

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO**

**BNDES e o Desenvolvimentismo do Século 21:
Estado, Democracia e Sustentabilidade**

Leonardo de Moura Perdigão Pamplona

Julho / 2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO**

Leonardo de Moura Perdigão Pamplona

**BNDES e o Desenvolvimentismo do Século 21:
Estado, Democracia e Sustentabilidade**

Orientadora:

Prof^a Dr^a. Sol Garson Braule Pinto

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Rio de Janeiro

Julho/2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO**

Leonardo de Moura Perdigão Pamplona

**BNDES e o Desenvolvimentismo do Século 21:
Estado, Democracia e Sustentabilidade**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

APROVADA EM ___ / ___ / _____

BANCA EXAMINADORA

Dr^a Sol Garson Braule Pinto
(Orientadora)

Dr^a Eli Roque Diniz
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Dr^a Helena Maria Martins Lastres
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

DEDICATÓRIA

“O desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade.”¹

“Está na moda dizer que o estatismo ruiu com o muro de Berlim, e o neoliberalismo com o muro de Wall Street. Morreram, na realidade, as visões simplificadoras dos processos decisórios da sociedade.”²

“O segredo do desenvolvimento não reside em dons naturais, na acumulação de riqueza, nem mesmo nas capacidades humanas, mas nas instituições, nas formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais.”³

¹ Furtado (1968: 103).

² Sachs, Lopes e Dowbor (2004: 11).

³ Abramovay (2001: 4).

AGRADECIMENTOS

RESUMO

A presente dissertação trata dos desafios do Estado para a implementação de estratégias bem sucedidas de desenvolvimento no século 21, cuja agenda tem três dimensões básicas, ligadas ao fortalecimento do arcabouço institucional do Estado, à necessidade de aprofundar os laços de relacionamento do Estado com a sociedade e aos desafios de redução dos desequilíbrios econômicos, sociais e regionais brasileiros, que passam pela discussão do conceito de sustentabilidade do processo de crescimento.

As políticas de desenvolvimento territorial recentemente implementadas no Brasil foram escolhidas como objeto de pesquisa por contemplarem de forma mais direta, em sua concepção, as dimensões elencadas acima.

Adicionalmente se discute, com base na pesquisa empreendida, o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES no contexto dos desafios que a instituição encara em busca de aderir à agenda do século 21.

Palavras-chave: desenvolvimento; Estado; sustentabilidade; território; sociedade.

ABSTRACT

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACOES

ADT	Agenda de Desenvolvimento para o Território
APL	Arranjo Produtivo Local
AS	rea de Desenvolvimento Social
AS	rea Social
BASA	Banco da Amazônia
BNB	Banco do Nordeste
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPar	BNDES Participações
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAE	Comitê de Articulação Estadual
CAR-IMA	Comitê de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Regional, Inovação e Meio Ambiente
CAUC	Cadastro nico de Convênios
CC	Casa Civil da Presidência da República
CEPAL	Comissão Econômica Para a América Latina
CHESF	Companhia Hidrelétrica do São Francisco
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos
CMDR	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural
CODETER	Colegiados de Desenvolvimento Territorial
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONJUS	Conselho Juruti Sustentável
CONSAD	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CONSERVE	Programa de Preservação do Meio Ambiente
CONVIVER	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido
CVSF	Comissão do Vale do São Francisco
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embramec	Mecânica Brasileira S.A.
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
Fibase	Insumos Básicos S.A. Financiamento e Participações
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FMM	Fundo da Marinha Mercante
FMR	Fóruns das Mesorregiões
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNJUS	Fundo Juruti Sustentável
GEE	Gases de Efeito Estufa
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
I PND	I Plano Nacional de Desenvolvimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ibrasa	Investimentos Brasileiros S.A.
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDT	Instâncias Deliberativas Territoriais
II PND	II Plano Nacional de Desenvolvimento
INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Educando
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ISE	Linha de Investimentos Sociais de Empresas
LEADER	Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MR	Mesorregião
MTur	Ministério do Turismo
NICs	New Industrialized Countries
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAI	Programa Amazônia Integrada
PAIS	Programa de Apoio a Investimentos Sociais
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PCO	Programa do Centro-Oeste
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDR	Programa de Dinamização Regional
PEC	Programa Especial de Crédito
PIB	Produto Interno Bruto
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNC	Programa Nordeste Competitivo
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
PROÁLCOOL	Programa Nacional do Alcool
PROINF	Programa Nacional de Apoio à Infraestrutura e Serviço nos Territórios Rurais
PROMESO	Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
PTC	Programa Territórios da Cidadania
PTDRS	Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável
RECONVERSUL	Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul

SAR	Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento
Regional e Local	
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
SUDAM	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
TC	Território da Cidadania

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1. Estado e Políticas Públicas: Desafios para o século 21	16
Introdução.....	16
1.1. O desenvolvimentismo no século 21	17
1.1.1 Desenvolvimentismo e macroeconomia.....	17
1.1.2 Desenvolvimentismo e instituições	19
1.1.3 Lições dos países asiáticos	22
1.1.4 Desenvolvimentismo do século 21	24
1.2. Estado e políticas públicas no Brasil.....	26
1.2.1. 1500-1930: Pré-Estado Nacional.....	26
1.2.2. 1930-1980: Consolidação do arcabouço institucional.....	27
1.2.3. Pós-1980: O processo de democratização	30
1.2.4. Considerações sobre a capacidade de implementação de políticas públicas.....	37
1.3. Políticas de redução das desigualdades regionais no Brasil.....	40
1.4. Conclusão	46
CAPÍTULO 2. Trajetória das políticas públicas para o desenvolvimento territorial no Brasil.....	48
Introdução.....	48
2.1. Motivações da abordagem territorial no Brasil.....	48
2.2. Algumas políticas desenvolvidas no período recente	53
2.2.1. Política Nacional de Ordenamento Territorial	54
2.2.2. Política Nacional de Desenvolvimento Regional	54
2.2.3. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento.....	60
2.2.4. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais.....	65
2.2.5. Programa Territórios da Cidadania	69
2.2.6. Outras políticas com enfoque no território	74
2.3. Integração de políticas públicas e qualificação da participação social: uma pesquisa exploratória em territórios selecionados	76
2.3.1. Gestores públicos federais	77
2.3.2. Representantes das IDTs	87
2.4. Conclusão	98
CAPÍTULO 3. O BNDES e o desenvolvimentismo do século 21	101
Introdução.....	101
3.1. O BNDES e o desenvolvimento brasileiro.....	101
3.2. O BNDES e as questões ambientais, sociais e regionais	108
3.2.1. O tratamento das questões ambientais.....	108
3.2.2. O tratamento das questões sociais	110
3.2.3. O tratamento das questões regionais	112
3.2.4. Convergência das abordagens ambiental, social e regional no BNDES	117
3.2.5. O BNDES na ótica da sociedade civil organizada	119
3.3. Conclusão	122
CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	128
ANEXOS	135

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do território brasileiro com base na tipologia da PNDR.....	56
Figura 2 – Mapa dos Territórios priorizados no âmbito da PNDR	57
Figura 3 – Mapa dos recortes básicos propostos pelo estudo do MPOG.....	61
Figura 4 – Territórios homogêneos propostos pelo estudo do MPOG.....	62
Figura 5 – Macrorregiões propostas pelo estudo do MPOG.....	63
Figura 6 – Macro-pólos propostos pelo estudo do MPOG.....	63
Figura 7 – Mapa dos Territórios Rurais	67
Figura 8 – Mapa dos Territórios da Cidadania.....	70
Figura 9 – Distribuição regional dos desembolsos do BNDES: 1952-2010 (%).....	112
Figura 10 – Distribuição dos desembolsos do BNDES por região: 2003-2010 (%).....	113
Figura 11 – Distribuição regional dos desembolsos do BNDES – 2003-2010 (R\$ bilhões em valores correntes)	114
Figura 12 – Participação regional nos desembolsos do BNDES sobre a participação regional no PIB nacional	115

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Execução dos programas da PNDR: 2007-2010	58
Tabela 2 – Operações contratadas pelos Fundos Constitucionais: quantidade e valor – por setor (2007-2010).....	59
Tabela 3 – Operações contratadas pelos Fundos Constitucionais: quantidade e valor – por porte do empreendimento (2007-2010).....	59
Tabela 4 – Dimensões e Escolhas estratégicas definidas no Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento	64
Tabela 5 – Estatísticas selecionadas sobre os territórios rurais.....	68
Tabela 6 – Estatísticas selecionadas sobre os territórios da cidadania.....	71
Tabela 7 – Execução das ações do PTC, em R\$ (janeiro 2008 - outubro 2010).....	72

INTRODUÇÃO

A presente dissertação trata dos desafios do Estado para a implementação de estratégias bem sucedidas de desenvolvimento no século 21.

Essa agenda tem três dimensões básicas. A primeira é ligada ao fortalecimento do arcabouço institucional do Estado, para dar conta de liderar a articulação de atores em um contexto de crescente complexidade. Para os fins do presente trabalho, isso significa que deve haver maior integração dos atores públicos com o objetivo de promover políticas públicas articuladas para atender às necessidades da população de forma adequada.

A segunda dimensão está relacionada à necessidade de aprofundar os laços de relacionamento do Estado com a sociedade em busca de construir processos decisórios mais legítimos, o que passa pelo desafio de gerar capacidade de planejamento e deliberação sobre políticas públicas. Trata-se de fomentar uma cultura democrática que aprimore os mecanismos de participação social nos processos de elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento.

A terceira dimensão diz respeito aos desafios de redução dos desequilíbrios econômicos, sociais e regionais brasileiros, que passam pela discussão do conceito de sustentabilidade do processo de crescimento. Na presente dissertação, o conceito de “desenvolvimento sustentável” é compreendido como redundante, uma vez que, sem sustentabilidade, o que há é um processo de crescimento desequilibrado. Ou seja, o desenvolvimento contém intrinsecamente o atributo da sustentabilidade. Trata-se de criar condições para o avanço das forças produtivas, nas quais o processo de crescimento ofereça oportunidades para todos, no presente e no futuro, o que passa também pela discussão da preservação dos recursos naturais do planeta para as gerações que estão por vir.

Assim, um dos objetivos do trabalho é analisar como vêm evoluindo algumas experiências de políticas públicas de desenvolvimento territorial implementadas no Brasil. Essas políticas foram escolhidas como objeto de estudo por contemplarem de forma mais direta, em sua concepção, as dimensões elencadas acima. Adicionalmente, se faz pertinente um olhar sobre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, um dos mais importantes agentes estatais para a implementação de estratégias de crescimento econômico, por conta dos desafios que a instituição encara em busca de aderir à agenda do século 21.

Dessa maneira, no primeiro capítulo será apresentada a contribuição teórica que subsidia a elaboração dessa agenda, consubstanciada no conceito de “desenvolvimentismo do século 21”. Além disso, e voltando a discussão para a realidade brasileira, será abordada, em linhas gerais, a trajetória da constituição do arcabouço institucional do Estado no Brasil, com destaque para as principais dificuldades e obstruções para a implementação de políticas públicas. O caso das políticas de redução das desigualdades entre as regiões será abordado, apresentando os reflexos dos problemas gerais e concluindo com as condições que levaram à elaboração das políticas recentes de desenvolvimento territorial.

Essas políticas são analisadas no Capítulo 2, com base em uma pesquisa bibliográfica e uma pesquisa de campo na qual foram entrevistados gestores públicos federais e representantes públicos e privados de institucionalidades territoriais. A pesquisa pode ser classificada como exploratória, na medida em que essas políticas possuem pouco tempo de existência. Dessa maneira, buscou-se levantar um conjunto de percepções sobre a evolução dos processos de integração de políticas públicas e de institucionalização da participação social na deliberação das estratégias de desenvolvimento dos territórios.

O Capítulo 3 mostra a trajetória do BNDES e a importância de sua atuação na consolidação de novos paradigmas para o desenvolvimento. Dessa maneira, são discutidas as atuais tendências de atuação alinhadas à agenda desenvolvimentista do século 21, e o potencial de sinergia existente entre a estratégia do Banco e as conclusões obtidas na pesquisa empreendida no Capítulo 2. Feito isso, são tecidas algumas considerações finais para concluir a dissertação.

CAPÍTULO 1. Estado e Políticas Públicas: Desafios para o século 21

“sem Estado desenvolvimentista, não há desenvolvimento”⁴

Introdução

O capítulo está estruturado em quatro seções, além desta introdução.

Inicialmente, apresenta-se o marco teórico sobre o qual a dissertação se apoia, que trata da configuração das instituições necessárias para a sustentação de estratégias de desenvolvimento de longo prazo, no contexto dos desafios e complexidades inerentes ao século 21. Após uma breve apresentação sobre o conceito de desenvolvimentismo, é delineado um panorama das discussões presentes na literatura internacional sobre o tema da organização do Estado com o objetivo de promover o bem-estar da população, no contexto das atuais mudanças na economia política mundial⁵.

A segunda seção do capítulo consiste em um resgate da trajetória brasileira, no qual as principais conclusões teóricas sobre os problemas estruturais da organização do Estado no Brasil se posicionam na mesma direção das diretrizes apontadas na primeira seção do capítulo e delineiam uma agenda específica para o caso brasileiro.

As diretrizes apontadas nas duas primeiras seções do capítulo embasam a terceira seção, que focaliza as políticas públicas de redução das desigualdades sociais e regionais no Brasil. A definição desse foco de análise se deu por conta de essas políticas, que possuem uma abordagem territorial do desenvolvimento, preconizarem uma agenda plenamente alinhada à que terá sido apresentada nas seções anteriores. A quarta seção conclui o capítulo.

⁴ “*No developmental state, no development*” (Evans, 2010: 37, tradução livre).

⁵ A referência principal utilizada é Peter Evans, cuja trajetória de pesquisa inclui a investigação sobre o papel do Estado na industrialização, e tem na obra *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (1995) o trabalho de maior destaque. Seu estudo sobre os laços entre o Estado e as elites industriais se desdobrou, posteriormente, em trabalhos sobre as relações entre instituições públicas e comunidades menos privilegiadas, onde o capital social – laços de confiança e associativismo que criam redes relacionais potencializadoras de ganhos maiores do que quando considerados sob uma perspectiva individual (Ferrarezi, 2003) – é ferramenta importante para criar meios endógenos de desenvolvimento (Evans, 1996). Em Evans (2008), o autor, em busca do Estado Desenvolvimentista do século 21, sintetiza as diretrizes principais para a construção de uma ambiência favorável ao desenvolvimento no presente século.

1.1. O desenvolvimentismo no século 21

O conceito de “desenvolvimentismo” tem a ver com a construção de um arcabouço institucional que favoreça o desenvolvimento. Dessa maneira, considerando o desgaste que o conceito de desenvolvimentismo sofreu ao longo das décadas mais recentes, é importante resgatar o que há de positivo, no sentido de fazer valer a máxima apresentada na epígrafe do capítulo: “sem Estado desenvolvimentista, não há desenvolvimento”.

1.1.1 Desenvolvimentismo e macroeconomia

Dando destaque à América Latina, a partir de meados do século 20, podem ser denominados “desenvolvimentistas” os pensadores que formularam, a partir das correntes clássicas de Smith e Marx, da macroeconomia keynesiana e da teoria estruturalista construída pela Comissão Econômica Para a América Latina - CEPAL, planos e estratégias que buscavam o alcance gradual, por parte dos países latino-americanos, do nível de desenvolvimento dos países centrais, nos quais o Estado tinha um papel fundamental de planejamento e coordenação da economia (Bresser Pereira, 2006; Bielschowsky, 2004).

As críticas decorrentes das diversas crises e contradições inerentes ou não ao modelo acabaram por associá-lo ao populismo ou à irresponsabilidade em matéria de política econômica (Bresser Pereira, 2006: 8). De fato, a industrialização nos países latino-americanos teve como característica central um elevado grau de assimetria em conjunto com uma debilidade considerável no que diz respeito à capacidade de incluir a população em geral no processo de crescimento, ao não lograr a incorporação do progresso técnico em setores chave e a elevação da produtividade (Sicsu, de Paula e Michel, 2005). Assim, o crescimento econômico e da competitividade tiveram uma trajetória errática nesses países, incluindo um processo grave de concentração de riquezas e ampliação das desigualdades regionais como consequência.

À derrocada do “desenvolvimentismo” do século 20 se seguiu o avanço de um receituário de redução do papel do Estado e reformas microeconômicas orientadas para oferecer liberdade plena às forças de mercado, tidas como única solução possível para as mazelas do modelo anterior. No Brasil, esse processo tem início ainda na década de 1980, mas aparece com mais força a partir do início dos anos 1990. Paralelamente, alguns países asiáticos demonstraram que políticas tidas como “desenvolvimentistas” poderiam ser

utilizadas, atendendo às especificidades de cada país e com resultados positivos em termos de desenvolvimento nacional, como será comentado a seguir.

As políticas de redução do papel do Estado, implementadas na década de 1990 em grande número de países⁶, geraram resultados insatisfatórios em termos da disseminação do desenvolvimento no mundo, o que suscitou a revitalização de teorias calcadas no fortalecimento do papel do Estado na condução das estratégias de desenvolvimento nacional⁷.

No Brasil, na tentativa de preencher o “vácuo” teórico existente entre a perda de hegemonia do ideário pró-mercado e a construção de uma nova agenda, alguns autores elaboraram um conjunto de diretrizes que buscam resgatar o papel do Estado para o desenvolvimento em novas bases, o que foi chamado de “novo-desenvolvimentismo” (Bresser Pereira, 2006; Sicsu, de Paula e Michel, 2005).

Para esses autores, torna-se fundamental, no século 21, que se criem bases para uma transformação produtiva que eleve a produtividade da mão-de-obra e incorpore progresso técnico e práticas gerenciais inovadoras. Para tanto, apontam diretrizes eminentemente macroeconômicas que contribuiriam nessa direção, o que inclui: política industrial; desenvolvimento de uma infraestrutura voltada para a competitividade sistêmica; qualificação da mão-de-obra; e a necessidade de instituições públicas capazes de articular agentes produtivos, educativos, de pesquisa e de financiamento (Sicsu, de Paula e Michel, 2005).

A perspectiva *novo-desenvolvimentista* indica que o crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas é condição fundamental para a redução do problema da desigualdade. Sendo apenas condição necessária, mas não suficiente, esse crescimento deve vir acompanhado de políticas sociais e educacionais para a inclusão econômica dos extratos mais vulneráveis da população e conseqüentemente para a melhoria na distribuição de renda.

Dessa maneira, pode-se sintetizar a proposta por meio da expressão “crescimento com redistribuição”, cujo significado essencial é criar mecanismos de direcionamento dos recursos gerados pelo crescimento para investimentos que promovam a geração de empregos de

⁶ Baseadas na desregulamentação, privatização e redução de gastos sociais tanto em saúde e educação quanto em proteção aos direitos trabalhistas (uma vez que o mercado era entendido como o alocador preferencial de recursos), as políticas implementadas resultaram em um processo de desarticulação do setor produtivo nacional, no crescimento do desemprego e das desigualdades sociais tanto internas quanto entre países, na ampliação das fragilidades macroeconômicas e da dependência externa para financiar o crescente déficit público. Para uma leitura mais aprofundada das conseqüências da implantação dessas políticas, ver Anderson (1995) e Benjamin (1998).

⁷ Processo que foi reforçado pela aguda crise econômica que se instaurou globalmente no final da primeira década do século 21, em que pese a grande força ainda existente do atual modelo econômico.

qualidade e promovam, à população pobre, acesso aos bens e serviços básicos, por meio da redução de seus preços relativos (Salm, 2005: 195).

1.1.2 Desenvolvimentismo e instituições

Por outro lado, Peter Evans (2008), a partir de uma abordagem institucionalista, traz elementos importantes para qualificar o debate sobre o desenvolvimentismo do século 21, enfatizando as estruturas estatais e seu relacionamento com as estruturas da sociedade civil.

Para Evans, as instituições estatais deverão cumprir papel crucial na produção de estratégias bem sucedidas de desenvolvimento. Assim, um Estado “desenvolvimentista” pressupõe instituições robustas e competentes no centro da matriz institucional de um país. Considera, ainda, que não há modelo universal para tal tarefa, e que somente processos flexíveis de experimentação que considerem as especificidades de cada ambiente institucional terão sucesso⁸.

A expressão chave para o papel requerido para o Estado no século 21 é o de “expansor de capacidades”, o que, segundo Evans, não é apenas simplesmente uma meta de “bem-estar”: é um fundamento inescapável do crescimento sustentado da economia.

Segundo Evans (2010), a expansão de capacidades depende da provisão eficiente de bens coletivos, como serviços de saúde e educação. O autor destaca, também, a importância de um transporte público eficiente, uma vez que a facilidade de locomoção é fundamental para um maior acesso à educação, treinamento e oportunidades de utilizar habilidades em um trabalho. De acordo com Evans (2010: 39), sem ampliar o Estado de Bem Estar para toda a população, a performance social e econômica tende a se deteriorar.

Em Evans (2008), o autor faz uma revisão das tendências contemporâneas da teoria do desenvolvimento, e apresenta três vertentes que considera relevantes para a sua construção teórica do modelo de Estado necessário para o século 21: (1) a “nova teoria do crescimento”⁹; (2) abordagens institucionais para o desenvolvimento¹⁰; e (3) a abordagem das capacidades¹¹. As três vertentes partem de pontos diferentes, porém chegam a uma lista bastante similar de implicações para a agenda do Estado desenvolvimentista do século 21.

⁸ Nesse sentido, afirma que a ilusão do século 20 foi acreditar que a expansão do capitalismo industrial iria se disseminar e homogeneizar o desenvolvimento.

⁹ Cujos principais expoentes são Lucas, Romer, Aghion & Howitt e Helpman (Evans, 2008: 2).

¹⁰ Que tem como autores de referência Acemoglu & Robinson, Hoff & Stiglitz e Rodrik, dentre outros (idem)

¹¹ Sen e Ul Haq são os autores nos quais Evans (2008: 2) se baseia em relação a essa vertente teórica.

A primeira vertente apresentada, relativa à “nova teoria do crescimento”, coloca o foco no papel do capital humano (em uma perspectiva mais abrangente do que apenas oferta de educação) e das idéias como chaves para o crescimento.

O crescimento do emprego no setor de serviços e a queda no emprego no setor manufatureiro estão em linha com esse enfoque (Evans, 2008: 9). A manufatura ainda é um elemento central de uma economia em desenvolvimento, assim como a agricultura, mas não é mais o setor que conduz à mudança ou a principal fonte de emprego ou bem estar ampliado. Isso altera os desafios para o Estado, que deve focar nas pessoas e suas habilidades ao invés de em máquinas e seus donos.

A segunda vertente para a construção da abordagem de Evans é a emergência da abordagem institucional¹² na teoria do desenvolvimento. Ela enfatiza o papel central de expectativas compartilhadas relacionadas à perenidade das “regras do jogo” para permitir ação econômica no longo prazo. Assim, mais do que as dotações de recursos ou a acumulação de capital, a existência de um conjunto de instituições que promovam investimentos e inovações é que explica as diferenças entre os processos de crescimento da renda nacional (Evans, 2010: 42)¹³.

Um dos exemplos citados por Evans (2010) diz respeito à questão fundiária. Duas pesquisas apresentadas, estudando Ásia e América Latina no que diz respeito à concentração da propriedade da terra, concluíram que garantir direitos de propriedade aos pequenos de forma abrangente promove o crescimento. Segundo esses estudos, nos casos em que as elites monopolizaram a terra e forçaram um grande contingente da população a engrossar as fileiras dos trabalhadores rurais sem terra, nem os proprietários nem os trabalhadores tiveram o estímulo ou a preocupação com o investimento em capital humano. Enquanto isso, nos países onde a estrutura de negociação era maior entre grandes e pequenos, a indução à acumulação de capital humano gerou dinâmicas econômicas mais consistentes.

Amalgamando as duas primeiras vertentes apresentadas, a questão central passa a ser que tipos de arranjos institucionais melhor permitirão às sociedades construir as organizações e redes necessárias para gerar novas habilidades por meio dos novos conhecimentos e idéias, e difundir e tirar vantagem desses ativos intangíveis.

Adicionalmente, Evans inclui em seu raciocínio a abordagem das capacidades de

¹² *Institutional Turn*, na definição de Evans (2010).

¹³ Hoff e Stiglitz (2001, apud Evans, 2008: 3) defendem que o desenvolvimento não deve ser mais visto apenas como um processo de acumulação, mas como um contínuo processo de mudança e evolução das organizações.

Amartya Sen (2005), que defende que o crescimento do PIB não é um fim em si mesmo, mas apenas um dos indicadores a serem considerados na medição das melhorias no bem estar humano, esse sim o objetivo final de uma sociedade.

Uma afinidade política com os institucionalistas emerge da insistência de Sen (2005) em afirmar que, se o desenvolvimento trata de bem-estar e capacidades, as estratégias de desenvolvimento e as políticas públicas não podem ser formuladas por tecnocratas, mas devem derivar da deliberação pública democraticamente organizada. Alguns autores institucionalistas também enfatizam a importância dos processos de tomada de decisão democráticos. Para Rodrik (1999: 19), a democracia é uma “meta-instituição” que promove instituições de alta qualidade, que por sua vez promovem o crescimento econômico. Nesse sentido, para esse autor, é útil pensar em instituições políticas participativas como “meta-instituições”, que extraem e agregam conhecimentos locais e assim ajudam a construir melhores instituições.

Em suma, a caracterização de Sen de que as capacidades são meios e fins é a mais central para conectar sua abordagem com as outras duas. Um projeto de expansão de capacidades deve se delinear com base no recurso mais abundante nos países em desenvolvimento: pessoas. Assim, expansão de capacidades é acima de tudo uma construção política. Como enfatizou Ostrom (1996, apud Evans, 2008: 16), os serviços de expansão de capacidades devem ser sempre co-produzidos por seus beneficiários. Sem o seu engajamento, tanto as comunidades como a provisão de serviços não atingem seus fins. Segundo a autora, tratar os cidadãos como destinatários passivos tende a produzir resultados sub-ótimos ou mesmo contraproducentes.

Pode-se, então, sintetizar a convergência das três vertentes para a produção de uma agenda para o estado desenvolvimentista do século 21, da seguinte maneira: acelerar, de forma sustentável, o crescimento econômico no presente século requererá expansão do acesso ao “estoque de idéias” existente, aumento da utilização efetiva desse estoque e geração de novas idéias adequadas às circunstâncias específicas de cada país. Tudo isso depende da expansão das capacidades humanas (Evans, 2008: 13).

Dessa maneira, o arcabouço teórico desenvolvido preconiza que, para ser desenvolvimentista, o Estado deve ter dois papéis gerais. O primeiro deles é o de suportar a distribuição de direitos básicos aos indivíduos, especialmente saúde e educação de qualidade. Adicionalmente, o Estado deve ser veículo para a tomada de decisões públicas e a definição de metas coletivas de desenvolvimento. É essa função que coloca a efetiva participação social

no topo da lista de capacidades que o Estado deve promover, como forma de criar melhores instituições.

A questão da sustentabilidade ambiental também não poderá ser negligenciada no século 21. Ela será tão mais bem sucedida quanto melhor for a provisão de capacidades por parte do Estado, especialmente a construção da “democracia deliberativa” – o que depende, também, da qualidade das instituições públicas. Considerando que muitas vezes os agentes econômicos individuais se beneficiam da negligência em relação a externalidades ambientais negativas de seus investimentos, e que geralmente quem paga o custo da degradação do meio ambiente é a sociedade, o cálculo coletivo de longo prazo é muito mais benéfico à natureza (Evans, 2010: 53).

A chamada “democracia deliberativa”, para além da “democracia participativa”, segundo Sen (2005), é a única maneira de definir adequadamente quais os fins desejados. Uma vez que a capacidade de decidir é uma das mais importantes capacidades humanas, processos de participação e deliberação públicos devem ser entendidos como partes constitutivas dos fins do desenvolvimento.

Como produto dessa construção teórica, impõe-se uma agenda para qualquer nação que queira (re)construir seu aparato estatal e se tornar efetivamente desenvolvimentista. As principais questões dizem respeito a quais estruturas são requeridas para cumprir essa agenda e que tipo de laços entre o Estado e grupos privados, comunidades e outros atores políticos farão o sistema funcionar politicamente.

1.1.3 Lições dos países asiáticos

Aprender com experiências do século 20 e pensar criativamente sobre como tirar vantagem das lições é um começo. Evans (2008) utiliza como exemplos os países do Leste Asiático conhecidos como NICs – *New Industrialized Countries*¹⁴ para pensar a construção do Estado desenvolvimentista do século 21. A habilidade para criar laços de relacionamento suficientemente densos com as elites industriais no século 20 – que gerou o conceito de *inserção*¹⁵ – foi importante como uma fonte de informação e para assegurar que as estratégias escolhidas eram factíveis. Na visão de Evans, a manutenção da matriz institucional que logrou

¹⁴ Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura são os mais emblemáticos.

¹⁵ A obra de referência é “*Embedded Autonomy* – “autonomia inserida” (Evans, 1995) em tradução corrente. A versão do livro traduzida ao português recebeu o título de “*Autonomia e Parceria*”.

sucesso no século 20 é importante, mas outras capacidades mais avançadas serão necessárias no século 21. Entender como co-produzir a expansão de capacidades é um dos maiores desafios das burocracias estatais nesse novo paradigma proposto.

O Estado exerceu papel central no “milagre asiático”, que transformou alguns países em desenvolvidos no curto período de duas décadas. As duas características principais desse Estado são a existência de uma burocracia coerente e de qualidade¹⁶ e a natureza da *inserção*, materializada nos laços do Estado com as elites industriais. Sem esses laços, as burocracias estatais não saberiam quais projetos eram viáveis em termos da estratégia de desenvolvimento nacional ou quanto risco se poderia persuadir o capital privado a tomar. A conexão entre burocracia e empresários facilitou o processo de transformação industrial que gerou o salto econômico observado nesses países.

Pode se dizer que havia situações específicas que contribuíram para o sucesso da estratégia desses países. A ausência de conflitos com a elite agrária poupou esforços para o foco nas elites industriais, naquele momento ainda frágeis e carentes de proteção para a ampliação de sua competitividade, o que estimulou a aliança com o Estado (Evans, 2010: 46). Esse, então, pôde orquestrar projetos concretos de desenvolvimento nacional, baseados num denso conjunto de laços interpessoais que permitiu que agências específicas construíssem projetos em parceria no nível setorial.

A disciplina imposta pelo Estado ao setor privado, para evitar a corrupção e manter coerência com os projetos nacionais de desenvolvimento, foi um dos fatores definidores da “autonomia inserida” dos Estados desenvolvimentistas da Ásia Oriental.

Outra lição desses países asiáticos foi a combinação das altas taxas de crescimento do emprego industrial, resultado da estratégia anteriormente citada, com alto nível de investimentos na expansão de capacidades, por meio de uma ampla reforma fundiária, construção de infraestrutura de energia e transportes, proteção à agricultura voltada à produção de alimentos, educação e saneamento básico e abrangentes sistemas de saúde.

Uma outra capacidade relevante desses países foi a de conseguir captar recursos de tributos das elites para financiar elevados níveis de investimento em expansão de capacidades¹⁷.

¹⁶ Estudos mostraram que investimentos em melhorias na capacidade burocrática possuem retornos significativos em termos de crescimento do PIB (especialmente NICs). (Evans, 2010: 45).

¹⁷ Segundo Fitzgerald (2006, apud Evans, 2008: 14), os países da América Latina mostraram dificuldades na taxação das elites, que historicamente apropriaram grande parte dos produtos coletivos nacionais, contribuindo para os processos de concentração de renda observados.

Como essas características se relacionam com as três vertentes teóricas apresentadas? Os casos mostram alinhamento com as recomendações da nova teoria do crescimento, no que se refere ao estímulo à produção local de idéias e à expansão do acesso ao estoque de idéias existente. Além disso, a facilidade histórica de manter uma estrutura de propriedade fundiária bem distribuída é coerente com a visão institucionalista, a despeito das políticas autoritárias e inclinadas à repressão observadas nos *NICs*¹⁸. O investimento na expansão de capacidades também está em linha com o proposto pela abordagem de Sen (2005).

1.1.4 Desenvolvimentismo do século 21

No século 21 serão requeridos novos tipos de capacidades, em especial a habilidade de promover uma forma mais abrangente de *inserções*. Se no século 20 a gama de parceiros era mais restrita (a elite industrial), no século 21 as redes de relacionamento são mais complexas. Saber se um projeto é viável não dependerá de simples medidas tecnocráticas ou cálculos de retornos privados, mas de uma complexa rede de consensos com as comunidades que serão beneficiárias ou impactadas. Dessa maneira, segundo Evans (2010: 49), as instituições deliberativas são contribuintes chave, tanto no contexto da crucialidade da existência de informação acurada para a eficiência do Estado, quanto para a construção da democracia. O autor defende que, no século 21, o “desenvolvimento deliberativo” é fundamento para uma estratégia econômica eficiente e também para a efetividade das políticas públicas.

Engajar atores sociais na implementação é crucial para a expansão de capacidades, da mesma maneira que engajar firmas é (e foi, no século 20) crucial para estratégias industriais.

Nesse sentido, para criar efetivos laços com a sociedade, o Estado tem como missão promover a organização das contrapartes na sociedade civil. Da mesma maneira que no século 20, quando o Estado auxiliou as elites industriais a se tornarem uma classe mais coerente, um Estado expensor de capacidades deve fazer o mesmo para uma parcela mais abrangente da sociedade. A *inserção* deve permitir às comunidades a construção de objetivos compartilhados, cuja concreta implementação pode então ser *co-produzida* com as agências

¹⁸ “A despeito de políticas autoritárias voltadas ao trabalho e de um sistema previdenciário baseado essencialmente nas empresas, tanto os salários urbanos quanto a renda dos residentes rurais cresceram de forma articulada, gerando um perfil distributivo muito menos polarizado do que qualquer experiência latino-americana ou africana” (Medeiros, 2002: 200).

públicas. Essa tarefa é politicamente desafiadora, pois a sociedade civil é formada, na prática, por uma complexidade de relações e conflitos particulares de interesse.

Segundo o arcabouço teórico apresentado, não será mais possível pensar em modelos nos quais as políticas de desenvolvimento estejam desconectadas das políticas de expansão de capacidades (que podem ser entendidas como políticas sociais ou de bem-estar), que serão pré-condição para o sucesso daquelas políticas. Esse reconhecimento requer uma remodelagem dos laços do Estado com os empresários.

No que diz respeito aos riscos e ameaças, duas armadilhas “gêmeas” apontadas por Evans são (1) a captura pelo mercado e (2) a tendência a manter relações cegas e “de cima para baixo” entre Estado e sociedade.

Em primeiro lugar, a dificuldade de engajar o capital privado em projetos conjuntos de expansão de capacidades tem implicações mais fortes para a *inserção* do que para as dimensões internas da capacidade estatal. Empresários costumam ser hostis à expansão de capacidades, especialmente se os projetos forem desenhados para responder às preferências da comunidade, ao invés de serem simplesmente focados nas qualificações dos seus próprios profissionais ou simplesmente investimento em imagem de responsabilidade social. Nesse caso, alguns tipos de laços com as elites privadas podem ser canais para a busca de agendas privadas que minam a habilidade do Estado de atuar de forma estratégica na expansão de capacidades.

Em segundo lugar, negligenciar a participação social e a deliberação pública por conta da resistência dos “experts tecnocratas” é um erro. Tecnocratas se sentem mais confortáveis lidando com “gerentes” do que com líderes comunitários. A solução “de mercado” é politicamente atrativa, mas não fará funcionar o modelo de Estado desenvolvimentista no século 21. A busca democrática por acordos e consensos pode ser extremamente complexa. Dessa maneira, muitos tecnocratas, incomodados por essa confusão, tendem a buscar alguma fórmula maravilhosa que traria medidas prontas e plenamente corretas (Sen, 2005: 99). Num contexto deliberativo, no qual exista um sistema de co-produção de metas e prestação de serviços, tecnocratas não devem possuir o monopólio do conhecimento de valor, devendo estar mais próximos dos cidadãos.

Em síntese, pode-se afirmar que são dois os pilares de uma estratégia de desenvolvimento no contexto do século 21: um aparato burocrático robusto e de qualidade e uma profunda inserção e complementaridade do Estado com a sociedade organizada. Para os fins do presente trabalho trata-se, de um lado, de racionalizar a oferta de políticas públicas e,

do outro, de qualificar a demanda por elas, no intuito de produzi-las em conjunto e assim favorecer melhores resultados econômicos, sociais e ambientais, pois pactuados desde o primeiro momento entre todos os atores interessados. Entende-se, assim, que o foco da análise deve recair sobre as condições de governança, entendida como a capacidade do Estado de coordenar atores e esforços em prol da formulação e implementação de políticas públicas apropriadas aos fins do desenvolvimento.

Essa mensagem é central para o prosseguimento da linha de raciocínio proposta na dissertação. Assim sendo, nas próximas seções será realizado um resgate do comportamento do Estado brasileiro ao longo do tempo, com a finalidade de compreender suas dificuldades históricas relacionadas com a formulação e implementação de políticas públicas em prol do desenvolvimento nacional e, especificamente, que logrem resultados concretos na redução das desigualdades sociais e regionais.

1.2. Estado e políticas públicas no Brasil

Esta seção busca uma compreensão sobre a evolução da organização do Estado brasileiro. Serão explicitadas características marcantes e de difícil superação, originadas desde a sua formação colonial. Assim, conceitos como patrimonialismo, clientelismo, centralismo, autoritarismo, corporativismo, fragmentação e descoordenação são marcas da história com as quais a sociedade e o Estado precisam lidar para prosseguir no processo de consolidação da democracia, sob pena de manter vigente um modelo sócio-econômico concentrador de riquezas e mantenedor de desigualdades sociais e regionais.

1.2.1. 1500-1930: Pré-Estado Nacional

A herança portuguesa, do Estado absolutista, foi decisiva para definir o caráter patrimonialista e autoritário do Estado brasileiro. Desde o período colonial (até 1822), passando pelo Império (1822 a 1889) e chegando à República Velha (1889 a 1930), as práticas políticas e administrativas possuem como característica marcante um elevado grau de indistinção entre o público e o privado.

No período colonial, a ocupação extensiva do território se deu mediante a concessão de terras aos membros da nobreza que se dispusessem a arcar com os custos da exploração. As

capitanias hereditárias respondiam e pagavam tributos ao poder central do Rei de Portugal, e a administração do território estava dispersa entre os concessionários escolhidos pelo monarca.

As primeiras atividades econômicas essencialmente extrativistas eram monopólio do Estado e a sua operação era restrita a uma pequena parcela de pessoas relacionadas à Coroa, que acumulava o exercício das funções públicas. Também a produção dos engenhos de açúcar, bem como a de outros produtos, dependia da licença do Estado, e sua comercialização na Europa era mantida como monopólio da Coroa. Dessa forma, a iniciativa privada permanecia incubada no Estado, inserida na estrutura da política mercantilista.

A independência manteve as forças políticas fragmentadas, dispersas entre as oligarquias regionais que constituíam a fonte real do poder político (Faoro, 2000: 310). O poder pessoal do Imperador moderava e disciplinava as lutas pelo poder entre oligarquias locais.

A proclamação da República não alterou o quadro de domínio político das oligarquias regionais. As mais fortes, de São Paulo e Minas Gerais, se revezaram no poder entre 1894 e 1930, quando se iniciou um grande movimento reformador no Estado brasileiro.

1.2.2. 1930-1980: Consolidação do arcabouço institucional

A Revolução de 1930, favorecida por fatores externos (crise econômica) e internos (crescente descontentamento com o modelo oligárquico) que abalaram as bases do acordo entre as oligarquias, aglutinou em torno de si os interesses das oligarquias estaduais dissidentes, dos setores urbanos emergentes (classe média e industriais) e dos militares tenentistas. Assim, favoreceu um movimento na direção do fortalecimento do poder central, em nome das mudanças necessárias ao país.

As mudanças, iniciadas já em 1930 e ampliadas no sentido autoritário e intervencionista em 1937, se expressaram por três dimensões mutuamente condicionadas, quais sejam: a dinâmica de fortalecimento do poder central; o projeto nacional-desenvolvimentista; e a criação de um aparelho de Estado burocrático, baseado em princípios orientadores calcados na profissionalização, na idéia de carreira, na hierarquia funcional, na impessoalidade, no formalismo – seguindo, em linhas gerais, o modelo racional-legal weberiano.

Uma passagem de Ignácio Rangel é importante como síntese histórica sobre esse período:

“Com efeito, o pacto fundamental do poder estabelecido em consequência da Revolução de 30 consagrava a aliança entre o latifúndio saído da Abolição da Escravatura e da 1ª República, com o capital industrial nascente. (...) [Assim,] havia condições para a industrialização, sem prévia mudança da estrutura agrária – circunstância esta que situamos na origem de toda a nossa presente problemática econômico-social” (Rangel, 1986: 41).

Essa é uma característica importante observada ao longo da história brasileira, qual seja, o persistente predomínio do poder aristocrático, cujos representantes se tornam os burocratas de mais tarde, representando uma mudança de acomodação, não estrutural. Essa elite se apropriou, ao longo do tempo, das oportunidades econômicas de desfrute dos bens, das concessões e dos cargos, caracterizando uma simbiose entre o setor público e o privado.

Apesar das profundas inovações introduzidas, o novo modelo administrativo de Estado não conseguiu eliminar por completo as peculiaridades da cultura política brasileira, como o clientelismo, que passa a ter lugar a partir do controle do Estado, mediante a atuação dos interventores em cada unidade subnacional. O modelo baseava-se na distribuição de subsídios, isenções e empregos públicos e na incorporação dos trabalhadores, mediante a adoção de um sistema corporativista voltado para enquadrar principalmente as massas operárias urbanas. Além disso, criou uma legislação trabalhista e políticas sociais que até então não existiam no Brasil. Consolidou-se então um sistema híbrido, com interpenetração de características do modelo racional-legal com o autoritarismo e a dinâmica clientelista.

As dificuldades de reforma do serviço público em direção a formas meritocráticas de seleção implicaram na adoção de uma estratégia alternativa: a da criação de “ilhas” de eficiência fora da burocracia tradicional (Arretche, 1996), caracterizando a modernização do aparelho estatal brasileiro mais como uma estratégia de acréscimos e emendas do que como uma revisão estrutural do Estado (Evans, 1993: 140).

O Governo Juscelino Kubitschek experimentou de forma mais intensa a tendência à chamada administração indireta, considerada mais ágil e flexível do que a administração direta. Sua aplicação se deu no contexto de um projeto de desenvolvimento nacional que implicava uma vigorosa intervenção do Estado na economia, cujo principal instrumento foi o Plano de Metas. Essa opção exigia a criação de um núcleo técnico capaz de formular e implementar políticas para a construção da base industrial pesada e de alta tecnologia no país, objetivando a autossuficiência em infraestrutura e a produção de bens de consumo de massa. O governo, não vendo possibilidade de superação da estrutura clientelista no Estado, criou

estruturas paralelas, emancipadas do clientelismo e “insuladas”, visando atingir os resultados almejados. Isso significou um reforço do poder central com o objetivo de dar conta dos desafios colocados.

O regime militar representou novo movimento de reforço da centralização do poder estatal, cuja justificativa era basicamente a necessidade da segurança nacional, ameaçada, segundo os militares, por forças políticas associadas ao comunismo. O enfraquecimento do Congresso e dos partidos políticos e a substituição da política pela técnica, por meio do reforço do padrão insulado e fragmentado de negociação entre as elites empresariais e estatais, foram acompanhados de uma ampla reforma administrativa.

A reforma administrativa do regime militar introduziu conceitos gerenciais na administração pública, como a ênfase na flexibilidade da administração indireta e na dotação de uma maior autonomia para a gestão de seus recursos e execução das políticas centrais. Buscava, assim, superar a rigidez do modelo burocrático anterior, deslocando atividades para autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, de forma a adquirir maior dinamismo operacional. Isso acarretou nova ampliação da estrutura de administração pública, tanto na administração direta como na indireta – que passou a ter critérios próprios de contratação, remuneração e benefícios (Martins, 1997: 21).

A burocracia tradicional, como consequência, reforçou práticas de defesa dos próprios interesses e de clientelismo partidário como forma de proteção política, visando compensar o declínio do seu prestígio e a redução de seu poder aquisitivo. Do outro lado, a tecnocracia (grupo de executivos públicos muito bem pagos, com alta qualificação profissional e dotados de ampla autonomia face ao governo) buscou articular-se com grupos de empresários, formando o que foi chamado de “anéis burocráticos” (Cardoso, 1975). Estes seriam círculos de informação e pressão que permitiam a articulação entre setores do Estado e determinados segmentos da sociedade (empresários), para garantir-lhes acesso privilegiado a certas decisões públicas, mediante concessão de apoio aos tecnocratas responsáveis.

A estratégia de reforma por acréscimo resultou em uma expansão descoordenada, que reduziu a coerência organizacional do aparelho estatal, gerando uma complexidade prejudicial, pois além de dificultar a coordenação política, passou a estimular soluções personalistas.

Resumidamente, pode se dizer que o Estado brasileiro cresceu e se expandiu de forma fragmentada, o que permitiu a existência de órgãos e instituições superpostas e de burocracias difusas, cujo controle e possibilidade de coordenação é extremamente difícil. Em tais órgãos e

instituições convivem burocracias meritocráticas e patrimonialistas, em graus distintos de importância e peso político. Dessa forma, as políticas emanadas do centro do sistema político em direção à sua periferia combinaram, ao longo do tempo, políticas clientelistas, baseadas na distribuição de favores, e políticas caracterizadas por processos de inovação institucional (Arretche, 1996: 11).

Valendo-se do conceito apresentado por Evans (2008) na seção anterior, pode-se afirmar que o caráter da *inserção* da estrutura interna do Estado atrapalhava a construção de um projeto de transformação industrial em conjunto com as elites industriais. Não obstante a forte presença estatal no desenvolvimento econômico e social desde a Colônia, é importante levar em conta que a capacidade do governo sempre dependeu, em maior ou menor grau, da cooperação com as elites tradicionais.

Apesar do aumento do peso do capital industrial na economia, a herança persistente do poder rural continuou a moldar o caráter do Estado, tentando utilizá-lo como instrumento de reforço de suas redes clientelistas. Assim, o Estado teve sempre de confrontar essas elites tradicionais ameaçadas pela transformação das relações de classe rurais, não tendo capacidade de se concentrar no relacionamento com o capital industrial – desafio majorado por conta do cenário de antiga e firme presença do capital industrial transnacional no Brasil. Como visto na seção anterior, essa é uma diferença crucial quando se compara a trajetória brasileira com a dos países asiáticos que tiveram sucesso na sua estratégia de desenvolvimento no século 20.

Em síntese, as reformas do Estado mais importantes realizadas no Brasil durante o século 20, nas décadas de 1930 e 1960, se deram sob governos autoritários. Dessa maneira, os longos períodos de centralização do poder político favoreceram a consolidação de um estilo de presidencialismo dotado de amplas prerrogativas, com um grande desequilíbrio entre as três esferas do poder público.

1.2.3. Pós-1980: O processo de democratização

Na década de 1980, a retomada do processo de democratização, alimentada pelas demandas por participação política de diversos segmentos sociais, e que culminou no estabelecimento de um novo texto constitucional em 1988, mostrou-se, a princípio, incompatível com o modelo centralizador vigente nas décadas anteriores, visto como causa principal dos problemas estruturais do Estado.

Dois movimentos simultâneos podem ser observados na segunda metade da década de 1980, no quadro da emergência das demandas sociais reprimidas ao longo do período de governo militar, cujo pano de fundo comum foi a crise econômica e a emergência de uma agenda que propunha a redução do papel do Estado.

O primeiro movimento a ser destacado nesse período foi, aparentemente de forma contraditória, o reforço do poder decisório central.

A observação do conceito de poder apresentado por Michael Mann (1986) é interessante para subsidiar o entendimento do processo de transição democrática ocorrido no Brasil. Sua teorização distingue duas dimensões analíticas do poder autônomo do Estado em relação à sociedade: o poder despótico, que é a capacidade das elites político-administrativas de tomar iniciativas sem a negociação institucionalizada com grupos da sociedade civil; e o poder infraestrutural, que é a capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar decisões políticas por todo o seu domínio.

A penetração e o enraizamento das instituições nas sociedades que são conformadas por uma delimitação de base territorial, social e política, respondem pelo poder infraestrutural do Estado. Para Mann, esse poder se efetiva na medida em que um processo de incorporação ampla, que busque a igualdade entre a população, se realize.

Os Estados modernos mais eficazes, segundo Mann, são aqueles cuja sociedade é suficientemente homogênea e igualitária para permitir o desenvolvimento de um sentido comum de cidadania nacional. Os Estados podem, dessa forma, desenvolver poderes infraestruturais efetivos para mobilizar recursos e promover o desenvolvimento. No longo prazo, tais Estados se farão também democráticos.

Segundo Domingues (2005), o poder infraestrutural na América Latina sempre se mostrou relativamente baixo, embora mais recentemente seja clara a tendência ao desenvolvimento e estabilidade dos elementos formais da democracia. Esses Estados evidenciam um conhecimento pouco profundo das sociedades e populações que os compõem, capacidade limitada de intervenção e controle, e relativamente baixa capacidade de mobilização da coletividade de modo a aumentar o poder da sociedade nacional conformada por eles.

Com base nessa teorização, é possível afirmar que, nos primeiros anos da Nova República, ao contrário das expectativas trazidas pelo processo de redemocratização, o poder despótico se fortaleceu, com base na concentração do poder de decisão na elite técnica da burocracia. Concomitantemente, houve enfraquecimento do poder infraestrutural, produto de

uma conjunção de fatores: uma grave crise fiscal e de autoridade decorrente do fracasso dos planos de combate à inflação, desvalorização dos valores da República e perda da capacidade operacional do Estado, o que aprofundou os problemas sociais e do sistema político¹⁹.

A associação entre fracasso das medidas de estabilização e avanço da democracia gerou argumentos favoráveis ao reforço da capacidade decisória do poder Executivo como forma de bloquear a interferência das forças sociais e/ou políticas e conferir celeridade à execução das medidas julgadas necessárias. A busca por maior eficácia e rapidez na administração da crise econômica suscitou o recurso frequente às decisões enclausuradas nas tecnocracias, o que configurava a manutenção das tendências centralizadoras das decisões em círculos restritos, sem consulta à sociedade (Diniz, 1995: 387).

Havia um claro descompasso entre a crescente densidade organizacional da sociedade civil e a capacidade do Estado de atender a essa complexidade. Além das motivações decorrentes da crise econômica, situadas no plano mundial, a dinâmica interna, relacionada à transição de um regime autoritário para a democracia, ampliava o grau de dificuldade do Estado.

A nascente democracia era vista naquele período como ingovernável. Dessa maneira, a transição para o regime democrático foi marcada por um alto grau de continuidade nas instituições e nas elites dirigentes do regime militar.

A assimetria de poder degrada as relações entre o Executivo e o Legislativo (que vira refém) e, ao submeter este a uma lógica que lhe escapa do controle, produz incentivos ao comportamento irresponsável do Congresso, reforçando a tendência populista dos parlamentares. A fragmentação decorrente na agenda legislativa favorece, dessa maneira, comportamentos “assistencialistas” por meio de projetos pontuais criados por parlamentares para atender determinadas populações com o objetivo de torná-las redutos eleitorais. Níveis de corrupção mais elevados estão associados com esse tipo de comportamento, realizado por meio das emendas parlamentares (Sodré e Alves, 2010).

Num contexto no qual os direitos são compreendidos como benevolência, que obriga o beneficiado a retribuir com sua lealdade (Carvalho, 2001: 126), os grupos sociais passaram a

¹⁹ “Sob o impacto da conjugação desses fatores, reduziu-se drasticamente a capacidade do Estado de penetrar no conjunto do território nacional e de incluir em seu raio de ação os diferentes segmentos da sociedade, garantindo de forma universalista o acesso aos serviços públicos essenciais, bem como a eficácia de seus ordenamentos legais.” (Diniz, 1998: 98).

se organizar para lutar por seus interesses particulares, defender e, se possível, aumentar os privilégios distribuídos pelo Estado. Nas palavras de José Murilo de Carvalho,

“a ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver a maioria dos problemas da população. O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediários de favores pessoais perante o Executivo. O eleitor vota no deputado em troca de promessas de favores pessoais; o deputado apóia o governo em troca de cargos e verbas para distribuir entre seus eleitores. Cria-se uma esquizofrenia política: os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando neles na esperança de benefícios pessoais” (Carvalho, 2001: 223-224).

Dessa forma a política pública perde coerência, uma vez que a tendência à discricionariade favorece uma ação pública que caminha ao sabor da circunstância, sem estratégia definida e, por isso, ineficiente (Diniz, 1995: 398).

Para além da visão dominante à época sobre o diagnóstico da crise do Estado, Diniz (1995: 393-394) apresenta uma abordagem teórica sobre a governabilidade na qual a questão central é a relação entre os grupos organizados e o processo de formação de políticas, colocando em evidência três dimensões fundamentais: a capacidade do governo de identificar problemas críticos e formular as políticas apropriadas; a capacidade de mobilizar os recursos e meios necessários à execução (mais do que a formulação, a implementação); e a capacidade de liderança do Estado.

A conclusão desse conjunto de análises sobre as condições de sustentação das políticas de ajuste implementadas em reação à crise da década de 1980 é que o maior gargalo está na implementação das políticas, e não na formulação.

A deficiência no quesito implementação, segundo Diniz (1995: 398), baseava-se em três aspectos: (1) o Estado brasileiro não dispunha de instrumentos e condições operacionais satisfatórios; (2) as estratégias de implementação formuladas pelas elites governamentais eram inadequadas do ponto de vista da mobilização de apoios externos (insulamento); e (3) os fracassos sucessivos provocados por bloqueios na implementação, gerando a perda da credibilidade do governo, contribuíram para deslanchar uma resistência passiva ao poder estatal.

Some-se a isso, num cenário de crise econômica e atribuição de culpa pelos problemas ao modelo estatista anterior, um processo de desmantelamento do aparato institucional do

Estado, visto como anacrônico, o que reduziu ainda mais a sua capacidade operacional (Diniz, 2000: 49).

Falcão Martins (2003) em estudo sobre a descontinuidade e baixa implementação de políticas de gestão pública no período 1995-2002, desenvolve uma teoria da fragmentação, com base na qual apresenta evidências de que a fragmentação pode ser creditada à atuação de fatores que, mal trabalhados, a potencializam. Esses fatores dizem respeito à liderança executiva; estratégias, entendidas como o resgate de um sistema de planejamento nacional de longo prazo; ajustamento mútuo entre os órgãos envolvidos nas políticas e as estruturas; e processos organizacionais e pessoas (que conformam as redes de relacionamento e articulação).

Destaque-se o problema da sedimentação de posições de poder, uma vez que, da perspectiva individual do gestor, há situações nas quais uma coordenação ineficiente pode ser vantajosa, tornando-se uma perversa inteligência por trás dos arranjos de coordenação. Algumas trajetórias e casos exemplificados por Falcão Martins (2007: 56), para as políticas de gestão pública, ocorreram sob a jurisdição de um único ministério e, ainda assim, verificaram-se problemas de integração. As questões de coordenação intraministerial foram relacionadas ao perfil dos ministros, à integração entre secretarias e a arranjos e posições integradoras no âmbito intraministerial.

O segundo movimento observado na década de 1980 tem a ver com a defesa, por amplo espectro político, de um processo de descentralização das políticas públicas.

Para os defensores da radicalização democrática, a descentralização representava uma estratégia pela qual deveriam ser criadas ou consolidadas instituições que viabilizassem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Conferir poder efetivo aos gestores das cidades significava criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional (Arretche, 1996). A descentralização seria um instrumento de fortalecimento da democracia cívica.

A CEPAL, instituição historicamente defensora do papel do Estado, também atribuiu importância ao conceito de descentralização, caracterizando-o como “elo perdido na cadeia do desenvolvimento produtivo com equidade social”. A possibilidade de superar o atraso econômico na América Latina e incorporar o atributo social ao desenvolvimento econômico estaria vinculada, em grande medida, à descentralização do aparelho estatal (Affonso, 2000).

Por outro lado, o fim da experiência socialista e a crise do Estado de Bem Estar Social (re)colocaram em evidência um ideário que defendia atributos como a desregulamentação, a

privatização e a abertura da economia aos investimentos externos, significando uma tendência ao enfraquecimento do poder regulatório dos Estados nacionais. A descentralização também estava inserida nesse receituário, com o objetivo de aumentar a eficiência do setor público como prestador de serviços à população. Descentralizar, nessa visão, parecia ser um novo paradigma para a eficiência no setor público. Além de corresponder à prescrição de diminuição do tamanho do Estado, aculturava o setor público para as regras de “comportamento privado”, estimulando uma maior concorrência nas esferas descentralizadas de governo e criando condições para a exigência de serviços públicos eficientes por parte dos cidadãos-clientes (Affonso, 2000: 128).

Além da influência do contexto mundial, a defesa da descentralização se baseou na experiência trazida do período de ditadura militar, caracterizado por um alto grau de centralização de recursos e poder. Isso gerou certa vinculação, pelo movimento democratizante, da centralização a algo nefasto, gerando uma radicalização da defesa da descentralização das políticas públicas. Por outro lado, a crise econômica ocorrida no Brasil foi atribuída quase que exclusivamente ao modelo de Estado existente, tendo sido vencedora a agenda política cuja execução pressupunha a redução do tamanho do governo central.

A evolução das experiências de descentralização, entretanto, mostrou que havia uma série de entraves para a sua efetiva implementação. Especialmente a partir de 1990, as reformas administrativas contribuíram para a ampliação da debilidade do aparato estatal, e a descentralização exerceu papel fundamental nesse contexto, transferindo recursos e responsabilidades da União para estados e municípios.

A reforma, dirigida por uma elite com viés tecnocrático e caracterizada por uma insuficiência de mecanismos de coordenação, manteve a fragmentação de ações, aprofundando as distorções, na medida em que não foi acompanhada de uma redefinição das atribuições correspondentes a cada esfera. Isso gerou um ambiente de instabilidade, no qual se observou aumento das transferências automáticas, baixo controle sobre a execução dos recursos e uma ampliação dos poderes tributários das instâncias subnacionais, desacompanhada de uma definição concreta das responsabilidades da União, dos estados e dos municípios (Palermo, 2000).

Assim, Ribeiro (2004: 4) afirma que o contexto de crise e o foco na questão do tamanho do Estado desviaram a atenção da importância do equilíbrio federativo. Assim, a distribuição de competências e responsabilidades entre os entes da Federação ocorreu sem planejamento, prejudicando o processo de implementação das políticas públicas.

A falta de planejamento e de uma pactuação mais aprofundada acabaram por impor aos municípios atribuições para as quais não estavam preparados, dada a descoordenação entre os fluxos de receitas e as responsabilidades que adquiriram. Outras situações também incrementaram o problema como, por exemplo, a existência de pressões feitas pelos defensores de um retorno à centralização. As próprias especificidades regionais, na ausência de regras claras que disciplinassem as relações federativas, contribuíram para potencializar os conflitos, dadas diferenças sócio-econômicas e as demandas decorrentes (Affonso, 2000: 149).

Um fator adicional e preponderante nas dificuldades de se implementar uma descentralização efetiva foi o contexto macroeconômico dos anos 1990. As dificuldades financeiras de todos os níveis federativos, dado o elevado nível da dívida pública, prejudicavam a autonomia municipal e estadual e a capacidade de coordenação da esfera federal, que não conseguia implementar seus instrumentos redistributivos (Affonso, 2000).

Segundo Arretche (1996), o processo de descentralização decorreu primordialmente de um impulso democrático associado à erosão da capacidade de sustentação política e financeira do nível central de governo, não tendo sido um resultado de uma política de rearranjo institucional dos entes federativos, nem de qualquer preocupação com o processo de coordenação das ações intergovernamentais. Na visão de alguns autores, seria até mesmo impreciso afirmar a existência, naquele período, de um processo de descentralização de estruturas administrativas do Estado, dada a ausência de um programa nacional de descentralização que, sob o comando da União, se propusesse ao rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado (Draibe e Arretche, 1995).

Registra-se, na literatura especializada sobre o tema, sistematizada em Ribeiro (2004), uma quase unanimidade entre especialistas quanto ao fato de o processo de descentralização de recursos e competências para estados e municípios ter sido acompanhado da perda de governança federal.

A fragmentação de agendas e de arenas de decisão, decorrente de uma descentralização realizada sem planejamento, reforça o caráter predatório e não-cooperativo do federalismo brasileiro. Isso pode ser relacionado com as características estruturais da construção do sistema político brasileiro, no qual ainda há a presença forte do clientelismo e no qual a disputa eleitoral é o motor das ações governamentais em muitos casos, e o estímulo à cooperação tende a ser baixo (Abrúcio e Soares, 2001: 58).

No caso brasileiro, a falta de estruturas institucionais projetadas para coordenar políticas

públicas, dentre outros fatores, leva a um padrão de colcha de retalhos nas relações inter-governamentais (Ribeiro, 2004: 7). Esses aspectos da cultura política e administrativa brasileira dificultam a formação de uma agenda que dê conta da dimensão do déficit institucional presente no país.

Assim, a tendência é a sobreposição de políticas públicas, dada a falta de articulação tanto entre os governos federal, estaduais e municipais, quanto entre os ministérios ou secretarias de um mesmo nível de governo. É corriqueiro observar a criação de projetos semelhantes por órgãos de governo que não se comunicam entre si, nem com as prefeituras ou a sociedade civil ou qualquer outra esfera pública. Isso caracteriza uma situação na qual as propostas de ação não estão conectadas às verdadeiras causas dos problemas, seja por falta de informação e comunicação, seja pelo antagonismo político entre os responsáveis por diferentes órgãos, que disputam influência junto aos seus superiores hierárquicos. Quando os projetos tratam de um mesmo tema, são pulverizados de acordo com a interpretação específica de cada agência sobre o problema, dando origem a variadas soluções que não dialogam em busca de sinergia.

1.2.4. Considerações sobre a capacidade de implementação de políticas públicas

Em relação à hiperatividade decisória contrastando com a baixa capacidade de implementação, as considerações teóricas suscitam o estabelecimento de mecanismos que favoreçam processos de construção de consensos. A necessidade de um Estado forte significa que esse deve ser capaz de coordenar um sistema de governança com responsabilidades descentralizadas, porém organizadas (Diniz, 1995: 399). Considerando a experiência brasileira recente, o desafio é a compatibilização de um aparato estatal eficiente e uma democracia fortalecida. Assim, Diniz (1995) também preconiza, como crucial para a eficácia das políticas públicas, o diálogo e negociação junto aos grupos afetados pelas mesmas, conforme passagem a seguir.

“Aumentar os graus de governabilidade em uma ordem democrática implica não apenas melhorar o desempenho da máquina burocrática, mas ampliar a responsabilidade do Estado em face das metas coletivas e das demandas sociais (...) Reforma do Estado [implica em] expansão da capacidade de comando, coordenação e implementação do Estado, o que, em última instância, requer uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais”. (Diniz, 1995: 408).

Segundo a autora, para gerar adesão e garantir sustentabilidade política para a implementação das decisões tomadas, deve ser fomentada a construção de um sistema de governança econômica e social que suporte a estratégia governamental. Isso deve ocorrer por meio do estabelecimento de vínculos da sociedade com o Estado, de forma planejada e coordenada para garantir que a gestão pública seja efetivamente beneficiada com essa relação.

Complementarmente, a reforma do Estado necessita do fortalecimento de mecanismos de promoção de maior transparência das ações estatais, com base na prestação de contas e na responsabilização dos agentes públicos pelos seus atos, atributo que costuma ser sintetizado por meio do termo *accountability*²⁰.

Em relação à baixa eficácia do processo de descentralização de políticas públicas, de despeito da crescente ênfase em conceitos como governança, participação, *accountability* e controle social, ainda há um longo caminho a percorrer, para além do viés tecnocrático que fragmenta as ações, em busca de uma maior coordenação entre o Estado e a sociedade. Há ainda grandes desafios na definição de fronteiras de responsabilidade pelos resultados das políticas públicas, na viabilização de *accountability* no plano federativo, na eliminação de gargalos burocráticos e na superação da lógica fragmentária das políticas públicas, para que se evite o desperdício de recursos públicos, seja por ineficiência, seja por corrupção.

Em linha com as diretrizes apontadas pela literatura internacional apresentada na seção 1.1, Ribeiro (2004: 14) indica um conjunto de premissas importantes para o avanço pretendido: a formulação deve ser necessariamente participativa e interativa, com vistas a assegurar a troca e a transferência de experiências e de conhecimentos; e as instâncias de articulação nacional devem ser fortalecidas, fomentando a cooperação federativa horizontal e vertical e o compartilhamento de soluções, com impacto sobre a eficiência na utilização dos recursos, e a diminuição das assimetrias institucionais entre as unidades da federação. O modelo de execução deverá guardar coerência com o processo participativo de formulação.

Em relação à descentralização, as concepções que a relacionaram com a democratização têm em comum a expectativa de que a escala ou âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizem a realização de determinados conteúdos do ideal democrático. Entretanto, a realização deste ideal depende menos do nível de governo encarregado que do desenho de

²⁰ A *accountability* vertical é relacionada com os sistemas eleitorais, e a *accountability* vertical, que tem a ver com os freios e contrapesos institucionais no âmbito do arcabouço estatal (O'Donnell, 1998). Atualmente, há a emergência do conceito de *accountability* societal, que trata de novos mecanismos utilizados pela sociedade civil para controlar os resultados da ação governamental (Smulovitz e Peruzzoti, 2000). Os conselhos municipais, estaduais e nacionais são experiências nesse sentido, como espaços de deliberação, definição de agendas e monitoramento da implementação de políticas públicas.

instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte do governo (Arretche, 1996). O fato de determinadas questões ou políticas serem geridas pelo nível central não é indicador de uma gestão mais ou menos democrática. Segundo Arretche, contrariamente às teses que advogam a redução do escopo de atuação do governo federal, o sucesso da descentralização depende de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo.

Para Prud'Homme (1994), em geral o problema não é tanto se um certo serviço pode ser provido por um governo central, regional ou local, uma vez que o serviço geralmente deve ser prestado com a participação de todos os níveis de governo. O desafio real é como organizar a produção conjunta das políticas. O conceito principal abordado pelo autor é a massa crítica existente para que os benefícios da descentralização aflorem. A massa crítica é aumentada pelo treinamento de pessoal e o fortalecimento institucional. O problema é determinar como os diferentes níveis de governo podem e devem cooperar. Apenas o governo central pode desempenhar a tarefa da coordenação, sob pena de que se aprofundem as desigualdades regionais.

A teoria da fragmentação sugere que a descentralização e outras formas de autonomização controlada, ingredientes não apenas da democracia, mas também da atualidade da gestão pública, são potencial, mas não necessariamente fragmentários. Em todo caso, diferentes arranjos de integração são necessários em diferentes níveis (Falcão Martins, 2003: 221).

A transição para um Estado mais eficiente supõe necessariamente que o centro do sistema (a União) seja administrativa e institucionalmente forte. Portanto, antes que um esvaziamento das funções dos níveis centrais de governo, o sucesso da descentralização supõe sua expansão seletiva, vale dizer, um reordenamento das agências do governo central em direção a novas atividades (Arretche, 1996).

Uma vez mais corroborando as teorias apresentadas na seção 1.1, Arretche (1996) preconiza que as possibilidades de elevação dos níveis de imparcialidade na alocação de recursos públicos estariam associadas à consolidação de burocracias relativamente insuladas das pressões partidárias para seu uso clientelístico. Por outro lado, para evitar abusos de poder por parte da burocracia e, por extensão, do próprio Estado, são necessárias instituições que permitam aos cidadãos controlar as ações do governo. Assim, para um “bom governo” é necessário que os agentes do Estado tenham instrumentos efetivos de intervenção, o que

supõe relativa autonomia às pressões do tipo particularista. Mas também é necessário que os governos possam ser punidos quando não agem no sentido das necessidades dos cidadãos.

1.3. Políticas de redução das desigualdades regionais no Brasil

O diagnóstico apresentado nas seções anteriores aponta para as políticas de redução das desigualdades regionais, uma vez que, nas formulações recentes, as mesmas trazem como premissa, justamente, o fortalecimento da governança dentro na estrutura do Estado e entre o Estado e a sociedade. Assim, para embasar a apresentação das políticas recentes, que será realizada no Capítulo 2, é pertinente compreender a trajetória do tema das desigualdades regionais no Brasil, que se enquadra na trajetória geral do Estado brasileiro apresentada na seção 1.2.

O Estado brasileiro, a partir da década de 1930, iniciou um processo de mudança estrutural de grande magnitude, cujo caráter era marcadamente desenvolvimentista, porém conservador, autoritário e centralizador. Dessa maneira, promovia o crescimento econômico mas não transformava as relações sociais historicamente arraigadas, conforme observado anteriormente.

O resultado das políticas focadas no crescimento com base na industrialização, tendo as políticas sociais como mero apêndice compensatório, foi a construção, em curto período histórico, da oitava economia do mundo, ao mesmo tempo em que, contraditoriamente, constituiu-se um dos mais graves quadros de desigualdades sociais e regionais observados no mundo (Araújo, 2003).

O que se pretende na presente seção é apresentar, de forma sintética, a trajetória da construção dessas desigualdades econômicas regionais no Brasil, no intuito de esboçar um panorama geral das políticas públicas que geraram e das que buscaram superar esse quadro.

Desde o início da colonização até o século 19, o país foi constituído com um perfil rural, escravocrata e exportador de produtos primários. Apenas no século 20 o país consolidou seu caráter urbano-industrial, processo iniciado timidamente no século anterior. A economia foi montada com base em pólos dispersos em diversas regiões, constituídos ao longo do litoral, como um “arquipélago” de regiões que parcamente se comunicavam entre si dado seu perfil voltado eminentemente aos mercados externos (Araújo, 1999).

Na “Era Vargas”, com a extinção das barreiras fiscais estaduais que restringiam a circulação de mercadorias entre regiões e a expansão dos investimentos em infraestrutura de transportes e energia, criaram-se condições para o forte crescimento do comércio inter-regional e para o início da construção de um mercado nacional integrado, no intuito de superar a lógica do “arquipélago” historicamente constituída até aquele momento (Cano, 2002: 276).

A construção da base industrial nacional, favorecida pela capacidade de acumulação e diversificação do complexo cafeeiro paulista, e aliada à constituição de um sistema de transportes em torno à região de São Paulo, tendeu a concentrar a produção na Região Sudeste, que chegou a responder, em 1970, por 81% da atividade industrial, sendo que apenas São Paulo era responsável por 58%. As distâncias das demais regiões em relação aos centros dinâmicos do país, ampliadas pela precariedade de infraestrutura, dificultavam bastante a sua ocupação e integração (Campolina Diniz, 2002: 248). Nas décadas de 1940 e 1950, observou-se o início de um movimento de desconcentração, por meio da ocupação da fronteira agropecuária no Sul e mais tarde na direção do Centro-Oeste, Norte e da parte oeste do Nordeste.

Nessa época, a criação de mecanismos de estímulo ao investimento nas regiões menos desenvolvidas do país possibilitou que houvesse, ainda que timidamente, uma desconcentração industrial, revertendo, em algum grau, a polarização em São Paulo. A criação da Comissão do Vale do São Francisco – CVSF (embrião da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf), da Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF, do Banco do Nordeste – BNB, do Banco da Amazônia – BASA e outros bancos estaduais, e de órgãos como a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM são exemplos que demonstram o caráter explícito das políticas para a redução das desigualdades regionais a partir daquele momento. Segundo Arrais (2009), esse período, pautado na atuação dessas grandes agências, caracterizou um padrão de intervenção vertical e autoritário, subordinando as regiões ao projeto de nação emanado do governo central.

A partir dos anos 1970, o processo de desconcentração se expandiu para atividade industrial. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PNDs) tiveram grande importância para o processo de reversão da concentração espacial da atividade produtiva nacional.

Para Campolina Diniz, quatro blocos de políticas, atuando de forma concomitante, devem analisados para uma avaliação dos resultados das políticas regionais (Campolina Diniz, 2001: 13). Em primeiro lugar, considera-se que a construção de Brasília foi o elemento de maior impacto na integração econômica do território, a partir dos grandes troncos rodoviários que constituiu: Brasília-Belém; Brasília-Belo Horizonte; Brasília-São Paulo; Brasília-Cuiabá; Brasília-Barreiras; e as respectivas ramificações.

Adicionalmente, os incentivos fiscais, a despeito dos casos de corrupção, foram de grande importância para a atração de projetos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, resultando em expansão produtiva e no conseqüente aumento da oferta de emprego e renda.

Além disso, referindo-se ao terceiro e ao quarto blocos, tanto os investimentos em infraestrutura (estradas, energia elétrica, telefonia etc) quanto os investimentos produtivos das estatais (minérios, aço, petróleo, papel, petroquímica etc) ocorreram, em grande parte, nas regiões menos desenvolvidas do país, o que também deu impulso à atividade econômica e desconcentração produtiva.

O movimento de desconcentração produtiva, diferentemente do preconizado pelos formuladores das políticas regionais²¹ – que imaginavam um processo de “industrialização autônoma” para essa região –, foi comandado a partir de São Paulo. Assim, a integração produtiva do território nacional foi construída com base na expansão do pólo paulista, vinculando as demais regiões à dinâmica observada no pólo concentrador (Araújo, 1999: 145). Para Guimarães Neto (1997 apud Ismael, 2008: 97), a desconcentração econômica não resultou de nenhuma política explícita, mas do próprio processo de integração produtiva das regiões periféricas com o centro dinâmico. Isso teria tornado as economias daquelas regiões mais atreladas à trajetória da economia nacional, tornando-as mais sensíveis às políticas nacionais focadas nas regiões mais industrializadas do país.

Na década de 1990, por conta da crise econômica e da crise do modelo estatista de intervenção na economia, o Estado passou a ter crescentes dificuldades em implementar políticas regionais.

Em 1990, a participação da região Sudeste na indústria havia caído para 69%, e a de São Paulo para 49%. O setor terciário também apresentou tendência de desconcentração, a

²¹ Para o Nordeste, especificamente, destaca-se a criação, em 1956, no âmbito do Plano de Metas do Governo JK, do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), com a missão elaborar um diagnóstico da região, apontar os principais problemas e as soluções para reduzir a desigualdade em relação à região Centro-Sul do país. O coordenador do GTDN foi Celso Furtado, que desenvolveu o estudo com base nas idéias trazidas da CEPAL (Rotta, 2007).

reboque da agricultura e da indústria. Em suma, apesar de ainda apresentar uma estrutura produtiva fortemente concentrada regionalmente, o grau de concentração naquele momento apresentava um nível menor do que o de vinte anos antes.

A desconcentração entre as regiões foi acompanhada, entretanto, de um processo de crescente concentração intra-regiões. As cidades de Salvador e Recife, no Nordeste, e de Manaus, no Norte, se transformaram nos pólos concentradores nessas regiões, espelhando o processo de concentração e desigualdades observado em nível nacional.

Cano (2008) periodiza o processo de desconcentração em três momentos. O primeiro, na década de 1970, onde a desconcentração foi “virtuosa”, pois ancorada num processo de alto crescimento de todas as regiões, tendo a periferia superado o centro (São Paulo). Nesse período as conexões inter-regionais foram fortalecidas e a estrutura industrial se diversificou, com ampliação da produção de bens intermediários de capital e de consumo durável maior do que os bens de consumo não duráveis. O segundo período, relativo à década de 1980, com um cenário de inflação alta e crescimento baixo, foi caracterizado por Cano como um período de desconcentração “espúria”, uma vez que a economia como um todo foi afetada pela crise, tendo a região mais desenvolvida apresentado resultados piores que a média nacional. A década de 1990 (o terceiro período) também foi classificada como de desconcentração espúria, no contexto da permanência das fragilidades macroeconômicas concomitantes a um processo de redefinição do modelo econômico, e também à intensificação de um processo de rivalidade entre os estados, em busca da atração de investimentos por meio de incentivos fiscais.

As novas tendências de políticas econômicas na década de 1990, conforme apresentado previamente, trazem consigo uma abordagem por meio da qual as estratégias de especialização regional são reforçadas. Assim, o receituário focava na atração de investimentos com base nas condições de competitividade dos territórios, e enfraquecia o papel pró-ativo do Estado ao definir o mercado como o melhor alocador de recursos (Araújo, 1999: 152). Era a emergência das teses sobre o “poder local” para enfrentar os desafios da globalização (Cano, 2002: 281)²².

Dessa maneira, segundo Araújo (1999), na década de 1990 observou-se uma mudança de tendência, na direção de um processo de desintegração ou fragmentação do país, com a

²² “Desenvolvimento local, empreendedorismo territorial, atração de capitais, *marketing* urbano se transformam nos principais instrumentos de um planejamento estratégico que não faz senão preparar a submissão da nação fragmentada a uma globalização que se projeta sobre os lugares” (Vainer, 2007: 13).

(re)emergência de uma estratégia de criação de “ilhas de dinamismo” envoltas de pobreza e estagnação e a desconstrução do mercado interno nacional.

Essa estratégia acabou por fomentar um processo de reconcentração produtiva, pois os investidores, de modo geral, tendem a aplicar seus recursos nas regiões mais dinâmicas, deixando à margem as regiões com menor potencial. A estratégia de fomentar “focos dinâmicos”, voltados prioritariamente para a exportação, acabou também por colocar em segundo plano a integração produtiva nacional, reforçando o processo de concentração nas regiões mais competitivas. Ou seja, o interesse nacional foi colocado de lado em nome de interesses privados pouco afeitos às conseqüências em termos sociais e regionais dos seus investimentos.

A descentralização em diversos âmbitos, objeto da seção 1.2.3, contribuiu para dificultar um tratamento mais consistente da questão das desigualdades regionais, justamente por enfraquecer tanto política quanto financeiramente o governo federal (Souza, 1998). A atitude passiva do Estado gerou um cenário de ausência de políticas efetivas de desenvolvimento regional no país (Araújo, 1999: 152), cuja marca é a diminuição da sua importância na estrutura do Estado²³.

Essa situação favoreceu um cenário de disputa entre os estados pelos investimentos, por meio da “guerra fiscal”, na qual se buscava, de alguma maneira, criar condições de competitividade via redução de tributos – o que contribuiu para uma crise adicional, que chegava naquele momento às relações federativas.

Ao longo da década de 1990, a proposta de política dita regional de maior relevância foi o estudo dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, que buscou “estabelecer diretrizes de desenvolvimento diferenciado para as diversas regiões brasileiras, de forma a se criar efeitos complementares entre infraestrutura física e social e atividades produtivas” (Simões, 2002: 231).

Campolina Diniz (2002: 266) apresentou algumas críticas a esse estudo, no que tange à desconsideração da dimensão urbana, de seus eixos, áreas de influência e espaços polarizados; à falta de foco na necessidade de arbitragem de projetos pelo Estado; e a tendência, segundo o autor, ao aprofundamento da concentração regional brasileira, a despeito da intenção preconizada. Dessa maneira, o fundamental seria a retomada de um processo de planejamento

²³ “A pasta de política regional perdeu o *status* de Ministério no governo Collor (1990-1992), quando foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Regional, e no 1º governo Fernando Henrique (1995-1998), em razão da criação da Secretaria Especial de Políticas Regionais, enfraquecendo, assim, sua relação com o Ministério da Fazenda e demais membros do primeiro escalão do governo federal.” (Ismael, 2008: 101).

nacional, o estabelecimento de uma nova regionalização considerando diferentes escalas e a centralização de recursos voltados ao desenvolvimento regional em um Fundo único, dentre outras recomendações.

Em relação aos resultados das políticas regionais apresentadas, Campolina Diniz (2001) faz um balanço geral. São citados documentos, ainda da década de 1970, que apresentavam uma visão relativamente positiva sobre os resultados até então alcançados. Outros estudos²⁴, entretanto, focalizando o Nordeste, eram críticos em função da frustração do projeto original da SUDENE e pela dificuldade em se superar de forma consistente os problemas sociais naquela região.

Mais recentemente, algumas tentativas de entender e redesenhar a “política regional” brasileira foram empreendidas, com base no cenário de esvaziamento político-institucional da SUDENE e da SUDAM, das dificuldades de manutenção da Zona Franca de Manaus, da guerra fiscal entre os estados e da própria percepção dos exemplos de política regional empreendidos entre os países da União Européia (Campolina Diniz, 2001: 12). Além disso, buscavam superar as deficiências apontadas no estudo dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”.

Pode-se citar, por exemplo, Araújo (1999), em artigo que serviu de base para a elaboração, alguns anos mais tarde, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Nesse artigo, a autora afirma que a tendência de desintegração produtiva nacional deveria ser combatida por meio da retomada das políticas ativas de desenvolvimento regional que, a partir de uma visão nacional, buscassem a redução sistemática das desigualdades regionais, sem deixar de lado questões como eficiência e competitividade. Segundo Araújo,

“é importante que, através de um projeto nacional, a nova política de desenvolvimento regional considere entre seus objetivos básicos a integração dos espaços regionais, através de uma divisão espacial de trabalho que articule no interior da economia nacional das diferentes regiões, difundindo em todas elas os efeitos positivos do crescimento da economia e da inserção cada vez maior do país no mercado mundial” (Araújo, 1999: 157).

Fernandes e Cano (2005: 283) defendem que não há uma escala ideal para se contrapor ao modelo orientado pelo mercado, considerando entretanto a importância do âmbito local. Assim, as estratégias deveriam articular múltiplas escalas com base em princípios de

²⁴ Campolina Diniz cita, em especial, Celso Furtado e Francisco de Oliveira.

igualdade de oportunidades, o que suscita reflexão sobre quais são os atores envolvidos na promoção dessas coalizões transescalares.

Os autores concluem que o local deve ser um espaço de mobilização da sociedade no sentido de instaurar a esfera pública e possibilitar estratégias capazes de apontar para o caminho de um desenvolvimento equilibrado entre regiões, com base no interesse nacional.

1.4. Conclusão

Na perspectiva geral do Estado brasileiro, pôde-se identificar como característica central, com base na seção 1.2, as dificuldades de implementação de políticas públicas decorrentes da falta de coordenação das instituições estatais, que por sua vez são produto de tendências patrimonialistas, clientelistas e centralizadoras historicamente arraigadas.

Os problemas de articulação, tanto horizontal quanto vertical, derivados da crise fiscal que comprometeu a capacidade financeira e operacional tanto do governo federal quanto dos entes subnacionais, e de um processo de descentralização realizado sem planejamento, além das questões políticas inerentes ao sistema político e federativo – que suscita disputas muitas vezes bloqueadoras da ação estatal – são elementos adicionais aos desafios do Estado.

Da contribuição teórica apresentada na seção 1.1, duas diretrizes destacadas apontam o caminho para a solução desses problemas: um aprimoramento da institucionalidade estatal que potencialize as complementaridades e amplie a eficiência da ação pública, o que passa pela atenção à qualidade da burocracia e aos pactos federativos; e o fomento à constituição de uma arena pública efetiva, por meio da qual a sociedade possa se organizar e contribuir para a coordenação das políticas públicas. A síntese dos desafios colocados está na consolidação da democracia, que deve caminhar para o efetivo alinhamento das políticas públicas com as demandas organizadas da população. Esse pode ser considerado o centro de uma abordagem desenvolvimentista no século 21.

Considerando que as recentes políticas de redução das desigualdades regionais no Brasil trazem como premissas as diretrizes elencadas como relevantes para estratégias bem sucedidas de desenvolvimento, as mesmas foram escolhidas como objeto de estudo da dissertação. Assim, a apresentação de um panorama geral do tema e sua trajetória no Brasil do século 20, na seção 1.3, teve como objetivo contextualizar a pesquisa a ser apresentada no próximo capítulo. Com efeito, as regiões menos desenvolvidas devem ter prioridade nas políticas de desenvolvimento, justamente por sua menor densidade institucional, cujo

aprimoramento é fundamental para a construção de um país desenvolvido, que possibilite o aproveitamento das potencialidades existentes em todo o território nacional.

Dessa maneira, será discutido, a seguir, em que medida a nova geração de políticas públicas com foco territorial vem contribuindo para a superação das fragilidades apontadas neste capítulo, a partir de pesquisa empreendida junto aos atores-chave na elaboração e implementação das políticas e aos seus beneficiários.

CAPÍTULO 2. Trajetória das políticas públicas para o desenvolvimento territorial no Brasil

Introdução

O presente capítulo tem como objetivo apresentar algumas das recentes políticas de redução das desigualdades econômicas e sociais entre as regiões do país, contextualizadas no Capítulo 1, e discutir os avanços institucionais na direção do que foi denominado “estado desenvolvimentista do século 21”. Ou seja, em que medida vem evoluindo a capacidade estatal para formular e implementar políticas públicas, cuja expressão fundamental pode ser expressa pelo binômio burocracia eficiente e aderência entre a oferta e a demanda por políticas públicas. Não há a pretensão de se chegar a conclusões definitivas sobre a evolução institucional do Estado brasileiro. O objetivo é detectar pistas sobre os rumos das políticas pesquisadas.

Além desta introdução o capítulo é dividido em quatro seções. A primeira apresenta um panorama geral da origem e trajetória da abordagem territorial do desenvolvimento. Na segunda seção, é realizada uma breve retrospectiva da construção conceitual e implementação de algumas políticas no Brasil no período recente. A terceira seção apresenta a metodologia e os resultados da pesquisa de campo, e a quarta seção conclui o capítulo.

Para os fins do presente trabalho, considera-se os conceitos de território e região como representativos de diferentes escalas geográficas. Quando se falar da abordagem ou do desenvolvimento territorial ou regional, o território será considerado como parte de uma região. Dessa maneira, entende-se que o desenvolvimento territorial, objeto das políticas a seguir analisadas, contribui para o desenvolvimento regional, cujo significado é a redução das desigualdades econômicas e sociais entre as regiões do país.

2.1. Motivações da abordagem territorial no Brasil

Sem pretender esgotar o tema, pode-se dizer que a emergência da abordagem territorial possui quatro motivações básicas, quais sejam: a reemergência do planejamento; a necessidade de redução das desigualdades regionais; um movimento de reação às tendências fragmentadoras da globalização; e uma nova visão que se passou a ter das regiões rurais.

Em primeiro lugar, a importância do planejamento é preconizada pela Constituição Federal do Brasil, em seus artigos (a) 21º, Inciso IX: “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”; (b) 43º: “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”; (c) 174º, parágrafo primeiro: “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”; e (d) 165º, por meio do qual estabeleceu-se a necessidade da realização dos planos plurianuais (PPA).

Naquele momento, a crise econômica vigente colocou a tema do planejamento em segundo plano. Mesmo que não se possa afirmar, ainda, que exista um processo de planejamento adequado no Brasil, a partir de meados da década de 1990, com a estabilização macroeconômica proporcionada pelo controle da inflação, foi possível voltar a se pensar em planejamento. Uma das diretrizes principais dessa retomada do exercício de planejamento foi a valorização da dimensão territorial como ferramenta básica para formulação de políticas públicas, o que foi preconizado já na definição do PPA, cuja orientação era na direção de planos regionalizados. Segundo Pereira,

“Devido à crise econômica e inflacionária que assolava o país, os primeiros PPAs elaborados pós-1988 tiveram o intuito de cumprir um dispositivo legal e, por isso, chegaram a ser considerados *peças de ficção*. De qualquer forma, o texto constitucional de 1988 já apontava na direção de que seria importante tomar o território o fundamento básico de formulação de políticas públicas. Portanto, a ‘aposta no território’ já estava anunciada, mas diante das condições adversas ao planejamento, ela só veio de fato a se pronunciar a partir do PPA 1996-1999” (Pereira, 2010: 2).

A segunda motivação também está expressa na Constituição. No Artigo 3º, Inciso III, está o objetivo fundamental de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Esse compromisso constitucional revela a magnitude do problema da má distribuição de riquezas no Brasil, processo construído ao longo de séculos e que gerou uma situação de crescente insustentabilidade. Considerar efetivamente essa missão, no contexto vigente da política brasileira, é um grande desafio. Há indícios de que se ensaia um processo de superação desse quadro na medida em que há uma retomada, no início do século 21, das políticas que visam a redução das desigualdades regionais, (re)emergentes após

um período de ostracismo no qual a livre atuação das forças de mercado era vista como a única saída para o desenvolvimento.

Com efeito, no início da vigência da Carta Magna, a crise econômica e o viés de redução do tamanho do Estado prejudicaram a implementação de políticas regionais, conforme apresentado no Capítulo 1. Finda a primeira década após a promulgação da Constituição, a estratégia de desenvolvimento dita regional construída ao longo do período²⁵ – que tratava de privilegiar focos de competitividade conectados diretamente ao mercado internacional sem a intermediação do nível nacional, num contexto em que a própria validade do conceito de nação estava sendo questionada –, contribuía para a fragmentação do país, ao invés da sua integração (Araújo, 1999).

Em contraposição a esse cenário, uma terceira motivação para a abordagem territorial é relacionada com a emergência de atores locais ativos que buscavam se articular para a elaboração de estratégias soberanas de desenvolvimento local e regional. Uma das bases conceituais dessas estratégias de reação aos processos fragmentadores foi a do desenvolvimento sustentável, que, além de reforçar a dimensão sócio-ambiental, enfatizava a necessidade de afirmação das identidades locais, ameaçadas pelas tendências da globalização – de vinculação subordinada dos territórios à lógica do mercado global.

A experiência internacional, em especial a levada a cabo na União Européia, com as políticas de investimentos nos países menos desenvolvidos com o objetivo de equilibrar o desenvolvimento nos países-membro, também serviu como exemplo da pertinência de políticas ativas de desenvolvimento regional no Brasil, tendo sido amplamente discutida no processo de retomada das políticas regionais que se verificou no início do século 21²⁶.

A abordagem territorial foi a opção metodológica escolhida na busca da construção desse novo paradigma do desenvolvimento, em contraposição à abordagem da “desterritorialização” que o processo de globalização engendrou, por meio da fragmentação da articulação intra e entre territórios e regiões de um mesmo país em prol da inserção no mercado internacional (Araújo, 2009: 36).

Assim, por considerar que o território tem como fundamento básico a construção social, não podendo ser visto como “mera plataforma de operação de um conglomerado

²⁵ Cujas maior expressão foram os “Eixos Nacionais de Desenvolvimento”, apresentados no Capítulo 1.

²⁶ O livro “Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil” (Campolina Diniz, org, 2007) traz um amplo conjunto de contribuições para o entendimento da política européia e seus instrumentos, cujo aprofundamento extrapola o escopo desta dissertação.

multinacional”, as estratégias territoriais e regionais ganharam força no sentido de reafirmar identidades e constituir atores ativos nos processos de desenvolvimento, em contraposição às forças de dominação econômica que chegavam de fora dos territórios, mas em busca de uma integração soberana no contexto inescapável de interdependência que a globalização pressupõe (idem: 37).

O que se propôs, a partir de então, é que a abordagem territorial surja de dentro dos próprios territórios, a partir das especificidades e potencialidades próprias de cada um, e não como força imposta de fora. Conforme ressaltado no Capítulo 1, a instância nacional também ganhou força nesse contexto, uma vez que deve ser o *locus* estratégico do planejamento do desenvolvimento, e que as estratégias locais devem dialogar entre si e com as escalas superiores no âmbito de um projeto de Nação.

Em relação à quarta motivação mencionada, Favareto (2010) destaca a discussão, ao longo das décadas finais do século 20, na Europa, sobre os conceitos de rural e urbano, derivada da interpenetração das duas realidades.

A notada insuficiência da interpretação do rural como foco de políticas exclusivamente agrícolas foi, assim, um dos marcos iniciais para a introdução da idéia de desenvolvimento territorial. Ela pressupunha a existência de um conjunto de políticas integradas que diversificasse a infraestrutura e a economia das zonas rurais, obviamente mantendo a agricultura como importante vetor econômico, ainda que não o predominante. As políticas voltadas ao desenvolvimento das zonas rurais deveriam servir também para regular os fluxos migratórios em direção às zonas ditas urbanas, sendo um *locus* de qualidade de vida e proximidade com a natureza.

A experiência italiana é a mais destacada quando se trata de desenvolvimento territorial, sendo a obra do sociólogo Arnaldo Bagnasco uma primeira referência sobre o tema²⁷. Esse autor explica as condições que possibilitaram o desenvolvimento do território denominado de Terceira Itália²⁸, onde a existência de uma diversidade econômica distribuída entre um grande número de pequenas empresas com forte base familiar, aliado a um padrão de urbanização que, por conta da geografia e do tamanho das cidades, facilitava a integração entre a zona rural e a zona urbana, criou condições para o florescimento de uma dinâmica econômica intensa e frutífera.

²⁷ Bagnasco (1977) apud Favareto, 2010.

²⁸ Região italiana que se diferenciava do Norte desenvolvido e do Sul pobre daquele país.

Abramovay (2000) aponta que os estudos sobre a Terceira Itália têm em comum a ênfase ao grau de enraizamento das atividades econômicas na teia relacional existente em dada base territorial. Em síntese, trata-se da conjugação entre uma visão do território e os efeitos da proximidade entre os agentes, e um elevado nível de capital social que fortalece vínculos de interdependência e estratégias de ação conjuntas²⁹.

Favareto (2010) destaca, entre as experiências européias, o programa LEADER – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais, lançado em 1991 num contexto de grande preocupação com as desigualdades entre as regiões. A sua inovação foi trazer como premissa justamente a visão territorial, superando o viés setorial geralmente vinculado às ações nas áreas rurais, e trazendo como dimensão central um conjunto de ações elaboradas de baixo para cima, envolvendo os diversos atores locais, os diversos níveis de governo e a promoção de uma dinâmica inovativa com base na integração dos setores agrícolas com setores empresariais. O rural passava a ter outra conotação, o que implicava na definição de novas políticas que dessem conta de abarcar sua diversidade e complexidade. A abordagem territorial ganhava força também com base nessas considerações.

Destaque-se, no contexto da emergência do território como lócus de planejamento, a elaboração do conceito de arranjo produtivo local (APL), que teve rápida absorção por parte dos formuladores de políticas públicas, por trazer a preocupação com a visão sistêmica do processo de desenvolvimento, com as relações intersetoriais e interregionais e com a importância do capital social e da governança entre a diversidade de atores presentes nos territórios³⁰.

Considerando que as políticas de desenvolvimento regional tradicionais foram voltadas para a promoção do crescimento considerando a escala macrorregional, que não atende de forma satisfatória a complexidade do tema, a premissa das políticas desenhadas no período mais recente passou a ser a busca por novos recortes territoriais capazes de conferir maior eficácia às ações.

As duas premissas principais associadas à abordagem territorial foram a integração de políticas públicas, considerando todas as necessidades relacionadas ao desenvolvimento dos territórios, e a participação da sociedade civil organizada no processo de elaboração e implementação das ações, uma vez que é ela quem tem condições de apresentar com maior precisão os gargalos a serem solucionados. Essas premissas estão em linha com as diretrizes

²⁹ Sobre esse caso particular, Putnam (2002) é uma referência fundamental.

³⁰ Sínteses recentes sobre o tema podem ser encontradas em Lastres et alli (2010) e Coutinho (2009).

apresentadas no Capítulo 1, portanto é de interesse para os fins da presente dissertação compreender como as políticas vêm sendo formuladas e implementadas, e buscar uma percepção sobre os seus efeitos na direção da superação dos gargalos históricos para as políticas públicas no Brasil.

Mapeamento realizado pelo Ministério da Integração Nacional (MI, 2011) mostra a profusão de cursos universitários relacionados ao desenvolvimento regional e territorial nos anos recentes, o que é um indicador da crescente relevância dada ao tema³¹.

2.2. Algumas políticas desenvolvidas no período recente

Serão apresentadas a seguir algumas políticas de desenvolvimento regional e territorial elaboradas e implementadas nos anos recentes, especialmente pelos Ministérios da Integração Nacional (MI), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgãos cujas atribuições são as mais aderentes ao tema. O MI deve ser o responsável, no governo federal, pelo “estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais” e pela “ordenação territorial”³², o MPOG pela “participação na formulação do planejamento estratégico nacional”³³ e o MDA pela “promoção do desenvolvimento sustentável do meio rural constituído pelos agricultores familiares”³⁴. Considerando que a abordagem territorial apresentada traz como pressupostos a integração de políticas públicas e a abertura à participação da sociedade civil organizada, na forma de instâncias deliberativas territoriais (doravante, IDT) será enfatizada, nessa contextualização, a maneira como essas duas questões foram tratadas, bem como o grau de concretização que apresentaram.

Vislumbrar a trajetória dessas políticas tem como objetivo compreender os avanços e limites às características do Estado brasileiro apontadas no Capítulo 1, no que diz respeito à fragmentação e sobreposição de políticas públicas, à eficiência e racionalidade da burocracia e à sintonia com as demandas da população.

³¹ A base de dados apresentada, com informações de 2009, aponta para a existência de cerca de 100 programas de pós-graduação, direta (35%) ou indiretamente (65%) ligados ao tema do desenvolvimento regional. Em relação à distribuição regional, 30% dos programas mapeados são na região Nordeste; 26% no Sudeste; 22% no Sul; 12% no Centro-Oeste e 10% na região Norte.

³² Lei nº 10.683/2003, de 28 de maio de 2003, Artigo 27, Inciso XIII.

³³ Idem, Inciso XVII.

³⁴ Idem, Inciso VIII.

2.2.1. Política Nacional de Ordenamento Territorial³⁵

No Brasil, a construção de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) foi iniciada em 2003, com base na atribuição definida ao MI pela Lei nº 10.683/2003, que definiu as missões de cada ministério. De competência da União, o objetivo da PNOT, como política transversal, deveria ser o de

“estimular o uso e a ocupação racional e sustentável do território, com base na distribuição mais equânime da população e das atividades produtivas, garantindo às gerações presente e futuras o usufruto sustentável dos recursos naturais, promovendo a integração nacional e contribuindo para a soberania nacional e a integridade territorial; valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades sócio-culturais das regiões brasileiras; e reduzindo as disparidades e desigualdades espaciais, inter e intra-regionais” (MI, 2006).

A PNOT tinha como diretrizes de ação, no âmbito político institucional, a articulação de políticas públicas, a integração das múltiplas escalas espaciais – da municipal e microrregional até a continental. Entre as suas estratégias também estava prevista a gestão participativa, por meio da deliberação em conjunto com a sociedade civil e o setor produtivo, visando a descentralização administrativa e o controle social.

A PNOT parece não ter sido levada adiante, conforme pode-se perceber pela ausência de menções desde o início do ano de 2007 na página do MI na Internet³⁶. Segundo Leitão (2009), a despeito da contribuição teórica dos estudos elaborados para dar suporte à proposta da PNOT, a mesma não avançou para a proposição de políticas, estando ainda em meio a uma discussão conceitual inconclusa.

2.2.2. Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Em 2003, foi elaborada, também pelo MI, a proposta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com o objetivo de promover estratégias de reversão das desigualdades regionais e explorar potenciais de desenvolvimento endógeno existentes nas

³⁵ A principal referência na discussão conceitual sobre ordenamento territorial é a Carta Européia de Ordenação do Território – CEOT, de 1983, definindo-o como “a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política, concebida com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e organização física do espaço segundo uma diretriz” (Becker, 2005: 71).

³⁶ Utilizando-se da ferramenta de busca em www.integração.gov.br.

diversas realidades locais³⁷. Somente depois de alguns anos a PNDR foi instituída como política, por meio do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

O documento original divulgado em 2003 propunha três diretrizes centrais, quais sejam, a integração institucional no âmbito governamental com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais; a estratégia multiescalar, em contraposição ao enfoque macrorregional tradicional; e a criação de uma política institucionalizada por lei, que se tornasse política de Estado. Além disso, foi proposta a recriação da SUDAM e da SUDENE (o que só se efetivou em 2007) e a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR (o que ainda não ocorreu), buscando recuperar a dimensão nacional do desenvolvimento regional.

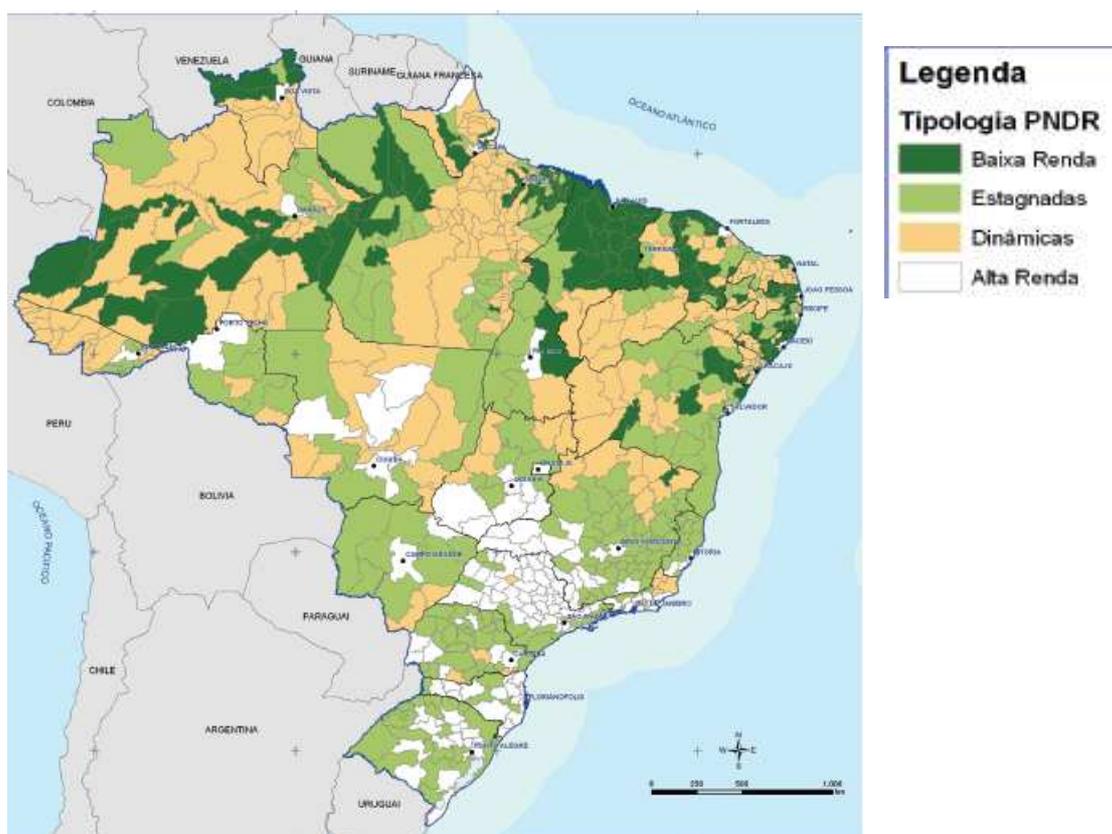
A PNDR dava destaque ao conceito de mesorregião (doravante, MR), uma escala menor do que a macrorregional – entendida como importante, mas que não dava conta de tratar as desigualdades dentro dessas regiões. O atributo “nacional” representava um reforço do papel do governo federal na coordenação das ações em prol da redução das desigualdades entre as regiões.

Foi empreendida uma análise de indicadores sócio-econômicos³⁸ dos municípios brasileiros e construído um mapa onde foram definidas quatro tipologias diferentes que traduziam diferentes estágios de desenvolvimento: regiões (1) de baixa renda; (2) estagnadas; (3) dinâmicas; e (4) de alta renda, sendo as regiões de baixa renda e as estagnadas definidas como prioritárias para as ações da política. O mapa a seguir apresenta o território brasileiro de acordo com a tipologia da PNDR.

³⁷ Esse documento foi fruto da discussão ocorrida nos anos anteriores, cujo documento de referência é Araújo (1999) – Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

³⁸ O mapeamento utilizou duas variáveis: o “Rendimento Médio Mensal por Habitante” e a “Taxa Geométrica de Variação dos Produtos Internos Brutos Municipais por Habitante”. Dessa maneira, tinha-se o objetivo de considerar tanto o nível de renda como o dinamismo econômico das regiões.

Figura 1 – Mapa do território brasileiro com base na tipologia da PNDR



Fonte: MI.

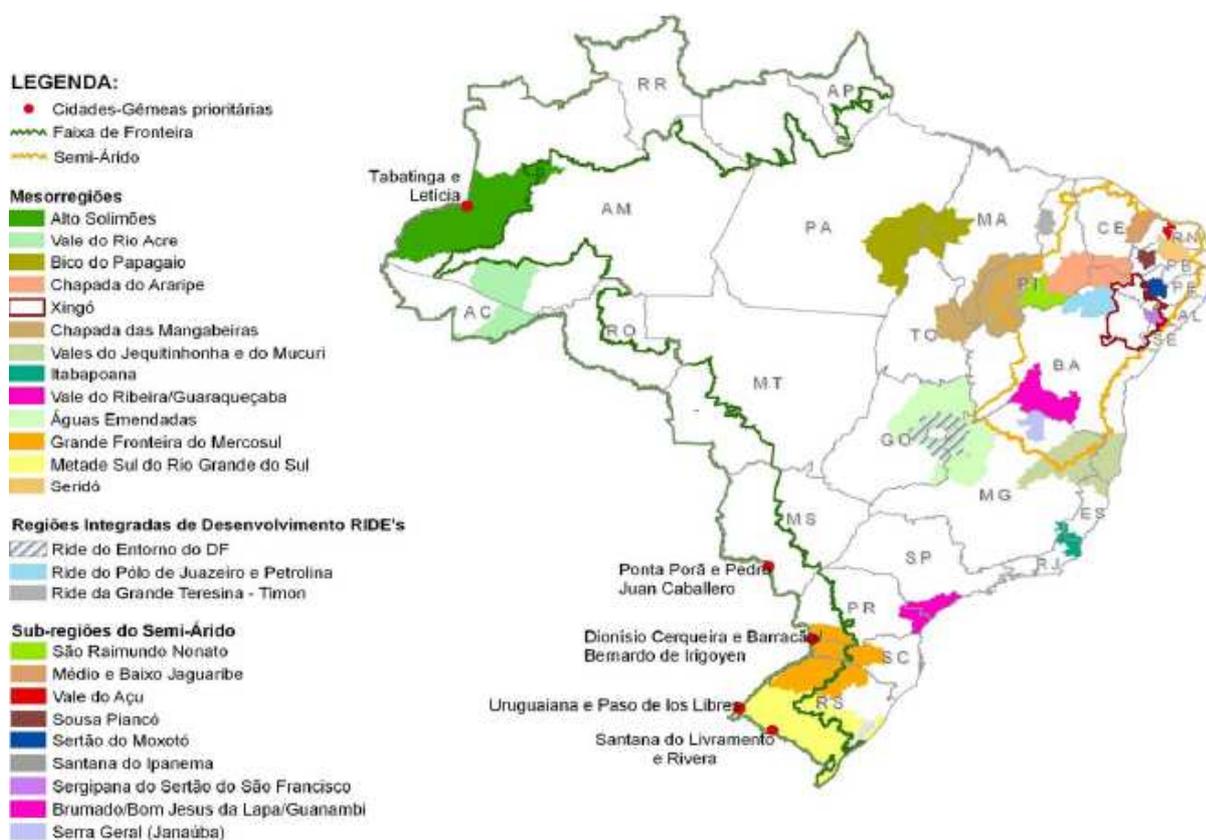
Para implementar a PNDR foram criados três programas específicos, com o objetivo de atender às diversas necessidades apontadas para o tema do desenvolvimento regional. Foram definidas, nesse sentido, Mesorregiões Diferenciadas³⁹ e áreas especiais como o Semi-Árido nordestino e as faixas de fronteira.

O Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) busca induzir a atuação na escala das “mesorregiões”, especialmente as que apresentam os piores indicadores econômicos e sociais, tendo como premissas a participação da sociedade civil e a articulação das ações governamentais, em prol da estruturação produtiva voltada para o crescimento econômico e com base no associativismo e no cooperativismo.

³⁹ A idéia da mesorregião é considerar uma escala inferior à macrorregional como mais adequada à implementação de políticas públicas. A origem do mapeamento das mesorregiões foi um estudo do Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria Especial de Políticas Regionais (o embrião do MI) de 1998. Esses territórios foram definidos com base nas microrregiões definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que também estipulavam mesorregiões, como conjuntos de microrregiões. Por serem recortes diferentes dos estipulados pelo IBGE é que foram denominadas, no âmbito da PNDR, de mesorregiões diferenciadas.

Além do PROMESO, foram criados o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER), com os mesmos objetivos do PROMESO. O PDFF tem foco específico nas regiões fronteiriças, buscando ativar potencialidades no contexto da integração com os demais países da América do Sul, e o CONVIVER é voltado para o desenvolvimento da região semiárida nordestina. Cada programa estabelece a necessidade de criação de IDTs, para discutir as políticas a serem implementadas, com a participação de representantes dos governos locais e estaduais e da sociedade civil. Assim, foram criados Agências das Sub-regiões e Fóruns das Mesorregiões (doravante, FMR). O mapa a seguir apresenta as áreas prioritárias dos programas do MI.

Figura 2 – Mapa dos Territórios priorizados no âmbito da PNDR



Fonte: MI.

Além desses programas, foram elaborados planos regionais de desenvolvimento, tanto no nível macro quanto no sub-regional, a exemplo do Plano Amazônia Sustentável (PAS), no

caso macrorregional e o Plano de Desenvolvimento da Área de Influência do Projeto São Francisco, no âmbito sub-regional, além dos planos específicos das mesorregiões.

Os programas da PNDR possuem, em grande medida, o foco no apoio a atividades produtivas geradoras de emprego e renda, com base no conceito de APL, e contam com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e dos fundos constitucionais (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO; Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO)⁴⁰ para realizar os investimentos. A visão da PNDR é a de fomentar, com os recursos não reembolsáveis do OGU, a estruturação de cadeias produtivas que, uma vez maduras, deverão captar recursos para projetos de maior porte por meio dos fundos constitucionais.

Segundo informações obtidas em entrevistas com gestores do MI, o insucesso da aprovação do FNDR, proposto para ser a principal ferramenta de financiamento da PNDR, parece ter sido o principal motivo dos pequenos resultados apresentados pelos programas. Assim, dada a pouca disponibilidade de recursos do OGU, não foi possível cumprir satisfatoriamente a tarefa da estruturação de projetos para o acesso ao crédito dos fundos constitucionais, o que gerou descoordenação entre as duas ferramentas, como especificado adiante. A maior parte das ações dos programas foi realizada com recursos oriundos de emendas parlamentares, o que demonstra a fragilidade da sua institucionalização. Essas limitações orçamentárias do MI podem ser observadas com base nos dados apresentados na tabela a seguir.

Tabela 1 – Execução dos programas da PNDR: 2007-2010

	Valor aplicado (R\$ mil)	Nº de projetos	R\$ mil / projeto
PROMESO	47.306	160	296
CONVIVER	9.299	19	489
PDFF*	74.590	203**	367
TOTAL PNDR	131.195	382	343

Fonte: MI (2010b).

* Inclui emendas parlamentares.

** N° de municípios beneficiados.

⁴⁰ A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que regulamentou o Artigo 159, inciso I, alínea "c" da Constituição Federal, de 1988, criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO). A fonte de recursos para os Fundos Constitucionais corresponde a três por cento da arrecadação federal ("impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados" – art. 159, inciso I).

Em relação aos fundos constitucionais, uma das dificuldades foi a de efetivamente realizar investimentos que atendessem ao objetivo de desconcentração, por conta talvez da ausência de vinculação de recursos para as áreas preferenciais (Leitão, 2009: 188). Grande parte dos recursos dos fundos constitucionais, operados pelo Banco do Nordeste (BNB) e pelo Banco da Amazônia (BASA), vêm sendo aplicados em territórios de renda acima da média e em empresas que poderiam acessar os recursos de outras fontes, conforme pode ser observado nas tabelas a seguir, que apresenta dados das contratações dos fundos constitucionais por setor e porte da empresa.

Tabela 2 – Operações contratadas pelos Fundos Constitucionais: quantidade e valor – por setor (2007-2010)

	Nº de operações	Valor
PRONAF ⁴¹ A	3,5%	2%
PRONAF Demais	84,1%	12%
Outro Rural	5,3%	28%
Indústria	1,1%	22%
Turismo	0,4%	3%
Comércio e Serviços	5,5%	20%
Infraestrutura	0,01%	13%

Fonte: MI.

Tabela 3 – Operações contratadas pelos Fundos Constitucionais: quantidade e valor – por porte do empreendimento (2007-2010)

	Mini/Micro/Pequeno	Médio	Grande
Quantidade	97,5%	2%	0,5%
Valor	32%	17%	51%

Fonte: MI.

Além disso, com base na análise do relatório de gestão para o período 2007-2010 (MI, 2010b), a PNDR parece não ter avançado na medida das suas intenções quanto às diretrizes de integração com as políticas de outros ministérios, tendo ficado restrita ao relacionamento com

⁴¹ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

prefeituras e órgãos estaduais. Quanto ao objetivo de ampliar o diálogo com a sociedade, o tema será discutido na seção 2.3 da dissertação.

No fim de 2010, foi lançado pelo MI um documento cujo objetivo é fazer um balanço dos resultados da PNDR e propor melhorias na política, o que é denominado de “PNDR – Fase II”. O maior desafio para a institucionalização dessa política, segundo o documento, é a ampliação das fontes de recursos para financiamento dos programas. O FNDR é enfatizado, uma vez que ainda não aprovado pelo Congresso Nacional. Além disso, é destacada a necessidade de expansão do alcance a projetos de pequeno porte, tanto de infraestrutura como de produção. O papel dos estados também passou a ser fonte de preocupação na PNDR – Fase II. A idéia é aproveitar as vantagens institucionais desses entes federativos para a intermediação entre o governo federal e as mesorregiões, que não têm uma institucionalidade política definida.

Além disso, o documento enfatiza a necessidade de institucionalizar a questão da integração de políticas, com a criação de um Conselho Nacional de Integração de Políticas Regionais, de uma Câmara de Gestão de Políticas Regionais, Comitês Estaduais de Gestão de Políticas Regionais e instâncias operadoras das novas institucionalidades, como os fóruns, agências de desenvolvimento, consórcios etc. Esse modelo de governança deveria, segundo o documento, ser coordenado pelo ministério responsável pela integração de políticas públicas (naquele momento, a Casa Civil) e, no nível da Câmara de Gestão, pelo MI (MI, 2010a).

2.2.3. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento

No ano de 2006, por iniciativa do MPOG, foi iniciado um estudo da dimensão territorial com vistas a subsidiar a elaboração do PPA 2008-2011. A concepção básica desse estudo é a de que o olhar sobre o território facilita a ação sobre as desigualdades econômicas e sociais,

“superando entraves importantes ao desenvolvimento, pois sintetiza e espelha as múltiplas potencialidades e problemas do desenvolvimento brasileiro. Para alcançar a condição de país desenvolvido, o Brasil deve patrocinar uma maior coesão da população e assegurar que os impulsos dinâmicos do desenvolvimento encontrem melhor distribuição territorial, social e econômica” (MPOG e CGEE, 2006: 1).

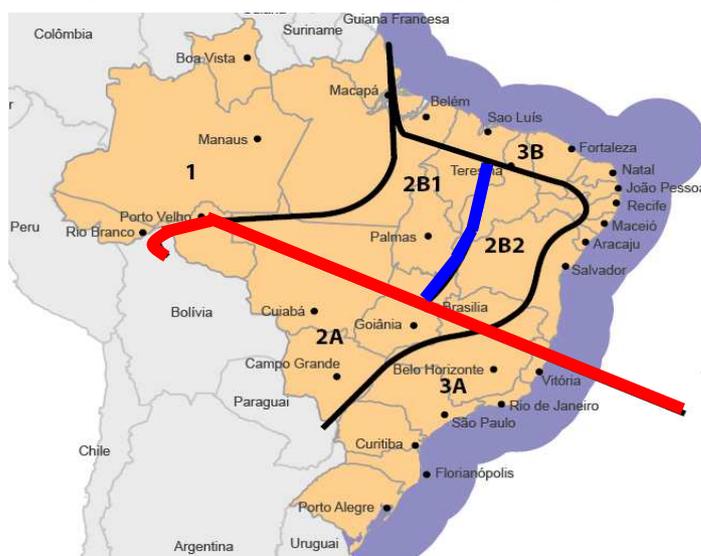
O contexto para tais mudanças foi relacionado às necessidades de adaptação a uma nova realidade, composta de crescente mobilidade dos investimentos produtivos e do comércio⁴².

O “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”, lançado em 2008, aborda, como diretriz fundamental, a visão territorial como metodologia de planejamento governamental, o que implica considerar a ação pública desde a formulação, com base na identificação das demandas pelos cidadãos, até a avaliação dos resultados das políticas.

O território é considerado como plataforma de integração de políticas públicas, por ser base das demandas sociais, o que facilita o diagnóstico das necessidades existentes e o ordenamento estratégico das ações a serem executadas, e contribui para a melhoria da eficiência e qualidade do gasto público (MPOG, 2008: 12). Assim, afirma-se que a dimensão territorial do desenvolvimento deve ter como bases um constante diálogo federativo e uma efetiva participação social na elaboração e controle da execução das políticas públicas.

A visão estratégica proposta pelo estudo, com horizonte até o ano de 2027, apresenta um novo olhar sobre o território nacional, propondo um redesenho territorial que reflete a diversidade econômica do país. Assim, os recortes territoriais superpostos definiram seis grandes espaços homogêneos, conforme pode ser observado nos mapas a seguir.

Figura 3 – Mapa dos recortes básicos propostos pelo estudo do MPOG

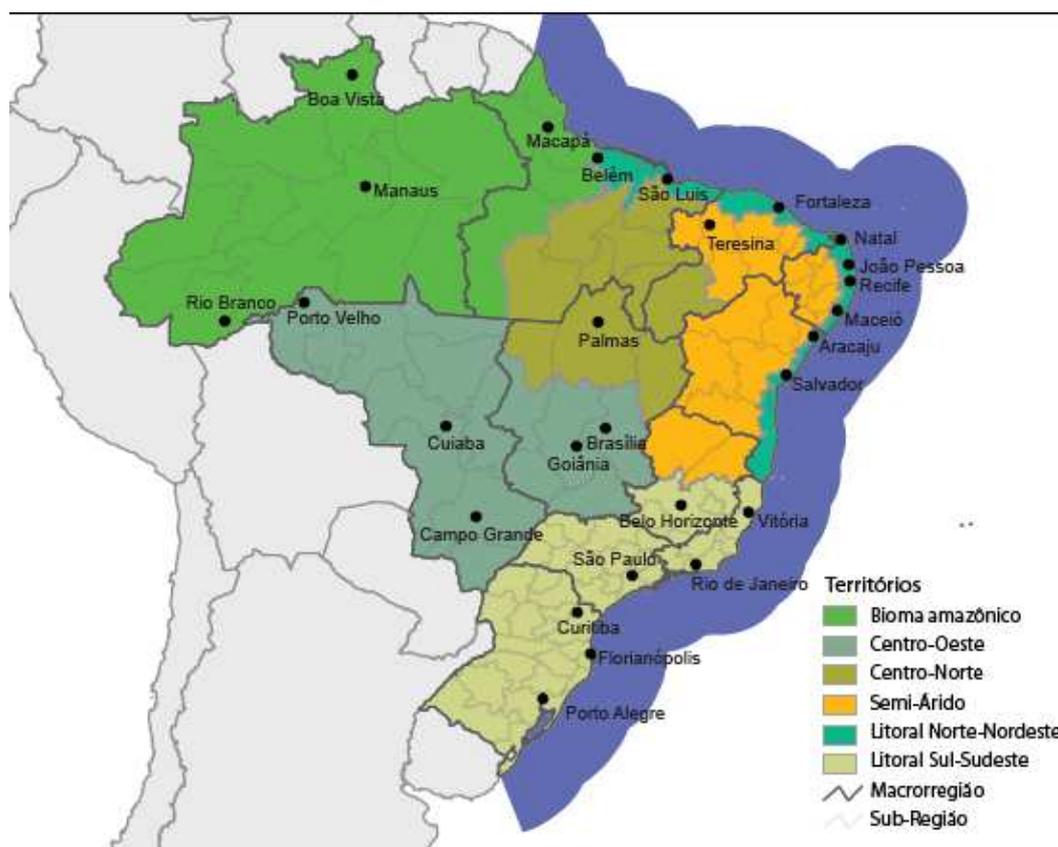


Fonte: MPOG, 2008

⁴² “O processo de globalização tende a comprimir o espaço-tempo e a reduzir a importância do espaço físico com a desvinculação das relações econômicas, sociais e políticas de suas condições locais e regionais prévias. Em oposição, a herança histórica e o capital imobilizado impedem, contrariam ou condicionam esse movimento” (MPOG e CGEE, 2006: 11).

Na Figura 3 a linha de cor vermelha representa a diferenciação Norte-Nordeste X Centro-Sul, determinada com base em um conjunto de indicadores sócio-econômicos, como níveis de renda, saúde e educação. A linha na cor preta separa o bioma amazônico, o litoral e o centro do país, enquanto a linha azul separa o semi-árido nordestino da região centro-norte.

Figura 4 – Territórios homogêneos propostos pelo estudo do MPOG



Fonte: MPOG, 2008.

A Figura 4 é a representação detalhada dessa divisão do território, sobrepondo, ainda, um novo recorte com 11 macrorregiões e 118 sub-regiões⁴³.

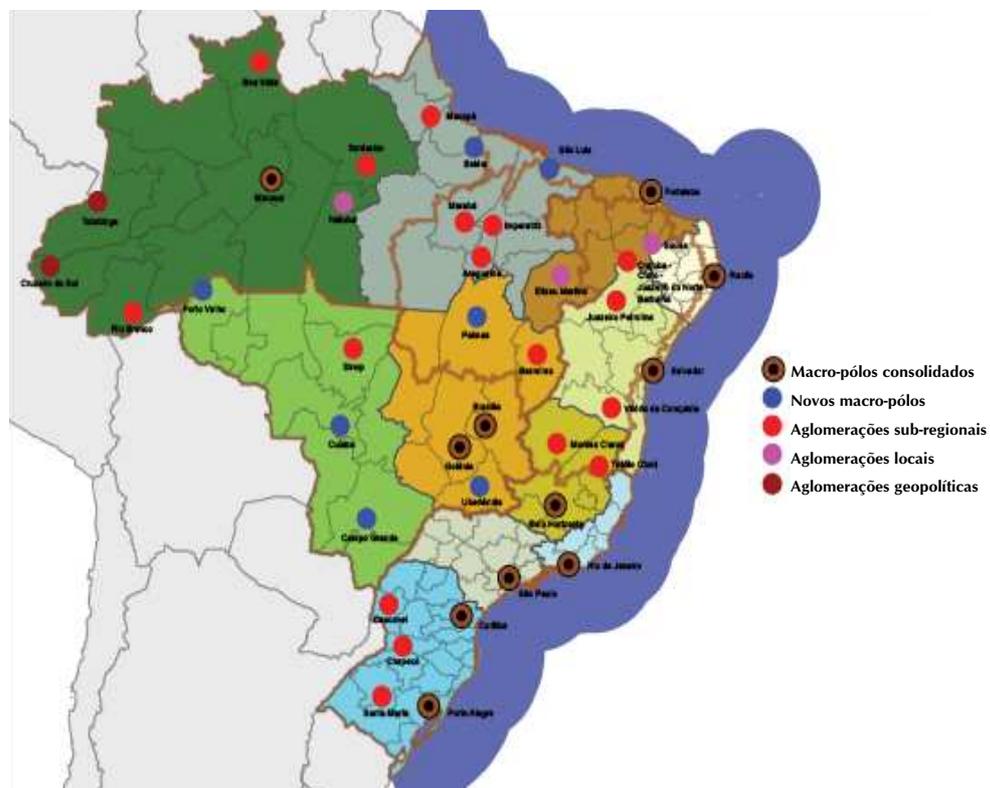
⁴³ “Para a delimitação das regiões nas duas escalas foi utilizado o modelo gravitacional proposto por Walter Isard. Pelo modelo, é feita a hierarquização dos centros urbanos brasileiros, por meio da comparação de seus *índices de terceirização*, e calculado o índice de interação entre esses centros e as demais localidades geográficas. O modelo gravitacional permitiu a definição da região de interação de um pólo, ou seja, a demarcação de sua área de influência, levando em conta o poder de atração, determinado pela densidade do setor serviços e dos fluxos migratórios, tomando as distâncias reais, transformadas em tempo de acesso, entre os pólos, segundo a malha rodoviária e fluvial. Os resultados apontados pelo modelo foram ainda analisados à luz de critérios ambientais, sociais e institucionais, o que permitiu a realização de alguns ajustes à regionalização” (MPOG, 2008: 29).

Figura 5 – Macrorregiões propostas pelo estudo do MPOG



Fonte: MPOG, 2008.

Figura 6 – Macro-pólos propostos pelo estudo do MPOG



Fonte: MPOG, 2008.

A Figura 5 apresenta a divisão em macrorregiões de forma mais clara, enquanto o mapa da Figura 6 inclui as 29 cidades pólo eleitas como foco para as ações governamentais, com o objetivo de construir uma rede policêntrica de cidades.

Foram elaboradas diversas notas técnicas relacionadas a 42 setores e temas julgados de maior potencial de repercussão na organização territorial brasileira. Essas notas foram sistematizadas em sete dimensões, que se desdobraram em 14 escolhas estratégicas, conforme tabela a seguir:

Tabela 4 – Dimensões e Escolhas estratégicas definidas no Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento

Dimensões	Escolhas Estratégicas
Infraestrutura econômica	Ciência, tecnologia e inovação Competitividade sistêmica
Base produtiva industrial	Multimodalidade e opções integradoras de logística Telecomunicações e inclusão digital
Base produtiva rural	Usos múltiplos da água Restauração de serviços de ecossistemas e adaptação a mudanças ambientais
Meio-ambiente	Agriculturas territoriais
Área social	Padrão de financiamento e gestão de riscos agrônômicos e de preços Qualidade de produtos e processos da base agrícola
Infraestrutura urbana	Agroenergia Segurança alimentar e nutricional
Temas transversais	Assentamentos e reforma agrária Redução das desigualdades via políticas urbanas Redução das desigualdades via políticas sociais.

Fonte: MPOG, 2008.

Para cada escolha estratégica foram identificadas linhas de ação para investimento que, por sua vez, subsidiaram a elaboração de uma carteira de investimentos projetada para 2027, sintetizando as contribuições do mapeamento de potencialidades que gerou a proposta das 29 cidades pólo.

Num contexto no qual vinham sendo elaboradas algumas políticas com enfoque territorial, como as apresentadas anteriormente, o estudo do MPOG teve dificuldades de aceitação junto aos ministérios afins ao tema da pesquisa. Um fator que contribuiu para a baixa adesão ao estudo é que o mesmo não considerou os acúmulos teóricos e práticos das políticas existentes, como a PNDR e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável

dos Territórios Rurais (PRONAT). O não aproveitamento do estudo⁴⁴ não diminui sua importância como peça de planejamento, sendo uma referência importante para qualquer reflexão que se faça sobre desenvolvimento regional no Brasil, considerando a necessidade de se alinhar com as demais políticas de desenvolvimento territorial e regional existentes.

2.2.4. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais

Echeverri (2010) aborda a evolução institucional das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial com foco nos territórios rurais.

No Brasil, diversos estudos na década de 1990 introduziram o conceito de agricultura familiar na academia e nas políticas públicas, cujo desdobramento principal naquele momento foi a criação, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF⁴⁵.

Uma das características centrais do PRONAF foi a descentralização da execução, num esquema de gestão que envolvia municípios e estados, em conjunto com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CMDR e Conselhos Estaduais do PRONAF posteriormente CEDRS e, no plano federal, o MDA e o Conselho Nacional do PRONAF, posteriormente Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF⁴⁶. A esses Conselhos, inicialmente, foi dada uma atribuição consultiva, de apoiar a execução dos

⁴⁴ Segundo Leitão (2009: 213), o objetivo original do estudo, de subsidiar a elaboração do PPA 2008-2011, não se efetivou. O próprio nome do estudo, que originalmente era “Estudo da dimensão territorial para o PPA”, foi alterado para “Estudo da dimensão territorial para o planejamento”, possivelmente por conta do atraso na conclusão do estudo.

⁴⁵ Com o estímulo da crescente pressão política originada da mobilização de movimentos sociais ligados à agricultura familiar, em 1999 foi criado o Ministério de Política Agrícola e Desenvolvimento Agrário, retomando uma institucionalidade específica que houvera sido extinta dez anos antes no contexto das reformas estruturais que visavam a redução do aparato estatal. No ano seguinte, a denominação foi alterada para Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, cuja relevância foi definida ao conferir-lhe a responsabilidade pela operacionalização do PRONAF, programa de crédito para projetos de infraestrutura, serviços municipais entre outras ações destinadas ao desenvolvimento produtivo do público alvo da reforma agrária e da agricultura familiar.

⁴⁶ O PRONAF, juntamente com os CMDR, os Conselhos Estaduais do PRONAF e o Conselho Nacional do PRONAF foram instituídos pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, do Governo Federal. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural – CNDR, que substituiu o Conselho Nacional do PRONAF, o foi por meio do Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999. Pelo Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000, o CNDR foi substituído pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, ocasião na qual os Conselhos Estaduais passaram a ser denominados, da mesma maneira, “de Desenvolvimento Rural Sustentável”, tendo como sigla CEDRS. O Decreto nº 4.854, de 08 de outubro de 2003, criou o CONDRAF, mantendo o nome anterior e alterando apenas a sigla do CNDRS. O PRONAF veio sendo aprimorado a cada nova revisão dos decretos.

recursos do PRONAF, por meio da aprovação de planos de investimento e ação das instituições relacionadas ao MDA (Echeverri, 2010: 86).

As diretrizes políticas trazidas com o novo governo federal, a partir de 2003, trouxeram como princípios a ampliação da participação social e, especificamente para as regiões mais atrasadas, a adoção de uma abordagem territorial que integrasse as diversas dimensões necessárias ao efetivo desenvolvimento dessas regiões. O CONDRAF passou a ter responsabilidades de planejamento e definição das diretrizes gerais da política pública, em suas mais diversas dimensões, sendo um marco importante na evolução institucional das IDTs⁴⁷. O Decreto de criação do CONDRAF também estabelece a necessidade de considerar o território rural como foco do planejamento e da gestão de programas, a partir das articulações entre os espaços rurais e urbanos.

Isso significou a necessidade de se extrapolar o âmbito municipal e passar a pensar as políticas públicas num contexto intermunicipal, entendendo que essa escala espacial era mais adequada para potencializar o desenvolvimento rural. Como premissa para o sucesso dessa estratégia, foi apontada a necessidade de se ter Planos de Desenvolvimento Territorial, no sentido de pensar os projetos estruturantes com base na concertação entre os atores dos territórios.

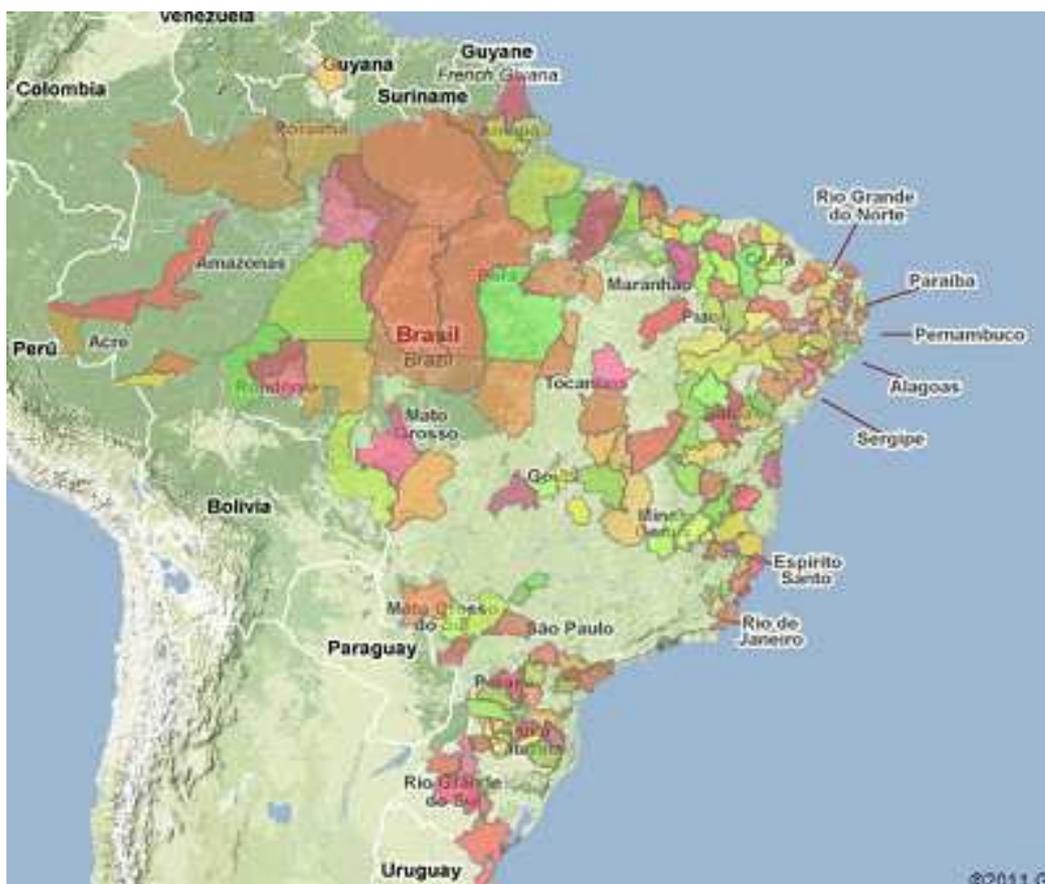
A emergência da abordagem territorial fez com que fosse criada uma institucionalidade específica para lidar com o tema, dentro do MDA, o que se deu ainda em 2003, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT. Nesse contexto, o PRONAF muda o foco passando a privilegiar a escala territorial. Inicia-se então um processo de definição de territórios, com base nas microrregiões do IBGE, e em critérios de contigüidade geográfica, incluindo zonas rurais e urbanas (com ênfase para a ruralidade), e características econômicas, ambientais e, sobretudo, sócio-culturais, comuns. A dimensão territorial foi definida como uma escala intermediária entre o município e o estado, por considerar que este nível melhor trabalha a questão dos laços de proximidade entre os atores, fator entendido como central para as estratégias de desenvolvimento rural (Echeverri, 2010: 93).

Após uma primeira etapa de identificação com base nos critérios técnicos acima mencionados, foi realizada uma convocação aos atores locais para participarem do

⁴⁷ O CONDRAF consolidou uma ampla presença de setores sociais, em especial organizações rurais, na sua composição, diferentemente do Conselho original, cuja maioria era composta por representantes do Governo Federal. Enquanto o Conselho Nacional do PRONAF era composto por 10 membros, sendo que seis representantes do Governo Federal, um representante de todos os Estados e três da sociedade civil, o CONDRAF, após avanços ao longo das sucessivas atualizações dos decretos, é composto por 38 membros, sendo que 24 são representantes dos atores sociais.

refinamento dos recortes territoriais inicialmente desenhados, permitindo flexibilidade suficiente para que, ao longo do tempo, pudessem ser feitas alterações oriundas das experiências vividas nos territórios. O resultado desse processo pode ser visto no mapa a seguir.

Figura 7 – Mapa dos Territórios Rurais



Fonte: MDA. O Anexo 1 apresenta a lista completa dos territórios rurais e informações sobre os municípios que os compõem.

A Tabela 5 apresenta alguns dados relacionados aos territórios rurais.

A partir da definição dos territórios rurais (inicialmente 40, em 2003, atualmente 164), instituiu-se o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, que estabeleceu quatro áreas de resultado, a saber: (1) o fortalecimento da gestão social; (2) o fortalecimento das redes de organizações sociais; (3) a dinamização da economia local; e (4) a articulação das políticas públicas.

Tabela 5 – Estatísticas selecionadas sobre os territórios rurais

		% do País
Nº de Municípios	2.500	45%
População Total	54, milhões	29%
População Rural	16,4 milhões	55%
Agricultores Familiares	2,5 milhões	58%
Assentados da Reforma Agrária (Famílias)	645 mil	73%
Bolsa Família (famílias)	4,8 milhões	44%
Pescadores (Famílias)	458 mil	57%
Comunidades Quilombolas	1.077	71%
Terras Indígenas	377	56%

Fonte: MDA. Sistema de Informações Territoriais – SIT. www.sit.mda.gov.br

A primeira culminou com a criação dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (doravante, CODETER), formados pelos atores representativos da sociedade civil local, em especial o público-alvo do MDA, que são os agricultores familiares, mas também por representantes dos poderes municipais, estaduais e federal. Houve aproveitamento do capital social existente e fomento a lideranças em locais menos articulados, para ampliar o nível de participação e representatividade, respeitando o princípio da paridade entre governo e sociedade civil.

Os CODETERs tiveram como primeira tarefa a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS, que continham um diagnóstico sobre a realidade dos territórios e estipulavam as necessidades de investimento para cada um. O MDA incentivou os territórios nesse processo, não apenas financiando a mobilização e a elaboração dos PTDRS, mas também disponibilizando recursos, provenientes do seu Programa Nacional de Apoio à Infraestrutura e Serviço nos Territórios Rurais – PROINF, para uma experiência inicial de empoderamento para deliberação sobre o investimento público. As regras do PROINF permitiam a definição, pelos CODETERs, do apoio ao(s) projeto(s) que entendessem prioritário(s) no âmbito dos seus planos, restritos à disponibilidade orçamentária definida para cada território⁴⁸.

A segunda área de resultado foi estabelecida com o objetivo de ampliar o estoque de capital social e criar níveis de confiança necessários para a pactuação das ações no contexto de um projeto territorial, além de aprimorar as capacidades de elaboração e gestão de projetos.

⁴⁸ Em média, o orçamento disponibilizado para cada território foi de cerca de R\$ 1 milhão.

A terceira área de resultado buscava a ativação dos potenciais endógenos aos territórios, a partir das cadeias produtivas de maior relevância que pudessem se conectar a instâncias territoriais mais abrangentes. A quarta foi considerada premissa fundamental para proporcionar ação integral nas regiões mais pobres e o atingimento de resultados mais consistentes, lastreados nos processos de participação e deliberação existentes nos territórios.

Estudo sobre a o PRONAT (Dias e Favareto, 2007) aponta que os principais avanços ocorreram no nível de controle social sobre a destinação dos recursos, devido à maior transparência decorrente da crescente participação da sociedade civil organizada nos anos recentes. Esses avanços dizem respeito à evolução do caráter das IDTs, cujo papel anteriormente era geralmente fiscalizatório. Por outro lado, o estudo afirma que os impactos das ações econômicas não vinham demonstrando potencial de alteração nas realidades locais, dada a pequena escala das atividades beneficiadas e a sua pouca capacidade de geração de trabalho e renda.

Dessa maneira, é ressaltado que a limitação setorial do PRONAT à agricultura familiar, a despeito da busca por integração de políticas, seria insuficiente para levar a cabo um processo de desenvolvimento nesses territórios, pois não aparentavam ter potencial para proporcionar saltos qualitativos nos sistemas econômicos locais. A capacidade institucional do MDA de coordenar políticas públicas era limitada à multidimensionalidade que podia oferecer com base nas suas próprias políticas.

2.2.5. Programa Territórios da Cidadania

Uma forma de avançar na estratégia do PRONAT e ampliar seu foco na articulação de políticas, foi a criação do Programa Territórios da Cidadania – PTC, em 2008. O objetivo era unificar as ações de ministérios e órgãos federais e priorizar a execução nesses territórios rurais considerados mais pobres⁴⁹. A idéia era fazer as políticas necessárias aos mais pobres chegarem de uma só vez, trazendo oportunidades de um desenvolvimento pleno para as

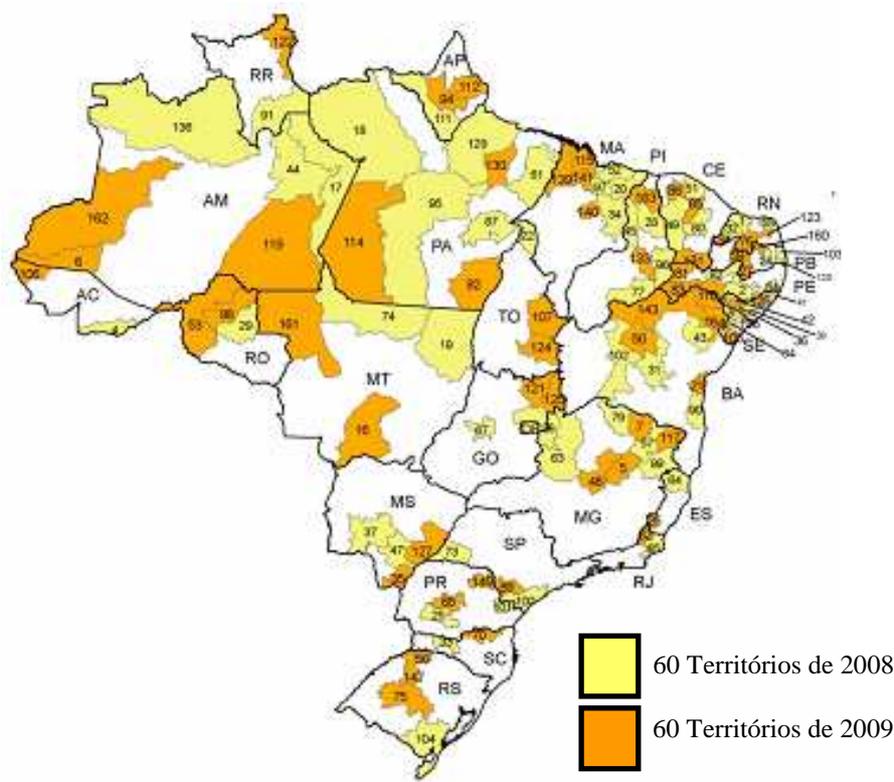
⁴⁹ Atualmente participam a Casa Civil; Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Relações Institucionais; Desenvolvimento Agrário (esses quatro primeiros como membros do Comitê Executivo do Programa); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); Secretaria-Geral da Presidência da República; Minas e Energia; Saúde; Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); Integração Nacional; Trabalho e Emprego; Meio Ambiente; Cidades; Desenvolvimento Social; Educação; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial; Pesca e Aquicultura; Justiça; Funai; Comunicações; Ciência e Tecnologia; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cultura; Fazenda; Banco do Brasil (BB); Banco da Amazônia (BASA); Caixa Econômica Federal (CEF); Banco do Nordeste do Brasil (BNB); Desenvolvimento e Comércio Exterior; e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

populações rurais, aliado à possibilidade de fazer valer suas demandas por meio dos processos participativos.

O PTC trouxe como diretrizes o aprimoramento das ações sociais do governo, com foco nas regiões mais pobres, o que pressupunha a melhoria da integração das políticas públicas e das relações federativas.

A definição dos primeiros 60 territórios da cidadania (doravante, TC) foi feita com base nos seguintes critérios: ser um território rural do PRONAT; menores índices de desenvolvimento humano – IDH; maior concentração de agricultores familiares ou assentados da reforma agrária; maior concentração de comunidades tradicionais (ribeirinhos, indígenas, quilombolas); mais baixo dinamismo econômico (considerando o critério da PNDR anteriormente apresentado) e considerável capital social. O número de TCs foi ampliado para 120 em 2009, conforme apresentado no mapa a seguir.

Figura 8 – Mapa dos Territórios da Cidadania



Fonte: MDA. A lista completa dos TCs está destacada entre os territórios rurais apresentados no Anexo 1.

A Tabela 6 apresenta alguns dados relacionados aos TCs.

Tabela 6 – Estatísticas selecionadas sobre os territórios da cidadania

		% do País
Nº de Municípios	1.852	33%
População Total	42,4 milhões	23%
População Rural	13,1 milhões	46%
Agricultores Familiares (Famílias)	1,9 milhão	46%
Assentados da Reforma Agrária (Famílias)	525 mil	67%
Bolsa Família (Famílias)	3,9 milhões	36%
Pescadores (Famílias)	211 mil	54%
Comunidades Quilombolas	810	66%
Terras Indígenas	317	52%

Fonte: MDA. Sistema de Informações Territoriais – SIT. www.sit.mda.gov.br

A gestão do PTC é composta por um Comitê Gestor Nacional, uma Secretaria Executiva, um Comitê Técnico e Comitês de Articulação Estadual (CAEs), além dos CODETERs.

O Comitê Gestor Nacional, composto pelos ministérios participantes do programa, tem como atribuição aprovar diretrizes, organizar as ações federais, adotar medidas para a execução do programa, avaliá-lo, mobilizar os atores federativos e definir novos territórios. A Secretaria Executiva ficou a cargo da Casa Civil da Presidência da República, juntamente com a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) e o MPOG, ministérios que tinham a atribuição, no Governo Federal, de coordenar os programas que contivessem ações interministeriais. O MDA, como responsável conceitual pelo PTC, também é representado nessa instância. Aos membros do Comitê Técnico cabe coordenar as ações do PTC em cada ministério e subsidiar a Secretaria Executiva com informações sobre o andamento dos trabalhos. Aos CAEs – formados por representantes públicos dos níveis federal, estadual e municipal – cabe o apoio à organização e mobilização dos territórios, apresentação e articulação de propostas, acompanhamento da execução, fomento à integração de ações, sugestão de novos territórios e divulgação do PTC. Os CODETERs, por sua vez, tal como estruturados no PRONAT, são os espaços onde se discutem e definem os planos de desenvolvimento dos territórios, bem como onde se articulam, acompanham e controlam as ações. Foi criada também uma rede de articuladores locais, consultores contratados nos próprios territórios e capacitados pelo MDA, para fomentar a elaboração dos projetos e seu alinhamento à visão estratégica territorial.

Pela ótica da oferta de políticas públicas, o governo federal vem apresentando, a cada ano, uma matriz de ações, um conjunto de propostas ou de ações para os territórios, com dados de metas físicas e financeiras para as ações de cada ministério ou órgão. Essa matriz deve ser debatida nos CODETERs que, à luz do seu planejamento, devem definir as demandas prioritárias, e articular os poderes municipais ou estaduais para que possam servir de intermediários para o atendimento dessas demandas. Da discussão sai um Plano de Execução, base para o monitoramento e o controle social da realização das ações pactuadas.

As ações são estruturadas em três eixos principais: Apoio a Atividades Produtivas; Cidadania e Direitos; e Infraestrutura⁵⁰. A tabela a seguir apresenta um balanço dos principais investimentos realizados nos TCs até outubro de 2010.

Tabela 7 – Execução das ações do PTC, em R\$ (janeiro 2008 - outubro 2010)

		META		EMPENHADO		PAGO	
Cidadania e Direitos	NE	18.579.713.801,76	58%	13.326.763.519,02	59%	17.107.155.698,02	59%
	N	5.295.681.186,21	16%	3.875.993.068,77	17%	4.950.697.702,35	17%
	SE	4.538.266.281,29	14%	2.735.312.816,98	12%	3.826.915.877,69	13%
	CO	1.668.930.208,89	5%	1.426.315.216,23	6%	1.703.796.424,12	6%
	S	2.058.165.293,22	6%	1.282.069.033,16	6%	1.524.898.117,04	5%
			32.140.756.771,37	100%	22.646.453.654,16	100%	29.113.463.819,22
Apoio a Atividades Produtivas	NE	7.183.896.984,37	56%	5.563.774.645,34	54%	6.081.545.233,49	51%
	S	2.664.691.645,22	21%	2.376.954.675,63	23%	2.647.800.809,18	22%
	SE	1.567.860.259,34	12%	1.251.808.749,15	12%	2.031.683.831,75	17%
	N	951.940.377,10	7%	600.712.305,32	6%	702.296.145,28	6%
	CO	503.305.282,37	4%	417.086.741,39	4%	532.521.059,23	4%
			12.871.694.548,40	100%	10.210.337.116,83	100%	11.995.847.078,93
Infraestrutura	NE	4.334.016.119,92	40%	1.996.168.169,84	42%	2.217.737.313,76	46%
	N	2.906.578.813,96	27%	1.149.422.029,91	24%	1.007.910.919,98	21%
	SE	1.475.543.274,19	14%	501.120.242,34	11%	766.732.680,80	16%
	CO	1.424.083.317,39	13%	692.481.123,10	15%	468.853.887,87	10%
	S	714.372.259,08	7%	413.176.983,45	9%	392.646.444,20	8%
			10.854.593.784,54	100%	4.752.368.548,64	100%	4.853.881.246,61
TOTAL		55.867.045.104,31		37.609.159.319,63		45.963.192.144,76	

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do sistema de gestão do PTC.

⁵⁰ Esses eixos se desdobram em sete temas: Organização Sustentável da Produção; Ações Fundiárias; Educação e Cultura; Direitos e Desenvolvimento Social; Saúde, Saneamento e Acesso à Água; Apoio à Gestão Territorial e Infraestrutura. O Anexo 2 apresenta a lista completa de ações do programa em 2010.

Nesses três eixos de atuação, há clara concentração de investimentos na região Nordeste, enquanto a região Norte, apesar de ser bem contemplada, demonstra maior dificuldade de acesso a recursos para atividades produtivas.

Nas ações de Cidadania e Direitos, 73% dos recursos pagos são concentrados em três ações: Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC) para Idosos e BPC para Deficientes Físicos. As três rubricas, em conjunto, respondem por 46% dos recursos pagos de todo o PTC desde 2008. Nas ações de Apoio a Atividades Produtivas, 76% dos recursos pagos estão concentrados no PRONAF e no Programa Cresce Nordeste (crédito a juros baixos, com recursos do FNE e apoio a todos os setores e portes de empresa). Esses dois programas em conjunto representam 20% de todos os recursos pagos pelo PTC desde 2008. Na vertente Infraestrutura, três programas correspondem a 56% do total pago (Programa Pró-Moradia, Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Favelas e Programa Luz Para Todos). Somados, esses três programas correspondem a 6% do total dos recursos pagos pelo PTC desde 2008.

Inicialmente, algumas críticas foram feitas em relação à permanência do duplo viés limitante do PRONAF no PTC, qual seja, o foco em ações de combate à pobreza e o foco no público da agricultura familiar, o que, na visão de Favareto (2009a), é um fator restritivo para a dinamização econômica dos territórios. O autor entende que, a despeito de a agricultura familiar ser a vocação natural desses territórios, as ações realizadas não são capazes de elevar o patamar produtivo e tecnológico a ponto de se poder considerar que as economias locais estão dando um salto qualitativo no seu processo de desenvolvimento.

O autor cita, no momento da realização de sua pesquisa, a ausência, nas articulações do PTC, do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e do Ministério do Turismo (MTur), entre as instâncias federais, e, nas representações dos CODETERs, de organizações de setores para além do “agro”, cuja representação observada é de “forte exclusividade”.

É ressaltado pelo autor que, para incorporar de maneira efetiva a abordagem territorial, como preconizada pelos exemplos de sucesso oriundos da experiência européia, é necessária a superação da dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica.

Em relação à articulação de políticas públicas, Favareto (2009b: 64) afirma, com base na análise de diversas políticas com foco territorial, que persiste uma visão de falta de integração de ações, como se os territórios fossem encarados ainda como meros “repositórios” de investimentos. Assim, os governos estariam simplesmente ofertando ações já definidas nos

PPAs, não havendo espaço para diálogo sobre o que poderia ser melhor ou como criar sinergia entre as diversas políticas ofertadas.

2.2.6. Outras políticas com enfoque no território

Favareto (2009a) apresenta, em estudo realizado no âmbito do *Programa Dinamicas Territoriales Rurales*, do *Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - Riminsp*, cerca de 60 políticas e programas ditos de desenvolvimento territorial no Brasil, agrupados de acordo com a seguinte tipologia: políticas nacionais ou estaduais, por um lado; e políticas de desenvolvimento territorial ou com denominação territorial mas enfoque setorial, por outro. Algumas experiências de âmbito nacional são destacadas, como as do Ministério da Integração Nacional (MI) e as do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), já apresentadas, as do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e as do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

De acordo com o estudo realizado, não havia nenhum programa que adotasse, efetivamente, a abordagem territorial, ainda que algumas das experiências observadas trouxessem consigo, na visão do autor, potencial para se consolidar como política de desenvolvimento territorial. Uma dificuldade crucial levantada foi a de superar a lógica setorial dos programas e promover intervenções que contemplassem amplamente as necessidades dos territórios.

As políticas do MI, na análise do autor, não estavam articuladas com iniciativas de outros ministérios, como propunham. As ações do Programa de Segurança Alimentar e Nutricional implementado pelo MDS, que também estimularam um processo de territorialização baseado na segurança alimentar e nutricional, a despeito da criação de instâncias de interlocução importantes com a sociedade (os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSADs), eram restritas a ações relacionadas ao seu tema específico. A Agenda 21 do MMA também é um programa que criou fóruns participativos e planos com base em uma metodologia interessante, mas também não foi além das ações relacionadas à conservação ambiental, o que segundo Favareto (2009a) não configura uma

política de desenvolvimento territorial, mas sim uma política setorial com enfoque territorial⁵¹. Segundo Favareto (2009a),

“o que chama a atenção nestes programas é o fato de que todos eles prevêm: a) a elaboração de planos locais de desenvolvimento; e b) a constituição de fóruns participativos para a gestão das políticas contidas nestes planos e que serão parcialmente apoiadas pelos programas. Contudo, inexistente qualquer tentativa de harmonização dos planos ou de concertação entre os fóruns criados” (Favareto, 2009a: 16).

O autor aponta que o movimento em direção a uma abordagem territorial do desenvolvimento representa mais uma “inovação retórica” do que uma mudança institucional, dadas as dificuldades existentes para se operar mudanças profundas na cultura organizacional do Estado e, também, para se alterar a cultura no âmbito da sociedade civil, que não está acostumada à deliberação pública. (Favareto, 2010a: 299).

Dessa maneira, parece ocorrer uma incorporação de novas diretrizes que mantêm velhos valores e hábitos de ação dos agentes sociais, o que chama de “inércia institucional”, no âmbito do conceito de “dependência da trajetória”⁵².

A despeito dessa miríade de iniciativas ainda estar num estágio inicial de desenvolvimento, é importante ressaltar, como mérito, a emergência da abordagem territorial em diversas organizações públicas, o que sinaliza a crescente preocupação com o tema. Parece natural, com o pequeno espaço de tempo percorrido até o momento, considerando ainda a cultura setorial histórica na gestão pública, a existência de diversas políticas que a princípio não dialogam entre si. À medida que avança a preocupação, a tendência deve ser a crescente busca por convergência.

A conclusão do estudo de Favareto (2009a) é a de que ainda há um longo caminho para a efetivação de políticas realmente territoriais, uma vez que é bastante complexo superar, dada a tradição, o viés setorial e o viés de política social presente nos programas com enfoque em territórios mais pobres, o que dificulta a sua plena inserção no tecido econômico nacional. O autor enxerga que o PTC possa representar um salto de qualidade em relação às dificuldades apresentadas, a despeito do seu pouco tempo de existência. Segundo ele, o programa,

⁵¹ Além desses, o Programa Luz Para Todos, do Ministério de Minas e Energia, também tinha o enfoque de integração de políticas. Apesar da sua abordagem setorial, o programa buscou se articular pontualmente com outros ministérios para levar políticas complementares à chegada da energia elétrica.

⁵² Recentemente algumas vertentes da teoria econômica vêm incorporando a idéia de que “a história importa”. O conceito de “dependência da trajetória” preconiza que uma trajetória construída por sucessões de pequenos eventos geralmente restringe o conjunto de decisões possíveis no futuro. Assim, uma vez trilhando determinado caminho, existem forças que deixam-no cada vez mais rígido e difícil de ser alterado.

“embora não tenha superado o duplo viés limitante (...) traz uma condição inédita na história brasileira recente: pela primeira vez se reconhece a necessidade de uma política de grande envergadura para o Brasil rural, e pela primeira vez as políticas voltadas a este intuito são colocadas sob a gestão de uma instância com real capacidade de articulação intersetorial e interministerial, a Casa Civil” (Favareto, 2009a: 4).

O próprio Presidente da República elegeu o PTC como referência de atuação territorial, vinculando-o à coordenação da Casa Civil e de certa forma subordinando as demais ações territoriais a ele⁵³. Nos seus discursos, sempre ressaltava a relevância do PTC, justamente por conta do potencial de integração de políticas públicas e do aprendizado democrático que representava o protagonismo das populações na discussão e elaboração do seu planejamento⁵⁴. Assim, por ter sido considerado a política de maior potencial integrador entre as analisadas, o PTC foi especialmente focalizado na pesquisa de campo apresentada a seguir. Não obstante, foram consideradas as relações do mesmo com outras políticas.

2.3. Integração de políticas públicas e qualificação da participação social: uma pesquisa exploratória em territórios selecionados

Dado o pouco tempo de existência formal dos principais programas de desenvolvimento territorial e regional no Brasil, não seria possível realizar uma avaliação aprofundada sobre seus resultados. Dessa maneira, buscou-se explorar, por meio de entrevistas⁵⁵, as percepções de um conjunto de gestores públicos e representantes da sociedade civil, em Brasília e em três territórios selecionados, sobre o andamento das políticas de desenvolvimento territorial até o presente momento.

A metodologia da pesquisa consistiu em uma revisão bibliográfica – apresentada na seção 2.2 – e em uma pesquisa de campo. A sistematização da literatura recente teve o objetivo de (1) ordenar cronologicamente os conceitos e as experiências, (2) realizar um

⁵³ Há outras motivações para a escolha do PTC como programa prioritário de governo para a questão social que a presente dissertação não pretende aprofundar, em especial a questão político-partidária que envolvia os ministérios responsável pelas políticas de desenvolvimento regional e territorial. Supondo uma concorrência entre as políticas do MI e do MDA; a não aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, como fator de limitação orçamentária para os programas da PNDR; e o fato de os recursos liberados pelo PRONAF terem sido multiplicador por oito (de R\$ 2 bilhões no período 1995-2002, chegou-se a R\$ 15 bilhões de 2003 a 2007) também favoreceram uma maior visibilidade para a política do MDA.

⁵⁴ Por exemplo, no proferido em 23/03/2010 na ocasião do II Salão dos Territórios Rurais, ocorrido em Brasília, onde declarou entender o PTC como o “mais perfeito programa de governo” que já tinha visto.

⁵⁵ O Anexo 3 apresenta a lista dos entrevistados.

levantamento das críticas existentes e (3) definir os temas a serem aprofundados nas entrevistas⁵⁶.

A pesquisa de campo foi realizada em duas etapas. A primeira etapa consistiu de entrevistas com gestores e ex-gestores públicos federais. A segunda etapa consistiu na visita a três territórios selecionados, conforme critérios explicitados adiante neste capítulo, onde foram entrevistados gestores públicos locais, representantes de organizações da sociedade civil e empreendimentos econômicos locais.

Os dois modelos de questionário, um para os atores federais e outro para os atores locais, buscaram compreender como está evoluindo a consciência e a prática da integração de políticas públicas, e como a sociedade local está assumindo relevância na definição das estratégias de desenvolvimento de seus territórios. Todas as entrevistas foram realizadas com base em um método semi-estruturado, no qual as perguntas-base eram utilizadas de maneira flexível com o objetivo de maximizar o aproveitamento das especificidades de cada entrevistado. As entrevistas também foram fundamentais no preenchimento de lacunas existentes na bibliografia pesquisada, o que possibilitou uma caracterização mais precisa das políticas apresentadas.

As entrevistas com os gestores federais ocorreram em Brasília, onde, dentre outras questões, se focalizou o tema da integração de políticas públicas e os desafios para a institucionalização desse tipo de prática no âmbito dos ministérios. As entrevistas nos três territórios selecionados deram maior ênfase ao processo de institucionalização das IDTs, buscando compreender o caminho trilhado até o momento no que diz respeito ao empoderamento das populações envolvidas e sua conscientização acerca do papel de protagonista de seu desenvolvimento.

2.3.1. Gestores públicos federais

Foram entrevistados 22 gestores, de 12 Ministérios, considerando que em alguns deles representantes de diferentes secretarias foram ouvidos. Dentre eles, ministérios e secretarias que tinham forte relacionamento conceitual e prático com a abordagem territorial e estavam

⁵⁶ Para tanto, foram utilizadas como base as áreas de resultado definidas pelo PRONAT, quais sejam: articulação de políticas públicas, fortalecimento das redes sociais de cooperação; fortalecimento da gestão social e dinamização econômica. A PNDR não possui instrumentos para avaliação nos mesmos moldes, porém as necessidades da pesquisa foram plenamente atendidas com base na forma elaborada no âmbito do PRONAT.

incluídos em alguma medida no PTC⁵⁷, bem como outros que tinham abordagem territorial mas não estavam presentes no arranjo⁵⁸. Além desses, foram consultados também ministérios e secretarias responsáveis pela coordenação do PTC⁵⁹ e alguns ministérios cujas políticas se integraram por demanda da coordenação⁶⁰.

O questionário elaborado para aplicação com os gestores federais tinha seis temas gerais: (1) processo de integração das políticas públicas; (2) relação entre os diversos recortes territoriais; (3) processo de institucionalização e legitimação das IDTs; (4) capacidade de acesso aos programas públicos considerando a fragilidade dos atores locais para adequação às exigências legais e burocráticas; (5) desafios para a superação das características históricas da política brasileira, relacionadas ao clientelismo e patrimonialismo; e (6) capacidade das políticas que estão chegando aos territórios de transformação da dinâmica econômica local.

Em relação ao primeiro tema – o processo de integração de políticas públicas – foi consenso que a cultura setorial é difícil de ser superada, e de que esse é um trabalho de longo prazo. Lançar um programa em meio à vigência de um PPA significou a possibilidade, naquele primeiro momento, de apenas elencar as ações realizadas, por coincidência, nos territórios definidos como prioritários para o PTC. Foi clara a percepção de que as políticas ainda precisam ser muito mais discutidas para poderem se caracterizar como propriamente territoriais, ou seja, com uma visão articulada de todo o território ao se pensar as intervenções. Antes disso, trata-se apenas de um conjunto de políticas sendo realizadas ao mesmo tempo

⁵⁷ Como o Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho (SENAES/MTE) e a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente (SDS/MMA), a Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) e a Secretaria de Programas Regionais (SPR) do Ministério da Integração Nacional (MI) além, obviamente, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

⁵⁸ Como a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (SRHU/MMA), que não estava na matriz apesar de investir, por coincidência, em territórios da cidadania, por meio do Programa Água Doce, que disponibiliza equipamentos para dessalinização de água salobra e geração de renda por meio da piscicultura e caprinocultura associadas; a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo do Ministério do Turismo (SNPDT/MTur), por meio das suas ações de turismo de base comunitária e a Secretaria de Articulação e Inclusão Produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social (SAIP/MDS), por meio dos programas Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social – CNDS.

⁵⁹ Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG), a Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais (SAF/SRI/PR), responsável pelo relacionamento entre governo federal, estaduais e municipais, e a Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (SAM/CC/PR), responsável por coordenar a elaboração e execução da matriz de ações do PTC.

⁶⁰ Como a Secretaria de Energia Elétrica do Ministério de Minas e Energia (SEE/MME), por meio do Programa Luz Para Todos de eletrificação rural e a Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social do Ministério da Ciência e Tecnologia (SIS/MCT) para implantação de telecentros para inclusão digital e centros vocacionais tecnológicos (CVTs - unidades voltada para a difusão do conhecimento científico e tecnológico, conhecimentos práticos na área de serviços técnicos, além da transferência de conhecimentos tecnológicos na área de processo produtivo).

nos territórios, sem uma visão de conjunto. Tal situação aconteceu devido às ações já estarem estabelecidas no PPA 2008-2011, o que restringia as possibilidades de flexibilização que pudessem atender, naquele primeiro momento, a diretriz da visão territorial. Apesar do relato da coordenação de que há uma prática de ordenamento das ações para estabelecer os encadeamentos necessários entre os projetos, essa não foi uma percepção generalizada entre os demais representantes de ministérios. Alguns demonstraram apenas conhecer as ações que estavam sendo realizadas, enquanto outros nem isso conseguiam vislumbrar.

Entretanto, a integração de políticas públicas não deve ser apenas entre ministérios, mas também deve considerar as relações entre os diferentes níveis federativos. Houve consenso sobre a dificuldade de trazer para a discussão os governos estaduais, especialmente os representados por partidos políticos de oposição ao governo federal. Apesar de estarem representados de alguma maneira nos CODETERs, geralmente por meio de suas empresas de assistência técnica e extensão rural (EMATER) ou congêneres, não apóiam de forma consistente, seja com ações, seja fomentando a cooperação entre municípios para a discussão de projetos de âmbito intermunicipal.

Em relação aos órgãos federais participantes, apesar do discurso geral de interesse e apoio à abordagem territorial, percebeu-se que o grau de comprometimento foi diverso, alguns apenas informando as ações coincidentemente existentes nos territórios, outros adaptando suas normas para atender a territórios menores, outros adotando por completo a abordagem territorial, ao passo que alguns sem interesse em participar, seja por entender que o foco na agricultura familiar não comporta discussão com outros setores, seja por enxergar pouco potencial na iniciativa de integração do PTC. Verificou-se que muitas ações poderiam ter sido elencadas nas matrizes de ação mas não o foram.

No que diz respeito às relações entre os diversos níveis federativos, há percepção de alguma melhoria por conta das dinâmicas colocadas pelo PTC. Apesar disso, foi ressaltada a clareza quanto à perspectiva de longo prazo que deve ser adotada quando se busca a superação das dificuldades históricas de relacionamento federativo.

De qualquer maneira, a percepção sobre o PTC é de que se trata de uma forma inédita de buscar a integração de políticas públicas, o que antes era feito pontualmente de forma bilateral (um ministério com outro) ou então discutido em fóruns interministeriais sem avanços concretos. Há a compreensão de alguns entrevistados de que o PTC é apenas um conjunto disperso de ações sem encadeamento, baseadas em uma convocação da Casa Civil

para priorização de ações nos territórios selecionados. Por muitos, ainda é encarado puramente como cobrança do atingimento de metas de execução financeira nesses territórios.

De acordo com os responsáveis pela coordenação do PTC, trata-se de uma etapa do processo, cuja pretensão é, num segundo momento, organizar a oferta de políticas públicas para seleção pelas IDTs e, num terceiro momento, passar a elaborar as políticas considerando as demandas explicitadas pelos planejamentos dos territórios (PTDRS). Alguns ministérios já adaptaram ações às peculiaridades dos territórios priorizados, e há uma expectativa de que o próximo PPA aborde de maneira mais estruturada a questão territorial, endereçando os planos, programas e ações dos ministérios, com prioridade aos TCs.

Mas para chegar na situação, idealizada por muitos, de os ministérios absorverem os planos territoriais e elaborarem seus programas com base nessas informações vindas dos territórios, será necessário um tempo considerável de maturação, na opinião de diversos entrevistados. Isso porque a cultura é de elaboração de políticas públicas nos gabinetes, sem conversa entre os diferentes órgãos, mesmo internamente a um ministério, e sem consulta às necessidades do público a quem os investimentos serão destinados.

De qualquer maneira, grande parte dos entrevistados compreende a necessidade de um meio termo entre as diretrizes da burocracia federal e as orientações dos planos territoriais para a definição das ações a serem realizadas, ou seja, é importante haver equilíbrio entre oferta e demanda de políticas públicas.

Um mérito inicial comentado por diversos entrevistados foi o de que, ao criar o método da matriz de ações, preenchida pelos órgãos federais vinculados ao PTC, e divulgar as políticas públicas que estavam sendo executadas nos territórios, possibilitou-se uma ampliação no grau de transparência e visibilidade da ação pública. Isso traz como vantagem a capacidade de os CODETERs começarem a compreender a dinâmica do território com base nos fluxos de recursos existentes, facilitando possíveis reordenamentos e redefinições do destino dos recursos.

A maior crítica presente nas falas dos gestores diz respeito à falta de força da instância de coordenação, que ficou restrita a uma equipe reduzida na Casa Civil, sem capacidade de ordenar as ações no grau necessário para constituir uma efetiva política de desenvolvimento territorial. Foi bastante enfatizada a necessidade de aprimorar a institucionalidade de coordenação, que deve estar subordinada a uma pasta operacional que seja técnica e politicamente capaz de convocar e ordenar as ações dos diferentes órgãos envolvidos no PTC. Até porque, em tese, todos concordam que a integração de políticas públicas é fundamental,

porém na ausência de um poder constituído com o propósito específico de realizar a integração, as dificuldades são ampliadas.

Uma outra questão ressaltada em algumas falas foi a necessidade de que se elabore um verdadeiro planejamento estratégico nacional que oriente as políticas públicas, pois, na sua ausência, o voluntarismo inerente à fragmentação da estrutura administrativa do Estado, típica da necessidade de compor coalizões, leva à existência de uma miríade de estratégias difusas que, ao apontar para diversos lados, contribui para a manutenção da ineficiência do conjunto das políticas públicas. Apesar de não haver planejamento de porte no Brasil há décadas, foi ressaltado por alguns entrevistados que o PTC resgata de certa forma um planejamento estratégico a partir das bases da sociedade, o que foi considerado positivo como primórdio de um processo nacional.

O segundo tema é um desdobramento da questão da integração de políticas públicas. Trata-se da questão da convivência, e possível sobreposição, de diferentes recortes territoriais, o que confunde a população beneficiária e acaba contradizendo os objetivos das políticas, pois se cada uma afirma uma diretriz de integração mas na prática não se integra, permanece um conjunto de iniciativas isoladas que não respondem às necessidades existentes.

Foi citado o fato de o MDA ter relacionamento mais direto com os movimentos sociais, o que teria dificultado, num primeiro momento, o avanço das relações federativas. Inicialmente, o problema teve a ver com as diferenças entre os recortes territoriais estaduais e o federal, mas também com os conflitos políticos com alguns governos estaduais e com a dificuldade de conquistar o apoio das prefeituras. Essas, em muitos casos, entendem o CODETER como uma ameaça ao seu poder.

São basicamente três os recortes analisados na presente dissertação: o da PNDR, o do PRONAT/PTC e o do estudo do MPOG. Foi observado por grande parte dos entrevistados que, por ser o início de uma trajetória, talvez seja até positivo que existam diversas propostas, o que denotaria a crescente preocupação com o tema. Foi reconhecido de forma generalizada que é possível haver recortes diferentes quando se trata de políticas setoriais mas, em se tratando de desenvolvimento territorial, não faz sentido haver mais de um tipo de recorte. Ficou claro que escalas diferentes (uma macrorregião, uma mesorregião e uma microrregião) podem ser considerados recortes diferentes, mas necessariamente devem dialogar entre si, o que ainda é um processo bastante incipiente, conforme relatado pelos representantes dos ministérios mais envolvidos com a temática. A necessidade de haver integração entre as lógicas da PNDR e do PTC também foi reconhecida pelos representantes dos ministérios

responsáveis, mais uma vez demonstrando a carência de uma instância de coordenação política com capacidade de lidar com os mais diversos ministérios e conferir legitimidade a uma autêntica política nacional de desenvolvimento regional.

Outra informação relevante acerca da trajetória do processo de integração de políticas públicas diz respeito ao crescente movimento realizado por estados no sentido de convergir suas regionalizações de acordo com os territórios rurais definidos no PRONAT, entendendo que essa escala é a mais próxima do cidadão e, portanto, a mais adequada para se implementar políticas de desenvolvimento territorial. Até o momento já são 13 as unidades federativas que implementaram essa convergência⁶¹, o que posteriormente deve se desdobrar na convergência das IDTs e nos planos de desenvolvimento, traçando perspectivas positivas para o sucesso da estratégia de desenvolvimento proposta. À medida que os resultados comecem a ocorrer, a expectativa demonstrada é de que sirvam de exemplo para que se consiga, posteriormente, uma convergência a nível nacional de recortes territoriais.

Avançando em relação ao terceiro tema, a necessidade de harmonização entre diversos recortes territoriais também vale para as IDTs do PTC e da PNDR, que em muitos casos se sobrepõem, possuindo a mesma composição e tratando dos mesmos temas. Ainda que em escalas diferentes, possuem pouco diálogo entre si, como poderá ser observado nas entrevistas realizadas nos territórios. De qualquer maneira, foram citadas algumas experiências já em curso de diálogo entre CODETERs e FMRs, o que é um indicativo positivo para a evolução da integração de políticas públicas. Alguns Conselhos de Segurança Alimentar (CONSADs), inclusive, foram considerados, em algumas localidades, o próprio CODETER, dado o seu adiantado processo organizativo e sinergia com as ações em favor da agricultura familiar. A intenção manifesta pelos representantes dos ministérios é que esse processo de convergência entre diferentes recortes e IDTs venha a ser completado em um curto espaço de tempo.

Também sobre o terceiro tema, foi feita uma pergunta relacionada à percepção sobre a capacidade dos CODETERs de elaborarem demandas de maneira adequada, com o objetivo de compreender como os gestores públicos federais estão observando o processo de institucionalização das IDTs e como entendem sua pertinência.

Foi uma percepção comum dos gestores federais que a abordagem territorial vem trazendo ganhos para a compreensão das necessidades do público alvo, e que a participação da sociedade civil nas discussões tem crescido de forma considerável, o que é visto

⁶¹ Dentre os mais destacados, a Bahia, o Ceará e o Sergipe, os três governados por partidos da base aliada do governo federal quando do lançamento do PTC.

positivamente na medida em que, potencialmente, é uma maneira mais legítima de estruturar e organizar a oferta de políticas públicas. Para isso, porém, ressaltou-se como fundamental o investimento na capacidade de planejamento e deliberação das IDTs, para que elaborem demandas qualificadas.

A compreensão geral é de evolução, sempre considerando o horizonte de longo prazo necessário para a sua consolidação. Foi destacada a importância de se fornecerem insumos informacionais e metodológicos, além de ferramentas de mediação de conflitos, para capacitação das IDTs, para que sejam elaborados melhores planos. Antes, a sociedade civil apenas se manifestava para cobrar ou criticar, hoje tem a possibilidade de elaborar diretrizes de ação para as políticas públicas por meio dos seus planos de desenvolvimento. Obviamente que há diferenciações no nível de organização dos territórios, o que traz implicações para a priorização de ações nos mais desarticulados. Já se observa um processo de associação de CODETERs, inicialmente em âmbito estadual, e já está em discussão a proposta de uma associação nacional de CODETERs. Esse processo é compreendido como de grande importância na sistematização das demandas dos territórios e na consequente apresentação das propostas de políticas públicas de forma mais organizada ao governo federal. Uma diretriz que vem sendo desenvolvida junto aos CODETERs é a definição dos chamados Projetos Estratégicos Territoriais, por meio de um exercício de priorização de ações nos âmbitos produtivo, social e de infraestrutura, o que também é considerado importante para o processo de convergência entre a demanda e a oferta de políticas públicas.

A institucionalidade das IDTs foi um ponto de destaque nas entrevistas. Apesar de ser percebida a evolução da conscientização sobre o papel das organizações da sociedade civil na definição das estratégias de desenvolvimento territorial, e da paulatina transição política na qual governantes tradicionais vêm sendo substituídos por políticos mais progressistas, as IDTs ainda apresentam grande fragilidade por conta da sua institucionalidade, que não está prevista juridicamente. É rara a existência de CODETERs constituídos como associações ou organizações do gênero.

A própria institucionalidade do território também não está formalmente constituída, sendo a existência de consórcios intermunicipais ainda uma experiência bastante incipiente. Há dificuldades para o fortalecimento das institucionalidades públicas por conta das rivalidades políticas entre as prefeituras envolvidas na discussão territorial, especialmente sobre quem será o proponente/beneficiário dos investimentos, o que prejudica o avanço dos projetos mais estruturantes.

Some-se a essa situação as questões abordadas com relação ao quarto tema, que foram a incapacidade técnica para elaborar projetos e as não-conformidades documentais existentes nas prefeituras de municípios pequenos, que geram uma espiral de dificuldades para acesso a recursos de outras esferas.

Uma situação recorrente é a contratação de consultorias para a elaboração dos projetos, o que também contribui para a baixa qualidade dos mesmos, uma vez que, em geral, os consultores contratados não conhecem as especificidades locais e acabam elaborando projetos padronizados cuja execução têm baixa probabilidade de sucesso.

A coordenação do PTC informou que, para o ano de 2011, foi programado o início de um conjunto de ações voltadas para o apoio à elaboração de projetos nos mais diversos setores, especialmente a instalação de escritórios para apoiar e orientar o levantamento documental e a resolução de pendências restritivas ao acesso a recursos, incluindo flexibilizações nas regras do Cadastro Único de Convênios (CAUC)⁶² para viabilizar as ações nos TCs. Essa flexibilização⁶³ é considerada positiva, na medida em que permite apenas o acesso aos programas elencados na matriz do PTC, o que obriga os municípios a utilizarem o recurso em ações consideradas prioritárias para o desenvolvimento territorial.

Outra idéia interessante, defendida por alguns entrevistados, é a de que a elaboração dos projetos, em sua maioria dependentes de proposição pelas prefeituras, poderia ser mais bem tratada se houvesse uma instância intermunicipal como um consórcio público. Esse arranjo pode conferir escala no âmbito técnico e financeiro aos municípios consorciados, facilitando a discussão, elaboração e execução de projetos territoriais. Os principais desafios colocados em diversas entrevistas são (1) fazer com que as prefeituras compreendam os benefícios da cooperação, já que a cultura política é competitiva, além de o consórcio ser encarado como mais uma instância a ser gerenciada em meio às dificuldades administrativas já existentes nos municípios; e (2) gerar capacidades locais que possam conduzir o processo de cooperação e elaboração de projetos com visão territorial, com o objetivo de eliminar a dependência de consultorias externas.

Diversos gestores federais apontaram a necessidade de que se invista fortemente na institucionalização, tanto dos consórcios públicos quanto das IDTs, o que requer assessoria,

⁶² Ferramenta de gestão no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), cujo objetivo é simplificar a verificação do atendimento, pelos beneficiários de transferência voluntária de recursos da União, das exigências estabelecidas pela legislação aplicável, por meio da redução do trabalho burocrático de conferência documental. Fonte: www.tesouro.gov.br.

⁶³ Liberação da resolução de pendências que não tenham relação com o projeto específico a ser apoiado no âmbito do PTC. Em situação normal, qualquer pendência restringe a aprovação de um novo projeto.

capacitação e acompanhamento por um prazo suficiente para que a transição de paradigma aconteça. Foi argumentado, por grande parte dos entrevistados, que o maior estímulo que pode ser oferecido para essa mudança de postura é a possibilidade de acesso mais facilitado aos recursos.

No âmbito do PTC, há um projeto piloto em 11 territórios selecionados nos quais já havia presença de conselhos de segurança alimentar (CONSADs). O critério de escolha foi a organização social, naturalmente maior nos territórios com alguma experiência anterior. Nesses locais, foi definida a criação de um consórcio para além do CODETER/CONSAD. Esse é um desenho institucional entre diversos possíveis, já que, como colocado nas entrevistas que enfatizaram o tema, pode haver situações onde se decida por uma convergência pactuada entre CODETERs e consórcios, criando uma instituição única que contemple as instâncias de controle social que contrabalancem o poder das prefeituras. Esse desenho conformaria uma institucionalidade favorável aos desígnios do desenvolvimento territorial pactuado com a sociedade, mas tem suas dificuldades de viabilização no presente, dada a desconfiança da sociedade organizada em participar de instâncias onde seu espaço e poder político estejam ameaçados pela força da institucionalidade pública do consórcio.

Mais uma vez, as perspectivas, a despeito de positivas, não devem deixar de considerar que o caminho é de longo prazo, portanto o fortalecimento da organização social é fundamental para resistir a possíveis abalos que naturalmente estão sujeitos a ocorrer nas esferas políticas a cada ciclo eleitoral.

Um dos entrevistados citou que a regionalização e o fomento à cooperação entre os municípios deve ser uma atribuição dos estados, o que não vem sendo praticado de maneira consistente. Dessa maneira, apesar das dificuldades que o PTC teve na questão da articulação federativa, por sua origem ligada aos movimentos sociais⁶⁴, há o mérito de problematizar a questão, o que favorece o tratamento do tema por força da necessidade de se criar maneiras mais adequadas de acesso a recursos para projetos com alcance territorial.

Quanto ao quinto tema, a maioria dos entrevistados ressaltou que o aprimoramento das instâncias de coordenação política e técnica e o fortalecimento institucional das IDTs são elementos vitais para a superação do clientelismo e patrimonialismo. Isso significa que as IDTs devem ampliar a representatividade hoje existente perante a sociedade, uma vez que, no

⁶⁴ Conforme já exposto, o MDA não tem um histórico de implementação de políticas que tenha articulação com estados e municípios, uma vez que se concentrou no apoio aos agricultores familiares. Por essa razão, relacionou-se diretamente com as organizações da sociedade civil representativas desse público.

caso do PTC, por exemplo, continuam muito setorialmente concentradas em instituições ligadas à agricultura familiar. Além disso, as IDTs têm dificuldade em se abrir a demandas de segmentos sociais menos organizados, o que pode gerar a captura da instituição pelos grupos de interesse mais estruturados. A diversidade de visões e a amplitude geográfica podem contribuir para a tomada de decisões mais pactuadas e, conseqüentemente, efetivas para o desenvolvimento territorial.

Muitos entrevistados ressaltaram o desafio de romper com as tendências de prefeitos e governadores de atuarem na lógica das emendas parlamentares, que favorecem a visibilidade desses políticos locais mas enfraquecem a abordagem territorial e a importância da participação social. Já vem ocorrendo, segundo algumas percepções, a exigência dos atores sociais de que se discutam as emendas junto aos CODETERs, o que pode favorecer a legitimidade dos investimentos dessa natureza. Isso faz parte de um processo mais estrutural de crescimento da percepção da sociedade dos benefícios da criação de instâncias de discussão, planejamento e deliberação pactuada, e da substituição dos políticos ainda tendentes à tratar o público como privado.

No sexto tema, por fim, foi aprofundada a questão relativa à capacidade de as políticas realizadas no âmbito do PTC impulsionarem novas dinâmicas e possibilitarem uma mudança de patamar econômico dos territórios.

Os gestores mais envolvidos com a coordenação e com a origem do PTC, vinculada ao PRONAT, apesar de afirmarem a prioridade da questão econômica nas ações realizadas, reconhecem a falta de capacidade de dinamização das economias locais, nesse curto período de tempo, dado o foco inicial no apoio à agricultura familiar relacionado com o combate à pobreza no campo. Entretanto, foi ressaltado que esse processo é natural por conta da sua origem, e que a criação do PTC justamente buscava a superação do enfoque agrário de baixa renda.

É clara a percepção acerca da necessidade de articulação de outros setores sociais, políticos e econômicos na discussão do desenvolvimento territorial. A iniciativa privada e as ações de responsabilidade social das grandes empresas foram colocadas como fundamentais para que os impactos positivos de grandes projetos de investimento nas economias locais sejam maximizados. Os próprios CODETERs começam a sentir essa necessidade de maior articulação, conforme será apresentado a seguir.

O programa LEADER, implementado na Europa na década de 1990, foi lembrado como referência de política de desenvolvimento territorial que englobou com sucesso os diversos

setores da economia. Foi ressaltada em uma entrevista a importância de se priorizar a integração econômica interna aos territórios, para gerar independência produtiva e capacidade de agregação de valor, como forma de inserção soberana das sociedades locais às dinâmicas mais macro.

2.3.2. Representantes das IDTs

Uma das questões mais importantes para a pesquisa era compreender a relação entre CODETERs e FMRs, no intuito de estudar as perspectivas de convergência entre os mesmos. Outra questão interessante de se analisar era a relação de um território com a dinâmica gerada por um grande projeto de investimento, buscando compreender a dinâmica que pode ser impulsionada pelo aumento dos fluxos econômicos no entorno do projeto. Dessa maneira, foram escolhidos três territórios para a realização da pesquisa de campo, introduzindo ainda um critério de diversidade regional. Assim, foram definidos os territórios do Seridó, no Rio Grande do Norte e Vale do Ribeira, no Paraná, ambos representando locais onde há presença simultânea de TC e MR; e o terceiro território foi o do Baixo Amazonas, no Pará, TC onde existe um grande projeto de mineração de bauxita localizado em um dos seus municípios, e onde a empresa vem realizando ações de responsabilidade social junto à comunidade⁶⁵ em bases semelhantes à do TC. Nesse TC foi possível aprofundar a discussão de como articular grandes investimentos com o tecido econômico local, dinamizando os circuitos produtivos para que não fiquem à deriva quando da conclusão do projeto, ou degradem o meio-ambiente e o tecido social por conta da atração descoordenada de pessoas para a proximidade da dinâmica econômica. Ao todo foram entrevistados 13 representantes de IDTs, incluindo membros de CODETERs e FMRs.

O questionário elaborado para essa etapa da pesquisa de campo focou os seguintes temas⁶⁶: (1) processo de formação do CODETER/FMR, considerando as possíveis contradições entre os programas do MDA e do MI, quando cabível, e a representatividade perante a sociedade local; (2) questões relacionadas à elaboração dos planos territoriais de desenvolvimento; (3) processo de implementação e gestão desses planos; (4) percepção sobre a importância da participação da sociedade civil para o desenvolvimento do território; e (5)

⁶⁵ O município é Juruti, e a empresa operadora da mina é a Alcoa. Maiores informações sobre o projeto e as ações sociais podem ser encontradas em www.alcoa.com/brazil/pt/custom_page/environment_juruti.asp.

⁶⁶ O trabalho realizado por Galindo et alii (2010), no qual foi realizada pesquisa de campo em quatro TCs, foi utilizado como referência para a elaboração do questionário.

como está colocado o desafio de dinamização econômica desses territórios. Especificamente para o território do Baixo Amazonas foram feitas perguntas relacionadas às relações do projeto da mina de bauxita com o território, seus impactos e perspectivas no âmbito das discussões do colegiado municipal.

O TC do Seridó contempla 25 municípios do estado do Rio Grande do Norte, enquanto a MR do Seridó abrange 54 municípios, sendo 28 do Rio Grande do Norte mais 26 da Paraíba. O TC Vale do Ribeira é composto por sete municípios do estado do Paraná, enquanto a MR Vale do Ribeira-Guaraqueçaba abarca 16 municípios paranaenses e mais 23 municípios do estado de São Paulo. Já o TC da região Norte é denominado Baixo Amazonas do Pará, formado por nove municípios desse estado, e assim chamado por haver, no Amazonas, um TC vizinho que é o Baixo Amazonas-AM⁶⁷. Em todos os casos, já havia, quando da chegada do PTC e da PNDR, a caracterização geográfica dos territórios, originada pelo recorte do IBGE.

No caso do Seridó, o mesmo também é considerado região administrativa do Estado do Rio Grande do Norte. Lá, observou-se um histórico de organização social antigo, que resultou, na década de 1990, na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável para a região. No Vale do Ribeira, foi informado não haver organização social consistente quando da chegada das políticas federais de desenvolvimento territorial, apenas a denominação geográfica, que não tinha operacionalidade. No Baixo Amazonas, o território já era considerado como locus de planejamento antes da chegada dos programas citados, por conta da organização da sociedade civil oriunda do movimento sindical, que há algumas décadas lidera as discussões no território.

No geral, a territorialização do MDA convergiu para o que foi apresentado como o recorte considerado pela sociedade civil local. Nos casos onde há MR, a informação foi que o MI apresentou para a sociedade um recorte já definido pela PNDR, e não houve espaço para diálogo ou ajustes. Tanto no Seridó quanto no Vale do Ribeira se afirmou a falta de identificação com as partes do território situadas em outro estado, apesar de haver um mínimo contato (natural) entre as cidades fronteiriças. No caso do Seridó, houve discrepância quanto a essa visão, sendo que a maioria afirmou não haver relação, enquanto um dos entrevistados foi enfático no que diz respeito à relação de proximidade entre os territórios dos dois estados, possivelmente por ser habitante de um município fronteiriço.

Em relação ao primeiro tema de pesquisa junto aos territórios, no caso do Seridó e do Vale do Ribeira, em ambos há a presença de CODETERs e FMRs. Pelo que pôde se

⁶⁷ O Anexo 4 apresenta os mapas dos territórios visitados.

compreender, ambas as instâncias possuem como membros, em geral, as mesmas instituições, e discutem basicamente os mesmos assuntos gerais ligados ao desenvolvimento das regiões. A MR foca mais as discussões em temas mais relacionados a questões urbanas, grandes projetos de investimento, como estradas, barragens etc, e de escala estadual, enquanto o CODETER discute temas mais voltados ao agricultor familiar daquele TC.

Quando perguntados sobre por que não há integração entre as duas instâncias, a resposta geral foi que ainda não houve iniciativa de convergir as discussões, o que parece curioso considerando que são os mesmos atores. Da mesma maneira, todos acreditam que a convergência é um caminho positivo para o aprimoramento das discussões, apesar de não se avançar concretamente nessa direção. Um problema que pode explicar tal situação foi levantado em uma das entrevistas, e diz respeito à alta rotatividade dos membros tanto do CODETER quanto do FMR. Dessa maneira, geralmente as pessoas estão sempre num processo inicial de discussão e não conseguem aprofundar os temas relevantes.

No Vale do Ribeira, o CODETER participa das reuniões do FMR, apenas quando convidado mas, pelo que pôde se perceber, as demandas do TC não estão conseguindo se viabilizar nas discussões da MR. Por outro lado, os representantes da MR não se interessam em participar das reuniões do CODETER.

No Seridó, houve depoimentos onde se afirmou que a visão das prefeituras é de uma divisão entre as duas instâncias, sendo o FMR mais prestigiado pelos prefeitos e o CODETER pela sociedade civil. De fato, segundo os relatos, a sociedade se faz mais bem representada no CODETER, espaço desvalorizado pelas prefeituras, ao passo que as mesmas se interessam mais em participar dos FMR. Nos dois casos, o CODETER pareceu ser mais atuante e considerado pelos entrevistados, ao passo que o FMR chegou a ser desconhecido por alguns entrevistados.

Em relação à representatividade, realmente são as organizações ligadas à agricultura familiar as que predominam na composição dos CODETERs. No caso do Seridó, conforme mencionado, essas organizações dominam as discussões; no Vale do Ribeira são as prefeituras as mais presentes no CODETER; já no Baixo Amazonas, há um maior equilíbrio entre representantes dos pequenos agricultores e das prefeituras, em geral representadas pelas secretarias municipais de agricultura. As organizações representantes dos governos estaduais geralmente são as empresas de assistência técnica, universidades ou secretarias ligadas ao tema da agricultura. Os representantes do governo federal em geral são os próprios articuladores contratados pelo MDA.

Ao serem indagados sobre a necessidade de ampliação da representatividade para outros setores além dos agrícolas, todos concordaram que é importante trazer outros atores para a discussão do desenvolvimento do território, apesar de esse esforço não estar sendo feito de forma sistemática. Em geral é compreendido o limite gerado pela origem rural que foi o PRONAT, e que a tendência é ampliar a participação de diferentes segmentos da sociedade. As reuniões dos CODETERs são abertas à participação, e tem sido observado crescente interesse de outros atores, como empresas, em participar dessas reuniões. No caso do Seridó, o desafio ainda é trazer as prefeituras, além dos demais setores atualmente ausentes. No Vale do Ribeira, a sociedade civil é que enfraqueceu sua participação nos últimos anos, possivelmente por desacreditar do processo, por conta da ausência de resultados palpáveis observados, segundo alguns entrevistados.

Em relação aos FMRs, em geral são compostos pelo mesmo perfil de atores de um CODETER (membros da sociedade civil e de governos municipais, estaduais e federal). As reuniões ocorrem em frequência menor do que as dos CODETERs. A participação da sociedade civil foi vista como baixa, seja por falta de incentivo seja por conta de que as discussões geralmente são distantes da sua realidade, não dialogando com suas necessidades mais imediatas.

No que diz respeito ao segundo tema – o planejamento do território –, o Seridó apresenta uma trajetória mais extensa por ter elaborado seu Plano Territorial, com participação social, ainda na década de 1990. Dessa maneira, o PTDRS elaborado no âmbito do PTC se baseou amplamente no Plano Territorial para traçar as estratégias prioritárias para o território. A MR não tem plano elaborado para o Seridó. O próprio Plano Territorial original é utilizado como base para as ações no Rio Grande do Norte, enquanto as ações na Paraíba se utilizam de um outro plano elaborado naquele estado. Ou seja, não há um plano unificado para a MR do Seridó.

No Vale do Ribeira, o primeiro plano está sendo elaborado no momento, por iniciativa mais pronunciada das prefeituras que compõem o território. Segundo informações de alguns entrevistados, isso ocorre por conta da desarticulação mais recente da sociedade civil, o que prejudica o processo pela tendência a gerar um plano que não contempla o conjunto das visões existente, e fica restrito às idéias das poucas pessoas que participam, comprometendo o conteúdo do documento final. A aprovação do plano foi considerada demorada por conta dessas dificuldades para que seja um plano legítimo.

Já o Baixo Amazonas está em processo de elaboração do seu PTDRS, tarefa confiada ao grupo que coordena o CODETER. São também instituições públicas que, com base em questionários aplicados em todos os municípios do território, fizeram uma avaliação e um relatório apresentado no mês de março de 2011, para iniciar a discussão sobre os próximos anos.

No que concerne ao terceiro tema, o processo de implementação e gestão das políticas públicas propostas tanto pelo PTC quanto pela PNDR vem caminhando a passos lentos nos territórios pesquisados. Ainda persiste a cultura dos membros de se trabalhar apenas pelo benefício do seu próprio município, sendo incipiente a discussão sobre as ações de âmbito intermunicipal. Além desta dificuldade, outras foram levantadas, dentre as quais: dificuldades de elaboração de projetos, de oferecer contrapartidas financeiras e burocracias dos órgãos financiadores e do governo federal para viabilizar os projetos, o que acaba resultando em baixo nível de execução e gerando uma reação de desestímulo da população a participar de um processo que não apresenta resultado. A necessidade de capacitar as pessoas, sejam representantes da sociedade civil sejam dos governos municipais, é muito clara para todos. Projetos mal elaborados ou executados certamente geram desperdício de recursos e problemas cadastrais para os municípios, inclusive criando entraves para outros projetos.

O foco central das críticas elaboradas pelos entrevistados foi a questão da integração das ações em uma lógica de desenvolvimento territorial. Confirmou-se que as políticas ainda chegam desconectadas, e que a capacidade tanto do MDA como do MI em integrar é baixa. Em relação ao MDA, o entendimento é de que as ações que compõem o PTC, principalmente as relacionadas a saúde e educação, já são recebidas rotineiramente como repasses obrigatórios, tendo sido incorporados ao PTC apenas como números para ampliar a sua visibilidade.

A Tabela 6, apresentada na seção 2.2.5, confirma esse entendimento, já que ficou demonstrado que cerca de metade dos recursos se refere a três programas de transferência de renda (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada para Idosos e Deficientes). Se forem considerados os recursos investidos em programas de saúde e educação, esse percentual chega a cerca de 60%. Considerando, ainda, que cerca de 20% dos recursos pagos no âmbito do PTC se referem a linhas de crédito do BNB e do PRONAF, cujo acesso é majoritariamente de pessoas e empreendimentos melhor estruturados, pode-se estimar, conservadoramente, que cerca de 20% dos recursos do PTC foram destinados a ações de fomento à população de baixa renda que, sem o Programa, não aconteceriam. Isso significa, calculando uma média simples

por território, recursos da ordem de R\$ 25 milhões/ano para cada território, sendo a média por município ainda inferior a esse valor. Considerando a média de 15 municípios por TC, chega-se ao valor de R\$ 1,6 milhão/ano para dar conta de uma diversidade de demandas existentes em todos os campos.

Nos três territórios, foi opinião geral de que os CODETERs e FMRs estão conseguindo concretizar algumas ações discutidas nas suas reuniões, o que, se não comprova que conseguem influenciar a oferta de políticas, indica ao menos que a compreensão das necessidades nem sempre é antagônica entre poder público e sociedade civil. A diferença talvez esteja na capacidade de as políticas públicas atenderem de maneira satisfatória a um conjunto mínimo de necessidades colocadas pela população.

No Seridó, um grande entrave relatado foi a tendência de os prefeitos desvalorizarem o processo territorial por meio de emendas parlamentares que beneficiem diretamente o seu município, o que para eles poupa tempo e desgaste para discutir com outros atores, ao mesmo tempo em que confere maior visibilidade aos seus nomes. Dessa maneira, inclusive boicotam projetos discutidos no âmbito do CODETER, pois ainda irão lhe demandar recursos de contrapartida. A percepção de uma tendência de mudança é muito sutil, uma vez que em alguns lugares há pessoas que parecem trabalhar contra essa lógica tradicional da política, em especial no Nordeste. Foi citada a fala de um político da região na qual, não demonstrando preocupação com o que o povo pensava de seu governo, afirmou que “eleição se ganha no próprio dia da eleição, é só sair de casa com R\$ 50 mil reais no bolso e distribuir”. Ainda não é percebida, nesse território, a possibilidade de se discutir as emendas parlamentares junto ao território, mas essa discussão já foi colocada em pauta nas reuniões do CODETER junto aos representantes do poder público municipal.

No caso do Vale do Ribeira, como foi explicitado, a sociedade civil reduziu seu nível de participação por conta da ausência de resultados significativos. Por outro lado, a capacidade de elaboração de bons projetos foi considerada uma causa para os maus resultados, o que foi atribuído à própria liberdade oferecida às organizações sociais num primeiro momento, sem um investimento de qualificação para a elaboração dos projetos, para construir suas demandas. Outro fator de dificuldade é o fato de a maioria das prefeituras do território estar inadimplente, o que representa mais um entrave para o acesso a recursos oriundos de transferências voluntárias⁶⁸ do governo federal, contribuindo para a visão negativa da

⁶⁸ Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja

população. Some-se a isso um processo recente de cassação de mandatos de diversos prefeitos da região, atribuído ao trabalho mais rigoroso do poder judiciário local, que tem enquadrado diversos governantes, seja por improbidade administrativa, seja por manipulação eleitoral (um dos municípios chegou a ter cinco prefeitos em uma legislatura de quatro anos).

Já houve maior colaboração entre municípios, tanto para elaboração de projetos conjuntos (onde um município se colocava como proponente junto ao governo federal e distribuía os investimentos aos demais municípios) quanto nas discussões sobre a criação de um consórcio intermunicipal para o território. Segundo informações, as discussões sobre consórcio voltaram a acontecer recentemente, mas com a preocupação já colocada no que diz respeito às eleições de 2012 e à possibilidade de o estágio das negociações recuar novamente.

Nesse TC, a aderência das ações às discussões do CODETER ainda é pequena, são poucos os projetos que conseguem ser beneficiados, e muitas políticas ainda são realizadas sem consulta aos atores locais. Também foi relatada no Vale do Ribeira a tendência de os prefeitos buscarem emendas com parlamentares para beneficiar os seus municípios, o que vai contra a lógica territorial por não dialogar com os atores do território sobre a pertinência e a oportunidade do investimento. Ainda são poucos os casos em que os prefeitos se interessam pela discussão territorial e fomentam ações e discussões que sejam realizadas de forma cooperada.

No Baixo Amazonas, uma preocupação levantada foi a da concentração das ações no município principal – Santarém, que leva uma quantidade maior de representantes às reuniões. Mas as discussões no CODETER parecem apontar para uma maior cooperação para alocação dos investimentos nos municípios membro. O CODETER inclusive estaria elaborando, à época da entrevista, uma proposta para ser inserida no PPA estadual, o que denota um certo grau de maturação nas suas discussões.

O quarto tema é relacionado propriamente à participação da sociedade. Expressou-se a percepção, de uma maneira geral, de que o nível de conhecimento sobre as ações existentes no território está melhorando, inclusive por conta de investimentos em ações de mobilização que vêm sendo realizadas, o que contribui para o aprimoramento das discussões sobre o desenvolvimento do território como um todo. No caso do Seridó já havia um fórum local e um

finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde." Fonte: www.tesouro.gov.br.

planejamento anterior ao PTC e à PNDR, enquanto no Vale do Ribeira não havia discussão conjunta das organizações da sociedade civil, tendo sido criado o CODETER por estímulo do MDA. No Baixo Amazonas, havia, desde o início da década de 2000, uma Comissão de Implantação de Ações Territoriais (CIAT) que, em fevereiro de 2008, se transformou no CODETER, no âmbito do PRONAT/PTC.

Atualmente, vem se discutindo, nos três territórios, em maior ou menor grau, sobre como trazer mais atores representativos da indústria e do comércio, bem como as empresas que realizam grandes projetos nesses territórios e outros atores sociais relevantes. A percepção do interesse de alguns atores em participar foi exemplificada com base em casos já ocorridos de instituições inicialmente resistentes em ir a alguma reunião mas que, ao participar da primeira, não deixaram mais de estar presentes, dada a relevância dos temas tratados.

Outro ponto positivo é a percepção de uma crescente capacidade dos atores sociais de dialogarem entre si e com os governos para a realização dos investimentos tidos como necessários por esses atores, em que pesem os problemas ainda existentes e o longo caminho ainda a ser trilhado. Vem se percebendo que a organização social, ainda que incipiente, favorece a implementação de melhores ações, em contraposição à situação relatada na qual os recursos oriundos de emendas parlamentares, conquistados pessoalmente pelos prefeitos, em geral, não condizem com as necessidades manifestas pela sociedade. Ainda assim, a sociedade como um todo se encontra pouco representada, pois a sua parcela organizada contempla ainda uma parte pequena do total da população.

Tanto no Seridó quanto no Vale do Ribeira, o CODETER parece mais bem instituído do que o FMR, não apenas por estar há mais tempo vigente, mas também por abarcar uma escala territorial menor, o que, segundo algumas falas, facilita a interlocução entre os atores e agiliza a execução de algumas ações.

Em relação à participação das prefeituras, é bastante diversa a situação, ainda que se analise um mesmo município. Em geral os prefeitos mandam representantes, sendo que, muitas vezes, a cada reunião comparece uma pessoa diferente, o que prejudica a continuidade das discussões sobre o desenvolvimento. A tendência a se buscar as emendas individuais direcionadas para municípios também desestimula a participação dos mesmos, isso quando não são de partidos políticos diferentes das representações da sociedade civil e entram em conflito nos CODETERs.

No geral, a percepção transmitida foi a de que, apesar das dificuldades, a situação é melhor que antes, ou seja, ao menos o potencial de resultados da abordagem territorial e da participação social começa a ser vislumbrado pela população. Apesar da clareza com que foi expresso o entendimento de que se trata de um processo de longo prazo, algumas falas ressaltaram a necessidade de que se viabilizem resultados de curto prazo. Assim, o principal risco para a ruptura do processo de institucionalização dos CODETERs e FMRs é a dificuldade de fazer acontecer as ações estruturantes, o que leva ao descrédito dos atores sociais, frustrando suas expectativas e esvaziando as discussões, conforme ocorreu no Vale do Ribeira. Esse TC, no momento, está buscando resgatar um nível precedente de participação e mobilização, reestruturando suas instâncias e elaborando pela primeira vez um regimento interno.

As tendências observadas nos territórios visitados sugerem que, apesar do viés positivo no que diz respeito à percepção da sociedade organizada quanto à importância de sua presença na discussão sobre o desenvolvimento territorial, a política nacional deve estar sempre atenta para que não arrefeça o estímulo à participação, fundamental para a execução de ações mais adequadas às necessidades.

Quanto ao quinto tema – a questão da dinamização econômica –, ficou claro que o foco produtivo desses territórios, naturalmente, é a agropecuária de pequeno porte, bem como a pesca, no caso do território do Baixo Amazonas. São essas as atividades alvo das ações econômicas mas, na visão entrevistados, de uma maneira geral, o impacto das ações ainda é baixo. Foi entendimento generalizado de que essas cadeias produtivas possuem capacidade de gerar uma dinâmica econômica que leve o território a um outro patamar econômico, o que é visto como fundamental para o combate ao êxodo rural, realidade ainda existente nas cidades interioranas.

O problema é que as ações realizadas ainda contemplam muito pouco os investimentos estruturantes. Estes são mais complexos e dependem mais das prefeituras como convenientes e repassadores de recursos. Isso se dá pois os recursos para investimento oriundos do governo federal possuem uma burocracia complexa para poderem ser transferidos diretamente para organizações da sociedade civil, cujo apoio recebido fica restrito, praticamente, a recursos e custeio. Dessa maneira, houve algumas reclamações relativas a investimentos isolados, dependentes de complementos para que funcionem adequadamente e que restringem o pleno

aproveitamento das potencialidades econômicas⁶⁹, da mesma maneira que a falta de assistência técnica permanente e de qualidade é um entrave ao desenvolvimento produtivo desses pequenos empreendimentos.

Como já mencionado, os CODETERs e FMRs não restringem a participação de representantes da indústria e do comércio, que ainda é insignificante. Esforços vêm sendo empreendidos para trazer esses atores para as discussões, não apenas no que diz respeito à complementaridade possível entre os pequenos empreendimentos da agricultura familiar e as médias e grandes empresas⁷⁰, mas também para discutir os impactos sociais e ambientais dos projetos dessas empresas, bem como as medidas mitigantes dos efeitos negativos.

Ressalte-se, porém, uma visão comentada e que se relaciona com a postura de alguns movimentos sociais ligados à agricultura familiar de restringir a participação de outros setores econômicos, com receio de perda de poder e de subordinação econômica dos pequenos aos grandes empreendimentos. Entretanto, conforme posicionamento dos representantes da coordenação do PTC, o objetivo dos CODETERs é justamente colocar num mesmo ambiente diferentes pontos de vista para que haja debate o mais amplo possível, sendo saudável até certo ponto a existência de divergências como essa evitada por algumas organizações sociais. Foi ressaltada a necessidade de se estimular, no território, as discussões sobre os impactos de grandes projetos de infraestrutura e indústria, uma vez que atualmente apenas há ciência, mas não diálogo sobre as possíveis interações, problemas e oportunidades a serem trabalhados.

Essa realidade foi observada mesmo no Baixo Amazonas do Pará, onde a empresa responsável pela mina de bauxita, para melhorar sua imagem e aceitação perante a população local, estimulou um processo de diálogo sobre as ações de desenvolvimento possíveis de serem realizadas, só que apenas no âmbito do município onde se localiza a mina (Juruti), a partir de meados da década de 2000. Dessa maneira, além dos investimentos obrigatórios exigidos pelos órgãos ambientais⁷¹, foram realizados investimentos sociais pela empresa, em

⁶⁹ Um exemplo dado foi o da cadeia da pecuária leiteira no Seridó, na qual estão chegando investimentos para a construção de pontos de armazenamento e resfriamento de leite para algumas comunidades, mas sem a perspectiva de se ter um caminhão para fazer o transporte das unidades produtivas até o ponto de maneira sanitariamente adequada, bem como a ausência de perspectiva de agregação de valor ao leite resfriado por meio, por exemplo, da construção de um laticínio.

⁷⁰ Ponto ao qual há reivindicação, por parte de alguns entrevistados, de que o processo seja realizado de forma soberana e justa, ou seja, que a relação entre grandes empresas e os agricultores familiares seja realizada em benefício de todos, sem exploração do elo mais fraco pelo mais forte.

⁷¹ Relativos ao Plano de Controle Ambiental, cujos investimentos foram da ordem de R\$ 30 milhões.

saúde, educação, segurança, cultura, infraestrutura urbana e rural e meio ambiente⁷². Todo o processo de implantação da mina gerou, segundo relato de membros do CODETER, uma migração intensa para o município, reduzida com a entrada em operação do projeto, mas que ainda gera pressão das populações dos municípios vizinhos por conta da concentração de serviços públicos em Juruti, tendo trazido também alguns distúrbios como violência, prostituição infantil etc.

Foi criado, em 2008, um conselho em moldes semelhantes aos preconizados pelos CODETERs (participação da sociedade civil, governo municipal, governo estadual, por meio da EMATER e, nesse caso específico, a empresa), porém com abrangência municipal, o Conselho Juruti Sustentável – CONJUS. Esse conselho se reúne para discutir as ações relevantes necessárias ao desenvolvimento do município, e criou um fundo com recursos da empresa para investir em projetos na região⁷³. Os projetos produtivos e sociais apoiados por esse fundo, no geral, também são de pequeno valor e dispersos, apoiando inclusive alguns municípios do território.

Apesar de alguns membros do CONJUS participarem do CODETER, o que possibilita algum tipo de contato entre as duas instâncias, as duas instâncias não se integram, o que foi atribuído ao pouco tempo de existência do CONJUS. De qualquer maneira, segundo os relatos, apesar de haver ciência, as discussões sobre grandes projetos e suas implicações no território são praticamente inexistentes, tendo sido reconhecida a necessidade de se discutir mais sobre esses assuntos.

Segundo os entrevistados, deve ser uma tarefa do CODETER do TC Baixo Amazonas realizar esse processo de integração de agendas, pois os impactos do projeto certamente fazem diferença na região. Além disso, não se circunscrevem apenas aos municípios onde estão localizados os empreendimentos, o que suscita uma discussão territorial sobre os fluxos econômicos e de pessoas, para melhor compreensão das dinâmicas geradas e das ações necessárias para mitigar efeitos negativos e potencializar efeitos positivos.

⁷² Esses investimentos, realizados no âmbito da chamada “Agenda Positiva” pactuada pela empresa junto à sociedade local, foram da ordem de R\$ 50 milhões. Fonte: www.alcoa.com/brazil/pt/custom_page/environment_juruti.asp.

⁷³ Fundo Juruti Sustentável – FUNJUS. O primeiro aporte foi oriundo da Alcoa, no valor de R\$ 2 milhões.

2.4. Conclusão

A pesquisa sobre as recentes políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, por um lado, confirmou algumas constatações apresentadas na literatura, no que diz respeito à incipiência dos resultados concretos até o momento apresentados. Por outro lado, foi possível perceber que a integração de políticas públicas e a participação social, diretrizes que alinhadas aos aspectos centrais das teorias apresentadas no Capítulo 1 (capacidade de governança do Estado e *inserção* junto à sociedade) estão gradativamente sendo absorvidas pelos atores políticos e sociais, demonstrando que um caminho de evolução está sendo trilhado.

O processo de absorção de uma cultura democrática, tanto pela população em geral quanto pela classe política, ainda é incipiente, o que explica as dificuldades observadas na implementação das políticas de desenvolvimento territorial estudadas. O aparato estatal ainda carrega os vícios da tradicional forma de fazer política, ou seja, o patrimonialismo e o clientelismo, enquanto a sociedade permanece com dificuldade de enxergar caminhos pelos quais tenha o poder de ordenar o Estado para que atenda aos seus interesses.

Mesmo as diversas áreas do Estado onde há espírito público e compromisso com o desenvolvimento, ainda impera a cultura da fragmentação setorial, na qual cada agência específica compreende ser auto-suficiente e sem necessidade de dialogar com seus pares em busca de ampliar a racionalidade da ação estatal. Ainda menos comum é a consulta à sociedade quanto à pertinência das formulações, já que é corriqueira a visão de muitos burocratas de que, possuindo um nível de conhecimento suficiente para estar em determinadas posições na hierarquia pública, não estão sujeitos a questionamentos ou correções.

A história ensina que a resolução de séculos de problemas políticos, sociais e econômicos acumulados não se dá em curtos períodos de tempo. A construção da democracia no Brasil é um processo ainda bastante recente. Não conta ainda cinco décadas a experiência brasileira com regimes democráticos, ainda assim de forma não contínua (o atual período conta 26 anos). Isso não quer dizer que não haja a possibilidade de que se realizem ações que contribuam para acelerar o processo.

A mensagem mais importante que se pode extrair das entrevistas é a do imperativo do fortalecimento das institucionalidades, de uma maneira geral, para a efetivação de uma legítima política de desenvolvimento regional.

Do ponto de vista mais macro, deve ser desenvolvida uma institucionalidade no âmbito do governo federal que tenha poder de comando para articular as diferentes partes do todo e

implementar políticas públicas integradas e consistentes. Isso contempla um trabalho de convergência de recortes territoriais, federais e estaduais⁷⁴, e metodologias de intervenção que racionalizem a utilização de recursos públicos e potencializem os resultados das ações implementadas.

Descendo na escala geográfica, a articulação com os demais níveis federativos é fundamental para a citada convergência. O estímulo à participação dos estados e ao processo de consorciamento entre municípios, no intuito de ampliar a escala técnica e financeira para a elaboração e execução de projetos e a própria visão do desenvolvimento territorial, deve ser prioritário. Isso inclui as metrópoles, lócus de grande parte dos problemas sociais brasileiros, dado o processo não planejado de crescimento econômico que inchou as principais capitais do país⁷⁵.

Por fim, a institucionalização da participação da sociedade civil organizada no planejamento e deliberação sobre o desenvolvimento territorial é a tarefa mais importante de todo o processo⁷⁶. Cada recorte deve contemplar a existência de institucionalidades capazes de conduzir um processo de discussão que englobe o poder público e a sociedade civil organizada, para identificar as grandes questões estratégicas para o desenvolvimento de cada território. Isso significa que cada microrregião deve ter a sua IDT, que indicará representantes para a discussão mesorregional que, por sua vez, indicará representantes para uma discussão estadual, cujos representantes discutirão em uma escala macrorregional e também compor uma discussão nacional. O próprio Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)⁷⁷ poderia ter sua representatividade e legitimidade fortalecidas com a participação de

⁷⁴ Essa coordenação deve estar amparada em um desenho do território, que seja de fácil compreensão, ou seja, apesar da possibilidade da existência de diferentes recortes, deve haver complementaridade entre eles. Uma macrorregião, por exemplo, pode ser internamente dividida em mesorregiões, que por sua vez, podem se dividir em microrregiões. Todas as instituições públicas devem ter em conta que, se for necessário um recorte diferente, por exemplo, o de bacias hidrográficas, no caso do meio ambiente, esse recorte deve dialogar com as meso e microrregiões que estão inseridas nele.

⁷⁵ “Apesar de próximas do núcleo mais dinâmico da economia, as periferias metropolitanas – e áreas dentro dos próprios núcleos regionais – reproduzem, ou mesmo exacerbam o quadro de forte desigualdade da sociedade brasileira, com poucos similares em nível mundial. A questão metropolitana vem sendo crescentemente percebida pelos que têm influência na vida política nacional – aí incluídos não apenas os agentes públicos, mas também o setor privado e a sociedade em geral que vive nos grandes centros. No entanto, apenas em poucos casos as políticas públicas se estruturam com visão territorial, sendo a política de saúde a única que se pode citar” (Garson, 2009: 191).

⁷⁶ O papel das instituições de ensino e pesquisa são fundamentais nessas instâncias, por conta de seu aporte metodológico e capacidade de elaboração de tecnologias processuais e produtivas necessárias tanto para o próprio desenvolvimento institucional das IDTs quanto para os projetos voltados à dinamização econômica dos territórios.

⁷⁷ Cujas atribuições é “assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam

representantes oriundos das discussões microrregionais, mesorregionais estaduais e macrorregionais.

O investimento nas capacidades organizacionais e deliberativas da população, na visão da grande maioria dos entrevistados, é o caminho para o ordenamento e integração das políticas públicas, uma vez que o Estado não tem condições de conhecer profundamente as realidades locais e que, sendo pressionado por uma sociedade consciente das suas necessidades, apresenta maiores possibilidades de se estruturar para oferecer políticas públicas melhores. Afinal de contas, está sujeito à lógica eleitoral.

O desdobramento dessa construção institucional é o resgate do planejamento estratégico nacional de longo prazo, tema enfatizado em diversas entrevistas. Essa é uma diretriz constitucional ainda hoje não plenamente realizada, e que deve ser concretizada com base na estruturação das capacidades, tanto da sociedade civil, quanto da burocracia pública, de se articularem em prol do desenvolvimento nacional.

O próximo capítulo abordará a trajetória do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, um dos mais relevantes atores quando se trata de políticas de desenvolvimento. Como poderá ser observado, é crescente a relevância do tratamento dos impactos ambientais, sociais e da necessidade de redução das disparidades regionais na elaboração das suas linhas e programas de financiamento. Isso contempla, necessariamente, políticas pactuadas com as empresas e o poder público, no âmbito de um planejamento estratégico do desenvolvimento que desça à escala estadual e territorial, mas sobretudo o diálogo com a sociedade para uma melhor compreensão desses impactos onde eles são ou serão sentidos. É o que será analisado.

submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade” (Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003).

CAPÍTULO 3. O BNDES e o desenvolvimentismo do século 21

Introdução

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desde sua criação, em 1952, é um dos principais agentes estatais para a promoção do desenvolvimento brasileiro. Atualmente, tem como missão “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”.

Além desta introdução, o capítulo está estruturado em três seções, sendo que as duas primeiras tratarão da história do BNDES. Inicialmente, será apresentada sucintamente a evolução geral da atuação do Banco no apoio ao desenvolvimento nacional. Em seguida, focalizar-se-á a abordagem em relação às questões ambientais, sociais e regionais ao longo do tempo, bem como a percepção da sociedade civil organizada sobre o BNDES. O objetivo dessas duas seções iniciais é discutir a aderência da trajetória do BNDES às premissas teóricas apontadas no Capítulo 1.

A conclusão, apresenta na terceira seção, discute a evolução das práticas do BNDES em comparação com as experiências apresentadas no Capítulo 2 e elenca sinteticamente os pontos de convergência e o possível aproveitamento mútuo do potencial de cada uma das trajetórias.

3.1. O BNDES e o desenvolvimento brasileiro

Em 1952, data de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, o Brasil vivenciava um processo ainda incipiente processo de industrialização, calcado, basicamente, na substituição de importações de bens de consumo duráveis (Batista, 2003: 39). Importantes gargalos de infraestrutura restringiam, àquela época, o crescimento econômico do país, em especial os setores de energia elétrica e transportes⁷⁸. Dessa maneira, as primeiras missões do Banco foram o reaparelhamento da malha ferroviária nacional e um extenso programa de eletrificação. Até 1956, 95% dos recursos desembolsados foram destinados para esses dois setores (Viana, 1981: 94).

⁷⁸ Setores recomendados como prioritários pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), formada em 1950 para analisar projetos com potencial para eliminarem os entraves ao crescimento do país, por meio do Plano de Reaparelhamento Econômico.

Na sequência do processo de industrialização, já sob o governo de Juscelino Kubitschek, o BNDE focou sua atuação na estruturação do setor siderúrgico nacional, dando suporte ao florescimento das indústrias pesadas. Também participou ativamente da elaboração e execução do Plano de Metas daquele governo, cujo objetivo era acelerar o processo de industrialização do país⁷⁹. Dentre as principais metas estavam investimentos em geração de energia elétrica, produção de petróleo e carvão, construção e aprimoramento de ferrovias e rodovias, ampliação da siderurgia, da produção de cimento, da mecânica, material elétrico pesado e consolidação da indústria automobilística (Batista, 2003: 43). Nesse período, o investimento do BNDE esteve focado no “cliente” setor público.

Na década de 1960, o BNDE ampliou o número de setores atendidos, direcionando de forma crescente recursos para o setor privado nacional⁸⁰. Assim, destaca-se o desenvolvimento tecnológico⁸¹ e um foco estratégico em pequenas e médias empresas⁸², para cujo atendimento implementou-se o modelo de operação com base em uma rede de agentes financeiros repassadores de recursos do Banco.

Em 1964, em busca de aprimorar o atendimento às crescentes necessidades do processo de desenvolvimento brasileiro, o BNDE criou a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), cujo objetivo era promover a ampliação e consolidação da indústria nacional de máquinas e equipamentos.

A partir de 1974, o Banco passou também a oferecer a possibilidade de capitalização das empresas nacionais com participação acionária, com base na criação de três novas subsidiárias: a Mecânica Brasileira S.A. (Embramec), a Insumos Básicos S.A. Financiamento e Participações (Fibase) e a Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa), em 1982 fundidas para a criação da BNDES Participações (BNDESPar). A filosofia subjacente era a da participação

⁷⁹ O Plano de Metas foi grandemente inspirado nos estudos elaborados pelo Grupo Misto CEPAL – BNDE, criado por meio de um convênio entre o BNDE e a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). Foi formado um grupo de técnicos das duas instituições, coordenados por Celso Furtado, que realizaram entre 1953 e 1955 diversos estudos que compuseram um quadro geral da economia brasileira e seus desafios, sistematizados no relatório *Esboço de um Programa de Desenvolvimento para a Economia Brasileira no Período 1955-62* (Monteiro Filha e Modenesi, 2002).

⁸⁰ Najberg (2002) demonstra que o governo militar alterou radicalmente o perfil dos empréstimos concedidos pelo BNDE. Se, em 1952, 100% das operações aprovadas foram destinadas ao setor público, tendo permanecido o índice em média no patamar de 90% até 1964, em 1970 o percentual já havia caído para 35%, e ao final da década atingiu o patamar de 15%. Segundo Costa (2003: 35), a expansão do número de empresas estatais e a criação de fundos de financiamento específicos para as mesmas realizarem seus investimentos, contribuíram para a diminuição da sua dependência dos recursos do BNDE, que naturalmente foram direcionados para o apoio às empresas privadas nacionais.

⁸¹ Por meio do Programa de Desenvolvimento Tecnológico (FUNTEC) em 1964.

⁸² Por meio do Programa de Financiamento a Pequenas e Médias Empresas (FIPEME) em 1965, na década seguinte incorporado ao Programa de Operações Conjuntas (POC).

minoritária, com prazo estipulado de desinvestimento, objetivando estimular o desenvolvimento do mercado de capitais.

Um outro papel relevante foi cumprido pelo BNDE na execução do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), cuja missão era sustentar a trajetória de crescimento econômico observada no período 1968/1973, no contexto da crise do petróleo. Os setores priorizados no período foram os de bens de capital e insumos básicos (papel e celulose, petroquímica, fertilizantes, cimento, mineração, metalurgia e siderurgia), consolidando o mais completo e integrado parque industrial da América Latina (BNDES, 1992). Segundo Lima (2006), a criação das três subsidiárias de participação acionária visava viabilizar os projetos do II PND, facilitando a realização do potencial de crescimento das empresas nacionais.

No início da década de 1980, a crise econômica internacional, intensificada a partir de 1979, afetou fortemente a economia brasileira, que havia financiado seu processo de crescimento com base em endividamento externo a taxas flutuantes. Assim, com o aumento nas taxas de juros a nível mundial, o Brasil ampliou sobremaneira sua dependência frente ao mercado financeiro internacional⁸³.

Porém, mesmo antes da crise, já ficava claro que o processo de crescimento econômico não atendia às expectativas de distribuição equitativa das riquezas acumuladas. Com efeito, a desigualdade econômica foi crescente entre as décadas de 1960 e 1980⁸⁴. O Brasil vivenciou um dos mais acelerados processos de crescimento econômico no período 1930-1980, ao passo em que se tornou um país com uma dos mais altos níveis de desigualdades sociais em nível mundial. A crise econômica contribuiu para aprofundar o quadro de pobreza e miséria no país, tanto nos grandes centros, que atraíram contingentes numa escala acima do que podiam absorver como mão-de-obra, quanto nas regiões interioranas, em especial nas regiões Norte e Nordeste. O governo federal, nesse contexto, criou o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), com o objetivo de apoiar ações sociais no país, em complemento às fontes de recursos dos Ministérios ligados ao tema. O BNDE foi escolhido como gestor do

⁸³ “A fase de descenso cíclico da economia está associada a um agravamento das restrições externas e a um despropositado encurtamento dos prazos de rolagem da dívida pública interna. Reforçados pela indexação generalizada da economia, os desequilíbrios financeiros interno e externo, interligados via taxa de juros, contribuíram para alimentar o processo inflacionário, que atingiu níveis nunca registrados no país” (Funaro, 1985: 59).

⁸⁴ Em 1960, o extrato da população que representava os 10% mais ricos absorvia 39,6% da renda nacional, enquanto os 50% mais pobres eram responsáveis por 17,4%. Em 1980, os 10% mais ricos ampliaram sua participação para 51%, enquanto os 50% mais pobres passaram a responder por 12,7% da renda nacional (Medeiros, 2002: 214).

FINSOCIAL, o que motivou a alteração, em 1982, do nome do Banco. Assim, passa a se denominar BNDES, agregando o desenvolvimento social às suas atribuições⁸⁵.

No início da década de 1980, além do FINSOCIAL, houve algumas iniciativas importantes. O Banco concluiu ações relacionadas aos investimentos do II PND⁸⁶, passou a investir de forma mais robusta no setor agropecuário, tornou-se gestor do Fundo da Marinha Mercante (FMM), destinado à construção de navios e embarcações em estaleiros nacionais, foi o operador do Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL) e começou a financiar projetos de infraestrutura urbana (especialmente transporte público de passageiros).

Entretanto, a retração geral da economia foi acompanhada pela retração da atividade do BNDES, que passou a atuar sem uma diretriz estratégica definida. Foi adotada uma postura defensiva, com a realização de operações de saneamento financeiro e mesmo aquisição de empresas apoiadas, que com a crise passaram a sofrer dificuldades e colocar em risco o pagamento de suas dívidas. As operações de saneamento financeiro chegaram a representar, em 1983, cerca de um terço dos desembolsos do Banco, e 22% em 1984, sendo as empresas estatais as maiores beneficiárias, contando com 56% dos recursos liberados entre 1982 e 1986 (Costa, 2003: 55).

Segundo Currello (1998: 63), essa estratégia possibilitou a sobrevivência de diversas empresas, reduzindo sua vulnerabilidade no contexto da crise econômica e das políticas de ajuste que se fizeram necessárias. Ao final da década, a tendência de focalizar o investimento no setor privado foi retomada⁸⁷.

Em relação à missão estratégica do BNDES, em meados da década de 1980 o diagnóstico que prevaleceu foi o de que o processo de substituição de importações já se havia esgotado e que, considerando a crise econômica, era necessário planejar as ações para o novo cenário que se apresentava. O planejamento estratégico de 1988-1990, elaborado ao longo dos dois anos anteriores, apontou, para além do reforço do papel promotor da empresa privada nacional, a necessidade de uma “integração competitiva”, que visava (1) apoiar investimentos

⁸⁵ “A necessidade de atenuar os desníveis sociais e regionais, assim como de intensificar o apoio à produção de bens de consumo essenciais e a programas que visassem a melhoria da qualidade de vida da população já estavam presentes no Plano de Ação 1978-1981, elaborado pelo Banco. Este plano visava a continuidade do processo de desenvolvimento pela atenuação dos desequilíbrios regionais e sociais da renda e pelo fortalecimento da empresa privada de efetivo controle nacional. Pensava-se em alcançar estes objetivos, por meio do aumento das exportações, substituição de importações, melhoria na eficiência das empresas e no contexto geral da economia, nos esforços de racionalização dos serviços de infraestrutura, no aumento de oferta de serviços e de bens de consumo essenciais para o mercado interno” (Costa, 2003: 56).

⁸⁶ No período 1981-1983 os desembolsos para metalurgia, química, papel e papelão, serviços industriais de utilidade pública e transportes representaram 70% do total (Currello, 1998: 55).

⁸⁷ Em 1989 os desembolsos para o setor privado corresponderam a 89% do total, contra 35% em 1983.

em empresas para a melhoria da posição de mercado tanto interna quanto externamente e (2) aprimorar o potencial exportador da indústria nacional. Inicia-se, naquele momento, o processo de privatização de empresas, por aquelas que haviam sido adquiridas pelo Banco para saneamento financeiro no contexto da crise econômica (Costa, 2003: 98). Essa estratégia foi entendida como a mais adequada para liberar recursos para investimento em projetos sociais, evitar a continuidade de utilização das empresas com fins políticos e aperfeiçoar os mecanismos de formação de preços no mercado (idem: 135).

“Idéias como a de modernização e enxugamento do Estado, abertura da economia com o objetivo de estimular a competitividade, fim da proteção tecnológica, da reserva de mercado e da diferenciação entre capital nacional e capital estrangeiro, privatizações com o objetivo de melhorar a eficiência e competitividade dos serviços e liberar recursos para outros setores, passaram a ser defendidas e apresentadas pelos representantes do Banco como solução para os problemas do Brasil. Isto é, o BNDES atuou como ator fundamental e contribuiu para a consolidação de um ideário que ganhava cada vez mais espaço e que obteve hegemonia na década de 1990” (idem: 143).

Por conta do pioneirismo da estratégia de integração competitiva, iniciada na segunda metade da década de 1980, Costa (2003) sustenta que o BNDES foi um dos principais precursores do processo de privatização ocorrido no Brasil na década de 1990. Nessa década, o Banco assumiu a responsabilidade de coordenar o Programa Nacional de Desestatização (PND), tendo sido essa a sua principal atribuição ao longo do período. Segundo Currello (1998: 120), esse movimento, ao focalizar exclusivamente critérios de rentabilidade financeira, descaracterizaram o BNDES como banco de desenvolvimento. Dessa maneira, o Banco, alinhado aos propósitos do governo federal, exerceu mais um papel de apoio o equacionamento dos problemas macroeconômicos do país. As linhas de crédito voltadas para setores específicos afetados pela abertura econômica, a partir de 1995, se inserem nesse contexto.

A despeito disso, houve iniciativas positivas, com destaque para o início do financiamento às exportações, por meio da criação, em 1991, da linha Finamex⁸⁸. O setor de comércio e serviços também passou a receber apoio do BNDES, especialmente *shopping centers*, supermercados, turismo, edição e impressão de livros e audiovisual.

⁸⁸ Posteriormente ampliada e transformada em BNDES-Exim. Essa linha mais tarde deu origem à Área de Exportação do Banco, e atualmente está institucionalizada na subsidiária Exim Brasil.

Uma mudança de orientação se deu a partir de 2003, com o novo governo federal eleito no ano anterior. De início, há uma profunda alteração organizacional com o objetivo de retomar uma trajetória de Banco de Desenvolvimento (BNDES, 2004). Dessa maneira, a visão dos novos dirigentes do Banco era a da necessidade de retomar a missão desenvolvimentista original, tida como desconsiderada na década anterior.

Ao longo da década de 2000, o BNDES aprofundou sua atuação no apoio às exportações (incluindo a internacionalização de grandes empresas brasileiras), às micro e pequenas empresas⁸⁹, ao desenvolvimento do mercado de capitais (com destaque para pequenos negócios inovadores) e, sobretudo, à infraestrutura. Também se passou a dar maior atenção à inovação e aos ativos intangíveis das empresas.

O Brasil vivenciou um importante ciclo de crescimento econômico nesses anos, o que foi acompanhado de uma elevação, de maneira geral, da participação do crédito no PIB⁹⁰. Nesse contexto, o BNDES ampliou de forma acelerada seus desembolsos para todos os setores da economia⁹¹, conforme apresentado na Figura 12 adiante. Na primeira metade da década, o Banco participou da formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). A partir de 2007, o Banco se engajou no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com destaque para as áreas de energia e logística. Também assumiu papel relevante na nova política industrial do governo federal, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), participando de sua Secretaria Executiva.

Em 2008, a crise financeira internacional teve efeitos no Brasil, e o BNDES exerceu papel central nos esforços para mitigá-los, suprindo a escassez de crédito do sistema financeiro, por meio do Programa Especial de Crédito (PEC), além do Programa de Sustentação do Investimento (PSI).

O cenário para o papel do BNDES na década de 2010 aponta para a continuidade de uma atuação relevante no financiamento ao investimento no país, tendo inclusive recebido significativos aportes de recursos do Tesouro Nacional⁹² para fazer frente às expectativas para os próximos anos⁹³.

⁸⁹ Com destaque para as operações do Cartão BNDES, ferramenta que multiplicou o número de beneficiários dos recursos do BNDES. O número de cartões emitidos e os valores desembolsados para detentores do cartão vêm crescendo de forma exponencial desde sua criação.

⁹⁰ A participação do crédito total no PIB passou de um piso de 23,8%, atingido em março de 2003, para 46,4% em março de 2011, mantendo ao longo do período uma tendência estável de crescimento.

⁹¹ Em especial para os setores de petróleo, alimentos e material de transporte, pela indústria, e energia elétrica e transportes, pela infraestrutura.

⁹² Até 2009, foram cerca de R\$ 180 bilhões destinados, pelo Tesouro, para a realização de financiamentos a projetos pelo BNDES e, em março de 2011, foi autorizado novo aporte de R\$ 55 bilhões. Estudo realizado pelo

Em que medida a história do BNDES pode ser identificada com os apontamentos teóricos apresentados no Capítulo 1? O Banco foi um dos principais agentes de articulação do Estado com os empresários para viabilizar o processo de industrialização por substituição de importações no país, fundamental para a formação e fortalecimento de uma burguesia nacional e para a superação do atraso econômico⁹⁴. Entretanto, o modelo brasileiro não contemplou, como nos países asiáticos apresentados no início da dissertação, investimentos direcionados à ampliação de capacidades, o que aprofundou a concentração de renda e as disparidades sociais e regionais.

De acordo com a linha teórica que orienta a presente dissertação, será fundamental, no século 21, ampliar o horizonte da *inserção* – o estabelecimento de laços de relacionamento pelo Estado junto à sociedade – necessária para implementar estratégias bem sucedidas de desenvolvimento. Saber se um projeto é viável não dependerá de simples medidas tecnocráticas ou cálculos de retornos privados, mas de uma complexa rede de consensos com as comunidades que serão beneficiárias ou impactadas.

A promoção da sustentabilidade, como tema emergente, suscita a ampliação da visão sobre os impactos de cada projeto, seja industrial ou de infraestrutura. Daí a emergência de uma abordagem territorial, que considere as diversas facetas do processo de desenvolvimento.

A estratégia de competitividade territorial baseada na soma da competitividade das empresas localizadas em dado território, em voga especialmente na década de 1990, não apresentou os resultados esperados em termos de dinamização desses territórios. Ao contrário, gerou processos de concentração de renda e fragmentação do território nacional.

O problema desse conceito de competitividade é o seu foco nas rendas privadas, de uma empresa ou grupo de empresas em comparação com outro conjunto semelhante, sem

Banco afirma que os empréstimos do Tesouro, até 2010, geram impactos positivos nas contas públicas da ordem de R\$ 79 bilhões, entre aumento dos lucros (direcionados à União, controladora do Banco) e aumento da arrecadação de impostos por conta da ampliação dos fluxos econômicos derivados dos empréstimos realizados. Fonte: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Galeria_Arquivos/apresentaxaotesouro.pdf

⁹³ Não é objetivo do presente trabalho discutir os aspectos macroeconômicos que se colocam como condicionantes para a realização de um cenário positivo, como por exemplo a política cambial, que pode favorecer ou prejudicar a indústria nacional.

⁹⁴ “Este objetivo, definido nas fases iniciais da industrialização substitutiva, teve continuidade quer sob a vigência do nacional-desenvolvimentismo, entre os anos 50 e 60, quer sob a égide das diretrizes consagradas pelos governos militares (1964-1985), responsáveis pela implantação do modelo do tripé, calcado num relativo equilíbrio entre empresa estatal, estrangeira e nacional, segundo a fórmula desenvolvimento-segurança nacional. Sob suas diferentes configurações, portanto, a coalizão desenvolvimentista conferiu um peso específico à empresa nacional, que ocupava um espaço bem demarcado entre os demais agentes dinâmicos da economia. Em outros termos, esta empresa tinha um significado econômico, ocupava uma posição reconhecida pelo Estado e cumpria um papel político expressivo enquanto integrante do pacto de sustentação da estratégia de desenvolvimento em vigor” (Diniz, 2004: 6).

considerar o território onde se insere e as dinâmicas geradas nele e a partir dele. O que precisa ser aprofundado é o conceito de empresa que, sem perder sua competitividade, internalize os custos sociais e ambientais gerados pelo investimento e contribua para a dinamização econômica do entorno de seu projeto. Isso significa, conforme Echeverri (2009: 30), que o Estado deve considerar, quando analisa o apoio a um investimento empresarial, a maximização do retorno social, que está além do retorno privado do investimento. Esse tipo de postura, inclusive, pode ser benéfico para a própria empresa.

Ao longo de sua história, o Banco sempre liderou iniciativas inovadoras tanto de políticas quanto de processos de gestão, tendo sido considerado referência em diversas frentes de atuação, o que reforça o seu papel agregador, de apontar direções e ser seguido pelos demais atores. Dessa maneira, a próxima seção dará ênfase à forma pela qual o BNDES está ampliando suas formas de *inserção*, por meio de uma atuação cada vez mais pró-ativa em relação às questões ambientais, sociais e regionais.

3.2. O BNDES e as questões ambientais, sociais e regionais

Esta seção está dividida em cinco subseções. As três primeiras abordarão as três perspectivas propostas, enquanto a quarta apresentará o processo de convergência das mesmas, iniciado recentemente, e a quinta, a visão da sociedade civil organizada sobre a atuação do BNDES.

3.2.1. O tratamento das questões ambientais

Pode se considerar que a preocupação com os impactos do processo econômico no meio ambiente começou a se consolidar, a nível mundial, a partir de 1972, com a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, Dinamarca. No Brasil, já em 1976, o BNDE firmou convênio com a Secretaria Especial de Meio Ambiente existente à época, buscando compatibilizar desenvolvimento com preocupação ecológica. Desde então, o Banco considera formalmente a variável ambiental no seu processo de concessão de crédito.

Na década de 1980, foi criado o Programa de Preservação do Meio Ambiente - CONSERVE, em parceria com o Banco Mundial, para apoio à conservação, recuperação e controle ambiental dos projetos industriais financiados, bem como a projetos de coleta de lixo.

Além disso, por força da Lei nº 6.938, de 31/08/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, os projetos apoiados pelo Banco passaram a ter, como condicionante, a regularidade ambiental concedida pelo órgão competente. No fim dessa década, instalou-se a primeira unidade administrativa com o objetivo de internalizar a variável ambiental no processo operacional, contexto no qual foram aprofundadas as condições ambientais específicas para diversas atividades produtivas. Também foi definida uma classificação dos projetos por categorias de impactos ambientais, que determinava recomendações diferenciadas de acordo com o grau de efeitos a serem causados pelos projetos.

Na década de 1990, o BNDES foi signatário de diversos documentos em prol do meio ambiente, dentre as quais se destaca o Protocolo Verde, cujo compromisso era o de introduzir a variável ambiental nas operações de crédito dos bancos públicos, e a Declaração dos Bancos para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Em 2006, o BNDES institucionalizou sua Política Ambiental, na qual explicitava seu compromisso com o desenvolvimento sustentável, consolidando algumas diretrizes defensivas, que objetivam minimizar impactos ambientais negativos, e estabelecendo diretrizes proativas, que são os programas e linhas de financiamento voltadas para recuperação florestal, redução de emissões, combate ao desmatamento, equacionamento de passivos ambientais, reciclagem, saneamento, uso da água, energia renovável e eficiência energética (Mello e Costa, 2010: 394). Foi também elaborado um guia de procedimentos a ser adotado pelos técnicos do Banco, orientando as medidas a serem tomadas no enquadramento, na análise e no acompanhamento dos projetos.

Em 2009, o Departamento de Meio Ambiente, ligado à Área de Planejamento do BNDES, teve sua estrutura ampliada, com a criação da Área de Meio Ambiente. A criação dessa área, além de dar um caráter mais estratégico ao tema ambiental, também foi motivada pela missão dada ao Banco de ser o gestor do Fundo Amazônia, iniciativa internacional que, com base em captação de doações, aplica recursos em projetos de prevenção e redução do desmatamento. A Área de Meio Ambiente também vem fomentando projetos de mecanismos de desenvolvimento limpo – MDL e projetos que contribuam para o desenvolvimento de mercados de carbono, bem como o apoio por meio de fundos de investimento ou participação acionária direta a empresas ligadas ao meio ambiente.

3.2.2. O tratamento das questões sociais

Para o BNDE, a percepção da importância de se tratar a problemática social já estava presente no Plano de Ação 1978-1981 (Costa, 2003: 56). Conforme mencionado, em 1982 o BNDES cria uma Área Social (AS) e passa a operar o FINSOCIAL. Os investimentos deveriam ser realizados em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. Instituições como o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), estados, municípios e outros órgãos públicos vinculados a esses entes passaram a receber recursos do FINSOCIAL, repassados pelo BNDES (Currello, 1998: 49).

Nos primeiros anos de atuação do FINSOCIAL, seus desembolsos chegaram a representar 15% do total do BNDES, como em 1983 e 1984. Ao longo da década, sua importância decresceu por conta da pressão dos ministérios pela gestão daqueles recursos⁹⁵ (idem: 50), sendo que em 1990 os recursos do fundo pararam de ser direcionados ao Banco.

Somente em 1996 foi retomada a questão social no BNDES de forma estruturada, com a criação da Área de Desenvolvimento Social (também denominada AS). A atuação da AS, desde então, se deu no apoio a projetos sociais básicos (saúde e educação); modernização da gestão pública nos níveis municipal (desde 1996) e estadual (desde 2007); infraestrutura urbana, especialmente saneamento básico e transporte público; investimentos multissetoriais integrados para áreas urbanas degradadas; e programas de geração de trabalho e renda, incluindo microcrédito, apoio a empresas industriais recuperadas autogestionárias e ações de desenvolvimento local (a partir de 2003 focadas em cadeias produtivas de baixa renda com caráter coletivo).

Em 1997, foi criado o Fundo Social, constituído com base em uma parcela do lucro do Banco, para financiar, de maneira não reembolsável, projetos voltados para a população de baixa renda. Inicialmente, o foco era o atendimento a crianças e jovens em situação de risco social, por meio de projetos voltados à educação, saúde, geração trabalho e de renda etc, no intuito de fortalecer iniciativas passíveis de replicação. A partir de 2003, o foco das ações do Fundo Social do BNDES passou a ser o apoio a projetos de geração de trabalho e renda, especificamente cooperativas de produção (Neves e Leal, 2011).

⁹⁵ Representatividade dos desembolsos do FINSOCIAL em relação ao total do BNDES ao longo da década de 1980: 1982: 5%; 1983: 15%; 1984: 15%; 1985: 8%; 1986: 1%; 1987: 1%; 1988: 3%; 1989: 1%.

Outra vertente da atuação social diz respeito à crescente preocupação com os impactos promovidos pelos projetos que o BNDES apoia⁹⁶. Dessa maneira, ainda na década de 1980, o Banco passou a considerar a necessidade de estimular investimentos sociais por parte das empresas beneficiárias de recursos, tanto no âmbito interno às suas atividades quanto nas comunidades e territórios com os quais os projetos se relacionavam. O primeiro registro que se tem notícia é de 1988, no qual um empreendimento do setor de papel e celulose, ao ser implantado na região sul da Bahia, foi instado a construir infraestrutura pública para absorver tanto os funcionários que iriam trabalhar na planta industrial quanto a população do entorno geográfico que seria atraída pela dinâmica econômica gerada com o empreendimento.

A partir de então, passou-se a fomentar, em determinados casos, esse tipo de investimento por parte das empresas, por meio de um sub-crédito social vinculado ao projeto, mas de maneira dispersa, muitas vezes por conta da iniciativa de um técnico ou gestor do BNDES. Ainda não estava presente, na cultura das empresas, o hábito de realizar investimentos sociais no âmbito das comunidades onde estavam inseridas. Essa visão também não era enraizada na cultura dos analistas do Banco. Apenas em 2003 foi sistematizado um conjunto de diretrizes, na forma do Programa de Apoio a Investimentos Sociais – PAIS, transformado, três anos mais tarde, na Linha de Investimentos Sociais de Empresas – ISE.

Com o objetivo de internalizar a variável social no BNDES, foi criado um grupo de trabalho permanente, cujas atribuições são criar ferramentas que possam ser incorporadas no processo operacional do Banco, disseminar conhecimento sobre o tema, discutir formas de abordagem junto às empresas, dentre outras, com destaque, para o desenvolvimento de instrumentais analíticos para avaliação dos impactos sociais dos grandes projetos demandantes de apoio financeiro do BNDES.

Segundo informações obtidas em entrevistas com técnicos do Banco, há iniciativas de organização e fomento ao tema, e o investimento social de empresas vem sendo ampliado, apesar de continuar acontecendo de maneira não sistematizada, em geral baseado na iniciativa de fomento da equipe de analistas⁹⁷. Em geral, as empresas não tem projeto social definido e, ao serem convencidas de realizar algum investimento, ficam de apresentar o projeto já na fase

⁹⁶ As informações sobre esse tema foram obtidas mediante entrevistas com funcionários do BNDES.

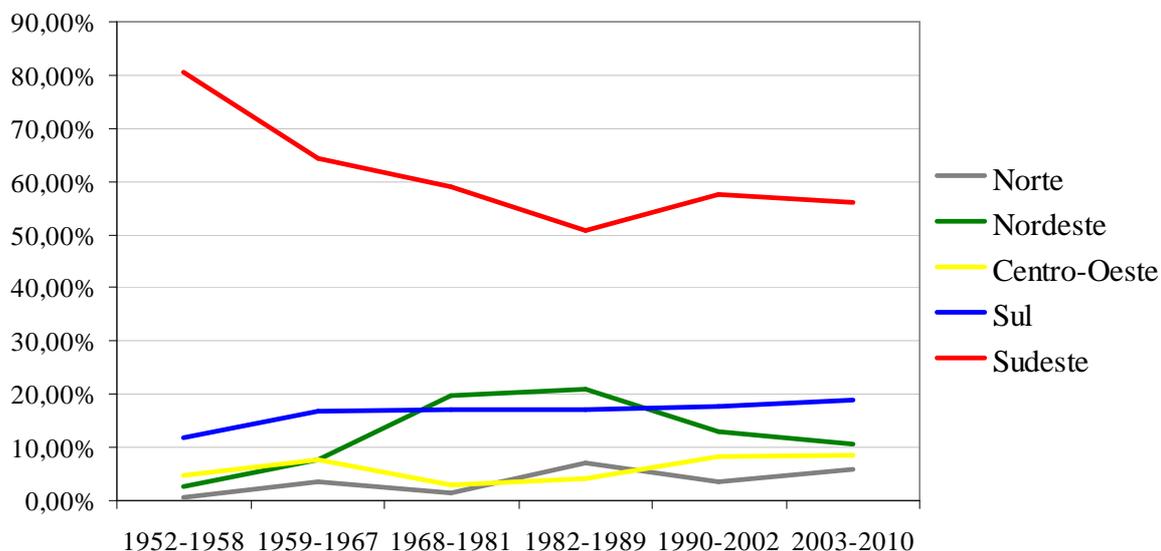
⁹⁷ E, em raras ocasiões, da própria cultura da empresa, já que atualmente o ISE já vem sendo, crescentemente, enfatizado como ferramenta de responsabilidade empresarial. Um aprofundamento sobre as práticas de responsabilidade social empresarial (RSE) e ISE pode ser encontrado em Goulart Coutinho (2005) e Neves e Leal (2010).

de desembolsos de recursos do projeto principal. Ocorre muitas vezes de os projetos simplesmente não acontecerem, por ficarem dependentes da iniciativa das empresas, que muitas vezes não têm noção de como fazer para realizar algum investimento social. Ou, quando acontecem, a possibilidade de estarem desconectados das demandas locais é significativa. O acompanhamento dos investimentos sociais, dada a baixa internalização do conceito de impacto social por parte dos técnicos do Banco, acaba ficando restrita à execução físico-financeira, sem um monitoramento adequado de indicadores de resultado.

3.2.3. O tratamento das questões regionais

Quanto à questão regional, a trajetória dos desembolsos do BNDES reflete, com pequenas variações, a trajetória da concentração do crescimento econômico no pólo dinâmico do Centro-Sul do país, em especial a região Sudeste (Silva Jr., 2009). Embora minorada ao longo do tempo, a participação do Sudeste, tanto no que diz respeito à participação no PIB quanto nos desembolsos do BNDES permanece em um patamar acima de 50% do total nacional.

Figura 9 – Distribuição regional dos desembolsos do BNDES: 1952-2010 (%)

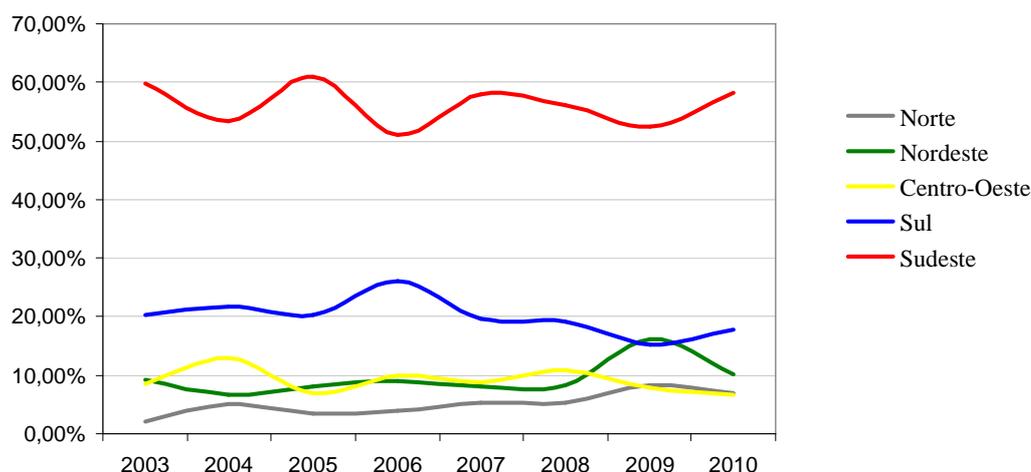


Fonte: Silva Jr. (2009) – até 2002, e elaboração própria (2003-2010).

Com base na Figura 9 percebe-se que, após a queda na participação do Sudeste nas duas primeiras décadas, a tendência de desconcentração dos desembolsos é bastante tênue, tendo

vido impactada de maneira relevante apenas em algumas situações específicas, como é o exemplo do período do II PND, onde houve investimentos de grande porte na região Nordeste, apesar da concentração, sobretudo na Bahia⁹⁸, mas também em Pernambuco. A desconcentração alcançada na década de 1970 foi ligeiramente aprofundada na década de 1980 e, recentemente, retornou a uma trajetória padrão, especialmente quando se observa a trajetória do Sudeste e a do Nordeste. Na região Norte destaca-se, na década de 1980, a implantação da mina de Carajás no Pará (que representou concentração de 75% dos recursos desembolsados para a região) e a criação da Zona Franca de Manaus. No Centro-Oeste, o destaque foi o avanço acelerado do agronegócio a partir da década de 1990. Na década de 2000, há uma tendência de estabilidade nos percentuais de participação no desembolso por região, conforme pode se observar na Figura 10.

Figura 10 – Distribuição dos desembolsos do BNDES por região: 2003-2010 (%)



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

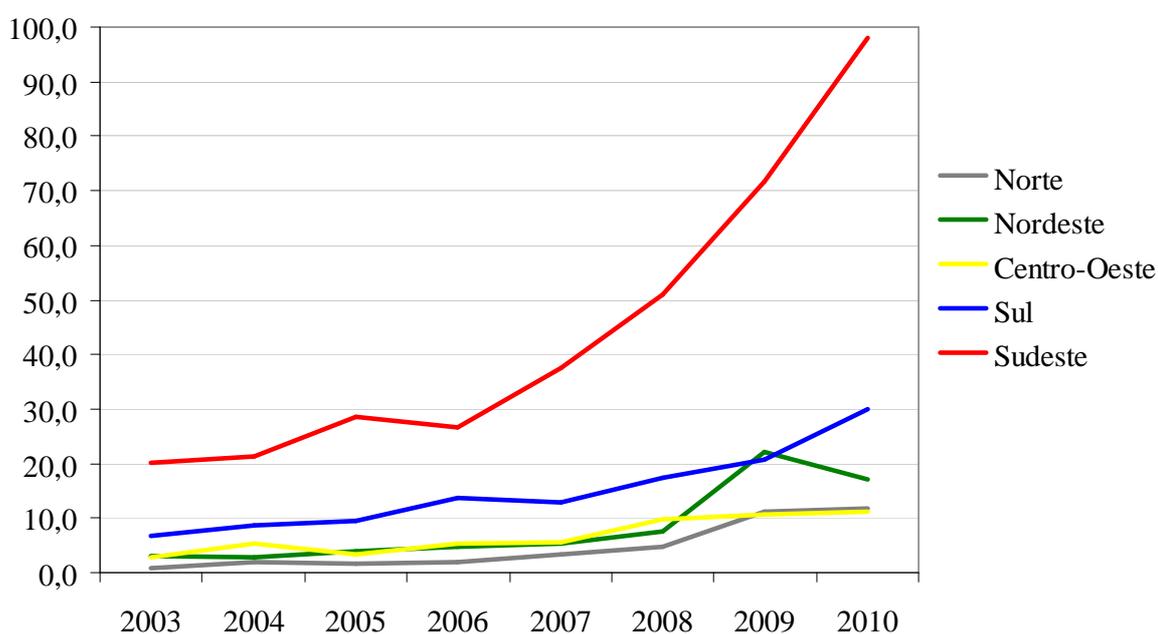
Entretanto, os anos recentes apresentam dados que indicam uma mudança de trajetória. No ano de 2009 os desembolsos para as regiões Norte e Nordeste deram um salto em sua importância proporcional, por conta de grandes projetos de infraestrutura e indústria, do avanço expressivo da atuação com micro e pequenas empresas, em especial do Cartão BNDES, e das operações de financiamento a investimentos públicos dos Estados⁹⁹. Essa

⁹⁸ Especialmente nos setores de papel e celulose, aos investimentos do programa PROÁLCOOL, a Companhia de Eletricidade e o Departamento de Estradas de Rodagem da Bahia e o Pólo Petroquímico de Camaçari.

⁹⁹ Em relação aos grandes projetos, podem ser citados: o complexo industrial de SUAPE, em Pernambuco; a Ferrovia Transnordestina (Pernambuco, Ceará e Piauí); o Porto de Pecém, no Ceará; energia eólica, na Bahia;

participação foi reduzida a um patamar anterior em 2010, a despeito do aumento nos valores liberados, dado o aumento mais pronunciado dos desembolsos na região Sudeste, conforme Figura 11¹⁰⁰. Para os próximos anos, há previsão de continuidade dos investimentos em grandes projetos, o que indica a manutenção de uma trajetória de crescimento da participação das regiões Norte e Nordeste nos desembolsos do Banco¹⁰¹.

Figura 11 – Distribuição regional dos desembolsos do BNDES – 2003-2010 (R\$ bilhões em valores correntes)¹⁰²



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

usinas hidrelétricas em Rondônia e Tocantins/Maranhão; e papel/celulose e refino de petróleo no Maranhão. O apoio aos investimentos públicos dos estados foram motivados, inicialmente, pela crise financeira, que motivou o BNDES a abrir linha de crédito especial (Programa Emergencial Fiscal – PEF). Posteriormente, vislumbrando a possibilidade de apoiar os planos de investimentos dos estados, foi criado o Programa BNDES Estados. As regiões Norte e Nordeste receberam cerca de 80% dos recursos, tanto do PEF quanto do BNDES Estados.

¹⁰⁰ Os principais setores que receberam recursos do BNDES foram: química e petroquímica; comércio e serviços e transportes.

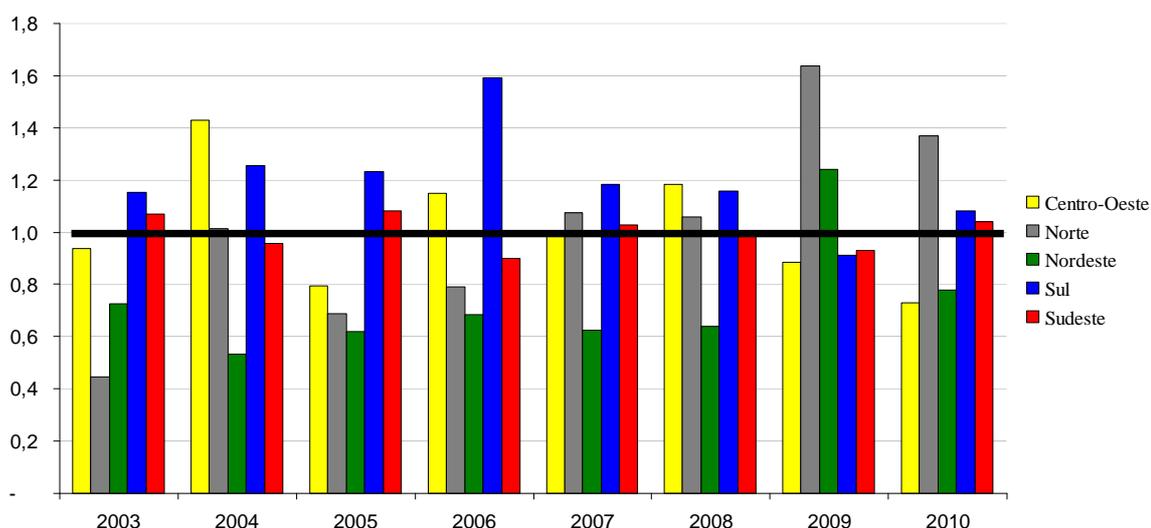
¹⁰¹ Usinas hidrelétricas, petroquímica, papel e celulose, siderurgia, cimento, automobilística, arenas da Copa do Mundo, energias renováveis e investimentos públicos dos Estados. Esses investimentos, lastreados na política socioambiental e com a abordagem de atuação no entorno dos projetos (a serem explicitadas adiante), devem ser considerados como propulsores de dinâmicas econômicas autônomas nos territórios relacionados, multiplicando ainda mais os desembolsos do BNDES para as regiões Norte e Nordeste e gerando um círculo virtuoso nas mesmas. Dessa maneira, a tarefa do Banco de estimular a localização de investimentos fica facilitada por conta da dinâmica gerada pelos grandes projetos em andamento ou perspectiva, que podem contribuir para que a atratividade para novos investimentos seja disseminada territorialmente.

¹⁰² Em 2009 e 2010 operações de petróleo na região Sudeste distorceram a trajetória padrão dos desembolsos, tendo representado cerca de 30% do total desembolsado pelo BNDES. Somente a capitalização da Petrobrás foi responsável por R\$ 24,7 bilhões para a região Sudeste.

A Figura 12 apresenta a relação entre a distribuição regional dos desembolsos do BNDES e a participação das regiões no PIB nacional. Observa-se que a região Sudeste manteve uma tendência de equilíbrio entre sua participação no PIB e nos desembolsos do Banco, e o Sul aparece como região mais privilegiada no que diz respeito à relação desembolsos sobre PIB regional, apesar da queda da mesma nos anos recentes. A trajetória desse indicador nas demais regiões apresenta um comportamento instável, sendo que o Nordeste só teve desembolsos proporcionalmente maiores que sua participação no PIB brasileiro no ano de 2009.

Como o Nordeste e o Norte são as regiões mais atrasadas economicamente, para que os desembolsos do BNDES sejam considerados promotores da redução das desigualdades regionais, ainda há um grande caminho para expansão da sua atuação nessas regiões. A considerar os grandes projetos, já em fase de financiamento ou previstos para os próximos anos, e o caráter conjuntural do recente avanço nas liberações para a região Sudeste, pode-se esperar que uma tendência de desconcentração dos desembolsos se realize. A proatividade do Banco em estimular investimentos nessas regiões pode contribuir com esse objetivo, considerando ainda a necessidade de evitar a concentração intrarregional dos investimentos.

Figura 12 – Participação regional nos desembolsos do BNDES sobre a participação regional no PIB nacional¹⁰³



Fonte: BNDES e Ipeadata. Elaboração própria.

¹⁰³ Fórmula: Percentual de participação da região nos desembolsos do BNDES / Percentual de participação da região no PIB Nacional. Os dados da distribuição do PIB entre as regiões nos anos de 2009 e 2010 foram estimados com base na trajetória histórica da participação de cada região, uma vez que os dados do PIB regional disponíveis no IBGE estão atualizados até 2008.

O BNDES já experimenta, desde a década de 1990, a realização de políticas explícitas para a localização de investimentos. Num cenário de marginalização das políticas de desenvolvimento regional, o Banco teve a sua primeira iniciativa por meio da criação, em 1993, de programas que ofereciam melhores condições de financiamento para empreendimentos localizados em territórios priorizados. Foram elaborados o Programa Nordeste Competitivo – PNC, o Programa Amazônia Integrada – PAI, o Programa do Centro-Oeste – PCO e o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Rio Grande do Sul – RECONVERSUL (BNDES, 2002). Entretanto, além dos incentivos serem pequenos (aumento de até 5% na participação do BNDES no financiamento do projeto e redução de até 1% ao ano na taxa de juros), a visão macrorregional não levava em consideração as diferenças intra-região. Ou seja, os poucos projetos que se enquadraram nesses programas não necessitariam de estímulo para se localizar, por haver outros fatores relevantes para determinar sua localização, como oferta de matéria prima ou mão de obra. Além disso, na grande maioria dos casos, os investimentos eram realizados na parte mais rica e dinâmica dessas macrorregiões. Além disso, segundo Gaspar e Ramos (2010), a “guerra fiscal” foi uma ferramenta mais poderosa para atrair financiamentos do que condições financeiras de acesso a crédito¹⁰⁴. Sendo assim, tais programas não configuraram dinâmica significativa o suficiente para que pudessem ser considerados efetivamente como programas de desenvolvimento regional.

Em 2005, com o objetivo de corrigir as distorções dos programas anteriores, foi criado o Programa de Dinamização Regional – PDR, que, adotando como referência conceitual a classificação regional elaborada no âmbito da PNDR, redefiniu as regiões prioritárias, porém, estimulando o investimento da mesma maneira que a realizada anteriormente (taxas e nível de participação no investimento). Apesar de a concepção original do PDR elencar setores prioritários (que necessitariam de estímulos para localização), aos poucos o programa foi abarcando cada vez mais setores, o que gerou os mesmos problemas dos programas que o antecederam. Assim, muitos projetos beneficiados não necessitavam de incentivos, por conta da própria natureza do setor, como por exemplo mineração, papel e celulose, o que contribuía para distorcer os indicadores regionais de desembolsos do Banco, que deveriam considerar

¹⁰⁴ Uma outra iniciativa da qual o BNDES participou foi da elaboração do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Em 1997, o Banco foi responsável pela contratação de um consórcio formado por empresas internacionais de consultoria para formular o Estudo dos Eixos, que deveria servir de base para uma estratégia de desenvolvimento regional e para a elaboração do PPA 2000-2003. As críticas ao Estudo estão apresentadas no Capítulo 1.

apenas os investimentos que efetivamente fossem induzidos pelo PDR (Gaspar e Ramos, 2010: 5). Atualmente, o PDR encontra-se em fase de revisão.

3.2.4. Convergência das abordagens ambiental, social e regional no BNDES

A partir de 2007, o BNDES passou a dar maior ênfase à mobilização de potencialidades regionais derivadas dos projetos apoiados, especialmente os grandes, e da necessidade de dinamização dos territórios onde a presença dos recursos do Banco era pequena, em sua grande maioria no interior do Brasil e, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste.

Para cumprir com tal atribuição, foram criadas uma instância específica ligada à Presidência do Banco (a Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Regional e Local – SAR) e um comitê no qual devem participar os superintendentes responsáveis por ações correlatas ao tema (Comitê de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Regional, Inovação e Meio Ambiente – CAR-IMA).

Foram estabelecidas quatro diretrizes centrais para o tratamento desse desafio: (1) o espraiamento do desenvolvimento no entorno de grandes projetos¹⁰⁵; (2) a atenuação de desequilíbrios inter e intrarregionais nos territórios com menor atendimento pelo BNDES (os chamados “vazios econômicos”)¹⁰⁶; (3) o aprimoramento dos produtos financeiros à disposição dos empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento regional e socioambiental; e (4) o apoio a programas nacionais e iniciativas voltadas a APLs, inovação e desenvolvimento regional e socioambiental (Coutinho, 2009).

O Planejamento Estratégico 2009-2014, pela primeira vez, colocou como orientação estratégica a necessidade da adoção de uma abordagem integrada dos aspectos sociais, ambientais e territoriais nos projetos a serem apoiados pelo BNDES. Dessa maneira, criou-se, em 2009, um Departamento de Articulação, vinculado à Área de Planejamento, com a atribuição de coordenar o processo de elaboração e implementação das políticas chamadas transversais (socioambientais, regionais e de inovação), articulando as diferentes áreas do

¹⁰⁵ Relacionados à infraestrutura, energia, logística e insumos básicos, por meio do adensamento de APLs, da agregação de valor aos bens e serviços produzidos no local e ao compromisso assumido pelos empresários de contribuir para o desenvolvimento local integrado, com especial foco na questão socioambiental.

¹⁰⁶ A atuação nesses casos deve ser baseada no apoio a planos de investimento de governos estaduais que dêem ênfase ao desenvolvimento dos “vazios econômicos” de maneira integrada, por meio de investimentos em capacitação e infraestrutura produtiva e inovativa para empreendedores e APLs; ao planejamento territorial, socioambiental e gestão pública; e ao saneamento, urbanização, saúde, educação, cultura e patrimônio histórico (Coutinho, 2009).

Banco para busca de sinergias e complementaridades e sensibilizando o corpo técnico para o tema da responsabilidade socioambiental.

Dessa forma, o BNDES estabeleceu, como desdobramento do seu planejamento, um conjunto de políticas transversais, para dar conta de internalizar, nos procedimentos de crédito do Banco, as preocupações definidas nas suas diretrizes estratégicas, dentre as quais se destacam a Política Socioambiental e a Política de Atuação no Entorno de Projetos.

A Política Socioambiental é uma evolução da já existente Política Ambiental. Prevê a análise dos impactos sociais e ambientais de qualquer projeto apoiado financeiramente e também o financiamento a investimentos que gerem benefícios diretos sobre a qualidade ambiental e a diminuição das desigualdades sociais e regionais no país¹⁰⁷. Com base na análise mencionada¹⁰⁸, o Banco pode adotar medidas diversas no sentido de aprimorar o projeto para que considere os aspectos da política socioambiental, com ou sem financiamento, inclusive podendo negar projetos que não atendam de maneira satisfatória as exigências mitigadoras dos impactos constatados¹⁰⁹.

Em relação à Política de Atuação no Entorno de Projetos¹¹⁰, seu objetivo é atuar nas regiões onde ocorrem investimentos de projetos com grande potencial de impactos sociais e ambientais¹¹¹, de forma integrada, com base no planejamento e pactuação territorial juntamente ao empreendedor, ao poder público e aos atores da sociedade civil interessados.

¹⁰⁷ Iniciativas recentes são a elaboração de guias socioambientais setoriais, metodologias de avaliação dos aspectos intangíveis dos beneficiários, de avaliação de risco de crédito e de monitoramento e avaliação de impacto dos empreendimentos apoiados.

¹⁰⁸ Para a concessão do apoio financeiro, são observados: as legislações aplicáveis; as normas setoriais específicas; a política de responsabilidade social e ambiental do beneficiário; a regularidade ambiental; o risco ambiental do empreendimento; além de práticas socioambientais que elevem o patamar de competitividade das organizações e dos setores econômicos e contribuam para a melhoria de indicadores sociais e ambientais não só dos empreendimentos, mas também do país. Informações obtidas na página do Banco na Internet: www.bndes.gov.br.

¹⁰⁹ O tratamento das dimensões social e ambiental é considerado estratégico na análise de concessão de crédito, na gestão dos ativos e na análise de risco de clientes. Algumas diretrizes da Política incluem a promoção: da adoção de processos e produtos social e ambientalmente sustentáveis; da adoção de medidas preventivas e mitigadoras de impactos negativos; da atualização constante das informações sobre padrões tecnológicos de desempenho socioambiental nos principais setores econômicos; e da ampliação permanente do conhecimento sobre desenvolvimento sustentável e responsabilidade socioambiental, incluindo o compartilhamento de informações e experiências com seus clientes e parceiros. Nas operações indiretas, realizadas por meio da rede de agentes financeiros, é de responsabilidade dos mesmos a comprovação das regularidades necessárias. Fonte: www.bndes.gov.br.

¹¹⁰ Num primeiro momento, o conceito adotado para o entorno é a área de influência dos estudos de impacto ambiental elaborados para um determinado projeto.

¹¹¹ Concentração espacial e temporal de investimentos, indução de atividades produtivas, geração de empregos, receitas tributárias, atração populacional, aumento da demanda por serviços públicos (saúde, educação, habitação, saneamento e transporte) etc. Inicialmente, foram escolhidos alguns grandes projetos para a experimentação da adoção da política, como por exemplo: o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), o Complexo Industrial e Portuário de SUAPE - Pernambuco, o Complexo Mineral na Região de

A idéia é construir a interlocução, inicialmente com a própria empresa investidora, e posteriormente com os agentes políticos, econômicos e sociais mais atuantes na região, idealmente por meio do que se denomina “institucionalidade ampliada”¹¹², antes mesmo da implantação do projeto¹¹³, e elaborar uma Agenda de Desenvolvimento para o Território (ADT)¹¹⁴. A metodologia da ADT possui, em grande medida, aderência com as experiências de planos territoriais de desenvolvimento apresentadas no capítulo anterior, tendo a preocupação de equilibrar as demandas locais com a racionalidade e a capacidade operacional e financeira da empresa e dos órgãos públicos.

Com o objetivo de minimizar os impactos negativos e maximizar os impactos positivos dos projetos que financia, o BNDES busca se colocar como indutor dos investimentos definidos na ADT, com todo o seu leque de produtos financeiros, seja para fortalecer a gestão pública, outros empreendimentos de qualquer porte relacionados ou não ao empreendimento, e mesmo o desenvolvimento da denominada institucionalidade ampliada¹¹⁵, buscando fortalecer a gestão social da ADT.

3.2.5. O BNDES na ótica da sociedade civil organizada

Considerando que o diálogo com a sociedade civil é destacado da dissertação, cabe verificar como o tema vem sendo tratado relativamente ao BNDES. Esta subseção apresenta o entendimento de uma parte da sociedade civil organizada sobre a atuação do BNDES, preocupada com que o Banco cumpra com seu papel perante a sociedade brasileira.

Alto Paraopeba – Minas Gerais, as Usinas Hidrelétricas no Rio Tocantins (Estreito – Tocantins) e no Rio Madeira (Santo Antonio e Jirau – Rondônia), a Ferrovia Transnordestina e a hidrelétrica de Belo Monte.

¹¹² Para ser minimamente representativo, entende-se necessária a participação do poder público, da empresa investidora e de outro(s) ator(es) local(is), seja agente financeiro, entidade de classe, sistema S, instituições de ensino e pesquisa, trabalhadores, organizações da sociedade civil etc.

¹¹³ A idéia é que nesse momento já haja uma sistematização das informações relativas aos impactos sociais e ambientais do empreendimento, e algum avanço na discussão com os atores locais, bem como noção das cadeias produtivas associadas ao negócio, a montante e a jusante, para verificar a possibilidade de organizar redes de fornecedores locais ou regionais etc.

¹¹⁴ São cinco os eixos principais de atuação em uma ADT: (1) planejamento e ordenamento territorial e ambiental; (2) infraestrutura regional e desenvolvimento urbano, social, ambiental e cultural; (3) fortalecimento e modernização de gestão; (4) educação e formação dos recursos humanos, capacitação e qualificação da mão-de-obra e mobilização dos sistemas de conhecimentos locais e regionais; e (5) desenvolvimento econômico – cadeia produtiva, aglomeração, arranjos produtivos e inovativos e ampliação do efeito trabalho e renda.

¹¹⁵ Desde que seja constituída com personalidade jurídica e apresente os requisitos específicos para as formas e modalidades de apoio de que o BNDES dispõe.

Ao longo da década de 2000, diversos movimentos sociais¹¹⁶ aglutinaram massa crítica a ponto de criarem um observatório das políticas do Banco, chamado Plataforma BNDES, considerada representativa o suficiente para ser tratada como objeto de estudo.

A Plataforma BNDES desenvolveu uma série de discussões e mobilizações relacionadas com a atuação do BNDES no financiamento de projetos, que podem ser resumidos em cinco grandes críticas¹¹⁷.

A primeira delas seria a falta de um compromisso real com os impactos sociais e ambientais dos projetos. Isso se refletiria numa postura legalista quanto às exigências ambientais, satisfazendo-se apenas com o licenciamento – em que pese o reconhecimento das dificuldades dos órgãos ambientais de realizarem análises adequadas – e pouca preocupação com os impactos sociais. Assim, os processos do Banco seriam negligentes e sem compromisso com uma avaliação e acompanhamento sério dessas questões. Segundo os críticos, os aspectos sociais e ambientais questionados nos roteiros de projeto possuem baixa capacidade de geração de condicionantes ou salvaguardas, sendo meramente um levantamento de informações sem utilidade prática.

Essa falta de pró-atividade, especialmente na questão ambiental, é atribuída à segunda grande crítica, de ser o BNDES um agente financeiro preocupado apenas em atender à demanda por crédito, ao invés de assumir seu papel de indutor do desenvolvimento. Isso implicaria em uma postura preocupada em viabilizar operações independentemente da qualidade do licenciamento ambiental, premido pelas pressões das grandes empresas tomadoras de recursos.

A terceira crítica, por conta da perda do perfil indutor do desenvolvimento, diz respeito à falta de um estímulo ao transbordamento dos benefícios dos projetos apoiados nos territórios onde se inserem. Isso se daria por conta da crescente demanda por recursos do BNDES e a consequente dificuldade operacional de lidar com as questões sociais, ambientais e regionais relativas aos projetos, que acabariam sendo deixadas em segundo plano. Questiona-se se realmente é melhor expandir os desembolsos para projetos não enquadrados no conceito de

¹¹⁶ Dentre os quais: Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG); Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF); Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS); Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES); Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais e Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP).

¹¹⁷ Farto material encontra-se disponível na página www.plataformabndes.org.br.

sustentabilidade ou vale a pena dar mais atenção aos critérios sociais, ambientais e regionais de forma estratégica, mesmo que signifique atender a um número menor de clientes.

Da mesma maneira, a quarta crítica relaciona-se com o baixo volume de investimento em projetos sociais como microempreendimentos de baixa renda, por conta das restrições da política de crédito. A argumentação é de que esses empreendimentos possuem grande capacidade de geração de emprego e renda e dinamizam o mercado interno, além de poder estimular práticas ambientalmente corretas, como no caso da agricultura familiar. Outra demanda é de maior investimento em infraestrutura social, como saneamento, saúde e educação, com base na alegação de que esses são investimentos considerados imprescindíveis ao desenvolvimento econômico e social. O cerne da crítica está vinculado a uma visão de que o BNDES não financia esses setores sociais porque direciona seus fundos para projetos de grandes empresas, não necessariamente intensivos em geração de postos de trabalho e muitas vezes causadores de impactos sociais e ambientais relevantes.

A quinta crítica diz respeito à falta de transparência e abertura ao diálogo com a sociedade por parte do BNDES. Apesar de algumas iniciativas de divulgação de projetos apoiados, permanece a crítica quanto ao pouco detalhamento e complexidade na forma das informações prestadas à sociedade, bem como a desconsideração das medidas propostas ao Banco para aprimorar sua atuação.

Ainda que os movimentos sociais, aglutinados na Plataforma BNDES, possam fazer algumas críticas infundadas sobre a atuação do Banco, talvez por um julgamento que as mudanças devam ocorrer em tempo mais rápido do que a realidade permite, ou mesmo por falta de informação decorrente do pouco diálogo, muitos apontamentos podem ser considerados para uma reflexão de como o BNDES pode melhorar sua atuação no sentido do desenvolvimento nacional pleno. Em especial, a proatividade necessária para que se considere os potenciais impactos ambientais, sociais e regionais dos projetos financiados, e a imperativa interlocução com os diversos atores interessados em cada caso, no âmbito de uma visão ampliada sobre risco e retorno dos investimentos.

A subseção anterior adiantou as ações que o Banco já vem adotando, coincidentemente ou não com a emergência do conjunto de críticas apresentado, para tratar de forma adequada os aspectos ambientais, sociais e regionais subjacentes aos seus financiamentos. Além disso, o BNDES vem buscando ampliar os canais de diálogo com a sociedade, em especial com a Plataforma BNDES, para esclarecer os questionamentos e atender as demandas apresentadas.

Especificamente, em relação à estratégia de atuação nos entornos territoriais de projetos, o diálogo com a sociedade civil organizada é central para a realização de intervenções bem sucedidas. Desse modo, deve ser promovido crescente conhecimento e fortalecimento dos sistemas de governança locais e, na ausência deles, o estímulo à sua criação e consolidação. A próxima subseção tratará desse tema, ao abordar os pontos de convergência entre as estratégias recentes do BNDES e as políticas de desenvolvimento territorial objeto da pesquisa de campo apresentada no Capítulo 2.

3.3. Conclusão

Conforme apresentado, o BNDES vem adotando ações em busca da convergência das abordagens sociais, ambientais e regionais relacionadas com os projetos que financia. Empreender uma avaliação dos resultados dessas ações, da mesma forma que as políticas estudadas no capítulo anterior, não é uma tarefa possível, por conta do pouco tempo de existência de uma postura integrada para abordar os impactos dos projetos financiados.

É possível perceber que a trajetória observada nas seções anteriores representa uma indicação positiva de que o Banco está evoluindo em linha com as diretrizes gerais de sustentabilidade e democracia, pilares do desenvolvimentismo do século 21. Dessa maneira, cabe analisar como essa trajetória se relaciona com os recentes avanços no que concerne às políticas de desenvolvimento territorial apresentadas no Capítulo 2, em busca de compreender as possibilidades de atuação do BNDES à luz das conclusões da pesquisa realizada.

Essas conclusões podem ser resumidas em quatro pontos principais, que giram em torno do tema do fortalecimento institucional: (1) a definição de uma instância nacional de coordenação com capacidade técnica e política para integrar atores e ações; (2) a racionalização de recortes territoriais; (3) o fomento à institucionalização ou à consolidação de IDTs nos diversos recortes territoriais, de maneira que haja representatividade e complementaridade entre as regiões; e (4) a elaboração de um planejamento estratégico nacional que contemple cada realidade local e integre os diversos recortes territoriais.

Assim, nesse contexto, o papel do BNDES passa, inicialmente, pela participação e colaboração com a instância de coordenação nacional das políticas públicas. O governo federal dá indícios, no início do ano de 2011, que seguirá nessa direção, ao organizar os

ministérios em quatro áreas estratégicas¹¹⁸, cada uma com uma coordenação específica e mandato político para ordenar as suas ações. No que diz respeito à presente dissertação, a área de desenvolvimento social e erradicação da miséria é a mais condizente com o que foi exposto ao longo do trabalho. Os desafios para o BNDES são significativos, pois esse tema deve perpassar toda a sua ação, no âmbito da política socioambiental e da atuação nos entornos de projetos.

Para isso, é importantíssimo que haja clareza quanto aos recortes territoriais a serem abordados. Isso torna a participação do Banco ainda mais fundamental, uma vez que as áreas de impacto dos projetos financiados devem coincidir com as microrregiões definidas pela instância de coordenação nacional, para facilitar o processo de interlocução com as IDTs, que já deverão existir.

O “S” do BNDES pode ter um papel fundamental no fomento ao desenvolvimento institucional de prefeituras de municípios de pequeno porte e órgãos públicos locais e à formação e consolidação de consórcios públicos, IDTs e redes de IDTs em todo o território nacional. No longo prazo, essas institucionalidades poderão ter o papel de fornecer ao Banco informações sempre atualizadas sobre as características de cada território e os impactos, existentes e potenciais, gerados pelos projetos financiados nesses locais, bem como discutir de forma mais embasada e legítima as ações necessárias e oportunas a serem apoiadas para a sua dinamização econômica e o seu desenvolvimento social, sempre considerando a questão ambiental vinculada.

Por fim, há um resgate necessário a ser feito no que diz respeito ao papel de formulação que o BNDES exerceu ao longo de sua trajetória, conforme apresentado na seção 3.1. O imperativo de um planejamento estratégico nacional, que ordene e equilibre o processo de formulação e deliberação em cada recorte territorial definido, pode ter no BNDES uma importante contribuição.

A capacidade técnica e financeira do Banco, seu histórico papel preponderante na elaboração e/ou execução dos principais planos nacionais de desenvolvimento e em recentes ações governamentais como o PAC e a PDP, além da visão privilegiada que tem sobre as dinâmicas econômicas nacionais, o credencia como um dos possíveis articuladores do esforço

¹¹⁸ Com o objetivo de aprimorar a gestão, o governo federal dividiu sua estrutura em quatro áreas temáticas, para facilitar a integração de políticas, o acompanhamento de projetos e o cumprimento de metas. As áreas são: Gestão, Infraestrutura e PAC (sob coordenação do Ministério do Planejamento); Desenvolvimento Econômico (sob a coordenação do Ministério da Fazenda), Direitos da Cidadania e Movimentos Sociais (sob a coordenação da Secretaria Geral da Presidência) e Desenvolvimento Social e Erradicação da Miséria (sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social).

de elaboração do planejamento estratégico nacional de longo prazo. Esse trabalho deverá ser realizado em conjunto com os demais bancos públicos federais, bancos regionais de desenvolvimento, a rede de agências de fomento, a esplanada dos ministérios, com destaque natural ao MPOG, e demais instituições vinculadas ao tema.

Esse processo de planejamento, que emerge da base da sociedade com a coordenação e a ponderação de uma estrutura de gestão a nível nacional, é que podem levar a uma efetiva integração de políticas públicas para a realização de investimentos mais adequados aos objetivos de desenvolvimento do país, considerando o equilíbrio entre os diversos territórios e regiões.

Com a criação desse arcabouço institucional, o BNDES terá instrumentos para aprimorar seu papel indutor de investimentos, estimulando uma melhor alocação de projetos ao longo do território nacional. Para isso, pode utilizar como insumo principal os estudos de potencialidades econômicas e necessidades de infraestrutura física e social realizados no âmbito das IDTs, vinculando médios e grandes projetos à dinamização dos chamados “vazios” econômicos.

Ou seja, a construção das Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADTs), para além do seu papel atual de definir ações nos entornos de projetos que chegam ao Banco, pode ser uma ação constante de fomento da atuação do BNDES, podendo para tanto ser construído um sistema de informações sobre grandes projetos de investimento. Esse sistema pode servir como base para o estímulo locacional adequado e, no caso do atendimento da demanda que se apresentar (atualmente a forma usual de atuação do Banco), deve ser condição para o enquadramento do projeto¹¹⁹. A viabilização dessa estratégia depende de uma ação vigorosa de estímulo ao fortalecimento institucional nos diversos recortes territoriais, pois as IDTs é que elaborarão os PTDRS que deverão servir de insumo para a definição das ADTs.

Dessa maneira, é fortalecido o papel do Banco de, a partir do financiamento, integrar políticas públicas para potencializar os resultados dos projetos produtivos, em parceria com as IDTs, e também o de estimular o crescimento das práticas de responsabilidade social das empresas (RSE), que também poderão fazer parte daquelas instâncias.

¹¹⁹ O enquadramento da operação é o primeiro passo ao longo do processo operacional do BNDES, seguido da análise, aprovação (ou não) pela Diretoria e contratação, fase após a qual se dá início aos desembolsos e à execução do projeto, com seu devido acompanhamento.

A definição de uma agenda de alterações nas rotinas operacionais do BNDES, necessárias para internalizar as novas ferramentas, bem como as regras de transição em direção a uma nova cultura organizacional, não cabem no escopo da presente dissertação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho discorreu sobre as diretrizes de atuação do Estado para a implementação bem sucedida de estratégias de desenvolvimento no século 21. Investir nas capacidades das pessoas foi considerado, dessa maneira, a melhor forma de criar condições para a geração de conhecimento e inovações necessários para superar as lacunas econômicas e sociais existentes. Promover investimento em saúde, educação e infraestrutura social (transporte público, saneamento, acesso à água, habitação, energia, comunicação) deve ser foco prioritário de ação.

A implementação integrada dessas ações é central para que sejam obtidos os melhores resultados possíveis. Aliada à provisão de bens e serviços básicos à população, é necessária uma estratégia de dinamização econômica de regiões pobres, no interior do país ou no entorno das metrópoles, com o objetivo de gerar oportunidades de trabalho condizentes com a demanda. Grandes projetos de indústria e infraestrutura podem contribuir apoiando o enraizamento das dinâmicas nos seus entornos e consolidando tecidos econômicos de micro e pequenas empresas, grandes geradoras de postos de trabalho.

O tema da sustentabilidade ambiental é uma grande oportunidade para o Brasil nesse sentido, dado o potencial em setores ligados à biodiversidade, para os quais o foco na agricultura familiar é promissor para potencializar a geração de trabalho e renda e a promoção de uma crescente conscientização em relação à preservação do meio ambiente. Isso inclui a permanente evolução das técnicas produtivas na direção da redução das necessidades de extração de bens da natureza, processo no qual a reciclagem tem uma função vital.

Conforme visto, a democracia é fundamental para a definição das melhores estratégias de desenvolvimento. Segundo Sachs, Lopes e Dowbor (2010)¹²⁰, em um cenário de arraigados

¹²⁰ “O que emerge como eixo central de reflexão, portanto, é a inadequação dos processos decisórios nas diversas tendências críticas que temos que enfrentar. Enfrentar o desafio ambiental planetário exige processos colaborativos e a construção de uma cultura de pactos pelo bem comum, ou pelo menos para evitar o desastre comum. A ruptura do ciclo da pobreza e da desigualdade implica no deslocamento da visão tradicional que atrai investimentos para onde se situa a capacidade de compra, e portanto envolve a mudança da chamada governança corporativa. O processo de inclusão produtiva dos quase dois terços de excluídos envolve uma outra lógica de emprego, formas múltiplas e diferenciadas de inserção na produção de bens e serviços. O resgate dessas prioridades reais do planeta e da humanidade envolve por sua vez uma participação muito mais significativa do Estado, que com todas as suas fragilidades ainda constitui o melhor instrumento de coordenação de esforços sociais de que dispomos. Mas se trata de um Estado muito mais regulador do conjunto de esforços da sociedade. É indispensável o resgate da visão sistêmica, da visão de longo prazo, e dos mecanismos de planejamento. Estamos falando, na realidade, da construção de uma outra cultura política” (Sachs, Lopes e Dowbor, 2010: 7)

desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais a nível mundial, a lógica privada pura e simples mostra não ser adequada para definir os rumos da humanidade.

Os novos paradigmas da sociedade do conhecimento e da revolução informacional pressupõem novos mecanismos de regulação social. O papel do Estado é primordial para exercer esse papel regulador, e uma das suas principais tarefas para fortalecer os laços com a sociedade é capacitá-la para uma melhor participação no processo de planejamento e execução das estratégias de desenvolvimento. Essa ampla concertação deverá ter um papel central na alocação de investimentos produtivos e na complementaridade entre a expansão do núcleo modernizador da economia e o universo dos empreendimentos de pequeno porte que constituem a maior parte dos tecidos econômicos em qualquer território.

Uma das principais questões para a dissertação foi a busca de uma compreensão sobre a trajetória das políticas de desenvolvimento territorial formuladas e implementadas nos anos recentes, pois as mesmas trazem, em seu arcabouço conceitual, as diretrizes de integração de políticas e participação da sociedade civil nos processos deliberativos relacionados ao desenvolvimento dos territórios. O objetivo foi verificar como essas políticas estão avançando na direção das diretrizes do desenvolvimentismo do século 21.

Apesar do pouco tempo de existência das políticas, foi possível perceber que, a despeito das dificuldades de superação de uma cultura organizacional e política arraigada no Brasil, há melhorias claras e animadoras. Evidentemente, considerando a necessária visão de longo prazo e a manutenção do esforço observado, tanto em termos do estímulo à interlocução entre órgãos públicos e a integração das ações quanto do fomento à organização social. Assim, foi enfatizada a necessidade de fortalecimento institucional em todas as escalas territoriais (que necessitam de uma maior harmonização) e em todos os níveis federativos, principalmente o nacional, que tem o papel de coordenar um processo de planejamento estratégico e de concertação dos diversos atores.

O papel do BNDES foi analisado no sentido de vislumbrar como o Banco vem se enquadrando no paradigma do desenvolvimentismo do século 21 e como pode aproveitar as sinergias possíveis com as experiências de desenvolvimento territorial analisadas na pesquisa de campo. Dessa forma, além de um papel de fomento ao fortalecimento institucional em todas as escalas e níveis federativos, cabe ao BNDES um papel importante no apoio à elaboração do planejamento nacional de longo prazo, bem como à alocação de projetos com

objetivos de desenvolvimento regional¹²¹ e à adoção de boas práticas socioambientais por parte de seus beneficiários.

Como ressalva final, o fortalecimento institucional preconizado para as diversas escalas territoriais também deve ser considerado como prioritário no interior dos órgãos públicos federais, o BNDES incluso. Para além de uma atuação setorializada, essas organizações devem dar ênfase à capacitação dos corpos técnicos para a abordagem que integre os aspectos econômico, social, ambiental e territorial, incluindo o diálogo com os pares e com as IDTs em uma ampla concertação para a elaboração de um planejamento estratégico nacional. Isso implica na necessidade de investir na expansão das capacidades da burocracia pública, o que significa não apenas treinamento mas também, em alguns casos, a redução do número de cargos de livre nomeação¹²² e o estímulo mais firme à carreira pública com base na meritocracia.

¹²¹ Uma vez que as políticas voltadas diretamente ao tema, em geral, apesar do mérito, não possuem o mesmo alcance potencial de um grande investimento industrial ou de infraestrutura para a dinamização econômica do entorno territorial e o fortalecimento do seu tecido econômico.

¹²² Segundo Diniz (2007), os cargos de livre nomeação no Brasil sempre foram bastante superiores à maioria dos países, o que vem mantendo práticas clientelistas que restringem a capacidade de implementação de políticas públicas efetivas, em prejuízo do interesse público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios – repensando o desenvolvimento rural. In: *Economia Aplicada*, nº 2, vol. IV, pp. 379-397, São Paulo, 2000.

_____. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro e ABRAMOVAY, Ricardo. *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz e SOARES, Marcia Miranda. *Redes federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisa Nº 24, 2001.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e Reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. In: *Economia e Sociedade*, v. 14, Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, junho de 2000, pp. 127-152.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23.

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

_____. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. et al. (orgs.). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

_____. Gestão social e desenvolvimento sustentável dos territórios: os desafios da multidimensionalidade. Uma visão a partir do Brasil. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). *Série Desenvolvimento Rural Sustentável*, vol. 10. *Gestão Social dos Territórios*. Brasília: IICA, 2009, pp 35-51.

ARRAIS, Tadeu Alencar. Apontamentos Metodológicos sobre Desenvolvimento Regional. In: *Revista Bibliográfica de Geografía Y Ciencias Sociales*. Vol. XIV, nº 849. Universidad de Barcelona, nov-2009. Serie documental de GeoCrítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas pública? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v 11, n. 31, pp 44-66, 1996.

BATISTA, Jorge Chami. O BNDES e o desenvolvimento brasileiro, 1952-2002. In: REIS VELLOSO, João Paulo e ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti (orgs). *A promoção do desenvolvimento: os 50 anos do BNDES e do Banco do Nordeste*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2003, pp 35-78.

BECKER, Bertha. Síntese das contribuições da oficina da Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: *Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Anais da Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Brasília, 13-14 de novembro de 2003. Ministério da Integração Nacional / Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2005.

BENJAMIN, Cesar (org.). *A opção brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. 5ª edição.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *BNDES 40 anos: um agente de mudanças*. Rio de Janeiro: BNDES, 1992.

_____. *BNDES: 50 anos de desenvolvimento*. São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2002.

- _____. Relatório Anual 2004.
- _____. Planejamento Corporativo BNDES 2009-2014. BNDES, 2009.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm
- _____. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.
- _____. Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999.
- _____. Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000.
- _____. Decreto nº 4.854, de 08 de outubro de 2003.
- _____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.
- _____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.
- _____. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programas Regionais. Relatório de Gestão 2007/2010. Brasília, MI: dez. 2010. (2010b)
- _____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós-2010. Brasília: MI, nov. 2010. (2010a)
- _____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Contribuição de instituições públicas e privadas de ensino superior para a temática do desenvolvimento regional no Brasil. Brasília, abril de 2011. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/download/download.asp?endereco=/pdf/desenvolvimentoregional/oficina060411/Ubajara_LeiteMI.pdf&nome_arquivo=Ubajara_LeiteMI.pdf
- _____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Versão preliminar para discussão. Recife, 2006. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/pdf/desenvolvimentoregional/PNOT_19082006_Recife.ppt#1
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Resumo Executivo. Estudo da dimensão territorial do PPA. Brasília: SPI/MP, 2006.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume I - Sumário Executivo / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. In: São Paulo em Perspectiva, v. 20, nº 3, pp. 5-24, jul-set 2006.
- CAMPOLINA DINIZ, Clélio. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. Texto para discussão nº 159. CEDEPLAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte, 2001.
- _____. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: CASTRO, Ana Célia (org.). Desenvolvimento em Debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II, v. 3. Rio de Janeiro: Mauad / BNDES, 2002.
- _____. (org.). Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil. Brasília: Editora UnB, 2007.
- CANO, Wilson. Questão regional e política econômica nacional. In: CASTRO, Ana Célia (org.). Desenvolvimento em Debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II, v. 3. Rio de Janeiro: Mauad / BNDES, 2002.

- _____. Desconcentração produtiva regional do Brasil. São Paulo: UNESP, 2008.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e Democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: O Longo Caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- COSTA, Karen Fernandes. Mudança de rumo, mesma função - O BNDES na segunda metade da década de 1980. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2003. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais.
- COUTINHO, Luciano Galvão. Novas políticas para promoção de arranjos produtivos locais e a atuação do BNDES. In: CASSIOLATO, José Eduardo et. al. (orgs.). Arranjos produtivos locais: uma alternativa para o desenvolvimento: experiências de políticas. Volume 2. Rio de Janeiro: E-papers, 2009.
- CURRALERO, Cláudia Regina Baddini (1998). A atuação do Sistema BNDES como instituição financeira de fomento no período 1952-1996. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, novembro de 1998.
- DA SILVA, Luis Inácio Lula. Discurso proferido na abertura do II Salão dos Territórios, março 2010. Disponível em: <http://blog.planalto.gov.br/integra-do-discurso-do-presidente-lula-no-ii-salao-nacional-dos-territorios-rurais-territorios-da-cidadania-em-foco/>
- DIAS, Marcelo; FAVARETO, Arilson. Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil – novas instituições para o desenvolvimento rural? Relatório de pesquisa. Brasília: SDT/MDA, 2007.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. In: Dados, v. 38, nº3, pp 385-415. Rio de Janeiro, 1995.
- _____. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. In: Lua Nova, nº 45. São Paulo, 1998. Disponível em: www.scielo.br
- _____. Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais: Brasil Anos 90. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- _____. Empresário, democracia e desenvolvimento: tendências e desafios no limiar do novo milênio. Trabalho apresentado no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro, a realizar-se em Coimbra, entre 16 e 18 de setembro de 2004. Disponível em: <http://neic.iesp.uerj.br/textos/Empres%C3%A1rio,democracia%20e%20desenvolvimento.doc>
- _____. O Pós-Consenso de Washington, tendências e perspectivas: um balanço. In: DINIZ, Eli (org.) Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, pp 20-60.
- DOMINGUES, José Maurício. Regionalismos, poder de Estado e desenvolvimento. Observatório Político Sul-Americano (OPSA). Análise de Conjuntura nº 7, jun-2005.
- DRAIBE, Sônia Miriam e ARRETCHE, Marta. Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza en Brasil. In: RACZYNSKI, Dagmar (ed.). Estrategias para Combatir la Pobreza en America Latina: Programas, Instituciones y Recursos. Santiago, BID/CIEPLAN, 1995.
- ECHEVERRI, Rafael. A Gestão Social dos Territórios: O desafio da multidimensionalidade. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 10. Gestão Social dos Territórios. Brasília: IICA, 2009, pp. 25-34.
- _____. Emergência e evolução do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e dos Territórios da Cidadania. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). Série Desenvolvimento Rural

- Sustentável, vol. 12. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010, pp. 81-114.
- EVANS, Peter. O Estado Como Problema e Solução. In: Lua Nova, (28/29): pp. 107-156, dez.1993.
- _____. Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995
- _____. Government Action, social capital and development: reviewing evidence on synergy. World Development, v. 24, n. 6, 1996, p. 1119-1132.
- _____. In Search of the 21st Century Developmental State. University of Sussex. Center for Global Political Economy (CGPE). CGPE Working Paper n° 4, dec-2008.
- _____. Constructing the 21st century developmental state: potentialities and pitfalls. In: EDIGHEJI, Omano (org.). Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges. HSRC Press. Cape Town, 2010.
- FALCÃO MARTINS, Humberto. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro, 2003. Tese de Doutorado.
- _____. Reforma do Estado na Era FHC: Diversidade ou Fragmentação da Agenda de Políticas de Gestão Pública? In: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n° 10, jun-ago 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-10-JUNHO-2007-HUMBERTO%20MARTINS.pdf>
- FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. 10ª ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000. (Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).
- FAVARETO, Arílson. “Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil”. Documento de Trabajo n° 26. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - Rimisp, Santiago, Chile, 2009. (2009a)
- _____. Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial. Dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Território da Cidadania. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 10. Gestão Social dos Territórios. Brasília: IICA, 2009, pp 53-70. (2009b)
- _____. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? In: Estudos avançados, vol 24, n° 68. São Paulo: USP, 2010. Disponível em: www.scielo.br (2010a).
- _____. Tendências Contemporâneas dos Estudos e Políticas Sobre o Desenvolvimento Territorial. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 12. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010, pp. 15-46 (2010b)
- FERNANDES, Ana Cristina e CANO, Wilson. O movimento do pêndulo: justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo. In: CAMPOLINA DINIZ, Clélio e LEMOS, Mauro Borges (orgs.). Economia e Território. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005, pp 253-286.
- FERRAREZI, Elisabete. Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas. In: Revista do Setor Público, ano 54, n° 4. Brasília: ENAP, out-dez 2003, pp 4-22.
- FUNARO, Dilson. A Função Social do BNDES no Desenvolvimento Nacional. In: Revista de Finanças Públicas, ano XLV, n° 362, abr-jun 1985, pp 55-71.
- FURTADO, Celso. Um projeto para o Brasil. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

GALINDO, Osmil; OLIVEIRA, Fabio Pimentel de; Santos, VALDECI Monteiro dos. O Programa face às dinâmicas territoriais no Brasil: análise de quatro estudos de caso. In: INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA). Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 12. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, 2010, pp. 115-195.

GARSON, Sol. Regiões Metropolitanas: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GASPAR, Elvio e RAMOS, Ricardo. Desenvolvimento Regional e o Apoio aos APLs. Estudos e Pesquisas 375, Fórum Especial 2010 - Como Tornar o Brasil um País Desenvolvido, Fazendo Acontecer as Revoluções e Oportunidades do "Plano Nacional de Desenvolvimento". Disponível em: www.forumnacional.org.br/trf_arq.php?cod=EP03750

GOULART COUTINHO, Renata Buarque. Projetos sociais de empresas no Brasil: diferentes lentes para compreender os modelos de gestão e suas implicações. Rio de Janeiro: Departamento de Administração, IAG/PUC-RJ, 2005. Tese de Doutorado.

ISMAEL, Ricardo. O esvaziamento da dimensão territorial na redefinição do desenvolvimento brasileiro. Texto apresentado n 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, UNICAMP. Campinas, 2008. Disponível em: http://publique.rdc.puc-rio.br/desigualdadediversidade/media/Ismael_desdiv_n2.pdf

LASTRES, Helena Maria Martins; LEMOS, Cristina; KAPLAN, Eduardo; GARCEZ, Cristiane; MAGALHÃES, Walsey. O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais. In: ALÉM, Ana Cláudia e GIAMBIAGI, Fabio. O BNDES em um Brasil em transição. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, pp 437-451.

LEITÃO, Karina Oliveira. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2009. Tese de Doutorado

LIMA, Marco Antonio Albuquerque de Araujo. O desenvolvimento inacabado do Brasil: o BNDE e a Convenção do Crescimento de 1952 a 1978. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2006. Dissertação de mestrado.

MARTINS, Luciano. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma Visão Geral. Brasília, DF: ENAP, 1997. (Cadernos da ENAP, 8). Disponível em: <http://www.enap.gov.br>. Acesso em: 05 novembro 2003.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Distribuição de Renda como política de desenvolvimento. In: CASTRO, Ana Célia (org.). Desenvolvimento em Debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II, v. 3. Rio de Janeiro: Mauad / BNDES, 2002.

MELLO, Eduardo Bandeira e COSTA, Márcio Macedo. Os desafios da sustentabilidade ambiental e as políticas do BNDES. In: ALÉM, Ana Cláudia e GIAMBIAGI, Fabio. O BNDES em um Brasil em transição. Rio de Janeiro: BNDES, 2010, pp 387-405.

MANN, Michael. The Sources of Social Power, vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

MONTEIRO FILHA, Dulce e MODENESI, Rui Lyrio (orgs.). BNDES: Um Banco de Idéias. 50 anos refletindo o Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

NAJBERG, Sheila. Transformação do Sistema BNDES em Financiador do Setor Privado Nacional. In: MONTEIRO FILHA, Dulce e MODENESI, Rui Lyrio (orgs.). BNDES: Um Banco de Idéias. 50 anos refletindo o Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, pp 345-354.

NEVES, Roberto Oliveira das; LEAL, Rodrigo Mendes. Responsabilidade social de empresas no Brasil: um panorama dos investimentos sociais de empresas na comunidade. In: BNDES Setorial, n° 31, mar-2010, pp 411-448.

- _____. Investimento social não reembolsável do BNDES: a trajetória do Fundo Social até 2008. In: BNDES Setorial, n° 33, mar-2011, pp 225-260.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, n° 44, 1998.
- PALERMO, Vicente. Como se Governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo. In: Dados, v. 43, n° 3. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: www.scielo.br
- PEREIRA, Priscila de Góes. Território, Federalismo e Escala: Implicações para o processo recente de requalificação do planejamento governamental brasileiro. Universidad de Buenos Aires - UBA. XI Coloquio Internacional de Geocrítica 2010. Disponível em: <http://eventos.filo.uba.ar/index.php/geocritica/2010/paper/viewFile/422/178>
- PRUD'HOMME, Rémy. On the dangers of decentralization. World Bank, Transport Division, Transportation, Water and Urban Development Department. Policy Research Working Paper, n° 1.252, fev. 1994.
- PUTNAM, Robert. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. 3ª edição.
- RANGEL, Ignácio. A Inflação Brasileira. 5ª ed. São Paulo: Biental, 1986.
- RIBEIRO, Sheila. Quebrando paradigmas de elaboração e de execução de programas. Texto apresentado no IX Congresso Internacional do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD). Madrid, 2004. Disponível em: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/C LAD%20IX/documentos/ribeishe.pdf>
- RODRIK, Dani. "Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them." Paper presented at IMF conference, "Second-Generation Reforms", Washington, DC: November 8-9, 1999.
- ROTTA, Edemar. Desenvolvimento Regional e Políticas Sociais no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Serviço Social, 2007. Tese de Doutorado.
- SACHS, Ignacy; LOPES, Carlos; DOWBOR, Ladislau. Crises e oportunidades em tempos de mudança. Documento de referência para as atividades do núcleo Crises e Oportunidades no Fórum Social Mundial Temático. Bahia, janeiro de 2010. Disponível em: <http://dowbor.org/09fsmt7portuguespositionpaperldfinal.doc>
- SALM, Cláudio. Estagnação econômica, desemprego e exclusão social. In: SICSU, João; DE PAULA, Luiz Fernando e MICHEL, Renaut (orgs.). Novo-Desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Manole / Fundação Konrad Adenauer, 2005, pp 189-216.
- SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. 5ª reimpressão.
- SICSU, João; DE PAULA, Luiz Fernando e MICHEL, Renaut (orgs.). Novo-Desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Manole / Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- SILVA JR., Gilberto Oliveira da. BNDES: 50 anos de ordenamento do território brasileiro. In: SILVEIRA, Rogério; LAMOSO, Lisandra; MOURÃO, Paulo Fernando (orgs.). Questões nacionais e regionais do território brasileiro. São Paulo: Expressão Popular: UNESP: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2009, pp 63-82.
- SIMÕES, Rodrigo. Sistematização do painel "Distribuição de Renda e Redução das Disparidades Regionais". In: CASTRO, Ana Célia (org.). Desenvolvimento em Debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II, v. 3. Rio de Janeiro: Mauad / BNDES, 2002.
- SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. "Societal Accountability in Latin America." Journal of Democracy 11(4):147-158. Outubro de 2000.

SODRÉ, Antonio Carlos e ALVES, M^a Fernanda Colaço. Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União. In: RAC, Curitiba, v. 14, n. 3, art. 2, pp. 414-433, mai./jun 2010. Disponível em: www.anpad.org.br/rac

SOUZA, Celina. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. In: Dados, v. 41, n^o 3. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: www.scielo.br

VAINER, Carlos. Planejamento Territorial e Projeto Nacional: Os desafios da fragmentação. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 9, n. 1, mai-2007, pp 9-23.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila (1981). O BNDE e a industrialização brasileira: 1952-1961. Tese de Mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1981.

Outras páginas da Internet consultadas:

<http://agenciabrasil.ebc.com.br>

http://www.alcoa.com/brazil/pt/custom_page/environment_juruti.asp

<http://www.bndes.gov.br>

<http://www.ibge.gov.br>

<http://www.integracao.gov.br>

<http://www.ipeadata.gov.br>

<http://www.mda.gov.br>

<http://www.plataformabndes.org.br>

<http://www.sit.mda.gov.br>

<http://www.tesouro.gov.br>

ANEXOS

ANEXO 1 – Territórios Rurais e Territórios da Cidadania (em negrito e sublinhados)

Região	UF	Território	Nº de Municípios	População Total	População Rural	% Municípios c/piores IDEBs	% de Municípios c/ IDH < 0,60
CENTRO-OESTE	DF/GO/MG	<u>Das Águas Emendadas - DF/GO/MG</u>	11	2.898.988	146.190	0	0
CENTRO-OESTE	GO	<u>Chapada dos Veadeiros - GO</u>	8	62.656	20.546	25	0
CENTRO-OESTE	GO	Estrada De Ferro - GO	14	136.408	36.835	21	0
CENTRO-OESTE	GO	Médio Araguaia - GO	19	145.897	31.989	0	0
CENTRO-OESTE	GO	<u>Vale do Paranã - GO</u>	12	107.305	38.088	58	0
CENTRO-OESTE	GO	<u>Vale Do Rio Vermelho - GO</u>	16	156.393	33.059	6	0
CENTRO-OESTE	GO	Vale Do São Patrício - GO	14	201.714	30.380	0	0
CENTRO-OESTE	MS	<u>Cone Sul - MS</u>	8	137.215	37.053	50	0
CENTRO-OESTE	MS	<u>Da Reforma - MS</u>	11	230.739	59.653	45	0
CENTRO-OESTE	MS	<u>Grande Dourados - MS</u>	12	352.056	54.532	17	0
CENTRO-OESTE	MS	<u>Vale do Ivinhema - MS</u>	10	143.895	35.597	40	0
CENTRO-OESTE	MT	Alto Paraguai - MT	14	249.151	39.754	21	0
CENTRO-OESTE	MT	<u>Baixada Cuiabana - MT</u>	14	976.064	77.147	21	0
CENTRO-OESTE	MT	<u>Baixo Araguaia - MT</u>	15	125.127	51.355	20	0
CENTRO-OESTE	MT	Grande Cáceres - MT	20	286.168	73.272	15	0
CENTRO-OESTE	MT	<u>Noroeste - MT</u>	7	122.256	44.798	0	0
CENTRO-OESTE	MT	<u>Portal Da Amazônia - MT</u>	16	258.013	85.035	6	0
NORDESTE	AL	<u>Da Bacia Leiteira - AL</u>	11	125.693	59.046	64	73
NORDESTE	AL	<u>Do Agreste - AL</u>	16	578.296	256.791	69	81
NORDESTE	AL	<u>Do Alto Sertão - AL</u>	8	169.107	91.231	88	63
NORDESTE	AL	<u>Do Litoral Norte - AL</u>	12	180.788	55.706	100	67
NORDESTE	AL	<u>Do Médio Sertão - AL</u>	9	153.422	83.638	100	78
NORDESTE	AL	<u>Mata Alagoana - AL</u>	16	321.674	93.947	69	69
NORDESTE	BA	Bacia Do Jacuípe - BA	15	263.766	119.632	53	13
NORDESTE	BA	Bacia Do Rio Corrente - BA	11	200.872	107.479	18	0
NORDESTE	BA	<u>Baixo Sul - BA</u>	14	336.624	151.614	64	21
NORDESTE	BA	<u>Chapada Diamantina - BA</u>	24	376.467	189.114	25	17
NORDESTE	BA	<u>Do Sisal - BA</u>	20	582.331	333.149	85	35
NORDESTE	BA	<u>Irecê- BA</u>	20	403.070	155.392	15	30
NORDESTE	BA	<u>Litoral Sul - BA</u>	26	772.694	139.828	73	19
NORDESTE	BA	Piemonte Do Paraguaçu - BA	12	251.833	95.528	67	42
NORDESTE	BA	<u>Semi-árido Nordeste II - BA</u>	18	407.964	224.676	56	67
NORDESTE	BA	<u>Sertão do São Francisco - BA</u>	10	494.624	178.664	50	20
NORDESTE	BA	Sertão Produtivo - BA	19	444.616	201.347	21	5
NORDESTE	BA	<u>Velho Chico - BA</u>	16	370.102	197.622	56	19
NORDESTE	BA/PE	<u>Itaparica - BA/PE</u>	13	301.355	106.851	31	23
NORDESTE	CE	Baturité - CE	13	230.557	118.315	31	8
NORDESTE	CE	<u>Cariri - CE</u>	27	892.558	266.418	33	26
NORDESTE	CE	<u>Inhamuns Crateús - CE</u>	20	524.175	235.562	25	10
NORDESTE	CE	<u>Sertão Central - CE</u>	12	362.091	158.415	8	8

NORDESTE	CE	<u>Sertões De Canindé - CE</u>	6	195.314	86.314	17	17
NORDESTE	CE	<u>Sobral - CE</u>	17	450.391	128.767	6	18
NORDESTE	CE	<u>Vales do Curu e Aracatiagu - CE</u>	18	571.045	259.456	6	11
NORDESTE	MA	<u>Alto Turi e Gurupi - MA</u>	18	288.985	113.135	39	72
NORDESTE	MA	<u>Baixada Ocidental - MA</u>	19	388.861	206.007	32	58
NORDESTE	MA	<u>Baixo Parnaíba - MA</u>	16	411.525	219.641	38	100
NORDESTE	MA	<u>Campo e Lagos - MA</u>	12	319.761	181.264	33	58
NORDESTE	MA	<u>Cocais - MA</u>	17	767.787	233.853	71	88
NORDESTE	MA	<u>Lencóis Maranhenses/Munim - MA</u>	12	252.306	153.344	50	75
NORDESTE	MA	<u>Médio Mearim - MA</u>	16	262.320	110.335	13	75
NORDESTE	MA	<u>Vale Do Itapecuru - MA</u>	10	268.335	127.814	40	80
NORDESTE	PB	<u>Borborema - PB</u>	21	671.244	143.258	48	43
NORDESTE	PB	<u>Cariri Ocidental - PB</u>	17	121.544	45.483	12	29
NORDESTE	PB	Cariri Oriental - PB	14	83.670	40.748	29	14
NORDESTE	PB	<u>Curimataú - PB</u>	10	99.217	37.202	80	60
NORDESTE	PB	<u>Médio Sertão - PB</u>	24	232.614	55.707	63	54
NORDESTE	PB	<u>Zona Da Mata Norte - PB</u>	19	431.170	106.639	74	79
NORDESTE	PB	<u>Zona Da Mata Sul - PB</u>	13	990.875	55.741	46	54
NORDESTE	PE	Agreste Central - PE	11	709.321	115.522	45	27
NORDESTE	PE	<u>Agreste Meridional - PE</u>	20	587.086	257.840	45	75
NORDESTE	PE	Mata Norte - PE	19	577.793	135.717	47	16
NORDESTE	PE	<u>Mata Sul - PE</u>	19	468.853	134.707	37	42
NORDESTE	PE	<u>Sertão do Araripe - PE</u>	10	307.658	142.520	40	30
NORDESTE	PE	<u>Sertão Do Pajeú - PE</u>	20	395.293	153.673	15	25
NORDESTE	PE	<u>Sertão Do São Francisco - PE</u>	7	434.835	154.008	43	0
NORDESTE	PI	<u>Carnaubais - PI</u>	16	168.037	84.421	44	75
NORDESTE	PI	<u>Cocais - PI</u>	22	374.139	173.593	59	86
NORDESTE	PI	<u>Entre Rios - PI</u>	30	1.159.041	194.952	53	37
NORDESTE	PI	<u>Serra Da Capivara - PI</u>	18	140.761	79.133	50	44
NORDESTE	PI	Tabuleiros Do Alto Parnaíba - PI	12	80.859	22.725	25	8
NORDESTE	PI	<u>Vale do Canindé - PI</u>	17	121.120	62.858	29	71
NORDESTE	PI	<u>Vale do Guaribas - PI</u>	39	340.286	180.816	33	72
NORDESTE	PI	Vale do Sambito - PI	15	113.342	45.601	33	47
NORDESTE	RN	<u>Açu-Mossoró - RN</u>	14	455.589	87.030	57	0
NORDESTE	RN	<u>Alto Oeste - RN</u>	30	196.280	69.115	53	13
NORDESTE	RN	<u>Mato Grande - RN</u>	15	223.761	114.246	87	47
NORDESTE	RN	<u>Potengi - RN</u>	11	82.277	37.895	64	27
NORDESTE	RN	<u>Seridó - RN</u>	25	295.748	70.676	36	8
NORDESTE	RN	<u>Sertão Do Apodi - RN</u>	17	157.247	55.790	59	12
NORDESTE	RN	Trairí - RN	15	141.860	47.982	40	13
NORDESTE	SE	<u>Alto Sertão - SE</u>	7	146.529	78.198	86	86
NORDESTE	SE	<u>Baixo São Francisco - SE</u>	14	125.193	52.536	57	29
NORDESTE	SE	<u>Sertão Ocidental - SE</u>	19	455.524	193.099	68	26
NORDESTE	SE	<u>Sul Sergipano - SE</u>	12	279.015	123.736	50	33
NORTE	AC	<u>Alto Acre e Capixaba - AC</u>	5	67.465	24.643	100	0
NORTE	AC	Baixo Acre - AC	6	408.970	65.940	67	0
NORTE	AC	<u>Vale Do Juruá - AC</u>	5	131.396	55.742	100	60

NORTE	AM	<u>Alto Juruá - AM</u>	4	83.267	33.627	75	100
NORTE	AM	<u>Baixo Amazonas - AM</u>	7	242.180	103.711	14	0
NORTE	AM	<u>Madeira - AM</u>	5	165.027	75.111	60	0
NORTE	AM	<u>Manaus e Entorno - AM</u>	13	2.159.393	187.755	62	0
NORTE	AM	Médio Juruá - AM	3	44.562	14.648	33	100
NORTE	AM	<u>Rio Negro da Cidadania Indígena - AM</u>	3	81.148	44.129	33	67
NORTE	AM	Mesorregião Alto Solimões - AM*	9	224.068	94.007	56	67
NORTE	AP	<u>Centro Oeste - AP</u>	4	37.779	14.314	50	0
NORTE	AP	<u>Dos Lagos - AP</u>	3	24.223	8.929	67	0
NORTE	AP	Extremo Norte - AP	2	29.390	8.216	100	0
NORTE	AP	<u>Sul Do Amapá - AP</u>	3	69.280	12.858	67	0
NORTE	PA	<u>Baixo Amazonas - PA</u>	12	678.936	271.161	50	0
NORTE	PA	<u>Baixo Tocantins - PA</u>	11	739.881	390.579	73	0
NORTE	PA	<u>BR 163 - PA</u>	6	209.209	91.825	83	0
NORTE	PA	<u>Marajó - PA</u>	16	487.161	275.700	69	19
NORTE	PA	<u>Nordeste Paraense - PA</u>	20	734.545	353.352	70	15
NORTE	PA	<u>Sudeste Paraense - PA</u>	14	634.707	179.680	57	7
NORTE	PA	<u>Sul Do Pará/Alto Xingu - PA</u>	15	473.042	173.040	47	0
NORTE	PA	<u>Transamazônica - PA</u>	10	340.056	154.179	80	0
NORTE	RO	<u>Central - RO</u>	13	321.719	106.764	54	0
NORTE	RO	<u>Madeira Mamoré - RO</u>	5	519.099	61.701	80	0
NORTE	RO	Rio Machado - RO	7	165.801	46.309	0	0
NORTE	RO	<u>Vale Do Jamarí - RO</u>	9	222.665	85.599	67	0
NORTE	RR	<u>Sul De Roraima - RR</u>	5	65.613	31.491	80	0
NORTE	RR	<u>Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos - RR</u>	3	27.521	19.611	67	33
NORTE	TO	APA Cantão - TO	9	41.297	19.549	0	0
NORTE	TO	<u>Bico Do Papagaio - TO</u>	25	196.389	66.533	32	36
NORTE	TO	<u>Jalapão - TO</u>	8	30.644	11.551	50	25
NORTE	TO	Médio Araguaia - TO	10	47.219	18.986	10	0
NORTE	TO	<u>Sudeste - TO</u>	21	123.805	35.085	5	0
SUDESTE	ES	<u>Caparaó - ES</u>	11	179.622	68.230	45	0
SUDESTE	ES	Das Montanhas e Águas do Espírito - ES	13	322.408	146.279	23	0
SUDESTE	ES	Juparanã - ES	7	308.392	56.216	0	0
SUDESTE	ES	<u>Norte - ES</u>	17	440.148	130.141	47	0
SUDESTE	ES	Pólo Colatina - ES	12	260.427	81.945	8	0
SUDESTE	ES	Sul Litorâneo - ES	8	246.541	47.063	38	0
SUDESTE	MG	<u>Alto Jequitinhonha - MG</u>	20	270.516	97.184	0	0
SUDESTE	MG	<u>Alto Rio Pardo - MG</u>	15	192.118	86.210	7	20
SUDESTE	MG	Alto Suaçui Grande - MG	7	60.067	32.555	14	0
SUDESTE	MG	<u>Baixo Jequitinhonha - MG</u>	16	179.711	51.457	6	6
SUDESTE	MG	<u>Médio Jequitinhonha - MG</u>	19	287.396	128.117	5	0
SUDESTE	MG	Médio Rio Doce - MG	17	361.451	45.436	12	0
SUDESTE	MG	<u>Noroeste De Minas - MG</u>	22	313.495	82.938	5	0
SUDESTE	MG	São Mateus - MG	11	79.671	21.855	0	0
SUDESTE	MG	Serra do Brigadeiro - MG	9	184.757	49.863	0	0

SUDESTE	MG	<u>Serra Geral - MG</u>	16	285.678	105.196	13	13
SUDESTE	MG	<u>Sertão de Minas - MG</u>	17	247.546	45.804	0	0
SUDESTE	MG	<u>Vale Do Mucuri - MG</u>	27	438.247	149.091	19	19
SUDESTE	RJ	Baía de Ilha Grande - RJ	5	430.502	39.127	40	0
SUDESTE	RJ	<u>Noroeste - RJ</u>	13	317.476	55.149	0	0
SUDESTE	RJ	<u>Norte - RJ</u>	9	849.302	100.716	56	0
SUDESTE	SP	Andradina - SP	11	181.704	21.458	0	0
SUDESTE	SP	Noroeste Paulista - SP	36	266.894	30.599	0	0
SUDESTE	SP	<u>Pontal Do Paranapanema - SP</u>	32	583.766	59.911	3	0
SUDESTE	SP	<u>Sudoeste Paulista - SP</u>	15	312.073	67.415	0	0
SUDESTE	SP	<u>Vale Do Ribeira - SP</u>	25	443.325	114.995	4	0
SUL	PR	Caminhos do Tibagi - PR	8	181.211	49.071	0	0
SUL	PR	<u>Cantuquiriguacu - PR</u>	20	232.546	107.473	10	0
SUL	PR	Centro Sul - PR	12	236.789	106.426	8	0
SUL	PR	<u>Norte Pioneiro - PR</u>	29	312.660	77.149	14	0
SUL	PR	<u>Paraná Centro - PR</u>	18	341.696	108.788	11	0
SUL	PR	Sudoeste Paranaense - PR	42	587.505	174.881	5	0
SUL	PR	<u>Vale Do Ribeira - PR</u>	7	100.880	43.131	43	0
SUL	RS	Alto Uruguai - RS	32	221.450	62.905	3	0
SUL	RS	Centro Serra - RS	12	79.332	41.981	0	0
SUL	RS	<u>Médio Alto Uruguai - RS</u>	34	189.946	91.610	6	0
SUL	RS	Missões - RS	25	248.068	72.151	4	0
SUL	RS	<u>Noroeste Colonial - RS</u>	34	373.369	99.695	3	0
SUL	RS	<u>Região Central - RS</u>	34	647.823	125.974	9	0
SUL	RS	<u>Zona Sul Do Estado - RS</u>	25	863.956	151.765	36	0
SUL	SC	Alto Uruguai - SC	16	146.022	51.026	6	0
SUL	SC	Alto Vale do Itajaí - SC	32	299.259	112.991	3	0
SUL	SC	Alto Vale do Rio do Peixe - SC	13	205.239	37.294	31	0
SUL	SC	<u>Meio Oeste Contestado - SC</u>	29	271.996	72.666	17	0
SUL	SC	Oeste Catarinense - SC	25	325.747	73.029	16	0
SUL	SC	Planalto Catarinense - SC	13	122.479	25.149	31	0
SUL	SC	<u>Planalto Norte - SC</u>	14	357.082	84.430	7	0
SUL	SC	Serra Catarinense - SC	18	286.291	50.451	6	0

2.509 55.181.171 16.559.656

Fonte de Dados: Número de Municípios: IBGE, 2010. População Total: IBGE, 2010.

ANEXO 2 – Ações oferecidas no âmbito do Programa Territórios da Cidadania

Direitos e Desenvolvimento Social

- 1 Fomento às Ações de Acesso e Manutenção dos Benefícios Sociais e Previdenciários
- 2 Registro Civil de Nascimento de Povos Indígenas - RCNI
- 3 Localização e Proteção de Povos Indígenas Isolados ou de Recente Contato
- 4 Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)
- 5 Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas
- 6 Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família
- 7 Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência
- 8 Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa
- 9 Programa de Atenção Integral à Família
- 10 Serviço Socioeducativo do PETI
- 11 Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada
- 12 Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS

Organização Sustentável da Produção

- 13 Aquisição de Imagens ALOS para o Marajó
- 14 Aquisição de Produtos Agropecuários
- 15 Apoio a Projetos de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para Inserção Social
- 16 Desenvolvimento de Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER nas Regiões Produtoras de Cacau do Brasil
- 17 Desenvolvimento de Pesquisa e Geração de Tecnologias Agrícolas Sustentáveis nas Regiões Produtoras de Cacau do Brasil
- 18 Desenvolvimento de Ações de Controle Integrado da Doença Vassoura de Bruxa nas Regiões Produtoras de Cacau do Brasil
- 19 Desenvolvimento de Potencialidades Agroenergéticas das Regiões Produtoras de Cacau do Brasil
- 20 Aquisição de Máquinas e Equipamentos
- 21 Programa Embrapa Agrofuturo - Núcleos Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar
- 22 Desenvolvimento de Ensino Técnico Profissional nas Regiões Produtoras de Cacau do Brasil
- 23 Sistemas de Produção Sustentável
- 24 Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural
- 25 Programa de Implementação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - CVT
- 26 Apoio a Pesquisa e Inovação em Arranjos Produtivos Locais - APL's
- 27 Cresce Nordeste
- 28 Nordeste Territorial
- 29 Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais - CONVIVER
- 30 Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais - PROMESO
- 31 Promoção da Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER
- 32 Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aqüicultura
- 33 Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs)
- 34 Primeiro Emprego - Projeto Amanhã
- 35 Implementação da Criação Intensiva de Peixes em Tanques-Rede em Rios e Grandes Reservatórios
- 36 Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) - Organização Social
- 37 Aproveitamento de Canais de Perímetros de Irrigação para Piscicultura
- 38 Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas
- 39 Apoio e Implantação de Infraestrutura Aqüícola e Pesqueira
- 40 Capacitação de Profissionais de Aqüicultura e Pesca
- 41 Apoio à Assistência Técnica e Extensão Pesqueira
- 42 Monitoramento da Atividade Aqüícola e Pesqueira
- 43 Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Pesqueira
- 44 Fomento a Unidades Produtoras de Formas Jovens de Organismos Aquáticos
- 45 Implantação da Aqüicultura em Águas Públicas
- 46 Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Aqüícola
- 47 Registro Geral da Pesca
- 48 Estudo para o Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e Pesca
- 49 Implantação de Unidades Demonstrativas de Aqüicultura

- 50 Apoio a Unidades de Ensino em Aqüicultura e Pesca
- 51 Apoio à Renovação da Frota Artesanal
- 52 Fomento a Atividades Pesqueiras e Aqüícolas sob Formas Associativas
- 53 Apoio a Projetos Demonstrativos na Atividade da Pesca
- 54 Crédito Pronaf
- 55 Assistência Técnica e Capacitação de Assentados
- 56 ATER/Agricultores Familiares
- 57 Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais
- 58 Programa de Aquisição de Alimentos - PAA
- 59 Garantia Safra
- 60 Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos
- 61 Projeto Dom Helder Câmara
- 62 Biodiesel
- 63 Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais
- 64 Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária
- 65 Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais
- 66 Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar
- 67 Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária
- 68 Terra Sol
- 69 Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas
- 70 Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas
- 71 Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Leite
- 72 PAA - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar
- 73 Fomento à Gestão Ambiental em Terras Indígenas
- 74 Curso de Capacitação em Manejo Florestal e Agrofloresta para Agentes de ATES/ATER
- 75 Apoio à Produção e ao Uso Sustentável em Unidades de Conservação Federais
- 76 Capacitação de Comunidades Tradicionais
- 77 Gestão de Conselhos nas Unidades de Conservação Federais
- 78 Fomento a Projetos Demonstrativos na Amazônia e na Mata Atlântica
- 79 Elaboração de Termos de Compromisso entre Comunidades Tradicionais e a Gestão de Unidades de Conservação
- 80 Construção e Implementação de Planos de Gestão Integrada (Plano de Administração Conjunta) de Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas
- 81 Apoio ao Desenvolvimento do Ecoturismo de Base Comunitária
- 82 Capacitação em Ecoturismo
- 83 Qualificação do Jovem para o Mercado de Trabalho
- 84 Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanseQs)
- 85 Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores visando a Inserção no Mercado de Trabalho (PlanteQs)
- 86 Fomento a Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários
- 87 Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária - SIES
- 88 Formação de Formadore(a)s, Educadore(a)s e Gestore(a)s Público(a)s para Atuação em Economia Solidária

Saúde, Saneamento e Acesso à Água

- 89 Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Esgotamento Sanitário
- 90 Programa de Revitalização do São Francisco e Parnaíba - Água para Todos
- 91 Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Resíduos Sólidos
- 92 Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Processos Erosivos
- 93 Projeto de Irrigação Sampaio (1.000 ha) na região do Bico do Papagaio no Estado do Tocantins
- 94 Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família
- 95 Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à População dos Territórios da Cidadania
- 96 Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios de até 50.000 hab., exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)

- 97 Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios de até 50.000 hab exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE)
- 98 Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica
- 99 Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Especiais - Assentamentos e Comunidades Rurais
- 100 Ampliação da Cobertura Vacinal da População dos Territórios da Cidadania
- 101 Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Rurais e Áreas Especiais - Quilombolas
- 102 Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle de Doença de Chagas
- 103 Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos
- 104 Ampliação do Acesso da População dos Territórios da Cidadania à Atenção à Saúde Mental por meio da Implantação dos Centros de Atenção Psicossocial - CAPS
- 105 Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica por meio dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF
- 106 Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Indígenas
- 107 Ampliação dos Centros de Especialidades Odontológicas (CEOs) - Programa Brasil Sorridente nos municípios dos Territórios da Cidadania que cumpram os critérios para os Centros de Atenção Especializada em Odontologia
- 108 Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos Essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil
- 109 Saneamento nas Escolas
- 110 Qualidade da Água
- 111 Drenagem em Municípios com Alta Incidência de Malária
- 112 Ampliação do Acesso da População dos Territórios da Cidadania aos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192
- 113 Programa Cisternas
- 114 Acesso à Água para a Produção de Alimentos (2ª Água)
- 115 Atlas do Abastecimento Urbano de Água - Complementação para o Brasil

Educação e Cultura

- 116 Programa Nacional de Inclusão Digital
- 117 Cine Mais Cultura
- 118 Edital das Culturas Populares
- 119 Instalação de Bibliotecas Públicas
- 120 Modernização de Bibliotecas Públicas
- 121 Revelando os Brasis
- 122 Pontos de Cultura
- 123 Expansão das Escolas Técnicas
- 124 Proinfância
- 125 Programa Dinheiro Direto na Escola
- 126 Brasil Alfabetizado
- 127 ProJovem Campo - Saberes da Terra
- 128 ProInfo Rural e Urbano
- 129 Escola Ativa
- 130 Construção de Escolas no Campo
- 131 Construção de Escolas em Comunidades Quilombolas
- 132 Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior
- 133 Salas de Recursos Multifuncionais
- 134 Construção de Escolas em Comunidades Indígenas
- 135 Caminho da Escola
- 136 Programa BNB Cultura 2010 - Parceria BNDES
- 137 Implantação de Pontos de Cultura Indígena
- 138 Implantação/Implementação dos Territórios Etnoeducacionais
- 139 Apoio a Estudantes Indígenas Fora da Aldeia
- 140 Curso de Formação de Professores Indígenas (Magistério e Licenciatura)
- 141 Operação do Sistema de Acesso Banda Larga
- 142 Implantação de Telecentros para Acesso a Serviços Públicos
- 143 Capacitação de Multiplicadores

- 144 Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária
- 145 Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social.
- 146 Programa Arca das Letras
- 147 Articulação para Implantação das Casas Digitais Rurais

Infraestrutura

- 148 Implementação do Programa de Moradia
- 149 PAC - Urbanização de Favelas e Saneamento Integrado (contratações 2007 e 2008)
- 150 PRÓ-MORADIA - Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (contratações 2007, 2008 e 2009)
- 151 FNHIS - Urbanização de Assentamentos Precários (contratações de 2007, 2008 e 2009)
- 152 FNHIS - Habitação de Interesse Social (contratações 2007, 2008 e 2009)
- 153 FNHIS - Planos Habitacionais de Interesse Social (contratações 2007, 2008 e 2009)
- 154 FNHIS - Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (contratações 2007 e 2008)
- 155 Instalação de Postos de Serviços de Telecomunicações - PST
- 156 Programa Luz Para Todos
- 157 Reestruturação de Unidades Produtivas Financiadas pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária
- 158 Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas
- 159 Implantação e Recuperação de Infraestrutura de Projetos de Assentamento
- 160 Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento

Apoio à Gestão Territorial

- 161 Programa de Monitoramento de Áreas Especiais - ProAE
- 162 Programa SipamCidade
- 163 Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais - PDFF
- 164 Diagnóstico Etnoambiental em Terras Indígenas
- 165 Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios
- 166 Formação de Agentes de Desenvolvimento
- 167 Apoio às Organizações das Comunidades Tradicionais
- 168 Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios
- 169 Apoio à Elaboração dos Programas Territoriais de Pesca e Aquicultura

Ações Fundiárias

- 170 Regularização de Terras Indígenas
- 171 Demarcação de Terras Indígenas
- 172 Identificação de Terras Indígenas
- 173 Obtenção de Terras para Assentamento de Trabalhadores Rurais
- 174 Terra Legal - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais na Amazônia Legal
- 175 Programa Nacional de Crédito Fundiário
- 176 Pagamento de Indenização aos Ocupantes das Terras Demarcadas e Tituladas aos Remanescentes Quilombolas
- 177 Georreferenciamento da Malha Fundiária Nacional
- 178 Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos
- 179 Regularização Fundiária de Imóveis Rurais
- 180 Terra Legal - Regularização Fundiária de Núcleos Urbanos na Amazônia Legal

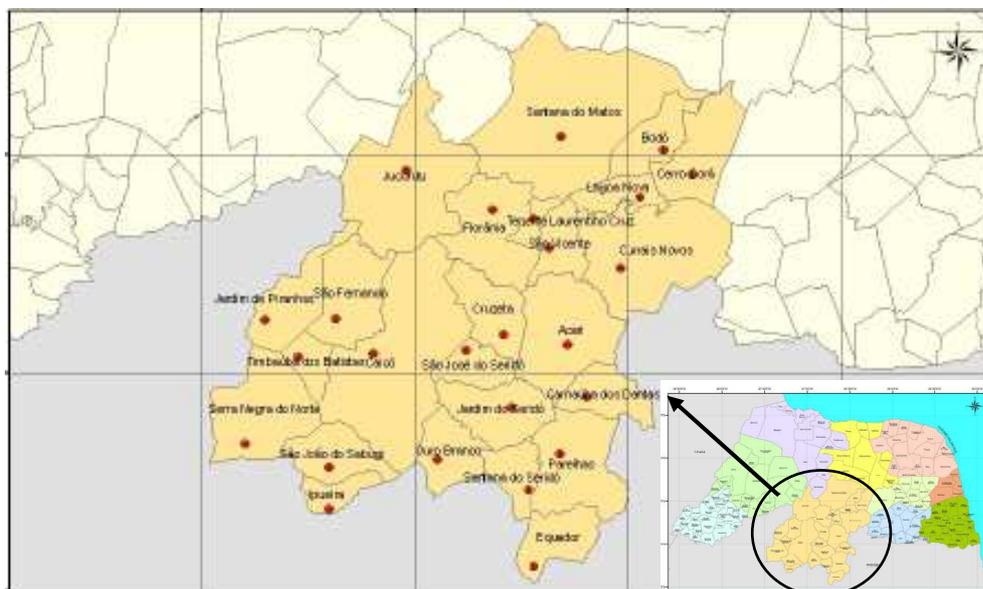
ANEXO 3 – Lista dos entrevistados

	Entrevistado	Instituição	Município	Território	Data da entrevista
1	Roberto Marinho	Ministério do Trabalho e Emprego - MTE	Brasília-DF	-	24/01/2011
2	Janine Mello	Casa Civil da Presidência da República - CC/PR	Brasília-DF	-	25/01/2011
3	Manoel Vital Filho	Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Brasília-DF	-	25/01/2011
4	Léa Contier de Freitas	Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT	Brasília-DF	-	25/01/2011
5	Arnaldo Faria	Ministério das Minas e Energia - MME	Brasília-DF	-	25/01/2011
6	Humberto Oliveira	Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Brasília-DF	-	25/01/2011
7	Roseli Andrade	Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA	Brasília-DF	-	26/01/2011
8	Thais Mello	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	Brasília-DF	-	26/01/2011
9	Renato Saraiva	Ministério do Meio Ambiente - MMA	Brasília-DF	-	26/01/2011
10	Paula Ravanelli	Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República - SRI/PR	Brasília-DF	-	26/01/2011
11	Kátia Silva	Ministério do Turismo - Mtur	Brasília-DF	-	26/01/2011
12	Roberto Vizontim	Ministério do Meio Ambiente - MMA	Brasília-DF	-	27/01/2011
13	Ronaldo Garcia	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	Brasília-DF	-	27/01/2011
14	Arnoldo Campos	Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA	Brasília-DF	-	27/01/2011
15	Henrique Villa	Ministério da Integração Nacional - MI	Brasília-DF	-	27/01/2011
16	Leandro Couto	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG	Brasília-DF	-	27/01/2011
17	Marcio Gimene	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG	Brasília-DF	-	27/01/2011
18	Thiago Varanda	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS	Brasília-DF	-	27/01/2011
19	Tânia Bacelar	Ex- Ministério da Integração Nacional - MI / UFPE	Recife-PE	-	15/03/2011
20	Marcia Damo	Ex- Ministério da Integração Nacional - MI	Florianópolis-SC	-	16/03/2011
21	Jonas	Secretaria de Governo Juruti / CODETER	Juruti-PA	Baixo Amazonas/PA	22/03/2011
22	Francisco	Pescador / CONJUS / CODETER	Juruti-PA	Baixo Amazonas/PA	23/03/2011
23	Raimundo	Articulador Territorial MDA	Santarém-PA	Baixo Amazonas/PA	23/03/2011
24	Emídio	Articulador Territorial MDA	Caicó-RN	Seridó/RN	31/03/2011
25	Diana	Secretaria Infraestrutura São José do Seridó / CODETER	Caicó-RN	Seridó/RN	01/04/2011
26	Marcos	UFRN / Vereador / CODETER / FMR	Caicó-RN	Seridó/RN	01/04/2011
27	Galvão	OSCIP / CODETER / FMR	Caicó-RN	Seridó/RN	01/04/2011
28	Poliana	EMATER / CODETER	Caicó-RN	Seridó/RN	01/04/2011
29	Pedro	EMATER / CODETER	Caicó-RN	Seridó/RN	01/04/2011
30	Patrícia Patrício	Articulador Territorial MDA	Bocaiúva do Sul-PR	Vale do Ribeira/PR	04/04/2011

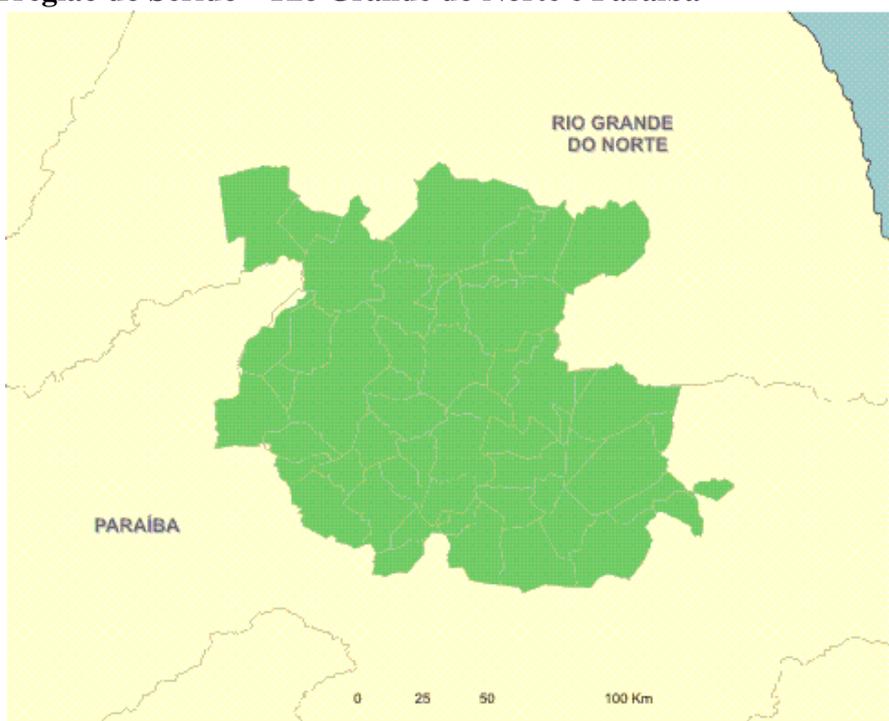
31	Alexandre	Sindicato Trabalhadores Rurais / CODETER	Bocaiúva do Sul-PR	Vale do Ribeira/PR	04/04/2011
32	Lucimeri Franco	Prefeitura de Bocaiúva do Sul / CODETER / FMR	Bocaiúva do Sul-PR	Vale do Ribeira/PR	04/04/2011
33	Fabiano	UFPR / CODETER	Bocaiúva do Sul-PR	Vale do Ribeira/PR	04/04/2011
34	Angela Macedo	BNDES	Rio de Janeiro-RJ	-	20/04/2011
35	Débora Albuquerque	BNDES	Rio de Janeiro-RJ	-	09/05/2011
36	Gustavo dos Santos	BNDES	Rio de Janeiro-RJ	-	10/05/2011
37	Ana Christina Maia	BNDES	Rio de Janeiro-RJ	-	21/03/2011

Anexo 4 – Mapas dos Territórios da Cidadania visitados na pesquisa de campo

a.1. – Território da Cidadania do Seridó – Rio Grande do Norte¹²³



a.2. – Mesorregião do Seridó – Rio Grande do Norte e Paraíba¹²⁴



¹²³ Acari, Bodó, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Cruzeta, Currais Novos, Equador, Florânia, Ipuera, Jardim de Piranhas, Jardim do Seridó, Jucurutu, Lagoa Nova, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Matos, Santana do Seridó, São Fernando, São João do Sabugi, São José do Seridó, São Vicente, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz e Timbaúba dos Batistas.

¹²⁴ Os mesmos acima, mais Augusto Severo, São Tomé e Triunfo Potiguar, no Rio Grande do Norte, e Arara, Baraúna, Barra de Santa Rosa, Cubati, Cuité, Damião, Frei Martinho, Juazeirinho, Junco do Seridó, Nova Floresta, Nova Palmeira, Olivedos, Pedra Lavrada, Picuí, Pocinhos, Remigio, Salgadinho, Santa Luzia, São José do Sabugi, São Mamede, Seridó, Soledade, Sossego, Tenório, e Várzea, na Paraíba.

b.1. – Território da Cidadania do Vale do Ribeira - Paraná¹²⁵



b.2. – Mesorregião Vale do Ribeira/Guaraqueçaba – Paraná e São Paulo¹²⁶



¹²⁵ Bocaíuva do Sul, Tunas do Paraná, Adrianópolis, Rio Branco do Sul, Itaperuçu, Cerro Azul e Dr. Ulisses.

¹²⁶ Os mesmos acima mais Antonina, Campina Grande do Sul, Guaraqueçaba, Guaratuba, Matinhos, Morretes, Paranaguá, Pontal do Paraná e Quatro Barras, no Paraná, e Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itaoca, Itapirapuã Paulista, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Juitituba, Miracatu, Pariqueira-Açu, Pedro de Toledo, Registro, Ribeira, São Lourenço da Serra, Sete Barras e Tapiraí, em São Paulo.

c. - Território da Cidadania do Baixo Amazonas do Pará

