

# As assimetrias entre as políticas setoriais e a política de planejamento regional no Brasil\*

João Mendes da Rocha Neto\*\*  
Djalma Freire Borges\*\*\*

**SUMÁRIO:** 1. Considerações iniciais; 2. O (re)conhecimento das desigualdades regionais como problema de origem; 3. Políticas públicas e planejamento: em busca de um caminho comum; 4. O espaço como problema e solução no âmbito do planejamento regional; 5. Considerações finais, para um novo debate.

**SUMMARY:** 1. Initial considerations; 2. (Re)cognizing regional inequalities as a problem of origin; 3. Public policies and planning: seeking a common path; 4. Space as a problem and solution in the framework of regional planning; 5. Final considerations for a new debate.

**PALAVRAS-CHAVE:** políticas públicas; planejamento regional; desenvolvimento regional.

**KEY WORDS:** public policy; regional planning; regional development.

O modo de conduzir a formulação das políticas de desenvolvimento regional tem se constituído em ampla arena de embates acadêmicos e técnicos e levado a reflexões sobre os rumos das múltiplas políticas que acompanham esse processo de planejamento regional. Isso, em parte, decorre do processo de globalização e das políticas neoliberais que o acompanham, as quais possuem um forte apelo à competitividade. Essa estratégia de buscar espaços “privilegiados” se fez presente de uma forma intensa em alguns setores produtivos, que, ao usar o espaço como mercadoria, utilizam seu

---

\* Artigo recebido em mar. 2010 e aceito em mar. 2011.

\*\* Geógrafo e mestre em administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRGN), doutorando do Programa de Pós-graduação em Administração da UFRGN e gestor de políticas públicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Endereço: Rua 4 Sul, Lote 7/8, Residencial Águas Claras II, Bloco B, ap. 504 — Águas Claras — CEP 71.936-750, Brasília, DF, Brasil. E-mail: jmdrn@uol.com.br.

\*\*\* Doutor em administração pela Fundação Getúlio Vargas/SP, professor do Programa de Pós-graduação em Administração da UFRGN. Endereço: Edifício do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CSSA), Campus Universitário — Lagoa Nova — CEP 59072-970, Natal, RN, Brasil. E-mail: dfb@digimail.com.br.

conjunto de atributos (naturais e artificiais) para realizarem-se e reproduzirem-se como parte do sistema. Assim, a proposta de estudo pretende responder a questão: em que medida as políticas públicas setoriais têm dialogado com as políticas de planejamento e desenvolvimento regional no âmbito do governo federal? No caso das políticas de planejamento regional, o recorte espacial é visto como um instrumento que, ao ser aplicado, pode se mostrar capaz de viabilizar a integração de ações multisetorializadas, o que em certa dimensão apontaria para uma maior eficiência do Estado na busca por restabelecer o equilíbrio esgarçado, tornando mais eficiente o planejamento.

### **The asymmetries between sectoral policies and the regional planning policy in Brazil**

The way of dealing with the structuring of regional development policies has become in a wide arena for academic and technical divergences, what leads to think about the direction of the multiple policies which influence this process of regional planning. This is partly caused by the process of globalization and neoliberal policies which influence it and are characterized by a strong bent toward competitiveness. This strategy of seeking “privileged” spaces has been powerfully present in some productive sectors which use the space as commodity, taking advantage of their set of attributes (be them artificial and natural) for coming true and replicating themselves as part of the system. Thus, this study aims to answer the following question: In which proportion have the public policies by sectors maintained a dialog with regional policies for planning and development in the sphere of Federal Government? Regarding the regional planning policies, space is seen as a useful tool that can be able to integrate multi-sector areas, what would show by any means a greater efficiency of State to re-establish the frayed equilibrium, in order to make the planning more efficient.

## **1. Considerações iniciais**

De forma geral o processo de desenvolvimento, ao atender os interesses do capital, possibilitando a utilização de espaços privilegiados para sua reprodução, gerou desequilíbrios em escalas diversas nos territórios. Nesse sentido, o ordenamento territorial tem se constituído em instrumento que busca minimizar tais desigualdades, via formulação de políticas públicas e pela institucionalização da problemática, sobretudo através das agências de desenvolvimento regional.

No entanto, essas políticas nem sempre se aliam aos interesses de todos os agentes que gravitam em torno delas. Existe uma alternância no atendimento desses interesses: ora essas intervenções se fizeram mais próximas de corporações (em distintos âmbitos), ora estiveram mais próximas dos interesses da sociedade. Essa variação depende da conjuntura econômica do país, bem

como de sua situação social, ou seja, não há, portanto, um modelo linear na formulação dessas políticas, nem do conjunto de ações intentadas por elas.

Logo, a abordagem da questão territorial torna-se complexa, ao se verificar a crescente seletividade espacial do capital, que opta por determinados espaços em detrimento de outros, configurando um processo de regionalização em que Estado (via instrumentos institucionais e legais) e iniciativa privada atuam como agentes, produzindo territórios diferenciados e competitivos, que apesar da proximidade geográfica se apresentam de forma disjunta.

Assim, este artigo pretende discutir e avaliar, de forma breve, em que medida as políticas setoriais têm dialogado com a retomada do planejamento regional e onde esses caminhos deixam de ser tangenciais para se tornarem opostos, considerando, sobretudo, seus efeitos no espaço geográfico, que é, em última instância, o cenário onde ocorrem os embates.

## **2. O (re)conhecimento das desigualdades regionais como problema de origem**

No Brasil, a temática da desigualdade regional teve maior ou menor aproximação com a sociedade de forma geral e com a agenda de governo. As evidências desses desequilíbrios se mostram na formação do território e são objeto de amplo debate teórico, que alterna momentos de maior ou menor visibilidade.

As políticas de desenvolvimento/planejamento regional, historicamente, se propuseram contemplar setores diversos e, também, atores e agentes com distintos interesses, colocando-os nas arenas das políticas públicas e internalizando suas demandas na agenda, de acordo com a premência de suas demandas e sua força política.

Na década de 1990, essas intervenções, relacionadas ao desenvolvimento regional, ganham uma conotação mais setorial, dificultando sobremaneira o ordenamento do território. Esse momento marca o fim do planejamento regional no modelo tradicional e procura, sob a égide de novas orientações ideológicas, indicar diferentes usos dos territórios de acordo com agentes hegemônicos, evidenciando um caráter fragmentado nos processos de desenvolvimento regional, alimentando um discurso de “competitividade espacial” que resultou na exclusão de determinados lugares e setores produtivos.

Portanto, as atividades econômicas passam a fazer suas escolhas espaciais em função de um conjunto de outros aspectos que vão influenciar diretamente em sua reprodução e, como aponta Sunkel (1999:183), as atividades marcantes do período de globalização se caracterizam pela “[...] amplitude

territorial e incorporação de novos espaços à economia de mercado [...]”. Assim, a acentuação das desigualdades e diferenciações territoriais torna-se comum a todas as nações do mundo, variando de magnitude de acordo com os processos de formação social e econômica desses países.

Esse novo ciclo de expansão do capital sob o comando das grandes corporações não se dá de forma homogênea: ele é seletivo, em espaços e setores produtivos. As “escolhas” do capital cada vez mais passam a considerar sua capacidade (e possibilidade) de reprodução. Essa seletividade resultou em uma hierarquização entre espaços subordinadores e subordinados, que não é nova no sistema; o que a diferencia, atualmente, são os níveis e formas de uso do território, mediatizados pela técnica. Portanto, a hierarquia na rede também não é garantida ou estável, ela está sujeita à concorrência acirrada entre os espaços, “mediada” pelo mercado que, segundo Offe (1999:135), confere primazia à “[...] eficiência, contanto que as vantagens competitivas venham com um prêmio por melhores métodos de produção e melhores produtos [...]”.

Santos contribui para tal entendimento ao dizer que quanto mais os lugares se mundializam, mais se tornam singulares e específicos, isto é, “únicos”, na medida em que os elementos do espaço são submetidos a uma especialização desenfreada, e afirma: “O território a cada momento foi organizando-se de maneira diversa, muitas reorganizações do espaço se deram e continuam acontecendo, atendendo aos reclamos da produção da qual é arcabouço” (Santos, 1991:45). Do processo constam ainda, entre outras, questões relacionadas a ordenamentos e (re)ordenamentos espaciais, tendo como base o desenvolvimento das políticas públicas, sobretudo as de infraestrutura.

Assim, setores econômicos têm buscado se localizar nos espaços que podem responder mais eficientemente aos reclames desse capitalismo turbinado, em que mais do que nunca a máxima “tempo é dinheiro” se faz verdadeira. Essa estratégia de buscar espaços “privilegiados” se fez presente de uma forma intensa em alguns setores produtivos, que ao utilizarem o espaço como mercadoria o fazem, também, com seu conjunto de atributos (naturais e artificiais) para realizar-se e reproduzir-se. Essa seletividade tem sido destacada por estudiosos de diversas áreas do conhecimento, como economistas, geógrafos, sociólogos, entre outros. Autores que nos seus estudos apontam para uma tendência cada vez maior das empresas em buscarem localizações privilegiadas, que decorrem do conjunto da infraestrutura disponível e daqueles componentes que são relevantes no custo de sua produção.

No caso brasileiro, tal opinião é corroborada por Araújo (2000:86), ao comentar que: “[...] a inserção do Brasil na economia mundial globalizada tende a ser amplamente diferenciada, segundo os diversos subespaços econômicos desse heterogêneo país [...]”. Essas diferenças espaciais decorrem das “escolhas” já mencionadas e de intervenções setoriais com suas políticas específicas, que na maior parte das vezes não incorporam a gestão territorial, entendendo a complexidade do espaço nacional, resultando, assim, em um cenário de agudas desigualdades inter e intrarregionais.

Dessa forma se coloca de pé um viés setorialista nas políticas públicas, o qual se constitui a partir de um conjunto de intervenções, de diferentes magnitudes e recortes espaciais e institucionais, evidenciando um processo de planejamento regional desarticulado, corroborado pela ausência de uma política de ordenamento territorial.

Portanto, os efeitos dessas distintas intervenções acabam por se manifestar com intensidade variada nos espaços. Acentuando desigualdades, alimentadas pelo processo crescente de internacionalização das atividades econômicas, que ao “escolher” territórios novos vai (re)produzindo diferenciações e evidenciando problemas de toda ordem, os quais nem sempre conseguem se incorporar às agendas de políticas públicas quando buscam por soluções.

Assim, políticas especializadas e, conseqüentemente, planos setoriais substituem o planejamento regional mais amplo e acentuam a desarticulação do território. Isso se deve a diversos aspectos que vão da baixa capacidade do Estado em mobilizar agentes em torno de suas diretrizes até institucionalidades que perderam seus rumos e objetivos.

No Brasil existem marcas claras desse processo, quando em meados da década de 1980 os tradicionais órgãos de planejamento e desenvolvimento regional, entre os quais se destacavam a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), entram em colapso e nos anos subsequentes se enfraquecem substancialmente.

O problema que se põe com esse cenário de competição territorial e da ausência do planejamento regional articulado aponta para o fato de que alguns espaços “escolhidos” possuem potencialidades limitadas para o desenvolvimento de determinados setores. Portanto, há de se considerar também a possibilidade de esses espaços serem “descartados”, seja pelos problemas de ordem estrutural ou conjuntural, tornando-os bastante suscetíveis à fluidez do capital.

Dessa forma, a intensidade de uso dessas porções do território vai conferir-lhes mudanças em lapsos temporais maiores ou menores, e serão percebidas nos processos de transformação espacial. No caso brasileiro, a

dinâmica espacial do país e a complexidade dos processos que moldam o território desde meados do século passado têm levado ao enfrentamento de diferentes problemas via formulação de políticas públicas de planejamento regional, com um forte rebatimento no ordenamento territorial. No entanto, essas políticas não foram capazes de responder a alguns fatos históricos que levaram ao seu surgimento. Um bom exemplo disso foram os financiamentos do Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento do Nordeste (Finor), que concentraram 85% dos recursos nas três grandes regiões metropolitanas da região. Assim, o instrumento que nascera para possibilitar o desenvolvimento regional de forma equilibrada, levando equidade territorial para o Nordeste, já marcado por profundas desigualdades internas e externas, apenas reconcentrou investimentos e oportunidades nos principais polos regionais. O exemplo anterior foi apenas um dos muitos que poderiam ser trazidos ao texto.

Além dos órgãos de planejamento regional, diferentes instituições da máquina pública federal vêm se debatendo em torno de seus recortes espaciais prioritários na formulação de políticas especializadas/setoriais, gerando um sem-número de espacializações/regionalizações que ora se superpõem, ora são disjuntas e contraditórias, causando a impressão de desarticulação entre as instituições que, em última instância, deveriam dialogar entre si nos processos de ordenamento territorial e, conseqüentemente, de planejamento/desenvolvimento regional.

### **3. Políticas públicas e planejamento: em busca de um caminho comum**

Para compreensão do diálogo entre as políticas públicas e suas conexões com o planejamento regional, cabe aqui uma pequena digressão conceitual.

Para Rúa (199-:2), as políticas públicas se caracterizam como um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, cujo aspecto central “[...] é o fato de que as decisões e ações são revestidas da autoridade soberana do poder público [...]”. Significa dizer que as ações — sejam elas normativas ou operacionais —, emanadas do Estado, seriam respostas às demandas/reivindicações dos diferentes grupos sociais e corporações (entendidas aqui em seu sentido amplo e restrito), por intermédio de ações de governo que podem situar-se na esfera da saúde, educação, transportes, turismo etc. Nesse aspecto, pode-se afirmar que as políticas de planejamento regional seriam um instrumento de convergência dessas múltiplas ações do governo.

Em relação à formulação das políticas públicas, de forma geral, cumpre destacar suas diversas etapas, conforme mostra Pedone (1984). Essas etapas são distribuídas em cinco<sup>1</sup> aspectos hierarquicamente colocados, todos guardando vínculos entre si, e, no caso das políticas de planejamento regional, essa interdependência acontece em face do amplo escopo de ações que as mesmas se propõem a conduzir.

Por isso mesmo, a contribuição de Pedone permite compreender que no Brasil, em tempos recentes, a formação da agenda das políticas públicas se dá em um contexto que tem como pano de fundo a globalização e a expansão acelerada de determinados setores econômicos e suas representações corporativas. Um cenário que corrobora para o colapso das tradicionais políticas de planejamento, que já não encontram espaço como atenuantes das desigualdades regionais, esvaziando-se de conteúdo e enfraquecendo-se no contexto institucional. Pode-se dizer que até o discurso do desenvolvimento/planejamento regional desaparece dos programas de governo da década de 1990.

Ressalte-se, ainda, que a formulação das políticas públicas está vinculada ao arbítrio do Estado como forma de administrar os conflitos inerentes às relações sociais. Para Lobato (1997), na mediação de tais conflitos, o Estado estabelece certa coesão social, ao articular o pensamento, ou planejamento e ação, configurando assim o encontro entre valores sociais e institucionais. Nesse contexto, as políticas públicas se traduzirão em mecanismos de conexão entre os processos econômicos e políticos, com rebatimentos no espaço e na sociedade. Desse modo, as políticas de planejamento regional adquirem relevância uma vez que se constituem em um portfólio de opções setoriais que no conjunto pretendem romper ciclos de pobreza e desequilíbrios inter e intraespaciais.

Mais do que uma decisão política, a implementação de uma política pública exige uma multiplicidade de ações estrategicamente selecionadas. Logo, quando seu alcance é definido pelo caráter imperativo de que ela é dotada, ou revestida, levando em conta as contradições que permeiam a dinâmica entre o planejamento e a sua execução, evidencia-se um dilema de fundo que é a ausên-

---

<sup>1</sup> O primeiro diz respeito à formação de assuntos públicos, expressando o momento de surgimento e configuração das diversas opiniões, vindo a contribuir na elaboração das agendas políticas como questões que supõem ações governamentais; o segundo, denominado de formulação, compreende os processos de elaboração das políticas no Executivo, Legislativo e em outras instituições públicas; o terceiro residiria no processo decisório, interligado com o aspecto anterior, apresentando delimitações próprias, etapa na qual atuam os grupos de pressão sobre os decisores; o quarto considera a implementação das políticas públicas uma etapa na qual se executa o que fora decidido anteriormente; e o quinto, a avaliação de políticas, etapa na qual se analisam os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

cia de foco ou do estabelecimento de opções e hierarquias entre as muitas políticas setoriais que são acolhidas sob o discurso do desenvolvimento regional.

O planejamento regional no Brasil tem se constituído historicamente em um cenário de embates e de priorizações por parte do Estado, que tem arbitrado aquilo que é “necessário” da ótica das possibilidades técnicas e políticas que se põem no momento da formulação/concepção dessas ações. Neste sentido, Lobato (1997:40) concebe que:

O processo é tanto mais amplo, quanto mais atores dele fizerem parte, sejam institucionalizados ou não representados em grupos formais de interesses os mais diversos e, portanto, com diferentes graus de poder, o processo político engloba tantos atores sociais quantos dele quiserem fazer parte, ao menos onde existirem canais democráticos de manifestações de demandas. Das relações estabelecidas entre esses atores resultará a política em si, sendo esta apenas uma das etapas de todo o processo.

Por isso, os embates são mais acirrados, em face do amplo escopo de agentes envolvidos e interesses corporativos em jogo. Logo, as políticas de planejamento regional pressupõem uma série de desdobramentos na esfera desses conflitos, uma vez que uma política dessa natureza abarca um conjunto considerável de outras ações e incorpora políticas setoriais. Essas disputas se dão entre instituições, corporações, setores da sociedade civil e entre territórios, que competem entre si para receberem investimentos públicos e privados.

Na busca de saídas para essas situações conflituosas encontradas nas políticas de planejamento regional, o recorte espacial tem sido tratado como um instrumento que, ao ser aplicado, poderia ser capaz de viabilizar a integração de ações multissetorializadas. O que em certa dimensão apontaria para uma maior eficiência do Estado na busca por restabelecer o equilíbrio esgarçado — seja por uma ordem conjuntural ou estrutural —, tornando mais eficiente o planejamento desses territórios. A porposição de Correia (1991:49) reafirma tal discussão quando resgata o que são as regiões de planejamento:

No capitalismo, as regiões de planejamento são unidades territoriais através das quais um discurso da recuperação e desenvolvimento é aplicado. Trata-se, na verdade, do emprego, em um dado território, de uma ideologia que tenta restabelecer o equilíbrio rompido com o processo de desenvolvimento.

Como já foi dito, não existe “uma receita” para que as políticas públicas sejam eficazes: há um conjunto de fatores externos que as influenciam direta

e indiretamente. Portanto, a dimensão espacial não confere necessariamente a possibilidade de alcançar objetivos e metas, nem tampouco garante o desenvolvimento regional a partir do planejamento do território. Ou seja, lançar mão da dimensão espacial nas políticas públicas não confere como resultado certo a equidade dos territórios, mesmo porque são eles repositórios de processos locais que se interconectam às outras escalas com particularidades, as quais muitas vezes não são alcançadas pelas políticas que tendem a enxergá-los de forma homogênea, tendo por referências apenas dados e informações sistematizadas.

Se, por um lado, as políticas de planejamento regional supõem uma maior eficiência da chegada do Estado nesses territórios, uma vez que se propõem a articular um amplo escopo de ações setoriais que se dão em distintos níveis do poder, por outro, algumas dessas políticas setoriais vão centrar-se tão fortemente em suas metas particularizadas que acabarão por se tornar assimétricas em relação ao planejamento na escala macrorregional.

Esses processos por vezes contribuíram para o malogro de políticas de planejamento regional, as quais, paradoxalmente, encontram obstáculos nas ditas políticas setoriais, formuladas no âmbito das instituições governamentais, que apresentam um conjunto de ações convergentes para seus objetivos setoriais, sem, no entanto, considerar que no processo de planejamento não deve haver espaço para a magnificação dessa ou daquela política, mas, sim, considerar um cardápio de opções que conjuntamente devem ser capazes de dinamizar as áreas deprimidas.

#### **4. O espaço como problema e solução no âmbito do planejamento regional**

A utilização de recortes espaciais para efeito de intervenção do poder público tem sido uma constante em diversas partes do mundo e em diferentes escalas. Muitas foram as experiências de planejamento regional em que o recorte do território foi componente importante no conjunto de ações. E são esses recortes espaciais que permitem observar efeitos distintos de uma mesma política pública, a partir das particularidades do lugar.

Em alguns países esse processo de planejamento territorial se constituiu em intervenções bem-sucedidas que foram capazes de transformar as realidades atingindo seus objetivos, a exemplo da Tennessee Valley Authority (TVA), nos Estados Unidos, ou mesmo das “Metrópoles de Equilíbrio” na França; em outros, o conjunto de ações não se configurou em instrumento eficaz para o desenvolvimento.

Cabe ressaltar, no entanto, que o simples processo de planejar não é garantia de desenvolvimento para as regiões/países/lugares, pois existe mais do que um conjunto de condições internas ao processo que devem ser satisfeitas. Os fatores externos, sobretudo econômicos, podem resultar em efeitos positivos e/ou negativos. Logo, o planejamento deve ser um exercício constante de aproximação e, conseqüentemente, de ajuste em suas metas e objetivos. E quando se fala em planejamento regional há um viés imobilista, que não reconhece a dinâmica do território e tampouco a necessidade de esse planejamento regional ser um instrumento de gestão e não de engessamento das ações. Por isso o reconhecimento que a dimensão espacial nas políticas públicas é, na verdade, um instrumento imprescindível, uma vez que possibilita localizar problemas bem como avaliar as formas de o poder público operar no território.

Desde sua origem, a geografia, assim como outras ciências sociais, tem se deparado com um problema ao analisar os fenômenos espaciais: as escalas. E por que tratar das escalas aqui? Ora, como já mencionado, as políticas públicas, ao se desenharem, na maior parte das vezes lançam mão de um inventário de informações/dados sobre problemas e temáticas, mas também localizam (espacialmente) as questões que serão objeto de suas ações.

No passado o processo de depuração e explicação dos fenômenos era menos complexo, uma vez que a dinâmica socioespacial possuía um tempo mais lento, e, portanto, as representações dos fenômenos e escalas de análises eram mais simples. À medida que o mundo foi se modificando, e processos complexos se manifestaram, as escalas de análise desses diferentes processos também se viram obrigadas a mudar e reconhecer que cada vez mais é necessária uma aproximação dessa dinâmica espacial.

Essa associação de um número cada vez mais amplo de fatores e processos dificulta explicações reducionistas e torna complexa a análise espacial. Neste sentido, Santos (2002:145), citando Ruelan, diz:

[...] a geografia é uma ciência que procura definir as associações de fatos na sua forma sintética, para melhor apreender suas relações complexas, isto é, para compreender um conjunto coerente de manifestações da vida física e humana na superfície do globo. *Convém, pois, marcar com precisão a extensão dos fenômenos que entram na sua composição de um meio geográfico, procurar suas causas e conseqüências e traçar sua evolução*” (grifo nosso).

No caso do Brasil, há um conjunto (disjunto) de recortes espaciais que ora se justapõem, ora divergem em determinadas regiões. Tal aspecto revela

um embate e um obstáculo a ser vencido na busca pela intersectorialidade das políticas públicas de foco territorial. Essa múltipla regulação do território é revelada no quadro.

Quadro  
Reguladores e espaços de regulação no Brasil<sup>2</sup>

Instituição	Recorte espacial prioritário
Ibama	Áreas de proteção, florestas nacionais, parques nacionais, reservas extrativistas.
Agência Nacional de Águas	Bacias hidrográficas federais.
Ministério da Integração Nacional	Faixa de fronteira, mesorregiões diferenciadas, região Centro-Oeste, áreas prioritárias da PNDR.
Ministério das Cidades	Regiões metropolitanas.
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Territórios de desenvolvimento rural e assentamentos de reforma agrária.
Funai	Áreas indígenas.
Codevasf	Vales dos rios São Francisco e Parnaíba.
Adene/Sudene	Região Nordeste e porção norte dos estados do ES e MG.
ADA/Sudam	Região Norte e norte do estado de MT.
Ministério do Planejamento	Áreas de propriedade da União em todo o território nacional.
Dnocs	Polígono das secas/semiárido.
Ministério do Turismo	Regiões turísticas – roteiros do Brasil.
Ministério do Desenvolvimento Social	Áreas dos Consads.
Ministério da Defesa	Faixa de fronteira e áreas militares.
Ministério da Cultura/Iphan	Sítios históricos.
Sepir/Fundação Palmares	Áreas quilombolas.

Fonte: sítios eletrônicos das instituições, 2007.

Esses múltiplos recortes adquirem complexidade não somente em decorrência dos processos, como já afirmados, mas também em face das diferentes formas de enfrentamento que têm essas questões no âmbito do Estado e de seu alcance na sociedade. Quanto maior for a arena de embates e o escopo progra-

<sup>2</sup> Apontamos apenas alguns espaços de regulação. Sabemos da existência de outros nos âmbitos federal, estadual e municipal.

mático da política pública, mais complexas se mostrarão suas relações com o meio social e consequentemente com o espaço. Logo, como afirma Lefebvre, citado por Soja (1993:145): “O espaço não é um objeto científico afastado da ideologia e da política: sempre foi político e estratégico”. Assim, os critérios e objetivos propostos pelo corpo técnico de uma instituição podem modificar-se constantemente e obrigar as políticas públicas a reformulações. Os recortes espaciais diferenciados variam de acordo com os objetos das instituições e suas políticas setoriais e com as particularidades encontradas nos territórios.

O quadro, embora não seja capaz de revelar em que medida aparecem as situações conflituosas dos objetivos das diferentes políticas públicas setoriais, evidencia justaposições espaciais e, portanto, possibilidades de intervenções divergentes. Um estudo mais aprofundado certamente revelará essas disjunções e disfunções. Nesse sentido, as políticas de planejamento regional podem ser instrumento de ajustamento de divergências, mas também podem acentuá-las ao tratar prioritariamente esta ou aquela ação setorial.

Como já dito, não há espaço nesse artigo para o estudo de todas as disjunções e disfunções das políticas setoriais. No entanto, para compreender em que medida tais assimetrias acontecem, foi escolhida a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), elaborada pelo Ministério da Integração Nacional e instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

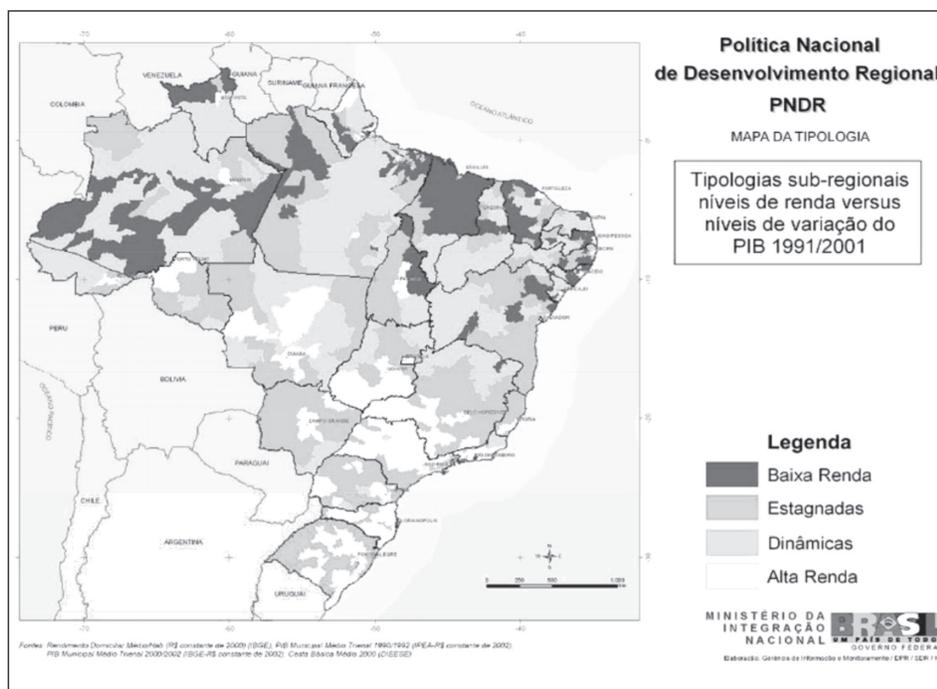
A PNDR (Brasil, s.d.: p. 11) assume que esse quadro de desigualdades regionais “[...] é resultante da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos [...]”, e vai além ao apontar que, a esse processo “[...] soma-se a desigualdade de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as iniquidades e reduz as perspectivas de desenvolvimento dos territórios com frágil base econômica”.

O documento oficial aponta que a manifestação espacial dessas desigualdades em território brasileiro é sintetizada por algumas características marcantes: a) coexistência, em todas as grandes regiões, de sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados rendimentos médios e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação; b) presença de dinâmicas microrregionais demográficas e de crescimento do PIB, caracterizando um território disperso e marcado pelo baixo crescimento econômico; c) no âmbito macrorregional a expressiva diferenciação das variáveis, destacando dois padrões: 1. Norte e Nordeste, e 2. Sul, Sudeste e Centro-Oeste; e d) amplitude de níveis de rendimento entre sub-regiões como a Amazônia e o semiárido, em relação às demais regiões.

Essas características apontam as diferenciações, a partir do conjunto de microrregiões (MRGs) detalhadas pelo mapa da PNDR, que revela de forma

particular as desigualdades do território brasileiro. Aplicando a metodologia de cruzamento das variáveis — rendimento médio domiciliar e crescimento do PIB *per capita*<sup>3</sup> —, chegou-se a uma caracterização das MRGs em: alta renda,<sup>4</sup> dinâmicas,<sup>5</sup> estagnadas<sup>6</sup> e baixa renda,<sup>7</sup> mostradas no mapa.

Mapa  
Síntese da tipologia da PNDR aplicada às MRGs (Brasil)



<sup>3</sup> Segundo o documento oficial da PNDR, a primeira variável (rendimento domiciliar médio) é estática e retrata a riqueza relativa da população, e a segunda (crescimento do PIB) é uma variável dinâmica, retrata o potencial relativo de crescimento observado na década de 1990. Os dados básicos, a partir dos quais se construíram as variáveis, foram extraídos dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e das estimativas de PIB municipais, realizadas pelo Ipea. Os dados foram agregados por microrregião, escala considerada mais adequada para os propósitos da análise.

<sup>4</sup> Possuem alto rendimento domiciliar por habitante, independentemente do dinamismo observado.

<sup>5</sup> Regiões com rendimentos médios e baixos, que apresentam dinâmica econômica significativa.

<sup>6</sup> Regiões com rendimento domiciliar médio, com baixo crescimento econômico, caracterizando dinamismo econômico no passado.

<sup>7</sup> Regiões com baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo.

A abordagem espacial na escala microrregional permitiu um avanço no que se refere às tradicionais formas de enfrentamento das políticas de planejamento/desenvolvimento regional, que atuavam nas escalas macro. Ao reconhecer escalas sub-regionais, a PNDR dá um passo importante na compreensão das diferentes dinâmicas espaciais e reforça a importância dessas instâncias de decisão para os processos de desenvolvimento. Cabe ressaltar, no entanto, que, mesmo se aproximando de escalas menores, nunca exprime a realidade completa (e complexa) dos territórios.

Dessa forma, alargam-se as diferenças nos espaços, em um efeito perverso de acumulação em determinadas localidades, sobretudo aquelas dotadas de melhor infraestrutura, que já têm recebido um considerável montante de investimentos. Esses investimentos tendem a perpetuar a seletividade espacial do capital, demonstrando que políticas de planejamento regional, quase sempre dissociadas dos programas setoriais, não têm atingido seus objetivos nas transformações necessárias às realidades dos espaços que são objeto das suas intervenções.

Há ainda que se considerar o amplo arcabouço legal já existente que trata de questões relativas ao território brasileiro, seja naquilo que se refere à defesa nacional, às áreas de proteção ambiental, às bacias hidrográficas federais, às florestas nacionais, à zona costeira, às áreas indígenas, às regiões metropolitanas, entre outras. Assim, qualquer política de desenvolvimento/planejamento regional deve necessariamente reconhecer o que já está posto, evitando, assim, reproduzir as tais disjunções/disfunções que se observam na regulação/regulamentação do território brasileiro na atualidade.

## **5. Considerações finais, para um novo debate**

O planejamento regional se dá por um conjunto de instrumentos que induzem ou restringem ações de múltiplos atores, orientadas pelo Estado e suas políticas públicas. Logo, essas políticas devem se fazer associadas às políticas setoriais, não subordinando-as, mas procurando o diálogo possível.

Nesse sentido, as considerações resultantes deste trabalho são apenas uma contribuição para a discussão de planejamento regional articulado em um processo de governabilidade horizontalizado. Não se trata de um debate sem consequências, visto que procura resgatar e reconhecer a existência de marcos legais que intervêm de forma direta no território e determinam as políticas públicas setoriais.

Muito mais do que uma proposta ou avaliação de política pública, que não são nosso objeto, pretendeu-se com este artigo fomentar o debate em torno da complexidade do planejamento regional, como instrumento de promoção da equidade espacial.

Entende-se, portanto, que os marcos legais já existentes devem ser objeto de revisão quando necessário. Quando atendem às suas funções, devem ser mantidos, e naqueles espaços (geográficos e institucionais) em que se observarem lacunas os instrumentos regulatórios e institucionais devem ser criados.

O planejamento regional não deve ter a pretensão de subverter a ordem do que já está posto; ele deve ser capaz de coordenar o que já existe e potencializar resultados, além de complementar aquilo que não é ou foi objeto de regulação. Essa poderia ser uma saída para que os processos de planejamento territorial sejam menos conflituosos do ponto de vista institucional e social.

## Referências

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva? In: CASTRO, Iná Elias; MIRANDA, Mariana; EGLER, Cláudio (Org.). *Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: SPR/Ministério da Integração Nacional, s.d.

BRASIL. Decreto nº 6.047, 22 fev. 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Diário Oficial*, Brasília, fev. 2007.

CORREIA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. São Paulo: Ática, 1991.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1981.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 30-48, jan./fev. 1997.

OFFE, Claus. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, Luis Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação* (Org.). São Paulo/Brasília: Eduesp/Enap, 1999.

PEDONE, L. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília: UnB, 1984.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. Anotações de sala de aula, [199-].

SANTOS, Milton. *Técnica, tempo, espaço: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: Hucitec, 2002.

SANTOS, Milton. *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1991.

SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e a reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. *Sociedade e Estado em transformação* (Org.). São Paulo/Brasília: Edunesp/Enap, 1999.

### **Fontes eletrônicas**

[www.ada.gov.br](http://www.ada.gov.br)

[www.adene.gov.br](http://www.adene.gov.br)

[www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br)

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

[www.codevasf.gov.br](http://www.codevasf.gov.br)

[www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br)

[www.dnocs.gov.br](http://www.dnocs.gov.br)

[www.funai.gov.br](http://www.funai.gov.br)

[www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br)

[www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br)

[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

[www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)

[www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)

[www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)

[www.palmares.gov.br](http://www.palmares.gov.br)

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

[www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)