



Escola de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Economia Política

**Uma Análise da Nova Política Nacional de Desenvolvimento
Regional Brasileira à Luz da Bibliografia Internacional.**

Túlio Luís Mauro Barata

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre
em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

PhD. Raul Lopes, Professor Associado
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Junho, 2020



Escola de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Economia Política

**Uma Análise da Nova Política Nacional de Desenvolvimento
Regional Brasileira à Luz da Bibliografia Internacional.**

Túlio Luís Mauro Barata

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre
em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

PhD. Raul Lopes, Professor Associado
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Junho, 2020

Agradecimentos

Antes de tudo agradeço a Deus pela sua infinita bondade e misericórdia e por Ele ter me sustentado e guiado ao longo de toda a minha vida. Sem o seu amparo e orientação eu nada seria.

À minha esposa e à minha enteada pelo companheirismo, paciência e amor que sempre me dedicaram. São elas a minha fortaleza e motivação de todos os dias.

Aos meus familiares, em especial pais, avós e irmãos que sempre acreditaram em mim incondicionalmente. O amor deles é a base de tudo.

Ao meu orientador, Professor Raul Lopes, pela atenção e presteza que sempre dedicou aos seus alunos, transmitindo a todos o amor pela docência.

Ao extraordinário corpo docente do mestrado em Economia e Políticas Públicas. Foi um privilégio ter aprendido com esse seletto grupo.

Aos meus colegas da SUDAM que sempre acreditaram e me incentivaram a interromper tudo no Brasil em prol deste desafio do outro lado do oceano.

Resumo

A política regional no Brasil possui uma trajetória sexagenária, ao longo da qual diversas mutações e adaptações ocorreram, quer em razão de progressos na teoria económica ou de alterações no contexto político-económico do país. Há um ano, mais uma mudança ocorreu: foi aprovada a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, no ensejo de uma tentativa de reavivar a estratégia regional brasileira. A presente dissertação centra-se, portanto, na análise dessa nova política, de modo a responder se os seus objetivos, a sua estratégia, os seus instrumentos de intervenção e o seu arranjo de governança, estão alinhados com o que é preconizado pela bibliografia internacional mais contemporânea acerca do tema. Para tal, buscou-se consolidar os preceitos do paradigma atual das políticas regionais e apreender lições úteis de experiências internacionais com similitudes aos desafios enfrentados no Brasil, como o caso da Austrália, do Canadá e da União Europeia, a fim de utilizá-los, tanto o paradigma como as lições obtidas, como referencial normativo à nova política regional brasileira. Concluiu-se que, apesar das mudanças implementadas terem conduzido a política regional brasileira no rumo certo, ainda subsiste um crônico descompasso entre o arcabouço conceitual que lhe dá fundamento – predominantemente alinhado com o paradigma atual – e a estrutura institucional que lhe permite implementar as intervenções no território – claramente desordenada e anacrónica. Consequentemente, algumas críticas construtivas e proposições de ajustes são apresentadas para o aperfeiçoamento da nova política.

Palavras-chave: política regional, desenvolvimento regional, políticas *place-based*, governança multinível, estratégia de desenvolvimento, Brasil.

Classificação JEL: H7, R58.

Abstract

A regional policy in Brazil has a sexagenarian trajectory, along which several mutations and adaptations have taken place, either because of progress in economic theory or changes in the country's political-economic context. A year ago, another change took place: a new National Regional Development Policy was approved, in the opportunity of an attempt to reactivate the Brazilian regional strategy. The present dissertation focuses, therefore, on the analysis of this new policy, in order to answer whether its objectives, its strategy, its intervention instruments and its governance arrangement, are aligned with what the most modern international bibliography about the subject recommends. To this purpose, this work sought to consolidate the precepts of the current paradigm of regional policies and seize useful lessons from international experiences with similarities to the challenges faced in Brazil, such as the case of Australia, Canada and the European Union, in order to use them, both the paradigm and the lessons seized, as a normative reference for new Brazilian regional policy. It was concluded that, although the implemented changes have driven Brazilian regional policy in the right direction, there is still a chronic mismatch between the conceptual framework that underpins it – predominantly aligned with the current paradigm – and the institutional framework that allows it to implement interventions in the territory – clearly disordered and anachronistic. Consequently, some constructive criticisms and proposals for adjustments are presented to improve the new policy.

Keywords: regional policy, regional development, place-based policies, multilevel governance, development strategy, Brazil.

JEL Classification: H7, R58.

Índice

Introdução.....	1
Capítulo I. O Paradigma Atual das Políticas de Desenvolvimento Regional	2
1.1. A abordagem tradicional	2
1.2. A mudança de paradigma	4
1.3. O novo paradigma: a abordagem <i>place-based</i>	7
1.3.1. Conceito e objetivos	7
1.3.2. A fundamentação de uma abordagem <i>place-based</i>	9
1.3.2.1. A importância do contexto.....	9
1.3.2.2. Eficiência e equidade, por quê?	10
1.3.2.3. A convergência de alguns vs. eficiência e equidade de todos	11
1.3.2.4. O papel da intervenção exógena	13
1.3.3. A estratégia.....	14
1.3.3.1. Governança territorial multinível.....	17
1.3.3.2. Eixos de intervenção	19
1.3.3.3. Instrumentos de intervenção	20
1.3.4. Alguns riscos	22
Capítulo II. Algumas Experiências Internacionais	23
2.1. Austrália.....	23
2.1.1. Os principais instrumentos de intervenção.....	25
2.1.2. O modelo de governança.....	27
2.1.3. Algumas lições úteis.....	30
2.2. Canadá	32
2.2.1. Os principais instrumentos de intervenção.....	34
2.2.2. O modelo de governança.....	36
2.2.3. Algumas lições úteis.....	39
2.3. União Europeia	40
2.3.1. Os principais instrumentos de intervenção.....	43
2.3.2. O modelo de governança.....	47
2.3.3. Algumas lições úteis.....	49
Capítulo III. O Caso Brasileiro	52
3.1. Caracterização	52
3.2. Breve histórico da política regional no Brasil	59
3.3. A nova PNDR.....	64

3.3.1. Objetivos	64
3.3.2. A estratégia	66
3.3.2.1. O modelo de governança.....	68
3.3.2.2. Monitorização e avaliação.....	71
3.3.2.3. Os instrumentos explícitos de intervenção.....	72
3.4. Análise da nova PNDR à luz do paradigma atual e da experiência internacional.....	75
Conclusão	84
Bibliografia	85
Anexos	88

Índice de Figuras

Figura 1.1. – Esquema da estratégia das políticas de desenvolvimento <i>place-based</i>	16
Figura 2.1. – Áreas de jurisdição dos comités RDA na Austrália.....	29
Figura 2.2. – Agências de desenvolvimento regional (ADRs) no Canadá.....	37
Figura 2.3. – Objetivos temáticos da política da coesão.....	43
Figura 3.1. – Macrorregiões brasileiras.....	55
Figura 3.2. – PIB <i>per capita</i> dos municípios brasileiros em 2017 (valores correntes).....	56
Figura 3.3. – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) brasileiro.....	57
Figura 3.4. – Áreas de atuação das superintendências regionais.....	69

Glossário de Siglas

- ADR – Agência de Desenvolvimento Regional
AUD – Dólares Australianos
BASA – Banco da Amazônia S.A.
BB – Banco do Brasil
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BRL – Reais Brasileiros
CEPAL – Comissão Económica para América Latina e Caraíbas
COAG – Conselho dos Governos Australianos
CPINDR – Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional
CRFB 88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ESG – Escola Superior de Guerra
EUA – Estados Unidos da América
EUR – Euros
FC – Fundo de Coesão
FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE – Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FDCO – Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP – Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI – Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FINAM – Fundo de Investimentos da Amazônia
FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste
FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FSE – Fundo Social Europeu
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
I&D – Investigação e Desenvolvimento
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPEA – Instituto de Pesquisa Económica Aplicada
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
ME – Ministério da Economia
MI – Ministério da Integração Nacional
NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NGE – Nova Geografia Económica
NIR – Núcleo de Inteligência Regional
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OGU – Orçamento Geral da União
PDEN – Política de Desenvolvimento Económico do Nordeste
PIB – Produto Interno Bruto
PMEs – Pequenas e Médias Empresas
PNDs – Planos Nacionais de Desenvolvimento
PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRDA – Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PRDCO – Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste
PRDNE – Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
QEC – Quadro Estratégico Comum
RFB – Receita Federal do Brasil
RIDEs – Regiões Integradas de Desenvolvimento
RNB – Rendimento Nacional Bruto
SGDR – Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional
SNIDR – Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional
SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Económica da Amazônia
SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDESUL – Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação
UE – União Europeia
USD – Dólares Americanos

Introdução

Durante a primeira década deste século, o país vivenciou um período de importante retração da pobreza e da exclusão social, sustentado por um significativo crescimento económico, que possibilitou o alargamento de políticas sociais de distribuição do rendimento, beneficiando sobretudo as regiões historicamente menos desenvolvidas. Tal ocorrência, representou uma extraordinária oportunidade de desenvolvimento regional, mas que foi desperdiçada em razão do não acompanhamento dessas políticas sociais por outras políticas setoriais, que implementassem nessas regiões outros investimentos complementares, de forma a converter o impulso inicial sobre o PIB regional em processos regionais de crescimento económico autossustentáveis (OCDE, 2013).

Essa falha, deveu-se essencialmente à incapacidade da política regional à época de integrar, efetivamente, outros investimentos setoriais que pudessem viabilizar o aproveitamento das potencialidades e das vantagens comparativas das regiões durante o referido período. Com notáveis inconsistências no seu modelo de governança e uma eficácia questionável dos seus instrumentos de intervenção, a referida política fracassou em utilizar o vigoroso ciclo expansionista em favor das regiões, ao fim do qual, não somente o crescimento nacional abrandou, como as desigualdades regionais pouco se alteraram.

Nesse contexto, visando reavivar a trajetória de mais de sessenta anos das políticas regionais no Brasil, que procuram amenizar as profundas e persistentes assimetrias regionais no país, o governo federal instituiu, recentemente, uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, com o propósito de dar novos rumos à experiência regional brasileira e de corrigir os erros cometidos no passado. Por conseguinte, este trabalho pretende analisar, por meio de um estudo documental comparado, a política recém-criada, de modo a responder se os seus objetivos, a sua estratégia, os seus instrumentos de intervenção e o seu arranjo de governança, estão alinhados com o que é preconizado pela bibliografia internacional mais atual acerca das políticas regionais.

Para tal, buscou-se, primeiramente, consolidar os preceitos do paradigma atual das políticas regionais para que pudessem ser, doravante, cotejados com a política instituída. Em seguida, foram analisadas algumas experiências internacionais a fim de extrair ensinamentos valiosos à abordagem regional brasileira, evidenciando boas práticas ou erros relacionados a aspetos gerais da formulação e implementação de políticas de desenvolvimento regional. Por fim, analisou-se propriamente a nova política, apresentando as principais conclusões e algumas proposições de ajuste.

Capítulo I. O Paradigma Atual das Políticas de Desenvolvimento Regional

Ao longo de várias décadas de existência, a política regional, assim como todas as demais políticas públicas, evoluiu. Dessa forma, este capítulo inaugural pretende realizar uma revisão cronológica dessa evolução, descrevendo as principais características que marcaram a abordagem regional à sua época e identificando qual o paradigma que vigora atualmente. Uma vez identificado, analisar-se-á o conceito de política pública que se lhe está subjacente, a sua fundamentação teórica, bem como a estratégia de atuação por ele preconizada. Esta análise, visa estabelecer o quadro teórico referencial que será, mais adiante, comparado com a nova política regional brasileira, de modo a perceber se ela está alinhada, ou não, com o que existe de mais atual no campo das abordagens de desenvolvimento regional.

1.1. A abordagem tradicional

A ideia de políticas económicas com o objetivo de reduzir os desequilíbrios regionais surgiu na maioria dos países membros da OCDE durante as décadas de 1950 e 1960 (OCDE, 2009b), a partir da evidência de que o forte crescimento económico dos países em reconstrução pós-guerra não garantiria um crescimento equilibrado de todas as regiões subnacionais. Neste período, de acordo com Barca et al. (2012), a problemática do crescimento e desenvolvimento regional desigual ganhou espaço no debate académico culminando na publicação de importantes contribuições teóricas como as de Swan¹, Solow², Myrdal³, Hirschman⁴ e Rostow⁵, que definiram, à época, as bases da teoria do crescimento e desenvolvimento económico, tanto em nível nacional quanto regional.

As ideias desses autores influenciaram os decisores políticos e ajudaram a moldar o paradigma tradicional das políticas regionais, que viria a dominar o pensamento económico

¹ Swan, Trevor (1956), “Economic growth and capital accumulation”, *Economic Record*, 32 (2), pp.334-361.

² Solow, Robert (1956), “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), pp.65-94.

³ Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, Hutchinson.

⁴ Hirschman, Albert (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.

⁵ Rostow, Walt (1959), “The Stages of Economic Growth”, *Economic History Review*, 12 (1), pp.1-17.

durante os 30 anos subsequentes⁶, caracterizado por políticas nacionais intervencionistas de expansão da atividade económica, por meio da provisão de infraestruturas de transporte (e.g., estradas, ferrovias, portos, etc.) e da atração de indústrias e investimento direto estrangeiro às regiões com crescimento económico e níveis de rendimento *per capita* consideravelmente abaixo da média nacional⁷. Essas políticas possuíam processos decisórios predominantemente *top-down* (i.e., de cima para baixo) e estratégias de intervenção baseadas na utilização de instrumentos de apoio financeiro, subvenções e incentivos fiscais (Barca et al., 2012).

Subjacente a esta abordagem de política regional estava o diagnóstico de que a inadequada acessibilidade aos mercados “centrais” e a ausência de grandes empresas capazes de promover um tecido empresarial dinâmico, gerar transferências de tecnologia e externalidades inovadoras, eram os principais fatores limitadores do crescimento das regiões subdesenvolvidas. A atração de empresas motrizes – grandes empresas exogenamente implantadas e orientadas para o mercado externo – e a construção de infraestruturas de transporte, se tornaram, então, as soluções consideradas mais apropriadas à falta de dinamismo económico e ao carácter periférico daquelas regiões (Capello, 2016).

O êxito desta abordagem em casos pontuais e o fato de os seus dois eixos de intervenção serem extremamente simples e politicamente atrativos, geraram uma crescente tendência à sua replicação em diferentes contextos, por meio da implementação de políticas desenvolvimentistas estandardizadas (chamadas de “*one-size-fits-all*”) que desconsideravam as especificidades económicas, sociais, políticas e institucionais de cada local objeto das intervenções (Pike et al., 2006).

Entretanto, a falta de adequação das intervenções deste tipo de políticas às características próprias de cada região, bem como a utilização de um modelo de governança *top down* que impossibilitava a participação democrática dos atores locais no processo de conceção das estratégias de desenvolvimento, dificultavam a identificação dos ativos endógenos com potencial competitivo capazes de desencadear um processo de crescimento económico sustentado no longo prazo.

Adicionalmente, por ser excessivamente concentrada na provisão de infraestruturas e na atração e manutenção de grandes empreendimentos industriais, a abordagem tradicional

⁶ Período por vezes citado na literatura como “*golden age*” em virtude do otimismo generalizado, forte expansão económica, fortalecimento dos orçamentos nacionais, industrialização e urbanização acentuados e baixo desemprego.

⁷ No decorrer do texto referir-se-á a regiões com essas características como regiões subdesenvolvidas.

gerava políticas desequilibradas e desprovidas de uma visão integrada do desenvolvimento que levasse em consideração outros aspetos relevantes para o ambiente de negócios das regiões, como, por exemplo, o fortalecimento do empreendedorismo local, a melhoria dos recursos humanos e o fomento das redes de cooperação e difusão do conhecimento (Pike et al., 2006).

Estes aspetos, dentre outros, tornaram o paradigma tradicional da política regional obsoleto sob o ponto de vista dos académicos, que cada vez mais o consideravam ineficaz e insustentável no longo prazo (Pike et al., 2006, Barca, 2009 e Rodríguez-Pose, 2013).

1.2.A mudança de paradigma

Em decorrência dos choques petrolíferos, e das crises na década de 1980, as grandes aglomerações industriais de produção em massa deixaram de ser a principal fonte de eficiência económica e a capacidade orçamental de intervenção dos governos nacionais, direcionada às regiões subdesenvolvidas, foi severamente restringida. Tais fatos foram determinantes para que a ideia de desenvolvimento regional conduzido por grandes empresas exógenas e dispendiosos investimentos em infraestruturas de transporte, começasse a perder espaço para novas contribuições teóricas no pensamento económico acerca do crescimento e desenvolvimento das regiões (Capello, 2016).

A intensificação do processo de globalização, com a crescente abertura dos países ao comércio global, e os significativos avanços tecnológicos no final dos anos 1980 e início da década de 1990, também corroboraram o declínio do paradigma tradicional das políticas regionais e a tendência para renovações no pensamento económico, diante da incapacidade dos modelos disponíveis de explicar a nova realidade na qual as regiões estavam inseridas.

Como resultado, de acordo com Barca et al. (2012), notáveis contribuições trouxeram novas ondas de transformação no pensamento económico, como o surgimento da teoria do crescimento endógeno de Romer⁸ e Lucas⁹, seguida pela nova geografia económica (NGE)

⁸ Romer, Paul (1986), “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, 94 (5), pp.1002-1037.

⁹ Lucas, Robert (1988), “On Mechanisms of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, 22 (1), pp.3-42.

de Krugman¹⁰ e Fujita et al.¹¹ e pela nova visão institucionalista da economia trazida por Rodrik et al.¹² e Acemoglu e Johnson¹³.

Com efeito, novas abordagens à problemática do desenvolvimento regional ganharam progressivamente espaço no meio académico, com maior foco no capital humano, na inovação e nas instituições. As intervenções *top-down* tradicionais foram substituídas por intervenções integradas *bottom-up* (i.e., de baixo para cima) – desenhadas a partir da participação coletiva dos atores locais e outras partes interessadas, com um papel menos preponderante do governo central – e grandes investimentos exógenos passaram a ser preteridos em favor da valorização dos ativos endógenos de cada região como oportunidades de desenvolvimento.

A importância de aspetos como capital humano e inovação (teoria do crescimento endógeno), aglomeração e distância (nova geografia económica), e instituições (economia institucionalista) foram trazidos à tona. [...] Consequentemente, a globalização [bem como as novas tecnologias da informação e comunicação] fez do espaço e do local mais ao invés de menos importante. Os atributos específicos de uma localidade e a capacidade de criar e fortalecer vantagens comparativas passaram a estar no cerne do desenvolvimento económico e do sucesso. (Barca et al., 2012: 136).

Contudo, a despeito dos referidos avanços teóricos no pensamento económico, a prática dos decisores políticos, ou seja, a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento regional no território, permaneceu fortemente atrelada ao paradigma tradicional (Barca et al., 2012), baseado em estratégias “*one-size-fits-all*” com intervenções *top-down* centralizadas, focadas em investimentos exógenos e com viés assistencialista.

Somente em 2009, com a publicação de quatro famosos relatórios¹⁴, elaborados por importantes organizações internacionais envolvidas com estudos e avaliações de políticas

¹⁰ Krugman, Paul (1991), *Geography and Trade*, Cambridge, MIT Press.; e, Krugman, Paul (1995), *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, MIT Press.

¹¹ Fujita, Masahisa et al. (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, MIT Press.

¹² Rodrik, Dani et al. (2004), “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development”, *Journal of Economic Growth*, 9 (2), pp.131-165.

¹³ Acemoglu, Daron; Johnson, Simon (2006a), “De Facto Political Power and Institutional Persistence”, *American*

Economic Review, 96 (2), pp.325-330; e, Acemoglu, Daron; Johnson, Simon (2006b), “Unbundling Institutions”, *Journal of Political Economy*, 113 (5), pp.949-995.

¹⁴ “*World Development Report: Reshaping Economic Geography*”, elaborado pelo Banco Mundial (Banco Mundial, 2009); “*An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*”, elaborado por Fabrizio Barca a

públicas em diferentes partes do mundo, é que se consolidou uma mudança de paradigma na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento regional, com o surgimento de duas novas abordagens dominantes (e concorrentes) com orientações significativamente diferentes (McCann e Rodríguez-Pose, 2011).

A primeira abordagem, defendida pelo Banco Mundial no relatório *Reshaping Economic Geography* (Banco Mundial, 2009), ficou conhecida como *spatially blind* (i.e., espacialmente cega). Está assente nos postulados da teoria da nova geografia económica e, resumidamente, considera que o crescimento e desenvolvimento económico requerem investimentos públicos localizados nas grandes aglomerações e orientados pelo mercado, juntamente com a presença no território de um arranjo institucional ótimo¹⁵ (i.e., educação, saúde, lei e ordem, justiça, mercado de trabalho, etc.). Nenhuma atenção é dedicada ao contexto territorial no qual as atividades económicas estão localizadas e não são consideradas relevantes as interdependências entre os investimentos setoriais, as instituições e as demais características intrínsecas de cada território. A eficiência económica (maximização do crescimento nacional) é o único ou principal objetivo, enquanto que a equidade ou outros objetivos sociais só possuem relevância quando vistos como restrições ao crescimento (tensões sociais excessivas e com potencial disruptivo) (Barca, 2011).

Em marcante oposição à visão do Banco Mundial, os relatórios da OCDE (2009a, b) e o relatório independente de Barca (2009) defendem uma abordagem diametralmente antagónica, denominada *place-based* (i.e., de base local), que enfatiza a influência que o território exerce sobre as políticas públicas e advoga intervenções integradas que observem as interdependências entre os investimentos setoriais, as instituições e o contexto local. Para esta abordagem, todas as regiões, e não somente os grandes centros urbanos, são vistas como potenciais de crescimento nacional por meio da utilização mais eficiente de seus recursos (ganhos de produtividade). O foco das intervenções é a promoção da eficiência

pedido da Comissão Europeia (Barca, 2009); “*How Regions Grow*” e “*Regions Matter*” elaborados pela OCDE (OCDE, 2009a, b).

¹⁵ Para a definição do arranjo institucional mais adequado a cada região (i.e., que permite a máxima eficiência económica), a abordagem *spatially blind* assume que existe um único arranjo institucional ótimo a qualquer território e que somente o Estado possui a informação e conhecimento necessários para identificá-lo. Por outro lado, no que concerne à identificação dos investimentos para o desenvolvimento de cada região a abordagem assume, contraditoriamente, que o Estado não é capaz de o fazer e deve limitar-se a seguir as orientações do mercado que, por sua vez, é visto como detentor da informação completa.

económica (crescimento) e da equidade (inclusão social) em todas as regiões, como dois lados da mesma moeda (McCann e Rodríguez-Pose, 2011).

Para os defensores da abordagem *place-based*, a dimensão territorial deve ser ponderada *ex ante* como uma dimensão chave para a efetividade da política, pois mesmo que uma política seja alegadamente *spatially blind* (i.e., que não considere nas suas intervenções as características intrínsecas de cada território), ela sempre acabará por ter a sua efetividade influenciada pelo contexto de cada região. Além disso, a abordagem assume como premissa as hipóteses de que nenhuma organização ou agente, seja público ou privado, detém a informação completa acerca de quais lugares possuem maior ou menor potencial de crescimento e que não existe um único arranjo institucional perfeito e adequado a todas as regiões.

Nos últimos anos, a abordagem *place-based* tem sido amplamente difundida pela OCDE¹⁶ e utilizada como pano de fundo na política de coesão da União Europeia (UE) para o alcance de um desenvolvimento equilibrado; circunstâncias essas que a tem tornado cada vez mais consensual internacionalmente como novo paradigma das políticas de desenvolvimento regional (Barca, 2009). Por conseguinte, a referida abordagem será utilizada como referencial teórico neste trabalho e vista em mais detalhes na seção seguinte.

1.3. O novo paradigma: a abordagem *place-based*

1.3.1. Conceito e objetivos

Nas palavras de Fabrizio Barca, uma política *place-based* de desenvolvimento é:

uma estratégia de longo prazo destinada ao combate da persistente subutilização de potencial [ineficiência] e à redução da persistente exclusão social [iniquidade] em locais específicos por meio de intervenções externas e de uma governança multinível. Promove o fornecimento integrado de bens e serviços ajustados ao contexto, e desencadeia mudanças institucionais. (Barca, 2009: VII).

Em outros termos, políticas regionais *place-based* são políticas que buscam promover a eficiência económica e a equidade nas regiões, por meio de estratégias de crescimento e desenvolvimento definidas endogenamente. A eficiência é compreendida como a utilização completa da capacidade produtiva disponível ou potencial de cada região e a equidade como

¹⁶ A OCDE denomina a abordagem de desenvolvimento regional *place-based* de “*new regional paradigm*” (OCDE, 2011: 34).

um determinado nível de bem-estar e de desigualdades interpessoais de rendimento considerado aceitável pela sociedade local (Barca, 2009).

A abordagem *place-based* ultrapassa, portanto, a mera preocupação com as desigualdades regionais centrando-se, essencialmente, na performance de todas as regiões e na garantia de um patamar social mínimo e aceitável a todos os indivíduos (Barca, 2011). Desta forma, a convergência dos níveis de PIB *per capita* das regiões, por meio de medidas compensatórias, não é mais considerada como um objetivo de política apropriado nem, tampouco, é vista como um indicador adequado à avaliação dos resultados alcançados em termos de eficiência e equidade.

O aspeto distintivo das estratégias de desenvolvimento pautadas nesta abordagem, é a observância prévia da influência que o contexto – aspetos intrínsecos do local (e.g., geográfico, económico, social, político e institucional), inclusive conexões com outros locais – exerce sobre os resultados esperados da política, de modo que estes sejam mais previsíveis e transparentes (facilmente submetidos ao escrutínio da sociedade). Baseiam-se no conhecimento e preferências da região, identificados e agregados por meio de um processo endógeno participativo, mediado por um agente exógeno com experiência, que possibilita o debate entre todos os atores económicos locais interessados no desenvolvimento económico (Barca, 2009).

Este processo endógeno de discussão coletiva é visto como o único mecanismo capaz de identificar e reunir o conhecimento regional difuso, necessário à identificação das barreiras ao crescimento e das potencialidades de cada região, bem como das preferências em termos de desigualdades interpessoais e bem-estar dos indivíduos. As barreiras, o potencial e as preferências de cada região são dinâmicos no espaço e no tempo, o que torna este processo de identificação e agregação do conhecimento regional contínuo (Barca, 2009).

Intervenções que buscam o aumento da eficiência económica nas regiões, baseiam-se em investimentos em aspetos essenciais ao crescimento económico, como o capital humano, a infraestrutura e a inovação (OCDE, 2009a) e, principalmente, no aperfeiçoamento das instituições¹⁷ locais que, eventualmente, estejam a dificultar esses investimentos de

¹⁷ O conceito de instituições adotado engloba tanto as instituições formais, consideradas como o conjunto de forças coletivas duradouras (e.g., organizações, constituições, leis, regulamentos e outros dispositivos com força vinculativa) e elementos como os direitos de propriedade e contratos, bem como as instituições informais, consideradas como as características e costumes da vida cotidiana de um determinado grupo de indivíduos (e.g., normas e convenções sociais, tradições, hábitos, relações

alcançarem melhores resultados (Rodríguez-Pose, 2013). Já as intervenções endereçadas à promoção da equidade, visam a melhoria do bem-estar da população local, por meio do fornecimento de bens e serviços públicos adequados às preferências e ao contexto local e que garantam igualdade de oportunidades entre todos os indivíduos.

No cerne desta abordagem está o processo de governança multinível, que envolve a governança vertical entre os níveis governamentais locais, regionais e nacionais e a governança horizontal entre os diferentes ministérios ou secretarias e suas respectivas políticas setoriais com atuação sobre o território objeto da intervenção.

1.3.2. A fundamentação de uma abordagem *place-based*

1.3.2.1. A importância do contexto

Para a abordagem *place-based*, o contexto é compreendido como o conjunto de características intrínsecas de cada região que formam a dimensão territorial de qualquer política setorial com impacto sobre o território. Segundo a abordagem, toda política pública com o fim de maximizar o crescimento e o bem-estar agregados e que se pretenda eficiente, eficaz e efetiva deve, necessariamente, ter em conta a dimensão espacial quando da elaboração da sua estratégia de intervenção (Barca, 2009, McCann e Rodríguez-Pose, 2011, Barca et al., 2012, OCDE, 2009a,b).

Esse postulado advém de algumas constatações empíricas. Primeiro, a de que dois terços do crescimento nacional dos países membros da OCDE são provenientes de regiões distintas dos grandes aglomerados urbanos (OCDE, 2009b). Segundo, a de que o crescimento destas regiões é induzido não somente por forças de aglomeração, mas principalmente por fatores endógenos como o nível e a qualidade do capital humano, a inovação, a infraestrutura, o funcionamento do mercado de trabalho (OCDE, 2009a) e as instituições¹⁸ (Rodríguez-Pose, 2013).

interpessoais, etc.), essenciais à confiança, à coordenação e à cooperação (i.e., acúmulo de capital social) e que facilitam iniciativas mutuamente benéficas. Para uma compreensão resumida dos diversos conceitos de instituições, ver Rodríguez-Pose (2013).

¹⁸No que tange especificamente às instituições, existe convicção por parte dos economistas (chamados institucionalistas) de que a presença no território de instituições formais e informais adequadas é um pré-requisito à performance económica eficiente das regiões subdesenvolvidas (Rodríguez-Pose, 2013), sem o qual, outros fatores endógenos essenciais ao desenvolvimento económico não produzem resultados sustentáveis no longo prazo.

Diante disso, ao considerar como condizente com a realidade a hipótese de que não existe um arranjo institucional único e mais adequado à promoção da eficiência econômica e da equidade em todas as regiões, e que as condições dos demais fatores endógenos necessários ao desenvolvimento também variam significativamente de uma região para outra, a abordagem *place-based* ratifica a importância do contexto e, por conseguinte, da adoção de soluções que observem princípios gerais, mas que sejam moldadas às características de cada região, por meio da identificação e agregação do conhecimento dos múltiplos atores econômicos acerca das potencialidades, deficiências e preferências locais.

Em suma, para os defensores da abordagem *place-based*, políticas espacialmente cegas e “*one-size-fits-all*” (i.e., baseadas em “cartilhas” universais de intervenção) são incapazes de lidar com as reais necessidades de cada região e incorrem em desperdícios de recursos públicos e efeitos colaterais indesejados (Garcilazo et al., 2010).

Ademais, no que se refere à transparência no uso de recursos públicos, a abordagem enfatiza que políticas que consideram explicitamente no desenho de suas estratégias o contexto espacial, tornam claros os seus efeitos territoriais almejados, possibilitando a correta avaliação *ex post* dos seus resultados e, conseqüentemente, um debate público direcionado à correções de trajetória que viabilizem o alcance dos objetivos. Este processo, permite o acúmulo de um aprendizado institucional acerca de quais intervenções são mais adequadas a determinados contextos e, por essa via, dificulta a captura de estratégias de desenvolvimento regional por interesses privados escusos (Barca, 2009).

1.3.2.2. Eficiência e equidade, por quê?

Estratégias de crescimento e desenvolvimento *place-based* não partilham de uma visão determinista acerca da relação entre o crescimento econômico e a equidade, ou seja, a hipótese de que o processo de crescimento econômico está necessariamente correlacionado com a gradual redução das desigualdades sociais não é considerada plausível (Barca et al., 2012).

À vista disso, políticas públicas explicitamente desenhadas com o objetivo de redução da exclusão social e promoção do bem-estar em determinado território, são consideradas necessárias, seja sob o ponto de vista moral (na maioria dos casos consagrados em textos constitucionais), de garantia universal de direitos e oportunidades, ou mercadológico, na medida em que desigualdades sociais elevadas e permanentes caracterizam elemento catalisador de tensões sociais e instabilidade política, prejudiciais à confiança e à capacidade de previsão dos investidores.

Por outro lado, como enfatizado na seção anterior, políticas *place-based* assumem que toda política pública com impacto sobre o território possui múltiplos resultados possíveis a depender do contexto de cada região (i.e., dimensão territorial). Intervenções no território endereçadas à promoção da equidade podem impactar positivamente a eficiência económica (e vice-versa) ou não, existindo, em cada caso, possibilidade tanto de *trade-offs* quanto de sinergias entre os objetivos (Barca, 2009).

Como, na ótica da abordagem, o conhecimento regional é por natureza difuso, nenhum agente económico público ou privado possui informação completa *ex ante* acerca do impacto de uma intervenção direcionada para a promoção da eficiência económica sobre a equidade em determinado local. Consequentemente, toda estratégia de desenvolvimento regional deve perseguir, de modo integrado e adaptado ao contexto, ambos os objetivos paralelamente, por meio de intervenções distintas e claramente direcionadas a um deles e, através da avaliação e do processo de aprendizagem institucional, estabelecer a melhor opção de intervenção para cada objetivo, tendo em mente a correlação observada entre eles em cada região (Barca, 2009).

1.3.2.3. A convergência de alguns vs. eficiência e equidade de todos

O abandono do objetivo de convergência regional e, por conseguinte, de medidas redistributivas, está atrelado a dois fatos fundamentais segundo Fabrizio Barca (2009 e 2011).

Primeiro, reduções das desigualdades de PIB *per capita* entre as regiões não necessariamente indicam aumento da eficiência ou redução da exclusão social nas regiões subdesenvolvidas. A convergência dos níveis de PIB *per capita* entre as regiões de um país, pode perfeitamente ser o resultado de um contexto económico adverso em que há a redução do crescimento em todas as regiões, desde que as regiões desenvolvidas apresentem uma retração mais acentuada do que as subdesenvolvidas. No que concerne à equidade, um aumento das disparidades entre os rendimentos dos cidadãos de uma região subdesenvolvida, é compatível, também, com um movimento de convergência em relação ao PIB *per capita* de uma região desenvolvida. Para isso, basta que a região subdesenvolvida cresça mais do que a região desenvolvida, porém aumente internamente as disparidades de rendimento entre os seus cidadãos. Vale lembrar, que o rendimento dos cidadãos é apenas um dos aspetos que compõem a sua perceção de bem-estar, de modo que uma redução das disparidades entre os rendimentos isoladamente não é capaz de refletir o que acontece com outros aspetos do bem-estar.

Segundo, é cada vez maior o consenso entre os economistas de que a prosperidade económica não alcança a todas as regiões igualmente, e que as disparidades acentuadas em termos de produtividade e rendimento *per capita* em determinados locais podem ser persistentes. Sob esta ótica, políticas regionais pautadas em medidas meramente redistributivas de recursos das regiões mais desenvolvidas para as subdesenvolvidas, com o objetivo de convergência entre ambas, são consideradas ineficientes, já que não necessariamente beneficiam as regiões subdesenvolvidas e, tendencialmente, reduzem os benefícios das economias de aglomeração nas regiões desenvolvidas, resultando em efeitos contraproducentes sobre o crescimento do produto agregado dos países.

Todavia, por mais que a convergência de PIB *per capita* entre as regiões não seja um indicador adequado de ganhos de eficiência ou equidade, disparidades acentuadas e persistentes podem indicar subutilização do fator trabalho nas regiões (OCDE, 2009b), o que torna as desigualdades de PIB *per capita* um indicador útil, desde que utilizado com cautela.

Ainda segundo Fabrizio Barca (2009 e 2011), no que se refere à ampliação do escopo de atuação das políticas *place-based* a todas as regiões (i.e., incluindo desenvolvidas e não mais somente regiões subdesenvolvidas) está relacionada com os seguintes argumentos:

1. Nenhum agente público ou privado possui informação completa acerca de quais regiões possuem maior ou menor potencial de crescimento a ser explorado;
2. Os efeitos cumulativos das economias de aglomeração nas regiões desenvolvidas não são ilimitados. Deseconomias de aglomeração (e.g., congestionamento das vias, aumento de preços, poluição e degradação do meio ambiente, aumento da criminalidade, etc.) podem resultar em forças centrífugas sobre as atividades económicas localizadas nos grandes centros urbanos;
3. Os benefícios privados provenientes das economias de aglomeração nas regiões desenvolvidas, geralmente coexistem com custos sociais duradouros no interior das grandes cidades (e.g., parcela da população excluída do processo de acumulação de capital e abaixo de um patamar de bem-estar aceitável);
4. As regiões desenvolvidas podem ter dificuldades de adaptação a choques externos de demanda em função do grau acentuado de especialização produtiva.

Quanto às regiões subdesenvolvidas, a abordagem sugere um tratamento prioritário tendo em vista que, segundo estudos da OCDE (2009a, 2011), a participação agregada destas regiões no crescimento económico de diversos países, tem sido superior à participação das principais regiões desenvolvidas, havendo, portanto, consideráveis

oportunidades de crescimento económico fora dos grandes centros desenvolvidos de cada país. Adicionalmente, a priorização das regiões subdesenvolvidas se baseia também na visão de que as regiões desenvolvidas gozam naturalmente de uma maior presença da “mão do Estado” e que, em condições normais, a necessidade de políticas públicas de apoio é certamente menor (Barca, 2009).

De um modo geral, para o novo paradigma a política de desenvolvimento regional deve manifestar a vontade comum dos Estados nacionais perante todas as regiões subnacionais, contribuindo para a coesão dos países, por meio de um desenvolvimento territorial harmonioso e que proporcione aos cidadãos bem-estar e oportunidades de desenvolvimento de suas competências, independentemente de onde vivam.

1.3.2.4. O papel da intervenção exógena

Conforme mencionado anteriormente, para a abordagem *place-based* somente um processo de debate endógeno amplamente participativo e democrático é capaz de identificar e agregar corretamente o conhecimento regional (i.e., preferências dos indivíduos em termos de bem-estar e investimentos e instituições necessários ao desenvolvimento da região), imprescindível à obtenção de respostas às perguntas de o que fazer e como fazer no intuito de despoletar um processo sustentável de desenvolvimento económico em uma determinada região.

Então, se as respostas às perguntas referidas acima são obtidas por um processo endógeno, a questão adicional que surge - e cuja resposta se pretende demonstrar nos parágrafos seguintes - é: qual o papel da intervenção exógena neste processo de “descoberta” regional?

Segundo Fabrizio Barca (2009), ocorre frequentemente que a iminência de um processo de desenvolvimento económico em determinada região contraria os interesses privados da elite local, que não deseja a alteração do *status quo* em termos de apropriação dos recursos e poder na região. Esse recorrente comportamento rentista caracteriza uma “armadilha” ao crescimento económico, que tende a perpetuar-se em um círculo vicioso onde as instituições políticas, que são dominadas pela elite (Acemoglu e Robinson, 2000), favorecem instituições económicas ineficientes que atendem aos interesses da elite que, por sua vez, reitera a sua influência sobre as instituições políticas em vigor.

Além disso, a elite local pode não ter a capacidade necessária para apoiar estratégias inovadoras de desenvolvimento económico na região, por estar presa a práticas e costumes conservadores arraigados na sociedade local e transmitidos entre gerações, que limitam a

construção de um ambiente de negócios favorável ao empreendedorismo e à cooperação mútua e desestimulam a participação coletiva nas decisões políticas (Barca, 2009).

Em casos como esses, a intervenção exógena é útil, na medida em que produz uma nova distribuição do poder local (i.e., quebra do círculo vicioso) que permite e instiga a participação de todos os atores interessados na construção de uma estratégia de desenvolvimento (Barca, 2009), facilitando que o conhecimento regional seja corretamente identificado e que as intervenções necessárias sejam efetivamente implementadas no território. O agente interventor exógeno atua, portanto, como um mediador, cujo papel consiste em assegurar que os debates sejam democráticos e abertos a visões alternativas, e contribuir para que valores e princípios consolidados externamente pela experiência empírica em outras regiões sejam incorporados em estratégias desenvolvidas localmente.

Apesar da ação exógena também ser conduzida por elites políticas (neste caso políticos e burocratas do governo nacional), os seus interesses privados são considerados suficientemente distantes do contexto local e, em certa medida, alinhados com o objetivo de maior crescimento regional (que implica maior arrecadação de impostos, menos tensões sociais e mais legitimidade política), o que, via de regra, as leva a promover a implantação das instituições e investimentos mais eficientes e adequados ao crescimento das regiões (Barca, 2009).

1.3.3. A estratégia

O ponto de partida de qualquer política de desenvolvimento *place-based* é a ideia, exposta acima, de que o conhecimento regional completo, necessário à identificação do pleno potencial de crescimento económico e das preferências de cada lugar e ao desenho de investimentos e instituições adequados ao contexto, não está prontamente disponível a nenhum agente económico, devendo, portanto, ser produzido por meio de um processo endógeno de “descoberta” regional, pautado no debate deliberativo que envolva e mobilize todos os atores locais e externos interessados no desenvolvimento (Barca et al., 2012).

Para a abordagem *place-based*, esse debate precisa ser mediado pela intervenção de um ente governamental exógeno (e.g., agência de desenvolvimento regional vinculada ao governo central, ministério ou até mesmo um ente supranacional) cujo papel fundamental é garantir uma participação local verdadeiramente democrática e assegurar que os investimentos necessários e o arranjo institucional mais eficiente (adaptado ao contexto), identificados pelo processo de “descoberta” regional, sejam efetivamente implantados no

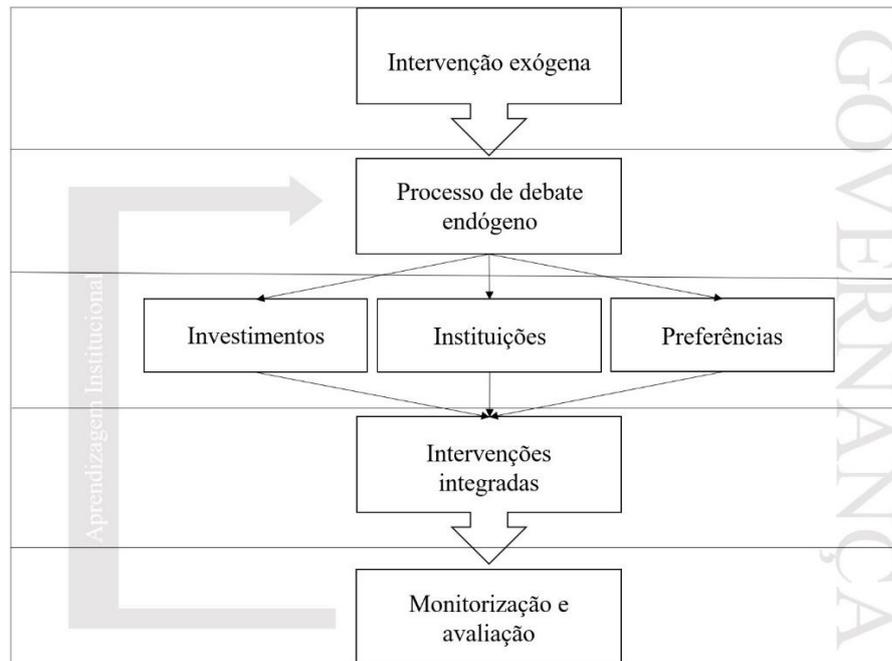
território. Uma vez que essa implantação dependerá das escolhas emanadas pelas instituições políticas existentes, que estão intimamente relacionadas com o poder das elites locais (Acemoglu e Robinson, 2000), a intervenção exógena é fundamental para a redistribuição do poder político local e para a quebra do círculo vicioso que constitui a “armadilha” ao crescimento económico vista na seção anterior.

O conhecimento regional identificado e agregado, permite o ajuste territorial das intervenções deste tipo de política, que se concretizam através do fornecimento integrado de bens e serviços públicos – tipicamente financiados pelo Estado em razão de falhas de mercado (e.g., lei e ordem, educação, formação profissional, I&D, água e esgoto, transporte, saúde, apoios às empresas, etc.) – e da estruturação das capacidades institucionais locais.

A provisão integrada de diferentes bens e serviços públicos em determinado contexto, torna a utilização de recursos públicos mais eficiente, dado que a efetividade da provisão de determinado bem ou serviço é geralmente influenciada pelo nível de fornecimento dos demais (Barca, 2009). Além disso, o desenho de estratégias abrangentes que integrem os diversos setores e definam de forma consensual e clara os objetivos, simplifica a compreensão e a apropriação das mesmas pelos atores locais, facilitando o alinhamento das suas respetivas ações.

Por fim, a implementação de procedimentos consistentes de monitorização e avaliação, que utilizem indicadores e metodologias de aferição de impactos consolidados, é fundamental para a transparência dos resultados e para o direcionamento do debate público (Barca, 2009). A produção de boas evidências empíricas permite a correta orientação dos decisores políticos acerca do que funciona ou não em determinado local e a que custo para os contribuintes, dando legitimidade às políticas *place-based* e incorporando aprendizado institucional ao debate das estratégias.

Figura 1.1.1. – Esquema da estratégia das políticas de desenvolvimento *place-based*.



Fonte: elaboração própria com base em Barca (2009).

Todas as fases de implementação das políticas *place-based* (ver Figura 1.1) são interdependentes e devem constituir um ciclo ininterrupto de planeamento, execução, avaliação e aperfeiçoamento das intervenções, em que a atuação das diversas partes ocorra de forma coordenada. Nesse sentido, este tipo de política exige um arranjo de governança complexo que garanta o funcionamento harmonioso da estratégia como um todo, promovendo o diálogo e a convergência de esforços entre os atores envolvidos.

Em síntese, a implementação bem-sucedida das políticas *place-based* de desenvolvimento regional depende dos seguintes fatores. Primeiro, a correta identificação do conhecimento regional por meio de um processo endógeno orientado por uma intervenção exógena. Segundo, a delimitação de intervenções integradas adequadas ao contexto (i.e., alicerçadas no conhecimento regional identificado). Terceiro, o funcionamento contínuo de um sistema de monitorização e avaliação transparente e fiável, baseado em objetivos e resultados claramente definidos *ex ante*. E, finalmente, um arranjo de governança capaz de promover a coordenação e colaboração entre diferentes níveis governamentais, atores e instituições e que assegure espaço para o debate e assimile o aprendizado de experiências passadas (Barca et al., 2012).

1.3.3.1. Governança territorial multinível

A necessidade de coordenar processos decisórios endógenos descentralizados¹⁹ com intervenções exógenas centralizadas²⁰, envolvendo atores e instituições de diferentes níveis governamentais, e de integrar as intervenções no território dos diferentes ministérios setoriais, buscando ações complementares e evitando iniciativas sobrepostas, faz com que os arranjos de governança das políticas *place-based* sejam invariavelmente multinível²¹ (i.e., arranjos de coordenação e integração vertical e horizontal) (Barca, 2009).

Além disso, a essência do pensamento *place-based* de que as estratégias de desenvolvimento sejam ajustadas às potencialidades e idiosincrasias de cada região, torna necessário que estes arranjos de governança possuam, adicionalmente, uma dimensão territorial. Essa dimensão permite que aspetos como a genuína mobilização dos atores locais interessados, a adaptabilidade e flexibilidade das instituições a contextos diferentes e a identificação das especificidades e dos impactos das intervenções na região, sejam incorporados nos arranjos de governança deste tipo de políticas.

Em outras palavras, o paradigma atual das políticas regionais requer que os modelos de governança adotados nas intervenções sejam multinível e territorialmente ajustados (i.e., resultem do processo de “descoberta” regional mencionado na seção anterior), e que, além disso, sejam pautados pela inclusão e mobilização dos atores locais e pelo alinhamento dos múltiplos interesses no sentido de objetivos comuns.

Consequentemente, embora a prática internacional em termos de modelos de governança territorial multinível aplicados em estratégias de desenvolvimento regional

¹⁹ A descentralização das decisões para esferas governamentais subnacionais estimula a participação ativa dos atores locais no âmbito das políticas públicas com impacto sobre o território (Barca, 2009), o que, em tese, possibilita o uso mais eficiente dos recursos públicos, por meio da correta identificação do conhecimento regional e do controlo social sobre os responsáveis pela condução da política. Para um breve sumário dos estudos empíricos acerca dos efeitos da descentralização sobre a eficiência económica ver OCDE (2009b: 111).

²⁰ Necessárias em razão de ganhos de escala no provimento de bens e serviços públicos e, eventualmente, da inadequada capacidade institucional a nível local. A falta de capacidade institucional em determinado nível governamental subnacional, pode estar relacionada com a baixa qualificação dos servidores públicos ou com a ausência de competências relevantes como a gestão de projetos, práticas orçamentais ou a interlocução com cidadãos e empresas locais (OCDE, 2009b).

²¹ Para uma conceituação mais detalhada de “governança multinível” e “governança territorial multinível” ver Stead, Dominic (2014) “The Rise of Territorial Governance in European Policy”, *European Planning Studies*, (Online), 22 (7), pp. 1368-1383.

Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2013.786684>

possa trazer ensinamentos úteis em determinados casos, não se pode falar numa arquitetura de governança territorial ótima e capaz de ser replicada com sucesso independentemente do contexto (Barca, 2009). Problemas específicos sempre exigirão soluções específicas (Tomaney, 2010).

Portanto, os entes governamentais envolvidos²², o grau de descentralização das decisões, a forma como as intervenções no território são coordenadas e a distribuição de competências relacionadas à política, sempre constituirão aspetos mutáveis da governança, para os quais não existe uma receita a ser seguida, dependentes de fatores variados como o arranjo constitucional e a natureza das prioridades políticas do país, o seu tamanho geográfico e populacional, bem como a presença de tradições culturais subnacionais significativamente diferentes (Barca, 2009).

Por outro lado, o conceito próprio de políticas *place-based* permite destacar aspetos de uma boa governança, indispensáveis à sua exequibilidade prática e ao êxito das suas intervenções, dentre eles: *i*) a participação de instituições locais como associações, consórcios e entidades de classe no processo de identificação e agregação do conhecimento e em redes de relacionamento que garantam a cooperação e facilitem a coordenação dos atores; *ii*) a utilização de contratos que estabeleçam condicionalidades – cláusulas de comprometimentos recíprocos entre as partes – necessários em razão da multilateralidade da governança; *iii*) a utilização de um quadro metodológico de avaliação e monitorização, baseado em indicadores territoriais de performance e em avaliações de impacto, que possibilitem o debate prospetivo dos resultados observados e o amplo acesso a dados pela população (Barca, 2009); e *iv*) a implementação de medidas para a melhoria das capacidades institucionais subnacionais (OCDE, 2018).

No que tange especificamente à distribuição de competências relacionadas à política, Fabrizio Barca (2009: 41) recomenda que o arranjo de governança territorial multinível das políticas *place-based* se afaste da mera distribuição de responsabilidades relacionadas ao fornecimento de bens e serviços públicos nas regiões e, alternativamente, centre-se na alocação de tarefas entre os níveis governamentais para um fornecimento coparticipado desses mesmos bens e serviços públicos baseado em princípios como o da subsidiariedade. Para o autor, a alocação dessas tarefas deve ser feita entre o nível mais baixo,

²² Inclusive a possibilidade de criação de níveis governamentais adicionais com poderes administrativos de atuação. (i.e., além do municipal, estadual e nacional) como o regional, o supranacional ou áreas metropolitanas.

correspondente à unidade territorial objeto da intervenção, e o nível superior, correspondente à autoridade interventora exógena, da seguinte forma²³:

esse nível mais baixo deve ter a responsabilidade para projetar e implementar intervenções, a saber: a) identificar e agregar o conhecimento e as preferências dos cidadãos; b) elaborar projetos e estimá-los para financiamento; e c) implementar os projetos e gerenciar um processo de aprendizado. Por outro lado, o nível(eis) superior(es) deve ser responsável por: a) estabelecer prioridades e objetivos gerais e a estrutura contratual para os níveis mais baixos; b) selecionar projetos e/ou alocar fundos para as regiões e fornecer ligações entre elas; c) promover o fortalecimento e o aprendizado institucional e monitorar os resultados; e d) fornecer, quando necessário, suporte técnico e experiência (Barca, 2009: 42).

1.3.3.2. Eixos de intervenção

Se as estratégias de desenvolvimento regional *place-based* devem integrar as intervenções no território de diferentes ministérios e/ou secretarias, importa saber quais eixos setoriais são mais relevantes para a promoção do crescimento económico nas regiões e, especificamente, quais fatores são os principais indutores do dinamismo económico e que, portanto, devem ser alvo de políticas setoriais territorializadas²⁴.

Tomando como base as teorias tradicionais do crescimento económico (i.e., teoria neoclássica, teoria do crescimento endógeno e a NGE) e utilizando uma série de modelos econométricos, a OCDE (2009a: 101) concluiu que o crescimento das regiões “depende de fatores endógenos de crescimento como a educação e a inovação, mas também da infraestrutura e de forças [...] como as economias de aglomeração e características geográficas [e.g., concentração de mão de obra e serviços especializados, presença de clusters na região e a acessibilidade aos mercados]”. Os resultados encontrados pela instituição sugerem, adicionalmente, que os referidos fatores são altamente influenciados por políticas públicas e que estas políticas possuem complementaridades; o que reforça a necessidade de abordagens intersetoriais integradas.

Mais recentemente, resíduos persistentes nas regressões econométricas encorajaram os economistas a buscarem fatores adicionais que pudessem explicar o crescimento económico das regiões além das teorias tradicionais. A conclusão a que os economistas

²³ Ressalte-se que, segundo o autor, a distribuição de tarefas entre os níveis governamentais obviamente não é rígida e deve adequar-se às exigências de cada eixo setorial de intervenção (e.g., I&D, saúde, educação, etc.) (vide Barca, 2009: 42).

²⁴ Adaptadas ao contexto da região.

(institucionalistas) têm chegado é a de que o desenvolvimento das regiões também está relacionado com a qualidade das instituições (formais e informais) e que, portanto, o melhoramento da capacidade institucional regional deve ser introduzido nas estratégias de desenvolvimento, como uma componente essencial para que os demais investimentos sejam efetivos (Rodríguez-Pose, 2013). O melhoramento da capacidade institucional envolve aspetos que vão desde o fomento a um ambiente favorável ao empreendedorismo e à participação coletiva dos atores locais, até o aperfeiçoamento das instituições subnacionais formais (e.g., qualidade técnica da administração pública e o arcabouço jurídico da região) (Rodríguez-Pose, 2013).

Desse modo, as estratégias de desenvolvimento devem incluir eixos setoriais de intervenção como a educação, a inovação, a infraestrutura e apoio às empresas locais, mas, também, devem reconhecer que fatores institucionais são determinantes para o sucesso das regiões e, nesse sentido, envidar esforços para o fortalecimento das capacidades institucionais.

1.3.3.3. Instrumentos de intervenção

Patente está que a implementação de políticas *place-based* de desenvolvimento regional é feita através de intervenções no território integradas, onde os instrumentos de atuação das diferentes políticas setoriais são coordenados para que converjam em direção a objetivos comuns estabelecidos pela estratégia de desenvolvimento produzida.

No entanto, a política regional possui sua própria “caixa de ferramentas” vinculadas exclusivamente ao alcance de seus objetivos – usualmente chamadas de instrumentos explícitos da política regional –, que consistem tipicamente em subsídios diretos ou indiretos (e.g., subvenções, empréstimos em condições facilitadas, garantias, capital de risco, incentivos fiscais, etc.) de apoio às empresas e à infraestrutura local.

Com a mudança de paradigma, o auxílio às empresas, antes focado na atração de investimento direto e grandes empreendimentos exógenos, foi redirecionado à promoção da competitividade das empresas domésticas, nomeadamente, através de estímulos à inovação como o fortalecimento de *clusters* e o fomento à cooperação e ao compartilhamento de conhecimento entre as empresas, especialmente as pequenas e médias (PMEs) (OCDE, 2010).

Quanto à infraestrutura local, a melhoria do seu provisionamento continua²⁵ a ser considerada estratégica no âmbito das políticas *place-based*, já que constitui aspecto relevante para o alcance de ambos os objetivos (eficiência e equidade) deste tipo de política (OCDE, 2010). Mais infraestrutura e de melhor qualidade, permite às empresas um ambiente de negócios mais favorável (e.g., construção de parques tecnológicos e a disponibilização de internet de banda larga e de modais de escoamento da produção mais eficientes), assim como disponibiliza aos cidadãos melhor acesso a serviços públicos (e.g., construção de escolas e hospitais).

Apesar da ênfase em infraestrutura se manter, o novo paradigma se afasta do foco excessivo em infraestruturas de transporte e enfatiza a importância de estratégias integradas que desenvolvam o empreendedorismo e o capital humano local, no sentido de fortalecer as atividades produtivas endógenas, tendo em vista que as experiências passadas demonstraram que intervenções fragmentadas, focadas na melhoria da acessibilidade, não garantem crescimento económico, podendo inclusive desencadear efeitos negativos (“vazamentos”) sobre as empresas locais, oriundos da intensificação da competição com os mercados externos (Capello, 2016 e OCDE, 2009a).

As diferentes modalidades de instrumentos explícitos possuem características distintas, as quais os tornam mais ou menos apropriados, a depender das especificidades de cada região e dos objetivos a que procuram alcançar. Exatamente como o arranjo de governança multinível, a escolha dos instrumentos explícitos, utilizados por políticas *place-based* de desenvolvimento regional, deve refletir as especificidades de cada região e adequar-se a contextos territoriais heterogêneos (OCDE, 2018).

Desse modo, como não há instrumentos de política regional “*one-size-fits-all*”, para a consecução efetiva de uma estratégia *place-based* é importante que os decisores políticos mantenham algum grau de flexibilidade na utilização dos instrumentos explícitos, de modo que estes sejam capazes de se ajustarem às peculiaridades de cada região ou a novos desafios emergentes (OCDE, 2018), sem prejuízo da transparência das informações necessárias ao controlo e à prestação de contas à sociedade.

²⁵ Como referido na seção 1.2, a ampliação da infraestrutura (naquele caso as de transporte) tem sido amplamente utilizada como instrumento de desenvolvimento regional desde o período em que o paradigma tradicional era predominante.

1.3.4. Alguns riscos

Embora menores do que os riscos inerentes à implementação de políticas cujos efeitos espaciais não são explicitados (Barca, 2009), as políticas de desenvolvimento *place-based* também possuem riscos.

A complexidade dos arranjos de governança multinível, próprios desta abordagem, torna os seus custos de gestão maiores do que os de outras políticas convencionais, que só serão justificáveis se de fato as intervenções forem mais eficientes e produzirem melhores resultados.

Contudo, como exposto nas seções anteriores, o êxito das estratégias *place-based* depende do compromisso autêntico dos atores locais e da coordenação adequada entre as diferentes partes intervenientes no território. Sem a observância destes aspetos, há grandes chances de que os investimentos identificados como necessários e/ou potenciais, correspondam, essencialmente, a interesses rentistas privados e o arranjo de governança multinível se degenere num sistema burocrático capturado pelas elites locais (Barca, 2009).

Em cenários como esse, os resultados das intervenções se tornam economicamente insustentáveis no médio prazo e tendem a desenvolver uma cultura regional de dependência do auxílio externo. Além disso, falhas na governança podem acarretar prejuízos como sobreposições no fornecimento de alguns bens e serviços públicos e/ou o provisionamento insuficiente de outros (Barca, 2009).

Outro iminente risco, é o que Fabrizio Barca (2009: 36) classifica de “abordagem *place-based* despersonalizada”, ou seja, políticas que se centram excessivamente na equiparação dos diferentes níveis de bem-estar entre as regiões com o objetivo da equidade, esquecendo-se de que os indivíduos que residem em cada região possuem naturalmente preferências desiguais.

Capítulo II. Algumas Experiências Internacionais

Uma das lições resultantes da análise do paradigma atual das políticas regionais é a de que não existem soluções “*one-size-fits-all*” para a problemática regional em distintos contextos. Como destacado no capítulo anterior, os instrumentos de intervenção e os arranjos de governança territorial podem assumir infinitas formas, a depender das necessidades específicas de cada caso, não havendo um único modelo ótimo capaz de ser copiado indistintamente com sucesso.

Não obstante, argumentou-se também que a análise de experiências internacionais pode ser útil, na medida em que pode trazer ensinamentos valiosos aos decisores políticos ao evidenciar boas práticas ou erros relacionados a aspectos gerais da formulação e implementação de políticas de desenvolvimento regional.

Nesse sentido, o presente capítulo analisará algumas dessas experiências, no intuito de que, doravante, possam servir de referencial normativo à análise da nova política regional brasileira. Para tal, buscou-se casos que, possivelmente, enfrentam desafios semelhantes ao caso brasileiro, ao ter de equacionar, na elaboração e implementação das suas respectivas políticas, aspectos análogos como, por exemplo, uma dimensão geográfica descomunal, vastas regiões com baixíssima densidade populacional e marcantes diferenças sociais, culturais e económicas ou então uma organização político-administrativa complexa que envolva diversos níveis governamentais. Em consequência, selecionou-se como casos de estudo a Austrália, o Canadá e a União Europeia, cujas experiências se resumem de seguida.

2.1. Austrália

Assim como o Brasil, a Austrália é um país de dimensão continental²⁶, administrativamente constituído sob a forma de uma federação, subdividida em três níveis governamentais, quais sejam, o nível federal (“a Comunidade” (*Commonwealth*)), o nível

²⁶ Sexto maior país do mundo, com 7.682.300 km². Informação extraída de: Governo Australiano, “*About Australia*”, <https://info.australia.gov.au/about-australia/our-country> [24 de maio de 2020].

estadual ²⁷(“os estados ou territórios”) e o nível local²⁸ (“os concelhos”, equivalentes aos municípios brasileiros).

Ambos os países enfrentam problemas de desenvolvimento regional desigual. Na Austrália esses problemas estão intimamente associados à elevadíssima concentração da população e da atividade económica nas oito grades capitais (Sydney, Melbourne, Perth, Brisbane, Adelaide, Darwin, Hobart e Canberra) (Eversole, 2016). Historicamente, todo o processo de tomada de decisão, bem como a maior parte dos investimentos que proporcionam melhorias na qualidade de vida dos australianos, ocorre nas áreas metropolitanas, enquanto que o vasto restante do país tem se limitado a cumprir o papel de provedor de matérias-primas necessárias ao sucesso da economia nacional (Eversole, 2016: 3).

Nesse contexto, o debate da problemática regional na Austrália ocorre tradicionalmente em torno de uma dicotomia do tipo “centro-periferia” (Eversole, 2016), envolvendo as grandes cidades capitais de um lado e todo o espaço geográfico fora delas do outro. A “periferia” – i.e., toda área não metropolitana –, em que pese ser constituída por regiões com distintas características sociais, económicas, culturais e ambientais, é genericamente chamada de “Austrália regional”, enfatizando de forma simplista os atributos comuns de atraso económico e baixa densidade populacional das regiões que a compõem.

Nas últimas décadas, apesar do discurso regional ter enfrentado altos e baixos no cenário político do país, os governos recentes têm, progressivamente, envidado esforços para o desenvolvimento económico e melhoria do bem-estar nas regiões periféricas australianas, reconhecendo a importância destas para o funcionamento das grandes cidades e para a vitalidade e força da economia nacional – “regiões fortes são a base de uma Austrália forte.” (Commonwealth of Australia, 2017: 3).

A nível federal, a estratégia definida pelo documento “*Regions 2030, unlocking opportunity*” (i.e., Regiões 2030, desbloqueando oportunidades) reconhece que políticas de desenvolvimento regional “*one-size-fits-all*” não são eficazes e falham na identificação das oportunidades e no enfrentamento dos desafios específicos de cada região. O referido documento consolida a agenda regional do país, estabelecendo cinco principais objetivos, quais sejam: *i*) levar os benefícios do crescimento nacional às regiões australianas, atraindo

²⁷ Composto por seis estados e dois territórios (que funcionam em grande medida à semelhança dos estados, porém com menor grau de autonomia em relação ao governo federal).

²⁸ Composto por 537 concelhos (“*councils*”). Informação extraída de: Associação Australiana de Governo Local, “*Facts and Figures*”, <https://alga.asn.au/facts-and-figures/> [24 de maio de 2020].

mais investimentos, criando e mantendo empregos e desbloqueando o potencial económico; *ii*) dotar as regiões australianas de infraestruturas de transporte de alta qualidade, que as conecte com os mercados e com novas oportunidades, além de permitir deslocamentos de pessoas mais seguros até as cidades e no interior do país; *iii*) garantir que as regiões australianas tenham melhor acesso a serviços de saúde; *iv*) fornecer às regiões australianas oportunidades de acesso à educação e formação de alta qualidade; e *v*) e garantir que as regiões australianas tenham acesso a tecnologias de informação e comunicação de ponta (Commonwealth of Australia, 2017).

Atualmente, a estrutura da política regional australiana, que viabiliza a implementação das intervenções dentro destes cinco objetivos, não é simples e envolve diversos instrumentos de intervenção, bem como um arranjo de governança complexo, os quais serão descritos, de forma não exaustiva, a seguir.

2.1.1. Os principais instrumentos de intervenção

Os instrumentos federais de intervenção contemplam desde infraestruturas de grande impacto económico até pequenas amenidades e serviços locais, passando por aspetos como o desenvolvimento de lideranças, qualificação da mão de obra e fortalecimento das capacidades institucionais. São destinados a projetos regionais cofinanciados com recursos de outros entes governamentais e/ou da iniciativa privada, que, necessariamente, contribuam para o crescimento económico, o bem-estar e a diversificação das regiões australianas.

O governo federal da Austrália atua como principal investidor no desenvolvimento dos estados/territórios e dos concelhos locais. Todos os fundos e programas possuem diferentes critérios de elegibilidade e um período de funcionamento pré-determinado, operando, na prática, como acordos de financiamento de longo prazo com objetivos claros e sujeitos à avaliação *ex-post*.

Dentre os programas e iniciativas de maior relevância, destacam-se os seguintes²⁹.

- *Building Better Regions Fund* (BBRF): fundo que disponibiliza um montante de AUD 840 milhões durante seis anos (2017-2023) para a criação de empregos e

²⁹ Informações extraídas de: Departamento de Infraestrutura, Transporte, Desenvolvimento Regional e Comunicações, “*Regional and community programs*”, <https://www.regional.gov.au/regional/programs/> [24 de maio de 2020].

indução do crescimento económico nas regiões australianas, bem como para o fortalecimento das comunidades locais. Os recursos do BBRF são destinados a organizações sem fins lucrativos, governos locais ou cooperativas para o financiamento, de forma não reembolsável, de 50% a 75% (a depender da localização) dos custos elegíveis de projetos de infraestrutura ou de carácter comunitário (e.g., planos estratégicos, eventos locais e atividades de desenvolvimento de lideranças e fortalecimento das capacidades institucionais) localizados fora das principais capitais australianas. O valor das subvenções é de no mínimo AUD 20 mil até o teto de AUD 10 milhões.

- *Regional Growth Fund (RGF)*: fundo que disponibiliza um montante de AUD 272 milhões durante quatro anos (2018-2022) para grandes projetos que apoiem o crescimento económico de longo prazo e a criação de empregos nas regiões australianas. Os recursos são destinados aos estados e territórios, aos governos locais, às organizações sem fins lucrativos e também à iniciativa privada. O RGF financia, de forma não reembolsável, 50% dos custos elegíveis de projetos de infraestrutura (e.g., transporte, comunicações, turismo, e grandes empreendimentos industriais) que, manifestamente, tragam benefícios significativos para as regiões fora das principais capitais australianas, criando empregos e atraindo novos investimentos. O valor das subvenções é de AUD 10 milhões ou mais, de modo que os projetos financiados são de no mínimo AUD 20 milhões. A afetação de recursos a empreendimentos privados só é feita quando existem externalidades positivas e estritamente nos casos em que o investimento público não seja utilizado para a mera substituição do investimento privado, que ocorreria independentemente do apoio público.
- *Regional Jobs and Investment Packages (RJIP)*: programa que disponibiliza um montante de AUD 222 milhões durante quatro anos (2016-2020) para a criação de empregos e a diversificação e estímulo ao crescimento de longo prazo das economias regionais. Os recursos do RJIP são destinados a organizações sem fins lucrativos, governos e agências locais e também à iniciativa privada, para o financiamento, de forma não reembolsável, de 50% (exceto em circunstâncias excepcionais onde o financiamento pode chegar a 100%) dos custos elegíveis de projetos de infraestrutura, de modernização de empresas e de qualificação da força de trabalho regional, localizados em uma das dez regiões-piloto previamente selecionadas pelo governo. Os projetos subvencionados deverão estar alinhados com o plano de

investimento local da respetiva região-piloto na qual estão inseridos. Este plano é elaborado por um comité de planeamento local, com o intuito de que cada região assuma o protagonismo e determine as suas próprias prioridades e os setores industriais com maior potencial de crescimento. O valor mínimo das subvenções varia de acordo com o tipo de projeto financiado e o máximo é limitado pelo montante total direcionado a cada região-piloto.

- *Stronger Communities Programme* (SCP): programa que disponibiliza anualmente um montante de AUD 23 milhões para o fortalecimento das comunidades locais. Os recursos do SCP são destinados a organizações sem fins lucrativos, governos e agências locais para o financiamento, de forma não reembolsável, de 50% dos custos elegíveis de pequenos projetos que proporcionem benefícios sociais para as comunidades locais (e.g., creches, cuidados a idosos, computadores, geradores, etc.), localizados em qualquer um dos 151 distritos eleitorais federais (áreas responsáveis pela eleição dos parlamentares no país). Os projetos são indicados, após consulta pública, pelo parlamentar responsável pelo distrito eleitoral onde o projeto se localiza. A cada distrito eleitoral é disponibilizado o montante de AUD 150 mil para o financiamento de no máximo 20 projetos. O valor subvencionado de cada projeto deve estar entre AUD 2,5 mil a AUD 20 mil.
- *Community Development Grants Programme* (CDGP): programa que disponibiliza mais de AUD 1.000 milhões para o apoio a infraestruturas necessárias e o fortalecimento da economia regional e local. Instituído em 2013 pelo governo federal, sua operação está prevista até 2026. Os recursos do CDGP são destinados a qualquer entidade legalmente constituída para o financiamento, de forma não reembolsável, de pelo menos 50% dos custos elegíveis de projetos de infraestrutura. O valor subvencionado de cada projeto varia de acordo com o risco do mesmo e somente os projetos identificados como relevantes pelo governo federal serão financiados.

2.1.2. O modelo de governança

O arranjo de governança da estratégia de desenvolvimento regional na Austrália está basicamente assente sobre quatro instrumentos: um comité interministerial, o Conselho dos Governos Australianos (COAG), o programa RDA e os acordos regionais (*City Deals* e *Regional Deals*).

Trata-se de um modelo de governança territorial multinível de escala regional que busca, por meio de parcerias entre os níveis governamentais, a coordenação vertical e horizontal das iniciativas dos múltiplos atores. O modelo de governança é pautado pela participação e envolvimento da população e pela valorização das lideranças locais durante o desenho de soluções ajustadas às necessidades e preferências de cada região.

No nível federal, o responsável pelos programas e iniciativas, especificamente direcionados ao desenvolvimento das regiões, é o Departamento de Infraestrutura, Transporte, Desenvolvimento Regional e Comunicações (equivalente a um ministério). Evidentemente, todos os demais departamentos e agências do executivo federal desempenham e administram atividades setoriais que impactam diretamente o desenvolvimento das regiões australianas.

A governança horizontal no nível federal é desempenhada por um comitê interministerial presidido pelo primeiro ministro, “*The Regional Australia Ministerial Task Force*”, criado recentemente para tratar exclusivamente dos assuntos de cunho regional e para garantir que os desafios e oportunidades enfrentados pelas regiões australianas sejam adequadamente compreendidos pelo governo e seus departamentos (Commonwealth of Australia, 2017).

No que concerne à governança vertical entre a Comunidade, os estados/territórios e os governos locais, o governo federal australiano tem apostado em três principais soluções – que em grande medida também colaboram para a governança horizontal e transfronteiriça no âmbito dos dois níveis subnacionais.

- *Regional Development Australia (RDA)*³⁰: iniciativa do governo federal que visa integrar todos os níveis governamentais para fomentar o desenvolvimento das regiões australianas. O RDA é uma rede nacional que cobre todo o território australiano (exceto algumas pequenas ilhas) com 52 comitês independentes, constituídos por lideranças locais encarregadas de trabalhar em parceria com todos os níveis de governo, com os demais comitês regionais e com empresas e grupos comunitários, em prol do desenvolvimento das suas regiões. A maior parte dos comitês é financiada em conjunto pelo governo federal e estados/territórios; porém, em alguns casos, a Comunidade assume todo o custeio e, em outros, os encargos são repartidos entre os três níveis de governo. Os membros dos comitês são residentes locais não

³⁰ Informações extraídas de: Governo Australiano, “*Regional Development Australia*”, <https://www.rda.gov.au/> [24 de maio de 2020].

remunerados que representam a comunidade, as empresas e as organizações sem fins lucrativos. Cada comitê é responsável pela sua região de jurisdição e possui uma composição diversificada com membros de diversas áreas e com bom relacionamento junto aos atores locais. O presidente de cada comitê é nomeado pelo governo federal em parceria com os estados/territórios e governos locais (quando é o caso), com base em um processo seletivo público e meritocrático; os demais membros são indicados pelo presidente do comitê estando sujeitos à aprovação posterior do governo. O objetivo último do RDA é que seus membros sejam a voz da comunidade local no desenvolvimento de soluções para os problemas locais, através de consultas públicas, do envolvimento estreito dos atores locais, do apoio a projetos locais junto a programas e iniciativas do governo federal, da disponibilização de informações credíveis acerca da região para os três níveis governamentais e do suporte à elaboração de planos regionais. Periodicamente a Comunidade realiza fóruns nacionais para formação, troca de experiências e disseminação de boas práticas entre os membros dos comitês do RDA.

Figura 2.1. – Áreas de jurisdição dos comitês RDA na Austrália.



Fonte: Regional Development Australia, <https://www.rda.gov.au/>.

- *City Deals* e *Regional Deals*³¹: acordos de parceria de longo prazo firmados entre os três níveis governamentais, a população e o setor privado local, com o desenho de uma estratégia clara e adaptada às especificidades (i.e., vantagens comparativas, ativos locais e desafios específicos) e preferências da região/cidade alvo, no sentido de alcançar objetivos locais e consensualmente identificados. Os acordos estabelecem múltiplas intervenções *place-based* coparticipadas de estímulo ao crescimento e geração de empregos, de reestruturação econômica ou de sustentabilidade ambiental nas regiões/cidades, e visam o alinhamento do planejamento, dos investimentos e da governança entre os níveis governamentais para a implementação das intervenções. Os acordos estão disponíveis a qualquer cidade ou região, porém não há um critério de elegibilidade pré-definido, tampouco um montante máximo ou mínimo de recursos a ser disponibilizado. O governo federal exige, como pré-requisitos para a realização dos acordos, que haja parceria entre os níveis governamentais, que esses sejam capazes e estejam dispostos a implementar as mudanças necessárias, que existam reais oportunidades e potencial econômico por explorar e que as intervenções estejam alinhadas com os objetivos nacionais.
- COAG³²: fórum intergovernamental que reúne os líderes do governo federal, dos governos dos estados e territórios e representantes da Associação Australiana de Governo Local, com o propósito de gerenciar questões de relevância nacional ou que exijam ações coordenadas dos governos. As reuniões ocorrem no mínimo duas vezes por ano e culminam em acordos intergovernamentais formais que são publicizados. Em funcionamento desde 1992, um dos principais fatores de sucesso do COAG é a regularidade das suas reuniões que gera confiança entre as partes, facilitando a colaboração (OCDE, 2018).

2.1.3. Algumas lições úteis

Observados isoladamente, os instrumentos e o arranjo de governança demonstram estar alinhados com o que preconiza o paradigma atual das políticas regionais. Todavia, quando

³¹ Informações extraídas de: Departamento de Infraestrutura, Transporte, Desenvolvimento Regional e Comunicações, “*Regional Deals*”, <https://www.regional.gov.au/regional/deals/index.aspx> [24 de maio de 2020].

³² Informações extraídas de: Conselho dos Governos Australianos, “About COAG”, <https://www.coag.gov.au/about-coag> [24 de maio de 2020].

analisados sob uma perspectiva sistêmica, torna-se patente a falta de integração das iniciativas do governo, com programas e fundos sobrepostos e que não “conversam” entre si, apesar de visivelmente possuírem complementaridades e sinergias.

A título de exemplo, os seguintes pontos corroboram esta visão: *i)* nos acordos regionais (*City Deals* e *Regional Deals*), que envolvem parcerias dos três níveis governamentais, nenhuma menção é feita aos comités RDA das regiões envolvidas, embora estes tenham como mandato a integração de todos os níveis governamentais; *ii)* a aplicação dos recursos dos diversos fundos e programas não observa um planejamento estratégico a nível regional, e aos comités RDA apenas são atribuídas as funções de auxiliar os projetos na elaboração dos pleitos e de divulgar as iniciativas federais nas suas respectivas regiões; *iii)* o programa RJIP utiliza como referência regiões-piloto e planos de investimento que não correspondem às áreas de jurisdição e aos planos estratégicos dos comités RDA; *iv)* o programa SCP utiliza como referencial geográfico para a distribuição dos seus recursos os distritos eleitorais, que não correspondem às regiões de jurisdição dos comités RDA.

Isto posto, o estudo da política regional australiana conduz à reflexão acerca da seguinte questão: que aspetos um modelo de governança deve possuir a fim de que as intervenções regionais sejam efetivamente integradas?

Segundo Robyn Eversole (2016; 6), a fragmentação das ações governamentais, que é uma das principais marcas da experiência australiana de desenvolvimento regional, está relacionada, na prática, com uma fraca ou inexistente governança³³ da política em escala regional, devido à ausência de autoridade para a tomada de decisões nas próprias regiões.

Embora o governo federal não tenha definido claramente o papel dos comités RDA, uma vez que estão posicionados próximos o suficiente das regiões-alvo das intervenções e, ao mesmo tempo, se mantêm conectados ao governo federal (principal financiador), o expectável era que estes comités desempenhassem o papel de órgão responsável pela coordenação vertical e horizontal das ações governamentais nas regiões (i.e., pela governança regional), atuando como uma entidade regional intermediária³⁴ entre os níveis locais e estaduais e o federal, com autoridade para a tomada de decisões e capacidade institucional adequada para o fornecimento e disseminação de informações mais precisas,

³³ Daqui em diante, por simplificação, o termo “governança” será utilizado como equivalente à governança territorial multinível explicada no capítulo anterior.

³⁴ A OCDE (2009b: 107) designa esse tipo de entidade nacional posicionada a nível regional e encarregada pela coordenação das ações dos diversos níveis governamentais de “*gatekeeper*” (i.e., “porteiro” ou “guardião”) das regiões.

tanto de baixo para cima (i.e., dos níveis locais e estaduais em direção ao nível federal), quanto de cima para baixo (i.e., do nível federal em direção aos estados e concelhos) (Buultjens et al., 2012 e Dollery et al., 2011).

Contudo, isto não tem ocorrido na prática. A simples análise dos instrumentos de intervenção deixa claro que não houve, por parte do governo federal, a delegação aos comités RDA de competências básicas e indispensáveis à tomada de decisões a nível regional; o que, por sua vez, pode explicar, em grande medida, a confusão na governança regional da política diagnosticada por Robyn Eversole.

Logo, a experiência australiana demonstra que uma das condições necessárias à correta implementação de estratégias *place-based* de desenvolvimento regional é a delimitação de um arranjo de governança regional centralizado em entidades regionais fortes, que possuam legitimidade, recursos suficientes, capacidade e autoridade para a tomada de decisões a nível regional, ocupando efetivamente o papel de “instâncias regionais máximas” onde são tratados todos os assuntos relacionados ao desenvolvimento das regiões (Buultjens et al., 2012 e Dollery et al., 2011, OCDE, 2009b), de modo a assegurar a integração e a convergência de todas as intervenções, com base em planos estratégicos claros e elaborados em conjunto com os atores locais, garantindo, por conseguinte, a utilização dos recursos públicos com máxima eficiência.

2.2. Canadá

Maior país em extensão territorial do continente americano e segundo maior do planeta³⁵, o Canadá é uma federação dividida em dez províncias, três territórios e cinco mil municipalidades (OCDE, 2010). Apesar de estar constituído sob a forma de uma federação, a sua organização fiscal é bastante descentralizada, a ponto de ser um dos membros da OCDE com maior grau de descentralização de receitas e despesas, onde as províncias assumem parte significativa das responsabilidades públicas e possuem considerável autonomia administrativa e orçamental (OCDE, 2010).

O desenvolvimento regional no Canadá é um campo de políticas públicas com uma história bastante rica. Desde a década de 1960, as iniciativas federais endereçadas ao

³⁵ Informações extraídas de: Central Intelligence Agency, “*The World Factbook*”, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.html> [24 de maio de 2020].

desenvolvimento das regiões têm evoluído, consolidando um “corpo cumulativo de conhecimento”, por meio de sucessivas interações entre novos modelos teóricos, constatações práticas e diferentes estruturas de governança (Bradford, 2010: 3).

As disparidades entre as regiões do Canadá estão relacionadas com a diversidade do seu vasto território. Segundo a OCDE³⁶ (citada em Bradford e Wolfe (2013: 333)) a análise territorial do país permite a identificação de três grandes espaços geográficos com características distintas e que não necessariamente coincidem com as fronteiras administrativas das províncias, quais sejam: *i*) um corredor altamente urbanizado que se estende de costa a costa junto à fronteira com os EUA; *ii*) uma zona territorial contígua, ao norte desse corredor, que é predominantemente rural com relações mais ou menos próximas das grandes cidades adjacentes; e *iii*) uma grande faixa territorial no extremo norte, com baixíssima densidade populacional e que compreende, em sua maioria, atividades produtivas dependentes da exploração de recursos naturais.

Com o eclodir da nova era da economia do conhecimento e com a intensificação do processo de globalização da economia canadiana, sobretudo após a assinatura do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (o NAFTA), em 1992, as regiões que compõem cada uma destas três grandes áreas passaram a enfrentar desafios ampliados, oriundos, particularmente, da acirrada concorrência das regiões americanas (OCDE, 2010).

Desse modo, a implementação de políticas direcionadas à modernização das indústrias tradicionais, à diversificação da economia nacional e ao fomento de empresas de ponta no âmbito do mercado global, se tornou uma necessidade impreterível (Bradford, 2010). Como resposta, a política regional no Canadá vai ao encontro dessa necessidade, utilizando uma abordagem regional endereçada à promoção da inovação, que possui como objetivo precípuo a transição econômica do país em direção a atividades produtivas mais intensivas em conhecimento (OCDE, 2010).

Nessa linha, a nível federal, o *Innovation and Skills Plan*³⁷ (i.e., Plano de Inovação e Qualificação), anunciado no orçamento de 2017, reúne a estrutura adotada pelo governo para a realização do máximo potencial econômico de todas as regiões. O plano evidencia a ênfase em inovação na política desenvolvimentista canadiana e possui como objetivo

³⁶ OCDE (2002), *Territorial Reviews: Canada*, Paris, OECD Publishing.

³⁷ Informações extraídas de: Governo do Canadá, “*Innovation for a Better Canada*”, <https://www.ic.gc.ca/eic/site/062.nsf/eng/home> [24 de maio de 2020].

posicionar o Canadá entre as nações líderes em inovação no mundo, criando empregos bem remunerados e fortalecendo a classe média do país.

A nível regional, o plano é conduzido por seis agências de desenvolvimento regional (ADRs) – entes desconcentrados do governo federal encarregados da governança da estratégia regional do país, cujas áreas de jurisdição abrangem, conjuntamente, a totalidade do território canadiano.

2.2.1. Os principais instrumentos de intervenção

Como expectável em uma federação (sobretudo com a característica de alta descentralização fiscal), o desenvolvimento regional no Canadá envolve ações consideráveis dos diversos níveis governamentais, com investimentos em projetos das mais variadas espécies. Não obstante, o governo federal é de longe o principal provedor de recursos (OCDE, 2010).

As intervenções da política regional canadiana são implementadas pelas ADRs (analisadas em mais detalhes na seção seguinte), que, por sua vez, possuem elevado grau de autonomia em relação ao governo federal e aos governos das províncias. Cada agência possui mandato para atuar de modo sensível ao contexto local, por meio da elaboração e implementação de programas e instrumentos específicos, adaptados às características internas da sua respetiva área de jurisdição.

Diante disso, a análise detalhada de todos os instrumentos de intervenção das seis ADRs tornar-se-ia cansativa e fugiria do escopo desta análise, razão pela qual serão abordados, a seguir, somente os principais programas federais endereçados às regiões e que são operacionalizados de modo transversal por todas as ADRs.

- *Regional Economic Growth through Innovation (REGI)*³⁸: principal instrumento de implementação do *Innovation and Skills Plan*. Trata-se de um programa nacional de financiamento, operacionalizado pelas ADRs, de estímulo ao crescimento económico de todas as regiões canadianas por meio do fomento da inovação. A sua criação é resultante da unificação de diversos outros fundos e programas anteriormente direcionados às regiões, no sentido de tornar a política mais simples e transparente. O REGI é dividido em duas principais vertentes de financiamentos: i)

³⁸ Informações extraídas de: Governo do Canadá, “*Regional Economic Growth through Innovation*”, <https://www.wd-deo.gc.ca/eng/19774.asp> [24 de maio de 2020].

ampliação dos negócios e da produtividade, por meio do financiamento à implementação de novas tecnologias em empreendimentos e do apoio ao desenvolvimento de novos mercados ou do ingresso em mercados existentes; e *ii*) fomento de ecossistemas regionais de inovação, que oferece financiamento a empresas e organizações sem fins lucrativos para a criação, crescimento e fortalecimento de sistemas regionais de inovação inclusivos, que respondam às necessidades dos empreendimentos locais e estimulem um ambiente de negócios propício à inovação, de modo a reforçar a competitividade das PMEs e fortalecer os *clusters* produtivos nas regiões. As duas vertentes oferecem financiamentos subsidiados (i.e., reembolsáveis em condições facilitadas) que cobrem até 50% do valor total dos projetos de PMEs, bem como oferecem subvenções (i.e., concessão de recursos sem reembolso) que cobrem até 90% do valor total dos projetos de organizações sem fins lucrativos.

- *Community Future Program (CFP)*³⁹: programa do governo federal que apoia o desenvolvimento das economias locais e fortalece as capacidades das comunidades, para que realizem plenamente o seu potencial económico de modo sustentável. Os principais objetivos do programa são, promover: *i*) a estabilidade, o crescimento económico e a criação de empregos; *ii*) a diversificação e a competitividade das economias locais em áreas rurais; e *iii*) a sustentabilidade das comunidades. O programa mantém ativas 267 organizações “*on the ground*” (i.e., com atuação *in loco*) sem fins lucrativos, as *Community Futures Development Corporations* – CFDCs, dirigidas por quadros de voluntários com ampla experiência e familiarizados com as necessidades e prioridades locais. Os CFDCs atuam de forma integrada em todo o território rural do Canadá, em redes (federais, provinciais e regionais) de colaboração que se reúnem regularmente para a troca de conhecimentos e experiências; a fim de apoiar as comunidades e os empreendimentos locais, por meio da oferta de capacitação aos atores públicos e de capital de risco e consultorias às PMEs. Além disso, os CFDCs promovem o planeamento estratégico nas comunidades, trabalhando junto aos atores locais para construir consensos acerca dos principais problemas e prioridades de cada região. Além dos recursos do CFP, os CFDCs muitas vezes contam com recursos de outras rubricas das ADRs, das

³⁹ Informações extraídas de: Governo do Canadá, “*Community Future Program*”, http://fednor.gc.ca/eic/site/fednor-fednor.nsf/eng/h_fn01468.html [24 de maio 2020].

províncias e dos municípios. Segundo o Comitê Permanente da Agricultura e Florestas do Senado⁴⁰ canadiano (citado por Bradford, 2010: 19), “o programa foi apontado pela OCDE como uma das políticas rurais mais inovadoras e bem-sucedidas do mundo”.

2.2.2. O modelo de governança

Desde meados da década de 1980, a governança da estratégia federal de desenvolvimento regional no Canadá tem sido desempenhada pelas agências federais de desenvolvimento regional, as ADRs. A cada ADR é atribuída a competência para elaborar estratégias de desenvolvimento regional adaptadas às preferências dos atores locais, por meio de consultas às partes interessadas, bem como aos diversos níveis governamentais, além de implementar e monitorizar os programas e políticas federais direcionados ao desenvolvimento das suas respectivas regiões. As agências trabalham em conjunto com os demais órgãos federais, provinciais e locais, no sentido de maximizar o impacto das políticas e programas nacionais nas regiões, por meio da coordenação e integração das ações setoriais dos três níveis governamentais (OCDE, 2010).

“com a criação das ADRs, o governo federal visava a construção de organizações fortes, eficazes e estruturadas, através das quais o alto escalão do governo [...] estivesse tão engajado e sintonizado quanto possível com as realidades e prioridades regionais relacionadas ao desenvolvimento económico, [...] valorizando a coordenação e a acessibilidade entre o governo federal e os atores regionais. A elevada autonomia para a tomada de decisões federais nas regiões [por meio das ADRs], visa promover uma colaboração e parceria mais diretas com os principais *stakeholders* públicos.” (OCDE, 2010: 87).

Atualmente, as seis agências existentes estão vinculadas ao Departamento de Inovação, Ciência e Desenvolvimento Económico, o que demonstra a tendência da abordagem regional canadiana de distanciamento dos apoios diretos a empresas – característicos do paradigma tradicional das políticas regionais – em direção a intervenções mais holísticas de suporte à inovação e à diversificação produtiva (Bradford, 2010).

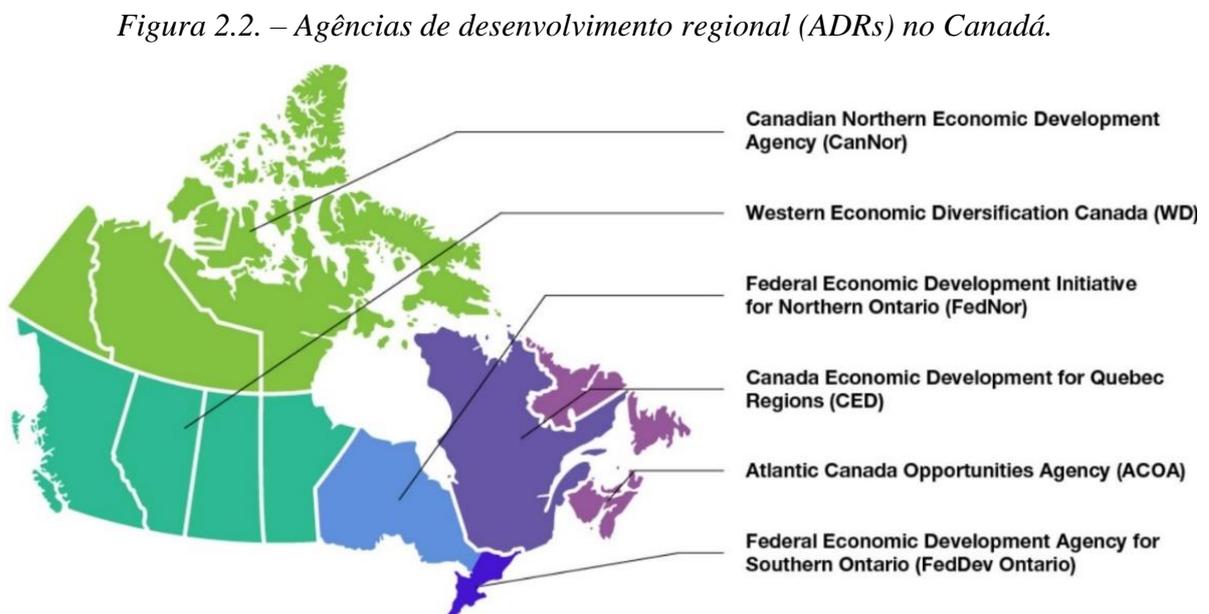
Paralelamente à gestão de instrumentos financeiros convencionais de apoio às regiões, as ADRs oferecem modalidades de suporte não convencionais a sistemas regionais de

⁴⁰ Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry (2008), *Beyond Freefall: Halting Rural Poverty*, Ottawa, Canada Senate.

inovação, dentre as quais: a qualificação dos recursos humanos de empresas e de organizações comunitárias; o apoio à superação de hábitos culturais ou de barreiras educacionais que limitam o empreendedorismo e a inovação; a consolidação de um conhecimento regional, por meio da avaliação das intervenções regionais e de estudos e análises prospetivas; e, a construção e fomento de redes de colaboração entre empresas, universidades e atores locais para a partilha de informações e conhecimento (Wolfe, 2018).

Com o objetivo de fornecerem a “lente regional” (Bradford, 2010: 9) para a implementação das políticas federais, cada ADR, além da sua sede e de uma rede de gabinetes espalhados pela sua respetiva região de jurisdição, possui um gabinete em Ottawa, de modo a assegurar que as questões e prioridades regionais sejam consideradas nas decisões políticas emanadas pela capital, bem como comunicar às províncias/territórios e aos governos locais os programas e iniciativas do governo federal com impacto sobre as regiões.

Diferentemente do caso australiano, em que os comités RDA atuam em escala territorial inferior à estadual (com exceção do comité do Território do Norte⁴¹), no Canadá as agências de desenvolvimento regional possuem diferentes mandatos territoriais: três agências possuem mandato interprovincial (CanNor, WD e ACOA); duas intraprovincial (FedDev Ontario e FedNor); e uma provincial (CED), conforme ilustra a Figura 2.2 abaixo.



Fonte: Governo do Canadá, https://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/eng/h_07662.html.

⁴¹ Vide Figura 2.1.

Recentemente, essas agências foram nomeadas como uma das principais plataformas nacionais de suporte à implementação do *Innovation and Skills Plan*, recebendo investimentos adicionais e competências alargadas. Esse reconhecimento por parte do governo federal, fortalece ainda mais a presença das ADRs nas regiões e ratifica a posição dessas agências como “instâncias máximas” dos assuntos regionais no Canadá; com alto grau de autonomia para a tomada de decisões a nível regional, o que, por sua vez, estimula a colaboração e facilita o alinhamento dos diferentes níveis governamentais e das demais partes interessadas no processo de desenvolvimento regional do país (OCDE, 2010).

Cada ADR possui um presidente (autoridade máxima da instituição) que é nomeado pelo Governador-Geral do Canadá (representante oficial da monarca canadense) após consulta ao gabinete de ministros. O candidato à presidência de cada ADR é previamente selecionado em um processo concorrencial público e meritocrático, para que, somente então, a sua indicação seja levada, pela pasta ministerial à qual as ADRs são vinculadas, à apreciação do gabinete de ministros e do Governador-Geral.

Além disso, cada ADR possui um parlamentar secretário – membro do parlamento geralmente originário da região jurisdicionada pela ADR em que atua como secretário – indicado pelo primeiro ministro (chefe do governo), a fim de assessorar o ministro responsável pela pasta regional e representar os interesses da sua região junto ao governo⁴². Em outras palavras, o parlamentar secretário atua como um interlocutor do ministro junto aos parlamentares, ao mesmo tempo em que defende os interesses da sua região junto ao próprio ministro e ao parlamento.

Por fim, outro interessante mecanismo de governança (horizontal) das ações do governo federal nas regiões, são os *Regional Federal Councils* (RFCs) (i.e., Conselhos Federais Regionais). Esses conselhos regionais são constituídos por funcionários federais do alto escalão, que atuam como dirigentes de órgãos públicos encarregados da implementação de programas e serviços federais na respectiva região. Cada RFC atua em escala territorial idêntica à das ADRs e é liderado pelo presidente da respectiva agência. Os RFCs formam uma rede permanente de colaboração que mantém ativo um canal de comunicação entre os atores que implementam as políticas públicas federais nas regiões (OCDE, 2010).

⁴² Informações extraídas de: Parlamento do Canadá, “*The Role of Parliamentary Secretaries: An Overview*”, https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201821E [24 de maio de 2020].

2.2.3. Algumas lições úteis

Diante do exposto, a experiência canadiana mostra-se de fato enriquecedora sob o ponto de vista da obtenção de orientações normativas para a política regional brasileira. A utilização de instrumentos de financiamento convencionais e não convencionais, sensíveis ao contexto e direcionados à promoção da inovação e da transição tecnológica dos diversos setores produtivos da economia, juntamente com um modelo de governança regional baseado nas ADRs, reflete uma abordagem institucional *place-based* de fornecimento dos programas federais para as diferentes regiões canadianas (Bradford e Wolfe, 2013).

No sentido oposto do que foi visto no caso australiano, o papel de entidade regional intermediária forte e capaz de coordenar as ações dos diversos níveis governamentais em cada região, é bem desempenhado no Canadá pelas ADRs, na medida em que se demonstrou que essas agências possuem, efetivamente, aproximação ao parlamento e capacidade institucional para a tomada de decisão a nível regional, gozando ainda de reconhecimento junto à esfera federal como uma das principais plataformas de destinação dos recursos federais às regiões.

Por outro lado, a definição da escala territorial de atuação de cada agência chama a atenção por não possuir um padrão claro de mandato territorial (conforme a Figura 2.2 evidência). Tal ocorrência, conduz o presente estudo a analisar mais de perto a questão de como se deve definir a escala territorial mais adequada à governança regional, considerando que essa governança impacta diretamente a efetividade das estratégias *place-based* de desenvolvimento regional, conforme a experiência anterior demonstrou.

Segundo a OCDE (2009b: 108), a interpretação acerca de como se deve posicionar territorialmente um arranjo de governança regional varia de país para país conforme as suas características; ou seja, mais uma vez, não há “*one-size-fits-all*”. O que existe, nitidamente, é uma recomendação geral para que a governança regional ocorra em uma escala territorial próxima o suficiente das comunidades locais, a ponto de facilitar a identificação do conhecimento regional e a mobilização dos atores locais, e distante o bastante para que a estratégia de intervenção não seja indevidamente capturada pela elite local e não conflite com os objetivos nacionais (Barca, 2009 e OCDE, 2009b). Adicionalmente, recomenda-se ainda especial cuidado na demarcação das unidades territoriais objeto das intervenções

regionais, utilizando, preferencialmente, regiões funcionais⁴³ a fim de auferir ganhos de escala e evitar intervenções não integradas (OCDE, 2009b).

Porém, quanto a esta última recomendação, Markey et al. (2015: 889) alertaram que as iniciativas de desenvolvimento regional⁴⁴ no Canadá têm sido endereçadas a uma miríade de “regiões funcionais forçadas”, circunstância que tem impedido e confundido a formação de uma identidade regional, vista pelos autores como indispensável à elaboração de estratégias *place-based* autênticas.

Os referidos autores, enfatizam que a delimitação das unidades territoriais de intervenção deve, para além da frequência das interações económicas, observar a presença de uma identidade regional no território, formada por uma espécie de sentimento comum de pertença e que desempenha um papel crítico em processos de desenvolvimento regional, ao atuar como força mobilizadora que possibilita o real engajamento, colaboração e participação dos diversos atores em prol da região em que vivem.

Em síntese, a análise da experiência canadiana possibilita a apreensão de algumas lições complementares às obtidas durante o estudo da experiência australiana. Primeiro, demonstra que não há uma escala territorial “*one-size-fits-all*” para o posicionamento das entidades regionais encarregadas pela governança regional da política, sendo apenas necessário que a definição dessa escala resulte de um balanço adequado entre proximidade, que garanta informações precisas acerca das regiões, e distanciamento, que salvaguarde as estratégias de interesses rentistas e de uma visão estritamente regional desalinhada dos objetivos nacionais. Segundo, evidencia a importância da identidade regional para a delimitação das unidades territoriais de intervenção, na medida em que representa um aspeto chave ao sucesso das estratégias *place-based* de desenvolvimento.

2.3. União Europeia

A União Europeia (UE) é uma união política e económica constituída por 27 países (Estados-Membros) soberanos e independentes que, conjuntamente, perfazem uma área

⁴³ Regiões definidas dentro de um determinado espaço geográfico com base na frequência das interações económicas e que não coincidem, necessariamente, com as fronteiras político-administrativas subnacionais.

⁴⁴ Os autores se referem a toda e qualquer política setorial com impacto sobre o desenvolvimento das regiões, ou seja, não se restringem somente às políticas explicitamente direcionadas ao desenvolvimento regional.

geográfica de mais de 4 milhões⁴⁵ de km². Se fosse um país, seria o sétimo mais extenso do planeta e o terceiro mais populoso, atrás apenas da China e da Índia. Entre os Estados-Membros que a compõem existe notável heterogeneidade em termos geográficos (e.g., França quando comparada a países pequenos como Malta, Luxemburgo e Chipre), socioeconómicos (e.g., Alemanha quando comparada à Bulgária ou à Roménia), culturais (existem 24 línguas oficiais na UE e diversas línguas regionais minoritárias), dentre outros.

A sua origem remete à intenção de um pequeno grupo de países europeus (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos), durante o período posterior à segunda guerra mundial, de integrarem-se economicamente em um contexto de profundas dificuldades. A ideia subjacente à integração económica era a de que a interdependência comercial dos principais países europeus, decorrente da criação de um mercado comum, evitaria o surgimento de novos conflitos e estimularia o crescimento económico através do livre comércio de matérias-primas essenciais às indústrias desses países.

Em 1970 o Relatório Werner – que analisou as condições para a implementação em estágios de uma união económica e monetária entre os países signatários dos tratados⁴⁶ que marcaram a origem da UE – enfatizou que os desequilíbrios económicos e estruturais entre os futuros Estados-Membros representavam um risco ao processo de integração, na medida em que diferenças marcantes em termos da competitividade das economias nacionais tenderiam a comprometer o equilíbrio económico global de uma união económica e monetária e que, portanto, se fazia necessária uma política regional e estrutural a nível comunitário⁴⁷, a fim de mitigar esses desequilíbrios (Werner Report, 1970; 11). Desde então, a UE não somente consolidou o processo de integração como também o expandiu, após sucessivos alargamentos com a adesão de 22 novos Estados-Membros (recentemente o Reino Unido deixou de fazer parte da UE), tornando a eliminação desses desequilíbrios um desafio ainda maior.

Nesse contexto, a política regional europeia, usualmente chamada de política de coesão, foi elevada à condição de pilar fundamental à manutenção do equilíbrio económico global

⁴⁵ Informação extraída de: União Europeia, “*EU in figures*”, https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/living_en [24 de maio de 2020].

⁴⁶ Em 1951 e em 1957 que constituíram, respetivamente, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e a Comunidade Económica Europeia (CEE), ambas compostas pelos seis países citados no parágrafo anterior (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos).

⁴⁷ Nesta seção o termo “comunitário(a)” será utilizado para identificar o nível governamental supranacional, referente à esfera de atuação das instituições da UE.

da União, bem como ao bom funcionamento do mercado comum europeu, desempenhando um papel vital de cooperação entre os Estados-Membros direcionada à coesão económica, social e territorial dos mesmos.

A política de coesão representa, atualmente, a principal política de investimento da UE e está estruturada para atuar em uma lógica de programação multianual (períodos de sete anos). O período de programação em vigor (2014-2020) movimentou o montante de EUR 355,1 mil milhões⁴⁸, o que equivale a quase um terço do orçamento total da UE no mesmo período. Esses recursos são destinados ao investimento no crescimento e na criação de empregos e à cooperação territorial europeia (dois grandes objetivos da política de coesão) em todos os Estados-Membros, principalmente, nas suas regiões menos desenvolvidas (Comissão Europeia, 2015).

De igual modo às demais políticas da UE, a política de coesão é norteada pela Estratégia Europa 2020 que estabelece três grandes objetivos socioeconómicos para a União num horizonte temporal de dez anos (2010-2020): um crescimento inteligente, com o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação; sustentável, por meio de uma economia mais eficiente, ecológica e competitiva; e inclusivo, com alto nível de emprego e que garanta a coesão social e territorial (Comissão Europeia, 2015). Nesse sentido, a estratégia define cinco metas principais, a saber⁴⁹: *i*) garantir que, no mínimo, 75% dos cidadãos na faixa etária de 20-64 anos estejam empregados; *ii*) aumentar o investimento da UE em I&D para 3% do PIB; *iii*) reduzir em 20% as emissões de gases com efeitos de estufa em relação aos níveis de 1990, além de aumentar em 20% a eficiência energética e obter 20% da energia a partir de fontes renováveis; *iv*) reduzir as taxas de abandono escolar precoce para menos de 10%; e, *v*) retirar, pelo menos, 20 milhões de pessoas da pobreza ou do risco de pobreza e de exclusão social.

Para o alcance dos grandes objetivos da Estratégia Europa 2020, foi estabelecido um rol de 11 objetivos temáticos que definem os setores e as áreas de intervenção com maior valor acrescentado para os apoios da UE por meio da política de coesão.

⁴⁸ Informação extraída de: Comissão Europeia, “A política de investimento principal da UE”, https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/investment-policy/ [24 de maio de 2020].

⁴⁹ Informação extraída de: Comissão Europeia, “A política de investimento principal da UE”, https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/investment-policy/ [24 de maio de 2020].

Figura 2.3. – Objetivos temáticos da política de coesão.

Grandes objetivos da estratégia Europa 2020	Objetivos temáticos
Crescimento inteligente	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação; 2. Melhoria do acesso, utilização e qualidade das TIC; 3. Melhoria da competitividade das PME;
Crescimento sustentável	<ol style="list-style-type: none"> 4. Apoio à transição para uma economia assente num baixo nível de emissões de carbono em todos os setores; 5. Promoção da gestão e prevenção de riscos e adaptação às alterações climáticas; 6. Preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos; 7. Promoção de transporte sustentável e remoção de pontos de estrangulamento nas principais infraestruturas da rede;
Crescimento inclusivo	<ol style="list-style-type: none"> 8. Promoção do emprego sustentável e de qualidade e apoio à mobilidade laboral; 9. Promoção da inclusão social, combate à pobreza e a qualquer tipo de discriminação; 10. Investimento na educação, na formação e na formação profissional para competências e aprendizagem ao longo da vida; 11. Melhoria da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da administração pública.

Fonte: adaptado de Comissão Europeia (2015).

2.3.1. Os principais instrumentos de intervenção

A política de coesão europeia é operacionalizada por meio de três fundos principais: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão (FC). Além destes, a nível europeu existem também outros dois importantes fundos, nomeadamente, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP), os quais, conjuntamente com os fundos da política de coesão, constituem os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI). Nesta seção, apesar de terem intervenções pautadas pelos mesmos princípios da política de coesão, não serão analisados o FEADER e o FEAMP, já que pertencem, respetivamente, às esferas de atuação da política agrícola comum e da política comum das pescas.

➤ FEDER⁵⁰: fundo que disponibiliza um montante de EUR 199,1 mil milhões⁵¹, durante o período de programação 2014-2020, para o alcance do objetivo da política

⁵⁰ As informações do FEDER foram extraídas do Regulamento (UE) nº 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

⁵¹ Informação extraída de: Comissão Europeia, “A política de investimento principal da UE”, https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/investment-policy/ [24 de maio de 2020].

de coesão de investimento no crescimento e no emprego, financiando apoios da UE que visam o desenvolvimento sustentável e o ajustamento estrutural das economias regionais, incluindo a reconversão das regiões industriais em declínio e das regiões menos desenvolvidas, com o objetivo de reforçar a coesão económica, social e territorial da UE, por meio da correção dos principais desequilíbrios regionais. O FEDER possui prioridades de investimento (i.e., tipologias de apoio) que estão alinhadas com todos os objetivos temáticos da Figura 2.3 e que destinam os recursos do fundo aos seguintes apoios: ajudas diretas às empresas que realizem investimentos produtivos que contribuam para criar e manter empregos sustentáveis; investimentos em infraestruturas necessárias ao fornecimento de serviços básicos aos cidadãos (i.e., nos domínios da energia, do ambiente, dos transportes e das TIC) e em infraestruturas sociais (i.e., de saúde, de investigação, de inovação, empresariais e educativas); investimentos no potencial endógeno das regiões (e.g., infraestruturas culturais e de turismo sustentável, prestação de serviços às empresas e apoios à inovação local); e, a criação de redes de cooperação e intercâmbio de experiências entre os atores locais. Além disso, o FEDER disponibiliza um montante de EUR 10,1 mil milhões (Comissão Europeia, 2015) para o alcance do objetivo da política de coesão de cooperação territorial europeia (usualmente chamado de “Interreg”), financiando apoios da UE que visam a cooperação transfronteiriça, transnacional e interregional.

➤ FSE⁵²: fundo que disponibiliza um montante de EUR 83,8 mil milhões⁵³, durante o período de programação 2014-2020, para o alcance do objetivo da política de coesão de investimento no crescimento e no emprego, por meio da promoção de níveis mais elevados de emprego e da qualidade dos empregos. O FSE apoia os Estados-Membros nos domínios do emprego, da educação, da formação e da política social, facilitando a conceção e a execução de respostas aos desafios específicos de cada um no que concerne ao alcance dos grandes objetivos da Estratégia Europa 2020. O FSE financia apoios da UE que visam a melhoria do acesso dos cidadãos europeus ao mercado de trabalho, a mobilidade geográfica e profissional dos trabalhadores, a adaptação destes às alterações do sistema de produção necessárias para o desenvolvimento sustentável, a obtenção de um nível geral de educação e de

⁵² As informações do FSE foram extraídas do Regulamento (UE) n° 1304/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

⁵³ Informação extraída de: Comissão Europeia, “A política de investimento principal da UE”, https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/investment-policy/ [24 de maio de 2020].

formação elevado, o combate a pobreza, a inclusão social, a igualdade de género e a igualdade de oportunidades, contribuindo, desse modo, para o reforço da coesão económica, social e territorial da UE. O FSE possui prioridades de investimento que estão alinhadas com os objetivos temáticos 8, 9, 10 e 11 da Figura 2.3 e que direcionam os recursos do fundo a apoios a empresas, trabalhadores, e a grupos desfavorecidos, como os desempregados de longa duração, as pessoas com deficiência, as minorias étnicas, os migrantes e as pessoas em situação de pobreza e exclusão social.

- FC⁵⁴: fundo que disponibiliza um montante de EUR 63,3 mil milhões⁵⁵, durante o período de programação 2014-2020, para o alcance do objetivo da política de coesão de investimento no crescimento e no emprego, com o fim de reforçar a coesão económica, social e territorial da UE e promover o seu desenvolvimento sustentável. O FC possui prioridades de investimento que estão alinhadas com os objetivos temáticos 4, 5, 6, 7 e 11 da Figura 2.3 e que direcionam os recursos do fundo a apoios a investimentos que impactem positivamente o ambiente, como os relacionados ao domínio do desenvolvimento sustentável e os de geração de energia proveniente de fontes renováveis, e, no âmbito da iniciativa Facilidade “Interligar a Europa”, a projetos de infraestruturas de transporte com valor acrescentado a nível europeu.

Os apoios dos Fundos (i.e., FEDER, FSE e FC) ocorrem na forma de subvenções ou de financiamentos reembolsáveis e, em alguns casos, numa combinação de ambas.

Todas as regiões da UE podem ser beneficiárias dos recursos dos Fundos da política de coesão, porém a intensidade dos apoios (i.e., o percentual de cofinanciamento e a alocação total de recursos) dependerá da categoria de classificação em que a região se enquadra. Utilizando como unidade territorial referencial as NUTS⁵⁶ II, as categorias de regiões são as seguintes (Comissão Europeia, 2015): *i*) regiões menos desenvolvidas, que possuem PIB *per capita* inferior a 75% do PIB *per capita* médio da UE27; regiões de transição, que

⁵⁴ As informações do FC foram extraídas do Regulamento (UE) n° 1300/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

⁵⁵ Informação extraída de: Comissão Europeia, “A política de investimento principal da UE”, https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/policy/what/investment-policy/ [24 de maio de 2020].

⁵⁶ A Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins Estatísticos (NUTS) é uma nomenclatura normativa aprovada por regulamentação da UE e utilizada pelo Eurostat (Serviço de Estatística da União Europeia). Segue uma classificação hierárquica em NUTS I (que equivale às grandes regiões socioeconómicas), NUTS II (que equivale largamente às regiões administrativas subnacionais) e NUTS III (que equivale, em grosso modo, às unidades administrativas locais).

possuem PIB *per capita* entre 75% e 90% do PIB *per capita* médio da UE27; e regiões mais desenvolvidas, que possuem PIB *per capita* superior a 90% do PIB *per capita* médio da UE27. O FC é o único fundo que utiliza os próprios países como território elegível, apoiando os Estados-Membros com Rendimento Nacional Bruto (RNB) *per capita* inferior a 90% do RNB *per capita* médio da UE27⁵⁷ (Comissão Europeia, 2015).

A Comissão Europeia (poder executivo da UE) estabelece o percentual de cofinanciamento comunitário para cada prioridade de investimento dos Fundos. Atualmente, os percentuais máximos de cofinanciamento são os seguintes (Comissão Europeia, 2015: 28): entre 50% e 85% para os apoios financiados pelo FEDER e pelo FSE, a depender da categoria da região; 85% para os apoios financiados pelo FEDER no âmbito do objetivo da política de coesão de cooperação territorial europeia; e, 85% para os apoios financiados pelo FC.

No que concerne à alocação dos recursos da política de coesão entre os Estados-Membros, é feita com base em um processo político de negociação a nível europeu que, de um modo geral, segue critérios objetivos (embora complexos e por vezes confusos) de alocação dos recursos, como, por exemplo, a observância do PIB *per capita* das regiões (ou do RNB do Estado-Membro no caso do FC), da população, da taxa de desemprego regional, dentre outros⁵⁸ (Barca, 2009: 62). Adicionalmente, conforme a missão de cada um dos Fundos, os seus recursos são destinados aos apoios respeitando uma dotação financeira mínima por objetivo temático, que varia de acordo com a categoria da região; exatamente como ilustra o exemplo a seguir: “A afetação de recursos [do FEDER] a nível nacional será de, pelo menos, 20 % nas regiões mais desenvolvidas, pelo menos, 15 % nas regiões de transição e, pelo menos, 12 % nas regiões menos desenvolvidas para o objetivo temático 4” (Comissão Europeia, 2015: 201).

⁵⁷ No período de programação atual (2014-2020) e em caráter transitório, o FC apoia também os Estados-Membros que no período de programação anterior (2007-2013) eram elegíveis, mas que deixaram de possuir RNB *per capita* inferior a 90% do RNB *per capita* médio da UE27.

⁵⁸ Uma série de provisões *ad hoc* também podem ocorrer durante as negociações, de modo a atender interesses nacionais específicos e pontuais (Barca, 2009).

2.3.2. O modelo de governança⁵⁹

A política de coesão europeia é gerida a nível comunitário pela Direção Geral da Política Regional e Urbana (DG Regio), organismo vinculado à Comissão Europeia, e envolve a participação ativa dos Estados-Membros em parceria com as autoridades regionais e locais competentes.

A governança da política é implementada por meio de uma abordagem estratégica que visa coordenar os esforços comunitários, nacionais e regionais. No âmbito dessa abordagem, os Estados-Membros são incumbidos da execução da política, porém são obrigados a observar princípios comunitários e a cumprir com condicionalidades *ex-ante* estabelecidas em “contratos” firmados junto à Comissão. A Comissão, por sua vez, presta suporte técnico e orientação aos Estados-Membros, sendo responsável pelo processo de negociação dos contratos e por assegurar que estes atendem às regulações europeias (Barca, 2009).

A primeira etapa do processo de contratação ocorre pelo estabelecimento, a nível comunitário (por proposição da Comissão), de um Quadro Estratégico Comum (QEC) que, à luz da Estratégia Europa 2020, estabelece os princípios e define as diretrizes e orientações gerais aos Estados-Membros, de modo a facilitar o processo de programação e a coordenação das intervenções da UE no âmbito da política de coesão.

Após o cumprimento dessa etapa, os Estados-Membros elaboram, em diálogo estreito com a Comissão e em parceria com as autoridades regionais e locais competentes, uma proposta de aplicação dos recursos da política – chamada de Acordo de Parceria –, necessariamente alinhada ao QEC e à Estratégia Europa 2020. Em síntese, os Acordos de Parceria definem a estratégia de utilização dos recursos comunitários nos Estados-Membros, incluindo, dentre outros aspetos, um diagnóstico das fraquezas e potencialidades das regiões beneficiárias dos recursos, a definição das prioridades nacionais e o modo como contribuem para o alcance das prioridades comunitárias e uma lista dos programas operacionais, com a alocação dos recursos entre eles, por meio dos quais a estratégia será executada (Barca, 2009: 69).

⁵⁹ As informações da abordagem estratégica de governança da UE, no que concerne aos Fundos da política de coesão, foram extraídas do Regulamento (UE) n° 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013.

A gestão, o controlo e a monitorização dos recursos de cada programa operacional são atribuídos, pelos Estados-Membros, a autoridades de gestão funcionalmente independentes, que podem ser autoridades descentralizadas pertencentes ao nível administrativo regional, ou então autoridades desconcentradas vinculadas aos governos centrais. Como expectável, o papel desempenhado pelo nível administrativo regional, via autoridades de gestão descentralizadas, é condicionado pela estrutura político-administrativa de cada país. Além das autoridades de gestão, são designados uma autoridade de auditoria e um comité de acompanhamento⁶⁰, encarregados de, respetivamente, auditar os apoios e assegurar a eficiência e a qualidade de cada programa operacional.

Todas estas etapas da governança da política de coesão são flexíveis (i.e., adaptáveis) e constantemente coordenadas através de um ciclo anual de relatórios e análises a nível comunitário; o Semestre Europeu. O Semestre Europeu afere anualmente o progresso da UE em relação aos grandes objetivos e metas da Estratégia Europa 2020 e determina as recomendações, que podem ser genéricas ou específicas a cada Estado-Membro, e metas a ser cumpridas no ano subsequente (Comissão Europeia, 2015). Além disso, para efeito da análise a nível nacional da evolução dos apoios concedidos em relação aos objetivos pactuados nos Acordos de Parceria, os Estados-Membros apresentam (em 2017 e em 2019) à Comissão um relatório de execução dos Fundos, cuja apreciação é inserida no Semestre Europeu seguinte.

As recomendações específicas feitas aos Estados-Membros, devem ser inseridas (as que forem pertinentes à esfera de atuação da política de coesão) nos Acordos de Parceria, nomeadamente por meio de alterações nos programas operacionais, de modo que os Fundos sejam utilizados para o apoio à implementação dessas recomendações. Na prática, as recomendações específicas, implementadas via recursos da política de coesão, tratam sobre questões como o emprego, administração pública, I&D, energia, transporte, educação, saúde, apoios às empresas, dentre outras, e devem ser cumpridas dentro de um prazo estipulado, sob o risco de sanções comunitárias (Berkowitz et al., 2017).

⁶⁰ Além desses, os Estados-Membros devem designar autoridades de certificação, encarregadas de elaborar e apresentar à Comissão os pedidos de pagamento e de certificar que as despesas elegíveis dos projetos, inscritas nas contas, cumprem com as regras comunitárias e nacionais. Porém, como a função de autoridade de certificação pode ser desempenhada pela própria autoridade de gestão, a primeira não foi mencionada no texto.

2.3.3. Algumas lições úteis

Ao longo das últimas décadas, a Europa tem sido o berço, bem como o laboratório de teste, de novas abordagens ao desenvolvimento regional que permitiram a superação de paradigmas ultrapassados. Por conta disso, a experiência regional europeia é, certamente, uma das mais estudadas e debatidas no meio acadêmico como referencial amplo e inovador a outros países.

As seções progressas demonstraram que a complexidade da estrutura político-administrativa do modelo de integração europeu, resultou no desenvolvimento de um arranjo de governança único, consistente e ao mesmo tempo flexível, capaz de ajustar a política de coesão a dissemelhanças institucionais, económicas e sociais, ou então a desafios transitórios que atingem de forma assimétrica a cada Estado-Membro. Esse arranjo de governança está assente numa estratégia de coordenação dos esforços governamentais – por meio de ciclos de avaliação e monitorização dos resultados (o Semestre Europeu) – que utiliza uma abordagem contratual e a definição de condicionalidades⁶¹ como instrumento.

A governança por contratos – i.e., compromissos que estipulam os direitos e deveres de cada parte, obrigações mútuas e os objetivos e prioridades a alcançar – é comum em políticas de desenvolvimento regional que utilizem arranjos de governança territorial multinível (OCDE, 2018), tendo em vista que facilitam a distribuição clara das tarefas entre as partes envolvidas e a coordenação das mesmas, além de que possibilitam, no âmbito deste tipo de políticas, a gestão de forma mais adequada do *trade-off* existente entre estabilidade – necessária para a confiança e previsibilidade nos investimentos públicos e privados – e flexibilidade – indispensável para a capacidade de adaptação da política a novos desafios, a cenários adversos não previstos e às características de cada região. Segundo a OCDE (2018), dentre os principais benefícios da utilização de uma abordagem contratual, estão o estímulo à troca de informações e conhecimentos entre os níveis governamentais e à consolidação de uma compreensão mútua dos problemas e prioridades a tratar, assim como a redução dos custos de transação relacionados com a implementação da política, à medida que a relação contratual cria, gradativamente, um ambiente de confiança entre as partes.

⁶¹ Segundo Berkowitz et al. (2017), no período de programação atual (2014-2020) a política de coesão possui dois tipos principais de condicionalidades: as condicionalidades *ex ante* e as condicionalidades macroeconómicas relacionadas às recomendações específicas feitas aos Estados-Membros no âmbito da governança económica da UE.

Já as condicionalidades, são instrumentos contratuais de governança (igualmente comuns em políticas de desenvolvimento) que constituem “termos de troca” numa relação credor-devedor ou doador-recebedor (OCDE, 2018). De um modo geral, envolvem um nível governamental superior (o doador ou credor) e um nível governamental inferior (o receptor ou devedor), onde o primeiro exige do último, como contrapartida de transferências de recursos (i.e., subvenções, empréstimos subsidiados ou outras operações financeiras) e/ou de assistência técnica prestada, o cumprimento de determinadas condições consideradas necessárias (e.g., regulatórias, institucionais, sociais, ambientais, etc.) e que, provavelmente, não se concretizariam na ausência da condicionalidade, a fim de alcançar um maior impacto com essas transferências ou então de alinhar os investimentos subnacionais com as prioridades nacionais (OCDE, 2018).

Segundo a Comissão Europeia⁶² (citada em Berkowitz et al., 2017), a utilização de condicionalidades *ex ante* (i.e., de cumprimento prévio) na política de coesão é importante para a efetividade dos investimentos, na medida em que estimula mudanças estruturais nos Estado-Membros por meio de diversos canais, dentre os quais se destacam: *i*) o melhor direcionamento dos recursos dos Fundos a projetos que estejam previstos em planos estratégicos setoriais, elaborados em resposta a condicionalidades para que passem a constituir documentos referenciais à tomada de decisão, facilitando a coordenação dos investimentos com recursos de diferentes fontes; *ii*) o melhoramento da capacidade institucional, por meio de condicionalidades que exijam a conceção e a implementação de estratégias para o fortalecimento e a reforma da administração pública, com o investimento na capacidade administrativa dos atores públicos dos diversos níveis governamentais; *iii*) o melhoramento do ambiente de negócios, a partir de condicionalidades que exijam a eliminação de “gargalos” que estejam a desencorajar os investimentos em diferentes setores; e, *iv*) o estímulo a reformas estruturais, por meio de condicionalidades em áreas como a legislação laboral, I&D, energia, saúde, educação e etc.

No que tange aos instrumentos de intervenção utilizados pela política de coesão, ficou demonstrado que os mesmos refletem essencialmente os principais eixos de intervenção das políticas *place-based* mencionados no capítulo anterior. De resto, vale ressaltar que, embora utilize maioritariamente modalidades de apoio não reembolsáveis, a UE tem destinado uma

⁶² Comissão Europeia (2017), “The value added of ex ante conditionalities in the European structural and investment funds”, *Commission Staff Working Document*, Bruxelas, Comissão Europeia, (Online) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/value_added_exac_esif_en.pdf [24 de maio de 2020].

pequena (porém crescente) fração do orçamento da política de coesão para apoios via instrumentos financeiros (i.e., com recursos reembolsáveis), utilizados complementar ou alternativamente às subvenções para financiar projetos que produzam receitas ou que reduzam despesas, de modo que sejam capazes de pagar os apoios recebidos (OCDE, 2018). Segundo a OCDE (2018: 56), o uso de instrumentos financeiros no âmbito de políticas de desenvolvimento regional, possui a vantagem de selecionar projetos de melhor qualidade, ao reduzir o risco moral dos tomadores de recursos⁶³, além de favorecer a sustentabilidade financeira da política em tempos de restrições orçamentais e desestimular o surgimento de uma cultura de dependência do auxílio externo. No entanto, a organização chama a atenção para a necessidade da utilização combinada de ambas as modalidades de apoio, por meio de um “*mix*” de instrumentos reembolsáveis e não reembolsáveis que atenda às necessidades específicas de cada região, tendo em vista que grande parte das intervenções nas regiões subdesenvolvidas é geralmente destinada ao fornecimento de bens e serviços públicos, os quais não possuem capacidade de reembolso.

Diante do exposto, considerando que a questão regional brasileira envolve aspetos igualmente complexos aos examinados na experiência europeia, o estudo da política de coesão permite a obtenção de valiosas lições à política regional brasileira. Em primeiro lugar, demonstra como uma abordagem contratual de governança, baseada no uso de condicionalidades, além de facilitar a ponderação adequada do *trade-off* que deve existir nas políticas regionais entre estabilidade e flexibilidade, pode ser um poderoso instrumento de implementação de reformas institucionais necessárias ao desenvolvimento económico das regiões. Finalmente, evidencia que a utilização de um “*mix*” de instrumentos reembolsáveis e não reembolsáveis pode trazer benefícios às estratégias de desenvolvimento regional, desde que ajustada às necessidades específicas de cada região.

⁶³ Uma vez que o credor e o devedor passam a partilhar o risco.

Capítulo III. O Caso Brasileiro

Feita a devida caracterização do paradigma atual das políticas regionais e descritas algumas experiências internacionais elucidativas, este último capítulo se debruçará sobre a experiência regional brasileira, apresentando, introdutoriamente, uma caracterização das desigualdades regionais no Brasil, para, em seguida, narrar um pouco da evolução histórica da política regional no país.

Ao final, será analisada de perto a forma como está estruturada a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – marco legal da estratégia de desenvolvimento regional no Brasil, instituída recentemente pelo Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019 –, com o propósito de cotejar os seus objetivos, sua estratégia de atuação de um modo geral e, mais especificamente, seus instrumentos e o seu modelo de governança, com o conceito de políticas *place-based* e com as lições obtidas no capítulo anterior, de modo a responder, a questão central deste trabalho, se a nova PNDR está efetivamente alinhada com o que preconiza o paradigma atual das políticas regionais e se as lições internacionais, elencadas no capítulo anterior, podem trazer alguma orientação concreta à política brasileira.

Ressalta-se que o objetivo deste capítulo, assim como o deste trabalho como um todo, não é o de analisar com profundidade e rigor as desigualdades regionais no Brasil e nem buscar compreender em detalhes as suas causas e possíveis soluções, mas sim examinar o desenho, o modelo de gestão e implementação da nova PNDR enquanto política pública, utilizando a compreensão dos aspetos que caracterizam as desigualdades regionais no Brasil apenas como insumos para essa finalidade, sempre com o objetivo último de apresentar possíveis críticas construtivas e proposições para o aperfeiçoamento da referida política.

3.1. Caracterização

Com aproximadamente 8,5 milhões⁶⁴ de km² de superfície, o Brasil é o maior país da América Latina e o quinto mais extenso do planeta, além do sexto⁶⁵ mais populoso do mundo com mais de 210 milhões de habitantes. Dentre as suas características mais

⁶⁴ Informação extraída de: IBGE, “Área Territorial 2018”, <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=o-que-e> [24 de maio de 2020].

⁶⁵ Informação extraída de: Worldometer, “Countries in the world by population (2020)”, <https://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/> [24 de maio de 2020].

marcantes estão a multiculturalidade, com uma composição étnica variada e miscigenada que inclui povos indígenas nativos, europeus, asiáticos e africanos, e a diversidade climática e de ecossistemas, abrangendo biomas como o amazônico e a mata atlântica e subtipos climáticos como o equatorial e o semiárido.

O Brasil é um Estado federado formalmente constituído pela união indissolúvel de 26 estados (mais um Distrito Federal⁶⁶) e de 5.568 municípios. A sua organização político-administrativa é caracterizada pela repartição do poder público entre entes federativos que possuem autonomia de governo, de arrecadação e legislativa; são eles: a União (o ente central da federação, que corresponde ao governo federal), os estados e os municípios. Dentre os seus objetivos fundamentais, cristalizados na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB 88), estão a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988).

Apesar da autonomia ser constitucionalmente garantida aos entes federativos, a capacidade de atuação governamental no Brasil é, tradicionalmente, concentrada na União, talvez por um resquício da sua formação histórica original como Estado unitário⁶⁷, que veio a ser descentralizado somente após a implantação da república, ou então do longo período em que governos militares estiveram à frente da nação (Mohn, 2010). Dito de outra forma, em que pese a intenção manifestada pelo constituinte de repartição dos poderes e de autonomia entre os entes federativos, a capacidade de arrecadação de tributos no Brasil têm seguido uma tendência de excessiva centralização na União (Brasil, 2016), que posteriormente desconcentra os recursos arrecadados para os demais entes federativos, por meio de transferências obrigatórias e discricionárias. Consequentemente, esse arranjo limita a capacidade de atuação dos estados e dos municípios, tornando-os mais dependentes do governo federal e sensíveis às oscilações na arrecadação da União, especialmente aqueles pertencentes às regiões mais pobres do país.

⁶⁶ Criado em 1958 por ocasião da mudança da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília, o Distrito Federal (que abriga a capital brasileira) é um ente federativo *sui generis* de natureza híbrida, que acumula simultaneamente competências reservadas a estados e a municípios. Por simplificação, sempre que o texto se referir aos estados, deve-se ter implícita a existência do Distrito Federal como um ente federativo distinto e autónomo (previsto na própria Constituição).

⁶⁷ Diferentemente da Federação norte-americana, que teve sua origem em um movimento centrípeto com a união de Estados soberanos, a Federação brasileira é resultante de um movimento centrífugo, em que o Estado unitário predecessor se fragmentou em entes federativos subnacionais (estados e municípios).

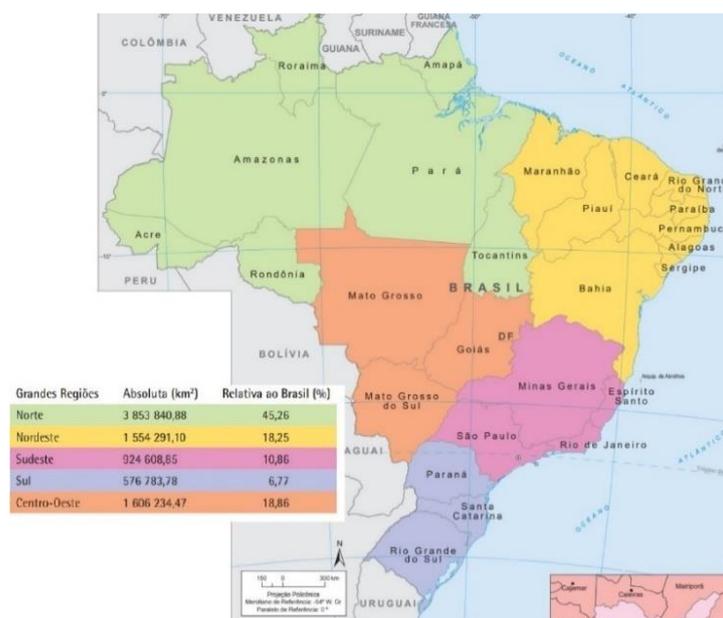
No que concerne à repartição de competências entre os entes federativos, a CRFB 88 estabelece duas lógicas distintas que conferem alguma complexidade à Federação brasileira: a repartição horizontal – i.e., a atribuição de todas as competências dentro de uma mesma matéria (e.g., defesa nacional) a apenas um ente federativo (à União, no exemplo dado) – e a repartição vertical – i.e., a repartição de competências não concorrentes dentro de uma mesma matéria (e.g., segurança pública) entre os entes federativos (os três entes possuem competências no exemplo dado, cada um dentro da sua jurisdição definida em lei). Ainda no âmbito da repartição vertical, existem algumas matérias excepcionais, cujas competências são comuns e concorrentes aos três níveis da federação, como a educação, a saúde, o saneamento e a habitação, que demandam uma atuação conjunta e articulada.

De um modo geral, pode-se dizer que o constituinte atribuiu: à União, matérias privativas e matérias partilhadas, em que nas últimas detém apenas competências de nível estratégico (ou de relevância nacional) para instituir normas e diretrizes gerais, além de elaborar e executar planos nacionais e regionais⁶⁸ como os de desenvolvimento econômico e social; aos estados, todas as competências remanescentes e não vedadas expressamente pela Constituição; e aos municípios, as competências relacionadas aos assuntos de interesse local.

Os 26 estados são agrupados oficialmente em cinco macrorregiões geográficas, quais sejam: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul (vide Figura 3.1 abaixo). Essas grandes regiões foram estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com o objetivo de aprimorar as informações regionais do país, por meio de dados e interpretações estatísticas regionalizados, e de constituir uma base territorial que auxilie o governo federal na execução das políticas públicas. Apesar de serem regiões legalmente constituídas, as macrorregiões brasileiras não possuem personalidade jurídica, ou seja, não constituem um nível político-administrativo autônomo e tampouco possuem representantes eleitos.

⁶⁸ Planos federais endereçados a grupos de estados.

Figura 3.1. – Macrorregiões brasileiras.



Fonte: IBGE, https://atlasescolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil.

Entre essas cinco regiões, que dividem o território brasileiro, existem profundas desigualdades em termos de desenvolvimento e que se refletem nos principais indicadores socioeconômicos.

Historicamente menos desenvolvidas e alvos habituais da política regional brasileira, as regiões Norte e Nordeste são as únicas que possuem PIB *per capita* inferior à média nacional. A primeira, possui uma população⁶⁹ que representa 8,7% do total e uma participação no PIB⁷⁰ brasileiro de 5,6%, perfazendo um PIB *per capita* que alcança apenas 64,7% da média nacional. Já a segunda, possui uma população que representa 27,1% do total e uma participação no PIB nacional de 14,5%, perfazendo um PIB *per capita* que alcança apenas 52,5% da média nacional⁷¹. No outro extremo está a região Centro-Oeste⁷²

⁶⁹ Informações extraídas de: IBGE, “*Estimativas da População*”, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=o-que-e> [24 de maio de 2020].

⁷⁰ Informações extraídas de: IBGE, “*Sistema de Contas Regionais*”, <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?=&t=resultados> [24 de maio de 2020].

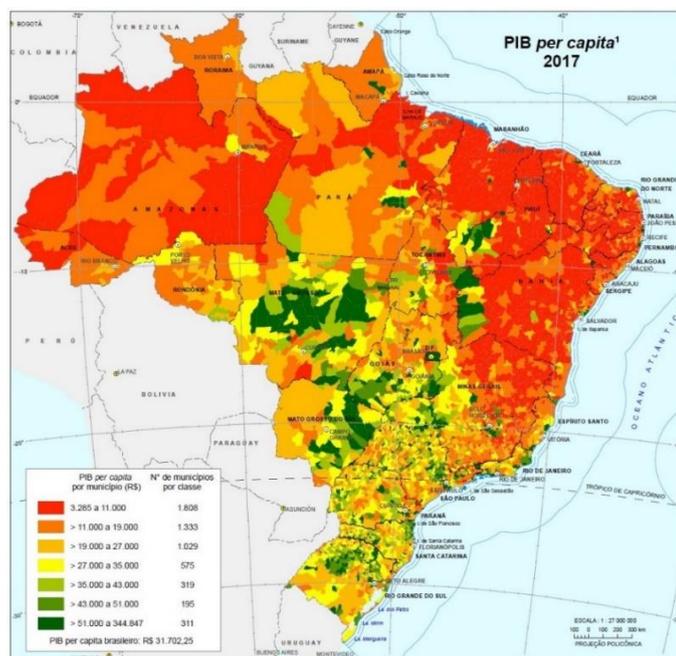
⁷¹ É importante destacar que todos os estados que compõem ambas as regiões possuem PIB *per capita* inferior à média nacional, não havendo, portanto, significativas variações estaduais escondidas pelo uso de valores médios para cada região.

⁷² O mesmo não se verifica na região Centro-Oeste, cujo valor médio esconde uma forte distorção causada pelo cômputo do PIB *per capita* do Distrito Federal que possui, de longe, o maior PIB *per*

com um PIB *per capita* equivalente a 131% do valor médio nacional, seguida pela região Sudeste com 126,3% e Sul com 119,3%.

Embora seja um indicador muito restrito e com diversas limitações, o PIB *per capita* sinaliza, em grande medida, o grau das assimetrias regionais no Brasil. A grande mancha vermelha, facilmente observada no mapa da Figura 3.2 abaixo, ilustra bem a disparidade em termos de PIB *per capita* das regiões Norte e Nordeste em relação às demais. Com exceção das capitais estaduais e de alguns poucos municípios, praticamente não se vê áreas marcadas a verde ou amarelo, que representam os municípios com PIB *per capita* superior ou muito próximo da média nacional.

Figura 3.2. – PIB *per capita* dos municípios brasileiros em 2017 (valores correntes).



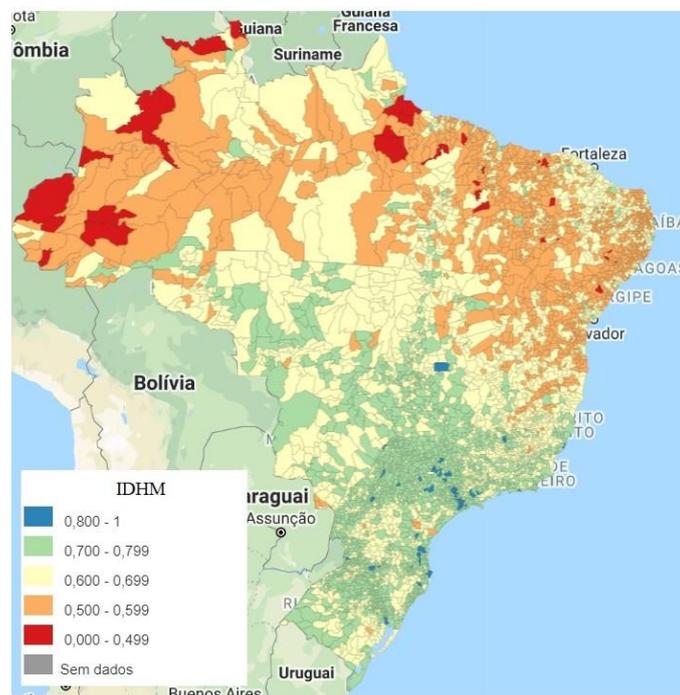
Fonte: IBGE, <https://www.ibge.gov.br/apps/pibmunic/>.

Um indicador que pode ser considerado relativamente mais seguro para a aferição do grau das assimetrias socioeconômicas entre as regiões brasileiras é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), tendo em vista que considera em seu cálculo três dimensões básicas do desenvolvimento humano: rendimento, educação e longevidade. O índice é calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em parceria com o Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA) e a Fundação João

capita do país (254% do valor médio nacional). Sem o Distrito Federal, a região Centro-Oeste cai para um PIB *per capita* bastante inferior, equivalente a 102% do valor médio nacional.

Pinheiro, seguindo as mesmas normas e medindo os mesmos fenômenos que o IDH comum, porém com adequações da metodologia utilizada ao contexto e à disponibilidade de dados no Brasil, a fim de mensurar o desenvolvimento humano dos seus municípios. A Figura 3.3, a seguir, reitera o marcante contraste existente entre as regiões brasileiras, mas, dessa vez, considerando as dimensões mais amplas do indicador. Importa destacar, que todos os municípios classificados como detentores de um nível de desenvolvimento humano muito baixo (i.e., com IDHM de até 0,499) estão localizados nas regiões Norte e Nordeste.

Figura 3.3. – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) brasileiro.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/mapa/>.

Complementarmente ao IDHM, que possui limitações devido à sua insensibilidade à concentração de rendimentos entre os indivíduos, é comum recorrer à análise do Índice de Gini. Calculado pelo IBGE⁷³ (em 2018) para cada região brasileira, o índice também corrobora a posição desfavorável das regiões Norte e Nordeste face às demais. Na primeira, apresentou o valor de 0,517, enquanto que na segunda, atingiu 0,520, maior valor entre as regiões. As regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul registraram 0,486, 0,508 e 0,448, respectivamente.

⁷³ Informações extraídas de: IBGE, “Rendimento de todas as fontes 2018”, https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/307b82822a3cb9941c24873451105ded.pdf [24 de maio de 2020].

Sabe-se que essas desigualdades regionais existem no Brasil desde o início do século XX, pelo menos, havendo indícios de que tenham surgido ainda no século XVIII, durante o período colonial, e se consolidado no século XIX, com a vinda da Coroa portuguesa para o Rio de Janeiro (Barros, 2011). Atualmente, as disparidades regionais no Brasil são de tal ordem elevadas, que posicionam o país entre os três mais desiguais regionalmente dentre os membros da OCDE, com menores disparidades territoriais de PIB *per capita* somente em relação à Bélgica e à Eslováquia (OCDE, 2013). Mesmo quando comparado aos sete maiores países do mundo em termos territoriais, o Brasil possui uma distribuição territorial da sua riqueza mais equilibrada somente em relação à Rússia e à China (Shankar e Shah, 2003).

Diversos estudos buscaram analisar os possíveis fatores explicativos das desigualdades regionais no Brasil. Dentre eles, destaca-se o trabalho pioneiro de Celso Furtado⁷⁴ (citado em Barros, 2011) e a sua hipótese estruturalista, que tanto influenciou o meio acadêmico no Brasil durante a segunda metade do século passado. Segundo essa hipótese, a industrialização da região Sudeste⁷⁵ teria gerado uma deterioração cumulativa dos termos de troca da região Nordeste, assim como das regiões Norte e Centro-Oeste, que eram, na altura, primário-exportadoras. De acordo com essa visão, a região Sudeste teria assumido o papel de fornecedora exclusiva de produtos industrializados às demais regiões do Brasil, ao passo que as exportações das regiões primário-exportadoras financiavam a importação de bens de capital e insumos direcionados à nascente indústria brasileira. Esta dinâmica teria gerado um fluxo cumulativo de transferência de excedentes do resto do país para o Sudeste, com exceção do Sul que, por desempenhar o papel de fornecedor mais próximo de bens primários e insumos industriais básicos, se desenvolveu como uma extensão da região Sudeste.

⁷⁴ Furtado, Celso (1959), *A Operação Nordeste*, Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros; e GTDN (1959), *Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste*, Recife, Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O trabalho de Celso Furtado se delimitava mais propriamente à região Nordeste, porém os argumentos utilizados por ele podiam ser facilmente extrapolados para as regiões Norte e Centro-Oeste.

⁷⁵ Que, em tese, teria ocorrido graças às intervenções do Estado brasileiro durante os períodos de crise nos preços do café no começo do século XX, que mantiveram a capacidade de consumo da elite cafeeira da região Sudeste. O estrangulamento da capacidade de importação brasileira, em decorrência da queda do preço do café, simultaneamente com a manutenção da capacidade de consumo da elite local, gerou as condições propícias para o surgimento de um tecido industrial naquela região.

Embora tenha marcado o pensamento de uma geração de estudiosos acerca da problemática regional no Brasil e tenha lançado as bases para o planeamento e elaboração das primeiras políticas regionais explícitas, a hipótese estruturalista de Celso Furtado não se verificou empiricamente com o passar do tempo, bem como alguns dos seus fundamentos teóricos se mostraram incompletos diante dos avanços na teoria económica moderna (Barros, 2011).

Diversas outras hipóteses explicativas⁷⁶ foram apresentadas para as desigualdades regionais no Brasil, apontando como fatores determinantes diferenças em atributos regionais como o clima e a qualidade do solo, a qualidade das instituições, o nível do capital social, dentre outros. Mais recentemente, Alexandre Barros⁷⁷ (2011), utilizando modelos econométricos robustos, concluiu que as desigualdades regionais no Brasil são resultantes das diferenças nos níveis de capital humano entre as regiões. Essas diferenças teriam sido geradas durante o processo histórico de formação e ocupação económica do país e se reproduziram entre as gerações, sem que as forças de mercado fossem capazes de eliminá-las. Para o autor, a equiparação dos níveis de educação entre as regiões, tanto em termos de anos de estudo quanto em qualidade, bastaria para corrigir as desigualdades regionais no Brasil.

3.2. Breve histórico da política regional no Brasil

Desde o início do século passado, o governo federal brasileiro tem implementado políticas públicas no sentido de alavancar o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do país. As primeiras políticas dessa natureza de que se tem registo, foram direcionadas às regiões Norte e Nordeste, com o objetivo de combater as dificuldades sociais provocadas pelos períodos de estiagens severas, que assolavam (e assolam até hoje) boa parte da região Nordeste⁷⁸, e de ocupar e assegurar o controlo político do vasto território Amazónico, localizado principalmente na região Norte. São consideradas iniciativas regionais precursoras a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas, em 1904, e da Superintendência de Defesa da Borracha na Amazônia, em 1912 (Brasil, 2012).

⁷⁶ Para uma revisão mais completa dessas hipóteses ver o capítulo 4 de Barros (2011).

⁷⁷ Mais uma vez, o trabalho é delimitado à região Nordeste, porém suas conclusões podem, em grande medida, ser extrapoladas para a região Norte, em função do processo histórico de formação dessas regiões possuírem semelhanças.

⁷⁸ Nomeadamente o território conhecido como Semiárido brasileiro.

Entretanto, a ideia de elaborar a nível federal uma política regional explícita e direcionada à convergência nacional, só veio à tona no Brasil durante a década de 1950. Segundo Monteiro Neto et al. (2017: 38), foi nessa altura em que se iniciou e ganhou força um movimento de criação institucional no âmbito da União, com a instituição do Banco do Nordeste (BNB), em 1952, e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, ao mesmo tempo em que surgia um esforço pioneiro de diagnóstico e planeamento regional. Esse esforço, foi materializado pela criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), capitaneado pelo célebre economista Celso Furtado, que culminou na elaboração da Política de Desenvolvimento Económico do Nordeste (PDEN) – marco inicial da política regional brasileira (Senra, 2011) – lançada em 1959. Todo esse processo, que inicialmente estava circunscrito ao Nordeste, logo se estendeu às demais regiões brasileiras (exceto à região Sudeste), com a criação do Banco da Amazônia (BASA) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia⁷⁹ (SUDAM), em 1966, da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL) e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), em 1967.

As superintendências – órgãos do governo federal desconcentrados – desempenhavam o papel de “braço forte” do governo federal nas suas regiões de atuação, com o objetivo de alcançar níveis regionais mais elevados de PIB *per capita*, por meio da atração de investimentos privados em setores industriais novos e do investimento público direto em infraestruturas económicas. Os instrumentos explícitos mais utilizados eram as isenções fiscais e os benefícios creditícios (i.e., créditos subsidiados), como mecanismos que permitiam a redução do custo de instalação e manutenção dos empreendimentos, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, no sentido de compensar as deficiências do tecido produtivo e de infraestrutura das regiões menos desenvolvidas do país (Monteiro Neto et al., 2017).

Nas décadas seguintes, que abrangeram boa parte do período militar⁸⁰, a política regional brasileira continuou a adotar uma abordagem tradicional com viés assistencialista,

⁷⁹ O termo “Amazônia” é utilizado tanto pelo BASA quanto pela SUDAM, em razão dessas duas instituições abrangerem o território legalmente considerado como bioma amazônico. Esse território, abrange a totalidade da região Norte mais dois estados fora dela. Mais adiante, na seção destinada à análise da política regional brasileira, serão ilustradas as áreas de abrangência das superintendências regionais e essa questão ficará mais clara.

⁸⁰ Que durou de 1964 até 1985.

alicerçada na teoria dos polos de crescimento de François Perroux⁸¹ (citado por Senra, 2011) e no pensamento da Escola Superior de Guerra⁸² (ESG), com intervenções *top-down* que visavam a implantação de polos regionais industriais ou agrícolas e a ocupação e integração do território nacional, via pesados investimentos em infraestruturas de transporte (Senra, 2011). No entanto, os militares atribuíram um papel preponderante às empresas estatais federais (em detrimento da atuação das superintendências), que passaram a realizar investimentos expressivos nas regiões menos desenvolvidas sob a orientação de políticas nacionais mais amplas, a exemplo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I e II (PNDs I e II), dando início a um tímido processo de desconcentração produtiva no país (Monteiro Neto et al., 2017).

No âmbito do PND II, ainda sob a égide dos militares, foram criados em 1974 os Fundos de Investimento do Nordeste (FINOR) e da Amazônia (FINAM); dois importantes fundos para o financiamento das atividades produtivas nas regiões menos desenvolvidas do país, que juntos movimentaram em média USD 360 milhões por ano de 1975 a 1980 (Senra, 2011).

Anos mais tarde, no período que sucedeu a redemocratização do país em 1985, o Brasil se deparou com uma conjuntura interna de deterioração aguda das finanças públicas nacionais e de grande desordem macroeconômica, em concomitância com um contexto externo de intensificação da globalização e de fortes pressões pela liberalização econômica dos países. Neste cenário, o governo federal se viu forçado a abandonar as estratégias desenvolvimentistas tradicionais, pautadas em onerosas intervenções governamentais, e a aderir os ditames do chamado Consenso de Washington, reduzindo significativamente as despesas públicas e privatizando diversas estatais. Tal mudança de direcionamento, deu azo à degradação progressiva da política regional no Brasil, bem como das instituições e instrumentos a ela relacionados; as superintendências regionais foram extintas, os fundos FINOR e FINAM foram suspensos e as isenções fiscais foram reduzidas.

À parte desta tendência de desmantelamento da política regional brasileira, vale destacar a criação, em 1989, dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO), que passaram a disponibilizar crédito subsidiado às atividades produtivas daquelas regiões, preferencialmente às micro e pequenas empresas

⁸¹ Perroux, François (1950), “Economic space: theory and applications”, *Quarterly Journal of Economics*, 64 (1), pp.89-104.

⁸² Órgão do governo federal, vinculado ao Ministério da Defesa, destinado à elaboração de estudos e à produção de conhecimento para o planejamento da defesa nacional.

e a pequenos produtores rurais. Além disso, em 1999, anos depois da estabilização macroeconômica em decorrência do êxito do Plano Real, o governo federal criou o Ministério da Integração Nacional (MI), com o propósito de relançar as bases para a elaboração e implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional integrada, que superasse a visão meramente assistencialista do desenvolvimento regional, em prol de uma nova abordagem que buscasse o desenvolvimento via valorização do potencial endógeno de todas as regiões.

Não obstante, a política regional, assim como a atuação do governo federal como um todo no âmbito da promoção do desenvolvimento econômico, viveu um processo de forte retrocesso, dando origem a uma espécie de “vácuo” institucional nas regiões menos desenvolvidas. Tal fato, levou os estados a preencherem esse espaço como indutores do crescimento econômico, substituindo, na atração de investimentos exógenos, os benefícios federais de outrora por isenções fiscais de tributos estaduais, em meio ao que se tornou uma verdadeira guerra fiscal entre eles, contrariando flagrantemente a própria lógica de não intervenção que vigorava à época (Senra, 2011).

Com a melhora do contexto econômico interno e externo no decorrer dos anos 2000, o governo federal se viu novamente capaz de assumir o protagonismo das políticas de desenvolvimento em geral, e das políticas regionais em particular. Desse modo, em 2003, inspirado na experiência da UE, o MI finalmente rompeu com a prática de programas de desenvolvimento isolados e propôs a criação da primeira Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I), que viria a se concretizar em 2007.

A PNDR I adotava uma compreensão inovadora da dinâmica territorial, baseada na coordenação multinível de todos os entes governamentais e no enfrentamento da questão regional em diversas dimensões (e.g., social, econômica e ambiental), dando ênfase às vantagens competitivas de cada região e estendendo o escopo de atuação da política a todo o território nacional. A política tinha como objetivo “[...] a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento [...]” (Brasil, 2007: 1) e dispunha dos seguintes instrumentos⁸³: os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO, que já haviam sido criados em 1989); os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (FDA e FDNE), criados em 2001 com o

⁸³ Os instrumentos relacionados ainda estão em funcionamento no âmbito da nova PNDR e serão analisados em mais detalhes na seção seguinte.

intuito de suprir a lacuna deixada pelo encerramento do FINAM e do FINOR, e o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), criado em 2009 para abranger o Centro-Oeste; além dos incentivos fiscais remanescentes (desde a década de 1960) às empresas que se localizassem nas áreas prioritárias da política.

Para a operacionalização desses instrumentos, o governo federal reforçou a estrutura organizacional do MI, recriando e vinculando àquele ministério a SUDAM e a SUDENE, em 2007, além da SUDECO⁸⁴, em 2009, a fim de que estas assumissem a gestão e a implementação da PNDR I, bem como a governança regional da política nas suas respectivas áreas de atuação. Por fim, considerando que os instrumentos de financiamento da PNDR I eram exclusivamente direcionados às atividades produtivas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em um sistema de créditos bancários subsidiados e de isenções de tributos incidentes sobre os lucros, foi proposta a criação de um fundo de abrangência nacional, que pudesse disponibilizar recursos expressivos não reembolsáveis a projetos estratégicos sem capacidade de geração de receitas; o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Entretanto, apesar de ser crucial para o êxito da PNDR I, o FNDR, cuja tramitação estava inserida no bojo de uma ampla reforma tributária que visava, *inter alia*, o fim da guerra fiscal entre os estados, não chegou a ser criado e acabou por cair no esquecimento do legislativo brasileiro diante do impasse em relação à reforma. Para Monteiro Neto et al. (2017), esse foi um dos principais motivos que inviabilizaram a capacidade da PNDR I de transformar a dinâmica regional, fazendo com que a política se deparasse com restrições incontornáveis à sua atuação adequada, uma vez que os seus limitados recursos minavam a sua eficácia e o poder de articulação e coordenação das superintendências e do MI, junto aos governos estaduais e municipais e, até mesmo, junto aos demais ministérios setoriais.

Adicionalmente, no que concerne às superintendências, o expetável fortalecimento institucional por parte do governo federal também não se concretizou, limitando a capacidade das mesmas para desempenharem o papel central de ente regional encarregado pela articulação e coordenação das intervenções nas regiões.

Em face da eficácia questionável e da dificuldade de governança enfrentada pela PNDR I, expostas em uma série de acórdãos do Tribunal de Contas da União, o governo federal, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República, criou, em 2018, um grupo de trabalho composto por diversos órgãos federais direta e indiretamente relacionados ao

⁸⁴ A SUDESUL não foi recriada.

tratamento da problemática regional brasileira, com o objetivo de analisar em profundidade a política e propor um novo marco legal para a mesma, corrigindo eventuais falhas no seu modelo de governança, na sua estratégia, nos seus instrumentos de atuação, nos seus objetivos, bem como outros aspetos institucionais que estivessem a inviabilizá-la.

Com efeito, foi elaborada e apresentada uma proposta⁸⁵ de revisão da PNDR I, que viria a ser aprovada por meio do Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019 (Brasil, 2019), instituindo a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), a qual constitui o objeto de estudo deste trabalho e que, portanto, será analisada em mais detalhes nas seções seguintes.

3.3. A nova PNDR

A PNDR II foi instituída com a finalidade de “reduzir as desigualdades económicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento económico, geração de renda [i.e., rendimento] e melhoria da qualidade de vida da população” (Brasil, 2019: 1). A política abrange a totalidade do país e possui carácter multinível, na medida em que busca a integração e a coordenação das ações da União, dos estados e dos municípios, bem como da iniciativa privada e não governamental, em múltiplas dimensões do desenvolvimento económico, com base em princípios como o “reconhecimento e valorização da diversidade ambiental, social, cultural e económica das regiões”; a “transparência e participação social”; a “solidariedade regional e cooperação federativa [i.e., entre os entes da federação]”; e “a sustentabilidade dos processos produtivos”.

3.3.1. Objetivos

Os seus objetivos prioritários, que foram reformulados e ampliados, são intimamente relacionados entre si e gravitam em torno do binómio competitividade e equidade, no sentido de intervenções que busquem a ativação do potencial de cada região e que garantam igualdade de oportunidades entre os cidadãos. São eles os seguintes:

⁸⁵ Pelo menos desde o início da década de 2010, já se discutia, tanto no âmbito do executivo quanto do legislativo federal, a necessidade de reformulação da PNDR I, porém sem ainda ter havido espaço ou interesse político para se avançar no sentido de uma nova PNDR.

1. “promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intra regiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos”;
2. “consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do País, de forma a considerar as especificidades de cada região”;
3. “estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração”; e
4. “fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observados critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais” (Brasil, 2019: 1-2).

O primeiro objetivo é considerado como o propósito máximo da PNDR II. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional⁸⁶ (MDR), o movimento de convergência preconizado implica o crescimento das regiões menos desenvolvidas acima da média nacional, baseado na identificação e aproveitamento das potencialidades de cada território, bem como a necessidade de tratamento diferenciado entre as regiões no que concerne à distribuição dos recursos da política, de modo que seja garantida a equidade no acesso aos serviços públicos e a redução da pobreza e da concentração dos rendimentos nas regiões menos desenvolvidas do país. O objetivo estabelece como parâmetro referencial ao desenvolvimento e à qualidade de vida, a convergência entre as regiões brasileiras e no interior delas próprias, como um fator de coesão econômica, social, territorial e inclusive política.

O segundo objetivo está relacionado à percepção de que o Brasil possui uma rede de cidades demasiado heterogênea e fragmentada, especialmente nas regiões menos desenvolvidas, com capitais superpopulosas concentradas no litoral e que padecem de graves problemas sociais, em função das grandes periferias urbanas e crescentes fluxos

⁸⁶ Informações extraídas de: Ministério do Desenvolvimento Regional, “Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR”, https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Os-4-Objetivos-Prioritarios-da-PNDR_V3.pdf [24 de maio de 2020].

O MDR é um novo ministério criado pelo governo atual a partir da fusão do Ministério da Integração Nacional (MI) com o Ministério das Cidades.

populacionais. Dessa forma, o desenvolvimento regional passaria pela consolidação de uma rede de cidades policêntrica e mais equilibrada, identificando e apoiando o crescimento de potenciais novos polos, facilitando, por conseguinte, o acesso da população em geral a serviços públicos de melhor qualidade e a oportunidades de maiores rendimentos.

O terceiro objetivo visa a atratividade e a dinamização das economias regionais, por meio da oferta de serviços públicos de melhor qualidade e outras amenidades aos cidadãos e de processos inovadores que aproveitem as potencialidades locais, tendo como foco prioritário as regiões que sofrem, sistematicamente, importantes perdas populacionais, devido ao baixo dinamismo econômico e à oferta precária de serviços.

O quarto e último objetivo é direcionado à promoção de mudanças estruturais em regiões que têm apresentado alto grau de dinamismo econômico, mas que são altamente especializadas e vulneráveis às flutuações do mercado internacional, além de serem dependentes de grandes empreendimentos primário-exportadores com baixos efeitos multiplicadores sobre o tecido empresarial local e grandes impactos ambientais.

3.3.2. A estratégia

Para o alcance dos seus objetivos, a PNDR II incentiva o empreendedorismo, a cooperação dos agentes econômicos e a inclusão produtiva nas regiões, utilizando uma abordagem territorial, apoiada na mobilização e participação social, que busca a inserção da dimensão regional no planejamento e na execução das políticas públicas do governo federal. Além disso, aposta na integração do planejamento e das intervenções nas regiões, por meio da articulação setorial e da cooperação entre os entes federativos (Brasil, 2019: 2).

A sua atuação ocorre em todo território nacional em duas escalas territoriais distintas: a macrorregional, que corresponde aos agrupamentos de estados em grandes regiões (ilustradas pela Figura 3.1), objetivando a redução das desigualdades inter-regionais; e a sub-regional, que compreende as sub-regiões especiais de tratamento diferenciado pela política (são elas o Semiárido⁸⁷, a Faixa de Fronteira⁸⁸ e as Regiões Integradas de

⁸⁷ Região que compreende boa parte dos estados do Nordeste, com exceção do Maranhão, e se estende até o norte do estado de Minas Gerais, com características naturais semelhantes marcadas pelo baixo índice pluviométrico e má qualidade do solo (vide Anexo A).

⁸⁸ Faixa de até 150 km de largura, ao longo das fronteiras terrestres do país, considerada fundamental para defesa do território nacional.

Desenvolvimento⁸⁹ (RIDEs)) e outras sub-regiões que venham a ser definidas como especiais, objetivando a redução das desigualdades intrarregionais. No âmbito dessas duas escalas de atuação, são elegíveis aos recursos da política os municípios localizados nas macrorregiões prioritárias Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os municípios localizados em qualquer das sub-regiões especiais e, além desses, os municípios localizados nas microrregiões geográficas⁹⁰ classificadas pelo MDR como prioritárias.

Na escala macrorregional, a estratégia traçada pela PNDR II se materializa por meio de três planos regionais que definem os programas, os projetos e as ações necessárias ao desenvolvimento: o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) e o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO), geridos respectivamente pela SUDAM, SUDENE e SUDECO (recriadas nos anos 2000 e atualmente vinculadas ao MDR). Alinhados a estes planos, bem como à estratégia da PNDR II, existem também os planos sub-regionais de desenvolvimento, que são geridos por comitês permanentes formados por representantes ministeriais, das superintendências, das entidades estaduais e municipais, além de representantes da sociedade civil.

Quanto aos eixos setoriais de intervenção, a PNDR II destina os recursos dos seus instrumentos de financiamento, preferencialmente, aos seguintes (Brasil, 2019: 3): *i*) desenvolvimento produtivo; *ii*) ciência, tecnologia e inovação; *iii*) educação e qualificação profissional; *iv*) infraestrutura econômica e urbana; *v*) desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e *vi*) fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos.

⁸⁹ Regiões que compreendem áreas metropolitanas que abrangem mais de um estado brasileiro.

⁹⁰ Divisão sub-regional, criada pelo IBGE a fim de constituir um recorte territorial referencial às políticas públicas no Brasil, que agrupa municípios no intuito de facilitar a divulgação de dados estatísticos, a alocação regional dos recursos públicos, bem como alinhar a atuação de municípios vizinhos em prol de interesses comuns.

Utilizando como indicadores de base o rendimento mensal *per capita* e a taxa de variação do PIB *per capita*, o MDR classifica as microrregiões brasileiras em nove tipologias distintas: alta renda com alto, médio e baixo dinamismo, média renda com alto, médio e baixo dinamismo e baixa renda com alto, médio e baixo dinamismo. A variável rendimento expressa um retrato das desigualdades regionais e a dinâmica do PIB expressa tendências de convergência ou divergência regional. Em 2018, o MDR considerou prioritárias as tipologias de baixa renda e média renda, ambas com baixo, médio e alto dinamismo.

Dentre as principais inovações trazidas pela PNDR II, estão o aperfeiçoamento do modelo de governança do desenvolvimento regional, com a estruturação de um novo e mais abrangente sistema de governança gerido à nível federal, com a finalidade de fortalecer a débil articulação e coordenação das intervenções governamentais nas diferentes escalas territoriais, além da criação de um sistema nacional centralizado de informações relacionadas ao desenvolvimento regional, com o desígnio de aperfeiçoar a avaliação e a monitorização das ações da política. Ambas as inovações serão analisadas em mais detalhes na seção seguinte.

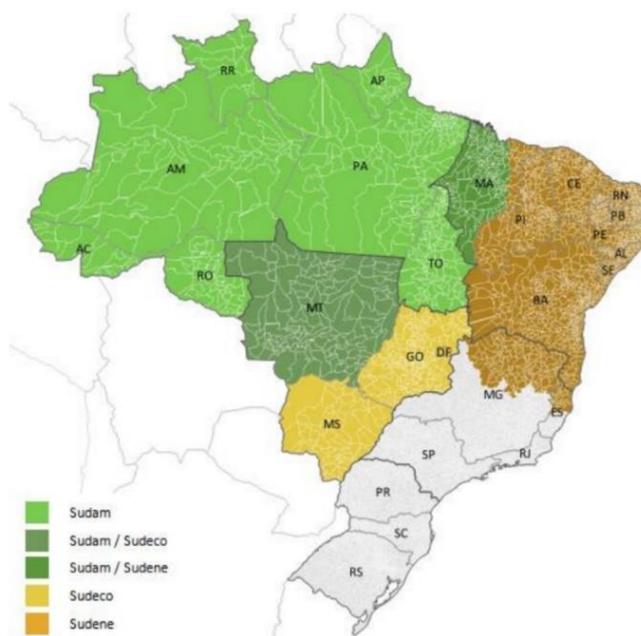
3.3.2.1. O modelo de governança

O MDR é o órgão central do governo federal no que concerne à condução da política regional; todo o arcabouço institucional especificamente direcionado à temática do desenvolvimento regional no país, desempenha suas funções sob o comando daquele ministério. Suas competências são amplas e vão desde a delimitação dos territórios elegíveis aos recursos da política, até a monitorização e avaliação dos seus resultados (em conjunto com as superintendências regionais), passando, inclusive, pela execução direta de intervenções nas regiões, com recursos orçamentais próprios. Ademais, o MDR define, anualmente, as diretrizes e orientações gerais que deverão ser observadas pelas superintendências regionais durante a gestão dos instrumentos explícitos.

As superintendências – órgãos federais vinculados ao MDR com mandato territorial definido em lei – são responsáveis pela implementação das intervenções da política nas regiões, sempre em consonância com os planos regionais de desenvolvimento. Dentre as suas competências, estão a definição de prioridades setoriais para a aplicação dos recursos, a aprovação de projetos beneficiários e a elaboração da proposta, em conjunto com o MDR, dos planos regionais de desenvolvimento⁹¹. Além disso, cada superintendência é responsável pela articulação das ações dos ministérios setoriais e dos entes federativos nos limites da sua área de atuação (ilustradas pela Figura 3.4 abaixo).

⁹¹ Submetidos à aprovação do Congresso Nacional.

Figura 3.4. – Áreas de atuação das superintendências regionais.



Fonte: Brasil (2018).

Note-se que somente a área de atuação da SUDECO corresponde exatamente à escala macrorregional (da Figura 3.1). A SUDAM abrange a área denominada de “Amazônia Legal⁹²” e a SUDENE abrange a totalidade da região Nordeste e mais parte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo (pertencentes à região Sudeste⁹³). Dessa forma, os estados do Mato Grosso e do Maranhão acabam constituindo zonas de interseção entre as áreas de atuação da SUDAM e SUDECO e da SUDAM e SUDENE, respectivamente, de modo que, nesses estados, duas superintendências desempenham a função de ente regional simultaneamente⁹⁴. Por outro lado, as regiões Sul e Sudeste não são abrangidas por nenhum ente regional, ficando a articulação e a coordenação das ações de desenvolvimento nessas regiões sob a responsabilidade direta do MDR.

⁹² Composta pelos estados do Acre, Amazonas, Amapá, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Maranhão (até o meridiano 44°). Todos legalmente considerados como pertencentes ao bioma amazônico.

⁹³ Essa extrapolação da SUDENE para a região Sudeste, deve-se ao Semiárido brasileiro (vide novamente o Anexo A), cuja tutela é atribuída à referida superintendência.

⁹⁴ O mesmo acontece com os planos regionais (PRDA, PRDNE e o PRDCO). No estado do Mato Grosso, tanto o PRDA quanto o PRDCO é utilizado como documento estratégico para o alinhamento das ações governamentais e no estado do Maranhão, a situação se repete com o PRDA e o PRDNE atuando simultaneamente.

O processo decisório em cada superintendência ocorre por meio dos seus Conselhos Deliberativos, compostos pelos governadores dos estados, pelos ministros do MDR, do Ministério da Economia (ME) e de outros ministérios setoriais, conforme a temática debatida, pelo superintendente (cargo máximo da superintendência de livre nomeação e exoneração pelo presidente da república), pelo presidente do banco regional⁹⁵ (BASA, BNB ou Banco do Brasil (BB)), por representantes de associações de prefeitos (chefes do executivo municipal), por representantes da classe empresarial e por representantes da classe trabalhadora.

As superintendências e o MDR atuam também na escala sub-regional, por meio da participação nos comitês permanentes de gestão, embora essa participação seja muito limitada e não existam, na prática, intervenções diferenciadas a essa escala territorial.

Porém, a grande novidade no arranjo de governança da PNDR II foi a estruturação, a nível federal, de um Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional (SGDR) com a finalidade “de assegurar a articulação setorial das ações do governo federal, a cooperação federativa e a participação social” (Brasil, 2019: 2). O SGDR é constituído por uma instância estratégica de governança, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPINDR), composta por ministros de Estado e presidida pelo chefe da Casa Civil da presidência da república, e por um comitê executivo, formado por representantes dos ministérios e das superintendências regionais (SUDAM, SUDENE e SUDECO).

A CPINDR visa garantir a governança horizontal da PNDR II, além de contribuir para a interlocução da União junto aos estados e municípios. Dentre as suas competências estão a inserção das reivindicações regionais na estratégia nacional e vice-versa, além de aspetos estratégicos relacionados à política, como a sua revisão, a definição de metas e indicadores, a criação de novas sub-regiões especiais, a aprovação de relatórios de avaliação e a proposição de ajuste dos seus instrumentos. O comitê executivo, por sua vez, subsidia as

⁹⁵ Os fundos da PNDR II são operacionalizados nas áreas de atuação da SUDAM, da SUDENE e da SUDECO, respetivamente, pelo BASA, pelo BNB e pelo BB. Com exceção do BB, que não é propriamente um banco regional, tendo em vista que possui atuação nacional, mas que é responsável pela operacionalização dos fundos da PNDR II na região Centro-Oeste, o BASA e o BNB são bancos públicos federais ditos regionais, em razão de terem sido criados com o propósito de contribuir para o desenvolvimento das suas regiões, via disponibilização de crédito diferenciado e ajustado às necessidades regionais. As áreas de atuação do BASA e do BNB coincidem, respetivamente, com as áreas da SUDAM e da SUDENE.

atividades da CPINDR, operacionalizando as suas deliberações e executando as tarefas de cunho técnico.

3.3.2.2. Monitorização e avaliação

O processo de monitorização e avaliação da política envolve as principais instituições regionais do governo federal (i.e., MDR, superintendências e bancos regionais). Desse modo, torna-se necessário o constante investimento em capacidade institucional transversal, no sentido de que sejam produzidos dados tempestivos e informações consistentes, de modo a viabilizar avaliações efetivamente capazes de orientar os decisores políticos e a sociedade em geral. Talvez por essa característica de partilha das responsabilidades, que acaba exigindo um esforço adicional de coordenação, a avaliação da eficácia da PNDR e dos seus instrumentos tenha sido, nos últimos anos, bastante incipiente.

Visando corrigir essa fragilidade, a PNDR II integrou os departamentos técnicos do MDR e das Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste, relacionados à produção de informações, à monitorização e avaliação e ao planeamento do desenvolvimento regional, a fim de constituírem um grupo permanente de assessoria técnica à tomada de decisões pelo governo federal: o Núcleo de Inteligência Regional (NIR). Em outras palavras, a produção de conhecimento acerca da PNDR e dos seus instrumentos de atuação, que antes era dispersa e segmentada entre as instituições regionais, passa agora a estar centralizada em um só grupo integrado e constantemente capacitado, que servirá de referência no que concerne às questões inerentes ao desenvolvimento regional no Brasil.

Além do NIR, a PNDR II criou um Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional (SNIDR), coordenado pelo MDR, com a finalidade de aperfeiçoar “a monitorização e a avaliação da PNDR e o acompanhamento da dinâmica regional brasileira” (Brasil, 2019: 2). O SNIDR é alimentado continuamente com um fluxo de informações gerenciais informatizadas, relacionadas às aplicações dos instrumentos de financiamento da política. Além de compilar essas informações, o sistema pode receber e compartilhar dados com os “demais órgãos e entidades públicos, com organizações da sociedade civil e com os estados e os municípios [...] com o objetivo de monitorar e avaliar os instrumentos financeiros, os planos, os programas e as ações da PNDR”, podendo, ainda, constituir uma base de informações que “viabilizem a cooperação internacional com vistas à integração de políticas brasileiras e dos países da América Latina” (Brasil, 2019: 7).

3.3.2.3. Os instrumentos explícitos de intervenção

Os principais instrumentos explícitos de intervenção (i.e., destinados exclusivamente ao financiamento do desenvolvimento regional) da PNDR II são os seguintes:

1. os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO);
2. os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO); e
3. os incentivos e benefícios fiscais.

Os Fundos Constitucionais, criados em 1989, com o objetivo de “contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste”, beneficiam produtores rurais e empresas de quase todos os setores e portes localizados nessas regiões, com tratamento prioritário aos pequenos produtores e às micro e pequenas empresas, ofertando crédito em condições facilitadas e em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento, como forma de compensar o atraso social, econômico e tecnológico daquelas regiões.

São, de longe, o instrumento de maior alcance e que movimenta o maior volume de recursos no âmbito da PNDR II, disponibilizando, em 2020, aproximadamente BRL 44.100 milhões (FNO: BRL 7.700 milhões⁹⁶; FNE: 29.300 milhões⁹⁷; FCO: 7.100 milhões⁹⁸) para o financiamento do setor produtivo das três regiões supramencionadas.

A gestão de cada fundo é compartilhada pelas instituições regionais da seguinte forma: O MDR estabelece as diretrizes e orientações gerais norteadoras da aplicação dos recursos; as superintendências regionais (via Conselhos Deliberativos) estabelecem os setores prioritários para a aplicação dos recursos e aprovam a programação financeira de cada exercício, além de avaliarem anualmente, em conjunto com o MDR, os resultados das aplicações; já os bancos regionais são as instituições financeiras que operacionalizam os

⁹⁶ Informações extraídas de: Banco da Amazônia, “*Plano de Aplicação de Recursos Financeiros FNO 2020*”, file:///C:/Users/tulio/Downloads/Plano_Aplicacao_Recursos_FNO_2020_v2.pdf [24 de maio de 2020].

⁹⁷ Informações extraídas de: Banco do Nordeste, “*Programação Regional FNE 2020*”, https://www.bnb.gov.br/documents/80786/208762/Programacao_FNE_2020_13022020.pdf/070e0bd4-86e3-2308-ccde-e20dedc8f942 [24 de maio de 2020].

⁹⁸ Informações extraídas de: Banco do Brasil, “*Programação FCO 2020*”, <https://www.industriaecomercio.gov.br/files/cartas-e-documentos/programacao-fco/Programa%C3%A7%C3%A3o%20do%20FCO%20para%202020%20-%20V.2.pdf> [24 de maio de 2020].

financiamentos, ou seja, selecionam e aprovam os projetos, liberam os recursos, monitoram a correta aplicação dos mesmos e efetuam as cobranças de reembolso, assumindo o risco de crédito das operações.

Os Fundos Constitucionais são assim denominados, em razão da origem dos seus recursos estar prevista na própria CRFB 88, que destinou 3% da arrecadação da União, proveniente dos impostos sobre o rendimento e dos produtos industrializados, para o financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, garantindo, assim, a esses fundos a continuidade dos seus financiamentos, bem como os tornando imunes às ingerências conjunturais e políticas. A distribuição daquele percentual entre os três fundos é definida em lei da seguinte forma: 0,6% para o FNO; 0,6 para o FCO; e 1,8% para o FNE. Essa distribuição é estanque e não está condicionada a qualquer parâmetro objetivo que permita a sua revisão.

Os Fundos de Desenvolvimento, por sua vez, foram criados em 2001 com a finalidade de financiar grandes empreendimentos – essencialmente infraestruturas de transporte e de geração e distribuição de energia, além de grandes empreendimentos industriais – com elevados efeitos multiplicadores em suas áreas de atuação. Diferentemente dos Fundos Constitucionais, a dotação dos Fundos de Desenvolvimento é mais reduzida e depende do cenário político, já que está consignada no Orçamento Geral da União (OGU) aprovado anualmente pelo Congresso Nacional. Em 2020, os três Fundos de Desenvolvimento disponibilizam aproximadamente BRL 1.263 milhões⁹⁹ (FDA: BRL 358,4 milhões; FDNE: BRL 687,4 milhões; FDCO: BRL 217,9 milhões) ao financiamento de grandes empreendimentos, quantia de expressão muito reduzida diante dos elevados investimentos necessários à implantação desse tipo de empreendimento.

Sua lógica de atuação é muito semelhante à dos Fundos Constitucionais, tendo em vista que disponibilizam crédito em condições facilitadas a atividades produtivas, com a diferença de que os Fundos de Desenvolvimento são destinados exclusivamente a grandes empreendimentos localizados nas áreas de atuação das superintendências regionais, enquanto os Fundos Constitucionais atendem basicamente a empreendimentos de todos os portes, desde que localizados em uma das macrorregiões alvo. Os Fundos de Desenvolvimento também são geridos de modo compartilhado pelas instituições regionais,

⁹⁹ Informações extraídas de: Portal da Transparência, “*Orçamento da Despesa Pública*”, <http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/despesas?ordenarPor=ano&direcao=desc> [24 de maio de 2020].

exatamente como acontece com os Fundos Constitucionais, com a diferença de que a seleção dos projetos é feita diretamente pelas superintendências, que posteriormente os encaminham para a análise dos bancos regionais.

Vale observar, que os Fundos de Desenvolvimento, ao direcionarem seus recursos aos empreendimentos localizados nas áreas de atuação das superintendências regionais (Figura 3.4), acabam gerando estados que são financiados por dois Fundos de Desenvolvimento simultaneamente, como o caso do estado do Mato Grosso que é financiado pelo FDA e FDCO, e o caso do estado do Maranhão, que é financiado pelo FDA e FDNE. Outra constatação digna de nota e que também causa estranheza, é a de que não existe uma segmentação clara para as intervenções dos Fundos Constitucionais e dos Fundos de Desenvolvimento, uma vez que os primeiros “sombreiam” as intervenções dos segundos, dispondo de uma capacidade orçamental muitas vezes superior. Tais constatações, ajudam a perceber a razão pela qual os Fundos de Desenvolvimento possuem baixo alcance e têm sido constantemente fragilizados no âmbito da política regional brasileira.

O instrumento seguinte da PNDR II, os incentivos e benefícios fiscais, foram criados, na forma como se encontram atualmente, em 2001, com o propósito de atrair (ou ajudar a manter) empreendimentos para as áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE. Entretanto, a utilização deste tipo de instrumento, no âmbito de estratégias de desenvolvimento regional no Brasil, é bem mais antiga e remonta a meados da década de 1960.

Os incentivos e benefícios fiscais utilizados pela PNDR II são diversos, contudo os de maior relevo são: a redução de 75% do imposto sobre o rendimento devido por pessoas coletivas que possuam projetos, localizados na área de atuação da SUDAM ou da SUDENE, de implantação, modernização, diversificação ou ampliação em setores econômicos considerados prioritários para o desenvolvimento regional; e o direito ao reinvestimento em máquinas e equipamentos de 30% (dos 25% remanescentes) do imposto sobre o rendimento devido por pessoas coletivas que possuam empreendimentos, localizados na área de atuação da SUDAM ou da SUDENE, em setores econômicos considerados prioritários para o desenvolvimento regional. A gestão dos incentivos e benefícios fiscais é feita pelas superintendências regionais, que rececionam e aprovam os pleitos, bem como monitorizam e avaliam os incentivos concedidos. Entretanto, a definição dos setores da economia considerados prioritários, ou seja, que poderão ou não ser beneficiados, é feita unilateralmente por meio de decreto presidencial.

Para 2020, a previsão da Receita Federal do Brasil (RFB) é de que aproximadamente BRL 10.000 milhões¹⁰⁰ (SUDAM: BRL 4.300 milhões; SUDENE: BRL 5.700 milhões) sejam destinados aos setores produtivos considerados prioritários nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE, através das duas principais modalidades de incentivos fiscais mencionadas.

3.4. Análise da nova PNDR à luz do paradigma atual e da experiência internacional

A começar pelos novos objetivos, embora estejam todos relacionados à promoção da eficiência econômica e da equidade, há que se fazer algumas ressalvas após analisá-los *vis-à-vis* à fundamentação da abordagem *place-based* (vista na seção 1.3.2).

A primeira delas, prende-se à utilização da convergência como um parâmetro referencial ao que seria desejado às regiões subdesenvolvidas. Como dito anteriormente, a convergência pode ser “má” e não necessariamente implicar o crescimento das regiões menos desenvolvidas acima da média nacional, bastando, para isso, que haja uma desaceleração das regiões desenvolvidas. Além disso, o objetivo de convergência pode induzir medidas contraproducentes, em que os decisores políticos são levados a penalizar as regiões mais dinâmicas em favor de outras que, definitivamente, não alcançarão melhores níveis de desenvolvimento. Mesmo no que se refere estritamente à equidade, a definição de um objetivo de convergência, sem considerar que as preferências dos indivíduos são naturalmente diferentes, pode culminar no que Fabrizio Barca chamou de “abordagem *place-based* despersonalizada”, ou seja, políticas que buscam equiparar todas as regiões, esquecendo-se de considerar o que pensam as pessoas que nelas residem.

A segunda, tem que ver com o objetivo de consolidar uma rede policêntrica de cidades. No capítulo I, restou demonstrado que um dos principais fatores catalisadores do crescimento econômico das regiões são as economias de aglomeração, surgidas em razão da concentração da mão de obra e serviços especializados e da presença de *clusters* nos centros urbanos. Assim, é imperioso prevenir que o referido objetivo da PNDR II, seja perseguido através de medidas que restrinjam processos espontâneos de crescimento dos centros urbanos mais dinâmicos do país. Isso seria, novamente, uma medida ineficiente que

¹⁰⁰ Informação extraída de: Receita Federal do Brasil, “*Gastos Tributários – Previsões PLOA*”, <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa> [24 de maio de 2020].

incentivaria a desconcentração da atividade económica, em prejuízo dos centros urbanos mais dinâmicos. O estímulo ao surgimento de novos centros urbanos deve, portanto, pautar-se sempre nas potencialidades intrínsecas de cada região, e os problemas de exclusão social no âmbito de cidades muito populosas, devem ser enfrentados com intervenções que visem a equidade pela melhoria das condições de vida da população excluída, ao invés de medidas de estímulo à migração populacional.

Ato contínuo, no que concerne à estrutura conceitual que fundamenta a estratégia de atuação da PNDR II, é possível afirmar que a mesma está, predominantemente, alinhada com o *modus operandi* das políticas *place-based*. Sustenta essa afirmação o fato de a PNDR II buscar atender a todas as regiões do país através de uma abordagem territorial, baseada no ajuste das intervenções ao contexto regional e na utilização da participação social, bem como do debate democrático entre as partes interessadas, como ferramentas à correta identificação e agregação do conhecimento regional.

Nessa mesma linha de argumentação, a aderência conceitual da estratégia de atuação da PNDR II às políticas *place-based*, também se observa nos seguintes pontos: *i*) nos eixos setoriais de intervenção, que condizem com o que aponta a teoria económica moderna acerca dos fatores fundamentais ao crescimento económico das regiões, vislumbrando, adicionalmente à promoção da eficiência económica, a necessidade de intervenções direcionadas à equidade; *ii*) no papel de agente exógeno exercido pelas superintendências regionais, pertencentes ao quadro institucional do governo federal, que implementam a política nas regiões e diligenciam (em tese) a ampla participação dos atores locais interessados e a coordenação e integração das ações junto aos ministérios setoriais, bem como junto aos demais entes federativos e à iniciativa privada; *iii*) no uso de instrumentos de planeamento para o alinhamento das ações das diversas partes intervenientes no processo de desenvolvimento regional, nomeadamente os planos regionais elaborados pelas superintendências, com o propósito de estabelecer uma estratégia clara e consensual que seja norteadora dos agentes; *iv*) na importância atribuída a procedimentos consistentes de monitorização e avaliação, que possibilitem o acúmulo de um aprendizado institucional e a produção de conhecimento público (que ajudam na priorização dos recursos), de modo a garantir a legitimidade da política perante a sociedade e a facilitar o seu escrutínio, manifesta especificamente através da criação do NIR e do SNIDR, mecanismos que visam suprir a tradicional carência de avaliação e monitorização na política regional brasileira; e *v*) na aposta num arranjo de governança multinível, que se pretende territorializado, e que também foi alvo de melhoramentos com a criação do SGDR.

Todavia, ao se alargar a lente de análise para além do campo meramente conceitual, adentrando na observação da realidade prática da PNDR II, surgem novos aspetos que contrastam com o que foi abordado nos capítulos anteriores e que, portanto, serão objeto de críticas e/ou proposições a seguir.

Embora a nova PNDR tenha criado o SGDR para o reforço da sua governança, tudo indica que esse novo sistema, cujos pilares são a CPINDR e o seu comité executivo, favorecerá, não se sabe ainda até que ponto, essencialmente a coordenação horizontal dos órgãos federais, com efeito muito limitado no que concerne à governança regional da política, sabidamente um dos pontos deficitários da experiência regional brasileira. Desse modo, a despeito da criação do SGDR, o ajuste da governança regional permanece um desafio não totalmente superado, para o qual as lições apreendidas pela análise das experiências internacionais no capítulo II, podem ser esclarecedoras de um caminho a seguir.

O caso australiano demonstrou como a ausência de uma governança regional efetiva, viabilizada por meio da presença de uma entidade regional forte e que seja claramente identificada pelos agentes como a “instância máxima” no que se refere ao desenvolvimento da região, pode culminar na fragmentação das intervenções regionais. Essa relação direta entre a ausência de uma governança regional efetiva e a fragmentação das intervenções regionais, parece ser o que acontece no Brasil, onde as superintendências regionais, presumivelmente os órgãos que deveriam ocupar o espaço de “instância regional máxima” com capacidade e autoridade para a tomada de decisões a nível regional, têm sido sistematicamente enfraquecidas, em favor do MDR e dos bancos regionais, que assumiram o protagonismo dos assuntos regionais, executando diretamente intervenções nas regiões, paralelamente aos demais ministérios setoriais, de forma bastante dispersa. Soma-se a isso, o fato de que as superintendências regionais possuem áreas de atuação justapostas, tornando a governança regional da PNDR II ainda mais desordenada e frágil.

Apesar dos bancos regionais serem, igualmente às superintendências, instituições localizadas em escala territorial mais próxima das regiões e que poderiam, por essa razão, ser elevados ao posto de “instância regional máxima”, isso não seria recomendável, tendo em vista que, concomitantemente à atuação como bancos de desenvolvimento, esses bancos regionais possuem atuação comercial, o que, na prática, acaba criando interesses internos antagónicos ao desenvolvimento regional. A promoção de atividades relevantes para o desenvolvimento regional é, geralmente, associada a riscos maiores e retorno incerto, ao passo que as operações bancárias tradicionais são mais rentáveis e com menor risco.

Consequentemente, essa atuação em frentes antagônicas tem levado os bancos regionais a preferir a promoção do desenvolvimento regional nos seus portfólios, em favor de operações mais rentáveis, até mesmo para alcançarem os níveis de exposição ao risco de crédito exigidos pelo Banco Central, em conformidade com os acordos de Basileia.

Desse modo, é possível arguir, à luz da experiência australiana, que a resolução do problema da governança regional no Brasil, passa, necessariamente, pela centralização nas superintendências das ações da PNDR II, e pela ascensão destas à condição de “instâncias máximas” do desenvolvimento regional, dotando-as de legitimidade, recursos suficientes, capacidade e autoridade para a tomada de decisões a nível regional. Ademais, faz-se igualmente necessário o ajuste da área de atuação da SUDAM, delimitando-a à macrorregião Norte, de modo a eliminar a justaposição de áreas de abrangência nos estados do Mato Grosso e do Maranhão.

Outra constatação prática concernente à governança que importa mencionar, é a de que, apesar da política possuir abrangência nacional, nem todas as regiões possuem uma superintendência regional. Nestas regiões, a governança regional fica sob a responsabilidade do MDR. Porém, argumentou-se em decorrência da análise da experiência canadiana, que o posicionamento territorial da entidade responsável pela governança regional, deve resultar da conjugação adequada entre proximidade, que garanta informações precisas acerca das regiões, e distanciamento, que salvaguarde as estratégias de interesses rentistas e de uma visão estritamente regional desalinhada dos objetivos nacionais. Assim, aquele ministério estaria demasiado distante da realidade regional e, portanto, mais adequado seria a criação de uma nova superintendência regional¹⁰¹ com mandato territorial mais próximo das regiões Sul e Sudeste, exatamente como acontece com as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Quanto à unidade territorial utilizada como objeto das intervenções, apesar da política conceitualmente incidir sobre duas escalas territoriais distintas: a macrorregional e a sub-regional, o processo de planejamento e a execução dos instrumentos da PNDR II utilizam, na prática¹⁰², as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste como alvo. A elaboração dos planos regionais de desenvolvimento, a definição da programação financeira e dos setores prioritários dos Fundos Constitucionais e dos Fundos de Desenvolvimento, bem

¹⁰¹ Por possuírem poucos estados (sete no total), as regiões Sul e Sudeste poderiam ser abrangidas por apenas uma superintendência regional.

¹⁰² Existem planos sub-regionais, porém, de um modo geral, a atuação das superintendências (e do próprio MDR) nessa escala territorial é mínima, devido à falta de recursos.

como a seleção dos setores prioritário para efeito dos incentivos fiscais, adotam sempre como territórios de base aquelas regiões, sem qualquer diferenciação de territórios de menor escala no interior delas. Em outras palavras, na PNDR II a escala territorial de governança se confunde com a escala territorial de intervenção, em que todo o esforço de desenvolvimento regional acaba sendo pensado e direcionado às áreas de atuação das superintendências, com uma visão regional generalista, míope das especificidades locais.

A delimitação de regiões-alvo de tamanha extensão, torna impraticável a identificação e agregação do conhecimento regional, bem como inviabiliza uma unidade identitária entre os indivíduos que nelas residem, tão importante para o êxito de qualquer estratégia *place-based*, conforme o estudo do caso canadense demonstrou. Essas duas consequências negativas, impedem a genuína mobilização dos atores locais e a apropriação das estratégias elaboradas como objetivos comuns e consensuais, tornando-as suscetíveis¹⁰³ à captura por interesses rentistas das elites locais, especialmente aquelas com maior poder de pressão sobre o governo federal. Como foi dito, em cenários como esse, os resultados das intervenções se tornam economicamente insustentáveis no médio prazo e tendem a desenvolver uma cultura regional de dependência do auxílio externo.

Portanto, mais apropriado seria a utilização de uma escala territorial menor como alvo das intervenções de desenvolvimento regional, e que fosse simultaneamente utilizada (se possível) por outras políticas setoriais¹⁰⁴ no Brasil, de modo a estimular a formação de uma identidade regional nesses territórios (ou a observar processos identitários já consolidados), que propicie o engajamento autêntico da população local na identificação do conhecimento regional, e a evitar a coexistência de uma miríade de unidades territoriais de intervenção. O mesmo raciocínio se aplica aos Conselhos Deliberativos das superintendências, que atuam somente a nível macrorregional, mas que, por constituírem o meio mais adequado de agregação e identificação do conhecimento regional, tendo em vista que possibilitam um fórum de debate democrático entre as partes interessadas e a participação dos atores locais, deveriam atuar em escalas territoriais mais próximas da população local.

¹⁰³ Vale lembrar que essa suscetibilidade à captura é ainda maior em um contexto de debilidade da avaliação e produção de conhecimento acerca da política, exatamente como ocorre no Brasil.

¹⁰⁴ Naturalmente, outras políticas setoriais (e.g., de agricultura, da saúde, urbana, etc.) possuem unidades territoriais de intervenção distintas, de acordo com as suas especificidades. Por limitação de escopo, a questão de qual unidade territorial de intervenção poderia ser utilizada simultaneamente pelo maior número possível de políticas setoriais no Brasil, de modo a estimular a formação de uma identidade regional, não será analisada neste trabalho, constituindo um tema relevante para estudos futuros.

No que concerne aos instrumentos explícitos de intervenção da PNDR II, a constatação mais eminente é a de que todos os instrumentos são anteriores às duas versões da PNDR e, talvez por essa razão, anacrônicos e incrustados de premissas ultrapassadas, mais próximas da abordagem que era utilizada pelo paradigma tradicional das políticas regionais, em evidente contradição com os próprios fundamentos conceituais da nova política. Em todo o arcabouço de normas que regulamentam o funcionamento dos Fundos Constitucionais, dos Fundos de Desenvolvimento e dos Incentivos Fiscais, está presente a ideia de que a superação das desigualdades regionais deve ocorrer pela atração de investimentos e (grandes) empreendimentos exógenos, e de que o Estado deve compensar, via subsídios, o setor produtivo localizado nas regiões subdesenvolvidas do país, em razão das desvantagens locacionais inerentes a essas regiões.

Ao longo deste trabalho, ficou claro que a abordagem atual das políticas regionais abandonou esta visão, redirecionando as intervenções à promoção da competitividade das empresas domésticas e ao aproveitamento de potenciais endógenos de desenvolvimento, por meio da superação das falhas de mercado que impedem a inovação, do estímulo à cooperação e ao compartilhamento de conhecimento entre as empresas locais, da melhoria da capacidade institucional e do fornecimento de bens e serviços públicos. Em outras palavras, as intervenções deixaram de estar pautadas pela negativa – i.e., assistir as regiões subdesenvolvidas pelo que elas não possuem – e passam a olhar as regiões pela positiva – i.e., assistir as regiões a explorar potenciais endógenos que possam lhes proporcionar vantagens comparativas.

Com efeito, é essencial, atualmente, que as modalidades de apoio das políticas regionais sejam abrangentes e flexíveis, e que constituam um “*mix*” de instrumentos reembolsáveis e não reembolsáveis, que atendam às necessidades específicas do setor produtivo e da administração pública de cada região, exatamente como o estudo do caso da UE aludiu, considerando que grande parte das intervenções necessárias nas regiões subdesenvolvidas é, geralmente, relativa ao fornecimento de bens e serviços públicos (e.g., educação, formação profissional, I&D, água e esgoto, transporte, saúde, etc.) e à estruturação das capacidades institucionais locais, que não possuem capacidade de gerar receitas.

Contudo, não é o que ocorre na nova PNDR. Seus instrumentos explícitos são estanques e direcionados exclusivamente ao setor produtivo, em um sistema de créditos bancários subsidiados e de isenções de tributos incidentes sobre os lucros, o que demonstra a necessidade de se retomar o debate acerca da criação de um fundo nacional nos moldes do FNDR, que disponibilizasse recursos não reembolsáveis a projetos públicos ou privados

sem fins lucrativos, desde que manifestamente condizentes com o interesse regional e que fossem inviáveis na ausência do apoio.

Além de disponibilizar recursos às demais regiões não abrangidas pelos instrumentos atuais da PNDR II e de possibilitar apoios mais eficazes a entes públicos, esse novo fundo, desde que devidamente combinado com os novos mecanismos de monitorização e avaliação, facultaria à PNDR II a implementação de uma governança por contratos, na forma da utilizada na UE, capaz de ajustar a política a dissemelhanças institucionais, económicas e sociais, ou então a desafios transitórios que atinjam de forma assimétrica a cada ente federativo, em que estes, por meio da definição de condicionalidades como contrapartida dos recursos disponibilizados, seriam forçados a alinhar as ações e estratégias de desenvolvimento local às estratégias regionais e nacionais, submetendo-se à constante avaliação e monitorização dos seus esforços. Adicionalmente, a criação de um fundo estável e com recursos significativos destinados a apoios não reembolsáveis no âmbito da política regional, aumentaria o poder de “barganha” das superintendências junto aos demais entes federativos e aos demais ministérios setoriais, contribuindo para a consolidação destas como “instâncias máximas” do desenvolvimento regional e, conseqüentemente, maximizando a governança regional de que a PNDR sempre se ressentiu.

Quanto à forma como estão arquitetados os fundos existentes, deve-se alertar para algumas falhas mais evidentes. Primeiro, não há complementaridades entre as intervenções dos Fundos Constitucionais e dos Fundos de Desenvolvimento, tendo em vista que ambos “atendem” ao mesmo público-alvo: grandes empreendimentos. Segundo, os três Fundos de Desenvolvimento atuam em áreas sobrepostas, gerando estados que são financiados por dois Fundos de Desenvolvimento simultaneamente. Terceiro, não há a exigência de qualquer condicionalidade das empresas beneficiadas, além de que inexistem financiamentos não convencionais que ajudem a superar falhas típicas do mercado creditício relacionadas à promoção da inovação, como, por exemplo, apoios financeiros mediante capital de risco (e.g., *private equity* ou *venture capital*) ou garantias públicas em empréstimos. Quarto e último, a regra de afetação regional dos recursos é estanque e não segue critérios objetivos.

No que tange especificamente aos incentivos fiscais, levantam-se, a seguir, algumas críticas adicionais.

Primeiro, conforme alerta Raul Lopes nas suas aulas do Mestrado em Economia e Políticas Públicas, existe uma contradição interna no uso deste tipo de instrumento. De um lado, a concessão dos benefícios está ligada à ideia de que as empresas não se localizariam

voluntariamente (pelo menos em uma quantidade socialmente desejável) nas regiões subdesenvolvidas – em função dos custos associados à infraestrutura precária, à má qualificação da mão de obra ou à distância dos mercados centrais –, e do outro, os incentivos concedidos incidem sobre o imposto de rendimento que possui como base de cálculo os lucros. Ora, se uma determinada empresa obtém lucro mesmo quando localizada em uma região dita subdesenvolvida, qual a razão de isentá-la de parte do seu imposto devido? Partindo-se do princípio de que a intervenção pública é justificável somente quando, na sua ausência, o livre mercado não oferece as condições necessárias ao funcionamento de determinado segmento produtivo socialmente desejável, o próprio lucro não seria por si só um fator de mercado que levaria as empresas a voluntariamente se localizarem nas regiões-alvo? Com isso, não seriam esses incentivos ineficientes do ponto de vista da aplicação dos escassos recursos públicos?

Segundo, essa modalidade de apoio às empresas já existe na política regional brasileira há pelo menos cinco décadas, de modo que as empresas que se localizaram nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE, graças a esses benefícios, já teriam desencadeado efeitos multiplicadores a montante e a jusante sobre o setor produtivo local, fazendo surgir fornecedores e mão de obra locais especializados e, conseqüentemente, efeitos de aglomeração autossustentáveis e independentes da manutenção do benefício. Se assim não fosse, os empreendimentos atraídos estariam a funcionar como “enclaves”, sem o impacto desejado sobre as regiões, e o uso dos incentivos seria igualmente ineficiente, correspondendo exatamente ao clássico tipo de intervenções exógenas denominadas por Robyn Eversole (2017) como “*smokestack chasing*” (i.e., “caça às chaminés”).

Terceiro, a definição dos setores prioritários para efeito da concessão dos incentivos é feita via decreto presidencial, de forma totalmente dissociada da PNDR e com fortes indícios de atender a interesses setoriais (Coêlho, 2017: 85), sem diferenciação dos setores prioritários¹⁰⁵ no interior das macrorregiões beneficiárias. Além de que não existe, quer para os incentivos fiscais, quer para os fundos, qualquer condicionalidade imposta aos beneficiários.

Em síntese, são necessárias, portanto, adequações nos instrumentos explícitos da PNDR II, recomendando-se os seguintes: *i*) o ajuste da atuação dos fundos para que os recursos disponibilizados ao setor produtivo das regiões beneficiárias sejam complementares e, no

¹⁰⁵ Como foi dito, não há diferenciação territorial, dentro das macrorregiões beneficiárias, dos setores prioritários de qualquer dos instrumentos explícitos.

caso específico dos Fundos de Desenvolvimento, para que não haja dupla incidência sobre os estados do Maranhão e do Mato Grosso. A complementaridade poderia ser alcançada com a criação de novas modalidades de financiamento através dos Fundos de Desenvolvimento, que possibilitassem, efetivamente, a superação das falhas típicas do mercado creditício relacionadas à inovação. Além disso, a imposição de condicionalidades aos beneficiários de ambos os fundos, poderia maximizar o benefício social dos recursos públicos utilizados nos financiamentos, exigindo, por exemplo, investimentos em capital humano; *ii*) a definição de critérios objetivos para a afetação regional dos recursos dos fundos, priorizando, efetivamente, as regiões com piores indicadores socioeconômicos; e *iii*) a criação de um fundo nacional destinado a apoios não reembolsáveis a entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, dada a relevância de um fundo dessa natureza para a eficácia da política regional brasileira, que, considerando o atual contexto de escassez de recursos no âmbito do Estado brasileiro, poderia ser parcialmente financiado pela não prorrogação da vigência dos incentivos fiscais (legalmente prevista até 31 de dezembro de 2023), tendo em vista as inconsistências supramencionadas e a ausência de avaliações fiáveis que demonstrem uma relação de causalidade entre o uso desses incentivos e o desenvolvimento regional no Brasil.

Evidentemente, o uso de recursos que antes eram exclusivamente destinados às áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE para o financiamento de um novo fundo de abrangência nacional, levantaria resistência por parte dos representantes políticos dos estados compreendidos por aquelas áreas, de maneira que seria justo e necessário obter outras fontes de recursos que incidissem predominantemente sobre as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste (excetuando-se o Mato Grosso), além de criar parâmetros objetivos para a afetação regional dos recursos que beneficiassem, sobretudo, as regiões Norte e Nordeste, onde se encontram os piores indicadores socioeconômicos do país. Porém, essa é uma questão que ultrapassa os limites deste trabalho e que deve ser analisada no âmbito do próprio governo federal.

O que se pode inferir, por hora, é que apenas a retomada pela União da arrecadação dos incentivos concedidos no âmbito da política regional brasileira, já proporcionaria milhares de milhões de reais a apoios não reembolsáveis que, combinados adequadamente com recursos de outras políticas setoriais, representariam um impulsor sem precedentes do desenvolvimento regional no Brasil.

Conclusão

Em face de tudo o que foi dito acerca do paradigma atual das políticas regionais e das lições obtidas pelo estudo das experiências regionais australiana, canadiana e europeia, conclui-se que, paradoxalmente à própria fundamentação conceitual da nova PNDR, a sua estrutura institucional e os seus mecanismos internos de intervenção no território são anacrônicos e vão no sentido oposto ao que se defende atualmente no que diz respeito a políticas regionais. Metaforicamente, como alguém terá dito, é como se a política padecesse de uma esquizofrenia sintomática em que as suas ações não condizem com os seus pensamentos.

Consequentemente, embora o arcabouço conceitual que fundamenta a nova PNDR seja, grosso modo, adequado, faz-se necessária uma reforma, quer da sua estrutura institucional, quer dos seus instrumentos, tendo em vista que ambos possuem flagrantes inadequações.

Apesar das mudanças nos campos da governança e da avaliação e monitorização terem conduzido a política regional brasileira no rumo certo, não serão suficientes para a correção dos conhecidos problemas de governança e eficácia questionável da política. A impressão é a de que existe uma inércia política para a implementação das mudanças necessárias, o que vai ao encontro da visão de que a PNDR se encontra capturada de tal forma por interesses setoriais que a impessoalidade e o bem comum tenham se perdido. Obviamente, essa percepção reflete um juízo de valor do autor e carece de uma análise mais aprofundada.

Ressalta-se que este estudo, em que pese ter se baseado em referenciais consistentes, está sujeito a falhas e de modo algum pretende esgotar a problemática relacionada à política regional brasileira. O que se buscou foi, tão somente, discorrer sobre as falhas mais proeminentes da política, de modo a elencar as críticas e proposições vistas como mais urgentes à orientação dos decisores políticos. Nessa linha, as proposições feitas no decorrer da seção anterior foram sintetizadas e apresentadas no Anexo B, para que possam, se oportuno, alinhavar o debate relacionado à superação das desigualdades regionais no Brasil.

Por fim, outros estudos são necessários à obtenção de respostas a questões que não foram devidamente aprofundadas, como por exemplo, qual deve ser, precisamente, a escala territorial de intervenção da nova PNDR e das demais políticas setoriais no Brasil, para que se estimule o surgimento de uma identidade regional? Se os incentivos fiscais e os subsídios creditícios concedidos estão ou não a infligir um efeito de *crowding out* sobre os investimentos privados das empresas beneficiárias? Ou ainda, como garantir às superintendências regionais a legitimidade e autonomia de que necessitam para a tomada de decisões a nível regional e como, propriamente, esse processo decisório deve ocorrer?

Bibliografia

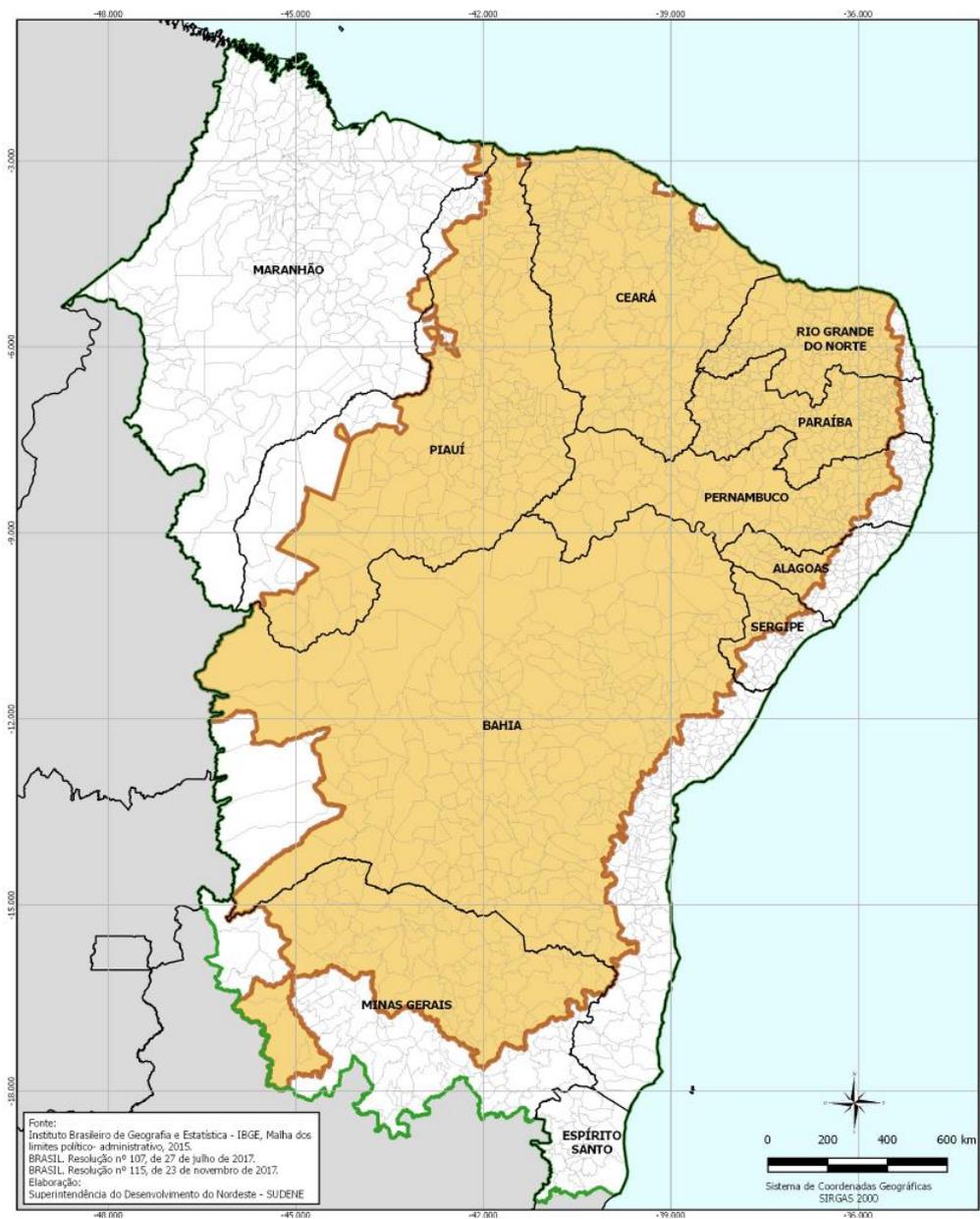
- Acemoglu, Daron; Robinson, James A. (2000), “Political Losers as a Barrier to Economic Development”, *American Economic Review*, 90 (2), pp.126-130.
- Banco Mundial (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington, DC, World Bank.
- Barca, Fabrizio et al. (2012), “The Case for Regional Development Intervention: Place-based versus Place-neutral Approaches”, *Journal of Regional Science*, 52 (1), pp.134-152.
- Barca, Fabrizio (2009). “An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations”, *Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hubner*, Bruxelas, Comissão Europeia.
- Barca, Fabrizio (2011), “Alternative Approaches to Development Policy”, em *OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies*, OECD Publishing, pp.215-225.
- Barros, Alexandre (2011), *Desigualdades Regionais no Brasil: natureza, causas, origens e soluções*, Rio de Janeiro, Elsevier.
- Berkowitz, Peter et al. (2017), "The European Union's experiences with policy conditionalities." *Background paper prepared for the seminar "Conditionalities for More Effective Public Investment"*, Paris, OECD. Vol. 28. 2017.
- Bradford, Neil (2010), *Regional Economic Development Agencies in Canada: Lessons for Southern Ontario*, Toronto, Mowat Centre.
- Bradford, Neil; Wolfe, David (2013), “Governing regional economic development: innovation challenges and policy learning in Canada”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6 (2), pp.331-347.
- Brasil (1988), *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, Brasília, Casa Civil da Presidência da República.
- Brasil (2007), *Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, Brasília, Casa Civil da Presidência da República.
- Brasil (2012), *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*, Brasília, Ministério da Integração Nacional.
- Brasil (2016), *Acórdão nº 2388/2017*, Brasília, Tribunal de Contas da União.
- Brasil (2018), *Abrangência Geográfica das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil*, Brasília, Senado Federal.
- Brasil (2019), *Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2020. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional*, Brasília, Casa Civil da Presidência da República.
- Buultjens, Jeremy et al. (2012), “The Establishment of Regional Development Australia Committees in Australia: Issues and Initiatives for the Future”, *Australasian Journal of Regional Studies*, 18 (2), pp.182-205.
- Capello, Roberta (2016), “What makes Southern Italy still lagging behind? A diachronic perspective of theories and approaches”, *European Planning Studies*, 24 (4), pp.668-686.
- Coelho, Vitarque L. P: (2017), “A Política Regional do Governo Lula (2003-2010)”, em Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro e Carlos António Brandão (orgs.),

- Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*, Rio de Janeiro, IPEA.
- Comissão Europeia (2015), *Fundos Estruturais e de Investimento Europeus 2014-2020: Textos e Comentários Oficiais*, Bruxelas, Direção-Geral da Política Regional e Urbana.
- Commonwealth of Australia (2017), *Regions 2030 Unlocking Opportunity*, Canberra, Department of Infrastructure and Regional Development.
- Commonwealth of Australia (2018), *Regions at the Ready: Investing in Australia's Future*, Canberra, Parliament of the Commonwealth of Australia.
- Dollery, Brian et al. (2011), “Enhancing Australian Regional Policy: A Conceptual Framework for Assessing the Role of Regional Development Australia”, *Space and Polity*, 15 (3), pp.241-255.
- Eversole, Robyn (2016), *Regional Development in Australia: Being Regional*, Oxford e Nova York, Routledge.
- Eversole, Robyn (2017), “Economies With People in Them: Regional Futures Through the Lens of Contemporary Regional Development Theory”, *Australasian Journal of Regional Studies*, 23 (3), pp.305.
- Garcilazo, Jose et al. (2010), “Why policies may need to be place-based in order to be people-centred”, *VOX CEPR Policy Portal*, (Online) https://voxeu.org/article/why-policies-may-need-be-place-based-order-be-people-centred?quicktabs_tabbed_recent_articles_block=0, [24 de maio de 2020].
- Markey, Sean et al. (2015), “Evidence of Place: Becoming a Region in Rural Canada”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 39 (5), pp.874-891.
- McCann, Philip; Rodríguez-Pose, Andrés (2011), “Why and When Development Policy Should be Place-based”, em *OECD Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies*, OECD Publishing, pp.203-213.
- Mohn, Paulo (2010), “A Repartição de Competências na Constituição de 1988”, *Revista de informação legislativa*, 47 (187), pp.215-244.
- Monteiro Neto, Aristides et al. (2017), “Desenvolvimento Territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento”, em Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro e Carlos António Brandão (orgs.), *Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas*, Rio de Janeiro, IPEA.
- OCDE (2009a), *How regions grow: Trends and analysis*, Paris, OECD Publishing.
- OCDE (2009b), *Regions matter: Economic recovery, innovation and sustainable growth*, Paris, OECD Publishing.
- OCDE (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, Paris, OECD Publishing.
- OCDE (2011), *Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies*, Paris, OECD Publishing.
- OCDE (2013), *Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013*, Paris, OECD Publishing.
- OCDE (2018), *Multi-level Governance Studies: Rethinking Regional Development Policy-making*, Paris, OECD Publishing.
- Pike, Andy et al. (2006), *Local and Regional Development*, Oxford e Nova York, Routledge.
- Rodríguez-Pose, Andrés (2013), “Do Institutions Matter for Regional Development?”, *Regional Studies*, 47 (7), pp.1034-1047.

- Senra, Kelson Vieira. (2011), “Cinquenta Anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil”, em Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg (orgs.), *Políticas Urbanas e Regionais no Brasil*, Brasília, FAU-UnB.
- Shankar, Raja; Shah, Anwar (2003), “Bridging the Economic Divide Within Countries: A Scorecard on the Performance of Regional Policies in Reducing Regional Income Disparities”, *World development*, 31 (8), pp.1421-1441.
- Tomaney, John (2010), “Place-based Approaches to Regional Development: Global Trends and Australian Implications”, *A Report for the Australian Business Foundation*, Sydney, Australian Business Foundation.
- Werner, Pierre (1970), *Report to the Council and the Commission on the Realization by Stages of Economic and Monetary Union in the Community*, Luxemburgo, European Communities.
- Wolfe, David (2018), “Experimental Governance: conceptual approaches and practical cases”, *Background paper for an OECD/EC Workshop on 14 December 2018 within the workshop series “Broadening innovation policy: New insights for regions and cities”*, Paris, OCDE e Comissão Europeia.

Anexos

Anexo A – Semiárido brasileiro.



Fonte: SUDENE, <http://www.sudene.gov.br/delimitacao-do-semiarido>.

Anexo B – Síntese das proposições.

Proposição 1	Substituição dos dois primeiros objetivos da PNDR II, para: 1. “identificar e promover o máximo aproveitamento das potencialidades económicas, bem como garantir a inclusão social e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em todas as regiões brasileiras, especialmente nas que apresentem baixos indicadores socioeconómicos”; 2. “consolidar uma rede policêntrica de cidades no país, considerando as especificidades de cada região”;
Proposição 2	Centralização das intervenções e da governança regional nas superintendências, e elevação destas à condição de “instâncias máximas” do desenvolvimento regional, dotando-as de legitimidade, recursos suficientes, capacidade e autoridade para a tomada de decisões a nível regional.
Proposição 3	Ajuste da área de atuação da SUDAM, delimitando-a à macrorregião Norte, de modo a eliminar a justaposição de áreas de abrangência nos estados do Mato Grosso e do Maranhão.
Proposição 4	Criação de uma nova superintendência com mandato territorial que alcance as regiões Sul e Sudeste, a ser responsabilizada pela governança regional da nova PNDR nessas regiões.
Proposição 5	Redefinição da escala territorial de intervenção da PNDR II para um nível mais local, se possível semelhante à utilizada em outras políticas setoriais, com a elaboração de planos, a definição das programações financeiras e das prioridades setoriais dos instrumentos explícitos de atuação, bem como a instituição de Conselhos Deliberativos, de modo personalizado e adaptado a cada território-alvo, utilizando a escala macrorregional apenas como escala territorial de governança regional das ações, por intermédio das superintendências.
Proposição 6	Reforma dos instrumentos explícitos de intervenção, nos seguintes termos: 1. ajuste da atuação dos fundos para que os recursos disponibilizados ao setor produtivo das regiões beneficiárias sejam complementares e, no caso específico dos Fundos de Desenvolvimento, para que não haja dupla incidência sobre os estados do Maranhão e do Mato Grosso. A complementaridade poderia ser alcançada com a criação de novas modalidades de financiamento através dos Fundos de Desenvolvimento, que possibilitassem, efetivamente, a superação das falhas típicas do mercado creditício relacionadas à inovação;

	<p>2. criação de um fundo nacional destinado a apoios não reembolsáveis a projetos de entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, desde que manifestamente condizentes com o interesse regional e inviáveis na ausência do apoio, financiado pelo encerramento dos incentivos fiscais nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE, bem como por outras fontes de recursos provenientes das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste (excetuando-se o Mato Grosso);</p> <p>3. A imposição de condicionalidades aos beneficiários de todos os instrumentos explícitos da PNDR II, a fim de maximizar o benefício social dos recursos públicos utilizados nos financiamentos e apoios, exigindo como contrapartida, por exemplo, investimentos em capital humano pelas empresas e o alinhamento das ações e estratégias de desenvolvimento dos entes federativos;</p> <p>4. A definição de critérios objetivos para a distribuição dos recursos dos Fundos Constitucionais e dos Fundos de Desenvolvimento entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como para a afetação regional dos recursos do novo fundo não reembolsável da PNDR II, priorizando em todos os instrumentos, efetivamente, as regiões com piores indicadores socioeconômicos (Norte e Nordeste).</p>
--	--