem uma política de desenvolvimento correlata, unindo força política a conhecimento técnico⁵⁷. O mesmo autor sustenta que "o fator determinante da descentralização de políticas sociais [e de políticas públicas, de uma maneira geral] é a decisão política de elaborar uma política nacional deliberada, que deve ser implementada de modo coordenado e com a adesão dos entes federados"⁵⁸. Relacionadas às políticas públicas, estão as instituições de fomento e de coordenação do desenvolvimento regional. Aqui, vale lembrar ensinamento de Diogo R. Coutinho, a respeito de os "arranjos jurídico-institucionais [serem] cruciais para assegurar a eficácia de políticas distributivas e evitar que suas boas intenções sejam anuladas por 'efeitos colaterais' [...]"⁵⁹ e de que as instituições, quando não bem estruturadas, "reforçam a armadilha da desigualdade"⁶⁰.

53 _____ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ceará – Fortaleza – Mapa de pobreza e desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003**. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230440&idtema=19&search=ceara|fortaleza|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

54 _____ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Ceará – Juazeiro do Norte – Mapa de pobreza e desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003**. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230730&idtema=19&search=ceara|juazeiro-do-norte|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

55 _____ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ceará – Maranguape – Mapa de pobreza e desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003**. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230770&idtema=19&search=ceara|maranguape|m-apa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

56 COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 16.

57 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 43.

58 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 70.

59 COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 51.

60 COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 77.

1.1.3 Apontamentos descritivos das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional I e II

Da necessidade de superar as assimetrias, por meio de um planejamento estatal coordenado e eficiente, surgiu a I Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que foi institucionalizada no Decreto nº 6.047 de 2007. O Sumário Executivo da Política é bem claro ao destacar a necessidade de superação das desigualdades. O documento considera que as assimetrias são decorrência do crescimento capitalista e da globalização da economia, a qual amplia a mobilidade dos fatores econômicos. Desde a década de 1980, entretanto, houve uma modificação do paradigma desenvolvimentista, sendo papel do governo federal tomar a frente do planejamento e da promoção de políticas que levem em conta o potencial endógeno de cada região. Assim, "o objetivo de crescimento econômico necessariamente se associa à mobilização cívica, à cooperação, à valorização das identidades locais e regionais e à inclusão participativa de amplos setores da sociedade"^{61 62}, sendo o motor da Política "o imenso potencial de desenvolvimento contido na diversidade econômica, social, cultural e ambiental que caracteriza o Brasil"⁶³.

A nova dinâmica demográfica, de acordo com a apresentação da política, exige uma atuação em diversos níveis, de forma a levar em conta os diversos dualismos existentes: litoral-sertão, Norte-Sul, capitais-interior etc. A existência de "contrastes extremos" faz surgirem "trajetórias de desenvolvimento bastante distintas"⁶⁴. A pobreza, quando vista de forma homogênea, "não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do intraurbano ao mesorregional"⁶⁵.

O texto é explícito, também, em definir seu objeto: "coincidência espacial entre

61 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 15 de agosto de 2016, p. 9.

62 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Objetivos. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/pndr_objetivos>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

63 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 15 de agosto de 2016, p.12.

64 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 15 de agosto de 2016, p.11.

65 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 15 de agosto de 2016, p.13.

pobreza individual e regional"⁶⁶. O objetivo é, então, traçar estratégias customizadas para regiões prioritárias, reduzindo a desigualdade relativa local e diminuindo os riscos de aumento da pobreza nas periferias metropolitanas, o que ocorre devido às migrações.

A PNDR também faz um recorte mais realista dos aglomerados populacionais. Muito embora seja lembrado o papel das instituições de fomento macrorregionais, a Política tem enfoque nas microrregiões⁶⁷, classificando-as, pela relação das variáveis rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita, em a) de alta renda, b) dinâmicas, c) estagnadas e d) de baixa renda. Nesse âmbito, as faixas de fronteira e o semiárido são prioritários. Por tratar com tantas realidades locais diversas, o documento lembra que "as políticas de desenvolvimento endógeno dependem da mobilização das forças sociais das regiões. Estas é que irão definir, a partir de sua leitura da realidade regional, as estratégias específicas de ação, por meio de pactuação em fóruns e outras instâncias de concertação territorial"⁶⁸.

Essa classificação está absolutamente condizente com a diferenciação das desigualdades, citada por Diogo R. Coutinho⁶⁹, entre "tradicionais" e "novas". Enquanto algumas localidades sofrem impactos de assimetrias estruturais mais antigas – relacionadas com a concentração fundiária, por exemplo -, outras já são alvo de conflitos concernentes à variações tecnológicas, demanda por mão de obra qualificada, dentre outros. Assim, a complexidade de problemas exige uma diversificação das ações que visem a combatê-los.

O texto executivo também trata dos projetos específicos, da necessidade de inclusão dos programas como metas do Plano Plurianual e do financiamento das ações, dentre outros mecanismos, via fundos de fomento, incentivos fiscais e dotações específicas do Orçamento Geral da União, conforme artigo 6º do Decreto. Além disso, informa-se que a articulação do Ministério da Integração será feita, prioritariamente, pelas Mesorregiões Diferenciadas, antes definidos no §5º, art. 3º do Decreto. Finalmente, há a apresentação dos mecanismos transversais de implementação da política, os quais são conselhos e órgãos de congregação de diversos entes federados e sociedade civil, "com responsabilidades para o

66 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 15 de agosto de 2016, p.12.

67 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Microrregiões Brasileiras – Tipologia da PNDR**. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/microrregioes_pndr>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

68 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 15 de agosto de 2016, p.16.

69 COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 60-61.

planejamento, monitoramento e avaliação das ações voltadas ao desenvolvimento"⁷⁰.

Apesar da maturidade científica da PNDR I, dois fatores cruciais para o sucesso da política não foram ratificados pelo Legislativo, a saber, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a institucionalização da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR). Sem uma maior flexibilidade dos recursos – sobretudo aqueles não reembolsáveis para financiar ações estratégicas – e sem um órgão competente para coordenar a solidariedade dos entes federados, PNDR I tornou-se "sem dentes", dependendo apenas dos mecanismos tradicionais de financiamento e da mesma articulação política tradicional.

Assim, objetivou-se a criação da PNDR II, cuja teleologia é bastante semelhante à da primeira, sobretudo no que tange à necessidade de criação de "condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia"⁷¹. Dois elementos novos (que podiam ser entendidos como implícitos ao texto da PNDR I, mas, agora, encontram-se bem ditos) são a vontade de espriar a preocupação espacial e regional para todas as políticas públicas, buscando-se um aprofundamento da territorialização do Plano Plurianual, e um aprimoramento nos critérios de concessão de incentivos fiscais.

Dentre os princípios norteadores da Política, há: a busca pela transparência ampla, inclusive no que diz respeito aos processos em andamento – o que, pela lógica, tocara na gerência de recursos financeiros -; a lembrança de que competitividade e equidade compõem um binômio a ser equilibrado; a implementação de políticas de-cima-para-baixo, de-baixo-para-cima e transversais, o que corrobora o caráter complexo e rico do federalismo brasileiro; e o incentivo a parcerias entre os setores público e privado⁷².

A Nova Política é detalhada em quatro eixos temáticos⁷³. O primeiro deles trata de "Governança, Participação Social e Diálogo Federativo", partindo da premissa de que a experiência democrática brasileira ainda é recente, motivo pelo qual o diálogo entre os entes ainda é difícil e fechado à participação da sociedade civil organizada. Por isso, clama pela criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, com poderes de planejamento

70 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 15 de agosto de 2016, p.19.

71 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: Texto de Referência (Resumo Executivo). Brasília, 2012, p. 13.

72 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: Texto de Referência (Resumo Executivo). Brasília, 2012, p. 15-16.

73 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: Texto de Referência (Resumo Executivo). Brasília, 2012.

estratégico, tático e operacional e com ampla participação da sociedade, na medida em que tanto a coordenação horizontal, entre órgãos e entre estes e a sociedade civil, como a vertical, entre entes federados, fazem-se necessárias para a consecução do desenvolvimento.

O segundo eixo diz respeito ao "Financiamento do Desenvolvimento Regional". Depois de apresentar os principais problemas dos fundos regionais existentes, o texto oficial informa que Carteira de Projetos e Pactos de Metas, devem ser instituídos em todos os níveis e alinhados a Agendas Estratégicas de Desenvolvimento. Além disso, sugere modificações na política de concessão de incentivos fiscais, solicita que os projetos financiados sigam parâmetros de sustentabilidade ambiental e busca reforçar a exigência de que os projetos financiados prefiram fornecedores e produtos da localidade em que acontecem. Sem dúvidas, o aspecto mais importante desse segmento da política é a criação do FNDR.

O terceiro eixo é denominado "Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade", em que são definidos como espaços elegíveis para a PNDR II, a totalidade do território abrangido hoje pela SUDENE, pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e pela Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e os demais espaços do território brasileiro, situados no Sul e Sudeste, classificados como de Média e Baixa Renda, independentemente de seu dinamismo⁷⁴.

Deve haver também Regiões Programa nas escalas macrorregional, intermediária e sub-regional, bem como em sub-espacos estratégicos, todas as quais deverão contar com Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável. O objetivo da complexificação da tipologia adotada na PNDR II, em relação à primeira, é ampliar o número de variáveis do problema regional e, conseqüentemente, exigir respostas diversificadas para cada localidade.

O quarto e último eixo, com título de "Vetores do Desenvolvimento Regional Sustentável", subdivide-se em cinco itens, considerados os gargalos estruturais ao desenvolvimento regional brasileiro. São eles: a) estrutura produtiva; b) educação; c) ciência, tecnologia e inovação; d) infraestrutura; e) rede de cidades. Este último, por ser mais atípico, carece de comentários adicionais. O propósito dessa ação é diminuir as assimetrias entre as redes urbanas, no que tange ao acesso a serviços públicos, garantindo, assim, o surgimento de economias complementares, nas áreas rurais, e, conseqüentemente, a fixação do homem no campo. O propósito da política é, pois, "ancorar o movimento de fortalecimento e interiorização do desenvolvimento nos espaços menos desenvolvidos"⁷⁵, inclusive pelo

74 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: Texto de Referência (Resumo Executivo). Brasília, 2012, p. 23.

75 BRASIL. Ministério da Integração Nacional – MI. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento**

incentivo à criação de consórcios públicos de municípios.

A Nova Política, em que pese sua força, no direcionamento dos planos plurianuais, e sua importância na utilização planejada de recursos que promovam crescimento da renda e emancipação dos brasileiros, ainda aguarda deliberação legislativa, motivo por que ainda vige, mesmo que aleijada de mecanismos institucionais e monetários, a PNDR I.

1.2 Estrutura e metodologia do trabalho dissertativo

A dissertação está construída com base na metodologia apresentada acima, que, ao considerar uma política pública como paradigma, demanda uma análise por meio da depuração de seus elementos, quais sejam, princípios metafísicos, hipóteses gerais, metodologias e instrumentos específicos. Quanto à abordagem do problema, é seguido, predominantemente, o método qualitativo, mas também é feito levantamento de dados quantitativos para, em conjunto com a bibliografia tomada como referencial, confirmar ou ajustar as hipóteses levantadas.

Do ponto de vista das fontes utilizadas, faz-se análise de bibliografia (livros, artigos, cartilhas, dissertações, teses etc.), de documentos (ofícios, planilhas de dados, anexos de leis orçamentárias, dados em sites oficiais) e de dispositivos legais (Constituição Federal, leis, projetos de lei e de emenda à constituição, decretos, portarias etc.). Também é utilizada jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), partindo-se de acórdão paradigmático para o desenvolvimento regional e, posteriormente, investigando-se, em seguida, as movimentações posteriores do Órgão nessa temática. Igualmente, são feitas consultas a órgãos e entidades da administração pública federal, como forma de colher dados atualizados que venham a sustentar as conclusões.

Não são feitas citações ao texto constitucional vigente, por considerar-se um conhecimento presumido do leitor. Referências a dispositivos de decretos e demais instrumentos normativos específicos ao objeto, por outro lado, terão remissão em rodapé.

Por esse motivo, a dissertação opera um método hermenêutico, no que diz respeito às fontes jurídicas, e um método dialético, visto que, como se afirmou anteriormente, o Direito é um dos componentes de uma política pública. Entende-se que as vontades apresentadas juridicamente modificam e, ao mesmo tempo, são confrontadas por outros sistemas de ação, criando uma realidade nova para todos os elementos envolvidos. Esses

choques simbólicos criam problemas que precisam ser solucionados. E é esse o motivo pelo qual não se vê o trabalho tão próximo do método hipotético-dedutivo, já que não se busca, tão somente, afirmar ou negar as hipóteses, mais ajustá-las, incrementalmente, ao paradigma da necessidade de equalização das desigualdades entre regiões, conforme exige o direito constitucional positivo de 1988. Trata-se, finalmente, de uma pesquisa que se pretende aplicada, na medida em que visa à geração de conhecimentos que melhorem a cognoscibilidade do objeto em estudo.

Os quatro elementos que compõem a PNDR são segmentados em duas seções. Na primeira, apresentam-se os princípios metafísicos gerais e as hipóteses de ação; na segunda, os instrumentos específicos de financiamento e a metodologia. O propósito da divisão é apartar os elementos mais gerais e mandamentais (princípios e hipóteses) dos mais concretos e operacionais (instrumentos e metodologias). Deixar a metodologia no final também possui uma justificativa retórica, visto que, como se verá, é o elemento em que mais problemas surgem. A última seção do trabalho visa à apresentação de mais um componente no estudo regional, qual seja, o ambiente federalista. A lógica é simples: a existência de uma federação dá espaço para o surgimento de desigualdades. Na medida em que não exista uma preocupação territorial explícita, baseada em solidariedade regional, a desigualdade se retroalimenta. Apenas aproximando o estudo da PNDR de uma crítica ao pacto federativo para redução das desigualdades regionais, portanto, é que se pode direcionar às conclusões do trabalho.

Dessa forma, a segunda seção do trabalho tem início tratando dos princípios implícitos e explícitos à Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Aqueles são seis: 1. Redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras, 2. Equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, 3. Orientação dos programas e ações federais no território nacional, 4. Enfoque territorial, 5. Articulação intersetorial e 6. Abertura institucional para a sociedade civil; estes são três: 1. Valorização da diversidade geográfica, 2. Fomento a mecanismos de integração e 3. Perspectiva triangular entre Estado, Direito e Desenvolvimento. Em seguida, o capítulo segue para uma análise das hipóteses de ação da PNDR, que são: 1. Estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional em múltiplas escalas, 2. Atuar nas áreas prioritárias delimitadas, 3. Trabalhar um Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional e 4. Considerar a pobreza como consequência de expressões territoriais.

Para discorrer sobre os instrumentos específicos de fomento da Política, abre-se uma terceira seção. Primeiramente, descrevem-se os subelementos: 1. Financiamento pelo

Orçamento Geral da União (OGU), 2. Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs), 3. Fundos de Desenvolvimento das Regiões (FDRs) e 4. Financiamento por meio de incentivos fiscais. Ato contínuo, são apreendidas do texto normativo e demais documentos as metodologias vinculadas à PNDR: 1. Tipologia, 2. Regionalização orçamentária, 3. Aderência de instrumentos específicos, 4. Caráter *bottom-up*. Trata-se, em seguida, do que se decidiu chamar de “desacoplamento metodológico” da Política, forma de realizar crítica à incompletude da PNDR nesse elemento da política pública. Parte relevante deste momento da pesquisa é a apresentação de resultados de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A última seção do trabalho dissertativo preocupa-se, como não poderia deixar de ser, com o *background* de qualquer pensamento territorial: a partição do poder soberano entre os atores políticos do Estado. Em outras palavras, discute-se o pacto federativo brasileiro. Poder-se-ia, evidentemente, trasladar este debate para o começo da dissertação. Não se o quis, contudo, por uma razão simples. Procurou-se, desde o início do texto, já tocar o objeto da análise. Caso se se tivesse optado por iniciar com o tema do federalismo, haveria um *gap*, uma solução de continuidade entre esta introdução e, efetivamente, a aplicação da metodologia acima eleita. Não se quis iniciar o estudo com laudas profundamente teóricas e conceituais. Em vez disso, foi preferível apresentar o problema primeiro e, em seguida, complexificá-lo no que coube. Isso posto, esta parte do trabalho tem início com a apresentação dos quatro princípios em que a doutrina vê repousado o federalismo: autonomia, cooperação, coordenação e equidade. Finalmente, argumentos adicionais são segmentados em tópico específico, por tratarem da relação entre a Carta de 1998 e o desenvolvimento regional nesse contexto da Federação.

A tabela abaixo resume os elementos metodológicos do trabalho:

Tabela 1: Elementos metodológicos da dissertação

Objetivo Geral	Investigar como e em que medida os elementos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional estão ancorados no arcabouço jurídico pátrio, haja vista o imperativo de reduzir as disparidades interregionais estruturais brasileiras.	
Pergunta Geral	Como e em que medida os elementos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional estão baseados juridicamente?	
Hipótese Geral	Os mecanismos jurídicos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional possuem forte base axiológica, mas perdem eficiência pela falta de integração e conexão entre os diversos instrumentos.	
	Objetivos Específicos	Hipóteses

Seção 2: A base axiológica da Política e sua aproximação da realidade por meio de hipóteses gerais de atuação.	2a) Apresentar e comentar os princípios gerais da PNDR; 2b) Indicar as hipóteses de ação da PNDR.	2a.1) Existem princípios explícitos e implícitos; 2a.2) Os princípios encontram forte respaldo normativo e teórico; 2b.1) As hipóteses são satisfatórias; 2b.2) Existe fragmentação quanto a indicadores, metas e resultados claros.
Seção 3: Instrumentos específicos e insuficiência metodológica da PNDR	3a) Evidenciar os instrumentos específicos de financiamento da PNDR; 3b) Identificar os elementos metodológicos da PNDR.	3a.1) Existem diversas possibilidades de financiamento; 3a.2) A pulverização de mecanismos representa uma fragmentação pela perda de eficiência; 3b.1) Inexiste metodologia clara de atuação em desenvolvimento regional; 3b.2) A falta de uma metodologia, insculpida em norma, é o principal fator de insucesso da PNDR.
Seção 4: Inovações constitucionais para o desenvolvimento regional e pacto federativo brasileiro: uma crítica necessária.	4a) Discutir o pacto federativo brasileiro com vistas ao desenvolvimento regional; 4b) Apontar os quatro princípios teóricos que compõem um Estado federal; 4c) Abordar a Constituição Federal de 1988 na perspectiva do federalismo e do desenvolvimento regional.	4a) Discutir o federalismo brasileiro tem importância teórica e prática para a questão regional; 4b.1) Dentre os princípios estudados, existe tendência a valorização da autonomia e fragilização da coordenação; 4b.2) A equidade como princípio é negligenciada; 4c) A constituição dá passos fortes para a superação jurídico-formal das desigualdades.

Fonte: elaboração própria.

Cada seção tem conclusão própria, para facilitar a análise crítica ponto a ponto. O problema geral do trabalho, a despeito disso, é respondido, em sede de conclusão, resumidamente, com uma análise indicativa de forte fragmentação da PNDR I, sobretudo no que diz respeito à ausência de uma metodologia integrativa que esteja insculpida em norma. Esse problema decorre e agrava a estrutura federativa brasileira, que, alheia a uma coordenação nacional eficaz, acostuma-se à competição. Isso rompe a unidade federativa e fragiliza a solidariedade entre as regiões. Apesar disso, o texto constitucional de 1988 criou

solo axiologicamente fértil para um aprimoramento incremental da Política, de forma a ajustá-la às críticas feitas neste trabalho.

2 A BASE AXIOLÓGICA DA PNDR E SUA APROXIMAÇÃO DA REALIDADE POR MEIO DE HIPÓTESES GERAIS DE ATUAÇÃO

Conforme visto anteriormente, princípios metafísicos gerais são a parte mais abstrata de qualquer política, indicando uma direção ampla na atuação pública, a qual conforma e dá sentido aos elementos mais concretos ou metodológicos. É certo que a ciência jurídica se empenha no estudo dos princípios, tendo para esse objeto uma teoria própria a tratar de sua fundamentação, interpretação e colisão, de forma a diferenciá-lo dos demais tipos normativos. Não é, contudo, essa vertente científica que a presente seção quer levantar.

Certamente, por ser tratar de uma pesquisa em direito e políticas públicas, não é aleatório que esta dissertação busque a fonte axiológica da PNDR, primeiramente e sobretudo, no texto constitucional vigente. Em um Estado de direito democrático, a *potestas* estatal, circunscrita, no caso, a sua atuação pelo desenvolvimento regional, pressupõe legalidade e legitimidade⁷⁶, e o texto da Constituição de 1988, conformando toda a ordem jurídica pátria, é denotativo de ambos.

Nesse sentido, um dispositivo constitucional poderá, regra geral, ser compreendido como princípio, ao mesmo tempo, nas duas estruturas epistemológicas: no direito como norma-princípio e nas políticas públicas como princípio metafísico geral. Tal fato não representa, tampouco, uma preocupação classificatória deste estudo⁷⁷. A classificação aqui estruturada, tendo em mente o papel unificador e norteador que desempenham em uma política pública, divide os princípios metafísicos gerais em explícitos ou implícitos.

2.1 Princípios explícitos do desenvolvimento regional brasileiro

Consideram-se princípios explícitos aqueles que figuram como nucleares para o sistema de desenvolvimento regional brasileiro, haja vista os textos normativos centrais à matéria, quais sejam, a Constituição Federal de 1988 e o Decreto 6.407/2007. Muito embora, na topografia legislativa dos documentos mencionados, não haja, literalmente, um conjunto de princípios exclusivos em desenvolvimento regional, pela leitura dos dispositivos, percebem-se, explícitas, vontades legislativas de importância primeira, as quais devem basear a atuação

76 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 115.

77 Uma aproximação não intencional das perspectivas apresentadas é feita por Marcelo Neves. Nesse sentido, o princípio serviria tanto como referencial para solução de um caso concreto como um elemento que deve ser interpretado conjuntamente à totalidade do sistema. Vê-se, assim, uma circularidade axiológica. Para mais esclarecimentos conferir NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais**. São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 120.

do poder público.

2.1.1 Redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras

Trata-se do principal elemento que motiva a existência de PNDR, considerado um dos objetivos fundamentais da República, em conformidade com o inciso III, *in fine*, do artigo 3º da Constituição de 1988. Paulo Bonavides informa que erradicar as desigualdades é urgente, porque “[n]o vulcão social das disparidades, as reivindicações esmagadas ou desatendidas acabarão por arruinar os laços da união e - afrouxados estes - consumir o termo da aliança federativa”⁷⁸. Nesse sentido, o mesmo autor entende que a Carta de 1988 traz, ainda que tímida, uma “abertura regionalista”, porque “deslocou a questão regional para uma posição de normatividade acerca da qual a percepção do legislador ordinário parece não haver ainda atentado na devida conta”⁷⁹. A importância desse dispositivo é tamanha que sua leitura precisa ser feita sistematicamente combinada com o artigo 5º, parágrafo 2º, “enquanto enunciado normativo de um direito e garantia fundamental; isto porque todo princípio constitucional é, na essência, também direito fundamental e garantia inviolável da ordem jurídica”⁸⁰.

Este princípio, tendo em vista sua amplitude, só pode ser considerado em apartado dos demais para fins pedagógicos de análise. Primeiramente, por se considerar a República Federativa do Brasil uma união madura entre todos seus entes federados, sob a estrutura de um Estado de direito democrático, é lógica a dedução de que a todos cabe agir com o propósito de reduzir as desigualdades. Assim, exige-se uma atuação transversal entre Estados, Municípios e União⁸¹. Segundamente, desigualdade é diferente de diversidade⁸²; esta é

78 BONAVIDES, Paulo. Federalismo regional num país periférico. In BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho**. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 450.

79 BONAVIDES, Paulo. Federalismo regional num país periférico. In BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho**. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 457.

80 BONAVIDES, Paulo. Federalismo regional num país periférico. In BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho**. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 458.

81 Confira-se a análise feita no ponto 2.1.5.

82 Hugo de Brito Machado Segundo, após considerar algumas situações em que ser desigual a outrem não implica prejuízo, com base na lógica rawlseniana, explica que “desigualdades são saudáveis, e mesmo desejáveis, desde que conduzam a situação na qual se melhore a situação de todos, e na qual as diferentes posições estejam ao alcance de todos. Desigualdades que *melhoram* a situação de todos são exatamente aquelas que decorrem de uma melhor posição ocupada por algumas pessoas em virtude do trabalho, do esforço, do talento ou da ousadia, pois o estímulo de tais qualidades fará com que os membros da sociedade produzam resultados que terminam, de uma forma ou de outra, por reverter em proveito de todos” (grifo do original). O mesmo autor, em sequência, observa que o liame para definir se o esforço individual foi pleno e trará resultados

salutar, em decorrência do princípio trabalhado no ponto 2.2.1 desta seção, ao passo que aquela pode ser prejudicial na medida em que fira o acesso equânime às oportunidades de desenvolvimento⁸³. Assim sendo, separar as ideias contidas neste princípio, para seguir-se a lógica do legislador, tem propósito didático, favorecendo a análise e a apreensão do sentido de cada dispositivo.

O Texto Magno também refere a redução das assimetrias regionais malélicas em seu artigo 170, inciso VII, no capítulo que versa sobre os princípios gerais da atividade econômica. Igualmente, o Decreto 6.047 de 2007, logo em seu artigo 1º, *caput*, apresenta como um dos dois objetivos centrais da PNDR a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras⁸⁴.

O Catálogo de Exporregiões do Ministério da Integração Nacional (doravante, Catálogo ou Catálogo de Exporregiões) deixa claro que “[a] construção de um país mais justo e solidário, capaz de assegurar cidadania e qualidade de vida aos brasileiros de todas as regiões, é o foco da Política Nacional de Desenvolvimento Regional [...]”⁸⁵. Faz-se, dessa forma, menção tanto ao inciso III, já discutido anteriormente, como ao inciso I do artigo 3º da Constituição. Pode-se interpretar, com a aproximação desses dois dispositivos, que desenvolvimento regional deve ser vetorizado rumo à melhoria da qualidade de vida para e ao exercício pleno de direitos por todos os brasileiros. A preocupação em regionalizar a política de desenvolvimento não é ensimesmada, portanto, decorrendo do prejuízo humano que as assimetrias regionais criam⁸⁶.

Apesar disso, Aristides Monteiro Neto apresenta estudo no qual informa ser “[...] verdade que os desequilíbrios regionais da atividade produtiva não foram alargados na última década, porém sua redução foi lenta e muito dependente de orientações programáticas

satisfatórios é delicado; por isso, é possível que, “por mais que se esforce, inove, arrisque e trabalhe, alguém nascido na base da pirâmide social tenha cada vez menos chances de ascender. E vice-versa”. Essa desigualdade de resultados, então, pode gerar, inclusive, desigualdade de oportunidades, por exemplo, para a prole do mal sucedido. Confira-se em MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Tributação e desigualdades sociais: reflexões sobre o sistema brasileiro**. 22p. Manuscrito cedido pelo autor, p. 3-5.

83 Confira-se a análise feita do princípio seguinte, no ponto 2.1.2.

84 “Art. 1º A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras [...]”

85 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 7.

86 O Catálogo afirma que “[o] resgate da dívida inscrita nos indicadores sociais e econômicos implica transformar o potencial de riqueza das regiões e sub-regiões brasileiras em instrumento de promoção do desenvolvimento”. É mais uma prova de que o desenvolvimento regional surge como estratégia para a consecução dos objetivos estipulados pelo constituinte no artigo 3º da Carta de 88. Confira-se BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 7.

governamentais, na maioria das vezes, pouco estratégicas”⁸⁷. O principal motivo desse descompasso é a importância dada, na agenda pública, a políticas com reatamento nas desigualdades regionais, mas sem pensamento estratégico territorial⁸⁸.

2.1.2 Equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento

Não existia racionalidade nem justiça se os recursos e oportunidades de desenvolvimento fossem igualmente repartidas pelo território nacional. A estrutura produtiva brasileira é complexa, e a atuação pública deve levar em consideração tal fato, fortalecendo regiões em que seja perceptível maior necessidade de estímulo. Agir com equidade, portanto, é levar em consideração a diferença na hora de planejar o desenvolvimento.

Agir com foco na equidade é uma complementação da atuação para redução das desigualdades dos níveis de vida; ao passo em que esta é o resultado esperado, aquela é o caminho a ser trilhado. Isso é perceptível já na base normativa da Equidade, explicitamente encontrado no *caput* do art. 1º do Decreto 6.047/2007⁸⁹, que põe ambos os princípios lado a lado.

Se deve haver equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, pela lógica, o Estado deve ter disponíveis essas oportunidades de desenvolvimento, as quais serão repartidas por equidade. Em outras palavras, é dever do Estado brasileiro, primeiramente, dispor de um projeto de desenvolvimento para a Nação. Em seguida, deve esse projeto estar consciente das assimetrias entre as regiões, para que o acesso às oportunidades seja equitativo. Apenas assim, será possível a promoção do bem de todos os brasileiros, independentemente de quaisquer preconceitos, inclusive o de origem. Essa deve ser a interpretação conjunta dos incisos II, III e IV, artigo 3º, da Constituição Federal.

O Catálogo de Exporregiões destaca os “contrastes [existentes] entre o rico patrimônio natural e cultural e as desigualdades socioeconômicas que se abate sobre as

87 MONTEIRO NETO, Aristides. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 19-38, janeiro/junho 2015, p. 35.

88 Exemplificativamente, percebe-se que, “[p]ara o governo federal, o seu principal agente, cuja atuação tem forte reatamento territorial, tem sido o BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social], ora pelo montante de recursos, ora pelas escolhas setoriais estratégicas que ele pode mobilizar. Não obstante, deve-se assinalar que sua orientação estratégica fundamental não é a do desenvolvimento regional”. Confirma-se em MONTEIRO NETO, Aristides. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 19-38, janeiro/junho 2015, p. 36.

89 “A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR tem como objetivo objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento [...]”.

regiões mais pobres e isoladas [...]”⁹⁰. Isso quer dizer que, muito embora detentoras de grandes potencialidades, a reprodução de estruturas atrasadas impede o acesso ao desenvolvimento. Um dos mecanismos para superar tal fato é priorizar a interiorização do desenvolvimento, a qual apenas será possível com a igual interiorização de diversas outras políticas públicas - tais como que garantam à população a oportunidade de se manter, caso queiram, nas regiões de origem; o que só é “alcançável por meio de decisivos investimentos nas áreas de saúde, infra-estrutura, modernização de serviços e apoio às atividades produtivas”⁹¹.

2.1.3 Orientação dos programas e ações federais no território nacional

Profundamente relacionado com os elementos metodológicos a serem expostos na seção terceira deste trabalho, a base normativa deste princípio encontra-se explicitada explicitada, no Decreto 6.047 de 2007, também no seu artigo 1º, parte final⁹². Pela leitura do dispositivo, percebe-se a intenção do legislador de que as diversas políticas públicas setoriais do Governo Federal levem em consideração a classificação tipológica feita do território nacional. A orientação dos programas e ações deve ir, portanto, ao encontro das áreas eleitas como prioritárias ou sensíveis, de acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Além disso, mais adiante, o mesmo Decreto, no artigo 5º, *caput* e parágrafos⁹³, destaca que as propostas de execução apresentadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR) devem ser traduzidas em linguagem

90 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 32.

91 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 10.

92 “Art. 1º A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR [...] deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição.”

93 “Art. 5º A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional apresentará os planos, programas e ações de desenvolvimento regional, com a inclusão da sua expressão financeira no Plano Plurianual, e com sua priorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao Presidente da República, para que este considere quanto à sua apresentação conjunta ao Congresso Nacional, nos termos do art. 166 da Constituição.”

§ 1º A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional poderá sugerir ao Presidente da República a apresentação de revisões e complementação dos planos, programas e ações de desenvolvimento regional, bem como do Plano Plurianual, na forma da legislação específica.

§ 2º A apresentação dos planos, programas e ações de desenvolvimento regional ao Presidente da República se dará noventa dias antes do término do prazo de encaminhamento do Plano Plurianual ao Congresso Nacional.

§ 3º Ressalvadas as revisões e complementação de que trata o § 1º deste artigo, a alteração da definição de Mesorregiões Diferenciadas e outros espaços sub-regionais não afetará o âmbito da aplicação de Políticas e Planos de Desenvolvimento Regional já aprovados pelo Congresso Nacional”.

orçamentária e inseridas nas peças do orçamento da União. Dessa forma, as inúmeras ações federais, nas mais variadas áreas, precisam compreender a complexidade regional, bem como as ações especificamente de desenvolvimento regional devem adequar-se à tipologia da PNDR e ter prioridade de inclusão na lei de diretrizes orçamentárias.

Tudo isso quer dizer que a atuação federal para a redução das desigualdades regionais encontra na dinâmica orçamentária uma importante aliada, seja pela priorização de ações específicas, seja pela regionalização de políticas setoriais outras. O texto do Decreto 6.047/2007 vem reiterar, então, o que já estava expresso no artigo 165, §§ 1º, 4º e 7º do texto constitucional vigente.

2.1.4 Enfoque territorial

Inserido no Decreto 6.047/2007 no artigo 4º⁹⁴, sem dúvidas, trata-se de um dos maiores destaques da Política de Desenvolvimento Regional ao superar uma perspectiva tradicional, que trabalha o desenvolvimento a partir das conhecidas macrorregiões brasileiras, para chegar a uma visão mais micro, próxima à realidade das pessoas. Vitarque Coêlho, em levantamento de dados mediante entrevista com atores do desenvolvimento regional, suscita que a visão territorial é de importância central na teoria do desenvolvimento, na medida em que “as políticas setoriais convergem, se encontram no território”⁹⁵.

É necessária, antes de dar prosseguimento, uma breve digressão teórica sobre os elementos conceituais aqui trabalhados. Com base em Rogério Haesbaert⁹⁶, a categoria principal da ciência geográfica é o espaço, considerado uma relação simbiótica entre elementos naturais e humanos, a qual permite, numa perspectiva filosófica, a própria existência do tempo. Espaço é, necessariamente, complexidade, pluralidade e abertura. O espaço são todos os espaços, e todos os espaços estão em constante (re)construção. O espaço geográfico será, portanto, uma “dimensão espacial da sociedade, indissociável com sua relação com a natureza”⁹⁷. Da categoria conceitual “espaço” decorrerão os conceitos de

94 “Art. 4º A PNDR se pauta pelos enfoques territoriais e pela articulação intersetorial, e será executada mediante promoção e implementação de planos, programas, ações e instrumentos financeiros”.

95 O autor continua: “O território deve ser então um articulador das políticas públicas setoriais, uma categoria estruturante da política pública, que deveria instruir a programação dos instrumentos de intervenção governamental”. Para ambas as citações, confira-se COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o farol: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 125.

96 HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014, p. 35.

97 HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014, p. 35.

território, ou “espaço-poder”⁹⁸, de lugar, ou “espaço-vivido”⁹⁹ e, finalmente, de região, a qual ora se comporta como elemento de análise - um recorte arbitrário no espaço, para melhor estudá-lo ou administrá-lo -, ora surge como experiência prática de diferenciação - regionalização - espacial¹⁰⁰. Para os fins deste trabalho, ambas as conclusões do autor são pertinentes. Primeiro, é necessário não valorizar em excesso os conceitos, haja vista sua mutabilidade e atualização; tratam, portanto, de ferramentas¹⁰¹. Para além disso, as categorias convivem harmonicamente e formam, entre si, uma constelação conceitual, haja vista a heterogeneidade de suas relações internas e a possibilidade de serem utilizados em outros objetos e outras ciências¹⁰². A prova disso é que o lugar, dizendo respeito “à significação e à experimentação concreta do mundo”¹⁰³, aproxima-se da visão do autor de região como “artefato”; como arte, sem dúvidas, haja vista a aplicação de uma metodologia de análise, mas, também, como fato (arte + fato = artefato), visto que os recortes espaciais, se existem, não são arbitrários, decorrendo de uma diferenciação que leva em conta as coesões existentes^{104 105}. Também a ciência econômica mais crítica consegue perceber que “o espaço é

98 HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014, p. 43.

99 HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014, p. 45.

100 HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014, p. 41.

101 HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014, p. 49.

102 HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014, p. 33.

103 HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014, p. 46.

104 HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de insegurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014, p. 42.

105 Outro seria, conforme parte da doutrina, o conceito jurídico de região, relacionado a um recorte territorial com capacidade político-legislativa autônoma. Paulo Bonavides tem ampla produção acadêmica com vistas ao estudo do elemento regional nas constituições brasileiras e à defesa da necessidade de uma maior participação política do Nordeste na vontade nacional, como forma de garantir sua própria emancipação: “As Regiões são em tudo objeto de uma ação conjunta do Executivo e do Legislativo, via formulação de projeto e execução de planos que contemplam o desenvolvimento, mas em lugar algum da Constituição se lhes dá conformação política, nem sequer administrativa, em termos de autonomia. [...] Tudo que lhes diz respeito, referente a matéria financeira, se faz por via da União ou dos Estados-membros, çao tendo sido, de conseguinte, relevante, por esse prisma, o acréscimo constitucional de juridicidade que a Carta de 1988 - apesar de havê-las reconhecido formalmente para efeitos administrativos - trouxe às Regiões, hoje partes territoriais de extrema importância no que toca ao futuro da Nação, como é o caso da Amazônia”. Veja-se BONAVIDES, PAULO. Federalismo regional num país periférico. In BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho**. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 462. Confirmam-se também, exemplificativamente, BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a necessidade de uma revisão da forma de Estado. In BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 390-416 e PESSOA, Emanuel de Abreu. **O Regionalismo nos Estados Unitário, Federal e Regional**. 2008. 273 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008, p. 203. Aspectos jurídicos do termo região também podem ser encontrados em LEITÃO, Roberto Guilherme. **Constituição e a questão regional: por uma política de**

uma produção social, fruto dos conflitos que se estruturam historicamente e das lutas travadas nesse ambiente socialmente construído”¹⁰⁶.

Dessa forma, tanto a perspectiva política como a econômica transitam de um recorte das regiões para um outro baseado em territórios¹⁰⁷, espaços vividos nos quais se aproximam pessoas reais e experiências econômicas.

Nesse sentido, o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 informa existirem dois tipos de políticas públicas que impactam a dimensão regional, quais sejam, as setoriais e as territoriais¹⁰⁸. As setoriais podem ser essencialmente econômicas, como a valorização do salário mínimo, sociais, como a melhoria da rede do Sistema Único de Saúde (SUS), ou assistenciais, no caso do Programa Bolsa Família (PBF). As políticas de caráter territorial podem ter base rural, regional, ambiental ou urbana, estando mais preocupadas com um planejamento geográfico e diferenciado.

A visão territorial do desenvolvimento, muito embora traga um grande esclarecimento para a questão regional, não é imune a questionamentos, como já se viu na introdução, sobretudo de economistas mais críticos da Universidade de Campinas. A despeito disso, vale salientar que é também preocupação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional dar prioridade a ações públicas que, ao mesmo tempo, tenham alcance territorial e que sejam capazes de estar integradas entre si. A preocupação metodológica com a coordenação das iniciativas locais, dessa forma, deve ser uma constante¹⁰⁹.

Assim sendo, o enfoque territorial é priorizado, porque “[n]osso território,

enfrentamento e superação das desigualdades regionais. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011, p. 33-36.

106 COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 170.

107 GORENSTEIN, Silvia. Da região ao território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 22-38, jan./jun. 2014, p. 25. Na mesma obra, a autoria destaca que, “[e]m suma, há uma reconfiguração teórica que rejeita a visão do espaço como ‘recipiente’ de recursos e fatores produtivos. O lugar importa e, nesse sentido, o território é conceituado a partir da combinação de atributos que compõem um palco privilegiado para inter-relações econômicas baseadas na confiança e na proximidade”. Confira-se em GORENSTEIN, Silvia. Da região ao território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 22-38, jan./jun. 2014, p. 26. Esse modelo territorial com rebatimento nos espaços “[...] expressa parte da materialidade dos projetos de desenvolvimento executados pelo Estado e dá-se no âmbito dos processos sociais vigentes”. Confira-se em VITTE, Claudete de Castro Silva. O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas experiências recentes no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-18, janeiro/junho 2015, p. 3.

108 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO ESTRATÉGICO. **PPA 2016-2019**: Mensagem Presidencial. Brasília: 2015. Disponível em <<<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>>. Acesso em 29 de dez. de 2016, p. 191.

109 Confira-se BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n.], 2006, p. 46.

submetido aos diversos ciclos econômicos e diferentes processos de ocupação, guarda marcas culturais, territoriais, sociais e econômicas expressivas”¹¹⁰. Valoriza-se, portanto, a imensa diversidade de possibilidades que o território brasileiro proporciona, potencializando as iniciativas em desenvolvimento.

2.1.5 Articulação intersetorial

Também constante do Decreto 6.047/2007, em seu artigo 4º, *in fine*¹¹¹, sendo decorrência lógica de uma administração pública transversal e coordenada. A necessidade de articulação multissetorial também consta no artigo 7º, incisos III e IV do mesmo documento legislativo, como explicitação da competência do Ministério da Integração Nacional para a execução da PNDR¹¹². Percebe-se, portanto, que a conjunção de esforços deve-se dar (i) horizontalmente, entre pastas diferentes; (ii) verticalmente, entre o Ministério gestor da PNDR e suas entidades vinculadas, aos quais cabe, primeiramente, a execução da Política; e (iii) transversalmente, entre matérias diferentes. Para todas as formas de articulação e consequente execução, a CPINDR tem um papel primordial de aproximação dialógica entre esferas do Governo Federal, para definição de prioridades e para avaliação dos rebatimentos das políticas sociais nos territórios.

O Sumário Executivo da PNDR destaca ser necessária uma “sinergia entre atores públicos e privados e da convergência de ações entre órgãos de governo em todos os níveis”¹¹³. A atuação estatal para o desenvolvimento será melhor trabalhada adiante, por ser indicativo principiológico implícito a todo o texto normativo analisado. No momento, basta destacar que a Política exige, para seu sucesso, uma convergência dos atores visando ao desenvolvimento. Para tanto, diversos espaços institucionais, tais como a própria CPINDR -

110 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 3.

111 “Art. 4º A PNDR se pauta pelos enfoques territoriais e pela articulação intersetorial, e será executada mediante promoção e implementação de planos, programas, ações e instrumentos financeiros”.

112 “Art. 7º Compete ao Ministério da Integração Nacional e às suas entidades vinculadas, na execução da PNDR:

[...]

III - articular com os demais Ministérios a integração de programas e ações setoriais, visando a execução dos planos, programas e ações da PNDR;

IV - operacionalizar, juntamente com suas entidades vinculadas, os planos, programas e ações da PNDR, atendendo às prioridades definidas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional;

[...]”.

113 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 21 de novembro de 2016, p. 19.

mais especificamente seu Comitê Executivo¹¹⁴ -, os Conselhos Deliberativos das superintendências regionais de desenvolvimento e os Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas¹¹⁵.

O mesmo documento ministerial, em, pelo menos, dois momentos, informa a complementaridade entre as diversas políticas setoriais federais com vistas ao desenvolvimento regional, o que torna imprescindível uma orientação transversa. Seja para considerar a educação como uma base fundamental sobre a qual se sustente o desenvolvimento regional¹¹⁶, seja para aproximar as políticas sociais das de desenvolvimento e, assim, potencializar o acesso de todos às riquezas locais¹¹⁷, a mensagem passada não é outra senão a de que as políticas precisam ser coesas, dialógicas e partícipes de um projeto mais amplo de planejamento público.

A base normativa da CPINDR é, primeiramente, o decreto nº 6.047/2007, o qual cita, por diversas vezes no decorrer do texto, competências da Câmara para, dentre outras ações, “aprovar o uso de recursos dos fundos setoriais de Ministérios, com expressa anuência deste” (art. 6º, § 1º, parte final) e “a definição de Mesorregiões Diferenciadas proposta pelo Ministério da Integração Nacional e aprovada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional” (art. 3º, II, parte final). O mesmo instrumento, modificando o decreto nº 4.793/2003 (que apresenta os integrantes da Câmara e organiza seus Comitês Executivos), indica atribuições à CPINDR, vinculando-a à PNDR à articulação com

114 “O Comitê Executivo da Câmara propôs a criação de grupos de trabalho voltados à promoção da transversalidade das ações, [atuando prioritariamente] nos espaços onde já existem programas e ações de desenvolvimento regional em curso [...]”. Confira BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional**. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 21 de novembro de 2016, p. 27.

115 “Art. 3º A PNDR comportará a definição de estratégias de desenvolvimento regional nas escalas seguintes:

[...]

II - na escala sub-regional, o Governo Federal atuará, prioritariamente, por meio de seus Programas, em escala mesorregional, considerada a definição de Mesorregiões Diferenciadas proposta pelo Ministério da Integração Nacional e aprovada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada pelo Decreto no 4.793, de 23 de julho de 2003.

[...]

§ 5º Para fins deste Decreto e, especialmente, do disposto no inciso II do **caput** deste artigo, entende-se por Mesorregião Diferenciada o espaço subnacional contínuo menor que o das macrorregiões, existentes ou em proposição, com identidade comum, que compreenda áreas de um ou mais Estados da Federação, definido para fins de identificação de potencialidades e vulnerabilidades que norteiem a formulação de objetivos socioeconômicos, culturais, político-institucionais e ambientais.

[...]”.

116 “O divisor macrorregional aponta a conclusão de que o país precisa realizar esforço concentrado no campo da educação como suporte para a redução das desigualdades regionais”. Confira BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional**. Brasília, DF: [s.n.], 2006, p. 16.

117 “Destaca-se também a necessidade de articulação com as políticas sociais, para suscitar maiores oportunidades de inserção da população hoje alijada do progresso”. Confira BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional**. Brasília, DF: [s.n.], 2006, p. 86.

as demais políticas setoriais.

Por meio do artigo 12 da portaria nº 566 de 15 de março de 2007, ficou “criado, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, o Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional (CTDR). Os artigos seguintes da portaria indicavam os componentes, competências e procedimentos a serem seguidos pelo Comitê. Tratava-se de iniciativa crucial para efetiva articulação intersetorial e contínuo acompanhamento analítico da PNDR. Após a edição da Portaria nº 954, de 24 de novembro de 2010/MI, o Comitê deixa de existir.

Vê-se, dessa forma, que a atuação articulada, intersetorial e federativa apresenta-se indispensável, porque, agindo-se diferentemente, “não se desenvolvem as potencialidades da diversidade nacional”¹¹⁸.

2.1.6 Abertura institucional para a sociedade civil

Finalmente, o último dos princípios explicitamente colhidos dos documentos legislativos em comento preza pela participação social nas escolhas públicas em se tratando de desenvolvimento regional. É isso o preconizado no artigo 7º, inciso II, do Decreto 6.047/2007, quando o dispositivo informa caber tanto ao Ministério da Integração quanto aos demais órgãos a ele vinculados “ouvir opiniões e sugestões da sociedade, por meio de mecanismos e canais de participação que componham instâncias de concertação regional, quanto à formulação dos planos, programas e ações da PNDR, nas diferentes escalas referidas no art. 3º deste Decreto”.

É sabido que o gasto público possui um lado discricionário-político e um outro vinculado-técnico¹¹⁹. A decisão de em que alocar recursos públicos é profundamente político-majoritária. Um projeto de governo, por meio do sufrágio, é sagrado vencedor e, em seguida, é transformado em num plano plurianual. Dentro de um grande espectro de possibilidades, na

118 COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 165.

119 Confira OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 243-244. No mesmo sentido, BALEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Atualizador: Djalma de Campos. 15ª ed. São Paulo: Editora Forense, 1997, p. 78 e p. 80. Expressamente sobre a importância da legitimidade constitucional nas escolhas públicas, confira TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: Teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 139 e p. 160. Para Bercovici, o primeiro passo deve ser o planejamento público, direcionado à consecução de objetivos futuros que modifiquem a situação corrente. Para o autor, “[o] processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas, ainda mais em um regime federativo, como o brasileiro, em que o planejamento pressupõe um processo de negociação e decisão políticas entre os vários membros da Federação e setores sociais”. Confira BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado**. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 146.

lei de diretrizes orçamentárias, grosso modo, serão indicadas tanto a vontade arrecadatória estimada do governo como as prioridades de políticas públicas para o ano seguinte. Todas essas decisões decorrem da vontade popular, representada no Parlamento, e do projeto executivo eleito também pelo povo¹²⁰.

O outro lado da despesa é a técnica, baseada em elementos científicos racionais tanto da ciência econômica como da jurídica¹²¹. Está disposto em norma, portanto, os mecanismos de criação das peças orçamentárias, bem como as etapas de execução da despesa pública. Com base em padrões legais firmes a guiarem a administração de pessoas, de patrimônio e de recursos, o controle social da execução de políticas públicas, muito avançou¹²², sobretudo após a edição da lei nº 12.527 de 2011. O artigo 7º do referido instrumento legal, em seus incisos VI e VI, letra “a”, destaca ser obrigatória a publicidade tanto de informações relacionadas à despesa pública como das informações que sejam necessárias ao acompanhamento da execução e implementação das ações públicas¹²³. Dessa forma, existem mecanismos rígidos para criação formal da despesa pública, desde sua inclusão no orçamento até a prestações das contas. A legislação administrativo-financeira é farta nesse aspecto.

120 Muito embora, neste momento, seja utilizada a palavra “decisão”, não se quer, com isso, induzir ao pensamento de que ocorre uma escolha cirúrgica, infalível. Em vez disso, uma atuação/decisão em matéria de política pública será “[...] *le produit de plusieurs séquences parallèles qui (c'est ce qui différencie la science politique de la géométrie...) se rejoignent au cours de périodes spécifiques grâce à l'action d'acteurs plus ou moins identifiables selon les domaines et dont l'étude va de ce fait se révéler centrale*”. Dessa forma, busca-se afastar de uma visão ultra racionalista; “[à] *l'image conventionnelle du 'décideur' étalant devant lui l'ensemble des données du 'problème' se substitue celle du fonctionnement désordonné de systèmes d'acteurs mélangeant à plaisir des informations parcellaires [...]*”. Para ambas as citações, confira MULLER, Pierre. *L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique*. **Revue Française de Science Politique**, No 2, 2000, p. 189-208, p. 191.

121 Para uma discussão mais aprofundada sobre os espectros científicos que compõem a ciência das finanças, numa “concepção científica integral do fenômeno financeiro”, confira BUJANDA, Fernando Sainz de. **Sistema de Derecho Financiero**. Volumen I: Actividad financiera, Ciencia financiera y Derecho financiero, I - Introducción. Madrid, Imprenta Aguirre, 1977, p. 164-165.

122 Certamente, o grau de participação variará de acordo com o ente federado. Regra geral, contudo, “[a] participação direta no processo federal é diminuta, fazendo-se notar na fase de fiscalização e do controle da execução orçamentária”. Nos municípios a participação apresenta-se mais concreta. haja vista o advento da globalização moderna, “percebe-se a tendência para a afirmação da *cidadania local*, posto que os interesses da comunidade passam a depender da eficiência na prestação dos serviços públicos municipais (educação, saúde, assistência social) e na realização de obras, tudo o que constitui afirmação da *justiça social*”. Para ambas as citações, confira TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Volume V: o orçamento na Constituição. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 102.

123 “Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

[...]

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

[...]”.

O princípio em análise quer, sem desprestigiar o controle *ex post*, trazer o povo para a construção propriamente dita da PNDR. Mesmo, em tese, cabendo ao ente estatal a última palavra em matéria de políticas públicas¹²⁴, busca-se que a população possa construir participativamente o lado discricionário dos gastos, decidindo onde e como gastar. Tal postulado de ação encontra-se diretamente relacionado a uma percepção *bottom-up* da PNDR, quer dizer, as demandas de desenvolvimento regional são sugeridas pelas camadas dos atores sociais, os quais são os mais cientes dos problemas enfrentados e das demandas mais urgentes¹²⁵. O ente estatal atua como coordenador de interesses e catalisador de ações.

Percebe-se, assim, uma vontade de valorização dos mecanismos de comunicação e participação internos ao sistema de desenvolvimento regional, sem esquecer os instrumentos já consagrados pela Constituição Federal, tais como a possibilidade de denúncias ao controle externo e a ação popular¹²⁶. Por esse motivo, a ênfase do Sumário Executivo da PNDR, ao destacar que “políticas de desenvolvimento endógeno dependem da mobilização das forças sociais das regiões. Estas é que irão definir, a partir de sua leitura da realidade regional, as estratégias específicas de ação, por meio de pactuação em fóruns e outras instâncias de concertação territorial”¹²⁷.

2.2 Princípios implícitos do desenvolvimento regional brasileiro

Outros pilares da Política de Desenvolvimento Regional podem ser apreendidos ora por meio de uma leitura sistêmica dos textos legais, ora pelas exposições técnicas de

124 Muito embora existam diversas forças políticas disputando as decisões governamentais, presume-se, dentro de um cenário de Estado constitucional, que a última palavra na atuação pública seja do ente Estatal, dentro de sua função de aglutinação e coordenação dos demais atores sociais. A própria definição de “política pública” já traz, estampada em si, o elemento “Estado”. Como exemplo, Maria Paula Dallari Bucci destaca que “[a] política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito”. Confira BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 14.

125 “A sociedade civil se organiza territorialmente a partir da construção de uma identidade cultural e social. Assim, um dos desafios da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é estimular a transformação dos territórios em elemento estruturador de políticas públicas referidas”. Confira BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional**. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 80.

126 GARCIA, Leice Maria. Controle Social dos Gastos Públicos: Fundamentação, Limites e Possibilidade. In BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil: Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, p. 145.

127 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional**. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 21 de novembro de 2016, p. 16.

motivos feitas em documentos correlatos à PNDR. Dois princípios estão profundamente ligados um ao outro, quais sejam, a valorização da enorme diversidade do Brasil com uma necessidade de aproveitamento que integre os diversos quinhões territoriais. Um terceiro princípio é apresentado com o objetivo de afirmar o papel do Estado de Direito rumo à consecução de um desenvolvimento regional que atenda aos desígnios constitucionais humanistas. Trata-se, por óbvio, de um pressuposto lógico da própria existência da política em estudo.

2.2.1 Valorização da diversidade geográfica

A existência e a valorização da diversidade são elementos condicionantes da atuação pública em desenvolvimento regional. Este princípio decorre de uma interpretação lógica e sistemática dos textos técnicos que compõem a PNDR. Não se trata, portanto, de uma exegese normativa.

O Sumário Executivo da Política discorre a respeito do potencial endógeno das regiões brasileiras como elemento a ser canalizado e aproveitado, de forma inteligente, rumo ao desenvolvimento regional¹²⁸. Esse argumento pretende ir de encontro à tradicional forma de pensar a matéria, a qual considera alguns recortes territoriais brasileiros - sobretudo as macrorregiões Norte e Nordeste - como territórios problemáticos. Dessa forma, o *turning point* que permeará e conformará a episteme regional é a naturalização de que a) as diferenças são salutares e b) dessas diferenças serão retiradas estratégias próprias, mesmo que coordenadas, de desenvolvimento. Ou seja, tanto não se utilizam experiências desenvolvimentistas como paradigma de diagnóstico e tratamento do subdesenvolvimento em outras localidades, como também se aceita a importância de fatores estruturais e extra econômicos¹²⁹. A conciliação de potencialidades econômicas com “valores socioculturais diversos” deve ser uma constante¹³⁰.

128 “O Ministério da Integração entende que o caminho de redução das desigualdades passa pela valorização da magnífica diversidade regional do país. Isso significa dizer que o problema regional brasileiro encontra uma via de superação na exploração consistente dos potenciais endógenos de desenvolvimento das diversas regiões do país”. Confira BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 21 de novembro de 2016, p. 7.

129 “A matéria prima da Política é o imenso potencial de desenvolvimento contido na diversidade econômica, social, cultural e ambiental que caracteriza o Brasil”. Confira BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 21 de novembro de 2016, p. 12.

130 “A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de

2.2.2 Fomento a mecanismos de integração

Integrar “é a palavra-chave no processo de esforço coletivo da nação voltado para o objetivo de redução das desigualdades sociais e econômicas”¹³¹. Trata-se de uma percepção decorrente da intersectorialidade necessária para a execução da PNDR. A teoria do desenvolvimento, *lato sensu*, seria melhor apresentada no tópico seguinte deste trabalho. Por hora, basta destacar que o desenvolvimento é melhor compreendido como um processo constituído por diversos sub-processos, os quais, por sua vez, geram, entre si, relações de causalidade. Dessa forma, diversas atuações interferem positivamente na consecução Política de Desenvolvimento, tais como políticas públicas em saúde, educação, saneamento básico etc.

O espaço é um *locus* de encontro e de construção das políticas sociais e territoriais. Umas rebatem nas outras, e todas podem influenciar positivamente os espaços e, conseqüentemente, a dinâmica de vida dos habitantes. Por esse motivo, faz-se relevante um planejamento territorial dialógico e integrativo, que decida qual projeto de território se quer e qual governança a seguir¹³².

Acontece que a lógica do planejamento brasileiro, para Gilberto Bercovici, é restrita à tradução setorializada das atuações públicas na linguagem orçamentária. Para o autor, no Brasil, “[s]urgem planos, mas não há planejamento”¹³³, justamente porque, e na medida em que, não se busca a integração das medidas tomadas.

Pensar o desenvolvimento por meio de mecanismos integrativos, portanto, surge como um contrapeso gerencial aos imperativos de enfoque territorial, de abertura à sociedade civil e de complexidade territorial (pois uma fragmentação excessiva poderia desnaturar a própria política pública), visando à unidade, à eficiência e à efetividade do sistema de desenvolvimento regional.

valores socioculturais diversos”. Confira BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional.** Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 21 de novembro de 2016, p. 12.

131 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões:** Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 27.

132 VITTE, Claudete de Castro Silva. O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas experiências recentes no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p 1-18, janeiro/junho 2015, p. 3 e p. 5.

133 BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, M.aria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 14

2.2.3 *Perspectiva triangular entre Estado, Direito e Desenvolvimento*

Chama-se a relação entre Estado, Direito e Desenvolvimento de triangular por dizer respeito a uma relação necessariamente constituída por três vértices. O triângulo, como um todo, é implícito, mas formado por três elementos que, individualmente, podem ser estudados em apartado, decorrendo de indicações legais claras, que se irradiam por todo o ordenamento.

2.2.3.1 *Estado na PNDR: necessária mediação estatal da União Federal*

A literatura, muito embora não seja uníssona na conceituação de o que seja política pública, apresenta certos elementos definidores, que se repetem. Uma das características mais recorrentes é a que relaciona a política pública a uma ação governamental, com vistas à consecução de um interesse também público¹³⁴. Outros autores destacam a necessidade de programação e de planejamento e planos, sem os quais inexistem uma política pública¹³⁵. Assim, *lato sensu*, toda consideração preliminar sobre políticas públicas deve ser iniciada com uma análise da teoria do Estado, sobretudo em sua vertente de bem-estar social. Portanto, *stricto sensu*, uma compreensão correta das políticas públicas brasileiras em desenvolvimento regional necessita perpassar pelo entendimento do Estado de bem-estar social que se construiu no Brasil.

Ronaldo Fiani crê não existirem "razões teóricas para se esperar que uma ordem espontânea promova o funcionamento econômico de forma harmônica na sociedade moderna"¹³⁶. Em diversas passagens, sustenta que "é muito frágil teoricamente a ideia de uma sociedade com sua atividade econômica articulada única e exclusivamente por meio de

134 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 14.

135 Conferir AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumento de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 232; MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 53; BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 146. Este último autor também destaca que "o processo de planejamento começa e termina no âmbito das relações políticas, ainda mais em um regime federativo, como o brasileiro, em que o planejamento pressupõe um processo de negociação e decisão políticas entre os vários membros da Federação e setores sociais", Idem, *Ibidem*, p. 146.

136 FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 153.

mercados, ainda que esses mercados sejam todos perfeitamente competitivos"¹³⁷. A atuação estatal, então, desempenhará papel crucial na promoção do desenvolvimento regional, funcionando com base "em um 'modo de intervenção pragmático', o qual não valoriza em absoluto o princípio neoliberal nem o princípio do dirigismo estatal"¹³⁸. Esse caráter misto, inclusive, é o viés percebido na Constituição Federal vigente, a qual, privilegia as forças de mercado, a livre iniciativa e o trabalho e, ao mesmo tempo, destaca o papel estatal no planejamento, na efetivação de garantias fundamentais e na funcionalização social de direitos.

Apesar de relevante discutir-se teoricamente sobre o Estado de welfare, que, como já dito, induz, no Brasil, a atuação por meio de políticas públicas, é importante destacar que tal conceito não é absoluto. Esping-Andersen informa que a pergunta central sobre o bem-estar é “se - e em que condições - as divisões de classe e as desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo podem ser desfeitas pela democracia parlamentar”¹³⁹. Em outras palavras, o questionamento é se e como um arranjo institucional prestacional do Estado pode garantir direitos fundamentais sociais, que protejam os indivíduos. Três são os elementos para a modulação desse tipo de Estado, quais sejam, relação entre cidadania social e garantia de direitos, grau de “desmercadorização” e nível de estratificação social. O primeiro elemento diz respeito à percepção do rol de direitos sociais na composição da rede protetiva de cada indivíduo. Quanto mais direitos forem destinados à pessoa, maior será o grau de bem-estar. O segundo elemento trata do responsável pela proteção, se o Estado ou o próprio indivíduo, por meio das forças de mercado. Caso o sujeito possa afastar-se do mercado e, ainda assim, permanecer com seus direitos sociais mantidos, há um Estado de welfare “desmercadorizado”; por outro lado, caso haja forte impulso para que o indivíduo retorne a participar do mercado, sem o qual inexistirá segurança. Finalmente, por estratificação social entende-se a relação existente entre a cidadania versus a posição de classe de certa pessoa. Se a proteção depender da posição de classe, ou seja, da renda, por exemplo, haverá pouco bem-estar. Caso a proteção se dê de forma generalizada, independentemente da posição ocupada no jogo de classes, apenas pelo fato de alguém existir ou ser cidadão, o welfare será de um grau mais elevado.

Outros aspectos também são estudados na temática, como aquele que Sonia

137 FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito:** instituições e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 154-155.

138 AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, p. 261-286, jun. 2001, p. 270.

139 ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990. Tradução do Cap. 1, por Dinah de Abreu Azevedo, in **Revista Lua Nova**, nº 24, set. 1991, p. 88.

Draibe denomina de Estado de bem-estar ativo, que considera a proteção como uma via de mão dupla. Além da ação por parte do Estado, é preciso ressaltar o papel da educação na emancipação e empoderamento dos indivíduos, transformando-os de meros receptáculos das políticas públicas “em pessoas independentes, ativas, co-produtoras da sua própria proteção social”¹⁴⁰.

Vê-se, ademais, que o estudo dos interesses e objetivos sociais do *welfare State* - para, depois, nele situar a política pública de desenvolvimento regional -, é tarefa complexa, na medida em que, regra geral, a definição de um Estado de bem-estar “passa ao largo da questão de saber se as políticas sociais emancipadoras ou não; se ajudam a legitimação do sistema ou não; se contradizem ou ajudam o mercado [...]”¹⁴¹. A positivação formal da proteção social não deve, portanto, bastar-se a si mesma, já que “a política social é pensada no quadro mais amplo de relação entre Estado, desenvolvimento econômico e sistemas de proteção ‘social’”¹⁴². A experiência brasileira acrescenta doses adicionais de dificuldade na análise, segundo Gilberto Bercovici. Para o autor, vigora, no Brasil, um Estado “estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais”¹⁴³. Nesse contexto, as políticas públicas do Estado brasileiro formam um sistema complexo cujo objetivo, em última instância, deve ser a melhoria de vida dos cidadãos, cercando-os de uma prestação pública, baseada na efetivação dos direitos fundamentais.

O material de trabalho da PNDR destaca a atuação estatal federal para a matéria em, pelo menos, dois momentos. O Catálogo destaca que “[...] a redução das desigualdades regionais passa necessariamente pela articulação da ação pública em torno de realidades territoriais bem marcadas e reconhecidas”¹⁴⁴, deixando claro que o planejamento e a execução da Política são fundamentais para que se atinja a sua finalidade. O Sumário Executivo da

140 DRAIBE, Sonia M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In Hochman, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012, p. 31.

141 ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990. Tradução do Cap. 1, por Dinah de Abreu Azevedo, in **Revista Lua Nova**, nº 24, set. 1991, p. 98.

142 DRAIBE, Sonia M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In Hochman, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012, p. 29.

143 BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 160.

144 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n.], 2006, p. 3.

Política, na mesma toada e a seu turno, informa que “[a] PNDR é uma **política do governo federal**” (grifo do original)¹⁴⁵.

2.2.3.2 *O direito à vida digna*

Antes de tratar a relação entre o direito e o desenvolvimento (obviamente, regionalizado), cumpre considerar a ligação existente entre a ciência jurídica e as políticas públicas. Dois aspectos são pertinentes. Primeiramente, a Carta Magna vigente é pródiga em dispositivos mandamentais, que externam a vontade do constituinte originário em programar direitos sociais e intervir na economia e na propriedade privada. A Constituição de 1988 deixa claro, portanto, um viés misto, na medida em que pretende, ao mesmo tempo, valorizar a iniciativa privada e a intervenção de caráter social. Não é à toa que Gilberto Bercovici destaca que o planejamento - ou o agir estatal direcionado a uma finalidade pública - estará “sempre comprometido axiologicamente”¹⁴⁶. Além disso, como já é cediço, toda política pública apoia-se no Direito, haja vista o princípio da legalidade estrita que rege a administração pública. Do cotejo desses dois vetores de pensamento surge a consideração de que, em última instância, é nas normas constitucionais que estarão presentes os suportes axiológicos, ou os princípios metafísicos gerais, que suportarão determinada política pública.

Em segundo lugar, muito embora Maria Paula Dallari Bucci se tenha convencido de que as políticas públicas não sejam objeto próprio da ciência do direito¹⁴⁷, daí decorrendo a dificuldade de uma conceituação jurídico-normativa do objeto, o jurista não pode ficar alheio ao tema. Massa-Arzabe também destaca que a “pirâmide kelseniana não é adequada a explicar a normatividade da política pública em seu conjunto”¹⁴⁸, exatamente porque “[...] a exteriorização da política pública está muito distante de um padrão jurídico uniforme e claramente apreensível pelo sistema jurídico. [...] Seu objeto é multiforme e com grandes áreas de interseção com outros domínios científicos”¹⁴⁹. Para a mesma autora, a despeito

145 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 21 de novembro de 2016, p. 13.

146 BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 145.

147 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 47.

148 MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 67.

149 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 22.

disso, a importância da temática persiste, posto que “[a] norma jurídica desempenha a função de plasmar os objetivos, as diretrizes e os meios da atividade estatal dirigida”¹⁵⁰. Ainda mais, para Maria Paula Dallari Bucci, “[a] importância de se teorizar juridicamente o entendimento das políticas públicas reside no fato de que é sobre o direito que se encontra assentado o quadro institucional no qual atua uma política”¹⁵¹.

Se a política pública de desenvolvimento regional brasileira é um dado, uma necessidade, o direito não pode desconsiderá-la. O direito, então, na perspectiva triangular aqui tratada, surge como relevante por diversas maneiras. A mais clássica, como já apresentado, diz respeito à própria conceituação do Brasil como um Estado de direito. Toda atuação estatal, incluindo aquela voltada para o desenvolvimento econômico, pressupõe uma autorização normativa. No caso, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional encontra-se regradada no Decreto nº 6.047/2007, instrumento normativo que retira sua validade diretamente dos mandamentos constitucionais já estudados até então. Além de atuar na fase de criação da Política, à medida em que ela está institucionalizada em documento legal, o direito surge como um dos elementos de ação essenciais para a execução e controle da PNDR, visto que ambos os momentos devem atentar à técnica jurídico-orçamentária.

Em outra perspectiva, apresentar como necessidade primeira a melhoria dos níveis de vida passa uma mensagem clara aos executores da PNDR, reflexo da preocupação do constituinte com a dignidade da pessoa humana. O foco da política não será, tão somente, pensar as estruturas produtivas de cada território, com objetivos de crescimento econômico puro - como se verá no tópico seguinte -, mas, sim, rearticular e repensar o desenvolvimento, numa perspectiva territorial, com o fito de dar uma vida mais digna aos brasileiros, independente de qualquer distinções, inclusive regionais. É a mensagem que se pode extrair do Sumário Executivo da Política, quando o documento informa que “[a] nação não pode aceitar que alguns de seus filhos sejam condenados a privações e falta de perspectivas determinadas pelo local de seu nascimento”¹⁵².

Não se trata a PNDR, é preciso observar, de uma correção social *ex post*, vale dizer, um ajuste posterior, visando a reduzir a pobreza. A política em análise pretende atacar as causas primeiras da desigualdade injusta, identificadas no subdesenvolvimento econômico

150 MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 67.

151 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo, Saraiva, 2006, p. 37.

152 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional**. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 21 de novembro de 2016, p. 12.

local. Muito embora O Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 destaca, nesse sentido, que “[a]s políticas sociais são determinantes para o êxito do modelo de desenvolvimento em curso, que tem na inclusão social sua característica central”¹⁵³. A despeito disso, não se pode olvidar a vertente econômica subjacente ao êxito das políticas sociais, visto que “a continuidade do modelo de desenvolvimento com inclusão social que vem caracterizando o país depende fundamentalmente da elevação sustentada da produtividade; do ponto de vista social, a consolidação do modelo depende do avanço do emprego e dos salários”¹⁵⁴. Isso demonstra a total simbiose do trato feito, no Brasil: subdesenvolvimento econômico gera pobreza, que gera mais subdesenvolvimento e mais pobreza, no território e em outros, por meio dos deslocamentos forçados.

Portanto, mesmo que o foco da Política não seja, *de per se*, uma atuação social, em última análise, busca-se a garantia de uma vida digna para os habitantes de determinado território, apoiada no desenvolvimento econômico. Percebe-se, portanto, uma aproximação deliberada da matéria econômica em relação à perspectiva do direito a uma vida digna. Seja no Título I, seja no Título VII; em se tratando de objetivo da República ou finalidade da atividade econômica; seja no art. 1º, III, ou no art. 170, *caput*, a vontade de assegurar uma vida com dignidade permeia o texto constitucional e conforma axiologicamente as políticas públicas. Exemplo disso é, mais uma vez fazendo referência ao PPA 2016-2019, a existência de alguns elementos, essencialmente, sociais como objetivos vinculados ao Programa Temático Desenvolvimento Regional e Territorial, como, exemplificativamente, “[p]romover a qualidade de vida e inclusão socioproductiva com a oferta de infraestrutura e serviços nos territórios rurais” e “[a]mpliar e fortalecer a participação das mulheres rurais na política de desenvolvimento territorial, por meio da inclusão socioproductiva, do acesso às políticas públicas, dos direitos sociais e da cidadania”¹⁵⁵.

153 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO ESTRATÉGICO. **PPA 2016-2019**: Mensagem Presidencial. Brasília: 2015. Disponível em <<<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>>. Acesso em 29 de dez. de 2016, pg.29.

154 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO ESTRATÉGICO. **PPA 2016-2019**: Mensagem Presidencial. Brasília: 2015. Disponível em <<<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>>. Acesso em 29 de dez. de 2016, p. 31.

155 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO ESTRATÉGICO. **PPA 2016-2019**: Mensagem Presidencial. Brasília: 2015. Disponível em <<<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>>. Acesso em 29 de dez. de 2016, p.193.

2.2.3.3 Desenvolvimento regional e humanizado

Para os efeitos deste trabalho, de forma a não realizar digressões extensas, três pontos cumprem ser discutidos: o conceito de desenvolvimento e suas qualificações como regional e humano. Com base em Amartya Sen, é preferível considerar o desenvolvimento como um acontecimento amplo¹⁵⁶, que diz respeito à ampliação das liberdades de que gozem os indivíduos¹⁵⁷. Esse esforço libertário-antropocêntrico é relevante por dois aspectos. Primeiramente, considera cada liberdade (econômica, política, social etc.) como componente do desenvolvimento; ou seja, não há falar em desenvolvimento se um dos elementos essenciais faltar¹⁵⁸. É o que se pode chamar de “Moldura do Desenvolvimento Abrangente” ou “integridade conceitual”. Assim, a “idéia de diferentes coisas dando suporte e auxiliando umas às outras é central para a abordagem, e para qualquer compreensão integrada do processo de desenvolvimento”¹⁵⁹. De outro lado, percebe-se, igualmente, uma “interdependência causal” entre os elementos componentes do desenvolvimento, na medida em que “as interconexões causais entre os diferentes domínios podem gerar frutos quando encarados em conjunto”¹⁶⁰. Em outras palavras, exemplificativamente, a pobreza extrema “pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade”¹⁶¹. Surge, então um desenvolvimento humanizado, posto que preocupado com a pessoa humana¹⁶², ainda que com profunda e necessária base econômica¹⁶³.

156 “O enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social”. Confira SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17.

157 “O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privações de liberdade”. Confira SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 17.

158 Amartya Sen dá ênfase ao elemento político-democrático como de maior relevância ao desenvolvimento, na medida em que “[o] exercício da liberdade é mediado por valores que, porém, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais, que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação”. Confira em SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 24.

159 SEN, Amartya. Prefácio: Reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento. In BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 13-30, p. 14.

160 SEN, Amartya. Prefácio: Reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento. In BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 13-30, p. 16.

161 SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 23.

162 “Ter mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é (1) importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e (2) importante porque favorece a oportunidade de a pessoa ter resultados valiosos”. É o que o autor chama de *agency*, ou emancipação para agir: “Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento”. Para ambas as citações, confira-se SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 33.

163 “Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele”,

Conciliar crescimento econômico com redistribuição de possibilidades sociais, assim, é vantajoso e está próximo à equidade de acesso às oportunidades de desenvolvimento, à libertação do homem para buscar seus ideais. Para tanto, um planejamento territorial é pertinente, pois melhor descortina as potencialidades do local. A compreensão da relevância regional para o desenvolvimento não é recente, sobretudo na ciência econômica. Amaral Filho, em, pelo menos, duas oportunidades¹⁶⁴, discute as modificações na epistemologia do desenvolvimento regional, que passa a considerar como endógenos alguns elementos anteriormente entendidos como *coeteris paribus*. O autor entende por desenvolvimento endógeno, num recorte regional, como a "ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões"¹⁶⁵. Assim, na medida em que aumentou a preocupação com a competitividade local, discussão na qual cada localidade teve mais força para definir, de acordo com suas endogenias, os rumos que pretendia tomar, "a organização territorial deixou de ter um papel passivo para exercer um papel ativo diante da organização industrial"¹⁶⁶. Contudo, ao mesmo tempo em que se privilegiem elementos locais, relacionados à gestão participativa de agentes sociais, é necessário levar na devida conta "o comportamento do tipo cooperativo da região/indivíduo em relação ao todo nacional, exatamente para evitar que o bem-estar, para algumas regiões, signifique o mal-estar para outras regiões"¹⁶⁷. Em outras palavras, a discussão sobre desenvolvimento regional perpassa pela pelo arranjo de poder entre entes e pela discussão federativa e institucional, na qual o Direito é elemento de ação fundamental¹⁶⁸.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 28; "Embora essa história não seja de modo algum desvinculada do processo de crescimento econômico e de acumulação de capital físico e humano, seu alcance e abrangência vão muito além dessas variáveis", SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 49; "O êxito conduzido pelo custeio público, nesse sentido, permanece menor em termos de realização do que o êxito mediado pelo crescimento, no qual o aumento da opulência econômica e a melhoria da qualidade de vida tendem a andar juntos", SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 66.

164 Conferir AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**, n. 14, p. 35-74, dez. 1996, *passim*, e AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, p. 261-286, jun. 2001, *passim*.

165 AMARAL FILHO, Jair do. Do Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**, n. 14, p. 35-74, dez. 1996, p. 37-38.

166 AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, p. 261-286, jun. 2001, p. 262.

167 AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, p. 261-286, jun. 2001, p. 282.

168 A temática aqui discutida é central à discussão. Não é outra a opinião de Aristides Monteiro Neto quando informa que "[...] a dimensão articuladora das diversas políticas deve ser problematizada no contexto e determinações do atual pacto federativo. Nele, circunscrevem-se as proposições políticas, os instrumentos e

Vê-se, portanto, não haver incongruência teórica numa atividade desenvolvimentista que se preocupe com o bem-estar dos indivíduos, num planejamento territorial-regional. A relação amalgamada dos fatores que compõem o desenvolvimento¹⁶⁹, na verdade, deve ser o entendimento paradigmático. Não se pode, contudo, misturar o objeto de política social com o de uma política de desenvolvimento regional, pelos motivos já apresentados nas subseções anteriores. Vale repetir a principal das diferenças: enquanto a política de desenvolvimento regional tem enfoque transversal e visam à redução das desigualdades perniciosas; de outro lado, as políticas sociais, principalmente as setoriais, voltadas a públicos específicos “buscam fortalecer a proteção social dos indivíduos, famílias e grupos sociais em situação de dependência e vulnerabilidades”¹⁷⁰. A confusão, nada obstante, é recorrente, porque, “apesar de ter sinalizado que não se tratava de uma política de combate direto à pobreza, a I PNDR acabou por construir uma ponte que ajudou a promover a conexão entre o ‘pacto federativo’ e o ‘pacto social’ ambos produzidos pela Constituição de 1988, ao colocar um foco especial nos territórios”¹⁷¹. A doutrina, igualmente, aproxima os objetos ao clamar pela “[...] necessidade de uma nova agenda para uma política nacional de desenvolvimento regional que dê suporte aos avanços sociais e seja capaz de fomentar a diversidade de recursos humanos, culturais e produtivos existentes nas regiões brasileiras”¹⁷².

O PPA 2016-2019 não deixa dúvidas, enfim, ao explicitar que “[o] modelo de desenvolvimento que vem sendo implementado nos últimos doze anos, permitiu a construção de um sistema de direitos e mostrou que o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento

recursos para a necessária construção de elementos de articulação e coordenação das políticas no território”. Confira-se MONTEIRO NETO, Aristides. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 19-38, janeiro/junho 2015, p. 23. Por esse motivo, remete-se o leitor para seção própria (4ª).

169 “De fato, nesta visão, a idéia mais ampla de desenvolvimento é uma relação funcional, que forma um amálgama entre diferentes preocupações desenvolvimentistas nas esferas econômica, política, social, jurídica, entre outras. Isto é mais do que interdependência causal: envolve uma conexão constitutiva no conceito de desenvolvimento como um todo”. Confira SEN, Amartya. Prefácio: Reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento. In BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005, p. 13-30, p. 18.

170 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO ESTRATÉGICO. **PPA 2016-2019: Mensagem Presidencial**. Brasília: 2015. Disponível em <<<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>>. Acesso em 29 de dez. de 2016, p.30.

171 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 52. O autor também menciona a resignificação do federalismo brasileiro haja vista o princípio da equidade ou da solidariedade inter regional. Essas questões serão tratadas na última seção deste trabalho.

172 MONTEIRO NETO, Aristides. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 19-38, janeiro/junho 2015, p. 23.

social são complementares, fortalecendo-se mutuamente”¹⁷³. A PNDR surge, nesse ambiente de coesão, como “uma estratégia de desenvolvimento alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial que predominaram desde a década de 80, para que a retomada do crescimento resulte, de fato, num Brasil de todos”¹⁷⁴.

2.3 Estruturas de mediação para a concretização do desenvolvimento regional: as hipóteses gerais da PNDR

Hipóteses gerais realizam mediação entre princípios e instrumentos num sistema lógico “se-então”. Estão muito próximas dos elementos metodológicos, diferenciando-se destes últimos, às vezes, sutilmente. Enquanto a metodologia apresenta o caminho a ser seguido ou os atores preferenciais, hipóteses gerais indicam leis, axiomas a serem seguidos, muitas vezes articulando, em tese, princípios diversos.

Na PNDR, percebem-se quatro orientações gerais, três das quais com definição expressa no decreto nº 6.047/2007 e uma última cuja inferência se extrai do Sumário Executivo da Política.

2.3.1 Estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional em múltiplas escalas

O tema já foi bastante trabalhado, alhures, quando se discutiu a valorização da diversidade geográfica e territorial e a intersectorialidade como princípios explícitos. Esta hipótese de ação encontra-se positivada já na no artigo 3º, I e II, do decreto nº 6.047/2007¹⁷⁵, com base na possibilidade de ordenação territorial do desenvolvimento garantida à União pela

173 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO ESTRATÉGICO. **PPA 2016-2019**: Mensagem Presidencial. Brasília: 2015. Disponível em <<<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>>. Acesso em 29 de dez. de 2016, p.31.

174 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 21 de novembro de 2016, p. 10.

175 “Art. 3º A PNDR comportará a definição de estratégias de desenvolvimento regional nas escalas seguintes:

I - na escala macrorregional, deverão ser elaborados Planos Estratégicos de Desenvolvimento, atendendo ao disposto no inciso IX do art. 21 da Constituição, com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cujas elaboração e implementação serão coordenadas pelas instituições responsáveis pelo desenvolvimento das respectivas áreas de abrangência, sob orientação do Ministério da Integração Nacional; e

II - na escala sub-regional, o Governo Federal atuará, prioritariamente, por meio de seus Programas, em escala mesorregional, considerada a definição de Mesorregiões Diferenciadas proposta pelo Ministério da Integração Nacional e aprovada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada pelo Decreto no 4.793, de 23 de julho de 2003”.

Constituição Federal de 1988¹⁷⁶.

A lógica é que, complexificando os recortes territoriais, para além das tradicionais macrorregiões brasileiras¹⁷⁷, diversificar-se-iam, também, as potencialidades locais para o desenvolvimento econômico¹⁷⁸. O Catálogo de Exporegiões dá ênfase aos Arranjos Produtivos Locais (APLs), ou “um número significativo de empreendimentos e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante em um determinado território, e compartilham formas de cooperação em busca de maior competitividade e mecanismos de governança”¹⁷⁹.

No âmbito das macrorregiões brasileiras, devem ser produzidos Planos Estratégicos de Desenvolvimento pelas instituições federais com competência para as respectivas regiões. O recorte sub-regional deve privilegiar as Mesoregiões Diferenciadas, dentre as quais serão repartidos os recursos e estruturadas as políticas públicas, haja vista o planejamento e as deliberações da CPINDR.

Vê-se claramente que, para sua exequibilidade, esta hipótese demanda uma metodologia institucional concreta, seja para a produção e avaliação dos planos macrorregionais, seja para a garantia de diálogo do Governo Federal internamente, entre os ministérios envolvidos, e externamente, com os demais *stakeholders*.

2.3.2 Atuar nas áreas prioritárias delimitadas

O artigo 43, *caput*, da Constituição de 1988 informa que “a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”. As áreas de tratamento prioritário, em decorrência do decreto nº 6.047/2007, artigo 3º, § 4º, são “o Semi-Árido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE's”. Segundo Vitarque Coêlho, elas “têm como

176 “Art. 21. Compete à União:

[...]

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

[...]”.

177 Importante observar pontuação feita por Liana Carleial quando indica a macrorregional como escala mais adequada para atuação em desenvolvimento regional. Confira-se em CARLEIAL, Liana. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-21, jan./jun. 2014, p. 5.

178 A multiescalaridade é considerada um avanço do pensamento público para desenvolvimento regional. Confira-se VITTE, Claudete de Castro Silva. O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas experiências recentes no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-18, janeiro/junho 2015, p. 13.

179 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n.], 2006, p. 68.

objetivo articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos estados e dos municípios para a promoção de projetos que visem a dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento”¹⁸⁰. O rol é taxativo, mas pode ser ampliado “a partir de impacto territorial previsível decorrente de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal”¹⁸¹.

A visão do Executivo é que, haja vista os estudos feitos e a delimitação estatística das necessidades e potencialidades sub-regionais, é coerente que os instrumentos específicos de financiamento da PNDR sigam a lógica por ela instituída. Da mesma forma, o diagnóstico do problema deve servir como elemento de consideração para o planejamento das demais políticas públicas setoriais. Acontece que a atuação federal, nesta seara, não pode desconsiderar a participação dos demais entes federais nem, muito menos, da iniciativa privada. Em outras palavras, utilizando-se da expressão criada por Peter Evans¹⁸², o Estado deve ser, ao mesmo tempo, autônomo e parceiro dos demais agentes interessados.

2.3.3 Trabalhar um Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional

No decreto nº 6.047/2007, dentro de um capítulo intitulado “Da Avaliação e Monitoramento da PNDR”, o artigo 8º, *caput*, criou o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR), cujo objetivo geral é “monitoramento e avaliação dos

180 COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó:** a política regional do governo Lula (2003-2010). 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 79.

181 “Art. 3º A PNDR comportará a definição de estratégias de desenvolvimento regional nas escalas seguintes:

[...]

§ 4º São áreas de tratamento prioritário da PNDR o Semi-Árido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE's, definidas conforme Anexo I deste Decreto, bem como outras áreas consideradas relevantes, a partir de impacto territorial previsível decorrente de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal.

[...]”.

182 O autor parte da concepção weberiana de Estado como agrupamento compulsório que monopoliza a capacidade de mando num território e nas pessoas nele residentes, para aprimorá-la com dois elementos: a) garantia de bem-estar e b) transformação econômica. Assim, aceitando que o mercado não é suficiente, o autor critica aqueles que veem como problema a quantidade de intervenção estatal; na verdade, um objeto válido de estudo é a qualidade dessa intervenção. Segundo Peter Evans, “[a] organização interna dos Estados desenvolvimentistas assemelha-se mais à burocracia weberiana. Recrutamento por mérito, altamente seletivo, e compensações ao longo de carreiras de longo prazo criam uma situação de compromisso e um sentido de coerência corporativa. A coerência dá a este aparato um certo tipo de ‘autonomia’. Entretanto, eles não são isolados da sociedade como Weber achava que deveriam ser. Ao contrário, estão inseridos em um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e provêm canais institucionalizados para negociação contínua de objetivos e planos de ação. Isoladamente, nem autonomia nem inserção iriam funcionar”. Confira-se EVANS, Peter. **Autonomia e parceria:** Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, p. 37-38.

planos, programas e ações da PNDR”¹⁸³.

O pressuposto desta regra serve para o acompanhamento da Política pela própria administração pública, haja vista o princípio da autotutela; para a fiscalização dos vultosos recursos despendidos em financiar os projetos e iniciativas; e, finalmente, para possibilitar estudos acadêmicos, bem como contato com e controle da sociedade civil. São exigências lógicas de um sistema que a base de dados esteja atualizada, que os resultados pretendidos e os indicadores de análise estejam delimitados e que o sistema eletrônico seja funcional e esteja aberto ao público interessado, concentrando informações úteis.

O Catálogo de Exporregiões já destacava que o levantamento de dados, e sua posterior compilação e avaliação, é um pilar e serve “de subsídio para o início do diálogo com as regiões, estados e municípios em suas dimensões espacial, social, econômica, ambiental e cultural”¹⁸⁴. Identificar problemas e potencialidades dos municípios é, ainda, igualmente, fundamental, haja vista que eles “refletem o padrão histórico da macrorregião em que se encontram inseridos”¹⁸⁵. Nesse sentido, é competência expressa do Ministério da Integração Nacional (MI), segundo o decreto nº 6.047/2007, propor, “propor, em conjunto com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a ampliação do aparato estatístico e informacional existente”, de forma a, periodicamente, atualizar e ampliar o aparato estatístico da PNDR¹⁸⁶.

Foi feita pergunta ao Ministério da Integração Nacional, por meio da transparência pública, a respeito das metas, indicadores e expectativas de resultados relativamente à PNDR, para que sejam brevemente descritos aqui ou na metodologia. A resposta pode ser conferida na conclusão à seção terceira (Protocolos: 59900.000400/2016-90 e 59900.000401/2016-34). Antecipadamente, pode-se dizer que não há, de forma precisa, um conjunto de metas, indicadores e expectativas de resultados. Estudos dessa natureza estão sendo feitos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). O Sistema, igualmente,

183 “Art. 8º Fica criado o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional - SNIDR sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de monitoramento e avaliação dos planos, programas e ações da PNDR, inclusive mediante intercâmbio de informações com os demais órgãos, entidades da administração indireta, organizações da sociedade civil, bem como Estados e Municípios”.

184 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 28.

185 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 76.

186 “Art. 7º Compete ao Ministério da Integração Nacional e às suas entidades vinculadas, na execução da PNDR:

[...]

VII - propor, em conjunto com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a ampliação do aparato estatístico e informacional existente, para atender os requisitos da atualização periódica da tipologia referida no inciso I deste artigo”.

está sendo melhorado para ampliar a base de dados disponíveis para pesquisa e, igualmente, facilitar o controle interno e social sobre a matéria.

2.3.4 Considerar a pobreza como consequência de expressões territoriais

A última hipótese geral não está expressa no texto normativo da PNDR, mas pode ser encontrada em seu Sumário Executivo, o qual informa que “[...] a PNDR se concentra nas regiões que, por sua situação de debilidade econômica e estagnação, geram expressivos fluxos migratórios, os quais constituem a maior parte dos bolsões de pobreza das grandes metrópoles”¹⁸⁷. A temática, também, já foi levantada quando se discutiu a perspectiva triangular entre Estado, Direito e Desenvolvimento, notadamente no subtópico a respeito do direito à vida digna. Vale a pena repetir, apenas, que O propósito da PNDR não é combater a pobreza nem a desigualdade maléfica em si mesmas, mas atingir suas causas, dentro de uma perspectiva territorialmente planejada.

2.4 Conclusões da seção

No que diz respeito aos dois elementos expostos, até então, percebe-se a PNDR bastante satisfatoriamente. A base axiológica da Política é rica e muito coesa trazendo uma aplicação acurada e moderna da teoria do desenvolvimento e com sólido amparo no texto constitucional vigente, o que lhe dá, para além de apelo retórico, força normativa.

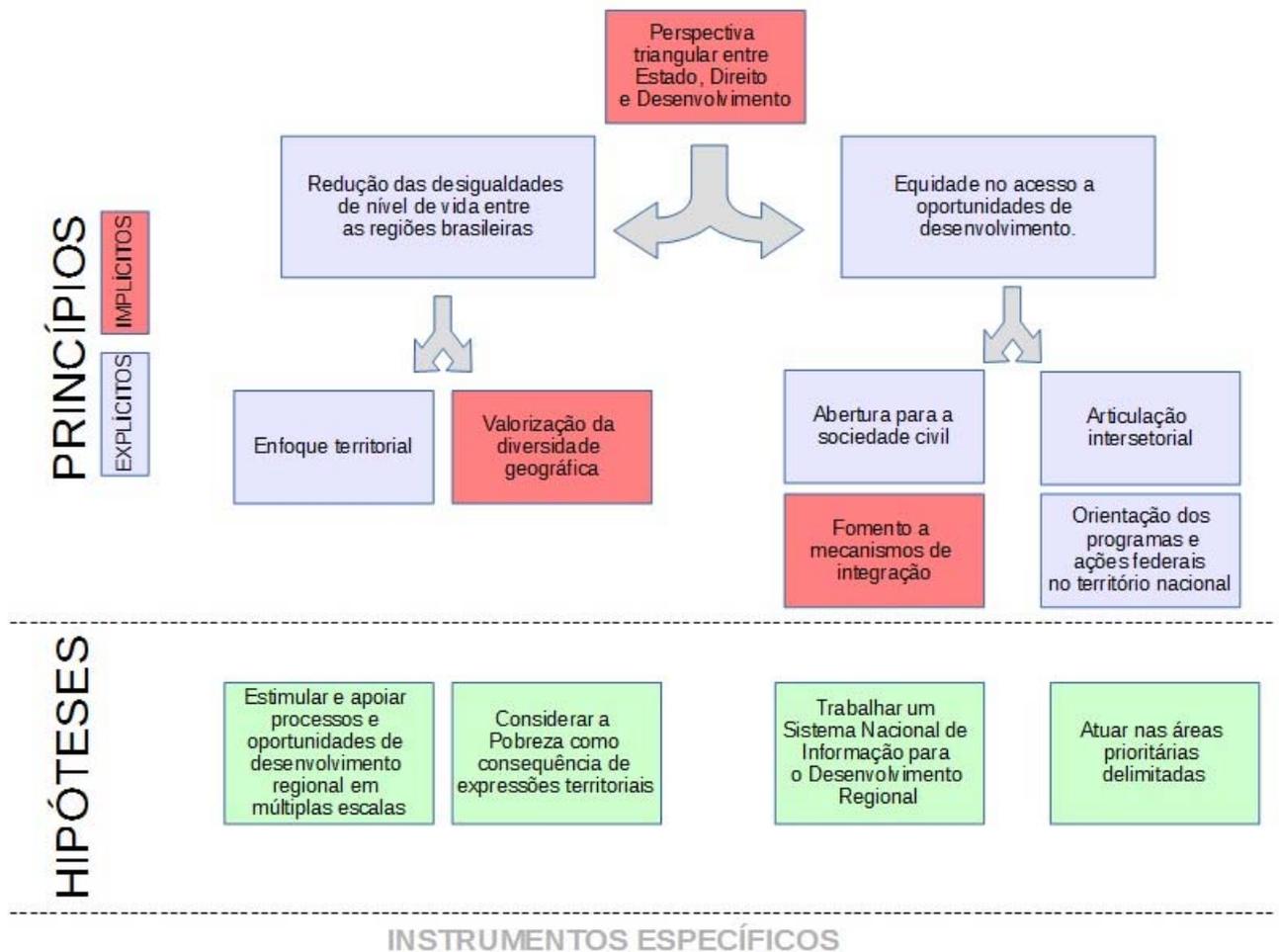
As hipótese de ação realizam bem seu papel de mediação e criam axiomas claros e lógicos, devendo ser depurados por uma metodologia complexa, porém viável. Deve ser criticada a dificuldade de obtenção de dados atualizados, haja vista as informações não estarem concentradas. Para além disso, não há, bem visível ou expressamente, os indicadores, metas e os resultados que deverão compor a futura metodologia de trabalho, o que torna de difícil controle os resultados. O único axioma plenamente avaliável é a prioridade de certas áreas delimitadas, haja vista certos instrumentos específicos de financiamento.

Com a retomada de força da discussão regional, ocorre uma mudança de discurso que privilegia os territórios e a diversidade local. A prática, contudo, de orientar a atuação estatal de forma integrada não se deu de forma satisfatória, havendo predomínio das políticas

187 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 21 de novembro de 2016, p. 12-13.

públicas setoriais¹⁸⁸. Essa análise ficará mais clara na seção seguinte, quando se estudarão elementos mais concretos da PNDR.

Figura 1: Quadro sinótico dos princípios e hipóteses gerais



Fonte: elaboração própria.

188 “Favaretto (2009), em sua análise sobre a ‘abordagem territorial’ das políticas de desenvolvimento rural no Brasil, sustenta que, na realidade, se produziu mais uma mudança discursiva que uma transformação na orientação das políticas públicas. Em sua abordagem, aparecem três observações generalizáveis: 1a) o predomínio da lógica setorial, apesar da referência territorial afirmada no discurso público e, definitivamente, da ‘resiliência’ institucional; 2a) as dificuldades associadas com a necessidade de gerir componentes ‘não-monetarizáveis/’não-mercantis’ (capital social, conhecimentos ...) no momento de influenciar a apropriação ou regulamentação do uso social desses espaços; 3a) a multiplicidade e diversidade de atores envolvidos na abordagem territorial frente à nitidez dos interesses envolvidos nas políticas setoriais”. Confira-se em GORENSTEIN, Silvia. Da região ao território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 22-38, jan./jun. 2014, p. 32.

3 INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS E INSUFICIÊNCIA METODOLÓGICA DA PNDR

Superada a parte conceitual axiológica da Política em estudo e tendo sido feitas as críticas às suas hipóteses gerais coerentes, porém incompletas, cumpre avaliar os elementos mais concretos da PNDR, a saber, seus instrumentos específicos de financiamento e seu método de implementação.

3.1 Instrumentos específicos para o financiamento da PNDR

Inicialmente, vale destacar que não serão discutidos os instrumentos de execução, quer dizer, os projetos específicos vinculados à PNDR, pois seriam objetos de trabalhos autônomos e estariam restritos a uma análise micro. O foco da presente subseção são os instrumentos de financiamento da Política e, mais precisamente, a apresentação de dados a respeito desses instrumentos para o fomento do desenvolvimento regional do Nordeste (*lato sensu* considerado, pois inclui parte de Minas Gerais e o Espírito Santo, o que o coincide, territorialmente, à área de atuação da SUDENE).

Figura 2: Área de atuação da SUDENE



Fonte: Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR).

O Sumário Executivo da PNDR destaca que, assim como as iniciativas em desenvolvimento regional são multiescalares e diversificados, “o financiamento da Política deve ser direcionado de forma a fornecer suporte financeiro adequado às diversas escalas de

intervenção”¹⁸⁹. O artigo 6º do Decreto 6.047/2007 estipula como mecanismos de financiamento da PNDR o Orçamento Geral da União, os Fundos Constitucionais de Financiamento, os Fundos de Desenvolvimento, outros fundos especificamente constituídos para tal finalidade, os recursos de agentes financeiros oficiais e, finalmente, os incentivos fiscais¹⁹⁰. O rol é exemplificativo e não faz menção à proposta de criação de um Fundo Nacional específico de Desenvolvimento Regional, o que já demonstra fragmentação e tendência à ineficiência.

O sítio eletrônico do Ministério da Integração, órgão central de execução da Política, conforme repartição de competências feita no Capítulo III do Decreto nº 6.047/2007, faz a seguinte diferenciação conceitual dos principais instrumentos de fomento disponíveis¹⁹¹:

1. “Fundos Constitucionais: Contribuem para o desenvolvimento econômico e social das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Beneficiários: Agentes produtivos de todos os setores, especialmente **micro, mini e pequenos**, que têm tratamento diferenciado” (grifo do original).
2. “Fundos de Desenvolvimento: Asseguram recursos para a realização de investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de negócios e de atividades produtivas nas áreas de atuação da **SUDAM**, da **SUDECO** e da **SUDENE**” (grifo do original).
3. “Incentivos Fiscais: Visam ao estímulo da formação bruta de capital fixo (máquinas e equipamentos) nas Regiões da Amazônia e do Nordeste”.

189 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 16 de dezembro de 2016, p. 17.

190 “Art. 6º Os planos, programas e ações da PNDR voltados para a redução das desigualdades regionais e ampliação das oportunidades de desenvolvimento regional serão executados, dentre outros, por meio dos seguintes instrumentos:

I - Orçamento Geral da União;

II - Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte - FNO, Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO;

III - Fundos de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA, bem como outros fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados;

IV - outros Fundos especialmente constituídos pelo Governo Federal com a finalidade de reduzir as desigualdades regionais;

V - recursos dos Agentes Financeiros Oficiais; e

VI - Incentivos e Benefícios Fiscais.

[...]”.

191 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundos regionais e incentivos fiscais**. Disponível em <<<http://www.mi.gov.br/web/guest/fundos-e-incentivos-fiscais>>>. Acesso em 15 de dez. de 2016.

3.1.1 Financiamento pelo Orçamento Geral da União (OGU)

Como qualquer política pública setorial, os recursos podem decorrer de dotações oriundas do Orçamento Geral da União. Não é objetivo deste trabalho, contudo, tecer detalhamentos a respeito dos programas. Uma apresentação panorâmica dos dados orçamentários servirá para o momento.

Já em 2009, na primeira auditoria realizada na PNDR pelo Tribunal de Contas da União (TCU), foi elencado rol de programas atinentes ao desenvolvimento regional, com respectivas dotações, de 2005 a 2009. O órgão chegou à conclusão de que faltam indicadores e metas de desempenho, o que gera impossibilidade de avaliação da eficácia das medidas governamentais¹⁹². Essa auditoria também destaca a possibilidade de criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que seria criado por Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 233/2008, por meio da vinculação de percentual da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados. Apensada à PEC n° 31/2007, que visa a alterar o Sistema Tributário Nacional, a proposição do FNDR se tornou natimorta¹⁹³.

Nova auditoria, iniciada em 2011, com acórdão prolatado em 2014, destacou que as solicitações do TCU não foram atendidas, tempestivamente, motivo pelo qual o PPA 2012-2015 padeceria dos mesmos vícios de seu antecessor. Conforme o Tribunal, “[e]m decorrência da inação, perdeu-se a oportunidade de se direcionarem, de forma mais precisa, a ação governamental e os recursos federais aplicados no âmbito do último plano plurianual”¹⁹⁴.

Dados da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) apresentam a execução orçamentária por órgão e por unidade orçamentária¹⁹⁵. O gráfico abaixo apresenta a evolução

192 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n° 219/2009**. Rel. Min. José Jorge. Sessão de 02/12/2009. Disponível em

<<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/COPIARELATOR%253A%2522JOS%25C3%2589%2520JORGE%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 27 de dez. de 2016.

193 “A atomização de interesses, a desconfiança em novo modelo tributário e a ausência de propósito federativo comum inviabilizaram a reforma tributária e a criação do FNDR. Ao invés disso, garantiu-se atendimento a agendas pontuais da União, dos Estados e dos municípios. Na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, prevaleceu a defesa dos interesses particulares dos entes federados”. Confira-se COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 82.

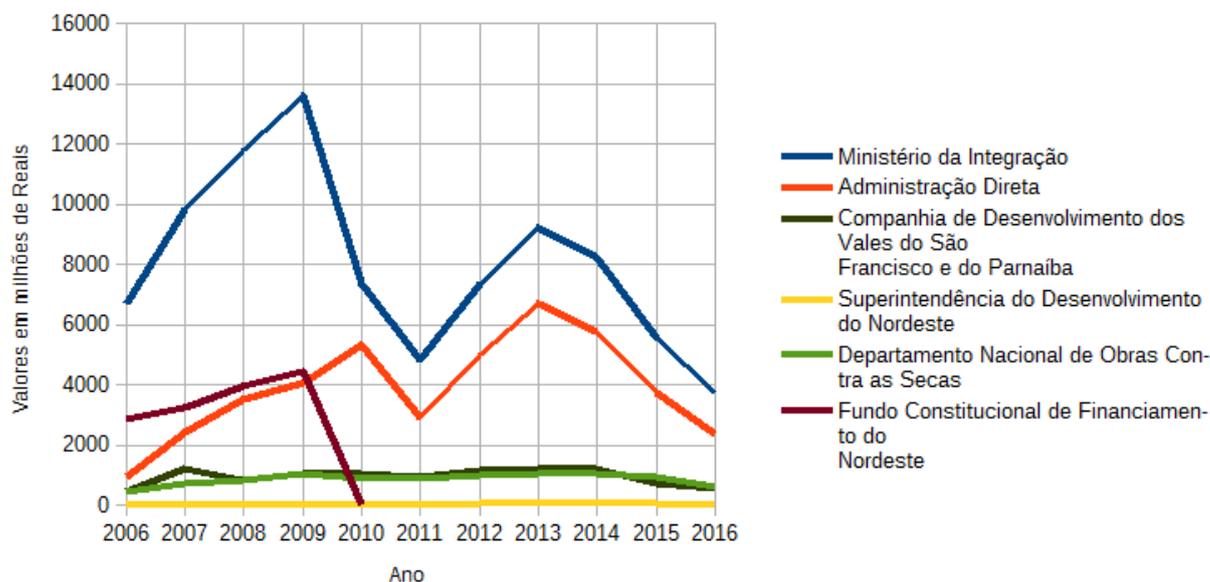
194 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 3564/2014**. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Sessão de 09/12/2014. Disponível em

<<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 27 de dez. de 2016.

195 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União - Órgão/Unidade Orçamentária/GND**. Disponível em <<<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias/execucao->

dos valores empenhados para o Ministério da Integração Nacional (MI) e algumas de suas entidades vinculadas.

Gráfico 1: Valores empenhados - Ministério da Integração

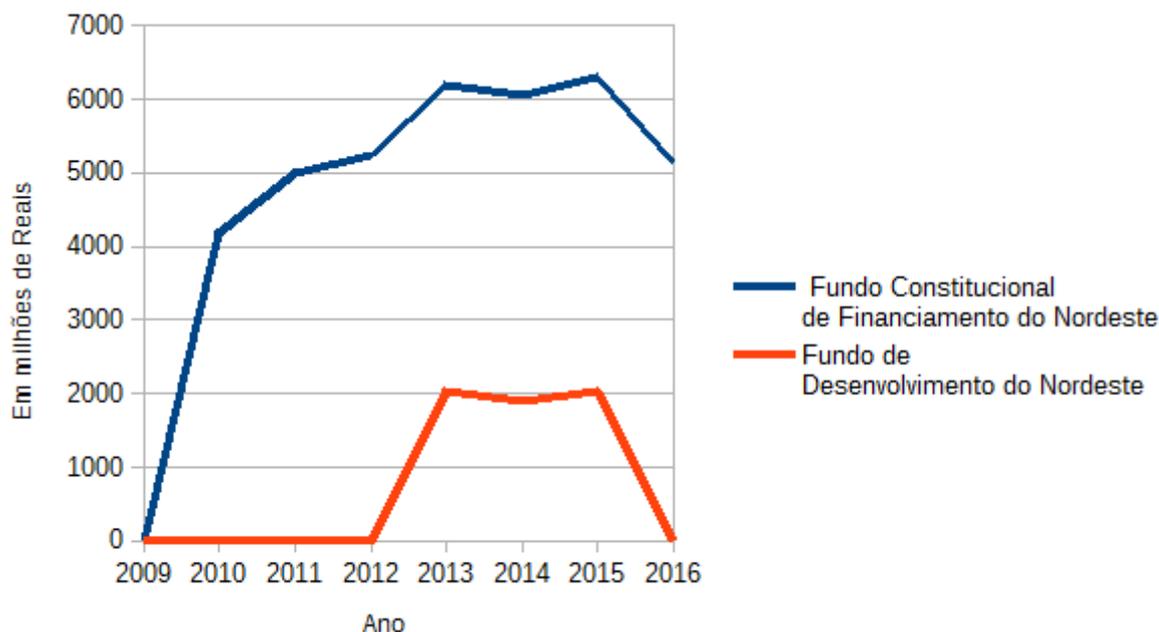


Fonte: elaboração própria. Dados de 2016 com base em 19.9.2016.

A partir de 2010, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) obteve dotação própria, não administrada, porém vinculada, pelo Ministério da Integração Nacional. Os valores dos recursos financeiros e operações oficiais de crédito relacionadas à matéria desenvolvimento regional do Nordeste estão apresentados no gráfico seguinte, com base em dados da SOF¹⁹⁶. Importante destacar que os valores empenhados no que tange o FNE dizem respeito a transferência da União para compor o Fundo. O montante disponível para financiamento é significativamente maior, pela composição atuarial própria ao Fundo.

[orcamentaria-1/publico_cgcon_execucao_orgao_ou_gnd200916.pdf](#)>>. Acesso em 28 de dez. de 2016, p. 78-80.
 196 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União - Órgão/Unidade Orçamentária/GND.** Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias/execucao-orcamentaria-1/publico_cgcon_execucao_orgao_ou_gnd200916.pdf>>. Acesso em 28 de dez. de 2016, p. 90.

Gráfico 2: Valores empenhados - operações de crédito



Fonte: elaboração própria. Dados de 2016 com base em 19.9.2016. Os empenhos para o Fundo de Desenvolvimento Regional do Nordeste (FDNE) constam como “zero”, mas a dotação atual é de R\$ 2.022,5 milhões.

A “garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero” surge como diretriz para o período 2016-2019, conforme o art. 4º, inciso III, da lei nº 13.249/2016, que institui o Plano Plurianual (PPA) para o mesmo quadriênio¹⁹⁷. A lógica do desenvolvimento regional é considerada um “Tema Especial” dentro do PPA vigente. O documento informa que esses outros tema de políticas públicas “totalizam R\$ 330 bilhões, o que representa 5% do total dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019”¹⁹⁸. Segundo o mesmo documento, o desenvolvimento das regiões e dos territórios é

o mais representativo nos Temas Especiais em termos de recursos (R\$ 256 bilhões, com destaque para o crédito e o gasto tributário), visa à redução das assimetrias no território e conta com Metas como: organizar a estratégia de intervenção do governo federal em consonância com os planos estaduais de

197 “Art. 4o Para o período 2016-2019, o PPA terá como diretrizes:

[...]

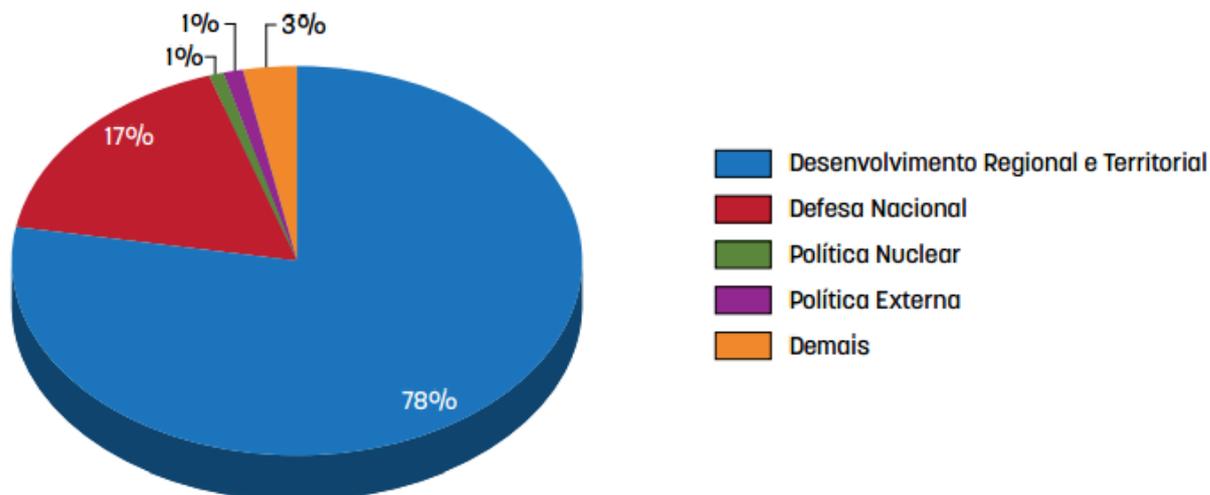
III - A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero;

[...]”.

198 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO ESTRATÉGICO. **PPA 2016-2019**: Mensagem Presidencial. Brasília: 2015. Disponível em <<<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>>. Acesso em 29 de dez. de 2016, p. 53.

faixa de fronteira; apoiar 239 territórios rurais com um conjunto de políticas públicas integradas e territorializadas, com participação social; beneficiar 15.000 famílias com ações territorializadas voltadas ao combate à pobreza no semiárido do Nordeste; e emitir gratuitamente 1.000.000 de documentos civis, trabalhistas, jurídicos e fiscais em territórios rurais.

Gráfico 3: Alocação de recursos em temas especiais.



Fonte: Plano Plurianual (PPA) 2016-2019.

Após citar diversas iniciativas que tocam o desenvolvimento regional (tais como a Zona Franca de Manaus, as Rotas de Integração Nacional e os Zoneamentos Ecológico-Econômicos), o PPA destaca os objetivos táticos vinculados ao Programa Temático Desenvolvimento Regional e Territorial, quais sejam¹⁹⁹:

- Promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação e do uso do espaço de forma sustentável e com abordagem territorial.
- Prover a constituição de infraestrutura complementar na Faixa de Fronteira para o Desenvolvimento Regional.
- Promover a estruturação de atividades produtivas, arranjos produtivos e rotas de integração para o Desenvolvimento Regional e Territorial.
- Consolidar o modelo de gestão social nos territórios rurais, com o compartilhamento entre poder público e sociedade civil da formulação, gestão e controle das políticas públicas.
- Promover a qualidade de vida e inclusão socioproductiva com a oferta de infraestrutura e serviços nos territórios rurais.
- Ampliar a oferta e o acesso a bens e serviços nos territórios rurais por meio da articulação intersetorial e interfederativa de políticas públicas.
- Ampliar e fortalecer a participação das mulheres rurais na política de desenvolvimento territorial, por meio da inclusão socioproductiva, do acesso às políticas públicas, dos direitos sociais e da cidadania.

199 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO ESTRATÉGICO. **PPA 2016-2019**: Mensagem Presidencial. Brasília: 2015. Disponível em <<<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>>. Acesso em 29 de dez. de 2016, pg.193.

- Promover as capacidades e competências da população dos territórios rurais por meio da valorização dos saberes locais e da ampliação do acesso à informação, conhecimentos e tecnologias.

O Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 18/2016, relativo à Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017, em seu Volume IV, detalha as ações do Ministério da Integração Nacional e seus órgãos vinculados²⁰⁰. Os dados estão condensados na tabela abaixo.

Tabela 2: Dotação da LOA 2017

Órgão	Execução 2015	LOA 2016	PLO 2017	LOA 2017
Ministério da Integração (MI)	5.457.618.775	5.618.524.968	4.333.067.193	7.536.974.286
MI - Administração Direta	3.693.050.999	3.044.822.349	2.398.829.460	4.554.937.875
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	700.945.810	925.475.052	691.694.151	1.219.812.355
Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste	50.766.488	78.171.796	67.853.024	138.697.024
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	946.963.498	1.168.858.131	1.021.319.380	1.211.122.088

Fonte: elaboração própria.

A tabela abaixo, por sua vez, resume os programas **explicitamente** relacionados ao desenvolvimento regional/territorial/local contidos na LOA 2017.

Tabela 3: Programas em desenvolvimento regional - LOA 2017

Órgão	Programática	Programa	Valor
MI - Administração Direta	2029.20NK	Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais em Espaços Subregionais	3.069.538

200 CONGRESSO NACIONAL. **Orçamento da União:** Exercício Financeiro de 2017. Vol. IV, Detalhamento dos créditos orçamentários, órgãos do Poder Executivo, Presidência da República e Ministérios (exceto MEC). Disponível em <<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/red_final/Volume_IV.pdf>>. Acesso em 28 de dez. de 2016. A LOA 2017 é a lei nº 13.414/2017, publicada em 11 de janeiro de 2017 no Diário Oficial da União.

	2029.214S	Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas	77.675.153
	2029.8902	Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica	7.750.000
	2029.7K66	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	789.053.250
	2029.7W59	Implantação do Projeto Sul-Fronteira	112.300.000
	2029.7X27	Promoção do Desenvolvimento Regional	660.000.000
	Total:		1.649.847.941
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	2029.20NC	Operação e Manutenção de Unidades de Produção para Apoio aos Arranjos Produtivos Locais - APLs	146.833
	2029.20NK	Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais em Espaços Subregionais	7.300.000
	2029.20WQ	Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial	97.889
	2029.214S	Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas	20.889.444
	2029.8902	Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica	100.000.000
	2029.7K66	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	329.845.537
	Total:		458.279.703
Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste	2029.20WQ	Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial	1.857.889
	2029.214S	Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas	20.600.000
	2029.4640	Capacitação de Recursos Humanos para a Competitividade	660.000
	2029.8340	Desenvolvimento da Rede Regional de Inovação	707.427
	2029.8689	Elaboração e Implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico em âmbito estadual e local	459.000
	2029.8902	Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica	600.000
	2029.8917	Fortalecimento das Administrações Locais	319.486
	2029.7K66	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	50.844.000
	Total:		76.047.802
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas	2029.7K66	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	18.594.075
		Total:	

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia	2029.20WQ	Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial	978.888
	2029.214S	Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas	11.645.778
	2029.8340	Desenvolvimento da Rede Regional de Inovação	500.000
	2029.8902	Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica	74.742.709
	2029.7K66	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	126.963.770
	Total:		
Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste	2029.8902	Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica	78.782.475
	2029.7K66	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	400.000
	Total:		
Total:			2.496.783.141

Fonte: elaboração própria.

3.1.2 Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs)

Os dados explicativos a respeito das possibilidades de financiamento do desenvolvimento local são bastantes. O Catálogo de Exporregiões²⁰¹ destaca que os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) foram criados pela lei nº 7.827/1989 e são utilizados como forma de canalizar os recursos angariados na forma do art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição da República. Aristides Monteiro Neto aduz que “[o]s recursos operacionalizados pelos fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste operam sob a lógica de políticas regionais explícitas e expressam-se como oferta de crédito subsidiado ao investimento privado nas regiões”, motivo pelo qual configuram “[...] recursos que modificam a estrutura produtiva regional por acréscimo da oferta agregada”²⁰².

Os beneficiários dos FCFs estão apresentados no art. 4º, *caput*, da lei nº 7.827/89, quais sejam, “produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção, que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral,

201 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 62.

202 MONTEIRO NETO, Aristides. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 19-38, janeiro/junho 2015, p. 29.

industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços”. A parte final do dispositivo destaca que a concessão de recursos será feita “de acordo com as prioridades estabelecidas nos respectivos planos regionais de desenvolvimento”, o que leva o Ministério da Integração a considerar os FCFs “os principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)”²⁰³, já que há deslocamento de parte das receitas da União para efetivo comprometimento com programas de desenvolvimento: 1,6% do total de recursos comporá o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), e o restante será dividido, igualmente entre as outras regiões objeto da política.

Em atendimento ao art. 14-A da lei nº 7.827/89²⁰⁴, o Ministério da Integração baixa portaria indicando as diretrizes, ano a ano, para o financiamento de iniciativas. A Portaria nº 203, de 28 de agosto de 2015, estipulou o regramento para o ano de 2016, enquanto a Portaria nº 271, de 10 de agosto de 2016, deu o direcionamento para o ano de 2017 no que tange ao FNE. No âmbito da SUDENE, os documentos indicadores de diretrizes foram a Resolução nº 085/2015 e a Resolução nº 094/2016, respectivamente aos exercícios de 2016 e 2017. Os documentos ministeriais exigem atenção à tipologia criada pelo Decreto nº 6.047/07 e dão prazo ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB), entidade administradora dos recursos, para entregar Programação Anual do FNE, de forma a exercitar a gestão compartilhada da matéria²⁰⁵.

Segundo o BNB, os focos do financiamento tem sido direcionados “aos empreendimentos produtivos de menor porte, particularmente àquele público atendido com políticas públicas, setoriais e macroeconômicas do Governo Federal: agricultura familiar, mini e pequenos produtores rurais, micro e pequenas empresas”²⁰⁶, inclusive de pessoas físicas, mas sem abrir mão de garantir linhas de crédito às grandes empresas ou em áreas de alta renda, em decorrência da “determinação de levar os recursos do FNE a todos os 1.990

203 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundos Constitucionais de Financiamento**. Disponível em <<<http://www.mi.gov.br/fundos-constitucionais-de-financiamento>>>. Acesso em 15 de dez. de 2016.

204 “Art. 14-A. Cabe ao Ministério da Integração Nacional estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. (Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 2007).

[...]”.

205 Confira MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundos Regionais e Incentivos Fiscais: Caderno de Informações Gerenciais**. Disponível em <<[http://www.mi.gov.br/documents/10157/816482/CADERNO INFO GERENCIAIS_14082015.pdf/a086e716-8b7e-4eaf-88e6-9819bcb57368](http://www.mi.gov.br/documents/10157/816482/CADERNO_INFO_GERENCIAIS_14082015.pdf/a086e716-8b7e-4eaf-88e6-9819bcb57368)>>. Acesso em 15 de dez. de 2016, p. 15 e p. 22.

206 BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programação Regional FNE 2016**. Disponível em <<[http://mi.gov.br/documents/10157/3803295/Programacao_FNE_2016_Reprogramacao_Setembro\(1\).pdf/a4003bec-3d3c-4bb1-93bb-ed26c9f413d6](http://mi.gov.br/documents/10157/3803295/Programacao_FNE_2016_Reprogramacao_Setembro(1).pdf/a4003bec-3d3c-4bb1-93bb-ed26c9f413d6)>>. Acesso em 15 de dez. de 2016, p. 8.

municípios que compõem a área de abrangência desse funding”²⁰⁷.

A LOA 2017 traz previsão de destinação de recursos da União para a composição financeira do FNE. Enquanto o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) dispõem apenas de rubricas genéricas para “Financiamento aos Setores Produtivos” das respectivas regiões, o Fundo de Financiamento do Nordeste conta com uma destinação de recursos voltada, exclusivamente, para a zona semiárida. As informações estão dispostas na tabela abaixo²⁰⁸. Essa especificação, ao mesmo tempo, vincula o executor da despesa e dá segurança aos investimentos na região.

Tabela 4: FNE na LOA 2017

	Execução 2015	LOA 2016	LOA 2017		
Recursos	6.311.330.947	5.124.412.586	7.291.130.936		
			Programática	Operação	Valor
			0902.0030	Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste	3.645.565.468
			0902.0031	Financiamento aos Setores Produtivos da Região Nordeste	3.645.565.468

Fonte: elaboração própria.

3.1.3 Fundos de Desenvolvimento das Regiões (FDRs)

No que diz respeito ao segundo instrumento específico listado acima, os Fundos de Desenvolvimento Regional da Amazônia (FDA) do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO) “participam do financiamento de grandes empreendimentos geradores de empregos,

207 BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programação Regional FNE 2016**. Disponível em <<[http://mi.gov.br/documents/10157/3803295/Programacao_FNE_2016_Reprogramacao_Setembro\(1\).pdf/a4003bec-3d3c-4bb1-93bb-ed26c9f413d6](http://mi.gov.br/documents/10157/3803295/Programacao_FNE_2016_Reprogramacao_Setembro(1).pdf/a4003bec-3d3c-4bb1-93bb-ed26c9f413d6)>>. Acesso em 15 de dez. de 2016, p. 9.

208 CONGRESSO NACIONAL. **Orçamento da União: Exercício Financeiro de 2017**. Vol. IV, Detalhamento dos créditos orçamentários, órgãos do Poder Executivo, Presidência da República e Ministérios (exceto MEC). Disponível em <<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/red_final/Volume_IV.pdf>>. Acesso em 28 de dez. de 2016, p. 631-632.

impostos e renda para diversos municípios”²⁰⁹, o que decorre, no caso nordestino, de mandamento insculpido no art. 3º, *caput*, da medida provisória nº 2.165-5/2001, posteriormente alterada pela lei complementar nº 125/2007, que instituiu a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), órgão gestor do FDNE.

Os Fundos de Desenvolvimento eram, até 2012, fundos contábeis, o que permitia pouca capacidade administrativa de planejamento, haja vista que “permaneciam constantemente sujeitos a contingenciamentos por parte do Tesouro Nacional, ficando a liberação dos recursos sempre atrelada ao fôlego financeiro da administração pública”²¹⁰. Com a edição da lei nº 12.71/2012 e Resolução nº 4171/2012 do Banco Central do Brasil (BCB), contudo, foram apresentadas condições para financeirização dos instrumentos, o que trouxe a possibilidade de um acúmulo progressivo de recursos e, conseqüentemente, um aumento da capacidade de investimentos.

A Medida Provisória nº 2.156-5/2001, que cria o FNDE indica, no art. 6º, *caput*²¹¹, o BNB como instituição financeira preferencial para operar os créditos, servindo como *longa manus* operacional do órgão gestor, a SUDENE. É o Regulamento do Fundo, aprovado pelo decreto nº 7.838/2012, que traz mais considerações sobre o tema. A partir de seu art. 18, o decreto orienta o procedimento para aquisição de recursos com base no Fundo por parte das pessoas jurídicas interessadas. O procedimento envolve a SUDENE, que deve ser consultada previamente, e o agente financeiro operador, que liberará as parcelas contratadas de acordo com o acatamento das orientações técnicas ou dação de garantias que ele estipular. Ressalte-se que, em conformidade ao art. 46, o regramento apresentado não terá

209 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundos de Desenvolvimento Regional**. Disponível em <<<http://www.mi.gov.br/fundos-de-desenvolvimento-regional-apresentacao>>>. Acesso em 15 de dez. de 2016.

210 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundos de Desenvolvimento Regional**. Disponível em <<<http://www.mi.gov.br/fundos-de-desenvolvimento-regional-apresentacao>>>. Acesso em 15 de dez. de 2016.

211 “Art. 6º O FDNE terá como agentes operadores instituições financeiras oficiais federais, preferencialmente o Banco do Nordeste do Brasil S.A., a serem definidas em ato do Poder Executivo, com as seguintes competências: (Redação dada pela Lei nº 12.712, de 2012)

I - identificação e orientação à preparação de projetos de investimentos a serem submetidos à aprovação da Sudene; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

II - caso sejam aprovados, os projetos de investimentos serão apoiados pelo FDNE, mediante a ação do agente operador; (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

III - fiscalização e comprovação da regularidade dos projetos sob sua condução; (Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

IV - proposição da liberação de recursos financeiros para os projetos em implantação sob sua responsabilidade. (Incluído pela Lei Complementar nº 125, de 2007)

Parágrafo único [REVOGADO]. O Conselho Deliberativo disporá sobre a remuneração do agente operador, inclusive sobre as condições de assunção dos riscos de cada projeto de investimento. (Redação dada pela Lei Complementar nº 125, de 2007) (Revogado pela Medida Provisória nº 564, de 2012). (Revogado pela Lei nº 12.712, de 2012)”.

aplicabilidade “aos contratos formalizados com o Banco do Nordeste do Brasil S.A. e na forma da legislação anterior, até 3 de abril de 2012, para os quais continuará a prevalecer a disciplina introduzida pelo Decreto no 6.952, de 2 de setembro de 2009”.

Da mesma forma como acontece com os FCFs, o Ministro de Estado da Integração Nacional expede portarias regulatórias para orientar a aplicação dos Fundos de Desenvolvimento. No que tange o FDNE, para 2016, foi a Portaria 206, de 28 de agosto de 2015, e, para o exercício de 2017, a Portaria 275, de 10 de agosto de 2016. Os instrumentos são mais detidos no *animus*, em tese, de ampliar e diversificar as capacidades competitivas da Região, interna e externamente, apoiando a inovação e a complementaridade entre os projetos. Como visto acima, a competência de determinar as prioridades de investimento, com base nos planos macrorregionais de desenvolvimento, é da SUDENE e foi exercida, para 2016, por meio da Resolução nº 086/2015 (que aprovou a Proposição nº 084/2015, relativa às Prioridades para Aplicação dos Recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste no exercício de 2016), e, para 2017, pela Resolução nº 095/2016 (que aprovou a Proposição nº 093/2016, a respeito das Prioridades para Aplicação de Recursos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste no exercício de 2017).

Regra geral, o porte dos empreendimentos deve ser, no mínimo, de R\$ 15 milhões, se forem projetos de modernização localizados no Semiárido ou nas RIDEs. Projetos implantados nas demais áreas devem ter valor empreendido de, no mínimo, o dobro. Os valores mínimos pode, contudo, ser reduzidos a R\$ 5 milhões se a diretoria colegiada da SUDENE considerar que ele seja relevante socioeconomicamente para o desenvolvimento regional ou se ele for importante para a integração ou promoção de dinamismos microrregionais²¹².

A LOA 2017 traz previsão de recursos disponíveis para o FDNE. As informações estão dispostas na tabela abaixo²¹³.

212 SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE**. Disponível em <<<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/fundo-de-desenvolvimento-do-nordeste-fdne>>>. Acesso em 21 de dez. de 2016.

213 CONGRESSO NACIONAL. **Orçamento da União**: Exercício Financeiro de 2017. Vol. IV, Detalhamento dos créditos orçamentários, órgãos do Poder Executivo, Presidência da República e Ministérios (exceto MEC). Disponível em <<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/red_final/Volume_IV.pdf>>. Acesso em 28 de dez. de 2016, p. 631-632.

Tabela 5: FDNE na LOA 2017

	Execução 2015	LOA 2016	LOA 2017		
Recursos	0	2.022.481.635	1.502.692.430		
			Programática	Operação	Valor
			2029.0355	Financiamento de Projetos do Setor Produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (MP nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001)	1.502.692.430

Fonte: elaboração própria.

3.1.4 Financiamento por meio de incentivos fiscais

Finalmente, os incentivos fiscais partem da lógica de que o desenvolvimento regional não poderá acontecer sem formação bruta do capital fixo, ou seja, sem indústrias, fábricas, maquinário etc. Para tanto, os mecanismos jurídicos disponíveis para suavizar o custo de se trazer a produção para as áreas de interesse da nação encontram-se resumidos na tabela abaixo.

Tabela 6: Incentivos fiscais

Tipo de incentivo	Características	Base Legal	Observação
Isenção de até 75% do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) para novos	<ul style="list-style-type: none"> ● Pessoas jurídicas; ● Projetos de implantação, modernização, ampliação ou diversificação de empreendimentos; ● Pedidos até 	Art. 13 da lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963; art. 23 do decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969; decreto-lei nº 1.564, de 29 de junho de 1977; art. 3º	

empreendimentos	<p>31.12.2018;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prazo de 10 anos para atividades de instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional. • Solicitado à Superintendência Regional; • Concedido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. 	da lei 9.532, de 10 de dezembro de 1997; art. 1º da medida provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002; decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002; e decreto nº 6.539, de 18 de agosto de 2008.	
Isenção de até 12% do IRPJ para empreendimentos existentes	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoas jurídicas; • Empreendimentos em curso, na área de atuação da SUDAM ou da SUDENE; • Redução de 25% do IRPJ até 31.12.2008 e, de 1.1.2009 até 31.12.2016, redução de 12,5%. • Solicitado à Superintendência Regional; • Concedido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. 	Art. 14 da lei nº 4.239, de 27 de junho de 1963; art. 22 do decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969; § 2º do art. 3º da lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997; art. 2º da medida provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002; e decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002.	Dispositivo regulamentar do incentivo revogado pela Portaria nº 16/Ministério da Integração Nacional.
Reinvestimento do IRPJ	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoas jurídicas; • Empreendimentos em operação na área de atuação da Sudene ou Sudam; • Reinvestimento de 30% do imposto devido, em 	Art. 3º da medida provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002; decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002; inciso I do	

	<p>projetos de modernização ou complementação de equipamento, até o ano de 2018.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitado e concedido ante a Superintendência Regional e o respectivo banco operador. 	<p>art. 2º da lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997; inciso II do art. 1º e art. 19 da lei nº 8.167, de 16 de janeiro de 1991; art. 23 da lei nº 5.508, de 11 de outubro de 1968; e art. 29 do decreto-lei nº 756, de 11 de agosto de 1969.</p>	
<p>Isenção do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoas jurídicas; • Empreendimentos implantados, modernizados ampliados ou diversificados no Nordeste ou Norte, até 31.12.2015; • Solicitado à e concedido pela Superintendência Regional da área. 	<p>Lei nº 10.893/2004, Decreto nº 8.257/2014; art. 4º da lei nº 9.808, de 20 de julho de 1999.</p>	<p>Fim da vigência do benefício em 31.12.2015.</p>
<p>Depreciação Acelerada + Desconto, no prazo de 12 (doze) meses, contado da aquisição, dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoas jurídicas, que usufruem do Incentivo Fiscal de Redução de 75% do IRPJ, com a depreciação acelerada incentivada de bens adquiridos, para efeito de cálculo do imposto sobre a renda, e com o desconto dos créditos de contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins. • Solicitado à e concedido pela Superintendência Regional. 	<p>Base legal da depreciação acelerada: art. 31 da lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; decreto nº 5.988, de 19 de outubro de 2006; decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002; e decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002.</p> <p>Base legal do desconto, no prazo de 12 (doze) meses contado da aquisição, dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS: Art. 31 da lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; o inciso III do § 1º do art. 3º da lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002; o</p>	

		inciso III do § 1º do art. 3º da lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e o § 4º do art. 15 da lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004; decreto nº 5.988, de 19 de dezembro de 2006; decreto nº 5.789, de 25 de maio de 2006; decreto nº 4.212, de 26 de abril de 2002; e decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002.	
--	--	--	--

Fonte: elaboração própria, com base em MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Incentivos Fiscais.**

Disponível em <<<http://www.mi.gov.br/web/guest/apresentacao-incentivos-fiscais>>>. Acesso em 15 de dez. de 2016 e Portaria nº 283/2013/Ministério da Integração Nacional.

O art. 7º da Portaria nº 283/2013²¹⁴, Ministério da Integração, faz menção ao Decreto nº 4.213/2002 para destacar quais serão os empreendimentos prioritários, na área de atuação da SUDENE, para fins de incentivo fiscal com base no imposto de renda, na depreciação acelerada e nos descontos de PIS/PASEP. O rol é amplo²¹⁵, indo desde o setor de

214 “Art. 7º Consideram-se prioritários para o desenvolvimento regional, na área de atuação da SUDAM e SUDENE, para fins dos benefícios de redução do imposto de renda, inclusive de reinvestimento, de que tratam os arts. 1º e 3º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, e para fins de Depreciação Acelerada Incentivada e Desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS de que trata o art. 31 da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, os empreendimentos nos setores definidos pelos Decretos nºs 4.212 e 4.213, de 26 de abril de 2002. (Redação do parágrafo dada pela Portaria MIN Nº 15 DE 16/02/2016)”.

215 “Art. 2º São considerados prioritários para fins dos benefícios de que trata o art. 1º, os empreendimentos nos seguintes setores:

I - de infra-estrutura, representados pelos projetos de energia, telecomunicações, transportes, instalação de gasodutos, produção de gás, abastecimento de água e esgotamento sanitário;

II - de turismo, considerando os empreendimentos hoteleiros, centros de convenções e outros projetos, integrados ou não a complexos turísticos, localizados em áreas prioritárias para o desenvolvimento regional;

III - da agroindústria vinculados à agricultura irrigada, piscicultura e aqüicultura;

IV - da agricultura irrigada, da fruticultura, em projetos localizados em pólos agrícolas e agroindustriais objetivando a produção de alimentos e matérias primas agroindustriais, voltados para os mercados internos e externos;

V - da indústria extrativa de minerais metálicos, representados por complexos produtivos para o aproveitamento de recursos minerais da região;

VI - da indústria de transformação, compreendendo os seguintes grupos:

a) têxtil, artigos do vestuário, couros e peles, calçados de couro e de plástico e seus componentes;

b) produtos farmacêuticos, considerados os farmoquímicos e medicamentos para uso humano;

c) fabricação de máquinas e equipamentos (exclusive armas, munições e equipamentos bélicos), considerados os de uso geral, para a fabricação de máquinas-ferramenta e fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso específico;

d) minerais não-metálicos, metalurgia, siderurgia e mecânico;

e) químicos (exclusive de explosivos) e petroquímicos, materiais plásticos, inclusive produção de petróleo e seus derivados;

f) de celulose e papel, desde que integrados a projetos de reflorestamento; de pastas de papel e papelão;

turismo, passando pela infra-estrutura ou a agricultura, chegando na indústria extrativista e na de transformação. O texto do decreto relembra, em seu art. 3º²¹⁶, que competirá à Superintendência da Receita Federal do Brasil o reconhecimento do incentivo, com base em laudo prévio produzido.

Por meio da Resolução nº 246/2016, a SUDENE aprovou Manual de Instruções para Elaboração de Pleitos de Benefícios e Incentivos Fiscais (MIBF) na sua área de atuação²¹⁷. Algumas considerações pertinentes. O item 2.1, letra “d”, e o item 3.1, letra “c”, do Manual destacam, como pré-condição da redução fixa de 75%, isenção total ou reinvestimento de 30% do imposto de renda, o titular do empreendimento precisa optar pela tributação com base no lucro real. O ponto 3.7 do MIBF destaca ser possível cumular a redução com o reinvestimento do imposto de renda. O ponto 4, a seu turno, explica que apenas os titulares de empreendimentos que gozem de redução fixa do imposto de renda podem ser incentivados por meio da depreciação acelerada (para fins de contabilização desse mesmo imposto de renda) com desconto das contribuições relacionadas ao Programa de Integração Social e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP) e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). É também requisito que o empreendimento seja intentado em município constante no Anexo I da Portaria nº 1.211/2006, considerados microrregiões menos desenvolvidas.

Para além dos incentivos apontados na tabela acima, a Portaria nº 283/2013, art. 1º, parágrafo único, letra “g”²¹⁸, também oportuniza isenção do imposto sobre a renda e do

g) material de transporte;

h) madeira, móveis e artefatos de madeira; e

i) alimentos e bebidas;

VII - da eletro-eletrônica, mecatrônica, informática, biotecnologia, veículos, componentes e autopeças; e

VIII - da indústria de componentes (microeletrônica)”.

216 “Art. 3º O direito à redução do imposto sobre a renda das pessoas jurídicas e adicionais não-restituíveis incidentes sobre o lucro da exploração, na área de atuação da extinta SUDENE será reconhecido pela unidade da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda a que estiver jurisdicionada a pessoa jurídica, instruído com o laudo expedido pelo Ministério da Integração Nacional”.

217 SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Manual de Instruções para Elaboração de Pleitos de Incentivos e Benefícios Fiscais Administrados pela Sudene**. Disponível em <<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMDkvMjE0MTZfNTBfMzBfNjY5X3Jlc29sdWNhb19mZG5lc2RuXzI0Ni8yMDE2X2FuZXh0X3ZlcnNhbzUucGRmI1d/resolucao-fdnesdn-246-2016-anexo-versao5.pdf>>>. Acesso em 20 de dez. de 2016.

218 “Art. 1º Os pareceres técnicos de análise, laudos e declarações relativas aos incentivos e benefícios fiscais de que trata a legislação mencionada no parágrafo único, administrados pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, denominadas neste Anexo, Superintendência de Desenvolvimento Regional, devem observar o disposto neste Regulamento, obedecidas as demais normas vigentes sobre a matéria. Parágrafo único. São os seguintes os incentivos e benefícios fiscais de que trata este Regulamento:

[...]

g) a isenção do imposto sobre a renda e do adicional, calculados com base no lucro da exploração para pessoas jurídicas fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos, baseados em tecnologia digital,

adicional, calculados com base no lucro da exploração para pessoas jurídicas fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos, baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital (base normativa: art. 1º, § 1º-A, da medida provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, alterada pela lei nº 12.546/2011²¹⁹). Informações adicionais sobre esse incentivo podem ser encontradas no sítio eletrônico da Superintendência²²⁰ e são semelhantes ao incentivo promovido através da redução fixa do imposto.

O prognóstico da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) para o ano de 2017 amplia o gasto tributário dos incentivos por ela administrados em relação ao ano anterior. Segundo o Demonstrativo produzido para ser incluído no Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017, o montante de recursos que a União deixará de arrecadar deve ser de R\$ 284.846.251.843 (Total Geral, TG), valor, portanto, maior do que os R\$ 271.006.119.453 do ano anterior. 51,59% desses recursos devem ser direcionados à Região Sudeste, enquanto 11,61% estão previstos para a Região Nordeste, proporção levemente maior do que a do ano de 2016 (52,14% e 11,06% para as mesmas regiões, respectivamente)²²¹.

A função orçamentária que deverá receber mais incentivos em 2017, segundo a SRFB, é o comércio e serviço (29,06%), seguido do trabalho (15,15%), da saúde (12,64%) e indústria (12,3%). Ou seja, aproximadamente 70% dos gastos tributários federais estarão concentrados em quatro funções orçamentárias²²². Em todas essas áreas, a Região Sudeste

voltados para o programa de inclusão digital, base legal: § 1º-A do art. 1º da Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001”.

219 “Art. 1º Sem prejuízo das demais normas em vigor aplicáveis à matéria, a partir do ano-calendário de 2000, as pessoas jurídicas que tenham projeto protocolizado e aprovado até 31 de dezembro de 2018 para instalação, ampliação, modernização ou diversificação enquadrado em setores da economia considerados, em ato do Poder Executivo, prioritários para o desenvolvimento regional, nas áreas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, terão direito à redução de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto sobre a renda e adicionais calculados com base no lucro da exploração. (Redação dada pela Lei nº 12.715, de 2012)

[...]

§ 1º-A. As pessoas jurídicas fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos, baseados em tecnologia digital, voltados para o programa de inclusão digital com projeto aprovado nos termos do **caput** terão direito à isenção do imposto sobre a renda e do adicional, calculados com base no lucro da exploração. (Incluído pela Lei nº 12.546, de 2011)”.

220 SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Isenção do IRPJ (Programa de Inclusão Digital)**. Disponível em <<<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/isencao-do-irpj-programa-de-inclusao-digital>>>. Acesso em 20 de dez. de 2016.

221 RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2016**. Disponível em <<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/DGTPLOA2016FINAL.pdf>>>. Acesso em 21 de dez. de 2016, p. 14; RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2017**. Disponível em <<<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>>>. Acesso em 21 de dez. de 2016, p. 31.

222 RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2017**. Disponível em <<<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>>>.

também é a mais favorecida²²³. O desenvolvimento regional figura como o décimo primeiro gasto tributário mais relevante, com 2,13% do total dos incentivos instrumentalizados pela tributação²²⁴. Desagregando os gastos e somando as projeções de disponibilidades relativas ao desenvolvimento regional **explícito** (fundos e superintendências), chega-se aproximadamente a esse valor, como se percebe pela tabela abaixo:

Tabela 7 - Gastos tributários com o desenvolvimento regional

Função Orçamentária	Especificação do Gasto	Valor
Agricultura		
	FINAM	R\$ 95.052,00
	FINOR	R\$ 20.865.287,00
	Fundos Constitucionais	R\$ 14.668.552,00
	SUDAM	R\$ 423.421.561,00
	SUDENE	R\$ 623.640.840,00
		Total (T1): R\$ 1.082.691.292,00
Ciência e Tecnologia		
	SUDAM	R\$ 9.294,00
	SUDENE	R\$ 23.915,00
		Total (T2): R\$ 33.209,00
Comércio e Serviço		
	Fundos Constitucionais	R\$ 202.664.562,00
		Total (T3): 202.644.562,00
Indústria		
	FINAM	R\$ 413.796,00
	FINOR	R\$ 90.834.262,00
	Fundos Constitucionais	R\$ 63.955.200,00

1.pdf>>. Acesso em 21 de dez. de 2016, p. 101.

223 RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2017**. Disponível em <<<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>>>. Acesso em 21 de dez. de 2016, p. 30.

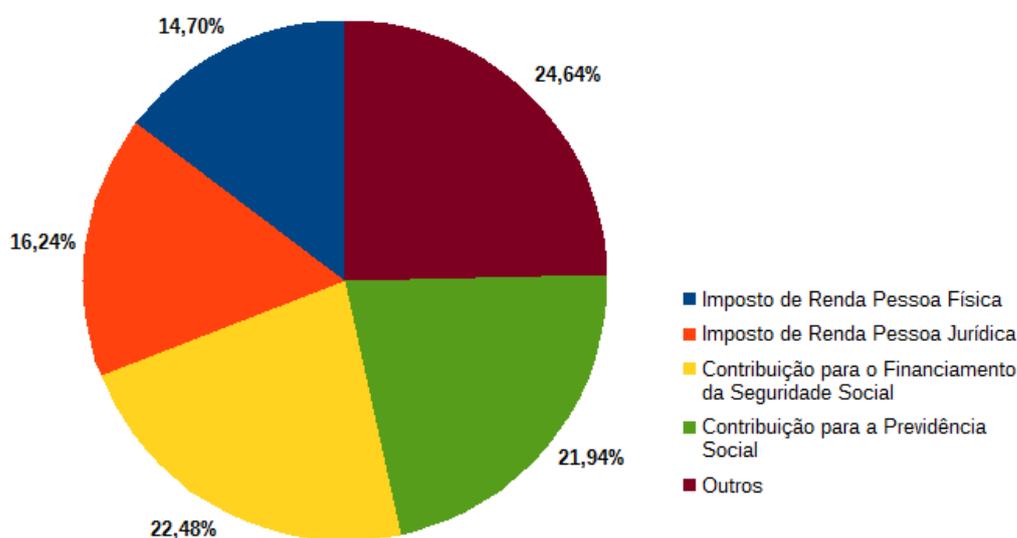
224 RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2017**. Disponível em <<<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>>>. Acesso em 21 de dez. de 2016, p. 50.

SUDAM	R\$ 1.843.309.633,00
SUDENE	R\$ 2.714.937.722,00
Total (T4): R\$ 4.713.450.613,00	
Total Regional (TR = T1+T2+T3+ T4): 5.998.819.676,00	
Proporção do Desenvolvimento Regional (TR/TG): 2,10%	

Fonte: elaboração própria.

No que diz respeito à projeção de gastos relativamente aos tributos federais atingidos, vê-se predominância do Imposto de Renda (Pessoa Física + Pessoa Jurídica), seguido das Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social e para a Previdência Social (vide Gráfico 4, abaixo)²²⁵. A instrumentalização regionalizada dos tributos federais segue a mesma lógica de concentração das desonerações e incentivos no Sudeste do Brasil (vide Gráfico 5, abaixo)²²⁶.

Gráfico 4: Tributos federais e gastos tributários

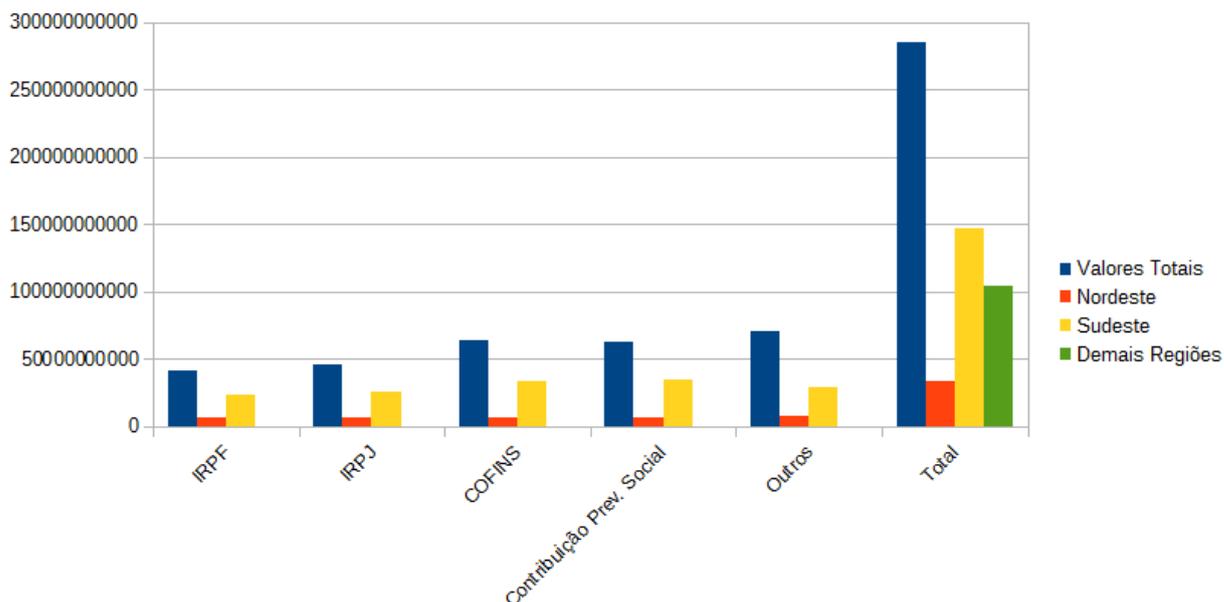


Fonte: elaboração própria.

225 RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2017**. Disponível em <<<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>>>. Acesso em 21 de dez. de 2016, p. 39.

226 RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2017**. Disponível em <<<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>>>. Acesso em 21 de dez. de 2016, p. 48.

Gráfico 5: Regionalização dos gastos tributários



Fonte: Elaboração própria.

A tributação pode servir, portanto e fortemente, ao desenvolvimento regional quando traz oportunidades benéficas, por meio de um planejamento metodológico acoplado a uma política mais ampla. Exemplificativamente, dados da SRFB apresentam a razão existente entre os gastos tributários e a arrecadação tributária para cada Região. Essa proporção fica em 35,45 para o Nordeste, 16,92 para o Sudeste e 109,53 para o Norte, Região na qual os gastos são maiores do que a arrecadação. O total nacional é 21,32²²⁷. Isso quer dizer que, para o Norte e Nordeste, o tributo como instrumento de equalização não pode ser desconsiderado.

Neste momento, contudo, já se pode adiantar uma crítica à utilização da tributação como elemento da PNDR. Percebe-se que o incentivo fiscal, como instrumento promotor de desenvolvimento econômico, é espécie do gênero gasto tributário. Não é todo tributo que serve à finalidade de erradicar a desigualdade regional, haja vista nem todo tributo ter a capacidade de atrair investimentos indutores do crescimento econômico com qualidade de vida. Ademais, não é todo gasto tributário, mesmo dentro do espectro de um tributo, *a priori*, viável à PNDR, que se pode perceber como incentivo fiscal. Isso pode dar-se por dois motivos. A uma, quando a retirada do ônus tributário não recai num gasto orçamentário, ainda que *lato sensu*, regional. A duas, quando a aprovação da desoneração é aplicada à revelia das diretrizes da PNDR e de sua tipologia. Em resumo, a concentração, percebida nos dados

227 RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2017**. Disponível em <<<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>>>. Acesso em 21 de dez. de 2016, p. 30-31.

acima, dos gastos tributários na Região Sudeste, bem como a modesta utilização da tributação como indutora do desenvolvimento regional, quando comparada aos incentivos às demais atividades econômicas, parecem demonstrar uma severa fragmentação do incentivo fiscal como instrumento específico da PNDR.

3.2 Elementos metodológicos: necessidade de aprimoramento para a consecução do desenvolvimento regional

Não existe política pública, *lato sensu*, sem recursos financeiros. Isso é tão óbvio que já pode ser considerado como um pressuposto. Acontece que, sem um direcionamento político adequado nem uma metodologia de aplicação eficiente, angariar recursos financeiros, tributários ou não, parece ilegítimo.

A importância de uma metodologia coerente e explícita de desenvolvimento regional surge em quatro frentes, quais sejam, na definição de uma tipologia que defina as áreas prioritárias, no diálogo e regionalização do orçamento tradicional, na melhoria do caráter *bottom-up* da PNDR - que foi, predominantemente, de-cima-para-baixo - e, não menos importante, na aderência dos instrumentos específicos à Política e na articulação desses instrumentos específicos entre si. Apenas a primeira frente foi travada pelo Decreto 6.047/07, quando trabalhou, por meio do cruzamento de dados estatísticos diversos e mapas, uma tipologia microrregional. Assim, definem-se áreas sensíveis às quais serão, prioritariamente, destinados os recursos. A inexistência, contudo, de uma metodologia de aderência e articulação para os instrumentos específicos leva à perda de eficiência e à confusão gerencial da Política. Esta subseção, primeiramente, faz considerações a respeito desses quatro elementos metodológicos relacionados à PNDR para, em seguida, realizar críticas e considerações.

3.2.1 Metodologia de definição de áreas prioritárias sub-regionais: a Tipologia da PNDR

O Anexo II do decreto nº 6.047/2007 institucionaliza a tipologia da PNDR, a qual utiliza uma escala microrregional visando à execução de projetos e de recursos. Dessa forma, pressupõe-se que os instrumentos específicos da Política devam seguir tal orientação de prioridades territoriais.

As variáveis utilizadas pela tipologia (variação do Produto Interno Bruto (PIB) por habitante e rendimento mensal médio por habitante) querem avaliar o padrão de nível de vida dos habitantes e o dinamismo sócio-produtivo das microrregiões, que serão agrupadas e

classificadas em: a) sub-regiões de alta renda; b) sub-regiões dinâmicas; c) sub-regiões estagnadas; e d) sub-regiões de baixa renda. As microrregiões dos grupos “b”, “c” e “d” serão prioritárias para a alocação de recursos e planejamento de políticas regionais. Na figura abaixo, as áreas brancas são de alta renda, as áreas bege são dinâmicas, as verde-claras são estagnadas e, por fim, as verde-escuras são sub-regiões de baixa renda.

Figura 3: Tipologia microrregional da PNDR



Fonte: Observatório do Desenvolvimento Regional.

Tabela 8: Tipologia territorial da PNDR (MI, 2003)

Variação do PIB 1998/1990	Rendimento médio por habitante (2000) - % da média nacional		
	Alto de 93 a 204%	Médio de 33 a 93%	Baixo de 16 a 33%
Alta de 3,87% a 25,30%	Alta Renda (140 microrregiões) 53,7% da população 12,6% do território	Dinâmica de baixa renda (120 microrregiões). 9,0% da população 30,3% do território	
Média de 3,87 a 0%		Média renda e baixo crescimento (210 microrregiões) 28,9% da população 33,96% do território	Baixa renda e baixo crescimento (87 microrregiões) 8,4% da população 23,26% do território
Baixa de 0 a -16,85%			

Fonte: COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 78.

3.2.2 Atuação intersetorial para regionalização do orçamento

Muito embora Gilberto Bercovici²²⁸ informe que o “planejamento não pode ser reduzido ao orçamento”, na realidade brasileira, é inviável pensar política pública sem adaptá-la à linguagem e à técnica orçamentária. Isso não quer dizer, contudo, que os espaços de discussão estratégica para o desenvolvimento regional precisem, seguindo a lógica da programação financeira, tornar-se isolados. Para além de se garantir uma dotação específica ou o reconhecimento do desenvolvimento regional como Tema Especial, cumpre pensar os problemas e as soluções territorialmente, mas de forma integrada. É o que diz o Sumário Executivo da PNDR, ao destacar que,

considerando-se a notória desproporção entre a dimensão das desigualdades enfrentadas e o fluxo de recursos disponíveis, é fundamental que se dote a PNDR de recursos adequados aos seus objetivos e o PPA de lógica de atuação territorial, sem o que não se poderão esperar resultados expressivos no combate à redução do quadro de desigualdades²²⁹.

Já se falou, anteriormente, do princípio da articulação intersetorial como explícito no decreto 6.047/2007. Esse princípio vira mero exercício retórico na medida em que não haja um colegiado político permanente para pensar a temática. Haja vista a quantidade de recursos despendidos e a necessária complementaridade existente entre as políticas sociais e desenvolvimentistas, percebe-se que o desenvolvimento regional deve ser matéria do Governo Federal, e não do Ministério da Integração isoladamente. Reforça-se, pois, a importância da CPINDR.

Percebe-se, portanto, que a metodologia em comento já está normatizada e institucionalizada, desde 2003, pelo decreto 4.793/2003. Trata-se de privilegiar decisões colaborativas de um colegiado público, cujos benefícios surgem em três frentes. Primeiramente, observa-se melhor a tipologia microrregional definida na PNDR. Em segundo lugar, potencializa-se o sucesso das políticas de desenvolvimento executadas, na medida em que estejam aliadas de outras políticas setoriais concomitantes. Em terceiro plano, cria-se uma preocupação transversal com a temática, a qual perpassa, “pela adoção de um aparato

228 BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 154.

229 BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Sumário Executivo/Ministério da Integração Nacional**. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Acesso em 21 de novembro de 2016, p. 18.

conceitual e técnico comum, um reconhecimento aproximado da realidade territorial que nos caracteriza e a construção, igualmente compartilhada, das possibilidades concretas de construção de futuro”²³⁰. Isso só se consegue mediante convivência política e dialogal.

Como as atribuições da Comissão estão, justamente, a formulação de diretrizes e a articulação transversal, assim como a preocupação com políticas setoriais que possam trazer impactos regionais, pretende-se evitar que ações do governo federal causem externalidades negativas no planejamento regional brasileiro.

3.2.3 Preocupação com a aderência dos instrumentos específicos à PNDR e com a articulação eficiente entre eles

Desde o início deste trabalho, tem-se entendido uma política pública como uma estruturação lógica que vai desde princípios mais gerais até instrumentos específicos, passando por uma metodologia de trabalho. Aderência, então, quer dizer coerência; os instrumentos precisam estar em sintonia com o propósito geral da PNDR, sob pena de agravarem o problema. Por exemplo, se a Política pretende privilegiar espaços sub-regionais específicos, não é coerente nem lógico que os recursos, financeiros e humanos, sejam depositados em conflito com tais diretrizes. Tampouco é eficiente que diferentes fontes de fomento sejam utilizadas em sobreposição material.

O fato é que deve existir, para a segurança e clareza do sistema, divisão de tarefas a serem desempenhadas por cada elemento, inclusive para que seja possível realizar avaliação dos resultados das ações. Nisso, a PNDR é bastante falha. Não à toa, o Catálogo de Exporregiões informa que “[u]m passo fundamental é eliminar a sobreposição de competências, planos, projetos, leis e instrumentos isolados de intervenção adotados pela União, estados e municípios - frequentemente de forma conflitante, em prejuízo do desenvolvimento”²³¹.

Deve-se, portanto, atualizar e uniformizar os instrumentos normativos considerados elementos específicos de financiamento do desenvolvimento regional. Com isso, “será possível suprimir contradições e estabelecer diretrizes básicas da União a serem utilizadas como referencial no ordenamento territorial em níveis estadual e municipal”²³².

230 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 86.

231 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 29.

232 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração

3.2.4 Melhoria do caráter *bottom-up* da Política

Caráter de-baixo-para-cima, ou *bottom-up*, significa valorização das experiências e das instituições estaduais e municipais de planejamento regional. Sem dúvidas, a União é ator central para a PNDR, visto que tem mais poder de coordenação e mais recursos. Todos os elementos específicos de financiamento passam, de alguma forma, pela seara federal, o que mostra o necessário papel indutor desse ente federado.

Isso não implica, contudo, na desconsideração das capacidades locais. A título exemplificativo, o Estado do Ceará, de março de 2002 a março de 2003, produziu Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs), considerados instrumentos políticos do Governo do Estado, “para o desenvolvimento das regiões, através do planejamento espacial, que servirá de base para a elaboração dos planos de governo estadual e municipais”²³³. Dentre os objetivos dos planos, explicitamente, estava o fortalecimento da “gestão regional, incentivando a formação da capacidade de gestão financeira, de planejamento e associativa dos governos municipais para administrarem seu desenvolvimento de forma mais eficaz”²³⁴. Isso demonstra a preocupação com a articulação entre municípios e a consolidação da preocupação com o planejamento público regionalizado.

Foram produzidos quatro PDRs - Baixo Jaguaribe (em azul claro, na figura abaixo), Centro Sul / Vale do Salgado (em verde, na figura abaixo), Vale do Acaraú (em laranja, na figura abaixo) e Maciço de Baturité (em marrom, na figura abaixo) - e um Plano de Desenvolvimento Inter-Regional (PDIR) para o Vale do Coreaú e a Ibiapaba (em amarelo, na figura abaixo). Como participantes do projeto, surgem: a então existente Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR)²³⁵ e a Secretaria de Planejamento (SEPLAN),

Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 29.

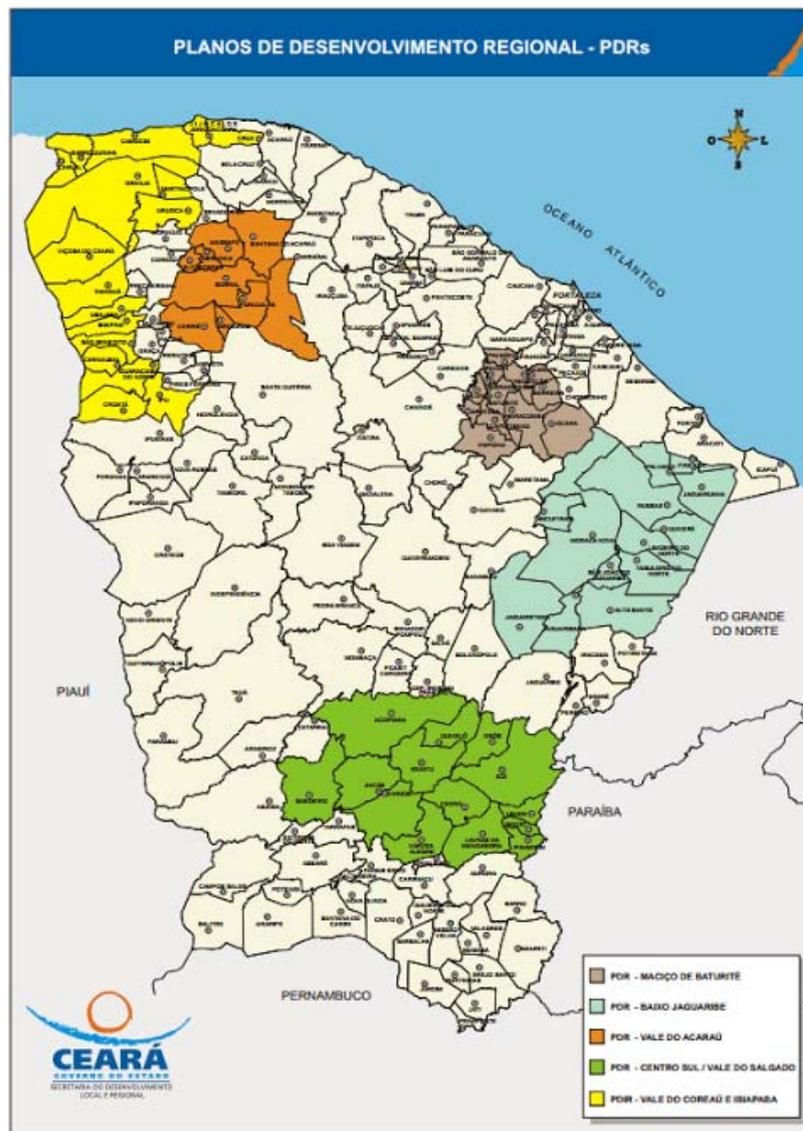
233 GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL. **Desenvolvimento regional.** Disponível em <<http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_regional/gerados/planos_pdrs.asp>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

234 GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL. **Desenvolvimento regional.** Disponível em <<http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_regional/gerados/planos_pdrs.asp>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

235 Jair do Amaral Filho destaca que “uma característica marcante no processo recente de desenvolvimento econômico brasileiro é que parte da política federal de desenvolvimento produtivo regional deslocou-se para os estados da federação”. Nesse contexto, surgiram as iniciativas do Governo do Estado do Ceará, sempre levando em consideração a importância de se ter uma política explícita e construída coletivamente. Em outras palavras, entendeu-se “[...] que políticas com esse objetivo deixaram de ser um campo simples para ser um campo complexo dentro do universo das políticas públicas”. Rejeita-se, portanto, qualquer construção voluntarista do desenvolvimento regional. Para maiores informações sobre essa política cearense de desenvolvimento local, cujo

ambas do Estado do Ceará; universidades, organizações não governamentais (ONGs), prefeituras municipais e conselhos regionais. Além deles, foi fundamental a participação da sociedade, por meio das lideranças locais. Os PDRs apresentaram dois problemas graves de efetividade, quais sejam, um material, haja vista a falta de praticidade dos estudos, posto que feitos com viés fortemente acadêmico, e outro procedimental, na medida em que, não incluídos no PPA estadual, foram de impossível execução²³⁶.

Figura 4: Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs)



Fonte: SCLR/CE.

principal monumento foi a SCLR, confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Uma tentativa de política explícita de desenvolvimento local e regional.** In Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007.

236 AMARAL FILHO, Jair do. **Uma tentativa de política explícita de desenvolvimento local e regional.** In Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007, p. 10.

Certamente, a existência, à época, de uma pasta específica para a temática do desenvolvimento regional, no Governo do Estado do Ceará, contribuiu, sobremaneira, para a criação de um ambiente favorável à consecução dessa iniciativa. A especialização técnica na matéria é um mecanismo essencial tanto para o entendimento das possibilidades de financiamento de projetos como para um melhor diálogo com as demais áreas do governo e com a sociedade civil. A título também meramente exemplificativo, percebe-se que a política nacional de saúde pública tem maior aderência do que a PNDR, dentre outros fatores, pela capilaridade que a rede possui, haja vista, em cada localidade, haver, pelo menos, um posto de saúde. Em busca perfunctória nos sítios dos governos estaduais dos Estados do Nordeste²³⁷, percebeu-se que nenhum conta, atualmente, com uma secretaria específica para o desenvolvimento regional. Na melhor das hipóteses, caberá à Secretaria das Cidades, quando existente, a captação dos recursos federais disponíveis. A mais aproximada de uma tematização regional é a Secretaria de Desenvolvimento e Articulação Municipal do Estado da Paraíba, com atribuições para “[d]efinir políticas, planejamento, execução e coordenação das atividades ligadas ao desenvolvimento urbano e regional, incluindo aglomerações urbanas” e “[a]rticular com entidades e programas federais e estaduais para a coordenação dos interesses do Estado e dos Municípios paraibanos quanto à obtenção de recursos e apoio técnico especializado”²³⁸. A Paraíba tem, também, uma secretaria de desenvolvimento humano, outra sobre agricultura familiar e desenvolvimento do Semiárido e mais uma para desenvolvimento da agropecuária e pesca. Apenas o Maranhão não possui secretaria de desenvolvimento

237 GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. **Portais de Informação e Serviços do Estado de Alagoas**. Disponível em <<<http://www.governo.al.gov.br/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017; GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Sites de Governo**. Disponível em <<<http://www.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=6>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017; GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Secretários e Órgãos vinculados 2**. Disponível em <<<http://www.ceara.gov.br/secretarias-e-vinculadas/11675-secretarias-e-vinculadas02>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017; GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Secretarias**. Disponível em <<<http://www.ma.gov.br/secretarias/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017; GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. **Inicial**. Disponível em <<<http://paraiba.pb.gov.br/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017; GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Secretarias do Estado de Pernambuco**. Disponível em <<<http://www.pe.gov.br/secretarias/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017; GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Secretarias**. Disponível em <<<http://www.piaui.pi.gov.br/governador/secretarias>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017; GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Administração Direta**. Disponível em <<<http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=11023&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Governo>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017. O *site* do Governo do Estado de Sergipe está indisponível. Pode-se ver listagem dos órgãos de governo na aba intitulada “Destaques do Governo”. Confira GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE. **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia**. Disponível em <<<http://www.sedetec.se.gov.br/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

238 GOVERNO DA PARAÍBA. **Secretaria de Desenvolvimento e Articulação Municipal: Atribuições**. Disponível em <<<http://paraiba.pb.gov.br/desenvolvimento-e-articulacao-municipal/atribuicoes/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

econômico, mas conta com uma de desenvolvimento urbano e outra de desenvolvimento social.

Isso quer demonstrar que os esforços públicos precisam estar em sintonia, desde a detecção, por meio de uma metodologia única, até o trabalho conjunto na solução dos problemas²³⁹. Em outras palavras, “[u]m esforço de capacitação é essencial, para que os técnicos do governo federal, estados e municípios possam estar mais bem preparados para o desafio de gestão que lhes cabe”²⁴⁰.

3.3 Desacoplamento metodológico da Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A respeito dos Fundos Constitucionais de Financiamento, o art. 4º, par. 1º, da lei nº 7.827/1989²⁴¹ destaca que os FCFs “poderão financiar empreendimentos de infra-estrutura econômica”, o que já demonstra a amplitude de atuação do instrumento e aproximação deste Fundo aos de Desenvolvimento das Regiões. Jair do Amaral Filho²⁴² encontra três problemas no FCF da Região Nordeste. Primeiro, levantando dados de 2003 a 2012, ano a ano, os recursos foram majoritariamente absorvidos pelos três Estados mais fortes política e economicamente na Região, a dizer, Bahia, Ceará e Pernambuco. A projeção de financiamento por Estado do BNB para 2016 segue a mesma lógica, com mais da metade dos recursos estimados para serem distribuídos entre os três grandes do Nordeste²⁴³. O segundo

239 Jair do Amaral Filho destaca que um dos motivos do fracasso da política de desenvolvimento local e regional explícita do Estado do Ceará foi que “(i) essa política não encontrou eco e interlocução com iniciativas e instrumentos federais de desenvolvimento regional, dado o esvaziamento dessa política em nível federal [...]”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Uma tentativa de política explícita de desenvolvimento local e regional**. In Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007, p. 18.

240 BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões**: Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006, p. 86.

241 “Art. 4º São beneficiários dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste os produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção, que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de acordo com as prioridades estabelecidas nos respectivos planos regionais de desenvolvimento. (Redação dada pela Lei nº 12.716, de 2012)

§ 1º Os Fundos Constitucionais de Financiamento poderão financiar empreendimentos de infraestrutura econômica, inclusive os de iniciativa de empresas públicas não dependentes de transferências financeiras do Poder Público, considerados prioritários para a economia em decisão do respectivo conselho deliberativo. (Redação dada pela Lei nº 11.775, de 2008)

[...]”.

242 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 92.

243 BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programação Regional FNE 2016**. Disponível em <<[http://mi.gov.br/documents/10157/3803295/Programacao_FNE_2016_Reprogramacao_Setembro\(1\).pdf/a4003bec-3d3c-4bb1-93bb-ed26c9f413d6](http://mi.gov.br/documents/10157/3803295/Programacao_FNE_2016_Reprogramacao_Setembro(1).pdf/a4003bec-3d3c-4bb1-93bb-ed26c9f413d6)>>. Acesso em 15 de dez. de 2016, p. 15.

apontamento diz respeito às áreas prioritárias atingidas pelo FNE. Dados estudados entre 1998 e 2012 apontam que o setor industrial ficou com a maior parte dos recursos do Fundo (28%), seguido da agricultura (20%), pecuária (17%), infraestrutura (13%), comércio (12%), serviços (7%) e agroindústria (3%)²⁴⁴. As críticas, aqui, são duas. A uma, o autor questiona o “leque amplo de possibilidades de alocação apontadas pelos seus programas”²⁴⁵, visto que a pulverização dos investimentos pode ser prejudicial à criação de especialidades locais e de vantagens competitivas. A duas, também é indagado o porquê de tantos recursos serem destinados à infraestrutura, a qual “[a] pesar de ser uma área nobre de aplicação de recursos, [...] não parece ser o foco ideal de atuação do FNE, função que pode ser deixada para o FDNE e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES”²⁴⁶. O terceiro busca dialogar sobre a estratégia de considerar o semiárido nordestino como alvo prioritário do FNE, seguindo a tipologia da PNDR. Assim, “os critérios de elegibilidade em função dos espaços mais pobres, deixa também a impressão de que o FNE alimenta um foco de desenvolvimento social, mas, sem que isso esteja claro em seus fundamentos”²⁴⁷. A Programação 2016 do BNB para o Fundo também traz projeção de financiamento por setor. A maior parcela de recursos está direcionada para as Microrregiões prioritárias (baixa renda, estagnadas e dinâmicas), e, individualmente, os recursos projetados para o Semiárido são maiores do que aqueles para agricultura, pecuária ou indústria²⁴⁸.

No que diz respeito ao Fundo de Desenvolvimento, o sítio do Ministério da Integração informa ser possível, para além dos grandes investimentos caracterizadores do instrumento, que as pessoas jurídicas solicitem financiamento do FDR com base em “atividades nos setores de infraestrutura, agricultura, agroindústria, mineral, indústria, inovação e tecnologia, turismo e serviços, consideradas relevantes para as regiões assistidas e para a redução das desigualdades regionais”²⁴⁹. A Resolução 4.171/2012/Banco Central do

244 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 92.

245 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 87.

246 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 86.

247 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 87.

248 BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programação Regional FNE 2016**. Disponível em <<[http://mi.gov.br/documents/10157/3803295/Programacao_FNE_2016_Reprogramacao_Setembro\(1\).pdf/a4003bec-3d3c-4bb1-93bb-ed26c9f413d6](http://mi.gov.br/documents/10157/3803295/Programacao_FNE_2016_Reprogramacao_Setembro(1).pdf/a4003bec-3d3c-4bb1-93bb-ed26c9f413d6)>>. Acesso em 15 de dez. de 2016, p. 19.

249 MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundos de Desenvolvimento Regional**. Disponível

Brasil, alterada pela Resolução nº 4.481/2016, já destaca, inclusive, em seu Anexo II, que o limite máximo de participação dos fundos em “outros setores” (que não sejam infraestrutura, serviço público e estruturador) poderá chegar a 50% se o empreendimento tiver base em áreas prioritárias para o desenvolvimento regional. As prioridades espaciais do FDNE são reduzidas entre 2016 e 2017. Ao comparar a Proposição nº 093/2016 e a Proposição nº 084/2015, percebe-se que, enquanto, em 2016, havia ênfase no Semiárido, nas Mesorregiões Diferenciadas, em todas as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e nas microrregiões classificadas pela tipologia da PNDR como de baixa renda, dinâmica ou estagnada, em 2017, é excluída da prioridade a RIDE do Distrito Federal e Entorno.

Jair do Amaral Filho traz alguns dados relevantes para o entendimento do FDNE. Segundo levantamentos do autor, entre os anos de 2007 e 2011, cerca de 70% dos recursos do Fundo, foram direcionados para um único projeto, a construção da Transnordestina. No mesmo período, “95,3% dos recursos liberados pelo FDNE foram destinados aos territórios de baixa renda, territórios com renda estagnada e territórios dinâmicos, sendo a maior parte municípios que serão cortados pela estrada de ferro Transnordestina”²⁵⁰. Dados extraídos do Mapa de Previsão de Desembolsos Financeiros do FDNE, nos exercícios 2016 e 2017, corroboram essa crítica²⁵¹. No primeiro ano pesquisado, dos R\$ 532.362.466,39 disponíveis, R\$ 311.386.032,00 estavam previstos apenas para a Transnordestina Logística S/A. O mesmo projeto, no ano seguinte, tem como previsto receber R\$ 500 milhões dos \$598.313.181,93 totais.

Jair do Amaral Filho também apresenta algumas informações empíricas a respeito dos incentivos fiscais, apresentado como o “terceiro e mais antigo instrumento de política federal explícita de desenvolvimento regional, aplicada para as regiões Norte e Nordeste”²⁵². Dos 2.136 Laudos e Declarações emitidos pela SUDENE, entre 2005 e 2011, 28,1% foram

em <<<http://www.mi.gov.br/fundos-de-desenvolvimento-regional-apresentacao>>>. Acesso em 15 de dez. de 2016.

250 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 89.

251 SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, **Mapa de Previsão de Desembolso Financeiro - MDF - Ano 2016**. Disponível em <<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMDEvMTgyMTRfMjRfMDRfOTUxX01ERl8yMDE2LnBkZiJdXQ/MDF-2016.pdf>>>. Acesso em 20 de dez. de 2016; SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, **Mapa de Previsão de Desembolso Financeiro - MDF - Ano 2017**. Disponível em <<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMTEvMDEvMTBfMzJfMDRfMzU0X01ERl8yMDE3LnBkZiJdXQ/MDF-2017.pdf>>>. Acesso em 20 de dez. de 2016.

252 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 90.

para a Bahia, 23% para o Ceará e 20% para Pernambuco. Ademais, entre 2003 e 2011, R\$ 39 bilhões de reais deixaram de ser arrecadados como incentivo fiscal pela SUDAM e pela SUDENE, “quase o mesmo montante alocado pelo governo federal para o Programa Bolsa Família para o Nordeste, somente em 2012”²⁵³.

Foi encaminhada pergunta tanto ao Ministério da Integração Nacional (MI) como à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por meio da transparência pública, a respeito das estatísticas dos laudos e concessões para o ano 2016. O MI remeteu a demanda à SUDENE, por considerá-la o órgão competente. A Superintendência respondeu por meio do envio de uma tabela em que constam os pleitos aprovados de 2010 a 2014, detalhando a empresa, o município, a Unidade da Federação (UF), o incentivo pleiteado, a modalidade do projeto e o setor econômico. Além disso, a tabela também traz detalhamentos para os pleitos que isentaram a AFRMM de 2008 a 2010 e aprovaram reinvestimentos de 2007 a 2010²⁵⁴. Levando em consideração os dados mais atualizados oferecidos pela SUDENE, qual seja, a listagem de pleitos de redução do imposto de renda, até 75%, atendidos em 2014²⁵⁵, três observações podem ser feitas. Primeiramente, quanto aos Estados mais beneficiados: do total de 217 autorizações, 31 foram para Pernambuco, 51 para Ceará e 63 para Bahia, o que representa 66,8% dos pleitos²⁵⁶. Segundo, para as aprovações por tipologia do município beneficiado: 20 para baixa renda, 90 para estagnadas, 13 para dinâmicas e 94 para alta renda; ou seja, 43,3% das concessões foram obtidas para empreendimentos em microrregiões já com destaque econômico, dentro da macrorregião. Por fim, a quantidade de pleitos atendidos, em municípios de alta renda que estejam inseridos na microrregião de influência das capitais. Alagoas (3): Maceió (2) e Marechal Deodoro (1). Bahia (30): Salvador (7), Camaçari (13), Candeias (2), Lauro de Freitas (3) e Simões Filho (5). Ceará (31):

253 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 91.

254 Protocolo: 59900.000402/2016-89.

255 Os dados da tabela fornecida pela SUDENE foram cruzados com a tipologia dos municípios. Lista completa da tipologia para cada município pode ser encontrada em SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Tipologia dos municípios**. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=8494c077-1b7d-4f1f-97e5-23caba4aba7b&groupId=1842527>>. Acesso em 30 de jan. de 2017.

256 A despeito disso, com base no relatório para o período, pode-se destacar (incluindo-se os demais tipos de incentivos) o baixo valor total de investimentos dos 66 pleitos aprovados no Estado do Ceará (R\$ 388.156.649) em comparação com os sete pleitos aprovados para Alagoas (R\$ 458.619.524), os sete de Minas Gerais (R\$ 4.591.672.179) ou os 18 do Maranhão (8.015.246.530), este último valor influenciado da autorização dada para implantação de fábrica de papel e celulose, no valor de R\$ 4 bilhões e 900 milhões. Confira-se em SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Incentivos e benefícios fiscais e financeiros**: 1º de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2014. Disponível em <<http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/Relat%C3%B3rio_Secretaria_Executiva_janeiro_a_dezembro_de_2014.pdf>>. Acesso em 30 de jan. de 2017, p. 2-3.

Fortaleza (7), Aquiraz (5), Caucaia (2), Eusébio (1), Maracanaú (12), Maranguape (2) e Pacatuba (2). Paraíba (4): João Pessoa (2) e Santa Rita (2). Pernambuco (14): Recife (5), Abreu e Lima (2), Jaboatão dos Guararapes (5), Moreno (1) e Olinda (1). Rio Grande do Norte (4): Natal (4). Sergipe (8): Aracaju (5) e Nossa Senhora do Socorro (3). Em outras palavras, os 94 pleitos em municípios de alta renda são relacionados com as capitais regionais, todas as quais se situam na faixa litorânea²⁵⁷.

Relatórios publicados sobre os pleitos aprovados para o ano 2015 também mostram larga maioria de incentivos dados aos mesmos três Estados citados acima. Das 346 aprovações, 229 foram para redução de 75% do imposto de renda e outras 55 foram para reinvestimento de 30% do mesmo tributo. Do mesmo total (R\$ 21.155.838.769), a Bahia aprovou 83 pleitos (R\$ 7.589.816.281), o Ceará aprovou 73 (R\$ 3.653.840.869), e Pernambuco, 62 (1.826.426.118). Alagoas, aprovando 14 pleitos, registrou a importância de R\$ 2.821.699.055²⁵⁸.

Em tese de doutoramento que discute a política de desenvolvimento regional do Governo Lula, Vitarque Coêlho também levanta diversos questionamentos a respeito dos instrumentos de financiamento da PNDR. Sobre o FNE, dados levantados para o período 2003-2010 apontam um aumento das aplicações nas microrregiões de alta renda, em detrimento daquelas de baixa renda, o que, para o autor, contraria as diretrizes da Política²⁵⁹. Também é destacado o “atraso dentro do atraso” relacionado à impossibilidade de serem aplicados 50% do FDNE na região do Semiárido, haja vista a insuficiência de demanda desse espaço geográfico. Assim, desde 1999, o dispositivo da lei 7.827/89 que faz tal determinação vem sendo descumprido²⁶⁰. Críticas são feitas, igualmente, ao papel dos bancos de fomento que operam os Fundos. Tendo em vista a maior parte dos recursos, no período estudado, ter sido direcionada à agricultura e à agroindústria, ocorre sobreposição de funções, já que a) o

257 Poder-se-ia argumentar que o raciocínio de incentivar as indústrias de cidades próximas a grandes centros macrorregionais é coerente, na medida em que se criam cadeias e arranjos produtivos com ligações “para frente” e “para trás”. Análise perfunctória dos setores econômicos afetados, contudo, não parecem demonstrar tamanha preocupação em planejar as estruturas econômicas intermunicipais. Exemplificativamente, veja-se o caso do Estado da Paraíba, em que quatro demandas de redução do imposto de renda foram aceitas, duas na capital, duas no município de Santa Rita, localizado na Região Metropolitana de João Pessoa. Os dois empreendimentos autorizados nesta cidade foram a implantação de atividade no ramo de móveis e de turismo. Em Santa Rita, houve uma modernização total no setor de alimentos e outra no de calçados.

258 SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Incentivos e benefícios fiscais e financeiros:** Projetos beneficiados. Disponível em <<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMDIvMTIvMTBfMzVfMjdfNDMzX1JlbGF0b3Jpb19hbnVhbF8yMDE1LnBkZiJdXQ/Relatorio-anual-2015.pdf>>>. Acesso em 28 de dez. de 2016, p. 3-4.

259 COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó:** a política regional do governo Lula (2003-2010). 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 93.

260 COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó:** a política regional do governo Lula (2003-2010). 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 95.

crédito rural pode ser trabalhado em outros contextos e b) as atividades agrícolas geram poucos efeitos em cadeia, ou seja, não induzem desenvolvimento econômico. Observando uma aproximação tendencial entre “o PIB estadual e o volume relativo de plicações”, o autor também informa que a gestão dos FCFs não esteve preocupada com os mandamentos da PNDR, fazendo com que “este mecanismo financeiro hoje apenas [reproduza] o quadro socioeconômico vigente no interior das macrorregiões”²⁶¹. Sobre o FDNE, também é informado que, de 2006 a 2011, ele “atendeu quase exclusivamente a este grande projeto de infraestrutura [a Transnordestina], voltado para o transporte da soja dos cerrados nordestinos até os mercados importadores pelo Porto de Suape (PE)”²⁶². No mesmo período, 43,81% dos recursos foram destinados ao Ceará, nas áreas de transporte e energia, e 32,94%, a Pernambuco, em transporte²⁶³. Sobre esse assunto, o autor conclui que “os fundos de desenvolvimento regional atendem às demandas do setor de infraestrutura e pouco dialogam com a PNDR”²⁶⁴. Sobre os incentivos fiscais, dados levantados pela tese, entre 2003 e 2010, apontam um crescente significativo de recursos no período, atingindo R\$ 3.171 milhões de reais no último ano²⁶⁵. As concessões, contudo, são bastante concentradas; 67,8% das concessões, entre 2006 e 2011, foram feitas a Bahia, Ceará e Pernambuco, majoritariamente (73,9%) no setor industrial. O quarto colocado, entre os Estados, é a Paraíba (7,40%), e o segundo setor mais incentivado foi a infraestrutura (10,2%)²⁶⁶.

Os principais questionamentos levantados por Vitarque Coêlho são três. Primeiramente, o economista ressalta a falta de aderência dos instrumentos à PNDR; por estarem desassociados, “esses instrumentos atendem a interesses setoriais que buscam se beneficiar das vantagens creditícias e tributárias oferecidas”²⁶⁷. Além disso, inexistência cogência para que os recursos dos instrumentos sejam direcionados, justamente, para as áreas estipuladas como sensíveis pela PNDR, por meio de indicadores claros e metas quantitativas. Em terceiro lugar, a alocação de recursos não pode ser displicente e tradicionalista. O autor

261 COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 96.

262 COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 98.

263 COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 99.

264 COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 99.

265 COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 100.

266 COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 101.

267 COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 102.

ressalta a necessidade de maior criatividade na escolha dos investimentos, privilegiando iniciativas inovadoras, tecnológicas, desconcentradoras e promotoras do adensamento de cadeias produtivas²⁶⁸. Para tanto, deverá haver um suporte dialógico com outras políticas setoriais, “seja no campo da educação básica, da saúde pública, do provimento de tecnologias, infraestrutura e crédito”²⁶⁹. Aí reside, a propósito, a relevância de aplicar, na técnica orçamentária, o pensamento regionalizado.

Sobre o segundo problema indicado acima, debruçou-se o Tribunal de Contas da União (TCU), o qual emitiu acórdão para tentar solucionar o problema²⁷⁰. A decisão do órgão, exarada no ano de 2009, foi decorrente da inclusão da temática do desenvolvimento regional como Tema de Maior Significância (TMS), no âmbito do TCU, tendo em vista o caráter nacional da PNDR e a quantidade de recursos previstos para dispêndio pelo Governo Federal, no ano de 2009. A auditoria operacional realizada faz análise descritiva da Política em apreço, destacando-lhe os principais elementos principiológicos, quais sejam, o trabalho em diferentes escalas territoriais, a classificação das microrregiões com base numa tipologia pré definida, a forte coordenação imposta pela PNDR e a variedade de fontes de financiamento.

Os erros técnicos encontrados pelo Tribunal de Contas são eminentemente relacionados à vícios metodológicos, que podem ser agrupados em três diferentes grupos: a) quanto a falhas de coordenação e integração do Ministério da Integração; b) quanto ao desacoplamento entre instrumentos, inclusive os de financiamento, e a PNDR; e c) quanto à ausência de metas, resultados esperados ou instrumentos avaliativos confiáveis.

A primeira crítica diz respeito, principalmente, à interrupção das atividades da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e à não implementação do Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional (CTDR). Desde a sua criação, em 23 de julho de 2003, pelo Decreto nº 4.793, até 24 de novembro de 2006, a CPIDR apenas se reuniu 20 vezes, frequência considerada insuficiente pelo TCU. A última reunião, inclusive, ocorrida nessa última data, serviu para a apresentação das diretrizes do decreto que veio, no ano seguinte, a institucionalizar a PNDR. Sem esse mecanismo perene de diálogo, torna-se difícil a articulação construtiva entre os diversos ministérios da Esplanada,

268 COELHO, Vítarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó**: a política regional do governo Lula (2003-2010). 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 104.

269 COELHO, Vítarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó**: a política regional do governo Lula (2003-2010). 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 108.

270 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 013.705/2009-6**. Plenário. Relator: Min. José Jorge. Sessão de 2/12/2009. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/COPIARELATOR%253A%2522JOS%25C3%2589%2520JORGE%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 26 de dez. de 2016.

seja entre o Governo Federal. Se o Governo Federal não dialoga internamente, então, também fica prejudicado o diálogo dele, como um todo, com os demais *stakeholders* da PNDR, quais sejam, entes federados, instituições da administração indireta, empresariado, sociedade civil, população das microrregiões etc. Com a ausência do CTDR, a seu turno, fica prejudicada a visão multissetorial da PNDR e a regionalização das demais políticas setoriais desenvolvidas pelo Ministério da Integração. Em resumo, para o TCU, em 2009, “a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, tal como instituída no Decreto nº 6.047, de 22/2/2007, carece de coordenação tanto dentro do Ministério da Integração Nacional, quanto no âmbito do Governo Federal”²⁷¹.

Como o Governo Federal não sabe o que pretende com uma Política de Desenvolvimento Regional, ocorre o que se quer chamar, neste trabalho, de desacoplamento entre os instrumentos e sua Política. Há uma carência de planejamento de prioridades e de indução do desenvolvimento integrado por parte do ator central, a União. Com isso, superestimam-se os agentes locais e sua capacidade de, em deliberação, decidirem os rumos do desenvolvimento local. Aqueles que, porventura, estejam privados de vontade política ou sobre os quais pesem maiores assimetrias de informação, ficarão privados de financiamentos ou de iniciativas. No que diz respeito aos instrumentos financeiros, o acórdão menciona a grande quantidade de instrumentos de financiamento possíveis, mas adverte que existe um descompasso também entre eles e a Política. O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, exemplificativamente, por terem sido instituídos antes do decreto nº 6.047/2007, carecem de sintonia em relação à PNDR, notadamente quando desconsideram as áreas prioritárias da Política e permitem vultosos financiamentos para regiões de alta renda²⁷². A mesma crítica foi feita em relação ao Fundo de Desenvolvimento da Região Nordeste e aos incentivos fiscais, já que 82,25% e 59,52% deles, respectivamente, foram destinados a áreas de alta renda²⁷³.

271 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 013.705/2009-6**. Plenário. Relator: Min. José Jorge. Sessão de 2/12/2009. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/COPIARELATOR%253A%2522JOS%25C3%2589%2520JORGE%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 26 de dez. de 2016, p. 5.

272 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 013.705/2009-6**. Plenário. Relator: Min. José Jorge. Sessão de 2/12/2009. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/COPIARELATOR%253A%2522JOS%25C3%2589%2520JORGE%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 26 de dez. de 2016, p. 13.

273 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 013.705/2009-6**. Plenário. Relator: Min. José Jorge. Sessão de 2/12/2009. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/COPIARELATOR%253A%2522JOS%25C3%2589%2520JORGE%2522/DTRELEVANCIA%2520desc>>>.

Há, portanto, grave confusão na aplicação territorial e, também, temática dos recursos, chegando a uma sobreposição ineficiente de setores financiáveis, que pode ser resumida nas tabelas abaixo. As informações foram retiradas para o exercício 2016, com base nos seguintes documentos: Resolução nº 087/2015 do Conselho Deliberativo da SUDENE e Nota Técnica 13-2015 do mesmo Órgão²⁷⁴, Proposição nº 084/2015 da SUDENE e Nota Técnica 12-2015²⁷⁵, bem como Decreto nº 4.213/2002. A escolha do último instrumento se deu pela larga maioria dos incentivos fiscais estar relacionada à redução, à isenção ou ao reinvestimento do imposto de renda.

Tabela 9 - Objetivos da PNDR e dos instrumentos de financiamento

	PNDR	FNE	FDNE	OGU (PPA 2016-2019)
Objetivo Geral	1. Redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras; 2. Promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento	Contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social.	Assegurar recursos para a realização de investimentos na área de atuação da Sudene.	Visão de futuro: 1. Uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza; 2. Uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente.
Objetivo Específico		Financiar os setores produtivos privados, para atender às atividades de	Realização de investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em	Diretriz estratégica: Redução das desigualdades regionais e intrarregionais e promoção do desenvolvimento

c%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>. Acesso em 26 de dez. de 2016, p. 16 e 20.

274 SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Nota técnica 13-2015**. Disponível em <<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTUvMTEvMDQvMTZfMzRfMjVfMTcwX3Jlc29fY29uZGVsXzA4N18yMDE1X05vdGFfVGVjbmljYV9TdWRlbnVfMTNfMjAxNS5wZGYiXV0/reso-condel-087-2015-Nota-Tecnica-Sudene-13-2015.pdf>>>. Acesso em 20 de dez. de 2016.

275 SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Nota técnica 12-2015**. Disponível em <<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTUvMTEvMDUvMDI1fMTFfNDVfNDEzX3Jlc29fY29uZGVsXzA4N18yMDE1X05vdGFfVGVjbmljYV9TdWRlbnVfMTJfMjAxNS5wZGYiXV0/reso-condel-086-2015-Nota-Tecnica-Sudene-12-2015.pdf>>>. Acesso em 20 de dez. de 2016.

		baixo impacto ambiental, cuja macromatriz é o desenvolvimento sustentável da Região Nordeste.	empreendimentos produtivos com grande capacidade germinativa de novos negócios e novas atividades produtivas.	territorial sustentável, respeitando as identidades e a diversidade cultural.
--	--	---	---	---

Fonte: elaboração própria, com base no acórdão 3564/2014/TCU²⁷⁶ e atualizado com o PPA 2016-2019²⁷⁷.

Tabela 10 - Sobreposição de setores financiáveis

Área setorial exemplificativa	FCF (NE)	FDR (NE)	Incentivos fiscais (SUDENE).
Infraestrutura			
Água e esgotamento sanitário	X	X	X
Energia			X
Gasodutos			X
Logística	X	X	
Portos	X	X	
Telecomunicações	X	X	X
Transportes	X	X	X
Cadeias produtivas			
Automotores	X	X	X
Naval e aviação	X	X	
Tratores e máquinas agrícolas	X	X	
Agroindústria e complementares	X	X	X
Química			
Biogás	X		
Gás			X
Petroquímica	X	X	X
Plásticos			X
Transformação			
Metalurgia	X	X	X
Siderurgia	X	X	X

276 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n° 3564/2014**. Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Sessão de 09/12/2014. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 27 de dez. de 2016.

277 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO ESTRATÉGICO. **PPA 2016-2019**: Mensagem Presidencial. Brasília: 2015. Disponível em <<<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>>. Acesso em 29 de dez. de 2016, p.15; p. 193.

Elétrica e comunicações	X	X	X
Material de transporte	X	X	X
Fármacos	X	X	X
Minerais metálicos e não metálicos	X	X	X
Mecânica e eletrônica industrial	X	X	X
Embalagens	X	X	
Agrícola			
Agricultura irrigada	X	X	X
Sequeiro	X	X	
Pecuária e pesca	X	X	X
Alimentos e bebidas	X	X	X
Turismo	X	X	X
Papel, papelão, celulose		X	X
Madeira			X
Apoio à exploração do Pré-Sal		X	
Indústria de			
Calçados e artefatos	X	X	X
Mobiliários	X	X	X
Têxtil, confecções e vestuário	X	X	X
Base produtiva tecnológica			
Biotecnologia			X
Novas competências tecnológicas	X	X	
Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)	X	X	
Incentivo à exportação da produção	X		

Fonte: elaboração própria.

De forma a arrematar este ponto, é preciso que se reitere o pensamento de Jair do Amaral Filho a respeito da complementaridade necessária entre os instrumentos de financiamento. Visto que “vários setores da indústria de transformação, já atendidos pelo FNE, constam também na lista de prioridades do FDR, a exemplo de calçados, têxtil, química, etc.”, o Fundo de Desenvolvimento torna-se fragmentado, mal aproveitado e, enfim, uma externalidade negativa em relação à própria atuação do FNE²⁷⁸. Houvesse uma metodologia explícita que dividisse tarefas, sabendo “onde começa e termina o conceito de ‘projetos estruturantes’ e onde começa e termina o conceito de ‘projetos comuns’”²⁷⁹, o FDR poderia

278 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 90.

279 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento.

servir como “instrumento agressivo para atingir objetivos mais arrojados em termos de estruturação de novas bases produtivas”, ao passo em que o FCF seria deixado “com mais folga para se dedicar aos projetos empresariais de vários tamanhos”²⁸⁰.

Finalmente, em relação à terceira crítica do TCU, qual seja, o acompanhamento e avaliação da PNDR, o Órgão destacou que inexistem metas, cronogramas, indicadores ou critérios de análise para a Política e seus instrumentos, motivo por que “ficam prejudicadas as atividades de reformulação e aprimoramento da Política e seus instrumentos”²⁸¹. A principal exigência do órgão de contas, nesse sentido, foi a publicação sistemática do Relatório Anual de Avaliação da PNDR, em cumprimento ao art. 9º, do Decreto no 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

O TCU, em 2009, ao acatar os termos da auditoria realizada por seu corpo técnico, faz críticas severas à PNDR, demandando aos respectivos órgãos executivos que procedessem às devidas correções²⁸². Em 2012, o Tribunal de Contas da União realizou Relatório de Monitoramento (RMON) do Acórdão nº 013.705/2009-6²⁸³. O objeto do monitoramento, as respostas dos gestores demandados e as conclusões do TCU estão resumidas na tabela abaixo.

Tabela 11: Resumo do Acórdão nº 42/2012

Crítica do TCU	Órgão. Resposta	Conclusão
Retomar ou incrementar a Câmara de Políticas de Integração Nacional e	Casa Civil. Cita as superintendências regionais e programas criados como	Os prejuízos à governança da PNDR e ao bom direcionamento dos recursos

BNB/IICA/CEPLAN: 2014 , p. 90.

280 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014 , p. 89.

281 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 013.705/2009-6**. Plenário. Relator: Min. José Jorge. Sessão de 2/12/2009. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/COPIARELATOR%253A%2522JOS%25C3%2589%2520JORGE%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 26 de dez. de 2016, p. 24.

282 Como decorrência dessa primeira auditoria, outras específicas, bem como seus respectivos monitoramentos, foram realizadas. Exemplificativamente, conferir: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1352/2011**. Plenário. Relator: Min. Ubiratan Aguiar. Sessão de 25/5/2011. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/9>>>.

Acesso em 26 de dez. de 2016; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1841/2013**. Plenário. Relator: Min. Ana Arraes. Sessão de 17/7/2013. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/4>>>.

Acesso em 26 de dez. de 2016.

283 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 42/2012**. Plenário. Relator: Min. José Jorge. Sessão de 18/1/2012. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/7>>>.

Acesso em 26 de dez. de 2016.

Desenvolvimento Regional.	mecanismos relevantes. Diz que a CPINDR se reunirá “brevemente”.	federais persistem.
Revisão dos normativos de financiamento, para que a alocação de recursos se dê consoante à tipologia territorial da PNDR.	Casa Civil. Não informou qualquer procedimento adotado.	Falta efetividade por não serem privilegiadas as regiões de baixa renda ou estagnadas. Os prejuízos persistem.
Constitua o Comitê de Trabalho em Desenvolvimento Regional.	Ministério da Integração. A Portaria MI 954/2010 não prevê mais a necessidade do CTRD. A nova sistemática gerencial do MI será suficiente para os objetivos de integração e avaliação da Política.	A necessidade do Comitê resta prejudicada. Permanece a necessidade de coesão entre os diversos atores que executarão a PNDR.
Implementar sistemática de monitoramento das diretrizes e prioridades na aplicação dos fundos pelos operadores.	Ministério da Integração. Solicitou que os bancos apresentem os totais de operações e valores por diretriz e prioridades estabelecidas.	Crítica em atendimento. As deficiências nos controles internos dos bancos, contudo, ainda deixam o controle demorado.
Estabelecer cronograma para a implantação e utilização do Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional.	Ministério da Integração. Apresentação de cronograma. Previsão de disponibilidade de sítio eletrônico para dezembro de 2011.	Crítica atendida.
Elaborar relatório do período até 2009 e iniciar publicação sistemática a partir de 2009.	Ministério da Integração. Está materialmente concluído e falta publicação.	Parcialmente atendido. Reitera o aprimoramento contínuo da avaliação sistemática.
Inclusão de indicadores, metas de desempenho e acompanhamento sistemático do cumprimento dos objetivos.	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Reuniões e oficinas para elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento e fortalecimento da gestão por resultados. Ministério da Integração. Criação de grupo de trabalho para desenvolvimento de indicadores.	Não verificados aprimoramentos. Isso impactará o Plano Plurianual 2012-2015.

Fonte: elaboração própria.

Em 2014, o Tribunal de Contas da União proferiu acórdão no Relatório de Levantamento (RL) 033.934/2011-8, que tratou de análise de natureza operacional da Política

Nacional de Desenvolvimento Regional²⁸⁴. A preocupação do TCU decorre de terem sido aplicados, em 2011, R\$ 26 bilhões na temática, por meio de diversos instrumentos de desenvolvimento regional, mas, apesar disso, os resultados atingidos terem sido insuficientes. Partindo da metodologia baseada no marco lógico²⁸⁵, busca-se resposta para os cinco questionamentos de auditoria que seguem: a) quais os problemas e desafios relacionados ao desenvolvimento regional do Brasil?; b) qual o papel da PNDR?; c) quais os focos da PNDR?; d) os instrumentos da PNDR estão concatenados?; e e) a atuação do governo favorece a PNDR? Os elementos encontrados para os quesitos “a”, “b” e “c” encontram-se resumidos na tabela seguinte.

Tabela 12 - Resposta a quesitos no Acórdão nº 3564/2014/TCU

Quesito	Elementos encontrados	Conclusão		
“A”	<p>2.3. A formulação de uma política de desenvolvimento regional passa por questões sociais, econômicas e ambientais, devendo considerar a interconexão de temas como os investimentos em educação, infraestrutura, geração de emprego e renda. Além disso, deve respeitar as especificidades das instâncias locais, dentro de uma estratégia ampla de combate às disparidades e aproveitamento das vocações e dos potenciais locais;</p> <p>Fatores que contribuem para as desigualdades regionais:</p> <table border="1"> <tr> <td>2.6 Causas atuais do problema brasileiro</td> <td>I. Hegemonia das regiões mais desenvolvidas no circuito financeiro e produtivo; ii. Disponibilidade e limitada, em porções do território brasileiro, de capital social e organização da sociedade; iii. Reduzida capacidade técnica e institucional;</td> </tr> </table>	2.6 Causas atuais do problema brasileiro	I. Hegemonia das regiões mais desenvolvidas no circuito financeiro e produtivo; ii. Disponibilidade e limitada, em porções do território brasileiro, de capital social e organização da sociedade; iii. Reduzida capacidade técnica e institucional;	<p>2.30. Dessa forma, dificuldades de governança e coordenação interministerial, limites à articulação federativa, amplitude do escopo dos problemas e indisponibilidade de instrumentos necessários para atacá-los compõem um panorama dos desafios ao governo federal e aos demais entes da federação. [...]</p>
2.6 Causas atuais do problema brasileiro	I. Hegemonia das regiões mais desenvolvidas no circuito financeiro e produtivo; ii. Disponibilidade e limitada, em porções do território brasileiro, de capital social e organização da sociedade; iii. Reduzida capacidade técnica e institucional;			

284 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 3564/2014**. Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Sessão de 09/12/2014. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 27 de dez. de 2016.

285 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnicas de Auditoria Marco Lógico**. Brasília: 2001. Disponível em <<file:///C:/Users/NPJSEC02/Downloads/MARCO_LOGICO.pdf>>. Acesso em 26 de dez. de 2016.

		<p>iv. Déficit de infraestrutura social e econômica; v. Déficit de governança e articulação setorial e federativa; vi. Limitações no aproveitamento do potencial de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas; vii. Perfil concentrador da estrutura fundiária brasileira; viii. Falta de priorização governamental, agravada pela descontinuidade das políticas de desenvolvimento regional.</p>		
	<p>2.7 Outras causas, com base na experiência internacional</p>	<p>ix. Baixa taxa de escolarização e níveis inferiores de educação em geral nas regiões menos desenvolvidas; x. Reduzido investimento em processos de inovação e competitividade; xi. Falta de identificação de oportunidades de investimentos pela iniciativa privada; xii. Carências nos diagnósticos das necessidades e das</p>		

	<table border="1" data-bbox="384 226 767 293"> <tr> <td data-bbox="384 226 576 293"></td> <td data-bbox="576 226 767 293">potencialidades locais.</td> </tr> </table> <p data-bbox="384 327 1043 813">2.25. Por sua vez, estudo do Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicado em 2012, na edição nº 72 de Desafios do Desenvolvimento, afirma que o país não pode se restringir a projetos que somente reforcem a estrutura de renda local. Na visão do estudo, o Brasil precisa adotar um novo modelo de desenvolvimento regional, com investimentos em cadeias produtivas que transformem a realidade local. Sugere ainda o trabalho que o país deve investir no desenvolvimento científico e tecnológico, tal como é feito na União Europeia, pois as indústrias de produtos de alta tecnologia obtêm grandes lucros com o lançamento de novos produtos até que os concorrentes desenvolvam itens semelhantes. Ressalta-se que, no caso europeu, 24% dos recursos dos fundos regionais são utilizados em inovação, segundo dados da própria Comissão Europeia;</p> <p data-bbox="384 846 1043 1025">2.32. O MP [Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão] acrescenta que a PNDR, apesar de ser um importante instrumento de planejamento territorial, não é o único, e cita políticas de transferência de renda e a construção de novos campi universitários e dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica.</p>		potencialidades locais.	
	potencialidades locais.			
“B”	<p data-bbox="384 1059 1043 1917">3.1. Deve-se ressaltar, inicialmente, a distinção entre políticas de desenvolvimento regional e as políticas sociais em geral, destinadas à garantia de uma série de direitos fundamentais que a Constituição estabeleceu, como educação, saúde, segurança alimentar, moradia, assistência social, entre outros. Dessa forma, o combate à pobreza se insere no campo de atuação das políticas sociais, não se enquadrando dentro do escopo próprio das políticas de desenvolvimento regional. 3.2. Assim, embora haja uma forte convergência entre pobreza e nível do desenvolvimento local, as políticas de redução das desigualdades regionais têm como foco a promoção do desenvolvimento sustentável das regiões menos favorecidas, de forma a aproximar seus indicadores sociais e econômicos aos das regiões mais desenvolvidas. Com esse propósito, em termos territoriais, as ações da PNDR são organizadas em múltiplas escalas: nacional, macrorregional e sub-regional. Para a consecução de seus objetivos, a política elegeu como prioritárias as sub-regiões de baixa renda, estagnadas e dinâmicas, utilizando como indicadores a renda e o PIB per capita. [...] 3.4. Apesar desse diagnóstico mais acurado, que atualiza as formas de aferição, compreensão e combate às desigualdades regionais, a legislação que rege os instrumentos financiadores da política – fundos constitucionais (FCO, FNE e FNO), de desenvolvimento (FDA e FDNE) e de investimento (Finam e Finor) –, por ser anterior à institucionalização da PNDR, não obedece aos mesmos critérios de priorização;</p> <p data-bbox="384 1951 1043 2065">3.14. Com base na distribuição de recursos, em que 99,7% do montante anual apresentam-se concentrados em fundos de financiamento, pode-se afirmar que o foco de atuação da PNDR está na atração e expansão de investimentos</p>	<p data-bbox="1066 1059 1474 1536">3.16. De forma geral, entretanto, tanto os técnicos de governo quanto os especialistas consultados apontam que a excessiva valorização dos instrumentos de financiamento da iniciativa privada, como ocorre no caso da PNDR atualmente, não permite assegurar o conjunto de condições necessárias para promover o desenvolvimento das regiões.</p>		

	privados por meio de incentivos fiscais e empréstimos com taxas de juros subsidiadas [grifo do original];	
“C”	<p>4.9. Ao instituir a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Decreto 6.047/2007 definiu objetivos genéricos a serem alcançados: a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento;</p> <p>4.31. Tomando como exemplo o valor aplicado pelos fundos constitucionais no referido exercício, observa-se que, apesar dos esforços empreendidos pelos técnicos da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI/MI) e da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI), as regiões de alta renda continuam sendo as mais beneficiadas, especialmente em comparação com as regiões de baixa renda – de forma contrária, portanto, ao disposto no Decreto 6.047/2007, em seu anexo II, que define como territórios prioritários para a PNDR as microrregiões dinâmicas, estagnadas e de baixa renda.</p>	4.37. Em que pese os argumentos e esforços empreendidos pelo MI, entende-se que o tema não deve estar restrito ao Ministério da Integração, por se tratar de uma política transversal. Assim, deve-se envolver a Casa Civil e o Ministério do Planejamento na qualidade de responsáveis pelo planejamento de políticas públicas.

Fonte: elaboração própria.

O quesito “d” é tratado pelo TCU, para avaliar a coordenação federativa existente na consecução dos objetivos da PNDR. As conclusões a que se chegam indicam que a falta de tramitação do decreto nº 6.047/2007 no Congresso Nacional esvaziou sua legitimidade nacional e, mais ainda, fez que ele se tornasse um documento desconhecido dos demais entes da Federação. Essa lacuna não consegue ser suprida pela atuação das superintendências federais de desenvolvimento. Para melhorar esse cenário, uma das principais iniciativas buscadas foi a série de conferências estaduais e macrorregionais que compunham a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Fase II (II PNDR). O quesito “e” trata dos programas de desenvolvimento regional contidos no Plano Plurianual 2012-2015, motivo pelo qual se dispensa de comentá-lo (conferir tópico relacionado ao orçamento da União como mecanismo de financiamento da PNDR). O acórdão também destaca dois pontos antigos de arguição pelo TCU, quais sejam, a efetivação do Sistema de Desenvolvimento Regional e a publicação dos relatórios anuais de gestão da Política. Para ambos, o TCU considera que os esforços do Ministério da Integração são satisfatórios, porém inconclusivos.

As considerações finais do relatório de auditoria não trazem novidades. O Tribunal de Contas da União ressalta, dentre outros, os seguintes aspectos preocupantes: ausência de coordenação intersetorial e necessidade de retomada da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; inadequação das normas que regem as fontes de financiamento; fragilidades institucionais das superintendências federais e dos

bancos operadores de créditos; imprecisão lógica da PNDR quanto a objetivos e consequências da intervenção. Isso demonstra que a imperfeição metodológica da PNDR persiste a cada ciclo de avaliação pelo controle externo.

3.4 Conclusões da seção

Percebe-se que a hipótese específica “3b.2”, apresentada na introdução, resta afirmada. Dentre os quatro elementos que compõem a PNDR, o fator metodológico pesa, mais sensivelmente, para o seu insucesso. Ademais, das quatro frentes em que uma metodologia coerente poderia atuar favoravelmente, apenas se mostra satisfatória na definição de uma tipologia territorial mais diversificada.

O desacoplamento dos instrumentos estudados em relação aos resultados pretendidos com a PNDR se dá, sobretudo, pela desatualização dos instrumentos jurídicos definidores dos fundos de fomento. Criados antes do decreto nº 6.047/2007, a aplicação dos recursos não guarda muita aderência à tipologia criada pela Política. Além disso, há forte apelo à iniciativa privada como indutora do desenvolvimento econômico local; a parcela de recursos de programas e projetos capitaneados pelos agentes governamentais, além de pequena em comparação com as demais dotações, é pulverizada, carecendo de integração.

A “seletividade dissonante” em relação aos mandamentos da PNDR pode ser percebida com a aplicação dos incentivos fiscais. Dados da SUDENE destacam que 25,7% dos R\$ 21.155.838.769 concedidos por meio dos incentivos fiscais, no exercício de 2015, estavam concentrados em empreendimentos nos municípios de Cabo de Santo Agostinho/PE (estagnada, fora do Semiárido), Camaçari/BA (alta renda, fora do Semiárido), Fortaleza/CE (alta renda, fora do Semiárido), Recife/PE (alta renda, fora do Semiárido), Salvador/BA (alta renda, fora do Semiárido), São Luís/MA (estagnada, fora do Semiárido) e Teresina/PI (estagnada, fora do Semiárido)²⁸⁶. No mesmo sentido, estudos compilados e comentados por Fernando Rezende²⁸⁷ mostram que, de 2001 a 2010, microrregiões consideradas nucleares da Região Nordeste²⁸⁸ absorveram cerca de dez vezes mais investimentos federais do que

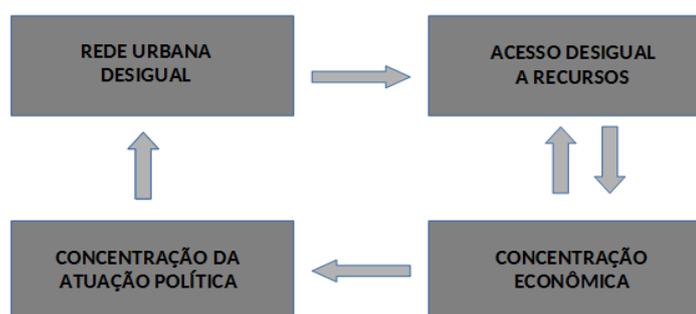
286 SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Incentivos e benefícios fiscais e financeiros:** Projetos beneficiados. Disponível em <<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMDIvMTIvMTBfMzVfMjdfNDMzX1JlbGF0b3Jpb19hbnVhbF8yMDE1LnBkZiJdXQ/Relatorio-anual-2015.pdf>>>. Acesso em 28 de dez. de 2016, p. 8.

287 REZENDE, Fernando. **Conflitos federativos:** esperanças e frustrações - Em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

288 “As 22 cidades-núcleo da região Nordeste estão concentradas no litoral, sendo apoiadas por alguns centros urbanos situados no interior. As microrregiões abrangidas por essas cidades reúnem 255 municípios, que representam pouco menos de 15% dos 1.794 municípios existentes na região. Esse conjunto responde por cerca

aquelas outras ditas não nucleares²⁸⁹. Isso pode querer dizer que “a participação na rede urbana amplia as chances de acesso a recursos financeiros e orçamentários que reforçam a concentração econômica e demográfica sub-regional, repercutindo na capacidade de atuação política [...]”²⁹⁰. É, portanto, articulado uma engrenagem cíclica perniciososa ao desenvolvimento da Região, que pode ser resumida na figura seguinte:

Figura 5: Ciclo da desigualdade no Nordeste



Fonte: elaboração própria.

Outros problemas metodológicos são a fragmentação dos instrumentos, o que gera sobreposição de áreas financiáveis, e a dificuldade de controle dos resultados pretendidos, haja vista a carência de metas e quantificadores de análise. Sem dúvidas, o “engavetamento” do FNDR, foi prejudicial nesse sentido. A matriz lógica da PNDR, apresentada na tabela abaixo, tenta mostrar a coerência existente nas etapas da Política.

Tabela 13: Matriz lógica da PNDR

IMPACTO ALMEJADO	Desenvolvimento econômico e social das regiões			
RESULTADOS FINAIS	Fortalecimento da atividade produtiva nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com geração de	Fortalecimento da atividade produtiva das regiões Norte e Nordeste, com geração de emprego e	Fortalecimento da atividade produtiva nas regiões Norte e Nordeste, com geração de emprego e	Redução das desigualdades regionais e intrarregionais e promoção do desenvolvimento territorial

de dois terços (65,4%) do PIB nordestino, e, no espaço ocupado por eles, residem 45,6% de toda a população regional, índice de concentração praticamente igual ao do número de eleitores da região (43,3%)”. Confirma-se REZENDE, Fernando. **Conflitos federativos: esperanças e frustrações** - Em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 74.

289 REZENDE, Fernando. **Conflitos federativos: esperanças e frustrações** - Em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 93.

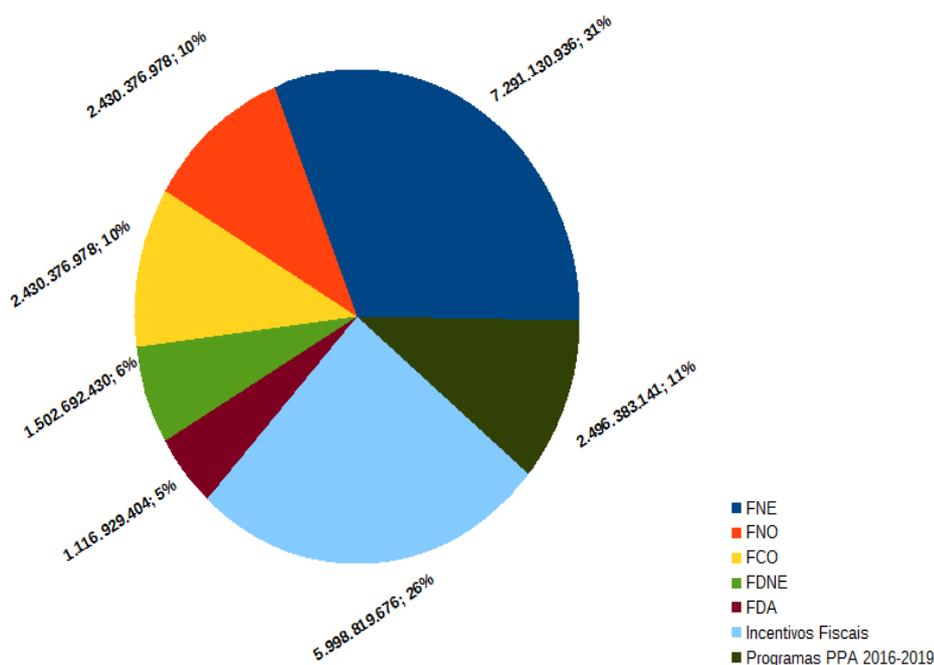
290 REZENDE, Fernando. **Conflitos federativos: esperanças e frustrações** - Em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 95.

	emprego e renda.	renda.	renda.	sustentável, respeitando as identidades e a diversidade cultural
RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS	Criação e ampliação de empreendimentos privados nas regiões de atuação.	Ampliação da infraestrutura econômica e de empreendimentos produtivos nas regiões de atuação.	Criação e ampliação de empreendimentos privados nas regiões de atuação.	Criação e ampliação de empreendimentos nas regiões de atuação, com gestão social participativa e fortalecida por articulação intersetorial e interfederativa de políticas públicas..
PRODUTOS	Concessão de financiamentos subsidiados para empreendimentos privados.	Concessão de financiamentos subsidiados para empreendimentos privados.	Concessão de incentivos tributários para empreendimentos privados.	Apoio à instalação de arranjos produtivos e a projetos de desenvolvimento sustentável local integrado nas sub-regiões de atuação, bem como de infraestrutura econômica.
ATIVIDADES	Atividades para a concessão de empréstimos ao setor privado: definição de prioridades, seleção e aprovação de projetos, fiscalização e avaliação.	Atividades para a concessão de empréstimos ao setor privado: definição de prioridades, seleção e aprovação de projetos, fiscalização e avaliação.	Atividades diversas destinadas à concessão de incentivos fiscais.	Execução orçamentária, por meio da identificação de demandas, planejamento de soluções, criação de mecanismos para coordenação entre atores locais.
RECURSOS	7.291.130.936 (FNE)* + 2.430.376.978 (FCO)*	1.502.692.430 (FDNE) + 1.116.929.404 (FDA)	5.998.819.676	2.496.383.141

	+	=		
	2.430.376.978 (FNO)*	2.619.616.834		
	=			
	12.151.884.892			
MECANISMO	Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNO e FNE)	Fundos de Desenvolvimento Regional (FDA e FDNE)	Incentivos Fiscais	Programas Orçamentários (PPA 2016- 2019)

Fonte: Tribunal de Contas da União, adaptada e atualizada pelo autor (grifos do original). Os recursos estão baseados nas previsões orçamentárias para 2017. *Valores transferidos pela União aos bancos de desenvolvimento regionais para composição do Fundo. Os valores totais disponíveis para crédito são significativamente maiores.

Gráfico 6: Recursos da União por instrumento



Fonte: Elaboração própria. Valores em Reais. Referência para o ano de 2017.

Foi indagado à Casa Civil da Presidência da República a respeito das datas das reuniões da CPINDR, instrumento indispensável para dar maior protagonismo decisório ao Governo Federal, de forma transversal e intersetorial. O órgão respondeu que “não foram encontrados registros de reuniões da Câmara de Políticas de Integração Nacional e

Desenvolvimento Regional”²⁹¹. Soa estranho, pois até 24 de novembro de 2006, conforme auditoria do TCU, a CPIDR se reuniu 20 vezes.

O Ministério da Integração Nacional (MI) e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), igualmente, foram demandados, por meio da transparência pública, a respeito dos projetos em curso, com os respectivos valores, na seara do desenvolvimento regional. O MPDG remeteu a pergunta ao MI, informando que tal temática lhe diz respeito. O Ministério da Integração indicou um montante, na programática específica do desenvolvimento regional, bastante menor do que a dotação disponível para o ano corrente. Como o órgão não fez referência a quais projetos serão beneficiados, a análise fica prejudicada. O MI informou valor disponível para o FNE de, aproximadamente, R\$ 22 bilhões, R\$ 7,2 bilhões dos quais são compostos por repasses da União²⁹². O FNE, portanto, haja vista o montante de recursos e a relativa aderência aos ditames da Política, apresenta-se como o principal instrumento financeiro da PNDR²⁹³.

Finalmente, o Ministério da Integração Nacional também foi arguido a respeito do Relatório Anual de Avaliação da PNDR 2016, ou o mais atualizado que tenha sido publicado, e do funcionamento do Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR). O propósito, aqui, foi perceber tanto a publicização de instrumentos de transparência ativa e passiva, que permitam o controle da Política, como os mecanismos, as metas e os resultados esperados. A primeira resposta, especificamente sobre o Sistema, foi no

291 Protocolo do pedido: 00077.001459/2016-11.

292 “Em atenção ao seu pedido de informação, o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC do Ministério da Integração Nacional informa abaixo a indicação dos valores relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Programática 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial R\$ 458.279,70 Fundos de Desenvolvimento da Amazônia - FDA R\$ 1.116.929.404,00 Fundos de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE R\$ 1.502.692.430,00 Fundos de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO R\$ 824.695.954,00 Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO* R\$ 4.600.000.000,00 Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste - FNE* R\$ 21.000.000.000,00 Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste - FCO* R\$ 9.700.000.000,00 TOTAL R\$ 38.744.776.067,70 * Valores arredondados. Para consulta dos montantes integrais, favor visitar o sítio do Ministério da Integração Nacional. No que tange aos projetos beneficiados pelos importes ora elencados, estes poderão ser consultados na Lei Orçamentária Anual de 2017, no caso, a Lei Federal nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017, em seu Anexo IV. Indicamos que o montante referente à Programática 2029 é decorrente da soma do orçamento para Atividades e Projetos. Esclarecemos, ainda, que o direcionamento dos valores indicados nos Fundos de Desenvolvimento (FDA, FDNE e FDCO) seguirá as Diretrizes e Prioridades anuais estabelecidos por esta Pasta e, no caso dos Fundos Constitucionais (FCO, FNE e FNO), a programação anual aprovada pelos respectivos Condeis (Sudam, Sudene e Sudeco), ambos disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Integração Nacional (www.mi.gov.br), aba Fundos Regionais e Incentivos Fiscais, sub-aba Fundos de Desenvolvimento Regional e Fundos Constitucionais de Financiamento”. Protocolo do pedido: 03950.003336/2016-59.

293 Observe-se, contudo, o que diz Aristides Monteiro Neto sobre os fundos constitucionais de financiamento: “Como sua base de sustentação [o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o imposto de renda (IR)] perdeu relevância no conjunto da carga tributária brasileira em prol do ganho de importância das contribuições federais não repartidas com estados e municípios, a política explícita de desenvolvimento para as regiões tem encontrado, do ponto de vista de seu financiamento, freios à expansão”. Confira-se em MONTEIRO NETO, Aristides. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 19-38, janeiro/junho 2015, p. 30.

sentido de informar que a função de aproximação com a sociedade se dá por meio do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR) e que a plataforma será aprimorada, até o segundo semestre de 2017, visando a facilitar o acesso à informação²⁹⁴. A segunda resposta, tratando dos relatórios anuais, informou que o último relatório foi produzido em 2010, mas relatórios de gestão são produzidos anualmente. Além disso, o responsável pela resposta destacou que fora feito convênio com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com a finalidade de avaliação dos instrumentos de financiamento da PNDR. O estudo para o período 2012-2014 tem previsão de conclusão até o final deste ano²⁹⁵.

294 “Em atenção ao seu pedido de informação, o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC do Ministério da Integração Nacional esclarece que, em relação às informações sobre o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR), o Decreto presidencial nº 6.047, de 22.02.07, que institucionaliza a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), no seu artigo 8º, criou o SNIDR, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional (MI), com o objetivo de monitoramento e avaliação dos planos, programas e ações da PNDR, inclusive mediante intercâmbio de informações com os demais órgãos, entidades da administração indireta, organizações da sociedade civil, bem como Estados e Municípios. Adicionalmente, cabe à Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) deste Ministério administrar e operar o SNIDR. Com isso, foi criado em 2003 o Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR <http://odr.mi.gov.br/>), sob a responsabilidade desta SDR, com o objetivo de aprimorar a avaliação, o monitoramento e, conseqüentemente, a gestão da PNDR, funcionando, assim, como uma ferramenta do SNIDR. O ODR é um sistema de acesso público e analítico que reúne diversas informações georreferenciadas, fornecidas por órgãos e institutos de pesquisas do governo federal. O ODR permite análises por meio da geração de mapas, gráficos e tabelas. É possível acompanhar, mapear e fazer análises evolutivas de uma região do País. Além disso, fazer comparações entre unidades da federação, macrorregiões, ou determinadas regiões específicas, como as regiões prioritárias - faixa de fronteira e semiárido. É possível também monitorar a evolução de indicadores sociais ou o histórico dos financiamentos dos Fundos Constitucionais. Para ter acesso à base de dados, basta acessar o endereço eletrônico informado acima, sendo, assim, de acesso ao público em geral. Atualmente, o ODR possui um rol de mais de 400 indicadores obtidos junto a fonte de pesquisas oficiais, como IBGE, IPEA, CNI, MPOG, entre outras. Informações sobre esses indicadores, tais como: fonte, ano disponível no ODR, unidade territorial, previsão de periodicidade do dado, etc., podem ser encontradas nos metadados, que possuem a função de descrever os dados, facilitando o acesso do público em geral às informações de interesse da PNDR. Os metadados estão disponíveis no próprio ODR por meio do Glossário (<http://odr.mi.gov.br/assets/Glossario.pdf?ts=1483356149888>), que também é de acesso ao público em geral. Atualmente, a base de dados, as funcionalidades e a tecnologia envolvida no ODR estão sendo atualizadas e aperfeiçoadas por meio de um Acordo de Cooperação junto à Universidade de Brasília. Esse processo tem a previsão de ser finalizado no segundo semestre de 2017, resultando em uma ferramenta com uma capacidade maior de se comunicar com a sociedade”. Protocolo: 59900.000401/2016-34.

295 “Em atenção ao seu pedido de informação, o Serviço de Informações ao Cidadão – SIC do Ministério da Integração Nacional informa que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi lançada em 2004, mas institucionalizada, por meio do Decreto Presidencial nº 6.047, somente em 22 de fevereiro de 2007. Dois pontos importantes na proposta da PNDR, entre outros, eram: a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que permitiria à política contar com uma maior fonte de recursos capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas; e a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que tinha um papel crucial de coordenação e articulação das políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos. Além do mais, de acordo com o seu artigo 9º, o Ministério da Integração Nacional (MI) publicaria relatório anual de avaliação dos planos e programas e ações da PNDR, fornecendo novos parâmetros para estabelecer metas regionalizadas de redução de desigualdades, por meio desta Secretaria de Desenvolvimento Regional. Os dois importantes pilares se frustraram. Adicionalmente, houve somente uma publicação do referido Relatório, em 2010 por meio do trabalho “Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, do autor Mauro Márcio Oliveira, sendo descontinuada até o presente momento. Deve-se ter em mente que a PNDR, como um todo, é uma política relativamente nova e tem uma natureza transversal, que dialoga com outras políticas públicas na esfera federal e dos demais governos subnacionais, o que gera, muitas vezes, dificuldades em estabelecer indicadores e metodologias de avaliação e monitoramento.

Nesse cenário, surgem as críticas aos instrumentos específicos de financiamento, os quais, *de per se*, não são prejudiciais, representando um *mix* de possibilidades ao investimento. A ausência de critérios para concessão, seja pela normatização estar ultrapassada, seja pela inexistência material da Câmara, seja pela ausência de mecanismos de controle, podem permitir ao financiamento perpetuar as desigualdades regionais ou, pelo menos, monetarizar investimentos privados que não se enraízam ou induzem o crescimento local com bem-estar à população.

Além disso, algumas informações não são disponibilizadas com a periodicidade anual, a exemplo das pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, tanto na estimativa dos Produtos Internos, nas diversas escalas, como nas estimativas de rendimentos, oriundas das Pesquisas de Orçamento Familiar (POF) e do Censo. Para tentar dirimir essas deficiências e dificuldades e, ainda, monitor a política de desenvolvimento regional, o Ministério da Integração Nacional estabeleceu um Acordo de Cooperação Técnica junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada com o objetivo de avaliar os diversos instrumentos de financiamento da esfera federal disponíveis atualmente, que são: os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); e os Fundos de Desenvolvimento do Norte (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO). Há, até o momento, estudos concluídos sobre esses instrumentos de financiamento do período de 1995 a 2012, disponíveis no próprio site do Ministério: <http://www.mi.gov.br/web/guest/desenvolvimento-regional/publicacoes>. Além do mais, já estão em andamento estudos sobre o desenvolvimento regional brasileiro que irá abranger até o ano de 2014, com a previsão de serem finalizados no segundo semestre de 2017. Adicionalmente ao exposto acima, é publicado o Relatório de Gestão do Ministério, que inclui as principais ações do MI em desenvolvimento regional, disponível em: <http://www.mi.gov.br/relatorios-de-gestao>. A Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais, também ligada a este Ministério, faz, ainda, publicações anuais sobre a aplicação dos recursos dos referidos fundos, disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/fundos-e-incentivos-fiscais/publicacoes>. A competência do MI elencada no art. 9º do Decreto está sendo acompanhada pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão nº 3.564 de 2014 e em virtude da necessidade de uma atualização da PNDR que permita um acompanhamento mais preciso das variáveis socioeconômicas atinentes aos objetivos da política, está em tramitação no Congresso Nacional o PLS 374/2015, produto das Conferências de Desenvolvimento Regional, realizadas em 2013”. Protocolo: 59900.000400/2016-90.

4 INOVAÇÕES CONSTITUCIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: UMA CRÍTICA NECESSÁRIA

Como visto em momentos anteriores da dissertação, mesmo que a PNDR esteja mais acentuadamente centrada no Governo Federal, é imprescindível que Estados e municípios façam parte do planejamento e do compromisso executório da Política. Assim como nas políticas públicas setoriais, a atuação estatal em caráter territorial põe, frente a frente, os entes federados e os confrontos daí decorrentes. E, na medida em que os arranjos institucionais de integração sejam falhos, haverá fragmentações²⁹⁶.

A relevância de se pensar o federalismo é, além de teórica - já que, segundo Jair do Amaral Filho, “não há uma tradição intelectual de pensar e discutir o federalismo, como também não há uma tradição política federalista”²⁹⁷ -, também prática, porque a crise fiscal dos anos 1990 e o contexto institucional de descentralização descoordenada, oriundo da Carta de 1988, “levaram municípios, estados e União a lutar abertamente pela repartição dos recursos públicos disponíveis”²⁹⁸. Além disso, “a literatura reconhece claramente a relevância do impacto das estruturas federativas em um sistema político” e percebe uma tendência desse arranjo federal em impactar na e ser impactado pela execução das políticas públicas²⁹⁹. Quando resta ausente uma percepção federalista completa³⁰⁰, o atingimento dos elementos estudados neste trabalho passa a depender da conformação do pacto federativo em si, sobretudo na sua faceta fiscalista. Em curtas palavras, fica-se à mercê do acaso mercadológico e das barganhas político-partidárias^{301 302}.

296 “Os conflitos regionais pelas aplicações federais vêm levando ao esgarçamento do princípio de solidariedade regional e ao questionamento do próprio sistema federativo brasileiro”, em COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 167.

297 AMARAL FILHO, Jair do. Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 877; AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 306

298 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 306.

299 ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 3.

300 Completa, no caso, pressupõe a visão do federalismo em seus quatro princípios, a serem trabalhados em momento oportuno deste capítulo.

301 “[O] Brasil permaneceu refém das negociações regionalistas, político-partidárias e setoriais que vem desintegrando o orçamento público em ações pontuais e fragmentadas”, em COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de

Vale a pena, portanto, complexificar, um pouco mais, a discussão, para tratar do problema de fundo da PNDR, qual seja, a estrutura federativa brasileira, conforme preconizada na Constituição da República e tendo em vista, especificamente, o objeto “desenvolvimento regional”. Não há espaço, contudo, para incursões teórico-descritivas na teoria federalista, que já foram feitas, com bastante precisão, por outros trabalhos acadêmicos, aos quais se remetem os interessados³⁰³.

Para Jair do Amaral Filho, o federalismo é um sistema político e administrativo que busca “unificar, por meio de um arranjo institucional pactuado, interesses diversos de várias instâncias de governo e atores locais [...]”³⁰⁴. No mesmo sentido, Celina Souza indica que os sistemas federativos possuem “duas dimensões principais: desenho constitucional e divisão territorial de poder governamental”³⁰⁵. Em outras palavras, é a existência, sobreposta e institucionalizada, de poderes autônomos, previamente pactuados por meio de norma jurídica-constitucional, tendo em vista a consecução dos objetivos fundantes da coletividade. Vale a pena, com base em Gilberto Bercovici, reiterar: “Em nenhuma concepção doutrinária o federalismo é entendido como oposto à unidade do Estado. Pelo Contrário, o objetivo do federalismo é a unidade, respeitando e assimilando a pluralidade”³⁰⁶.

Passando a limpo o aparato normativo brasileiro a respeito da forma federada de Estado, Jair do Amaral Filho percebe que “a arquitetura federal brasileira tomou sempre um desenho ‘piramidal’, no seu aspecto político-administrativo, e um outro de ‘centro-periferia’,

Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 169.

302 Não que tais elementos sejam desimportantes. Pelo contrário. De acordo com Celina Souza, “para entendermos o funcionamento dos sistemas federais, não é necessário compreender a estrutura constitucional, mas sim as forças reais do sistema político, os sistemas de partidos nacionais, as práticas políticas e as estruturas do poder econômico”. Isso não quer dizer, contudo, que a estrutura constitucional, dentro da qual está fincada uma lógica de regras e princípios, deva ser esquecida. Confira-se em SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 106.

303 Confirmam-se PESSOA, Emanuel de Abreu. **O Regionalismo nos Estados Unitário, Federal e Regional**. 2008. 273 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008; MELO, Álisson José Maia. **Gestão Associada de Serviços Públicos no Brasil: Federalismo Cooperativo, Administração Pública e Direitos Fundamentais**. 2013. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Para apresentação teórica do emaranhado classificatório-conceitual sobre o tema, pode-se conferir REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 21 e p. 125 e LEITÃO, Roberto Guilherme. **Constituição e a questão regional: por uma política de enfrentamento e superação das desigualdades regionais**. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011, p. 48-56.

304 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 305.

305 SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 105.

306 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 9.

no seu aspecto econômico-social”³⁰⁷. Além disso, o movimento federalista parece ser reativo em vez de propositivo. Em vez de associado ao planejamento estratégico de futuro comum, a estrutura federal é invocada como reação ao esquecimento, como modificação dos arranjos de poder para transformar em centro quem se vê como periferia. Gilberto Bercovici informa que assim foi a partir de 1850, quando, “[a]lçado à condição de motor do desenvolvimento do país, São Paulo se sentia prejudicado e discriminado pela centralização”³⁰⁸ e via na república federativa uma saída para financiar autonomamente seu desenvolvimento.

Além disso, é visível, também, um movimento pendular³⁰⁹, entre centralismo e descentralização, através dos textos magnos. Como exemplo, basta perceber que a constituição de 1946 retoma a preocupação federalista iniciada, mais solidamente³¹⁰, pela constituição de 1934, ao repensar uma cooperação entre ente central e entes federados, sobretudo no que diz respeito à partição de receitas³¹¹. É na vigência desse texto normativo que são criados o Banco do Nordeste do Brasil e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste³¹². Gilberto Bercovici aduz que, a partir da Carta de 46, “todas as constituições brasileiras têm a preocupação de tentar consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais”³¹³.

307 AMARAL FILHO, Jair do. *Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil*. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 881.

308 BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 29.

309 Para uma análise em ciência política sobre as constituições brasileiras e o aspecto federativo, confira-se SOUZA, Celina. *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*, *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

310 “O artigo 10 da Constituição de 1934 fixou, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a repartição das competências concorrentes, dando ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados. Já a cooperação propriamente dita foi inaugurada com os artigos 140 e 177 da Constituição de 1934, que tratavam do combate às endemias e às secas no Nordeste”. Confira-se BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 40.

311 Para mais esclarecimentos sobre as constituições de 1934 e 1946, confira-se BONAVIDES, Paulo. *Federalismo regional num país periférico*. In BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. *Constituição e Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho*. Malheiros: São Paulo, 2006, p.4-456.

312 “Criada por meio da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, a SUDENE tentou unir a ação técnica com o comando político. Partindo do pressuposto de que não existe plano de desenvolvimento sem política de desenvolvimento, a SUDENE buscou apoio do poder político regional, mediante o Conselho Deliberativo, vinculando o problema do desenvolvimento ao debate político. Ao Unir os Estados da região, a SUDENE passava a ter mais influência nos centros nacionais de decisão”. Ênfase é dada ao Conselho Deliberativo do Órgão, por meio do qual “[...] não só os Governadores da região manifestavam a vontade regional, como ela era exercida dentro do Governo Federal”. Confira-se, para ambas as citações, BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 43-44 e p. 45, respectivamente. Para análise mais detalhada da Sudene no contexto do sistema federativo brasileiro, confira-se COLOMBO, Lucélia Aparecida. *A Sudene no sistema federativo brasileiro: A ascensão e queda de uma instituição*. Recife: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, 2015.

313 BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 43.

Com o Golpe de 1964, o pensamento autoritário se consolida, e medidas de centralização são tomadas, tais como “os objetivos de estabilização macroeconômica e de disciplina e coordenação fiscais entre as várias instâncias do Estado”³¹⁴. Ao mesmo tempo, contudo, Surge a teoria do “federalismo de integração”, um exercício retórico com propósito de ajustar à realidade centralizadora o texto das constituições de 1967 e 1969 e de fingir que o federalismo cooperativo aí inculcido não estava suprimido. O objetivo era, pois, fundamentar a concentração dos instrumentos desenvolvimentistas na União, de forma a “promover o desenvolvimento econômico com o máximo de ‘segurança coletiva’”³¹⁵. Apesar disso, Jair do Amaral Filho relembra a utilização maciça das instituições regionais, ainda que com autonomia esvaziada, através das quais “o governo militar institucionaliza, explícita e amplia a política de desenvolvimento regional”, sobretudo por meio de incentivos fiscais, o que, aliado ao centralismo, gerou “uma substituição da ‘federação dos estados’ pela ‘federação das regiões’”³¹⁶, mesmo que sem a possibilidade de participação da maior interessada, a população³¹⁷. Celina Souza informa, com precisão, que os militares promoveram “o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM))”³¹⁸.

Fernando Luiz Abrucio e Cibele Franzese esclarecem que a doutrina, frequentemente, classifica o federalismo em dois tipos, quais sejam, o competitivo e o cooperativo³¹⁹. Ambos são marcados pela separação das funções políticas que caibam a cada ente. O federalismo de tipo cooperativo, contudo, traz incentivos à aproximação dos entes e à

314 AMARAL FILHO, Jair do. *Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil*. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 883.

315 BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 51. Ademais, “[...] do ponto de vista econômico, a promoção do centralismo se legitimou por causa do profundo desequilíbrio fiscal, descontrole da inflação, que alcançou cerca de 90% em março de 1964, estagnação no desempenho econômico e crise no balanço de pagamentos. Ou seja, ali se encontravam todos os ingredientes para justificar, junto à sociedade civil, um maior poder à União sobre a coordenação do sistema econômico e político-administrativo”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 29.

316 AMARAL FILHO, Jair do. *Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil*. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 883.

317 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 30.

318 SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 109.

319 ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 3.

atuação conjunta em certas matérias. Muito embora soe como mais razoável e dialógico, os autores destacam que a cooperação pode ter seus defeitos, na medida em que “a interdependência presente no sistema levaria a uma maior rigidez nas políticas públicas, dificultando mudanças e prejudicando a responsividade”³²⁰. Ainda mais, nada é tão preto-no-branco quanto pretendem as classificações doutrinárias. A dualidade entre Estados e União era mais forte enquanto prevalecia o paradigma liberal, já que se fazia imperativo evitar a intervenção estatal na esfera privada e na economia³²¹. Com o abalo do próprio paradigma e a necessidade de regulação, mudanças ocorrem na própria perspectiva federalista, fazendo com que os tipos dualista e cooperativo converjam³²². Assim, os autores destacam que a separação entre ente central e entes periféricos não é engessada e que “o federalismo dual se torna cada vez mais cooperativo”³²³, porque a União descentraliza responsabilidades, mas o faz exigindo o compromisso de Estados e municípios, ao passo em que exige obediência a resultados³²⁴. De forma mais radical, Celina Souza percebe que “[o]s estados acabam sendo quase apenas entes gestores do Direito federal”³²⁵, porque as matérias sensíveis já estão clarificadas no

320 ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: uma relação de reciprocidade no tempo. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 5-6.

321 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 15. É por esse motivo que, de acordo com Gilberto Bercovici, “[...] a ruptura definitiva com o federalismo dualista só ocorre com o *New Deal* de Franklin Delano Roosevelt (1932-1945). Foi a necessidade de intervenção do Estado para solucionar os problemas gerados com a depressão da década de 1930 que levou ao abandono do federalismo dualista nos Estados Unidos”. Confira-se BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 20-21.

322 “Tais modelos aparentemente contraditórios evoluíram no sentido de um reforço não somente da liberdade, como também da sociabilidade. Eles estão caminhando lentamente em direção a uma convergência dos valores que ficaram arraigados na história de cada um desses modelos: liberdade, sociabilidade. A convergência é natural na medida em que busca respeitar a unidade na multiplicidade, idealizando modelos associativos cooperativos de auxílio. Os Estados Unidos da América vêm se abrindo aos mecanismos de cooperação, bem como a Alemanha, não deixando de respeitar a liberdade e individualidade das esferas de competência do âmbito local”. Confira-se em REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 124. Em tempos idos, Paulo Bonavides já demonstrava preocupação com o surgimento da teoria do federalismo cooperativo sem uma necessária anterior superação da dualidade e centralização político-federativa brasileira na União. A saída para essa situação, na opinião do autor, seria aceitar-se um federalismo baseado na emancipação política das regiões. Confira-se BONAVIDES, Paulo. O federalismo das regiões e a crise federativa. In BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 423-425.

323 ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: uma relação de reciprocidade no tempo. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 15.

324 Observando o exemplo do direito à saúde e do Sistema Único de Saúde (SUS), percebe-se que, “a implantação do SUS, ainda que sob regras emitidas pelo governo federal, promove a criação de uma rede municipal de serviços que fortalece os municípios no contexto federativo”. Em outras palavras, ameniza-se a dualidade por meio das negociações entre entes, todos fundamentais para a boa gestão do Sistema. Confira-se em ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: uma relação de reciprocidade no tempo. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 16-17.

325 SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 111. Paulo Bonavides, fazendo alusão à Oswaldo Trigueiro, para comentar a evolução do federalismo brasileiro até momento anterior à Constituição de 1988, destaca que a tradição de um Executivo forte e a ilusão de um federalismo cooperativo transforma os

texto constitucional e porque o Supremo Tribunal Federal (STF) exige que as constituições estaduais atendam, no mais elevado grau, ao princípio da simetria³²⁶. É comum, então, com vistas à melhor captação de recursos e mais eficaz atendimento dos ditames constitucionais, que os Estados criem secretarias (pastas de governo) com as mesmas competências e finalidades dos ministérios federais.

O federalismo também é fator de impacto no Estado de bem-estar social³²⁷. Corriqueiramente, as mudanças sociais demandam amplas barganhas políticas; num cenário federal, isso favorece a manutenção do *status quo*, haja vista a maior quantidade de atores envolvidos e com poderes de veto. Dessa forma, num momento inicial, a criação de um *Welfare State* é dificultada pela necessidade de consenso. Num segundo estágio, modificações supressivas também restam engessadas, visto que Estados pobres, de regra, tendem a vetar iniciativas que reduzam direitos sociais ou transferências de recursos.

Dentro dessa perspectiva, cabe considerar o papel desempenhado pela Constituição Federal de 1988 como estabilizadora do pacto federativo brasileiro, numa perspectiva voltada para o desenvolvimento regional. Antes disso, cumpre melhor sistematizar teoricamente o *brainstorm* feito, nesta parte inicial do capítulo, através da proposta de sistematização feita pela doutrina dos princípios da forma federativa de Estado. Pretende-se, com isso, encontrar uma interseção existente entre o agir federalista e a vontade constituinte de desenvolvimento regional.

4.1 Princípios da forma federativa de Estado

Uma forma de verticalizar a temática do federalismo, tornando-a mais concreta e preparando-a para um cotejo com o objeto deste estudo, é sistematizá-la. Jair do Amaral Filho

entes subnacionais em “autarquias” com grande autonomia administrativa e forte subordinação política em relação à União. Confira-se em BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a necessidade de uma revisão da forma de Estado. In BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade**, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 394-398.

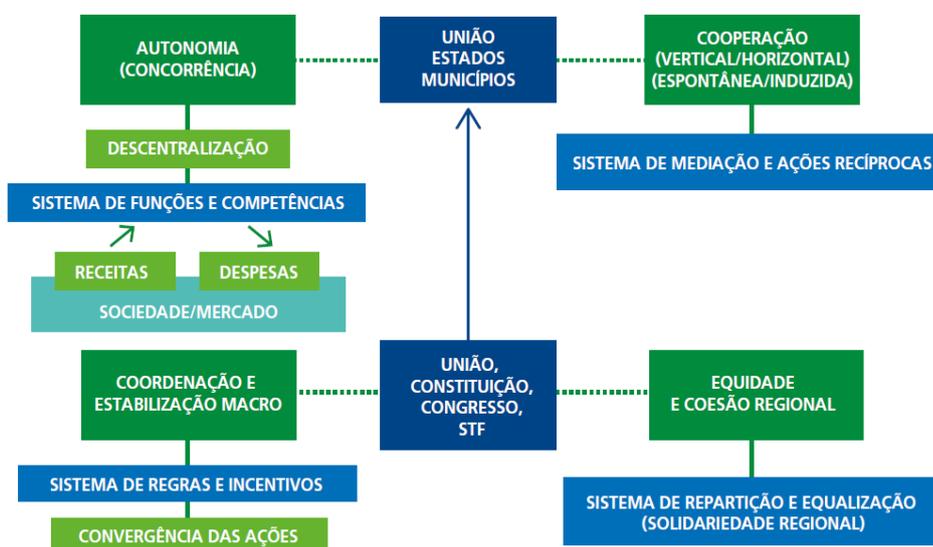
326 No mesmo sentido: “O federalismo brasileiro reserva aos Estados o que não lhe for vedado. O problema está exatamente neste ponto. O rol de competências da União é tão extenso (arts. 21, 22, 153), e a ampliação das competências dos Municípios é hoje de considerável extensão (arts. 30 e 156) que praticamente nada resta, sobra, remanesce, ou fica de resíduo ao Estado”. Ademais, “[n]o que diz respeito à *competição* ela é praticamente inexistente. Não existem mecanismos de competição entre os Estados, tendo em vista a anulação destes mecanismos por parte da União. A pretendida *simetria* a ser observada pelos Estados é ditada pelo poder central, a própria união. Esta uniformidade orgânica no tratamento dos Estados é atitude por demais *antifederativa*” (grifos do original). Para ambas as citações, confira-se REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 132. Confira-se, também, nota de rodapé nº 84.

327 ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 10.

o faz numa perspectiva axiológica, ou seja, expõe a teoria do Estado federal como um sistema condicionado por quatro princípios regentes, denominados pelo autor, numa primeira análise, de “quadrilátero do federalismo”³²⁸. São eles: autonomia, cooperação, coordenação e equidade³²⁹.

Cada um desses princípios orienta a atuação do ente federado numa direção, por meio de instrumentos específicos, ao passo em que se interferem reciprocamente. As relações que se formam internamente ao sistema não são, pois, estanques. O propósito do autor, é bom que se diga, não tem um caráter normativo, mas, sim, representa uma tentativa teórico-descritiva da matéria.

Figura 6: Princípios do federalismo.



Fonte: AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 309.

4.1.1 O princípio da autonomia

O princípio da autonomia também pode ser chamado de princípio da concorrência e está composto, primordialmente, pela questão fiscal-tributária, é dizer, pela a repartição

328 AMARAL FILHO, Jair do. Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999.

329 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

constitucional das receitas tributárias e pela forma como elas devem, por lei, ser gastas. Segundo Jair do Amaral Filho, da autonomia decorre um sistema que, ao mesmo tempo, permite e exige o surgimento dos três demais princípios³³⁰. Juntamente com o segundo princípio aqui apresentado, o da cooperação, a autonomia está menos ligada à atuação do governo central ou federal do que à dos entes federados ou subnacionais na dinâmica do federalismo.

Duas são as palavras centrais para o entendimento do princípio da autonomia: descentralização e diversidade. Descentralizar significa estruturar um arranjo político e institucional que permita, de fato, atuação autônoma dos entes subnacionais. Não se trata de segregar, mas organizar a separação, motivo por que Pedro Lucas de Moura Palotti a define como “um processo contínuo de interação entre os níveis central e subnacional”³³¹. Gilberto Bercovici também realça que “[a] autonomia não se opõe à unidade, mas à centralização em determinados órgãos ou setores do Estado”³³². Nesse contexto, dentre outros elementos, é preciso permitir o autogoverno, a produção de legislação própria e a autogestão. Ainda mais, deve existir uma distribuição pactuada, em norma, das competências, dos direitos e das responsabilidades que incumbem a cada ente. Finalmente, faz-se necessária a atuação firme do Judiciário no controle dos atos que firam ou extrapolem o “contrato social” definido, sejam os realizados pelo próprio ente, sejam aqueles relacionados a ações ou omissões de um face a outro³³³.

Para além de descentralização, autonomia quer dizer, também, que “as instâncias nacionais e subnacionais devem ter respeitada a liberdade relativa de procurar e forjar sua própria identidade, cultural e econômica, assim como a formulação de projetos expressada por meio de atores endógenos”³³⁴. A relação do homem com seu território não é universal; quer dizer, em cada localidade, surgem especificidades e endogenias únicas, que devem ser levadas

330 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 306.

331 PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia, **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, p. 89-117, 1º Semestre 2009, p. 96.

332 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 10.

333 Para uma análise das cortes constitucionais num contexto federalista, confira-se PESSOA, Emanuel de Abreu. **O Regionalismo nos Estados Unitário, Federal e Regional**. 2008. 273 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008, p. 155-165.

334 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 310.

na devida conta pelo planejador público.

A doutrina dá distinção aos arranjos produtivos locais (APLs) como forma de valorização das singularidades territoriais. Com base no conceito forjado pela Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist), arranjo produtivo local (APL) serão “aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais - com foco em um conjunto específico de atividades econômicas - que apresentam vínculos mesmo que incipientes”³³⁵. Jair do Amaral Filho indica que “Arranjos Produtivos Locais-APLs podem ser considerados como regimes e conformações de Sistemas Adaptativos Complexos (ver Axelrod & Cohen, 2001), nos quais os agentes se relacionam, aprendem, selecionam e evoluem”³³⁶. Isso não quer dizer, contudo, que APLs sejam estágios ou etapas de um processo industrial; ou seja, os arranjos são formas menos complexas, mas não menos maduras, de produção econômica³³⁷. A doutrina também indica que os arranjos produtivos locais são compostos de três elementos: autonomia relativa, tendo em vista a empresa continuar proprietária dos meios de produção, mas condicioná-los a um projeto mais amplo; cooperação, baseada numa interdependência necessária ao atingimento de economias de escala³³⁸, por exemplo; e coordenação, através da criação de “padrões estáveis de governança dentro do funcionamento do arranjo”³³⁹. A percepção de o que são os APLs pode ser melhor apresentada pela desagregação de seus elementos-chave, quais sejam, “‘conjunto’, ‘atores’, ‘vínculos’ e ‘território’”³⁴⁰. No que diz respeito ao território, ele é considerado de forma menos tradicional, não se tratando apenas de um recorte geográfico sobre o qual incide determinado arranjo de poder, mas, também, como “reservatório de valores, de instituições, e portador de culturas”³⁴¹. A seu turno, a definição dos vínculos existentes entre os atores do

335 ALBAGLI, Sarita; BRITO, Jorge (Orgs.). **Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais**. Disponível em <<<http://www.ie.ufrj.br/redesist/Glossario/Glossario%20Sebrae.pdf>>>. Acesso em 17.1.2017, p. 3.

336 AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas**. ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, outubro de 2008, p. 5.

337 AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas**. ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, outubro de 2008, p. 7.

338 AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas**. ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, outubro de 2008, p. 11.

339 AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas**. ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, outubro de 2008, p. 8.

340 AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas**. ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, outubro de 2008, p. 3.

341 AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas**. ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju,

arranjo, igualmente, é fundamental para a caracterização dos APLs, já que esse elemento varia de iniciativa para iniciativa³⁴², o que lhes dá um caráter singular e exige individualização da política de fomento³⁴³. É, portanto, na experiência tácita em que reside a maior riqueza deles³⁴⁴. Por serem um dado, uma expressão visível da endogenia e dos sistemas sociais locais³⁴⁵, seu aproveitamento e incentivo são considerados como competentes mecanismos de desenvolvimento³⁴⁶. A vontade do governo não cria, satisfatoriamente, um APL, sobretudo quando não insere a comunidade³⁴⁷ 348. A interferência do governo, igualmente, por

outubro de 2008, p. 7.

342 “[O] que importa, para o enfoque de SAPLs [Sistema e Arranjo Produtivos Locais], não é propriamente a aglomeração física de agentes produtivos, em si, mas a quantidade e diversidade de atores bem como, e principalmente, as modalidades e intensidades das interações que podem ser produzidas entre os agentes da aglomeração, ou da rede, em consonância com seus objetivos de produzirem e ofertarem bens e serviços, em troca de uma recompensa em forma de lucro. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas**. ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, outubro de 2008, p. 14.

343 AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas**. ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, outubro de 2008, p. 18.

344 “[A]s fontes do desenvolvimento de uma localidade estão situadas em um patamar de complexidade superior às fontes de desenvolvimento do sistema produtivo. Dito de outra maneira, a essência do desenvolvimento territorial está no homem e na sua criatividade, ou seja, em sua liberdade e capacidade substantivas, na direção dada por Sen (1999) e Furtado (2008)”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais, Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, nº 36, p. 171-212, jan./jun. 2011, p. 192-193.

345 “[E]m regra, um Sistema Produtivo Local não é criado pela vontade política ou pela racionalidade do planejamento econômico, dado que é um fenômeno que emerge do interior de um sistema (mais ou menos) complexo. Tal sistema pode estar associado a um local, território, ou região, ou simplesmente associado a um mercado anônimo, formado por empresas “sem território”. Isto significa dizer que não se pode definir local e data para a sua emergência. Como tal, sua trajetória evolui de acordo com o ritmo do processo gradual, numa evolução cega, sem metas deliberadas”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas**. ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, outubro de 2008, p.18-19.

346 É importante trazer à tona o alerta de que “[o] sistema produtivo local está para o desenvolvimento local assim como o desenvolvimento local está para o sistema produtivo local, ou seja, ambos mantêm relações de reciprocidade, e relações de causas e efeitos de maneira acumulativa. Não parece (ser) razoável colocar o desenvolvimento local em função de algum sistema produtivo, o qual se encontra dentro do contexto desse desenvolvimento. Ao fazer isso, o pesquisador estará montando uma verdadeira armadilha, que o prenderá entre as teias do “funcionalismo” e do “determinismo”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas**. ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, outubro de 2008, p. 17. Ademais, ainda sobre o mesmo assunto, o autor também acentua que, por meio da reciprocidade existente entre o desenvolvimento e o fomento a APLs, ocorre “[...] um movimento de autorreforço que contribui para a sustentabilidade da trajetória do crescimento e expansão do sistema”, motivo que levou a “causal, tornaram-se comuns e intensas as estratégias de desenvolvimento local e regional com base na dinamização dos sistemas e arranjos produtivos, o que é sem dúvida alguma positivo, no entanto, não totalmente sem consequências, pois, corre-se o risco de se criar uma – nova – ortodoxia em torno dessa questão, o que seria prejudicial para outras fontes e dimensões do desenvolvimento local ou regional”. Visa-se, portanto, a evitar escolhas públicas calcadas no determinismo. Para ambas as citações, confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais, Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, nº 36, p. 171-212, jan./jun. 2011, p. 192-193.

347 “Arranjos produtivos são, portanto, não apenas combinações realizadas por um conjunto de agentes, mas também resultados das suas preferências, escolhas e relações contratuais, sejam estas livres ou coercitivas. Em outras palavras, é um fenômeno que se caracteriza pela emergência *botton-up* (sic) de uma ordem, ou padrão, a partir de um processo endógeno que tem início no interior do sistema social, relaciona-se com o ambiente externo e retorna para o centro do sistema” (grifo do original). Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e**

desconsiderar elementos sistêmicos pode interferir perniciosamente no equilíbrio de forças sociais naturalmente ajustadas no interior do arranjo³⁴⁹. O conceito aqui trabalhado é, pois, evolucionista, não criacionista³⁵⁰. Não há, portanto, um tratamento único ou um receituário a ser seguido a ser seguido; não se pode determinar o desenvolvimento territorial haja vista um APL nem se pode usar experiências anteriores para condicionar os mecanismos de fomento a serem utilizados. Consta, a despeito disso, na teoria consultada, dois eixos sobre os quais devem estar fincados o APL para que haja sucesso: “primeiramente, a mobilização e aprendizagem dos atores e, em segundo lugar, sobre a combinação entre inovação-produtividade-competitividade-exportação”³⁵¹. Há referência, também, quatro exemplos de intervenção pública, *a priori*, satisfatórias: a) as que mobilizam atores e seus conhecimentos tácitos; b) a que forma e capacita mão de obra; c) a que organiza e qualifica o entorno da região em que se localiza o APL; e d) as que criam um ambiente institucional (sistema de regulação e incentivos) indutor de melhoramentos de desempenho produtivo³⁵².

Assim, permitir autonomia é dar espaço para o surgimento de modelos identitários diferenciados e, também, de respostas diversas às questões territoriais, a depender das vantagens comparativas e competitivas que sejam reveladas³⁵³.

Pedro Lucas de Moura Palotti destaca que uma das perguntas relevantes, ao se

Arranjos Produtivos Locais, **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n° 36, p. 171-212, jan./jun. 2011, p. 177.

348 “[O]s poderes públicos com frequência se comportam como se fossem exógenos a essas esferas, ao dificultarem a participação dos agentes beneficiários nos processos de formulação, implementação e monitoramento das políticas. Neste caso, as soluções compartilhadas dão lugar às receitas prontas”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. Sistemas e Arranjos Produtivos Locais, **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n° 36, p. 171-212, jan./jun. 2011, p. 204.

349 AMARAL FILHO, Jair do. Sistemas e Arranjos Produtivos Locais, **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n° 36, p. 171-212, jan./jun. 2011, p. 198-199.

350 Jair do Amaral Filho destaca que o fato de uma política desenvolvimentista, com foco em APL, ter caráter criacionista não é, por si e somente, um dano. Na verdade, toda ação com foco no desenvolvimento leva em conta a teoria econômica, mas, também, considera elementos de estratégia política. Nesse sentido, a criação de estruturas produtivas pode ser justificável por diversos aspectos, benéficos (necessidades de romper o marasmo) ou malélicas (movimentar recursos em direção a áreas controladas pelas elites locais). Isso não retira, evidentemente, a crítica. Pensar que o complexo intrincado de relações pode ser completamente implantado, de cima para baixo, é ingênuo. Portanto, “não é razoável se opor às intervenções criacionistas, especialmente quando se privilegia a prudência e os resultados atingem, ou podem atingir, um nível máximo de interesse público”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. Sistemas e Arranjos Produtivos Locais, **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n° 36, p. 171-212, jan./jun. 2011, p. 200-201.

351 AMARAL FILHO, Jair do. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas**. ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, outubro de 2008, p. 19.

352 AMARAL FILHO, Jair do. Sistemas e Arranjos Produtivos Locais, **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n° 36, p. 171-212, jan./jun. 2011, p. 205-206.

353 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 311.

deparar o objeto de estudo descentralização, é o que será descentralizado³⁵⁴. Três serão os assuntos que podem ser transferidos a outros atores, sendo o primeiro deles o próprio âmago da autonomia **política** do ente, qual sejam, eleição, administração, legislação e tributação próprias. Além do fator político, a matéria **fiscal**, compreendendo a estrutura de receitas e despesas, também pode ser alvo de descentralização. Finalmente, baseando-se em literatura abalizada, ressalta que as **políticas públicas** também podem ser objeto de uma ação descentralizante, seja pela dação de recursos e capacidade de decisão para o ente subnacional (realocação), seja pela concessão unicamente da responsabilidade de implementar a política (consolidação), seja pela transferência da competência à iniciativa privada (devolução)³⁵⁵. Aqui já parece surgir uma distinção conceitual entre cooperação e coordenação, princípios a serem trabalhados posteriormente. Enquanto a realocação surge como mecanismo cooperativo entre o ente central e os demais, a consolidação mostra, mais robustamente, a presença ativista da União, a qual formata a política, controla o financiamento, mas repassa a responsabilidade executiva. No Brasil, Fernando Luiz Abrucio e Cibele Franzese informam que a sistemática forjada é de interessante análise, pois se realocam matérias aos entes subnacionais com o propósito de fortalecê-los. Nas palavras dos autores, “a União se mostra fortalecida, estabelecendo padrões e programas nacionais aos quais estados e municípios devem se conformar, [para que ocorra] a concretização da diretriz constitucional de descentralização de políticas públicas, fortalecendo principalmente os municípios”³⁵⁶. Isso decorre da necessidade de garantir acesso universal aos serviços públicos associada ao desinteresse da União em recuperar a responsabilidade por essas políticas públicas - sobretudo as sociais.

É preciso entender a autonomia, portanto, como um movimento natural do “jogo” federal. Jair do Amaral Filho informa que “esse princípio é portador da energia que se propaga no interior do sistema, sendo então responsável por sua dinâmica maior”³⁵⁷. Nesse contexto, então, assemelha-se a uma concorrência salutar entre os *stakeholders*, os quais buscam maximizar a função que desempenham no embate federativo. Isso dará diversas

354 PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia, **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, p. 89-117, 1º Semestre 2009, p. 92.

355 PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia, **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, p. 89-117, 1º Semestre 2009, p. 95.

356 ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: uma relação de reciprocidade no tempo. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 14.

357 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 310.

possibilidades de escolha de vida aos indivíduos, os quais poderão “votar com os pés”, na expressão cunhada por Tiebout, ou seja, poderão transitar entre territórios na busca de o que lhes seja melhor^{358 359}.

Na medida em que os espaços são diversificados, atraindo, diferentemente, investimentos e oferecendo, diferentemente, oportunidades, é normal - para evitar a palavra “natural” - que cada ente da Federação use de estratégias criativas para conquistar espaço na competição política e capitalista. Estudo econométrico realizado procurou perceber o impacto de algumas políticas para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* dos Estados e para a participação do emprego industrial desses entes entre 1986 e 2006³⁶⁰. Algumas observações sobre o *paper* podem ser feitas. Ao perceberem que a entrega de recursos aos Estados, por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), “apresentou, no período analisado, pouco efeito no que tange à redução dos desequilíbrios regionais”, os autores concluem que mera “descentralização dos poderes dentro de um sistema federal não significa necessariamente em desconcentração do poder econômico”³⁶¹. Isso implica a necessidade de se indagar a forma como os Estados empregam os recursos recebidos. Avaliando “variáveis de gastos em infra-estrutura social e econômica, observa-se que apenas os gastos em infra-estrutura social apresentaram coeficiente estimado positivo, além de estatisticamente significativo”³⁶², sendo, portanto, os únicos que contribuem, efetivamente,

358 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 312..

359 “O princípio da concorrência, em si, não é um problema, porque ele pode contribuir para a organização e a dinamização da oferta de fatores dentro de cada localidade, e entre as localidades, contribuindo, assim, para o aumento do bem-estar”. Confirma-se AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, Salvador, n° 12, p. 7-39, 2010, p. 16. Igualmente, “[é] óbvio que todo federalismo importa equilíbrio, coordenação, harmonia, consentimento, pluralism, em suma, representa sempre uma fórmula desejada e compatibilidades. Mas nunca devemos, por outro lado, perder de memória que o ponto de partida para essa fórmula é justamente o desencontro, a disputa, a confrontação dialética, a diferenciação, a multiplicidade, que compõem o volume inicial das forças centrífugas”. Confirma-se BONAVIDES, Paulo. O federalismo e a necessidade de uma revisão da forma de Estado. In BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 413.

360 AMARAL FILHO, Jair do; LIMA, João Policarpo Rodrigues; SILVEIRA NETO, Raul da Mota; TEIXEIRA, Keuler Hissa. **Os instrumentos de políticas públicas estaduais importam na dinâmica do crescimento econômico e concentração industrial?** Evidências para o Brasil. In 17º Workshop da ADPR, p. 70.

361 AMARAL FILHO, Jair do; LIMA, João Policarpo Rodrigues; SILVEIRA NETO, Raul da Mota; TEIXEIRA, Keuler Hissa. **Os instrumentos de políticas públicas estaduais importam na dinâmica do crescimento econômico e concentração industrial?** Evidências para o Brasil. In 17º Workshop da ADPR, p. 78.

362 AMARAL FILHO, Jair do; LIMA, João Policarpo Rodrigues; SILVEIRA NETO, Raul da Mota; TEIXEIRA, Keuler Hissa. **Os instrumentos de políticas públicas estaduais importam na dinâmica do crescimento econômico e concentração industrial?** Evidências para o Brasil. In 17º Workshop da ADPR, p. 77.

para a convergência da renda *per capita*. Outra estratégia estadual para fazer frente à competição federalista é a concessão de incentivos fiscais à atividade econômica, por meio de renúncias fiscais. O tema será oportunamente tratado no tópico relativo ao princípio da coordenação, abaixo.

Esses exemplos servem para mostrar que a concorrência importa, mas pode gerar distorções. Em outras palavras, quer-se dizer que, mesmo sendo o núcleo duro de um sistema federativo, a valorização da concorrência, dos arranjos produtivos locais e das características endógenas, isoladamente, “não são suficientes para alavancar processos abrangentes de desenvolvimento regional e, por isso, têm necessidade de serem inseridos”³⁶³ em um contexto mais abrangente e integrado de atuações públicas. A situação fica mais complexa quando o contexto é o brasileiro, marcado por assimetrias e disparidades. Jair do Amaral Filho, em sua análise, parece apontar para o que convém chamar de descentralização comprometida: as políticas podem vir de cima, criadas pelos entes federais, mas não devem estar abstraídas das vontades e das experiências subnacionais, sob pena de tornarem-se equivocadas³⁶⁴.

4.1.2 O princípio da cooperação

A cooperação complementa a concorrência; esta sem aquela deixaria o sistema em estado de guerra constante³⁶⁵ ³⁶⁶, sem governança nem sustentabilidade³⁶⁷. Como já

363 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 311. O argumento é recorrente na doutrina. “Da perspectiva dos processos de descentralização – marcadamente a descentralização de políticas sociais – regimes políticos federativos introduzem o elemento da autonomia dos entes federados, o que significa dizer que programas de transferência de novas competências sobre a gestão de políticas sociais devem contar com a anuência dos entes federados subnacionais, o que implica a necessidade de barganhas federativas”. Confira PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia, **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, p. 89-117, 1º Semestre 2009, p. 90.

364 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 311.

365 “[O] exercício da maximização da autonomia que goza cada uma das partes federadas, sem que isso seja compensado pelo exercício da participação cooperativa – que visa ao equilíbrio do grupo –, faz com que as unidades federadas com mais condições de tirar melhores resultados dessa maximização acabem transferindo para o resto da Federação os resultados negativos do seu próprio bem-estar. Isso tende a se agravar ainda mais com a instalação de medidas que visem à maior descentralização fiscal e administrativa para os governos subnacionais”. Confira AMARAL FILHO, Jair do. **Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil**. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 879.

366 Pedro Lucas de Moura Palotti, destaca que, “[p]or diversas razões [...] o federalismo brasileiro teria uma feição fortemente ‘estadualista’, que gerariam transferências predatórias de custos financeiros dos estados para o governo federal”. Confira-se PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no

destacado, enquanto a descentralização representa, no contexto brasileiro, basicamente, um arranjo de funções e competências desempenhadas por cada ente federado - sobretudo no que diz respeito à repartição das receitas financeiras e aos mecanismos de gasto público -, a cooperação toca às ações de aproximação, espontânea ou incentivada, vertical ou horizontalmente, entre os entes.

A lógica por trás deste princípio é que, no exercício de suas competências descentralizadas, os entes federados encontrarão dificuldades que apenas podem ser superadas pelo trabalho conjunto, concretizado por meio de instrumentos e mecanismos jurídicos facilitadores, tais como consórcios públicos, regulados pela lei nº 11.107/2005, ou simples acordos de cooperação. No mesmo sentido, a lei 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrópole, dá importante passo para a gestão e execução das denominadas funções públicas de interesse comum, possibilitando a alocação de recursos para as aglomerações urbanas que, formalmente, cumpram os requisitos enumerados pelo dispositivo legal. Dessa forma, espera-se que surja uma governança e um ambiente de diálogo que favoreça a prestação de serviços de forma mais eficiente, planejada, territorializada e eficaz na melhoria do nível de vida dos habitantes.

Jair do Amaral Filho, citando dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), destaca que várias áreas temáticas podem ser mencionadas para comprovar a necessidade da cooperação entre os entes federados, tais como o trato de resíduos sólidos, o uso de recursos naturais, os convênios na área da saúde e os conselhos ambientais e hídricos³⁶⁸³⁶⁹. Para o mesmo autor, é inequívoca a importância de se ter o Governo Federal e o setor privado como parceiros das atuações pretendidas³⁷⁰ (cooperação

federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia, **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, p. 89-117, 1º Semestre 2009, p. 103.

367 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 313.

368 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 314-315.

369 “Diferentemente do que ocorre nos estados e nos grandes municípios, as relações intermunicipais vêm ocorrendo de maneira cada vez mais crescente, por meio da constituição de inúmeros consórcios, principalmente nas áreas de saúde, proteção ambiental e desenvolvimento econômico”. Confira-se SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 116.

370 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 315.

vertical). De um lado, a União pode, exemplificativamente, por meio de um marco normativo coerente e acessível, criar um ambiente favorável à boa prestação dos serviços públicos e à aproximação perene dos entes subnacionais. De outro lado, haja vista as limitações do Estado para promover certas atividades, devem-se privilegiar as parcerias público-privadas, em consonância com a lei nº 11.079/2004, ao passo em que se definam “critérios para atrair a iniciativa privada para a parceria desejada, sem, no entanto, comprometer os fundamentos dos interesses públicos”³⁷¹. Trata-se, resumidamente, em pensar o ente federado, ao mesmo tempo, como autônomo e como parceiro, nos jargões utilizados por Peter Evans, de cuja teoria já se falou alhures³⁷².

Fernando Luiz Abrucio e Cibele Franzese³⁷³ informam que é visível o grau de cooperação, em tese, inserido no texto constitucional de 1988. A busca pela cooperação entre entes federados, com base em compensações financeiras e políticas de gestão compartilhada, ainda é o objetivo central na discussão federalista³⁷⁴. Acontece que não existe, na prática, uma efetivação do texto da Constituição Federal, porque, por exemplo, a lei complementar mencionada pelo parágrafo único do artigo 23 nunca foi produzida³⁷⁵. O que existe, na verdade, é uma contínua descentralização das matérias, privilegiando-se as barganhas políticas, “sem canais institucionais de intermediação de interesses”³⁷⁶. Dá-se azo, portanto, a uma autonomia competitiva, na medida em que “o federalismo cria novos atores institucionais (com base territorial) que, como unidades autônomas, são capazes de sustentar opções próprias de políticas públicas e ainda influenciar as possibilidades de políticas sociais do

371 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 316.

372 “[Q]uando redes muito densas de interesse não encontram um estado com estrutura interna robusta, este se torna incapaz de resolver os problemas de ‘ação coletiva’ e de transcender os interesses individuais de suas contrapartes privadas”. Confirma-se EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, p. 38.

373 ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 6.

374 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 58.

375 “[A] pesar do grande número de competências concorrentes, na prática existem grandes distâncias entre o que prevê a Constituição e sua aplicação. O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo”. Confirma SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 112. Sobre a lógica jurídico-formal da partição de competências numa federação, confira-se BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 13-14.

376 SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 114.

governo central e das demais unidades federativas”³⁷⁷.

Nem toda a literatura, contudo, consente com a ideia de que a Constituição de 1988 cria um cenário pacífico e fértil para a cooperação entre os entes federados. Marta Arretche³⁷⁸ faz investigação empírica sobre as matérias essencialmente federativas que tramitaram no Congresso Nacional, para avaliar como foi possível à União aprovar tantos projetos que, supostamente, reverteram o pacto social de 1988, retirando autonomia e capacidade decisória dos entes subnacionais³⁷⁹. Em outras palavras, pretende perceber quais elementos permitiram a redução do federalismo cooperativo no Brasil, durante o período estudado. As duas conclusões a que chega a autora vão no sentido de que: a) num embate entre elites do governo central e elites dos demais entes federados, as primeiras saíram vencedoras, visto que a Constituição da República, desde sua fundação, favorecem o governo central³⁸⁰ e dificultam vetos³⁸¹ pelos governos subnacionais; c) existe uma grande autoridade da União para decidir em qualquer matéria de relevo federativo³⁸². Com isso, a autora conclui que as mudanças legislativas do início da década de 1990 não representaram uma ruptura em relação ao pacto cooperativo de 1988, mas, na verdade, são verdadeira combinação dos fatores “a” e “b” e decorrem do que se pode chamar do “federalismo centralizador” inculcado na Carta vigente. De forma sucinta, “[...] a CF 88 não produziu instituições políticas que tornariam o governo central fraco em face dos governos subnacionais”³⁸³.

377 ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: uma relação de reciprocidade no tempo. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 7.

378 ARRETICHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, p. 377-423, 2009.

379 “Em suma, nos anos 1990, as elites do governo central foram muito bem-sucedidas em aprovar extensa legislação federal, que fortaleceu a autoridade da União sobre Estados e municípios na medida em que essa legislação regulou extensivamente o modo como os governos subnacionais arrecadavam seus impostos exclusivos, implementavam as políticas sob sua responsabilidade e gastavam seus próprios recursos”. Confira-se ARRETICHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, p. 377-423, 2009, p. 381.

380 A autora destaca que as matérias de ordem federativa, a despeito de materialmente importantes, não possuem qualquer diferencial no que diz respeito ao procedimento, podendo ser alteradas tão facilmente quanto as demais questões. Então, “desde o contrato original em 1988, as elites do governo central não tinham diante de si a difícil tarefa de reunir supermaiorias em uma multiplicidade de pontos de veto para aprovar matérias tão importantes quanto a LRF, por exemplo”. Confira-se ARRETICHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, p. 377-423, 2009, p. 406, p.409.

381 Marta Arretche destaca que “que as federações tendem a apresentar mais pontos de veto no processo decisório do que os sistemas unitários”. Confira-se ARRETICHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, p. 377-423, 2009, p. 381.

382 “Assim, já em 1988, a União estava autorizada a legislar sobre *todas* as políticas estratégicas, *mesmo que estas fossem implementadas pelos governos subnacionais*” (grifos do original). Confira-se ARRETICHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, p. 377-423, 2009, p. 404. Confira-se, também, nota de rodapé nº 28.

383 ARRETICHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988

4.1.3 O princípio da coordenação

Enquanto a autonomia e a cooperação são, precipuamente, princípios ligados aos entes subnacionais, a coordenação (assim como a equidade) será vetor axiológico da União, decorrente da própria visão macro que esse ente tem dos problemas postos. Aliás, para Jair do Amaral Filho, “determinadas funções de coordenação, não só dentro do sistema federativo, mas também no sistema econômico, pertencem exclusivamente ao governo central [...]”^{384 385}. O autor cita como exemplos as funções de estabilização macroeconômica, de segurança nacional e do combate à pobreza e à desigualdade social. No que diz respeito a esta última função, contudo, a Constituição Federal vigente não concede à União monopólio, haja vista que seu artigo 23, inciso X, diz competir a todos os entes federados “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”. A responsabilidade é, pois, materialmente compartilhada. Justamente por isso, acentua-se “o problema da definição de responsabilidades entre entes federados marcadamente assimétricos e de regiões muito desiguais”³⁸⁶.

Coordenar significa induzir à cooperação ou promovê-la quando ela não se dá de forma espontânea. Aqui, a diferença entre ambos os princípios é sutil e, na prática, irrelevante. Enquanto incentivar a cooperação é desburocratizar, facilitar os contatos e indicar possibilidade de incentivos, coordenar será uma atuação mais incisiva, exigente e, às vezes, coercitiva do ente central³⁸⁷. De toda forma, a lógica é a mesma: à medida que “a cooperação

facilitou 1995, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, p. 377-423, 2009, p. 411.

384 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 317.

385 Ao tratar da experiência constitucional norteamericana, Gilberto Bercovici informa que “[a] desconcentração do poder político deu-se com a existência de duas esferas de poder político: a federa e a estadual (os Municípios foram esquecidos nessa divisão de poderes, sendo deixados no âmbito da competência estadual. Uma esfera não é superior a outra. O que prevalece sobre ambas é a Constituição. Entretanto, a inexistência de hierarquia entre os entes federados não é absoluta. Em determinadas circunstâncias, o poder federal prevalece. A interpretação hoje dominante é a de que nas hipóteses de competência concorrente ou em que não há elementos suficientes para uma afirmação indubitável de competência, a que prevalece é a da União”. Confira-se BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 12-13.

386 PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia, **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, p. 89-117, 1º Semestre 2009, p. 114.

387 Gilberto Bercovici apresenta distinção teórica entre cooperação e coordenação diversa da que, aqui, se adota. O autor informa que a coordenação é, ao mesmo tempo, a) “um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação”; e b) “um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos”. Ambos esclarecimentos, contudo, não

não é um comportamento dado, a União deve agir para induzir seu aparecimento”³⁸⁸.

Além da clássica coordenação vertical, é fundamental uma outra, denominada horizontal e caracterizada pela necessidade de organizar internamente o ente central para trabalhar a matéria. Nesse contexto, Jair do Amaral Filho destaca o papel fundamental que os planos plurianuais (PPAs) desempenham como peças de planejamento e de explicitação das diretrizes estratégicas que incumbirão a cada segmento do Governo Federal³⁸⁹. Ao tratar das políticas sociais e de como elas progrediram para a universalização e descentralização, Pedro Lucas de Moura Palotti informa que o obstáculo maior foi, justamente, a incapacidade do Governo Federal em ver a fragilidade dos ministérios sociais em promover, *de per se*, a coordenação necessária³⁹⁰; em outras palavras, às vezes, é mais difícil conseguir coordenação horizontal do que vertical³⁹¹. Em levantamento de dados feito por meio de entrevista, Vitarque Coêlho também colhe o mesmo ponto de fragmentação, o qual pode ser denominado “escasso poder de transmissão da PNDR³⁹²”.

apresentam muitas novidades: a cooperação também busca um resultado de interesse coletivo e também pode apresentar arranjos distintos de força e funções para cada participante. Também há alusão a que, em sede de atividade coordenada, as partes mantenham, integralmente, suas competências. Isso está correto, pois as competências dos entes federados é retirada da Constituição e não pode ser suprimida pela vontade do ente central, mas não é absolutamente correto, pois a União pode criar mecanismos de indução ou sanção para direcionar os entes a uma atuação que seja mais satisfatória à coletividade nacional. Finalmente, não apenas a cooperação federal tem fonte na Constituição de 1998; a coordenação, igualmente, só pode ser desempenhada quando a matéria for obrigatória ou facultativamente posta como concorrente. Para além deles, “predomina o princípio da separação e independência no exercício das competências constitucionais”. Em outras palavras, prevalecerá o princípio da autonomia do ente federal. Confira-se BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 59-61.

388 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 317.

389 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 318.

390 PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia, **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, p. 89-117, 1º Semestre 2009, p. 105.

391 Para Celina Souza, um dos problemas mais sensíveis do federalismo brasileiro é “é a escassa existência de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto vertical como horizontal, coibindo a criação de canais de negociação que diminuam a competição entre os entes federados”. Confira SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 118-119. Jair do Amaral Filho destaca que dois dos motivos do fracasso da política de desenvolvimento local e regional explícita do Estado do Ceará foi que a “(ii) estratégia defensora de um processo de desconcentração concentrada, beneficiando algumas regiões pólos, não encontrou consenso entre os meios políticos do Estado, nem mesmo dentro do próprio aparelho e corpo técnico do governo; (iii) em decorrência do ponto anterior, a política de desenvolvimento local e regional não conseguiu se transformar numa política transversal, atingindo outras secretarias setoriais, permanecendo muito restrita à Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional-SDLR [...]”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Uma tentativa de política explícita de desenvolvimento local e regional**. In Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007, p. 18.

392 “Já para a equipe da SDR-MI [Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração],

Antes de concluir o estudo deste princípio, é preciso comentar a utilização de incentivos estaduais como mecanismo promotor de desenvolvimento regional. O momento é oportuno, já que foram explicados todos os conceitos necessários para enfrentar a discussão. Antes de mais nada, é importante mencionar que os tributos estaduais e municipais não podem ser considerados, a rigor, instrumentos específicos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O argumento tem motivo formal: eles não constam no rol de tributos federais com essa finalidade. Ainda assim, como é politicamente válido que os Estados e os municípios se utilizem de sua legislação para captar investimentos, a concessão de benefícios fiscais por esses entes, poderá ser mecanismo de desenvolvimento territorial e setorial (industrial), a depender de como esteja tecnicamente conformados³⁹³. Não é possível, portanto, ser, aprioristicamente, contrário ao emprego da tributação subnacional para a finalidade aqui em comento³⁹⁴. Por se tratar de uma política pública, em tese, legítima³⁹⁵, deve ser planejada mediante uma estratégia racional, com base em princípios metafísicos gerais, hipóteses de ação, metodologia definida e elementos específicos. Jair do Amaral Filho lembra que a função dos incentivos fiscais é temporária e corretiva, surgindo quando o mercado não oferece incentivos privados à atividade produtiva³⁹⁶. O autor também evidencia que “[u]m bom sistema de concessão de incentivos públicos às empresas deve conter alguns princípios básicos, a saber: ser socialmente transparente, competitivo em relação aos outros sistemas e sustentável financeiramente”³⁹⁷. Mais importante do que isso é a constatação de que “os incentivos fiscais procuraram não só corrigir as falhas de mercado interestaduais e interregionais como também tentaram cobrir a falha do governo federal, por não ter uma

os ministérios têm suas agendas, seus interesses, com suas vinculações partidárias, sob um presidencialismo de coalizão. Esse é um grande problema, porque cada ministério tem a sua pauta e sua agenda com a coligação partidária que o controla. Assim, torna-se difícil construir uma agenda combinada e coordenada de intervenções voltadas ao desenvolvimento regional. Em outras palavras, a política de desenvolvimento seguiu fragmentada, sem lograr consolidação de interesses e objetivos comuns, mesmo no âmbito do governo federal, o que demonstra o escasso **poder de transmissão** da PNDR” (grifou-se). Confira-se COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 136-137.

393 AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, Salvador, nº 12, p. 7-39, 2010, p.9.

394 AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, Salvador, nº 12, p. 7-39, 2010, p.9.

395 “A autonomia relativa dos estados, no tocante à condução das suas políticas de desenvolvimento, a qual compreende também mecanismos fiscais de atração, não pode ser sacrificada em nome de uma ‘guerra fiscal’”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, Salvador, nº 12, p. 7-39, 2010, p. 17.

396 AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, Salvador, nº 12, p. 7-39, 2010, p. 14.

397 AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, Salvador, nº 12, p. 7-39, 2010, p.27.

política explícita de desenvolvimento regional”³⁹⁸. Tudo leva a crer, então, que, na ausência de uma estratégia coordenada do ente federal para o desenvolvimento das regiões, os Estados suprem essa lacuna com diligências imediatistas e desorganizadas³⁹⁹. A melhor saída, então, é não se tornar dependente desse tipo de incentivo, “porque, além de serem mecanismos artificiais de promoção de vantagens comparativas, são também incentivos com funções parciais, pois servem principalmente para acelerar a ampliação do estoque de capital físico privado [...]”⁴⁰⁰. É preciso que eles sejam direcionados à potencialização de elementos endógenos da localidade⁴⁰¹, de forma a “[...] reforçar as vantagens comparativas já reveladas pela economia local” e a “[...] poder transformar-se num mecanismo de aceleração do fluxo circular cumulativo a favor da indústria ou do setor beneficiado”⁴⁰². Nesse quadro, há profunda aproximação entre o incentivo fiscal e os arranjos produtivos locais.

Percebe-se, enfim, que a autonomia para a consecução de uma política pública necessita de especial atenção coordenativa por parte do ente central. Num cenário em que o federalismo esteja resumido à atuação fiscal, a tendência é o acirramento da disputa interfederativa.

398 AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, Salvador, n° 12, p. 7-39, 2010, p. 17.

399 Não se quer, com isso, sustentar a inevitabilidade do ambiente belicoso. Seguindo a reflexão feita por Jair do Amaral Filho, “[a] concorrência fiscal estabelecida entre os estados brasileiros nos anos 1990 e anos recentes não deve ser vista como um paradigma de concorrência entre localidades, nem mesmo como um paradigma da própria concorrência fiscal, e sim como uma fase de aprendizagem de uma história “pendular” do federalismo brasileiro”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, Salvador, n° 12, p. 7-39, 2010, p. 18. Em outra oportunidade, o mesmo autor informa que “[...] mais que uma ‘guerra fiscal’ o que os estados passaram a praticar foi uma política industrial descentralizada, tendo em vista o desaparecimento das políticas de desenvolvimento industrial a regional no âmbito do governo federal, fenômeno que passou a ocorrer desde os anos 1980, como foi apontado acima. No tocante, especialmente, aos estados do Nordeste, diante do desmonte das políticas, organismos e instrumentos de desenvolvimento regional, esses não tiveram outra alternativa a não ser participar desse jogo concorrencial”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 46.

400 AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, Salvador, n° 12, p. 7-39, 2010, p. 30.

401 “Objetiva-se, com os instrumentos endógenos, não só fortalecer a estrutura produtiva, por meio da ampliação do capital físico ou da dimensão de um determinado setor, mas, principalmente, fortalecer os demais fatores que interagem diretamente com o capital físico, a exemplo do capital humano, bem como aqueles que interagem indiretamente com esse fator, geralmente responsáveis pela construção das externalidades positivas e por um ambiente propício para o aprendizado coletivo e para o surgimento contínuo de inovações tecnológicas” Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, Salvador, n° 12, p. 7-39, 2010, p. 31.

402 AMARAL FILHO, Jair do. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenbahia**, Salvador, n° 12, p. 7-39, 2010, p. 24.

4.1.4 O princípio da equidade

Inicialmente, Jair do Amaral Filho chamava equidade de “equilíbrio estrutural entre as partes federadas”, o qual “permite uma distribuição mais simétrica da localização industrial e dos choques econômicos, diminuindo o conflito entre as partes federadas [...]”⁴⁰³. A mudança de nome, apesar de mantida a ideia geral, foi salutar, porque, ao aproximar-se de um imperativo quase moral de solidariedade regional, o termo “equidade” permite a inserção da discussão numa perspectiva jurídico-axiológica, sem desconsiderar os elementos econômicos. Desequilíbrio estrutural soa como um diagnóstico econômico⁴⁰⁴; a equidade ser-lhe-á o tratamento, assim como tratará outras “doenças”⁴⁰⁵.

Agir por equidade é um mandamento amplo, que, literalmente, não quer dizer muito. Tradicionalmente, a equidade é uma igualdade qualificada, visto que os iguais permanecem sendo tratados igualmente, mas os desiguais receberão tratamento desigual e medido conforme cada desigualdade. O axioma jurídico é vazio de valor, na medida em que pretende encerrar a ação nela mesma, desconsiderando o propósito de os desiguais serem tratados desigualmente⁴⁰⁶. Qual o motivo desse tratamento diferenciado? Que resultados são buscados? Podem ser tratados os desiguais, de forma também desigual, para ampliar a desigualdade?⁴⁰⁷ As respostas a essas perguntas encontram-se, nítidas, no texto constitucional, o qual manda que haja redução nas desigualdades de nível de vida e que as oportunidades de desenvolvimento sejam acessíveis igualmente a todos. Desse modo, naquilo denominado, na primeira parte deste trabalho, de “Princípio Implícito da Perspectiva Triangular entre Estado,

403 AMARAL FILHO, Jair do. Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 878.

404 “Na questão do equilíbrio estrutural, estão em jogo alguns indicadores em termos de produto per capita, disponibilidade e dotação de infra-estrutura e bens públicos, nível de renda disponível e a escala de mercado produzida por essa renda enfim, o nível de bem-estar da população concernida”. Confira AMARAL FILHO, Jair do. Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 879.

405 “Existe um consenso de que as heterogeneidades econômicas entre as regiões constituem-se no principal problema do federalismo brasileiro e os dados mostram que a concentração econômica regional aumentou nos anos 1990, após leve declínio registrado durante o regime militar”. Confira-se SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 106.

406 “Dois objetos, ou duas pessoas, poderão sempre ser considerados iguais, ou diferentes, dependendo do critério utilizado nesse julgamento#. Tudo depende da resposta às questões *desigual a partir de qual critério? E desigual para qual finalidade?*”. Confira-se MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Tributação e desigualdades sociais: reflexões sobre o sistema brasileiro**. 22p. Manuscrito cedido pelo autor, p. 2.

407 Aqui, pode ser feita uma crítica ao tradicional estudo jurídico, que, centrado na pureza da norma, desconsidera as consequências, a gestão administrativa dela decorrente e o possível agravamento da situação de desigualdade.

Direito e Desenvolvimento” poderia ser inserida, serenamente, a “Equidade”.

Defende-se que a “Equidade” está mais próxima ao princípio implícito ora informado do que, propriamente, com o princípio explícito da “equidade no acesso ao desenvolvimento”. Enquanto este último tem caráter mais redistributivo *stricto sensu*, ou seja, mais preocupado com a oferta, efetiva, de oportunidades, aquele é mais *lato sensu* e propedêutico, envolvendo os fatores solidariedade regional e Estado de bem-estar. A despeito disso, mais uma vez, informa-se: a proximidade entre as estruturas axiológicas é flagrante.

Vê-se, pois, que a equidade representa a estrutura lógica através da qual se conforma toda a atuação jurídico-estatal com vistas ao desenvolvimento humano regionalizado. A partir da equidade, surge a necessidade de um enfoque territorial que valorize as diversidades, a articulação intersetorial e a abertura para a sociedade civil, por exemplo⁴⁰⁸.

A linguagem da equidade é a redistribuição, mas não apenas de recursos financeiros. Para Jair do Amaral Filho, as desigualdades se desenrolam em três níveis⁴⁰⁹. O primeiro deles, do qual surgem os dois outros, é a desigualdade de oportunidades econômicas. Na ausência de investimentos enraizados e de vantagens competitivas bem aproveitadas, a população do local sofrerá a (segunda) desigualdade de renda. Sem renda, não há consumo nem movimentação da economia; chega-se à insuficiência de arrecadação e à (terceira) desigualdade fiscal entre os territórios componentes da federação.

Figura 7: Caminho da desigualdade.



Fonte: AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 320.

408 Por isso, a literatura chega a informar que um dos objetivos da PNDR é a equidade. Veja-se: “a política constituiu-se pelo objetivo de *equidade*, traduzido na redução das desigualdades regionais de níveis de renda e oportunidades e condições de trabalho, e também pelo objetivo de *competitividade*, a partir da estruturação de uma base econômica regional capaz de competir no mercado nacional e internacional”, em COELHO, Vítarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 76.

409 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 319.

É certo que a redistribuição fiscal é relevante, posto que permite “aos estados menos favorecidos a realização de uma oferta de serviços com taxas similares, mesmo em condições de desigualdades de renda”⁴¹⁰, o que garante um nível de vida melhor aos moradores do território. Acontece que, se esse tipo de redistribuição não for inserida num *mix* contendo outras estratégias, ele não trará sustentabilidade à economia local e estará, *ad eternum*, suscetível ao voluntarismo e à sanidade das finanças públicas do ente central. Permanecerá, portanto, em curso, o ciclo vicioso apresentado na figura anterior⁴¹¹.

Nesse contexto, Jair do Amaral Filho reclama a definição de uma política explícita de desenvolvimento regional - com instrumentos também explícitos de desenvolvimento regional⁴¹² - que inclua os territórios objetos da Política na “rota de convergência” e reduzam

410 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 319.

411 “As transferências fiscais realizadas pelo governo federal para os governos subnacionais criam poder de compra adicional para os habitantes dessas regiões contribuindo para o aumento de seu bem-estar. Contudo, tais recursos não têm transformado as estruturas produtivas locais de maneira a fortalecer a base de geração de tributos. Essa é uma questão relevante do atual debate federativo, pois sugere a urgente necessidade de adoção de políticas voltadas para o desenvolvimento regional que não sejam apenas mitigadoras de desequilíbrios, mas que sejam, de fato, capazes de operar transformações robustas nas estruturas produtivas regionais”. Confira-se em MONTEIRO NETO, Aristides. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 19-38, janeiro/junho 2015, p. 25-26.

412 O fato de se pontuar a necessidade de uma política **explícita** decorre do fato de diversas iniciativas terem impactos econômico-sociais tamanhos que retiram a necessidade de um planejamento territorial de longo prazo. Confirmam-se tais instrumentos em AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 93-100. Assim, “num cenário de crescimento mais acelerado das periferias nacionais, parece natural que se enfraqueça o *apelo político* da questão regional” (grifo do original), em COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 110. E foi, segundo esta mesma tese, o que ocorreu: “Nesta etapa da pesquisa, obtivemos evidências de que a política de desenvolvimento regional não foi uma prioridade no governo Lula. Como não havia um projeto de Estado para o desenvolvimento regional, a PNDR seguiria comprometida em qualquer cenário, sobretudo sob a condução do Ministério da Integração Nacional, uma pasta sem atribuição de coordenação sobre os demais ministérios, tal como o Ministério do Planejamento ou a Casa Civil da Presidência da República, portanto fora do ‘núcleo do poder’”. Confira-se em COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 151. Prova desse interesse por políticas que, apenas marginalmente, tocam as disparidades regionais, é esta que se extrai de julgado já trabalho do Tribunal de Contas da União, ao tratar do esvaziamento da CPINDR: “2.3.7 A Subsecretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, por meio do Ofício nº 181/SAM/CC/PR, de 19 de agosto de 2009 (fls. 297/305 do anexo I, vol. principal), argumenta que no início de 2007, data da edição do Decreto nº 6.047, de 22/2/2007, os principais instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional estavam validados. A partir de então, segundo a Subsecretaria, o esforço governamental foi no sentido de monitorar a implementação dos principais projetos que viriam a dar sustentação à Política. Neste sentido, a Casa Civil elegeu como alvo do monitoramento o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. 2.3.8 Sem dúvida, o PAC abrange obras de infraestrutura importantes para o desenvolvimento regional, como a Transnordestina e as obras da Bacia do Rio São Francisco; no entanto, entende-se que, apesar dos esforços empreendidos pela Casa Civil da Presidência da República no âmbito do PAC, a paralisia da Câmara tem prejudicado o cumprimento das

a dependência deles em relação ao Governo Federal⁴¹³, bem como que busquem “um regime de acumulação e de crescimento mais orientado pela lógica produtiva no lugar da lógica financeira”⁴¹⁴. A matéria, é certo, torna-se complexa, uma vez que se exijam enfoques territoriais diversificados, gestão cooperativa entre os entes e valorização dos elementos endógenos⁴¹⁵. Contudo, “[s]omente a aprendizagem e a experimentação podem definir o melhor caminho, desde que sejam postas em prática políticas desejadas, monitoradas e avaliadas”⁴¹⁶. O autor destaca que, para além dos investimentos tradicionais em infraestrutura logística e econômica, é preciso valorizar os fatores sociais, os arranjos produtivos locais e a geração de conhecimento, por meio de instituições de pesquisa dos sistemas estaduais de inovação⁴¹⁷ ⁴¹⁸. Nesse sentido, vai o estudo econométrico já citado anteriormente, quando destaca o impacto positivo do fator humano na participação do emprego industrial no emprego total, com recorte nos Estados brasileiros⁴¹⁹.

suas atribuições tal como previsto no Art. 10, do Decreto nº 6.047, de 22/2/2007”. Confira-se em TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 013.705/2009-6**. Plenário. Relator: Min. José Jorge. Sessão de 2/12/2009. Disponível em

<<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520COPIARELATOR%253A%2522JOS%25C3%2589%2520JORGE%2522DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 15 de janeiro de 2017.

413 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 320.

414 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 321.

415 “O jogo federativo desdobra-se em barganhas e movimentos cooperativos e competitivos entre os entes constituintes, o que torna a implementação de políticas sociais um fenômeno complexo, que se desenvolve em diversas arenas e etapas”. Confira-se PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia, **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, p. 89-117, 1º Semestre 2009, p. 100.

416 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 322.

417 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 323-324.

418 “**Sistemas produtivos e inovativos locais** são aqueles arranjos produtivos em que interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local” (grifo do original). Confira-se ALBAGLI, Sarita; BRITO, Jorge (Orgs.). Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Disponível em <<<http://www.ie.ufrj.br/redesist/Glossario/Glossario%20Sebrae.pdf>>>. Acesso em 17.1.2017, p. 4.

419 AMARAL FILHO, Jair do; LIMA, João Policarpo Rodrigues; SILVEIRA NETO, Raul da Mota; TEIXEIRA, Keuler Hissa. **Os instrumentos de políticas públicas estaduais importam na dinâmica do crescimento econômico e concentração industrial?** Evidências para o Brasil. In 17º Workshop da ADPR, p. 81.

4.2 Constituição Federal de 1988 e desenvolvimento regional do Nordeste

Já se destacou acima que o federalismo brasileiro esteve em constante movimento pendular. A seu turno, a Carta vigente veio fortalecer a causa federalista e o desenvolvimento da Região Nordeste, que foi beneficiada “graças à emergência dos pactos ‘federativo’ e ‘social’ que nasceram da Constituição de 1988”⁴²⁰, com base no princípio da equidade. Pelo menos juridicamente, os entes federados são iguais, a despeito das assimetrias estruturais entre eles existentes⁴²¹. Isso permite um embate parlamentar igualitário e dá espaço a pleitos e barganhas políticas, com vistas à atração de investimentos e à captação de recursos federais.

Fernando Luiz Abrucio e Cibele Franzese destacam a forte influência que o processo de redemocratização exerceu no Texto promulgado em 1988⁴²². Como o povo está localizado na base do poder, mais próximo dos entes subnacionais, compreendeu-se que democracia em políticas públicas seria conseguida por meio de descentralização das competências e dos serviços estatais. Dessa forma, inclusive, tornar-se-ia mais fácil a fiscalização por parte da sociedade civil e de organizações não-governamentais⁴²³.

A norma constitucional posta concedeu mais poderes legislativos e administrativos aos Estados⁴²⁴, transformou os municípios em entes federados, estruturou o instituto da intervenção de um ente em outro⁴²⁵ e, ainda mais, garantiu ao federalismo *status* de cláusula pétrea⁴²⁶. Para Celina Souza, porque nunca houve um perigo - ao menos jurídico -

420 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 325.

421 “Nesse sentido, o Brasil adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica”. SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 111.

422 ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 11.

423 SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 110.

424 É preciso destacar, contudo, segundo Fernando Rezende, que “as reivindicações feitas em 1988 pelos estados por descentralização fiscal se concentraram na repetição de fórmulas do passado: redistribuição de competências tributárias em benefício dos estados mais desenvolvidos, e ampliação de transferências para compensar os não industrializados. Isso redundou na incorporação dos antigos impostos únicos à base do ICMS e no aumento do percentual do IPI e do IR incorporado aos fundos constitucionais”, REZENDE, Fernando. **Conflitos federativos: esperanças e frustrações - Em busca de novos caminhos para a solução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 42.

425 SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 111.

426 PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia, **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, p. 89-117, 1º Semestre 2009, p. 101. O autor destaca, contudo, que “[n]ão obstante o ganho de estados e municípios, como se verá

de secessão, vigora, paradigmática, a tese de que “‘todo o poder emana do povo’ e não da nação, do Estado ou das unidades constitutivas da federação, como ocorre em muitos países federais, sinalizando que o sistema federativo brasileiro está assentado no princípio do individualismo e não no das instituições coletivas”⁴²⁷, tais como as regiões.

Para além dessas inovações jurídicas, todos os tipos de redistribuição, baseadas em equidade, podem frutificar na Carta vigente, já que o documento traz um “[...] aumento do grau de descentralização e de autonomia fiscal dos estados subnacionais [de um lado e], de outro, há também um crescimento da preocupação regional e uma multiplicação dos mecanismos visando ao esforço na diminuição dos desequilíbrios estruturais entre as regiões”⁴²⁸. Assim, nas mais diversas áreas, da saúde à educação, do desenvolvimento regional ao meio ambiente, surgem instrumentos específicos de atuação regional, baseados em princípios gerais, que demonstram a preocupação do constituinte com a temática.

Nesse contexto, existe, na doutrina, distinção conceitual entre centralização e homogeneização, ou uniformidade de ação. Centralizar é controverso, na medida em que a Constituição de 1988 preza pelo federalismo cooperativo, o qual é o *modus* federalista mais adequado para um Estado que vise ao bem-estar social. Uniformização, por outro lado, é instrumento que se baseia na cooperação, “pois se trata do processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo o território nacional”⁴²⁹.

Para Jair do Amaral Filho, “o processo de descentralização no Brasil [...] ainda se encontra em fase intermediária de aprendizagem [...]”⁴³⁰. Quando forjou o quadrilátero de princípios aqui estudados, o autor identificou que os dois principais problemas enfrentados pelo sistema federal brasileiro eram “(i) acentuado desequilíbrio estrutural entre as regiões e estados e (ii) desordem e crise fiscal-financeira dos estados federados”⁴³¹, decorrentes da

adiante, diversos atributos das relações fiscais foram modificados posteriormente, significando basicamente a retomada de recursos e capacidades fiscais para a União”. Confira-se em PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia, **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, p. 89-117, 1º Semestre 2009, p. 102.

427 SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 106.

428 AMARAL FILHO, Jair do. Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 885.

429 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 57.

430 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 312.

431 AMARAL FILHO, Jair do. Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do

inexistência de cooperação e da ineficaz coordenação. No que diz respeito ao primeiro conflito, o autor menciona que, após uma trajetória de convergência entre as regiões, da década de 70 à de 90 do século passado, a partir da primeira metade dos anos 1990, “fica evidente uma reversão da tendência de desconcentração para uma tendência de reconcentração espacial do PIB nacional, principalmente a favor do Estado de São Paulo”⁴³². O segundo problema tange à insuficiência financeira de alguns Estados, que, ao ser federalizada - alvo de ajuda federal -, gera desincentivos aos demais entes em permanecerem ajustados fiscalmente e fragiliza a solidariedade regional que deve existir para a sanidade da federação. Nesse contexto, surge a guerra fiscal, uma denominação específica da conhecida guerra dos lugares, em que os entes federados expõem suas vantagens nas prateleiras dos mercados, utilizando-se de todos os mecanismos jurídico-políticos possíveis para atrair investimentos e obter receitas. Para o autor, grosso modo, as assimetrias regionais e a ausência de uma coordenação da União - sobretudo nas políticas fiscais e financeiras dos governos estaduais - geraram a crise de endividamento dos Estados e, em consequência, o ambiente belicoso interfederativo⁴³³, no qual não consegue prosperar um sentimento de solidariedade regional.

Periodicamente, então, irrompe, no Brasil, “um acirramento da concorrência entre os estados federados, em detrimento da solidariedade regional, o que vem sendo facilitado pela ausência de uma estratégia clara e efetiva de desenvolvimento regional no âmbito federal”⁴³⁴. Daí surge o que se denomina “labirinto fiscalista”, é dizer, o incentivo, quase que exclusivamente, à competição entre os entes da Federação e às “propostas vinculadas às reformas fiscal e tributária, com destaque especial para a concorrência fiscal entre os estados [...]”⁴³⁵. É uma estratégia, visivelmente, errada. Buscar o desenvolvimento regional exige que se vá além da discussão estritamente das finanças públicas, valorizando-se o princípio da

Federalismo Imperfeito do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 885.

432 AMARAL FILHO, Jair do. Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 887.

433 AMARAL FILHO, Jair do. Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 891.

434 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 323.

435 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Nordeste. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 306.

equidade, principal ponto de encontro entre a teoria do Estado federal e a questão regional⁴³⁶.

4.3 Conclusões da seção

A primeira reflexão conclusiva que precisa ser salientada, à esteira dos ensinamentos de Jair do Amaral Filho, é a de que pensar de forma federalista vai além de meramente descentralizar competências administrativas e repartir receitas financeiras⁴³⁷. O federalismo é mais que isso, atingindo a vontade de vida em comum, de forma solidária, por meio de mecanismos pactuados de redistribuição de oportunidades. Muito embora a onda (neo)liberal, catalizada pelos fluxos globalizacionais, não aceite algo além da autonomia⁴³⁸, é preciso, sempre, lembrar os três outros princípios aqui estudados, sobretudo o da equidade, dentro do qual está o sentimento regional, exigindo uma atuação sensível e solidária face os problemas do sistema federativo.

Nesse sentido, vale a pena lembrar que o processo de coordenação brasileiro de políticas públicas, contexto no qual se insere a PNDR, precisa ser estimulado. Descentralizar, se for feito de forma cooperativa, “produz uma nova burocracia local e novas clientelas de serviços que, ao longo do tempo, fortalecem o município no contexto federativo”⁴³⁹. Ou seja, ao passo em que torna a política mais rica de elementos endógenos, “fortalece os entes subnacionais e reduz a chance de novas decisões federais unilaterais no desenho do sistema”⁴⁴⁰. O problema é que a Carta Magna vigente, muito embora progressista, permanece incapaz de “avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou

436 AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 306.

437 AMARAL FILHO, Jair do. Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999, p. 893; AMARAL FILHO, Jair do. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014, p. 324.

438 Celina Souza destaca que os desafios para a ordem constitucional, no que tange o federalismo, são dois: “As emendas aprovadas a partir de meados dos anos 1990 buscaram adaptar o país a questões que não estavam na agenda nem dos constituintes nem da transição democrática, tais como a globalização e o ajuste fiscal”. Confira-se em SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 118.

439 ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 23.

440 ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. In 33º Encontro Anual da ANPOCS, p. 17.

são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal”⁴⁴¹.

Problema surge quando o monopólio de criação e gestão dos entes regionais é da União, o que esvazia a capacidade de movimentação política e desconsidera a experiência dos atores subnacionais⁴⁴². A resposta para o insucesso do federalismo brasileiro em superar as desigualdades regionais seria, então, conforme tese de Paulo Bonavides, a emancipação política dos nordestinos (leia-se, da entidade regional nordestina), de forma a acabar com o histórico “complexo de indigente” que busca caridade e a “corrigir essa imagem de um Nordeste escravo, de mão estendida ao Poder Público, em atitude súplice de mendigo envergonhado”⁴⁴³. Acontece que o enfoque macrorregional, administrativo ou político-legislativo⁴⁴⁴, não tem mais espaço. Quanto a isso já se falou anteriormente. A PNDR preza, com razão, por um recorte em microrregiões, valorizando, assim, a diversidade endógena. A administração do desenvolvimento regional, dessa forma, é mais complexa e exige, portanto, um aparato institucional e político que vá além da tradicional visão do Nordeste como um bloco coeso. Tanto o unitarismo federativo como o federalismo das regiões podem acentuar as desigualdades intrarregionais se não trabalhados por meio de uma metodologia transversal e integrativa. No âmbito da política, é possível que apenas seja substituída a tradicional competição entre Estados e partidos por outra entre macrorregiões. E com um agravante: o afastamento, inclusive territorial, dos representantes nordestinos em relação aos anseios daqueles que representam. Ademais, parece ser o *animus* da Carta de 1988, realmente, que a União possa, para efeitos meramente administrativos, promover articulação regional⁴⁴⁵. Ao mesmo tempo que, em tese, se retira força política dessa entidade regional criada, tal limitação pode servir como prestígio e proteção aos entes menores, impedindo que tal

441 SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005, p. 110.

442 Para essa questão, que necessita de espaço próprio para aprofundamento, confira-se LEITÃO, Roberto Guilherme. **Constituição e a questão regional**: por uma política de enfrentamento e superação das desigualdades regionais. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011, p. 36 e p. 55.

443 BONAVIDES, Paulo. A “questão nordestina” terá solução com o federalismo das regiões: a crônica política e social de uma tragédia.. In BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta**: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 505-506.

444 São essas as duas frentes em que, tradicionalmente, se trabalha, no Brasil, para combater as desigualdades. Confira-se BONAVIDES, Paulo. Federalismo regional num país periférico. In BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e Democracia**: Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 449.

445 BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003, p. 233-236. Apesar disso, o Decreto 6.047/2007, indica, em seu artigo 2º, parágrafo 6º, inciso II, que as estruturas criadas com base no artigo 43 da Constituição Federal serão chamadas de Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), compondo um “complexo geoeconômico e social”. Ora, o caráter social (e, portanto, político) desse território parece flexibilizar um pouco a interpretação administrativista rigorosa da natureza das entidades regionais.

articulação se transfigure em intervenção.

Ao concluir seus comentários à Carta de 1988, Paulo Bonavides reitera seu raciocínio a favor de um arranjo federalista que garanta espaço político ao ente regional: “a Região, apesar do considerável avanço havido na esfera da Constituição, só tem presença no conjunto federativo como um ente embrionário, mal-definido e raquítico, considerado unicamente pelo prisma administrativo e econômico, mas sempre em estado de menoridade”⁴⁴⁶.

Uma pergunta reflexiva, com base nos ensinamentos históricos de Gilberto Bercovici⁴⁴⁷, também merece espaço aqui. Após explicar o rebaixamento administrativo pelo qual passou a Sudene, no período instaurado com o Golpe de 1964, o autor diz que a estrutura regrediu para a “situação pré-1959, com as políticas federais de desenvolvimento regional executadas por uma multiplicidade de órgãos superpostos, descoordenados e contraditórios”⁴⁴⁸. Dessa forma, com base nas análises feitas no capítulo anterior, poder-se-ia considerar que o sistema de desenvolvimento regional ainda está no período “superposto, descoordenado e contraditório” anterior a 1959? A resposta é sim e não. Sim, porque a confusão metodológica dos instrumentos específicos de financiamento restou clara. Não, porque, se as dificuldades operacionais persistem, haja vista as assimetrias das regiões e a simetria jurídico-formal de responsabilidades partilhadas entre os entes federados⁴⁴⁹, pelo menos, o texto constitucional vigente garante solo axiologicamente fértil para a coexistência entre o Estado federal e a promoção de convergência interregional, por meio de uma política nacional coordenativa, com base no princípio da equidade.

O conflito entre centralizar-e-agilizar ou repartir-para-incluir é, contudo, visível. De um lado, surge a necessidade de embate federativo-democrático, com sede no Congresso Nacional, aberto à sociedade civil, que leve em consideração os vetores principiológicos e os atores múltiplos de uma política nacionalmente construída. De outro lado, existem as urgentes

446 BONAVIDES, Paulo. Federalismo regional num país periférico. In BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho**. Malheiros: São Paulo, 2006, p. 462.

447 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 51.

448 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 52.

449 “Se o federalismo tem por finalidade conciliar a unidade na diversidade, e o desdobramento do princípio da igualdade está não só em tratar os iguais de maneira igual, mas os desiguais de maneira desigual, porém, na proporção que se desiguam, o federalismo desempenha esse aspecto corretor das desigualdades regionais ou estatais acima mencionadas. O federalismo assimétrico exerce uma espécie de institucionalização da assimetria social”. Confira-se em REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 18.

demandas do mercado global⁴⁵⁰ e das pessoas assoladas por uma vida de marasmo ou de miséria. Aquelas recorrem à pressão político-financeira; estas, ao Judiciário; ambos pressionam o Executivo central e representam necessidades imperativas, que permitem a atuação imediata do Governo Federal, a despeito dos demais entes.

O raciocínio mais simplista, portanto, poderia levar à conclusão de que o problema do desenvolvimento regional é jurídico-formal, à medida que haja competências materialmente concorrentes⁴⁵¹ sem uma definição precisa da cooperação e da coordenação a serem perseguidas. Não se trata apenas disso. Ainda que houvesse tal mecanismo, dois problemas surgiriam. Primeiro, “os entes federados são dotados de autonomia, não sendo obrigados a aderir a nenhuma política federal de descentralização de políticas sociais, salvo determinação constitucional”⁴⁵². Na carência de uma coordenação federal, por meio de incentivos institucionais, técnicos, financeiros e operacionais, descentralizar representa uma negligência. Em segundo lugar, ainda que a descentralização seja feita de forma prudente e

450 Jair do Amaral Filho informa que o processo globalizacional possui cinco características, quais sejam, “i) crise do planejamento e da intervenção públicos centralizadores; ii) reestruturação do mercado; iii) megametropolização; iv) globalização e abertura dos mercados e v) utilização da Tecnologia da Informação e das Telecomunicações-TICs”. Isso implica, certamente, uma modificação das tradicionais dinâmicas do capitalismo, que deixa de ser territorializado e passa a transitar entre os espaços, moldando-lhes o perfil. Preferem-se, então, “as micro, pequenas e médias empresas, principalmente flexíveis e inovadoras e, também, as regiões e territórios, principalmente os flexíveis e inovadores e mais aqueles conectados nas redes de comunicação, formando assim a Nova Economia Regional”. Não se quer dizer, contudo, que a vontade localista adaptativa ao capital seja absoluta. Nas palavras do autor, “[...] a curto e médio prazo, sem estarem acomodadas dentro de um arranjo institucional mais amplo, regional e federal, as estratégias de desenvolvimento local, ensaiadas e executadas nas localidades brasileiras, poderão não passar, em muitos casos, de meras políticas pontuais de proteção de emprego e renda, ou política setorial, sem alcançar grandes resultados em termos de desenvolvimento regional como é entendido”. Confira-se AMARAL FILHO, Jair do. **Dinâmicas regionais, transformações globais**. In Anais do VII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos-ENABER, 2009. Confira-se, também, AMARAL FILHO, Jair do. **Uma tentativa de política explícita de desenvolvimento local e regional**. In Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2007, p. 3. Vitarque Coêlho, de forma muito precisa, aduz que “[a] articulação direta entre o *local* e o *global* estimula verdadeiros ‘torneios locacionais’ para implantação de projetos” (grifos do original). Confira-se em COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 3. A seu turno, Gilberto Bercovici também critica a descentralização com base em preceitos neoliberais e a sua utilização “como panacéia de todos os problemas relacionados à execução de políticas públicas”. Segundo o autor, “[o]s resultados desta modalidade de descentralização são o aumento das desigualdades regionais e sociais, o privilégio aos setores mais ligados à economia internacional e a possibilidade de fragmentação nacional, com o estímulo à inserção e articulação direta e separada dos entes federados com o exterior, sem levar em conta os interesses do todo nacional”. Confira-se BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 65.

451 Sobre a recorrentemente discutida lógica federal brasileira de repartição de competências confira-se MELO, Álisson José Maia. **Gestão Associada de Serviços Públicos no Brasil: Federalismo Cooperativo, Administração Pública e Direitos Fundamentais**. 2013. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013, p. 33-36 e LEITÃO, Roberto Guilherme. **Constituição e a questão regional: por uma política de enfrentamento e superação das desigualdades regionais**. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011, p. 56-71.

452 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 70.

satisfatória, a ausência de um planejamento e de uma política nacional esvazia a efetividade “[...] da própria Constituição e do federalismo cooperativo nela previsto”⁴⁵³. Dito diferentemente, o problema não é de federalismo *a priori*, mas do federalismo que politicamente se reproduz no Brasil, baseado em concorrência e descentralização de recursos, mas silente, sobremaneira, quanto aos três outros princípios federativos aqui trabalhados.

No caso do desenvolvimento regional, a tese em que Vitarque Coêlho sustenta seu trabalho vai na mesma direção, ao por em relevo que uma política de desenvolvimento nacional “constitui o ancoradouro das demais políticas e antecipa a necessidade de compatibilização entre o *nacional* e o *regional*, ou o *temático*, ou o *setorial*” (grifos do original)⁴⁵⁴. O prognóstico para a Região Nordeste, segundo Jair do Amaral Filho⁴⁵⁵, é delicado, porque “devido ao reduzido peso econômico da região Nordeste, no contexto nacional, seus estados terão pouca chance de vantagem dentro desse jogo caso valorizem ações individuais e concorrenciais, no lugar da cooperação”. A ênfase na coordenação institucional, por meio de uma política nacional, será eterna miragem “caso esse tema não entre para a agenda política do governo federal, dos governos estaduais, dos partidos políticos e do Congresso Nacional”⁴⁵⁶.

453 BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004, p. 72. No mesmo sentido, “a existência de um projeto nacional é ainda mais importante em momentos de descentralização do poder e de inserção do país na economia global, quando uma estratégia de desenvolvimento é ainda mais necessária para articular as iniciativas requeridas para promover o crescimento da economia nacional”, REZENDE, Fernando. **Conflitos federativos: esperanças e frustrações** - Em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 20.

454 COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 5. Igualmente, lembrando ensinamentos de Wilson Cano, Vitarque Coêlho destaca que “a falência do planejamento e a ausência de um projeto nacional de desenvolvimento levaram às soluções pontuais e localistas dos estados e municípios. Esse ‘individualismo’ dos entes subnacionais dificultou a transmissão vertical da PNDR, que presumia um exercício coletivo de planejamento e execução”. Confira-se em COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 138.

455 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 111.

456 AMARAL FILHO, Jair do. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014, p. 112-113.

5 CONCLUSÕES

Tendo em vista cada seção do trabalho já ter levantado conclusões próprias, opta-se, no momento, por uma conclusão mais objetiva, pontuando o que de mais relevante. Os principais tópicos da dissertação podem ser apresentados em tópicos, da forma como segue. Como se vê, todas as hipóteses levantadas na introdução do trabalho estão contempladas na lista.

1. Não há uma estruturação precisa de princípios no Decreto nº 6.047/2007. Podem ser depreendidas, contudo, diretrizes axiológicas no texto constitucional vigente e nos documentos de trabalho da PNDR. São os princípios explícitos. Outros, implícitos, apenas surgem com uma interpretação mais sistemática das fontes. Os princípios aproximam-se e reiteram-se, motivo por que a separação atende mais a interesses didático-analíticos do que fático-descritivos.
2. Dá-se destaque ao princípio explícito do enfoque territorial, pois o território representa uma experiência viva, no qual se aproximam políticas setoriais, sociais e assistenciais. O empoderamento dado as populações permite com que elas se fixem no território, por meio do desenvolvimento econômico regional humanizado, e evita deslocamentos internos forçados. Políticas com visão territorial precisam levar em consideração as realidades locais, ao mesmo tempo que estejam integradas a outras iniciativas. É indispensável, nesse sentido, a parceria com entes não estatais, tal como o empresariado e a sociedade civil. Aqui, então, há forte aproximação com o que se chamou de princípio implícito da triangulação entre Estado, Direito (dignidade humana) e Desenvolvimento (regional).
3. A depuração dos princípios se dá mediante hipóteses mais práticas. Pode-se dar relevo, também pertinentemente ao elemento triangular, à hipótese que informa ser a pobreza um fator decorrente do subdesenvolvimento territorial. Assim, uma postura territorial planejada é meritória em si própria e incidentalmente nas repercussões sociais que delas decorrerem.
4. A PNDR, até esse momento, mostra-se coesa e teoricamente rica. No plano das ideias mais gerais e do início da execução, é satisfatória. O marco normativo é concatenado, com início no Texto Magno, passando pelo Decreto 6.047/2007, chegando aos documentos disponíveis no sítio eletrônico do MI.

5. Uma crítica pode ser feita, contudo, à falta de indicadores precisos, no âmbito de um SINDR, a despeito de o Sistema bem construído configurar uma hipótese inserida em norma. Informações obtidas através da transparência pública atestam a atuação determinada do Ministério da Integração, de um lado, e, de outro, a reiterada condescendência com os prazos para resolução da situação. Observar ponto 11 desta conclusão (respostas obtidas pela transparência pública). Também observar o ponto 16 desta conclusão (ausência de um projeto nacional de desenvolvimento).
6. Aprioristicamente, não existem problemas com os instrumentos específicos de fomento ao desenvolvimento regional. Algumas críticas, certamente, são feitas à quantidade de laudos de incentivos fiscais fora de áreas prioritárias, o que é controverso doutrinariamente, visto que, muito embora sensíveis, áreas de baixa renda e semiáridas não apresentam, em tese, um potencial de enraizamento e propulsão dos investimentos.
7. No que diz respeito às metodologias da PNDR, o Decreto 6.047/2007 apenas avança na construção empírica de uma tipologia microrregional. Para além disso, é preciso trabalhar, primeiramente, a aderência dos instrumentos específicos ao texto da Política. Certa ou errada, essa é a vontade gerencial do Executivo, não podendo as concessões de incentivos fiscais, por exemplo, dela se esquivar. Em segundo lugar, é preciso melhor trabalhar a articulação entre os instrumentos de fomento, evitando-se sobreposições e perda de eficiência. Terceiro, cumpre raciocinar de forma intersetorial, ou seja, dialogicamente entre os setores do Governo Federal e entre este e os entes subnacionais, considerando as experiências e as endogenias de cada espaço vivido. Isso tende a tensionar o paradigma da setorialização orçamentária dura, que vige na execução de políticas públicas.
8. Para todo esse avanço metodológico, dois instrumentos são imprescindíveis: a CPINDR e o FNDR. A primeira serve como foro de debates, no Governo Federal, como forma de afinar os discursos e tanto decidir atuações territorial-regionais como avaliar o rebatimento de grandes políticas setoriais nas microrregiões. O segundo dá mais flexibilidade ao gasto público e uma maior segurança na execução das despesas, garantindo ao desenvolvimento regional uma gestão autônoma e perene. Inclusive, há entendimento de que a matéria

migre para um órgão do Governo Federal com maior capacidade de articulação horizontal, tal como a Casa Civil da Presidência da República.

9. Nas palavras de Aristides Monteiro Neto, “[a] proliferação de políticas públicas, instrumentos e recursos nesta última década, na ausência de um esforço previamente conduzido para operar sob articulação e coordenação mais estreitas, tem-se traduzido em baixa eficácia de seus resultados regionais”⁴⁵⁷.
10. Auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União corroboram o levantamento de dados feitos ao apontarem diversas fragmentações quanto aos instrumentos. A primeira delas tange à impossibilidade de avaliação da efetividade na aplicação de recursos, haja vista a falta de uma metodologia de metas e resultados. Ainda mais, sendo os FCFs a principal fonte de recursos da PNDR, foram levantadas dúvidas a respeito da capacidade de os bancos gerentes, efetivamente, controlarem os dados de empréstimos. Outra crítica diz respeito ao apoio excessivo do desenvolvimento regional na iniciativa privada, sem instrumentos públicos eficazes de controle. Dever-se-ia privilegiar uma parceria autônoma.
11. De forma geral, podem-se resumir os resultados das auditorias no ponto 4.50 do Acórdão nº 3564/2014/TCU⁴⁵⁸. Destaque-se que, segundo o TCU, a falta de uma metodologia precisa pode perpetuar as desigualdades, ao invés de exterminá-las: “4.50. Sob a perspectiva do marco lógico, pode-se afirmar, portanto, que: i. As finalidades da política não estão descritas de forma objetiva e precisa, o que limita o planejamento, a execução e a avaliação da ação governamental; ii. Não é possível assegurar a relação de causalidade entre os produtos gerados pelos instrumentos e os resultados intermediários esperados; iii. Considerando os produtos descritos e admitindo, por hipótese, sua capacidade de gerar os resultados intermediários e finais, não se verifica a atuação da PNDR sobre um amplo conjunto de fatores responsáveis pela manutenção das desigualdades regionais; iv. Portanto, embora os instrumentos e recursos utilizados possam concorrer para o desenvolvimento regional, eles

457 MONTEIRO NETO, Aristides. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 19-38, janeiro/junho 2015, p. 36.

458 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 3564/2014**. Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Sessão de 09/12/2014. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 27 de dez. de 2016.

são insuficientes para a consecução do objetivo de efetivamente reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras”.

12. Outro ponto pertinente são as respostas dadas, via transparência pública, pelos órgãos da administração pública federal. As informações da Sudene corroboram que laudos e concessões em incentivos fiscais não possuem aderência à tipologia da PNDR. Elementos trazidos pelo Ministério da Integração apontam um contingenciamento das dotações para projetos de desenvolvimento regional, assim como um intérmino processo de aperfeiçoamento do SNIDR e um atraso na publicação dos relatórios de análise de resultados dos instrumentos financeiros da Política. Tudo isso dificulta a avaliação de resultados e o controle social.
13. Isso quer dizer, resumidamente, que a metodologia é o elemento mais sensível e fragmentário da PNDR. Em outras palavras, que a PNDR traz muita narrativa, muita abrangência, muita vontade, porém pouca efetividade⁴⁵⁹. Ademais, joga-se um fardo muito grande aos agentes locais, qual seja, o de pensar o desenvolvimento próprio, competir com as outras localidades por investimentos e buscar apoio do ente federal.
14. O federalismo brasileiro é fortemente baseado no princípio da descentralização. Também denominado de autonomia ou concorrência, esse vetor axiológico é intrínseco ao federalismo, mas pode gerar distorções se não for inserido num contexto mais abrangente de atuações públicas integradas e baseadas nos princípios da cooperação e coordenação, considerados complementos indispensáveis à boa estruturação de um pacto federativo.

459 “Sem embargo, defende-se aqui a ideia de que esse *risorgimento* da questão regional teve um caráter mais *retórico* do que efetivamente material” (grifos do original). Confira-se COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 56. No mesmo sentido e em outro momento, informa, por meio de levantamento de dados feito através de entrevista, que “a PNDR avançou mais do ponto de vista normativo, da mesma forma que outras políticas [...] a tradição brasileira é avançar do ponto de vista legal antes de se ter efetivamente uma realidade melhorada”. Confira-se em COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 141. Igualmente, na mesma obra, “[a] equipe da SDR-MI relata que avançar na questão normativa foi relativamente fácil. Instituiu-se um decreto, uma lei complementar, recriou-se a Sudam e a Sudene. Questões fundamentais, mas apenas passos iniciais. Depois disso, evoluir para uma ação efetiva de alocação de recursos e articular a ação governamental em torno da questão regional foi ‘outra história’. A evolução da questão normativa passou a imagem de que a política avançou, mas, na hora concreta da alocação de recursos e fortalecimento institucional, a situação travou”. COELHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 148.

15. É preciso que se dê ênfase à equidade como mecanismo de atuação solidária para o desenvolvimento regional. Teoricamente, trata-se da concretização da atuação jurídica do Estado para o desenvolvimento humano. Na prática, a linguagem da equidade é a redistribuição, que vai além dos recursos financeiros, atingindo oportunidades de renda e de atividades econômicas.
16. A ausência de coordenação facilita a competição desenfreada entre os entes e fragiliza o federalismo solidário-cooperativo fomentado pela Constituição de 1988. Isso é agravado, como já se viu, pela incapacidade da administração pública em aplicar metodologias mais heterodoxas e indispensáveis às políticas públicas territoriais. Apesar disso, vê-se que o texto constitucional é solo axiologicamente fértil para o aprimoramento da Política. Em outras palavras, a ciência jurídico-constitucional já deixou claro o rumo, o propósito maior a ser atingido, qual seja, a solidariedade regional com vistas ao bem-estar social. Cumpre repensar mecanismos gerenciais que permitam à administração pública o atingimento desse desiderato. Sem a efetiva inclusão da temática na agenda da alta administração federal, o trato do desenvolvimento regional permanecerá confuso, retórico e esvaziado de recursos.
17. A Política é um norte, que parece vazio sem a consecução de planos e programas. No caso de uma Política Nacional, seria coerente a existência de planos nacionais que o encaminhem. No caso de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, seria lógico pressupor que houvesse, anteriormente, uma Política Nacional de Desenvolvimento que a direcionasse. Não é o que ocorre. As vontades políticas são setorializadas, segmentadas orçamentariamente e comprometidas partidariamente de acordo com o partido político a que se vincula o chefe da Pasta. É razoável, pois, a crítica feita por Vitarque Coêlho quando sustenta que “a indefinição do projeto nacional de desenvolvimento, a fragmentação política e administrativa, além da ausência de instrumentos efetivos de intervenção (fatores materiais), inviabilizaram a construção de uma política regional efetiva no Brasil, durante o governo Lula”⁴⁶⁰. Posteriormente, em todo governo de Dilma Rousseff, até o Golpe de

460 COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas, p. 144.

2016, o desinteresse flagrou-se com mais evidência. O mote do Governo Federal foram os programas de assistência familiar, como o Bolsa Família, e os de investimentos pesados, como o Programa de Aceleração do Crescimento. Denotativo disso é a PNDR II, protocolada em 18 de junho de 2015, no Senado Federal, e aguardando designação de relator desde 24 de novembro do mesmo ano.

Um documento de relevo para arrematar a discussão é o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDN)⁴⁶¹, criado com base no artigo 3º, inciso I, do Decreto 6.047/2007⁴⁶². Influenciado pela PNDR, consegue ter foco macrorregional sem descuidar do que mais prestigioso há em matéria de política pública territorial. Há constatação de princípios e desafios claros, fazendo menção, inclusive, à proximidade do desenvolvimento regional em relação um “projeto nacional de desenvolvimento”. Além disso, há preocupação com a identificação dos ativos econômicos regionais que melhor sejam transformados em bem-estar para a população e com a integração horizontal e vertical das diversidades territoriais. As experiências de gestão territorial anteriormente realizadas pelos Estados são levadas em consideração, e há ciência de que um planejamento estratégico precisa ser posto em prática para uma seleção racional de projetos financiáveis, haja vista a imensidão de possibilidades. Também são apresentados indicadores e metas, o que é um diferencial louvável. Nas diretrizes (hipóteses) de ação, além da competitividade e infraestrutura, são endogeneizados outros elementos, tais como a educação, a sustentabilidade, a cultura nordestina e a autonomia de Estados e municípios. Finalmente, a regionalização é pensada para além da cartografia tradicional, com base no poder de influência exercido por algumas cidades-polos, o que faz surgir, na área de atuação da SUDENE, um Nordeste fracionado entre sete macrorregiões. Na seara sub-regional, tenta-se privilegiar a construção feita por cada Estado.

É importante, como último comentário, que se dê ênfase ao ajustamento

461 SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste:** elementos para discussão. Disponível em <<http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/PRDNE_-_Junho_2011-Final.pdf>>. Acesso em 30 de janeiro de 2017.

462 “Art. 3º A PNDR comportará a definição de estratégias de desenvolvimento regional nas escalas seguintes:

I - na escala macrorregional, deverão ser elaborados Planos Estratégicos de Desenvolvimento, atendendo ao disposto no inciso IX do art. 21 da Constituição, com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cujas elaboração e implementação serão coordenadas pelas instituições responsáveis pelo desenvolvimento das respectivas áreas de abrangência, sob orientação do Ministério da Integração Nacional;

[...]”.

promovido pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, a qual visa à instituição de nova dinâmica fiscal para a União, para os próximos 20 exercícios financeiros. Num contexto de crise econômica remediada por austeridade de longo prazo, as palavras de ordem, vindas do Governo Federal, são cortar e racionalizar. Qualquer política que preze pela cooperação e pela solidariedade, pelo investimento em capital humano e institucional, portanto, restará fortemente prejudicada, não se fazendo atraente aos governos subnacionais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo.** In 33º Encontro Anual da ANPOCS.
- AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumento de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo, Saraiva, 2006.
- ALBAGLI, Sarita; BRITO, Jorge (Orgs.). **Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais.** Disponível em <<<http://www.ie.ufrj.br/redesist/Glossario/Glossario%20Sebrae.pdf>>>. Acesso em 17.1.2017
- AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e políticas públicas**, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.
- _____. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e políticas públicas**, n. 14, p. 35-74, dez. 1996.
- _____. **Dinâmicas regionais, transformações globais.** In Anais do VII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos-ENABER, 2009.
- _____. Incentivo fiscal como instrumento de desenvolvimento local ou regional. **Revista Desenhahia**, Salvador, nº 12, p. 7-39, 2010.
- _____. Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste.** Rio de Janeiro : Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.
- _____. Quadrilátero do Federalismo: Uma Contribuição para a Compreensão do Federalismo Imperfeito do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. Especial, 876-895, dezembro 1999.
- _____. Sistemas e Arranjos Produtivos Locais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, nº 36, p. 171-212, jan./jun. 2011.
- _____. **Sistemas e Arranjos Produtivos Locais: fundamentos evolucionistas.** ANAIS do VI Encontro Nacional da Enaber-Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Aracaju, outubro de 2008.
- _____. **Tendências, desafios e Perspectivas do Federalismo Brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional.** Estudo Nordeste 2022 - Perspectivas de Desenvolvimento. BNB/IICA/CEPLAN: 2014.
- _____. **Uma tentativa de política explícita de desenvolvimento local e regional.** In Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em

Planejamento Urbano e Regional, 2007.

AMARAL FILHO, Jair do; LIMA, João Policarpo Rodrigues; SILVEIRA NETO, Raul da Mota; TEIXEIRA, Keuler Hissa. **Os instrumentos de políticas públicas estaduais importam na dinâmica do crescimento econômico e concentração industrial?** Evidências para o Brasil. In 17º Workshop da ADPR.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de; GUIMARÃES NETO, Leonardo. A macrorregião Nordeste e os modelos de planejamento e desenvolvimento regional: Entrevista concedida a Hermes Magalhães Tavares e Cidival Sousa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 199-224, janeiro/junho 2015.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p 144-161, abr.-jun. 1999.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 facilitou 1995, **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 52, nº 2, p. 377-423, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Atualizador: Djalma de Campos. 15ª ed. São Paulo: Editora Forense, 1997.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Programação Regional FNE 2016**. Disponível em <<[http://mi.gov.br/documents/10157/3803295/Programacao_FNE_2016_Reprogramacao_Setembro\(1\).pdf/a4003bec-3d3c-4bb1-93bb-ed26c9f413d6](http://mi.gov.br/documents/10157/3803295/Programacao_FNE_2016_Reprogramacao_Setembro(1).pdf/a4003bec-3d3c-4bb1-93bb-ed26c9f413d6)>>. Acesso em 15 de dez. de 2016

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

_____. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004.

_____. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BONAVIDES, Paulo. A “questão nordestina” terá solução com o federalismo das regiões: a crônica política e social de uma tragédia.. In BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Ciência Política**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. Federalismo regional num país periférico. In BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e Democracia: Estudos em Homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho**. Malheiros: São Paulo, 2006.

_____. O federalismo das regiões e a crise federativa. In BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta: Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no**

Federalismo das Regiões. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. O federalismo e a necessidade de uma revisão da forma de Estado. In BONAVIDES, Paulo. **A constituição aberta:** Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões. 3ª ed. São Paulo: Malheiros.

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento:** as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2012.

BRASIL. **Construindo um país de todas as regiões:** Catálogo exporegiões/Ministério da Integração Nacional. Brasília, DF: [s.n], 2006.

_____. Ministério da Integração Nacional – MI. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional:** Texto de Referência (Resumo Executivo). Brasília, 2012.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional:** Sumário

Executivo/Ministério da Integração Nacional. Disponível em

<<http://www.mi.gov.br/sumario_executivo_pndr>>. Último acesso em 15 de agosto de 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUJANDA, Fernando Sainz de. **Sistema de Derecho Financiero.** Volumen I: Actividad financiera, Ciência financiera y Derecho financiero, I - Introducción. Madrid, Imprenta Aguirre, 1977.

CARLEIAL, Liana. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-21, jan./jun. 2014.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o farol:** a política regional do governo Lula (2003-2010). 2014. 188 fl. Tese de doutorado - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas.

CONGRESSO NACIONAL. **Orçamento da União:** Exercício Financeiro de 2017. Vol. IV, Detalhamento dos créditos orçamentários, órgãos do Poder Executivo, Presidência da República e Ministérios (exceto MEC). Disponível em <<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/red_final/Volume_IV.pdf>>. Acesso em 28 de dez. de 2016.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento.** São Paulo: Saraiva, 2013.

DRAIBE, Sonia M. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In Hochman, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990. Tradução do Cap. 1, por Dinah de Abreu Azevedo, in **Revista Lua Nova**, nº 24, set. 1991.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GARCIA, Leice Maria. Controle Social dos Gastos Públicos: Fundamentação, Limites e Possibilidade. In BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil: Instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

GORENSTEIN, Silvia. Da região ao território: uma análise estilizada sobre abordagens, debates e novos desafios do desenvolvimento urbano-regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 22-38, jan./jun. 2014.

GOVERNO DA PARAÍBA. **Secretaria de Desenvolvimento e Articulação Municipal: Atribuições**. Disponível em <<<http://paraiba.pb.gov.br/desenvolvimento-e-articulacao-municipal/atribuicoes/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **Sites de Governo**. Disponível em <<<http://www.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=6>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA. **Inicial**. Disponível em <<<http://paraiba.pb.gov.br/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS. **Portais de Informação e Serviços do Estado de Alagoas**. Disponível em <<<http://www.governo.al.gov.br/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Secretarias do Estado de Pernambuco**. Disponível em <<<http://www.pe.gov.br/secretarias/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE. **Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia**. Disponível em <<<http://www.sedetec.se.gov.br/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL. **Desenvolvimento regional**. Disponível em <<http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_regional/gerados/planos_pdrs.asp>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Secretários e Órgãos vinculados 2**. Disponível em <<<http://www.ceara.gov.br/secretarias-e-vinculadas/11675-secretarias-e-vinculadas02>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO. **Secretarias**. Disponível em <<<http://www.ma.gov.br/secretarias/>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Secretarias**. Disponível em <<<http://www.piaui.pi.gov.br/governador/secretarias>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Administração Direta**. Disponível em <<<http://www.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=11023&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Governo>>>. Acesso em 2 de jan. de 2017.

HAESBAERT, Rogério. **Viver no limite: território e multi/transterritorialidade em tempos de in-segurança e contenção**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. t. II, v. 1, *passim*. Confira-se, sobretudo o "Livro Quinto".

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Ceará – Fortaleza – Mapa de pobreza e desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003**. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230440&idtema=19&search=ceara|fortaleza|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

_____. **Ceará – Juazeiro do Norte – Mapa de pobreza e desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003**. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230730&idtema=19&search=ceara|juazeiro-do-norte|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

_____. **Ceará – Maranguape – Mapa de pobreza e desigualdade – Municípios Brasileiros – 2003**. Disponível em <<<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=230770&idtema=19&search=ceara|maranguape|mapa-de-pobreza-e-desigualdade-municipios-brasileiros-2003>>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

_____. **Contas Regionais do Brasil 2012**. 2012. Disponível em <<ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Regionais/2012/pdf/contas_regionais_2012.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2015.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2012**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2012/estimativa_tcu.shtm>>. Acesso em 25 de março de 2015.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro, 2012.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5a ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1998.

LEITÃO, Roberto Guilherme. **Constituição e a questão regional**: por uma política de enfrentamento e superação das desigualdades regionais. 2011. 142 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Tributação e desigualdades sociais**: reflexões sobre o sistema brasileiro. 22p. Manuscrito cedido pelo autor.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo, Saraiva, 2006.

MELO, Álison José Maia. **Gestão Associada de Serviços Públicos no Brasil**: Federalismo Cooperativo, Administração Pública e Direitos Fundamentais. 2013. 175 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Fundos Constitucionais de Financiamento**. Disponível em <<<http://www.mi.gov.br/fundos-constitucionais-de-financiamento>>>. Acesso em 15 de dez. De 2016.

_____. **Fundos de Desenvolvimento Regional**. Disponível em <<<http://www.mi.gov.br/fundos-de-desenvolvimento-regional-apresentacao>>>. Acesso em 15 de dez. de 2016.

_____. **Fundos Regionais e Incentivos Fiscais**: Caderno de Informações Gerenciais. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/documents/10157/816482/CADERNO_INFO_GERENCIAIS_14082015.pdf/a086e716-8b7e-4eaf-88e6-9819bcb57368>>. Acesso em 15 de dez. de 2016

_____. **Fundos regionais e incentivos fiscais**. Disponível em <<<http://www.mi.gov.br/web/guest/fundos-e-incentivos-fiscais>>>. Acesso em 15 de dez. de 2016.

_____. **Incentivos Fiscais**. Disponível em <<<http://www.mi.gov.br/web/guest/apresentacao-incentivos-fiscais>>>. Acesso em 15 de dez. De 2016.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: Microregiões Brasileiras – Tipologia da PNDR. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/microregioes_pndr>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Objetivos. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/pndr_objetivos>>. Acesso em 25 de jun. de 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União - Órgão/Unidade Orçamentária/GND**. Disponível em

<<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias/execucao-orcamentaria-1/publico_cgcon_execucao_orgao_uo_gnd200916.pdf>>. Acesso em 28 de dez. De 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTO ESTRATÉGICO. **PPA 2016-2019: Mensagem Presidencial**. Brasília: 2015. Disponível em <<<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>>. Acesso em 29 de dez. de 2016.

MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de metodologia jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MONTEIRO NETO, Aristides. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 19-38, janeiro/junho 2015.

MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. **Revue Française de Science Politique**, No 2, p. 189-208, 2000.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais**. São Paulo: Martins Fontes, 2013 .

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Descentralização de políticas sociais no federalismo brasileiro: revisitando problemas de coordenação e autonomia, **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, p. 89-117, 1º Semestre 2009.

PESSOA, Emanuel de Abreu. **O Regionalismo nos Estados Unitário, Federal e Regional**. 2008. 273 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2016**. Disponível em <<<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/DGTPLOA2016FINAL.pdf>>>. Acesso em 21 de dez. de 2016.

_____. **Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2017**. Disponível em <<<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>>>. Acesso em 21 de dez. de 2016.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

REZENDE, Fernando. **Conflitos federativos: esperanças e frustrações - Em busca de novos caminhos para a solução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**.

Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, n. 48, p. 16-18, Coimbra, junho 1997.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Prefácio: Reforma jurídica e reforma judicial no processo de desenvolvimento. In BARRAL, Welber (Org.). **Direito e desenvolvimento: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Singular, 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988, **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE**. Disponível em <<<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/fundo-de-desenvolvimento-do-nordeste-fdne>>>. Acesso em 21 de dez. de 2016.

_____. **Incentivos e benefícios fiscais e financeiros: 1º de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2014**. Disponível em

<<http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/Relat%C3%B3rio_Secretaria_Executiva_janeiro_a_dezembro_de_2014.pdf>>. Acesso em 30 de jan. de 2017.

_____. **Incentivos e benefícios fiscais e financeiros: Projetos beneficiados**. Disponível em

<<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMDIvMTIvMTBfMzVfMjdfNDMzX1JlbGF0b3Jpb19hbnVhbF8yMDE1LnBkZiJdXQ/Relatorio-anual-2015.pdf>>>.

Acesso em 28 de dez. De 2016.

_____. **Isenção do IRPJ (Programa de Inclusão Digital)**. Disponível em

<<<http://www.sudene.gov.br/incentivos-fiscais-e-fundos/isencaao-do-irpj-programa-de-inclusao-digital>>>. Acesso em 20 de dez. de 2016.

_____. **Manual de Instruções para Elaboração de Pleitos de Incentivos e Benefícios Fiscais Administrados pela Sudene**. Disponível em

<<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMDkvMjEvMTZfNTBfMzBfNjY5X3Jlc29sdWNhb19mZG5lc2RuXzI0Ni8yMDE2X2FuZXhvX3ZlcnNhbzUucGRmIl1d/resolucao-fdnesdn-246-2016-anexo-versao5.pdf>>>. Acesso em 20 de dez. de 2016.

_____. **Mapa de Previsão de Desembolso Financeiro - MDF - Ano 2016**. Disponível em

<<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMDEvMTgvMTRfMjRfMjRfOTUxX01ERl8yMDE2LnBkZiJdXQ/MDF-2016.pdf>>>. Acesso em 20 de dez. de 2016.

_____. **Mapa de Previsão de Desembolso Financeiro - MDF - Ano 2017**. Disponível em

<<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTYvMTEvMDEvMTBfMzJfMjRfOTUxX01ERl8yMDE2LnBkZiJdXQ/MDF-2017.pdf>>>.

DRfMzU0X01ERl8yMDE3LnBkZiJdXQ/MDF-2017.pdf>>. Acesso em 20 de dez. de 2016.

_____. **Nota técnica 12-2015.** Disponível em

<<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTUvMTEvMDUvMDIlfMTFFNDVfNDEzX3Jlc29fY29uZGVsXzA4Ni8yMDE1X05vdGFfVGVjbmljYV9TdWRlbnVfMTJfMjAxNS5wZGYiXV0/reso-condel-086-2015-Nota-Tecnica-Sudene-12-2015.pdf>>>. Acesso em 20 de dez. de 2016.

_____. **Nota técnica 13-2015.** Disponível em

<<<http://www.sudene.gov.br/system/resources/W1siZiIsIjIwMTUvMTEvMDQvMTZfMzRfMjVfMTcwX3Jlc29fY29uZGVsXzA4Ni8yMDE1X05vdGFfVGVjbmljYV9TdWRlbnVfMTJfMjAxNS5wZGYiXV0/reso-condel-087-2015-Nota-Tecnica-Sudene-13-2015.pdf>>>. Acesso em 20 de dez. de 2016.

_____. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste:** elementos para discussão. Disponível em <<http://www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/PRDNE_-_Junho_2011-Final.pdf>>. Acesso em 30 de janeiro de 2017.

_____. **Tipologia dos municípios.** Disponível em

<<http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=8494c077-1b7d-4f1f-97e5-23ccba4aba7b&groupId=1842527>>. Acesso em 30 de jan. de 2017.

SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, No 33, p. 41-65, Medellín, 2008.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro:** Teoria da Constituição Financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário.** Volume V: o orçamento na Constituição. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n° 42/2012.** Plenário. Relator: Min. José Jorge. Sessão de 18/1/2012. Disponível em <<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/7>>>. Acesso em 26 de dez. de 2016.

_____. **Acórdão n° 219/2009.** Rel. Min. José Jorge. Sessão de 02/12/2009. Disponível em

<<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/COPIARELATOR%253A%2522JOS%252C%2589%2520JORGE%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 27 de dez. de 2016.

_____. **Acórdão n° 1352/2011.** Plenário. Relator: Min. Ubiratan Aguiar. Sessão de

25/5/2011. Disponível em

<<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/9>>>. Acesso em 26 de dez. de 2016.

_____. **Acórdão 1841/2013**. Plenário. Relator: Min. Ana Arraes. Sessão de 17/7/2013.

Disponível em

<<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/4>>>. Acesso em 26 de dez. de 2016.

_____. **Acórdão n° 3564/2014**. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Sessão de 09/12/2014.

Disponível em

<<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>>. Acesso em 27 de dez. de 2016.

_____. **Acórdão n° 013.705/2009-6**. Plenário. Relator: Min. José Jorge. Sessão de 2/12/2009. Disponível em

<<<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/013.705%252F2009-6%2520/COPIARELATOR%253A%2522JOS%25C3%2589%2520JORGE%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/3>>. Acesso em 26 de dez. de 2016.

_____. **Técnicas de Auditoria Marco Lógico**. Brasília: 2001. Disponível em

<<file:///C:/Users/NPJSEC02/Downloads/MARCO_LOGICO.pdf>>. Acesso em 26 de dez. de 2016.

VITTE, Claudete de Castro Silva. O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas experiências recentes no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p 1-18, janeiro/junho 2015.