



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ  
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO – PPED

**RICARDO ANTÔNIO DE SOUZA KARAM**

A ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL:  
UMA ANÁLISE DA DIVERSIDADE INSTITUCIONAL NA AGENDA BRASILEIRA

RIO DE JANEIRO  
2012

**Ricardo Antônio de Souza Karam**

**A ECONOMIA POLÍTICA DO  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA  
ANÁLISE DA DIVERSIDADE  
INSTITUCIONAL NA AGENDA BRASILEIRA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: **Eli Roque Diniz**

RIO DE JANEIRO  
2012

**Ricardo Antônio de Souza Karam**

**A ECONOMIA POLÍTICA DO  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: UMA  
ANÁLISE DA DIVERSIDADE  
INSTITUCIONAL NA AGENDA BRASILEIRA**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em     /     / 2012

---

Professora Eli Roque Diniz, Doutora em Ciência Política, PPED/UFRJ

---

Professora Renata Lèbre La Rovere, Doutora em Economia, PPED/UFRJ

---

Professora Maria Antonieta Parahyba Leopoldi, Doutora em Ciência Política, PPED/UFRJ

---

Amélia Cohn, Doutora em Sociologia, Universidade de São Paulo

---

Tânia Bacelar de Araújo, Doutora em Economia, Universidade Federal de Pernambuco

A Ana Laura e Helena,  
pela infinita paciência e  
apoio incondicional.

## Agradecimentos

À Eli Roque Diniz, por colocar a meu dispor todo o seu talento e experiência como mestra, pesquisadora e orientadora, e também por tornar realidade um sonho antigo ao viabilizar um centro de excelência como o PPED.

Pela mesma razão, estendo a gratidão à Ana Célia Castro, que foi muito além de suas obrigações como docente e coordenadora, mostrando incomparável sensibilidade e desprendimento diante das angústias e ansiedades comuns a todos que se dedicam a um projeto repleto de desafios como um doutorado.

À Amélia Cohn, cuja influência intelectual foi decisiva para me motivar a ingressar neste curso e concluí-lo.

A todo o corpo docente do Programa, em especial as professoras Maria Antonieta Leopoldi, Renata Rovere, Lena Lavinias, Silvana de Paula e Maria Lúcia Werneck, com as quais tive o privilégio de aprender e debater em altíssimo nível temas de grande relevância no contexto contemporâneo. Minha formação não seria a mesma sem tal experiência.

A Tânia Bacelar de Araújo, Antônio Carlos Galvão, Joaquim Soriano, Henrique Villa Ferreira, Ronaldo Garcia, Crispim Moreira, Margarete Gandini, Helena Lastres e Cristiane Garcez, profissionais extremamente atarefados que tiveram a generosidade de me conceder horas preciosas de seu disputado tempo.

Ao Raul Murilo Curvo, por me ajudar a relativizar o peso dos assuntos de mênâ.

À Maria Antonieta Pimenta, pelo estímulo constante.

Aos colegas do mestrado e do doutorado, cujo convívio deixará saudades, tanto pelas estimulantes atividades acadêmicas quanto pelos momentos de descontração num dos mais agradáveis *campi* deste país, ajudando a amenizar a saudade da família distante.

Aos amigos João Rocha, Sérgio Arruda, Maria Fonseca, Guilherme Rocha, Roberto Garibe, Tiago Falcão Silva, Luiz Felipe Giesteira e Trajano Quinhões, pelo apoio e valiosos comentários, sugestões e críticas.

Ao Luis Eduardo Potsch de Carvalho e Silva, orientador honorário.

À minha mãe, Anna Maria, e meus irmãos Maurício, Cláudia e Aurora.

Por fim, a todos que, direta ou indiretamente, colaboraram para a viabilização desta empreitada.

## RESUMO

KARAM, Ricardo Antônio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira.** Rio de Janeiro, 2012. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012

Após ser praticamente banida do debate político e acadêmico no passado recente, a questão regional foi reintroduzida na agenda pública com a posse do presidente Lula, em 2003, resultando no lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR.

Contudo, a PNDR teve sua consolidação prejudicada por uma série de obstáculos estruturais e conjunturais, dentre os quais se destaca a concorrência institucional de uma nova geração de programas orientados pela dimensão territorial nos três níveis de governo, desenhados de acordo com lógicas próprias e atendendo a públicos-alvo específicos, fenômeno que ganha força desde a década de 1990, no bojo do paradigma tecnoeconômico contemporâneo.

Por meio de uma abordagem que privilegiou a análise institucional sob o marco teórico-conceitual da economia política institucionalista, com destaque para categorias como ideias, atores e interesses, esta tese investiga um grupo de seis políticas e programas executados pelo governo federal no período 2003-2010, no âmbito dos ministérios da Integração Nacional (Política Nacional de Desenvolvimento Regional); do Desenvolvimento Agrário (Programa Territórios da Cidadania); do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local); do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais); bem como do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Política de Dinamização Regional e Política para Apoio a Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento Local).

As principais constatações apontaram para uma grande desarticulação entre as iniciativas, com sobreposição de públicos-alvo e escalas de intervenção, conflitos de interesses, redundância de ações, ausência de agenda comum, além de fragilidades organizacionais generalizadas. Embora reconhecendo-se a legitimidade da existência de múltiplos interesses no

processo de formulação de políticas públicas, o grau de fragmentação detectado sugere que a ação governamental dificilmente logrará êxito na redução das disparidades regionais/territoriais como pretendido, principalmente à luz da inexistência de institucionalidades capazes de mediar as tensões presentes.

Palavras-Chave: Território. Desenvolvimento. Intuições. Ideias. Atores. Interesses.

## ABSTRACT

KARAM, Ricardo Antônio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira.** Rio de Janeiro, 2012. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012

After being virtually banished from the political and academic debate in the recent past, the regional inequality issue was reintroduced in the public agenda with Lula's Government in 2003, who launched the National Policy for Regional Development.

However, the National Policy had its consolidation impaired by a number of structural and economic obstacles, among which stands out institutional competition for a new generation of programs targeted by the territorial dimension in the three levels of government, designed according to its own logics and attending specific beneficiaries, a phenomenon that is gaining momentum since the 1990 decade.

Through an approach that focused on institutional analysis under a theoretical framework of the institutional political economy, especially in categories such as ideas, interests and actors, the present thesis investigates a group of six policies and programs implemented by the federal government in the period 2003-2010 under the ministries of Integração Nacional (Política Nacional de Desenvolvimento Regional); Desenvolvimento Agrário (Programa Territórios da Cidadania); Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local); Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais); as well as the bank BNDES (Política de Dinamização Regional e Política para Apoio a Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento Local).

The main findings pointed to a large mismatch between the initiatives, with overlapping of beneficiaries and scales of intervention, conflict of interests, redundant actions, lack of common agenda, and widespread organizational weaknesses. Despite acknowledged the legitimacy of the existence of multiple interests in public policy design, the degree of fragmentation detected suggests that public action will be hardly successful in reducing

regional/territorial disparities as intended, especially given the lack of institutions with sufficient legitimacy to mediate the tensions.

Keywords: Territory. Development. Institutions. Ideas. Actors. Interests.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia  
Adene – Agência de Desenvolvimento do Nordeste  
Apex-Brasil – Agência de Promoção de Exportações do Brasil  
APL – Arranjos Produtivos Locais  
ASPL – Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais  
BASA – Banco da Amazônia  
BB – Banco do Brasil  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil  
FEP/BNDES – Fundo de Estruturação de Projetos  
CAF – Comitê de Articulação Federativa  
CAR-IMA/BNDES – Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental  
CC/PR – Casa Civil da Presidência da República  
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos  
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico  
*CME* – Economias de Mercado Coordenadas (*Coordinated Market Economies*)  
CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas  
CNI – Confederação Nacional da Indústria  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
Consad – Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local  
Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
Conviver – Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido  
DCI/MDIC – Departamento de Competitividade Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
DET – Desenvolvimento Econômico Territorial

DLIS – Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável

DS/PT – Democracia Socialista

ECO 92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FCO – Fundo Constitucional do Centro-Oeste

FDA – Fundo para Desenvolvimento da Amazônia

FDNE – Fundo para Desenvolvimento do Nordeste

FEP/BNDES – Fundo de Estruturação de Projetos

Fepese/UFSC – Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas

Finam – Fundo de Investimento da Amazônia

Finame – Agência Especial de Financiamento Industrial

Finep – Financiadora de Estudos e Projetos

Finor – Fundo de Investimento do Nordeste

Finsocial – Fundo de Investimento Social

FMI – Fundo Monetário Internacional

FND – Fundo Nacional de Desestatização

FNDCT – Fundos de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico

FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

FNE – Fundo Constitucional do Nordeste

FNO – Fundo Constitucional do Norte

Funpec – Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

GT/APL – Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais

GTZ – Agência Alemã de Cooperação Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*)

HME – Economias de Mercado Hierarquizadas (*Hierarchical Market Economies*)

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IGP-M – Índice Geral de Preços do Mercado

Ilpes – Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social

Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPT/SP – Instituto de Pesquisas Tecnológicas  
IR – Imposto de Renda  
IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica  
IVA-F – Imposto sobre o Valor Adicionado Federal  
*LME – Economias de Mercado Liberais (Liberal Market Economies)*  
Losan – Lei Orgânica da Segurança Alimentar  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MCidades – Ministério das Cidades  
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia  
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MEC – Ministério da Educação  
MESA – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar  
MI – Ministério da Integração Nacional  
MinC – Ministério da Cultura  
MJ – Ministério da Justiça  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MME – Ministério de Minas e Energia  
MPE – Micro e Pequenas Empresas  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MRG – Microrregiões Geográficas  
MS – Ministério da Saúde  
NE-GT/APL – Núcleos Estaduais  
NEAD – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural  
NEI – Nova Economia Institucional  
*NME – Economias de Mercado de Rede (Network Market Economies)*  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OGU – Orçamento Geral da União  
OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OS – Organização Social

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAIS – Produção Agroecológica Integrada e Sustentável

PAS – Programa Amazônia Sustentável

PBF – Programa Bolsa-Família

PCA – Programa Comunidade Ativa

PCO – Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste

PCS – Programa Comunidade Solidária

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

PDR/BNDES – Programa de Dinamização Regional

PDFF – Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PFL – Partido da Frente Liberal

PIB – Produto Interno Bruto

Pitcel – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PND II – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

PND/BNDES – Programa Nacional de Desestatização

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNOT – Política Nacional de Ordenamento Territorial

PPA – Plano Plurianual

Prodea – Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos

Produzir – Programa de Organização Produtiva das Comunidades

Proinco – Programa de Investimentos Coletivos Produtivos

Promeso – Programa de Desenvolvimento de Espaços Sub-regionais

Promover – Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Pronat – Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTC – Programa Territórios da Cidadania

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RedeSist – Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais

Rides – Regiões Integradas de Desenvolvimento

SAIP/MDS – Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SAR/BNDES – Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local

SDR/MI – Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração

SDT/MDA – Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Senai – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SG/PR – Secretaria-Geral da Presidência da República

Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SNI – Sistemas Nacionais de Inovação

SPI/MPOG – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SPIIL – Sistemas Produtivos e Inovativos Locais

SRI/PR – Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

Sudam – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

Sudeco – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

TR/MDA – Territórios Rurais

UE – União Europeia

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Unicamp – Universidade de Campinas

VEI – Velha Economia Institucional

## SUMÁRIO

<b>Capítulo 1 - Introdução</b> .....	17
1.1 A proposta de pesquisa - delimitação do problema e hipótese de trabalho .....	22
1.2 Objetivo e relevância do estudo.....	24
1.3 Aspectos metodológicos e procedimentais .....	25
1.4 Estrutura da tese.....	27
<b>Capítulo 2 - A virada institucional e o resgate da política nas políticas públicas</b> .....	29
2.1 Recuperando o papel das instituições no desenvolvimento.....	29
2.2 Novos e velhos institucionalismos: controvérsias, aderências e fronteiras .....	34
2.3 Desdobramentos do programa neo-institucionalista no estudo das políticas públicas ..	42
2.4 Regimes produtivos, diversidade institucional e variedades de capitalismo .....	55
<b>Capítulo 3 - A complexa relação entre território e desenvolvimento sob a globalização</b>	63
3.1 Crise sistêmica e (re)emergência do local .....	63
3.2 Os limites da <i>utopia pós-fordista</i> .....	76
3.3 Território e soberania: reflexões no pós-consenso de Washington .....	83
<b>Capítulo 4 - Atores, ideias e interesses na agenda brasileira de desenvolvimento territorial</b> .....	91
4.1 A questão regional brasileira: da gênese aos dias atuais .....	91
4.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – Ministério da Integração Nacional (MI) .....	101
4.3 Programa Territórios de Cidadania – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) .....	116
4.4 Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).....	127
4.5 Política para Arranjos e Sistemas Produtivos Locais – Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GT/APL)/ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) .....	139
4.6 Programa de Dinamização Regional (PDR) e Política de Apoio a APL e Desenvolvimento e Local – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).....	152
4.7 Considerações gerais sobre a dimensão territorial na agenda brasileira para o desenvolvimento .....	161
<b>Capítulo 5 - Considerações Finais</b> .....	171
<b>Referências</b> .....	184

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas aplicadas a dirigentes governamentais .....	200
APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas aplicadas a especialistas.....	201
APÊNDICE C – Relação de dirigentes e especialistas entrevistados .....	202
ANEXO A – Relação de municípios integrantes do Programa Territórios da Cidadania.....	203
ANEXO B – Investimentos do Programa Territórios da Cidadania por Áreas Temáticas ....	257
ANEXO C – Relação de municípios integrantes dos CONSAD.....	277



## Capítulo 1 - Introdução

Francisco de Oliveira (2003) evocou a figura do ornitorrinco para ilustrar o impasse resultante de nosso modelo de desenvolvimento. Tal como o singular animal, híbrido, não exatamente mamífero ou réptil, antes ambos, o Brasil produzido por nossas elites é uma combinação esdrúxula de modernidade e atraso. Uma sociedade *desigualitária sem remissão*, impossibilitada de superar seu subdesenvolvimento pelas antigas brechas da segunda revolução industrial e simultaneamente desprovida de bases internas para realizar uma ruptura no atual paradigma de acumulação. Desigualdade tão solidamente incrustada que se manteve alheia aos períodos de intenso crescimento econômico, chegando mesmo a magnificar-se com a modernização urbano-industrial do século XX.

O percurso que nos levou a tão infame legado é bastante conhecido, tendo como ponto de partida a condição de *primeira grande empresa colonial agrícola europeia*, nos termos de Celso Furtado (2003). O tripé de sustentação do modelo colonial, formado pela grande propriedade rural, o escravismo e a monocultura de exportação, conjuga elementos que Caio Prado Jr. (1989) definiu como perfeitamente complementares e em plena sintonia com a ordem econômica mundial que se inaugurava à época. Tomando deste o conceito de *sentido* na trajetória de um povo, nação, país ou sociedade, é possível compreender a manutenção de nossa estrutura social absurdamente iníqua mesmo quando o país adentra o novo milênio. Os elementos do tripé ainda condicionam as bases da sociedade brasileira contemporânea, haja vista que temas como mercado de trabalho, acesso à terra e estratégia de inserção na ordem econômica mundial continuam atuais. Informalidade e pobreza extrema coexistem com um setor financeiro altamente desenvolvido e com o agronegócio intensivo em tecnologia, capaz de obter recordes de produtividade. Formam, juntos, o animal improvável que somos na escala da evolução, o ornitorrinco alegórico de Chico de Oliveira.

Entre as várias dimensões que nossa desigualdade assume, encontra-se a clássica “questão regional”, expressão espacial da falta de um projeto de desenvolvimento integrado e inclusivo desde o nascedouro da nação, fratura que nossa historiografia econômica atribuiu ao modo isolado (e subordinado) pelo qual as diversas porções territoriais do Brasil colônia procuraram inserir-se na dinâmica econômica internacional. A problemática regional adentra a agenda pública como assunto nacional em razão das disparidades que se cristalizam nos

indicadores socioeconômicos das áreas mais populosas – o Centro-Sul e o Nordeste – com a transição do modelo agrário-exportador para o industrial, um período de integração do mercado nacional sob o domínio paulista que reserva à incipiente industrialização das demais regiões as alternativas de subordinação ou desaparecimento diante da intensificação da competição capitalista inter-regional. O tratamento dispensado ao tema guarda, desde então, estreita relação com o modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo país. A expansão produtiva e demográfica rumo ao Norte e Centro-Oeste, dinâmica acelerada sob o desenvolvimentismo autoritário pós-1964, amplia os termos originais do desequilíbrio territorial, transformando a questão nordestina em problema nacional do subdesenvolvimento das regiões periféricas (GALVÃO, 2003).

Conceição Tavares (1999) credita à natureza da ocupação e exploração de nosso território peso determinante na conformação do capitalismo e do autoritarismo no Brasil. O fato de a evolução sociopolítica do país independente ser marcada por oscilações entre uma ordem liberal oligárquica e um Estado interventor autoritário decorreria de um conjunto de elementos responsáveis por instabilidades periódicas no pacto de dominação interna. A encabeçar essa lista, ela aponta a série de conflitos motivados pela concessão de garantias ligadas à apropriação privada do território como forma patrimonial de riqueza, à exploração predatória de recursos naturais e à incorporação ou expulsão de populações locais e imigradas, assim submetidas a *toda forma de explorações conhecidas*. Tavares aponta ainda os deslocamentos espaciais maciços provocados pelas migrações rural-urbanas e as mudanças radicais nas condições de vida e de exploração de mão-de-obra como elementos impeditivos da formação de classes sociais mais homogêneas e sedimentadas, fator necessário à estabilização da ordem civil burguesa nos limites da lei e em moldes democráticos.

A partir da promulgação da “Constituição Cidadã” de 1988, cria-se intensa expectativa na sociedade quanto à reversão das desigualdades aprofundadas pela modernização conservadora do período autoritário. O exercício dos direitos políticos é percebido como determinante para um projeto de desenvolvimento mais justo. A participação amplia-se não apenas pelo exercício do voto, mas também pela entrada em cena de novos atores sociais, portadores de demandas não tão novas. Mais do que a reconstrução da democracia, o que se almeja é a conquista da cidadania plena e não apenas formal, algo somente possível com a implementação de políticas públicas inovadoras e redistributivas, sob a condução de um Estado soberano e essencialmente democrático. O compromisso com a questão regional é reafirmado na nova Carta que, além de estabelecer a redução das desigualdades regionais como um dos

objetivos fundamentais da República Federativa (art. 3º), destina recursos específicos ao financiamento de programas de desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (art. 157). A necessidade de planejamento regional é explicitada no texto constitucional, remetendo à legislação complementar a definição de condições, organismos e planos para o desenvolvimento regional.

Mas a consolidação dos diversos avanços previstos esbarra na crise econômica agravada pela “década perdida”. O Brasil não universaliza direitos e consolida sua democracia num momento de crescimento e estabilidade econômica. Nosso *welfare state*, ainda que modesto, chega quando os ideais de coesão e solidariedade perdem espaço em todo o mundo para a ética individualista, rediviva sob a égide neoliberal. Uma era na qual o “pensamento único” declara a política irrelevante, senão estorvo, na rota para o desenvolvimento. Como alternativa, a nova ortodoxia oferece um pacote de práticas econômicas e sociais pretensamente atemporais e universais, na forma de *best practices* que se disseminam por ambientes institucionais e organizacionais em escala planetária. Sua premissa é tão simplória quanto intuitiva num contexto de crise profunda do Estado keynesiano-fordista: a superioridade dos mecanismos de mercado sobre quaisquer outras formas de coordenação dos atores econômicos.

É em meio às reflexões sobre o desenvolvimento no novo paradigma tecnoprodutivo baseado no conhecimento e na inovação que as capacidades endógenas de territórios subnacionais recebem crescente atenção. A ênfase anterior em políticas nacionais e na gestão macroeconômica cede espaço para a valorização de atributos competitivos territorialmente delimitados. Refletindo as diferenças em relação ao planejamento regional tradicional, ganham relevância analítica escalas espaciais mais imprecisas, ao mesmo tempo em que a natureza das políticas públicas preconizadas desloca-se da intervenção direta do Estado para o estímulo a “potencialidades locais” abstratas e de difícil conceituação. Extrapolando as tradicionais vantagens logísticas propiciadas por aglomerações, emerge uma geografia econômica que incorpora o conceito de externalidades dinâmicas, identificando no âmbito territorial o *locus* ideal da reestruturação produtiva e dos novos fluxos de produção e circulação de bens e serviços.

Na dimensão organizacional, micro, pequenas e médias empresas são apontadas como contraponto ideal à rigidez hierárquica das organizações fordistas. As possibilidades sinérgicas derivadas de seu enraizamento no tecido social lhes conferem *status* privilegiado para inovações. O empreendedorismo é a alternativa à crise da relação salarial fabril, introduzindo na agenda de políticas públicas o compromisso com arranjos institucionais favoráveis ao

florescimento da livre iniciativa. Paralelamente, a percepção de que relações sociais podem incrementar os resultados das ações coletivas motiva inúmeras pesquisas correlacionando confiança e eficiência, na maioria das vezes coadunando pressupostos da *rational choice*. Dissemina-se o conceito de *capital social*, a despeito da inexistência de consenso quanto a seu significado preciso. Um detalhe que não impede que o Banco Mundial festeje o encontro, na década de 1990, do *elo perdido do desenvolvimento*. Desde então, agências internacionais de cooperação passam a estimular políticas de fortalecimento da cooperação social, apontadas como elemento-chave para o crescimento econômico com sustentabilidade ambiental e social.

Paradoxalmente, a revalorização das particularidades e especificidades territoriais encontra acolhida também entre os críticos do caráter homogeneizante da globalização. Movimentos de descentralização e abertura de espaços para participação social na deliberação criam expectativas de modelos de desenvolvimento mais justos e inclusivos. A aproximação do conceito de desenvolvimento com a realidade de comunidades locais é percebida como possibilidade de incorporação de dimensões qualitativas, transcendendo a ênfase no puro crescimento econômico. No Brasil, a Constituição de 1988 consagra a participação social como diretriz das políticas públicas, institucionalizando espaços consultivos e deliberativos, muitas vezes constituídos no âmbito local.

Sob este cenário, experiências baseadas nos pressupostos localistas se multiplicam internacionalmente. França, Vaz e Silva (2002) identificam um deslocamento em direção ao local na problemática do desenvolvimento latino-americano, principalmente em razão da crise do desenvolvimentismo. Ressaltam, todavia, que tais iniciativas trazem consigo conflitos potenciais por constituir-se em articulações inovadoras, incluindo atores sociais até então ausentes. No Brasil, o tema ganha relevância durante a década de 1990 ao ser encampado por inúmeras instituições públicas e privadas. A orientação governamental do período e o desprestígio dos instrumentos de política regional tradicionais acabam por elevar o localismo à alternativa de desenvolvimento para territórios deprimidos, e mesmo no enfrentamento de nossos desequilíbrios regionais historicamente consolidados.

Contudo, o discurso que articula desenvolvimento e escalas subnacionais encerra contradições e ambiguidades tão evidentes que acabam por estimular duras críticas a sua factibilidade. Estudiosos da globalização identificam um processo de diluição das referências geográficas cujo propósito é mascarar a nova geopolítica constituída sob a hegemonia neoliberal. Atreladas à retórica do localismo, uma série de desregulamentações voltadas para a dinamização econômica estaria solapando as bases institucionais da soberania nacional, bem

como suprimindo direitos e revertendo políticas sociais universais. Outras análises apontam a descentralização de escalas decisórias como parte de uma estratégia de individualização dos riscos sociais, estimulando o pragmatismo típico do nível comunitário frente aos problemas cotidianos em detrimento dos instrumentos de ação política coletiva concertada. A substituição do Estado-nação pelo local como referente de coesão social atenderia aos interesses estratégicos do capital transnacional, haja vista que mudanças estruturais complexas, fundamentais para desencadear um processo de desenvolvimento sustentável, não estariam ao alcance de dinâmicas localmente circunscritas em meio a poderosos interesses globais. Para esses céticos do “localismo”, a insuficiência de recursos e as necessidades de inserção qualificada em circuitos produtivos relevantes demonstrariam o imperativo de mecanismos de coordenação e articulação oriundos de escalas mais abrangentes, evidência de que o capitalismo coordenado não é um anacronismo e que as instituições são bem mais que meros constrangimentos. Novas relações de dominação, decorrentes do atual regime de acumulação, estariam ocultas sob a “neutralidade” econômica da era do conhecimento, tornando a manutenção da integridade territorial um desafio para a formulação de um projeto de desenvolvimento nacional inclusivo.

A primeira década do século assiste ao refluxo do receituário liberal e à retomada dos debates sobre o papel do Estado no Brasil. Na nova agenda política, as contradições da relação global-local assumem relevância de problema estratégico, ao menos segundo o discurso governamental. Voltam ao debate público temas proscritos pela supremacia da ideologia *market-oriented*, abrindo espaço para políticas ativas de estímulo ao desenvolvimento e intervenção direta nas diversas iniquidades produzidas pelo mercado.

Partindo do diagnóstico de que nas últimas décadas o Brasil negligenciou sua questão regional, a gestão do presidente Lula instituiu uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), formalizada por meio do Decreto Presidencial nº 6.047, de fevereiro de 2007. Nos documentos oficiais é ressaltado o *caráter nacional* da iniciativa, a fim de demonstrar seu grau de prioridade e a necessidade de convergência intra e intergovernamental. O enfrentamento dos desequilíbrios regionais é apresentado como indissociável da estratégia de desenvolvimento do país, anunciando o resgate do tema pela agenda pública, ainda que sob diferentes termos.

### 1.1 A proposta de pesquisa - delimitação do problema e hipótese de trabalho

Reflexo dos debates ocorridos na década de 1990, o cenário com que se depara a PNDR é marcado pela convivência de uma ampla gama de políticas e programas de desenvolvimento regional/territorial no âmbito do governo federal. Abrigadas em órgãos distintos, tais iniciativas gozam de diferentes *status*, seja do ponto de vista do grau de institucionalização (diploma legal, inclusão nos instrumentos de planejamento e presença em câmaras temáticas e órgãos colegiados do governo) ou dos recursos materiais e de poder disponíveis (dotação orçamentária, estrutura administrativa, autonomia de gestão, influência e relações interinstitucionais). Simultaneamente, é possível constatar inúmeros projetos dessa natureza sendo executados por estados e municípios, entes que assumem crescente protagonismo desde a descentralização político-administrativa promovida pela Constituição de 1988. Finalmente, cabe lembrar que diversos órgãos da sociedade civil também militam na temática regional/territorial/local, de forma isolada ou articulada com o poder público.

O fato de a PNDR não representar a única política pública do governo federal formulada em prol do desenvolvimento territorial equilibrado foi sempre reconhecido por seus gestores. Ao apresentá-la para discussão pública, estes admitiram a emergência de novos determinantes no debate regional/territorial contemporâneo, abstendo-se de pleitear a revogação das demais experiências em curso. O papel reclamado para a política foi o de inovação institucional destinada a exercer uma função articuladora nesse contexto multifacetado, aproximando-se da noção de governança tal como proposta por autores como Crouch (2005: 21), qual seja, ação concertada de diversos atores, governamentais ou não, que isoladamente não reuniriam os recursos necessários à consecução de seus objetivos.

Contudo, no início da gestão da presidenta Dilma Rousseff é possível perceber que a multiplicidade não apenas perdurou como chegou a acentuar-se, tendo em vista o lançamento de novos programas correlatos ao longo dos dois mandatos do presidente Lula. Em novembro de 2010, o ministério da Integração divulgou um documento intitulado *A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010*. No texto, que será discutido de forma mais aprofundada num capítulo específico, são apontados sérios entraves ao pleno funcionamento da política, razão pela qual são propostos vários ajustes em relação ao atual desenho, poucos deles de natureza estritamente técnica.

Os limitados resultados alcançados pela PNDR sugerem que a coordenação/articulação

das iniciativas de recorte territorial não constitui um problema de equacionamento simples, desacreditando a retórica que identifica em tal modelo um “novo consenso” sobre o desenvolvimento, donde sobrevêm adjetivações tais como “endógeno”, “integrado”, “sustentável”, “responsável” etc. Sobressai, portanto, a necessidade de problematização do desenvolvimento territorial, principalmente diante dos sinais de que tal conceito tornou-se um espaço de disputa de concepções diversas. Nesse sentido, algumas questões acerca dos condicionantes e determinantes do atual estado de coisas podem ser arroladas, dentre as quais é possível destacar as seguintes: *Quais rupturas e continuidades podem ser apontadas na gestão do presidente Lula no que tange ao enfrentamento das desigualdades e promoção do desenvolvimento regional? Em que medida a trajetória histórica da questão regional brasileira limitou o alcance das inovações institucionais pretendidas? Qual a origem, natureza e extensão das resistências sofridas pela PNDR? Até que ponto a política teve a seu dispor os instrumentos necessários para superar tais resistências e cumprir a missão integradora pretendida? Suas dificuldades podem ser atribuídas a problemas de concepção ou a um descompasso entre a formulação e a implementação? Qual a efetividade dos canais de interlocução e coordenação disponibilizados para a PNDR? Qual o real apoio político do núcleo decisório do governo federal a suas diretrizes centrais?*

A hipótese de trabalho desta tese é que o conjunto de iniciativas federais de desenvolvimento regional/territorial abriga interesses políticos, sociais e econômicos distintos e por vezes concorrentes, tendo tal fato se constituído num grave obstáculo, ainda que não único, à consolidação da PNDR. Dissenso e conflitos de interesse estariam na raiz do padrão de atuação do governo federal, que é a unidade analítica que aqui interessa. A coexistência de agendas conflitantes seria um indicativo da presença de diferentes concepções operando sob o mesmo discurso. Somente a análise das arquiteturas institucionais associadas a tais perspectivas permitiria a identificação de hierarquias, complementaridades e disfunções institucionais presentes (Amable, 2003), possibilitando a confirmação ou refutação da hipótese aqui aventada.

A perspectiva que orienta esta pesquisa é a de que a efetividade da ação governamental em regimes democráticos depende do reconhecimento dos múltiplos interesses envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, o que coloca em relevo a importância das institucionalidades capazes não apenas de mediar tensões existentes, mas, fundamentalmente, de integrá-las a um projeto coletivo.

## 1.2 Objetivo e relevância do estudo

O principal objetivo da pesquisa é identificar e analisar os arcabouços institucionais de um grupo representativo do universo de políticas e programas de desenvolvimento territorial em curso no âmbito do governo federal, com a explicitação das ideias, atores e interesses que lhes dão sustentação. Considerando que todo projeto de desenvolvimento, seja ele delimitado em âmbito nacional ou subnacional, deve despertar e colocar em movimento fatores como trabalho, capital, tecnologia, capacidade empreendedora etc., uma forma de avaliar se há modelos contraditórios em disputa é investigar as hierarquias e complementaridades institucionais, ou eventuais disfuncionalidades (Amable, 2003), cabendo destacar convergências, divergências e lacunas, se possível sinalizando caminhos para superação de eventuais disfunções. Nesse sentido, especial atenção será dedicada ao exame dos espaços disponíveis para interlocução interinstitucional, bem como ao comportamento do núcleo decisório do governo federal.

Cabe aqui um esclarecimento importante. Não é proposta inovar no campo da economia regional ou da geografia econômica, ainda que diálogos teóricos com ambas possam ser estabelecidos. Trata-se de uma pesquisa sem ambição prescritiva/normativa, ao menos quanto ao conteúdo de políticas específicas. O objeto de estudo é a agenda brasileira contemporânea de combate às desigualdades territoriais em suas múltiplas escalas. Trata-se, portanto, de uma investigação sobre variáveis afins à dinâmica político-institucional. Vale ressaltar que uma ampla e diversa literatura vem explorando os desdobramentos da crise do modelo keynesiano-fordista sob um ângulo que privilegia regimes produtivos de recorte regional/local, assumindo a coexistência de arranjos institucionais distintos sob as mesmas fronteiras nacionais. A temática está presente, inclusive, em parte da literatura neo-institucionalista nas ciências sociais (SCHNIDER, 2008; SCHMIDT, 2006; CROUCH, 2005).

Adicionalmente, vale ressaltar que a opção por privilegiar o comportamento dos atores sociais alinha-se à proposta de Markusen (2005). Na visão crítica da autora, a maior parte da literatura sobre economia regional, ciência regional e geografia econômica produzida desde a década de 1980 limitou-se a conceitualizações descritivas abstratas, atribuindo papéis causais ao que ela denomina *fenômenos subteorizados*, tais como *aglomeração*, *aprendizagem*, *redes*, em detrimento de análises sobre realidades e sujeitos concretos. Ela defende que as contribuições das escolas que priorizam contextos e processos sejam incorporadas a um

enfoque de economia política que investigue o raciocínio decisório dos atores políticos, num retorno a uma geografia econômica com mais nuances institucionais, portanto capaz de recuperar categorias e dimensões que vêm sendo desprezadas, como a estratégia das firmas e dos sindicatos, o papel do Estado e o impacto das políticas públicas nas dinâmicas regionais contemporâneas. Ao limitar-se às atividades de descrição e explicação, afirma ela, os intelectuais e estudiosos acabam por omitir-se de um papel mais ativo na alteração das condições que caracterizam os atuais padrões econômicos regionais. A seu ver, o emergente *oligopólio internacional* que vem determinando regras de alcance global sobre relações trabalhistas, comércio global e sistemas financeiros tem acirrado a emergente desigualdade espacial do desenvolvimento, o que justifica uma agenda de pesquisas voltada para a investigação do comportamento dos atores nesse processo. Caso contrário, afirma Markusen, restará insistir na *geografia da categorização*, na qual conceitos como redes ou tecnologia são desincorporados de relações políticas, estimulando a visão de uma nova economia e um novo regionalismo alinhados ao receituário de organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI, que legitimam a transferência de poderes a instâncias locais desprovidas de recursos ou capacidade técnica para assumir novas responsabilidades no desenvolvimento, notadamente nos países mais pobres. Tal linha de estudos, conclui, não será atraente para estudiosos que se contentem em descrever e explicar a realidade, mas pode mobilizar aqueles que se interessarem pela interpretação de comportamentos e pelo aconselhamento de forças progressistas comprometidas com a paz, a proteção ambiental, a erradicação da pobreza, a estabilidade das comunidades e o fim do racismo e do sexismo (p. 72).

### 1.3 Aspectos metodológicos e procedimentais

A abordagem metodológica empregada é tributária do marco teórico-conceitual da economia política institucionalista, por identificar nas instituições um fator determinante nos resultados econômicos e sociais das políticas públicas. A literatura especializada tem apontado que o revigoreamento da temática regional e a (re)descoberta da influência territorial sobre a economia têm forte relação com o debate pós-fordista sobre o desenvolvimento, razão pela qual o impacto conceitual e cognitivo destas correntes<sup>1</sup> sobre as *racionales* que embasam a ação

---

<sup>1</sup> No capítulo 3 serão discutidas e contextualizadas criticamente as contribuições de algumas correntes analíticas que relacionaram a crise sistêmica do capitalismo ao esgotamento do modo de produção disseminado em todo o

pública é o ponto de partida da pesquisa. O interesse não se limita à identificação dessas ideias, pois se estende à melhor compreensão de sua transformação em políticas públicas específicas sob a chancela de determinadas coalizões de apoio, explicitando assim a interação entre as dimensões política e técnica. Considerando ainda que a ação governamental não é implementada por estruturas neutras, a burocracia é outra categoria priorizada, em consonância com os pressupostos teóricos institucionalistas sobre a natureza do Estado e sua relevância como categoria analítica. Coloca-se em pauta seu comportamento como ator dotado de dinâmica própria, portanto capaz de influenciar a formulação e a reformulação das políticas públicas.

Dentre o amplo leque de ações de recorte territorial executados pelo governo federal no período 2003-2010, foram selecionadas seis iniciativas para análise. São elas a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instrumento maior de combate às desigualdades regionais no país, coordenada pelo Ministério da Integração Nacional (MI); o Programa Territórios da Cidadania, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); os Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); a Política de Apoio a Arranjos Produtivos Locais, executada pelo Grupo de Trabalho Permanente de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (GTP/APL), abrigado no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); além de duas ações desenvolvidas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a saber, o Programa de Dinamização Regional (PDR) e a Política de Apoio a Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento Local.

As análises documentais e bibliográficas foram enriquecidas com depoimentos colhidos em nove entrevistas aprofundadas, sendo sete delas com gestores governamentais dos órgãos envolvidos e duas com especialistas de notório saber nos campos do desenvolvimento regional e territorial<sup>2</sup>. A propósito do emprego das escalas espaciais ao longo do texto, uma das constatações da pesquisa foi precisamente a grande liberalidade no uso de expressões como “sub-regional”, “territorial”, “local” etc., não raro tratadas como intercambiáveis pelas políticas e programas investigados. Embora as referências aos níveis macrorregional, regional, mesorregional e microrregional guardem correspondência com os critérios utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nas demais escalas a dimensão espacial

---

mondo após a Segunda Guerra Mundial - o fordismo.

<sup>2</sup> Vide Apêndice I

concreta acaba sendo determinada pelo contexto ou referencial teórico e/ou perspectiva de cada uma das iniciativas.

#### 1.4 Estrutura da tese

A tese está estruturada em cinco partes. Após a caracterização do problema na introdução, o segundo capítulo aborda a “virada institucional”, expressão que vem sendo utilizada para descrever o resgate das instituições nos estudos sobre desenvolvimento. São apresentadas as raízes conceituais da abordagem institucionalista em diversos campos do conhecimento, discutindo sua influência num cenário contemporâneo marcado pela coexistência de escolas neo-institucionalistas nem sempre dignas desse título. A literatura sobre regimes produtivos recebe especial atenção por caracterizar com notável precisão a variedade institucional do capitalismo “realmente existente”. Ao fim, alguns desdobramentos do programa neo-institucionalista no estudo das políticas públicas são analisados mais detidamente, por constituírem o corpo central da perspectiva teórico-metodológica adotada na pesquisa.

O terceiro capítulo trata da renovada atenção dedicada à relação entre território e desenvolvimento após a crise do modelo keynesiano-fordista. Tendo o espaço como referência, acumulam-se propostas polarizadas entre a assimilação e a diferenciação, demonstrando que o papel do território no atual paradigma tecnoprodutivo segue controverso. Outro aspecto relevante discutido é a influência da nova ordem mundial sobre a reconfiguração das soberanias nacionais e os riscos representados pela retórica globalista a projetos de desenvolvimento soberanos. Concluindo, algumas reflexões são propostas aos formuladores de políticas públicas no Brasil, diante das evidências do refluxo neoliberal em todo o mundo.

O quarto capítulo se inicia com a apresentação da trajetória de nossa questão regional desde a gênese até a posse do presidente Lula, em 2003, contextualizando o momento de lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Na sequência são apresentadas as principais evidências colhidas pela pesquisa quanto à natureza, estrutura e dinâmica de cada uma das iniciativas que compõem o escopo da pesquisa, com foco na identificação das economias políticas subjacentes. Considerando que as políticas e programas analisados são parte de uma realidade bem mais complexa, o capítulo esboça um panorama

geral da temática do desenvolvimento regional/territorial no país, incluindo resultados de pesquisas e estudos recentes.

Finalmente, o quinto e último capítulo traz um esforço de síntese das principais evidências colhidas, sobre as quais são traçadas considerações que incluem um balanço dos desafios enfrentados pela PNDR, a natureza e influência da diversidade institucional presente e o grau de convergência/fragmentação da ação pública, bem como conjecturas sobre o nível de responsabilidade do governo federal na conformação do atual quadro.

## Capítulo 2 - A virada institucional e o resgate da política nas políticas públicas

### 2.1 Recuperando o papel das instituições no desenvolvimento

O ambiente intelectual contemporâneo tem reafirmado o entendimento de que conceitos atemporais e generalizáveis, ainda que retoricamente influentes, são de pouca utilidade quando problemas sociais complexos surgem no horizonte. Realidades concretas frequentemente põem em xeque categorias “vazias” de conteúdo histórico e cultural, cobrando maior rigor analítico aos que se propõem a avançar na interpretação do mundo “realmente existente”. A renovada ênfase conferida às particularidades de trajetórias nacionais tem trazido de volta ao debate categorias que no passado recente viram-se bastante desprestigiadas. Claro exemplo são as instituições e sua influência na dinâmica social, temática que tem estimulado a criação de diversos estudos combinando teoria das organizações, sociologia econômica, psicologia comportamental e sistemas jurídicos, entre outros elementos de diferentes disciplinas. Não obstante o fato de essa profusão de abordagens resultar num retrato instigante e provocador, tal ecletismo acaba por tornar o agrupamento das correntes que vêm sendo genericamente designadas “neo-institucionalistas” bastante difícil sob quaisquer critérios, não apenas em razão da natureza multidisciplinar dos programas de pesquisa, mas principalmente pela diversidade de bases epistemológicas e filiações teóricas presentes.

Alguns pesquisadores têm dedicado enorme esforço no sentido de estabelecer pontos de tangência entre os distintos enfoques, com o intuito de tornar possível algum nível de sistematização dos resultados das investigações. Apesar de iniciativas desse tipo ainda estarem longe de chegar a um termo, o que já se pode reconhecer é a necessidade de explicitação das premissas subjacentes a tais estudos, pois sem a exata noção de como as diversas perspectivas interpretam a natureza do objeto em questão é pouco provável que se possa construir um quadro simultaneamente compreensivo e coerente sobre o papel das instituições nas mudanças estruturais que levam ao desenvolvimento. Mais do que meramente elucidar antagonismos entre visões de mundo em disputa, esse exercício pode sinalizar pontos de complementaridade, fazendo avançar mais rapidamente o conhecimento sobre tema de reconhecida relevância. É nesse sentido que origens, ideias e controvérsias que marcaram a trajetória histórica do institucionalismo têm sido revisitados, muitas vezes em perspectiva comparada, oferecendo elementos úteis à compreensão das principais proposições emergentes

do debate contemporâneo. A seguir será apresentado um quadro bastante sintético da agenda de pesquisas neo-institucionalistas, com o único propósito de compreender seus possíveis desdobramentos no campo das políticas públicas.

A abordagem institucionalista tradicional tem raízes bastante antigas, tanto nos estudos econômicos quanto nas ciências sociais, remontando pelo menos ao século XIX. Para William Scott, no que diz respeito à atenção constante ao papel das instituições, o campo da sociologia tem precedência em relação à ciência política e à própria economia, onde sua tradição é bastante forte. Reconhecidas as inegáveis subdivisões e variações que dão origem a ênfases e vocabulários próprios, o autor observa uma continuidade nas análises sociológicas contemporâneas em relação aos trabalhos seminais de Marx, Durkheim, Weber e Spencer, sendo que a este último ele atribui a proeminência na temática institucional dentro da disciplina. Por conceber as sociedades como sistemas orgânicos evolutivos, Spencer direcionou seu interesse ao funcionamento dos órgãos especializados na adaptação a contextos históricos específicos, cuja estruturação assumiria a forma de “subsistemas institucionais”. Seu esforço em obter conclusões generalizáveis a partir de estudos comparativos sobre o padrão de funcionamento de tais órgãos em diferentes sociedades viria a constituir o corpo principal de sua obra, dando partida a diversas outras linhas de pesquisa derivadas de suas concepções originais. Muito embora análises posteriores tenham descartado analogias mais fortemente baseadas em pressupostos funcionais e biológico-evolucionários, Scott vê os argumentos de Spencer quanto à centralidade das instituições se enraizarem, reservando a elas espaço cativo no foco sociológico (2001: 9).

Na ciência política, Scott aponta o período compreendido entre a segunda metade do século XIX e a segunda década do século XX como uma era de domínio do paradigma institucionalista nos EUA e na Europa. Na cena americana, ele ressalta o comprometimento dos principais expoentes da abordagem, entre os quais inclui Woodrow Wilson, com diligentes esforços de pesquisa relacionados a origens, controvérsias e compromissos por trás de regimes específicos, sendo algumas análises explicitamente voltadas para comparações sobre como distintos mecanismos de governança lidavam com funções e problemas centrais. Citando Bill e Hardgrave (1981), Simon (1991) e Peters (1999), Scott descreve a escola institucionalista que se desenvolve nos EUA na virada para o século XX como portadora de características bastante específicas, dentre as quais destaca a acentuada preocupação com estruturas formais e sistemas legais, a ênfase no detalhamento de como regras, direitos e procedimentos operam e se interconectam em sistemas políticos particulares, o foco na trajetória institucional passada em

detrimento do interesse em prognosticar tendências, além de uma natureza predominantemente descritiva, não-teórica. Recorrendo ainda às considerações de Eckstein (1963), Scott salienta que o grupo distancia-se do perfil historicista e mais abstrato que caracteriza seus predecessores, preferindo concentrar-se na realidade e nos fatos concretos. A preocupação com o “mundo real” e suas instituições formais e sistemas legais seria uma tendência reforçada pelo fato de o século XIX ter representado “[...]a *great age of constitution-making*” (SCOTT, 2001: 7).

Scott credita o pouco interesse desses institucionalistas em formular hipóteses testáveis para a natureza normativa de suas proposições, marcadas por uma forte filosofia moral. Tal lacuna teórica é que acaba por abrir crescente espaço a questionamentos empiricistas, inaugurando uma era em que abordagens utilitaristas e instrumentalistas deslocam o enfoque metodológico para o comportamento dos atores individuais, tendência que seria reforçada pela *rational revolution* das décadas de 1970-80. Ao transportar com sucesso as premissas econômicas para as ciências sociais, tal movimento provoca um desdobramento que Patrick Baert (1997) criticamente classifica como *surpreendente e revolucionário*, haja vista o clássico consenso quanto à irreduzibilidade da vida social à lógica econômica, compartilhado, segundo ele, mesmo por teóricos de tendências tão diferentes quanto Parsons, Dahrendorf, Garfinkel, Bourdieu e Giddens. A emergência da teoria da escolha racional no curso dos anos 1980, protesta Baert, lança as bases para a subordinação do *homo sociologicus* ao *homo economicus*. Ironicamente, é justamente em reação aos excessos da *revolução behaviorista*<sup>3</sup> que mais tarde se desenvolve a corrente neo-institucionalista na ciência política, procurando restabelecer a importância de quadros normativos e de sistemas de regras como elementos geradores de orientação, constrangimento e empoderamento de comportamentos sociais e políticos (SCOTT, 2001: 8).

Quanto à tradição institucionalista no campo econômico, Scott aponta a ambição estrutural e interdisciplinar da abordagem como a razão pela qual desde o início seus adeptos entram em conflito com o pensamento ortodoxo. Ele localiza na Alemanha e na Áustria do século XIX o nascimento dos primeiros argumentos da escola, em meio às discussões sobre o método científico nas ciências sociais. Contestando os cânones tradicionais, os institucionalistas rejeitam a ideia de que a economia poderia ser reduzida a uma série de leis universais. Liderados por Gustav Schmoller, lembra Scott, a escola identifica os processos econômicos operando numa estrutura social moldada por um leque de forças histórico-

---

<sup>3</sup> Ele sublinha que o termo não deve ser confundido com o behaviorismo em sua concepção psicológica.

culturais, sendo as pesquisas sociais e históricas o mecanismo mais adequado para discernir propriedades distintivas de sistemas econômicos particulares, refutando assim a visão simplista do *homo economicus* em prol de modelos mais realistas de comportamento humano.

A escola histórica alemã influencia toda uma geração norte-americana, que a partir da virada do século ganha crescente prestígio aprofundando temáticas institucionais no debate econômico. Hodgson (1998) argumenta que, ao contrário do que se consolida no imaginário contemporâneo, esse “velho institucionalismo” tem papel crucial no desenvolvimento da ciência econômica. Por volta da década de 1920, aponta ele, nomes como Thorstein Veblen, John Commons, Wesley Mitchell, John Clarke e seus seguidores são dominantes nos departamentos de economia dos EUA, gozando de tanta popularidade, influência e poder quanto seus pares neoclássicos.

E. K. Hunt vê o desenvolvimento da tradição institucionalista americana influenciado por mudanças fundamentais na dinâmica capitalista, decorrentes da racionalização da produção que se acentua na virada para o século XX. Muito embora a propriedade continue a representar a principal fonte de poder econômico, social e político, tem início um período de regularização e institucionalização do processo de acumulação sob o domínio das grandes corporações, evidenciando a superação do antigo modelo individualista. A nova etapa, caracterizada pela internacionalização do capital e por reestruturações no interior da classe dominante, dá origem a uma classe menor de administradores, agora responsáveis pela condução dos negócios. Representada por essa *comissão executiva* que defende seus interesses *administrando os administradores*, a classe capitalista pode permanecer majoritariamente passiva e ausente, garantindo seus ganhos puramente com base na propriedade dos meios de produção (2005: 302). Entre as análises mais completas sobre as transformações institucionais e culturais do período, Hunt cita especificamente os trabalhos de Veblen sobre contradições antagônicas que surgem na fase do capitalismo que se inaugurava, opondo os interesses dos “negócios” aos da “indústria”.

Para Hodgson (1998b), Veblen é o fundador de uma economia evolucionária *pós-darwiniana*, consequência de seu sofisticado entendimento da teoria biológica numa época em que prevalecia a visão de que fenômenos sociais e biologia estariam conectados de alguma forma. Em meio ao debate corrente que opunha darwinistas e lamarckianos quanto aos mecanismos de transmissão de características, Hodgson credits a ele uma série de contribuições que possibilitaram à teoria econômica superar limites impostos por preceitos teóricos estáticos, teleológicos e individualistas. Ao conceber a economia como uma sequência de trocas racionais

efetuadas por indivíduos isolados interessados apenas na maximização de sua satisfação material, os neoclássicos teriam perdido de vista que a produção sempre fora um processo social e cultural. Reafirmando um aspecto central na refutação dos velhos institucionalistas ao utilitarismo *a-histórico*, Veblen julga que admitir *a priori* preferências ou comportamento egoísta obscurece a importância das trajetórias que levaram a tais condições, donde estabelece sua crítica:

*The reason for Austrian failure seems to lie in a faulty conception of human nature, faulty for the present purpose, however adequate it may be for any other". [...] Spiritually, the hedonistic man is not a prime mover. He is not the seat of a process of living, except in the sense that he is subject to a series of permutations enforce upon him by circumstances external and alien to him. (VEBLEN, 1998: 411)*

Veblen, contudo, rechaça igualmente o *coletivismo metodológico* que deduz a ação humana de circunstâncias sociais, econômicas ou culturais, procurando assim situar sua abordagem evolucionária para além do que identifica como reducionismos – biológico, individualista ou estrutural. Considerando que os padrões gerais de ação humana somente adquirem forma concreta em condições históricas específicas, ele ressalta a influência das instituições sobre esse comportamento, colocando em relevo a importância de se compreender origens, desenvolvimento, longevidade e variações dos arranjos institucionais presentes na vida social (Hunt, 2005; Scott, 2001; Hodgson, 1998b).

Ainda que agrupados ao lado de Veblen na condição de integrantes da “velha economia institucional”, autores como Mitchell, Commons, Ayres, jamais deixaram de conservar importantes aspectos distintivos em seus programas de pesquisa, razão pela qual Rutherford (1996) defende não ser possível tratar a *velha economia institucional* (VEI) como um corpo de ideias uno, tanto do ponto de vista metodológico quanto do teórico ou programático. Ele ilustra seu argumento lembrando que a complementaridade entre os dois programas de pesquisa de maior relevância no âmbito dessa tradição não impediu que Commons desferisse um ataque direto à abordagem de Veblen sobre a dicotomia entre negócios e indústria, classificando-a como *cínica antítese*. Mas, divergências à parte, os trabalhos identificados com a VEI distanciaram-se do *mainstream* neoclássico em importantes aspectos. Citando Jaccoby (1990), Scott (2001) lista entre tais disjuntivas a rejeição ao equilíbrio, a ênfase institucional na formação de preferências individuais, o uso de proposições não abstratas na análise do comportamento humano e a valorização de aspectos históricos e culturais em detrimento de generalizações atemporais.

As contribuições inovadoras da VEI em temas como o papel do conhecimento e do aprendizado no crescimento econômico, interfaces entre economia e direito, racionalidade limitada e custos de transação não impediram que críticos fossem bem-sucedidos em rotular a tradição institucionalista de *a-teórica*, ou mesmo de anti-teórica. A escola perde progressivamente prestígio e influência, principalmente a partir da revolução keynesiana do pós-guerra, e o termo *institucionalismo* passa a ser utilizado de forma pouco rigorosa para designar correntes heterodoxas não-marxistas. Hodgson (1998) observa que a hostilidade ao institucionalismo tem raízes antigas, apontando Schumpeter entre seus desafetos e Carl Menger como um dos mais ativos defensores do *mainstream* neoclássico desde as primeiras críticas formuladas pela escola alemã. Hodgson recorda que a argumentação deste em prol de princípios atemporais e abstratos não renegou, contudo, a importância das instituições como fenômenos sociais merecedores de teorização. De fato, a abordagem de Menger antecipa elementos de um debate que ganha grande destaque nas últimas décadas com a ascensão de uma nova economia institucional (NEI)<sup>4</sup>.

## 2.2 – Novos e velhos institucionalismos: controvérsias, aderências e fronteiras

A despeito da denominação, a nova economia institucional pouco converge com o pensamento da antiga tradição. Como bem observa Scott (2001), a ausência de coerência lógica entre os postulados de novos e antigos institucionalistas deve-se ao fato de os pioneiros estarem intelectualmente bem mais próximos do novo institucionalismo da ciência política e da sociologia do que de seus sucedâneos na economia. Oliver Williamson (1998), um dos próceres do novo institucionalismo econômico, corrobora esse ponto de vista ao lembrar que muitas das restrições aos trabalhos da antiga tradição devem-se à natureza descritiva e historicamente específica de sua abordagem. Para os críticos<sup>5</sup>, o “fracasso” dessa escola na América deve-se à falta de uma agenda positiva de pesquisa, o que a condena a ser um amontoado de descrições em busca de uma teoria que lhe dê sentido. Nas palavras ácidas de Ronald Coase (1984: 230), que Williamson (1998) recorda, os velhos institucionalistas “[...]had nothing to pass on except a mass of descriptive material waiting for a theory, or a fire. [...] So if modern institutionalists have antecedents, it is not what went immediately before”.

<sup>4</sup> Não por acaso, Scott lembra que Langlois (1986a) atribui a Menger, acima de qualquer outro “velho” institucionalista, o *status* de “padroeiro” da NEI.

<sup>5</sup> Williamson cita entre estes críticos DiMaggio & Powell, Granovetter, Stigler e R.C.O. Matthews.

Já Hodgson (1998) argumenta que a suposta falta de interesse da VEI em analisar ou teorizar instituições econômicas é apenas um mito alimentado pelos adeptos da NEI. Como evidências em contrário ele cita a influência de Veblen e Mitchell na *business cycle theory*, reconhecida por Milton Friedman na década de 1950, além de diversas outras contribuições gerais absorvidas pelos economistas no pós-guerra. Rutherford (1996: 9) tem entendimento similar, apontando a existência de aspectos teóricos tanto nas premissas quanto nas propostas de autores como Commons e Mitchell. O que haveria de verdade, pontua ele, é a rejeição por parte dos velhos institucionalistas aos modelos neoclássicos mais ortodoxos, considerados excessivamente abstratos, formais e, conseqüentemente, estreitos. A disputa metodológica em questão seria menos em termos da oposição “teoria vs. descrição”, e sim sobre o grau apropriado de abstração a ser utilizado na análise da evolução de sistemas complexos. Paul Bush (1993: 59) concorda com essa interpretação, atribuindo tal quadro à influência decisiva da filosofia pragmática de Dewey e James sobre o método institucionalista, que encoraja o pluralismo sob o princípio de que toda proposição deve estar sujeita a revisões teóricas ou empíricas. Se os institucionalistas propõem novos rumos ao debate econômico com base na crítica ao pensamento do *mainstream*, devem, portanto, estar permanentemente atentos às questões metodológicas. Bush ressalta que as fortes críticas a neoclássicos e austríacos não têm como alvo a falta de realismo, uma vez que a perspectiva pragmática não exclui a possibilidade de que determinadas proposições não sejam empiricamente testáveis, ou mesmo que premissas possam ser adotadas *a priori*. O que a metodologia institucionalista rejeita, categoricamente, é que premissas arraigadas, sejam quais forem, prejudiquem o próprio processo de investigação da realidade. Em seus próprios termos, “*if it is judged that they would truncate inquiry, as in the case of first principles, ultimate ends, eternal verities and so forth, then on pragmatic instrumentalist grounds, they must be rejected.*” (p. 80). Polêmica que parece dar razão à constatação de Rutherford: “*it seems that what new institutionalism see as faults, the old claim as virtues.*” (1996: 4)

Embora reconheça os sérios desacordos a permearem diversas áreas, Rutherford (1996) tem visão otimista quanto às possibilidades de se identificarem complementaridades nos programas de pesquisa de seus representantes mais moderados, mas ressalta que as alternativas disponíveis para superação desses antagonismos não seriam do tipo *tudo ou nada*, exigindo, ao contrário, flexibilidade para adoção de posições intermediárias. O autor argumenta que as tradicionais dicotomias que muitos identificam nas abordagens de velhos e novos institucionalistas seriam mais bem compreendidas se apresentadas como problemas teórico-

metodológicos decorrentes de diferenças de foco e ênfase com que essas escolas abordaram determinados temas. Os debates acerca de méritos e deméritos de técnicas mais ou menos formais seriam apenas reflexos das dificuldades inerentes à complexidade do objeto de análise, cabendo aos interessados em um tratamento mais completo e adequado incorporar cada uma das contribuições relevantes independentemente da origem teórica, até porque, isoladamente, nem velhos nem novos institucionalistas teriam sido capazes de oferecer respostas completamente satisfatórias a diversas questões fundamentais.

Divergências à parte, a preocupação em trazer as instituições de volta ao centro das análises é um elemento comum nada desprezível. Nesse sentido, as críticas ao *mainstream* neoclássico são generalizadas, unindo vozes de diferentes posições no espectro ideológico. Nelson e Sampat (2001) entendem o renovado interesse pelas relações causais entre instituições e crescimento econômico como uma volta às origens, visto que desde Adam Smith as instituições já estariam posicionadas no centro dos debates. A explicação para esse ressurgimento seriam as limitações da teoria neoclássica em oferecer uma compreensão satisfatória sobre o crescimento econômico. À negligência com que a ortodoxia trata o arcabouço institucional por trás do funcionamento do mercado, Mantzavinos (2004: 188) acrescenta ainda outra crítica, desta feita direcionada ao modo insatisfatório com que a economia neoclássica aborda a dinâmica das mudanças e inovações. Defendendo uma visão evolucionária, Mantzavinos pondera que, se os agentes econômicos diferem tanto em preferências quanto em conhecimento, então uma teoria do mercado deveria prover uma explicação não apenas sobre como essa variedade de conhecimentos é gerada e transmitida, mas também para elucidar as possibilidades de crescimento num cenário marcado por constantes interações competitivas. Já Williamson (2000) aponta o descaso com as instituições como uma das razões de nossa grande ignorância sobre o tema, a despeito do enorme progresso testemunhado nesse campo de pesquisa nas últimas décadas. Demonstrando tolerância, ele reconhece que na impossibilidade de uma teoria unificada o pluralismo e a abertura são essenciais, principalmente à luz de que os trabalhos em andamento são mais voltados para o estudo de mecanismos parciais que para a formulação de teorias gerais. Erros serão inevitáveis nesse percurso, admite o autor, mas *separar as ovelhas das cabras* somente será possível com o avanço natural das pesquisas (p. 595).

Contudo, os limites deste esforço parecem esbarrar em questões de difícil equacionamento, inclusive do ponto de vista prático. Ao afirmarem que uma rápida revisão da literatura sobre instituições, tanto nas ciências sociais quanto na economia, mostra um longo

caminho a ser percorrido até que seja possível “costurar” uma teoria coerente quanto a determinantes de performance econômica, Nelson e Sampat (2001) ressaltam que a unidade analítica “instituição” aparentemente tem significado distinto nos trabalhos de diferentes teóricos: *“the notion of institutions itself is not yet a coherent concept, at least not across the various users of the term”* (p. 2). A opinião é compartilhada por Evans (2005b: 92), que assinala haver *uma variedade de institucionalismos com uma variedade de modos de definir instituições*. A este propósito, vale ressaltar que tal obstáculo já fora reconhecido desde a antiga tradição americana, ilustrado na assertiva de Commons (1931) sobre a dificuldade em demarcar o campo de estudo institucionalista: *“the difficulty in defining a field for the so-called institutional economics is the uncertainty of meaning of an institution.”*

O dissenso sobre instituições, para além dos meandros conceituais, comporta apreciações normativas essencialmente diferentes. Mesmo entre os que advogam a exploração de complementaridades programáticas, há o reconhecimento de que comparações interpessoais são desconfortáveis para muitos economistas e que temas como bem-estar são de natureza explicitamente valorativa, tornando bastante difícil o estabelecimento de critérios universalmente aceitos (RUTHERFORD, 1996: 176). Quando as análises tratam de temáticas concretas, como o papel de governos e mercados, as preferências de ambos os lados sobrevêm claramente, demonstrando que se realmente as instituições foram “trazidas para dentro” dos debates sobre desenvolvimento econômico, tal processo vem se dando sob perspectivas bastante distintas e frequentemente inconciliáveis.

No campo da Nova Economia Institucional, a despeito de subsistirem diferenças internas provavelmente tão significativas quanto as observadas na velha tradição, a definição de Douglass North, prêmio Nobel de economia em 1993, continua paradigmática.

*Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights). Throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange. Together with the standard constraints of economics they define the choice set and therefore determine transaction and production costs and hence the profitability and feasibility of engaging in economic activity. They evolve incrementally, connecting the past with the present and the future; history in consequence is largely a story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story. Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline.”* (NORTH, 1991: 97)

Rutherford (1996) identifica na abrangente historiografia econômica de North a

combinação de muitos dos elementos comuns à NEI, tais como direitos de propriedade e jurisprudência, processo de escolha pública, teoria da agência, custos de transação e teoria dos jogos, mas ressalta a visão crítica do autor quanto a excessos na abordagem *rent-seeking*, dada a importância que confere a fatores como ideologia e senso de justiça para o entendimento das mudanças institucionais. Para Williamson (1998: 21), as aparentes tensões internas da corrente são relativizadas se consideramos que o programa de pesquisas da NEI converge para a complementaridade entre o nível mais abrangente (ambiente institucional) e o organizacional (arranjos de governança). No primeiro caso, o autor inclui os estudos sobre normas políticas, sociais e legais que regulam a produção, trocas e distribuição. No segundo, encontraríamos reflexões sobre os arranjos que determinam formas de cooperação e competição entre unidades econômicas, bem como as estruturas internas que estimulam a cooperação entre seus membros.

Embora sobreponha os limites da ortodoxia econômica ao resgatar a importância das instituições, incorporando em seus pressupostos a racionalidade limitada dos agentes e o ceticismo quanto às possibilidades de equilíbrio, a NEI compartilha seus fundamentos utilitaristas e a ênfase microeconômica, razão pela qual alguns críticos mais severos sequer reconhecem seu caráter institucionalista, dada a proximidade com o pensamento neoclássico. Para Medeiros (2001, 78), o programa teórico da NEI objetiva construir uma teoria sobre formação e evolução das instituições incorporável e compatível com o *mainstream* neoclássico. Nessa perspectiva, o problema central pairando sobre a obra de North ou Coase seria o papel das instituições na redução dos custos de transação entre agentes econômicos, haja vista que o ponto de partida de ambos é uma realidade concreta bastante distinta do equilíbrio inerente ao paradigma walrasiano.

Mantzavinos (2004: 257), alinhado aos *insights* do novo institucionalismo econômico, é bem explícito quanto ao grau de distanciamento aceitável em relação à ortodoxia. Ao propor o que seria uma *genuína economia política* capaz de complementar as lacunas da economia neoclássica nas dimensões cognitivas, motivacionais e institucionais, ele admite a rejeição a algumas das micro-fundações desta, mas insiste no individualismo metodológico e na premissa do comportamento humano auto-interessado como pontos de partida. Creditando à dinâmica do mercado papel preponderante no desenvolvimento econômico, o ambiente institucional propugnado tem como atribuição básica reduzir custos e incertezas dos agentes, garantindo fluidez e segurança às transações econômicas. Do ponto de vista das políticas públicas, o corolário da perspectiva aponta para um papel mais restrito do Estado no desenvolvimento, relegando-o, *grosso modo*, à condição de fornecedor de uma ambiência favorável à livre

iniciativa. Como bem observa Hodgson (2005: 85),

*For those that cherish individual liberty, institutions are often seen as unwarranted constraints. Many economists have approached matters of policy with similar sentiments, believing that markets always work best when there is a minimum of regulation or restriction.*

Por representarem um avanço analítico palatável ao *mainstream* econômico, os postulados da NEI obtiveram grande aceitação ao longo das últimas décadas, passando inclusive a ocupar posição central na estratégia dos organismos multilaterais de aprofundamento das reformas pró-mercado nos países em desenvolvimento<sup>6</sup>. Referida na literatura como segunda geração de reformas, ou ainda consenso de Washington ampliado, essa nova agenda preconiza uma série de medidas voltadas à consolidação das medidas da primeira geração (privatização, liberalização, desregulamentação) por meio do aprimoramento e “saneamento” do ambiente institucional. John Williamson (2004: 10) aponta o reconhecimento do papel das instituições como principal feito da economia do desenvolvimento na década de 1990, razão pela qual corrobora as conclusões de Levine e Easterly (2002) quanto a o nível de desenvolvimento institucional representar a *única (sic)* variável capaz de apontar o grau de desenvolvimento de um país.

No outro campo deste debate, figurando entre os mais contumazes críticos de alguns aspectos do novo institucionalismo econômico, Chang e Evans (2005: 102) enxergam na visão *institutions as constraints* um alinhamento ao mito de que mercados livres representariam a normalidade, cabendo às instituições humanas atuar apenas nos casos de falha nesta “ordem natural”. Os autores veem, assim, parte dos economistas identificados com a NEI se moverem para tão perto da ortodoxia que suas proposições acabam por perder qualquer aspecto inovador, chegando alguns de seus teóricos a defenderem que instituições existem unicamente por questões de eficiência, mas não por isso deixando de representar disfuncionalidades. Recordando a clássica frase de Oliver Williamson – “*in the beginning there were markets*” –, Chang (2004: 50) ressalta que mesmo os economistas neoclássicos sem inclinação neoliberal endossam essa “primazia do mercado”, naturalização que evidentemente contrasta este ente com instituições *man-made substitutes*. Imposto esse *status* a-histórico, a visão do mercado

---

<sup>6</sup> A esse respeito, vale citar o trabalho “*Beyond the Washington Consensus: institutions matter*”, organizado por Shaid Burki e Guillermo Perry e publicado pelo Banco Mundial em 1998. Reconhecendo o relativo fracasso da primeira geração de reformas liberais na América Latina, o documento recomenda explicitamente a adoção de um programa de revitalização institucional baseado em conceitos da NEI, que são apresentados e discutidos ao longo de sete capítulos, incluindo ainda um apêndice técnico com a terminologia básica das pesquisas vinculadas à escola.

como instituição social criada e organizada para estruturar a atividade econômica se enfraquece, encorajando a proposição de que constrangimentos são exclusivamente destinados a corrigir suas imperfeições. A ideia de que o mercado em si seja uma construção social e não apenas um mero agregado de trocas individuais, capaz inclusive de moldar gostos e preferências dos atores, é simplesmente ignorada, perenizando no pensamento econômico convicções que remontam ao século XIX (HODGSON, 2005). Para Chang (2004:51), desqualificar o papel do Estado e das políticas públicas com base no argumento de que representariam interferências indevidas na racionalidade econômica significa promover uma despolitização no mínimo contraditória e no máximo desonesta, dado que o mercado é, em si, um fato político. Considerando a importância do tema na ciência econômica, Hodgson (1988) estranha a dificuldade de se encontrar na literatura corrente uma clara definição sobre o que é mercado, bem como reflexões analíticas sobre os conceitos fundamentais envolvidos numa discussão dessa natureza. Recordando contribuições de Jevons, Von Mises e Lipsey, entre outros, ele observa que, ao tratar o mercado como fenômeno atemporal, subordinado a uma perspectiva ontológica individualista e calculista, a teoria neoclássica, contraditoriamente, acaba por banalizá-lo, inviabilizando um debate mais complexo e profundo sobre as inúmeras condições institucionais necessárias a sua existência.

Avançar na perspectiva de instituições como algo mais do que regras restritivas ou mecanismo de representação de grupos de interesse é uma tarefa que tem ocupado toda uma geração de estudiosos refratários ao *mainstream*. A despeito do ressurgimento do institucionalismo dentro e fora do pensamento econômico nas últimas décadas, Chang e Evans (2005) avaliam que ainda estamos longe de uma teoria das instituições satisfatória. Ao conceituar a mudança econômica sob a forma de enunciados passíveis de elegante formalização, o cânone econômico dominante teria incorrido numa *falsa parcimônia*, prejudicando sua própria capacidade de compreensão do fenômeno. Os autores propõem uma abordagem alternativa que não apenas seja capaz de oferecer uma visão mais adequada sobre como instituições moldam comportamentos e resultados econômicos, mas que propicie um entendimento geral e sistemático sobre origens e trajetórias institucionais. Um projeto dessa natureza, segundo ressaltam, deve direcionar sua ênfase aos mecanismos capacitadores pelos quais as instituições viabilizam a coordenação de esforços interindividuais em favor de objetivos coletivos, exigindo um enfoque que transcenda a visão funcionalista e instrumentalista das restrições em prol de uma visão capacitadora e constitutiva das instituições, já que estas são portadoras de valores e visão de mundo compartilhados. Trata-se

de uma alternativa culturalista, segundo a qual as mudanças institucionais seriam fruto da combinação e influência mútua entre interesses estabelecidos e projetos culturais e ideológicos, suplantando assim as premissas da eficiência e da submissão a interesses exógenos.

Para Chang (2004, 2003), a tarefa de superar a visão de mundo que tem dominado a agenda política e intelectual de nosso tempo requer uma economia política institucionalista que leve igualmente a sério política e instituições, rompendo as amarras impostas pela economia política neoliberal ao debate teórico sobre Estado, mercado e demais construções sociais. Enviesando a leitura da história do capitalismo e do fenômeno da globalização, a retórica dominante produziu o mito da primazia do mercado, estimulando argumentações em favor da despolitização de economia como se esta fosse possível. Ao naturalizar o modo pelo qual os mercados regulam direitos e obrigações, critérios de participação ou a escolha das mercadorias transacionáveis, condena-se à invisibilidade o complexo conjunto de instituições formais e informais responsáveis pelos próprios parâmetros de sua criação e operação, conforme acusa Chang. A pretensa objetividade reivindicada pelo neoliberalismo não pode ser concedida a nenhuma teoria, já que tais determinações são, em última análise, oriundas do reino da política.

As questões levantadas pela *virada institucional* no debate sobre desenvolvimento ao longo das últimas décadas são teóricas, mas há implicações práticas no campo da política e das políticas públicas, como salienta Evans (2005). O *fundamentalismo do capital* viu-se sobrepujado nas últimas décadas por teorias de crescimento econômico baseadas nos retornos crescentes de ativos intangíveis como ideias e conhecimento, mas não há consenso sobre o modo de lidar com a nova realidade. Recuperando a forma como Hoff e Stiglitz (2001) descreveram o impacto dessa moderna economia – “*development is no longer seen primarily as a process of capital accumulation, but rather as a process of organizational change*” –, Evans reconhece que o foco analítico deslocou-se para o papel dos ambientes organizacionais e institucionais no processo de desenvolvimento, mas ressalta que essa inflexão vem sendo utilizada de modo perverso por formadores de políticas globais. Como resultado, ao invés de uma abordagem mais sofisticada conectando poder e cultura com foco nos conflitos distributivos, a solução recomendada vem sendo a adoção acrítica de versões idealizadas das instituições anglo-americanas (EVANS, 2005, 2003).

Reiterando a advertência de Block (1999) quanto ao grave erro em que incorrem aqueles que julgam ser a economia política global um sistema natural, no qual as partes estão tão lógica e organicamente interconectadas que uma pequena mudança pode levar a seu colapso, Chang e Evans (2005) concluem igualmente pela necessidade de reconceituação desse

sistema nos termos de um projeto em aberto, cuja orientação econômica dependerá da construção institucional subjacente. O correto entendimento dos grandes temas contemporâneos não seria essencial apenas por razões teóricas. A propalada eficiência alocativa da nova economia global tem produzido um tipo de crescimento altamente desigual, marcado pela instabilidade e volatilidade. Tomados conjuntamente, a insuficiência intelectual de uma abordagem institucional *anêmica* e esses resultados práticos temerários representam dois lados de uma mesma moeda, pois equívocos conceituais geram políticas públicas inadequadas aos desafios estruturais da globalização, comprometendo o bem-estar das pessoas. Chang e Evans reconhecem que a tarefa de suplantar o cânone dominante não será simples, uma vez que abordagens complexas terão sempre como desafio superar desconfianças de *policy-makers* sequiosos por soluções simples e de pronta aplicação. A melhor estratégia neste sentido, segundo admitem, é optar por mudanças incrementais dentro do *mainstream*, abrindo espaço para novas ideias que possam ser absorvidas. Os autores reconhecem ainda que não se trata de “reinventar a roda”, pois a visão alternativa proposta não prescinde do conhecimento acumulado sob o atual paradigma, almejando apenas sua reinterpretação em bases institucionais mais robustas.

Por fim, Chang e Evans alertam que uma alternativa baseada em tais premissas não se restringe à dimensão contemplativa. Suas possibilidades de êxito dependeriam da mobilização de atores sociais atingidos por políticas públicas formuladas sob a perspectiva hegemônica, razão pela qual todos os partidários de um empreendimento intelectual dessa natureza devem estar igualmente interessados em um projeto político de empoderamento dos mais prejudicados pela lógica inerente ao atual *status quo*. Essa alternativa de caráter fortemente democrático evitaria o que Chang e Evans classificam como *cenário mais feio*, no qual as condições favoráveis a novas ideias seriam catalizadas por uma traumática crise econômica. Para estes autores,

*Anyone who really believes that the false parsimony of the existing canon has crippled its ability to understand and predict economic change had better be working furiously to construct an alternative view, not because they wish for crisis but because they are terrified of what crisis would mean in the absence of a sound intellectual basis for formulating alternative strategies.” (2005: 134)*

### 2.3 Desdobramentos do programa neo-institucionalista no estudo das políticas públicas

O estudo sistemático das políticas públicas é relativamente recente, ganhando impulso na Europa e EUA após a Segunda Guerra Mundial. Nasce com a ambição de compreender, para além das dimensões morais e normativas da ação de governar, a complexidade que cerca e condiciona a atuação prática dos Estados modernos e suas relações com os cidadãos. Trata-se de um método de abordagem que se presta a análises empíricas, sendo, portanto, capaz de reconciliar teorias políticas com ambientes políticos reais (HOWLETT; RAMESH, 1995).

Hill (1997) destaca o caráter interdisciplinar do campo, bem como a coexistência de um grande número de abordagens e perspectivas cujo traço comum é a ambição de sistematizar as *rationales* que dão suporte ao envolvimento público na esfera privada. Ele sublinha o rápido acúmulo de estudos nesta área desde a década de 1950, principalmente nos EUA. À época, os programas de pesquisa desenvolvidos em universidades e *think tanks* caracterizaram-se por mesclar novas ideias advindas da ciência política, da sociologia e da teoria organizacional à tradição econômica na análise de políticas públicas, com o objetivo de oferecer subsídios à ação do governo.

Souza (2007) aponta uma marcante diferença quando comparadas as trajetórias da área na Europa e nos Estados Unidos. Na tradição europeia, o centro das preocupações teóricas esteve sempre voltado para o Estado e suas instituições, fazendo com que a produção sobre políticas públicas surgisse como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas do papel do Estado. No caso norte-americano, o interesse recaiu na ação dos governos, sem estabelecer relações com bases teóricas sobre a natureza do ente estatal. Melo (1999) observa que a tradição norte-americana funda-se no liberalismo e na ideia de *limited government*, profundamente enraizada na cultura política do país. Trata-se de uma análise do *Estado em ação*, que remeteria ao progressivismo americano, fortemente marcado pela visão empírica anglo-saxã nas ciências sociais. Tanto Souza quanto Melo associam a consolidação do campo das políticas públicas à agenda liberal das últimas décadas, seja em função das restrições aos gastos públicos, que acabam por conferir maior importância à transparência no processo decisório, ou pela institucionalização de um senso de interpenetração entre governo liberal e sociedade. Tais tendências são decisivas para a difusão de uma nova cultura política que valoriza a *publicização* das decisões e a diferenciação das esferas pública e estatal.

Cabe sempre ressaltar que a expressão “políticas públicas” carece de uma definição universal, podendo ser encontrada uma série de conceituações mais ou menos abrangentes na literatura. O que permanece como traço comum a todas as correntes contemporâneas é o reconhecimento da essência multidimensional do objeto de estudo, bem como sua natureza

sistêmica, fruto de complexas interações envolvendo indivíduos, organizações e ambientes institucionais. Tentativas de facilitar seu tratamento resultaram em métodos que desagregaram o *policy making* em estágios subsequentes, geralmente partindo do reconhecimento social de problemas passíveis de enfrentamento pela ação do governo até etapas consecutivas de formação da agenda, formulação, implementação e avaliação destas ações, dando origem à noção de *ciclo* das políticas públicas. Muito embora ofereça vantagens por viabilizar uma abordagem mais aprofundada de cada uma destas etapas, permitindo também estudos de caso e análises comparadas, as limitações desse método são reconhecidas mesmo pelos seus defensores. Estes admitem que uma interpretação mais apressada poderia reforçar uma visão linear e mecânica, ignorando aspectos irracionais e contraditórios que, por vezes, invertem ou mesmo subvertem essa lógica sequencial. Por outro lado, desde que reconhecida a importância das dimensões política e cultural que emprestam nuances a todo o processo, o isolamento de variáveis-chave pode permitir avanços notáveis na compreensão da dinâmica decisória em ambientes complexos. Mais do que reações puramente funcionais ou lógicas a problemas específicos, as políticas públicas são condicionadas pela herança de trajetórias que conformam preferências, experiências anteriores, recursos disponíveis, visão de mundo. A própria alternância entre mudanças incrementais e radicais pode ser determinada, em última instância, pelo modo como cada sistema percebe e lida com ameaças e incertezas de variados graus, formando e reformando seus ambientes institucionais em resposta a tais desafios.

Hill (1997) descreve uma bifurcação nesse campo de estudo nos anos 1980, momento em que a ênfase anterior em assessoramento da ação pública dá lugar a duas correntes distintas – e em muitos aspectos contraditórias. A primeira delas busca uma abordagem mais “técnica”, aproximando-se dos que defendem que o setor público adote instrumentos gerenciais do setor privado em prol da eficiência econômica. Já a segunda corrente, menos otimista, manifesta crescente desilusão quanto às possibilidades da cientificidade no campo. No âmago desta postura estaria o reconhecimento da complexidade que cerca o *policy process*, permeado por influências de uma variedade de fatores externos de difícil controle e, em certa medida, caóticos. Alinhando-se com os últimos, Hill distingue analistas interessados no entendimento das políticas (*analysis of policy*), na melhoria destas (*analysis for policy*), ou em ambas as coisas, caso daqueles que recusam uma separação formal entre meios e fins. Se nos primeiros momentos a ambição quanto ao rigor era marcante, ele observa que poucos estudiosos contemporâneos conservam tal pretensão, citando os adeptos do modelo de controle *top-down* e os defensores de técnicas de análises de custo *vs.* benefício entre os que ainda compartilham

desta perspectiva. O autor é explícito em seu ceticismo quanto às abordagens prescritivas por reconhecer no *policy process* um fenômeno essencialmente político, no bom e no mau sentido, dado que permeado de valores e interesses. Analisar a finalidade de determinadas políticas sem levar em conta como a distribuição de poder influencia na definição desses objetivos significaria passar ao largo do real debate, com perigosos danos para o esforço de reconciliação da eficiência com a democracia nas sociedades modernas.

As considerações de Hill apontam a necessidade de mais pluralidade e menos dogmatismo nas discussões sobre a ação pública nos Estados modernos, algo que tem se mostrado bem mais factível que no passado recente. Ilustrando uma saudável tendência à abertura de espaço para análises menos prescritivas e normativas no debate internacional sobre políticas públicas, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) publicou, em 2006, um relatório no qual aborda a questão das reformas na América Latina e Caribe sob um ângulo inovador<sup>7</sup>. Em contraste com o clássico enfoque no conteúdo de políticas específicas, tradicionalmente adotado por organismos multilaterais disseminadores de “boas práticas”, a instituição privilegiou nesse estudo aspectos político-institucionais de um grupo de treze países. Analisando a mediação exercida por sistemas e práticas políticas na interação entre os diversos atores sociais, o documento atenta para os processos nos quais as políticas públicas foram deliberadas, aprovadas e executadas, buscando esclarecer os diferentes padrões de funcionamento dos sistemas políticos e o impacto dos incentivos propiciados pelos quadros institucionais na modelagem e remodelagem dessas políticas. Admitindo tratar-se de um programa de pesquisas em aberto, o relatório apresenta uma proposta metodológica para análise de uma série de variáveis, englobando, além das políticas propriamente ditas, partidos, legislaturas, poder presidencial, burocracias, poder judicial e variáveis macroeconômicas. Em suas considerações finais, o texto propõe uma série de recomendações estratégicas pautadas pelo reconhecimento do papel central dos fatores institucionais no processo de transformação das condições sociais e econômicas da região, em contraste com o passado recente em que essa influência foi tratada como residual. Na expressão dos autores,

O desenvolvimento não depende tanto de escolher as políticas certas numa perspectiva técnica, mas de negociá-las, aprová-las e implementá-las de uma maneira que permita a sua sobrevivência política e a sua aplicação eficaz (p. 253).

A constatação e aceitação da diversidade de enfoques, abordagens e perspectivas de análise sobre políticas públicas vêm estimulando a criação de diversas taxonomias dispostas a

---

<sup>7</sup> **A política das políticas públicas.** Banco Interamericano de Desenvolvimento, Ed. Elsevier, 2006

sistematizar o acúmulo na área, caso de Howlett e Ramesh (1995: 19). Não obstante, como esclarecem estes mesmos autores, o saldo de exercícios como esse não deve ser a afirmação da superioridade de qualquer abordagem em particular, mas o reconhecimento dos aspectos positivos de cada uma delas, permitindo a “captura” do maior número de elementos de uma realidade complexa e multifacetada. Como bem situa Hill (1997: 226-227), com exceção das teorias que representam visões de mundo irreconciliáveis, as demais abordagens podem ser integradas sob uma lógica de complementaridade, uma vez que se tratam menos de teorias capazes de gerar hipóteses testáveis, mas de tentativas de construir um quadro de referência para organização de observações empíricas. Não estando na condição de elaborar hipóteses rigorosas, conclui Hill, a análise de políticas deveria reconhecer-se cientificamente limitada, assumindo sua natureza de arte interpretativa.

Afastadas as visões idealizadas e ascéticas sobre interações sociais e ação pública, resta admitir que assimetrias e desigualdades são dados concretos a modelar a disputa política, justificando posturas mais realistas na investigação do processo decisório nas democracias capitalistas. Sob tal pressuposto, emerge uma vigorosa literatura que se contrapõe tanto à análise da vida social nos termos de conflitos entre grupos de interesse quanto às perspectivas estrutural-funcionalistas. Algumas contribuições relevantes nesse debate conceitual, novas e antigas, serão revistas e discutidas a seguir.

Lowi (1963) estabeleceu sua crítica à abordagem baseada em grupos de interesse por vê-la tratar os recursos como equivalentes ou intercambiáveis e ignorar questões profundas relacionadas às estruturas de poder político e econômico sob as quais os embates tomam lugar. Nos casos extremos, alguns analistas relegaram o governo (instituições formais) à condição de tábula rasa, descrevendo as políticas resultantes como mero resíduo da interação de forças e tratando todas e quaisquer coalizões políticas como equivalentes. Lowi construiu uma abordagem alternativa às visões pluralista e elitista puras, sugerindo a existência de três arenas de poder a permearem a atividade governamental – a distributiva, a regulatória e a redistributiva –, cada uma delas com características próprias em termos de estrutura e processo políticos, formação de elites, relações de grupos e nível de impacto no sistema como um todo. Ao diferenciá-las, nessa ordem, ele salienta o grau crescente de conflitos provocados pela visibilidade de benefícios e ônus obtidos por atores que gozam de diferenciados graus de organização. A percepção entre os grupos envolvidos quanto à natureza do conflito distributivo em jogo levaria à maior ou menor estabilidade das coalizões de interesses, determinando o caráter do processo político.

Salisbury (1968) propôs uma arena adicional ao esquema de Lowi, a autorregulatória. Nesta, embora prevaleça um padrão integrado de demanda, a insuficiência de recursos de poder do grupo em questão limitaria seus ganhos à capacidade de regular sua própria área de interesse. Ele descreve as arenas políticas como fruto da interação entre o padrão das demandas (integrado ou fragmentado) e as características dos sistemas decisórios (aberto ou fechado), compondo uma matriz que refletiria a acomodação de interesses na sociedade.

Também explorando a questão da distribuição do poder, Bachrach e Baratz (1962) acusaram as abordagens pluralista e elitista de trabalharem com premissas que predeterminam os resultados da investigação empírica. Para eles, concepções que partem de extremos quanto ao grau de concentração do poder na sociedade ignoram o quanto sua distribuição irregular condiciona a própria formulação das políticas públicas, reforçando valores e práticas institucionais que afetam diretamente a identificação e seleção dos problemas dignos de enfrentamento. Esta desigualdade de acesso aos recursos de poder teria reflexo direto nas prioridades da agenda política da sociedade.

Dominantes na cena da ciência política até tempos recentes, as abordagens marxista, neo-marxista e pluralista foram crescentemente confrontadas teórica e empiricamente por visões alternativas baseadas na influência das instituições nos resultados socioeconômicos. Tal retomada ganhou novo fôlego a partir da década de 1980, com relevantes aplicações analíticas e normativas no campo das políticas públicas. Esse novo institucionalismo foi descrito como uma corrente de pensamento não unificada, composta de pelo menos três diferentes métodos de análise, sendo eles o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (ou teoria organizacional)<sup>8</sup>. Ainda que compartilhem o pressuposto da centralidade das instituições na vida política e social, as três perspectivas guardam importantes diferenças quanto ao marco conceitual. Em razão da opção teórica e metodológica desta tese, somente a perspectiva histórica será discutida mais profundamente.

Immergut (1997) atesta que o surgimento do novo institucionalismo foi marcado pelo ceticismo em boa parte da comunidade científica. A questão básica por trás dessa desconfiança residiria no fato de as instituições jamais terem deixado de ser objeto essencial no estudo da política, particularmente na Europa, razão pela qual não haveria nenhuma novidade no debate. Um fato agravante é que a retomada mostrou-se incapaz de oferecer uma definição consensual

---

<sup>8</sup> Hall e Taylor (2001) reconhecem ainda uma quarta escola: a nova economia institucional (NEI). Contudo, avaliam que sua familiaridade com a escolha racional justifica dar a elas tratamento conjunto, em que pesem diferenças quanto ao foco principal.

sobre seu conceito-chave, não esclarecendo exatamente o que entendia por instituição. Para a autora, o institucionalismo histórico é o menos compreendido entre os neo-institucionalismos.

Hall e Taylor (2001) consideram que o institucionalismo histórico tomou “emprestados” alguns elementos dos métodos que propõe superar. Das análises em termos de grupos, seus adeptos retiveram a ideia de que a apropriação de recursos escassos é central para a vida política, dedicando, porém, especial atenção à questão da distribuição desigual desses recursos, incluindo o poder, em contextos nacionais específicos. A resposta para tais desequilíbrios foi localizada nos resultados dos conflitos envolvendo a organização institucional da comunidade política e as estruturas econômicas, embates que acabam sempre por privilegiar interesses específicos. Do método estrutural-funcional, o neo-institucionalismo histórico assume a concepção de comunidade política como sistema global formado por partes que interagem entre si. Neste caso, a divergência refere-se à tendência de considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por boa parte do funcionamento do sistema. Os neo-institucionalistas históricos, ao contrário, relacionam o comportamento coletivo à *polity* (economia política), privilegiando assim a influência estrutural das instituições da comunidade política em detrimento de uma perspectiva funcionalista (p. 195).

Em consonância com Hall e Taylor, Immergut (1997) identifica raízes antigas nessa corrente, remontando à tradição de Durkheim e Weber. Ao contrário dos institucionalismos organizacional (sociológico)<sup>9</sup> e da escolha racional, os precursores da vertente histórica tendem a uma visão macrossocial e orientada para o poder, concentrando-se nas relações entre política, governo e sociedade em contextos específicos. Ela recorda que o desenvolvimento dos debates devolveu ao Estado sua relevância, num contraste *coerente* com o pluralismo e a teoria da modernização. Hall e Taylor veem esse resgate do papel do Estado como fruto das discussões envolvendo as variantes pluralistas e neomarxistas ao longo dos anos 1970. Não mais visualizado como arena “neutra” ou agente a serviço dos interesses de uma única classe, ele passa a ser percebido como um complexo de instituições capazes de influenciar a natureza e os resultados do conflito.

Ao examinar a série de reformas que compuseram a reação norte-americana à crise de 1930, Skocpol (1980) identifica desdobramentos bem mais complexos do que respostas funcionais a *necessidades abstratas* do sistema capitalista. O *New Deal*, aponta ela, representa

---

<sup>9</sup> A autora utiliza a expressão “teoria das organizações” para referir-se ao que Hall chama de institucionalismo sociológico.

um caso difícil, quase ideal para o desenvolvimento de uma perspectiva macroanalítica que aborde todos os fatores a serem considerados nas explicações sobre Estado e política em países capitalistas avançados. Seu legado de mudanças inclui um papel mais ativo para o Estado na defesa de interesses populares, bem como transformações sensíveis no Partido Democrata, que passa a incorporar a classe operária e vê aumentar a influência dos profissionais liberais em suas fileiras – mudanças que não foram do agrado da classe capitalista e que não garantiram a recuperação econômica ou a consolidação das reformas básicas, ao menos até o pós-Segunda Guerra alterar amplamente o contexto político e econômico. Os limites foram dados pelas instâncias governamentais existentes, as instituições públicas e os partidos políticos, moldando as reformas fragmentárias que tiveram relativo êxito no alívio dos efeitos da recessão. Capitalistas, empresários e produtores rurais, todos participaram desse processo decisório coletivo, mas sob mediação das distintas estruturas do sistema político. Na visão de Skocpol, nenhum interesse específico pode ser visto como responsável direto por inovações que não corresponderam às expectativas de nenhum ator político em especial, e que tampouco poderiam ser descritas como *funcionais para o sistema global*. O sentido dessas mudanças deve ser buscado nos embates que têm lugar nas estruturas de representação política e dominação. Historicamente determinadas, essas instâncias são a chave para qualquer explicação satisfatória para as crises econômicas do capitalismo, seja no passado, presente ou futuro (p. 201).

Editado por Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer e Theda Skocpol, o já clássico *Bringing the state back in* (1985) compilou reflexões de diversos autores sobre temas relacionados ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento, na mediação de conflitos distributivos e na inserção na comunidade internacional, dando ânimo a um amplo programa de estudos comparados. Assinando um dos textos da coletânea, Skocpol (1985) propôs uma agenda de pesquisas sobre as condições da autonomia estatal e sua capacidade de determinar o jogo político, esclarecendo a natureza da relação do Estado com o ambiente socioeconômico e sua influência na configuração institucional em realidades concretas. Ao discutir a dinâmica pela qual certos regimes autoritários estabelecem e perseguem metas econômicas e sociais em oposição a elites locais, Skocpol salienta que aspectos como o insulamento relativo e a diversidade na origem social da burocracia podem ser decisivos na capacidade estatal de reorientar trajetórias de desenvolvimento, eventualmente desalojando classes dominantes. Ela salienta que, mesmo no caso de democracias liberais, pesquisas empíricas confirmam que servidores públicos qualificados podem contribuir para descortinar opções de políticas públicas de modo muito mais efetivo do que partidos ou grupos de interesses. Tal situação poderia ser

encontrada até em países como os EUA, que, a despeito da ausência de tradição burocrática, preserva “ilhas de excelência” entre suas agências governamentais. Ressalvando que o exame das características constitutivas não esgota a análise sobre os Estados, sendo necessário observar também suas interações com outros atores políticos e econômicos, a autora destaca dois padrões de relacionamento entre Estados e ambientes socioeconômicos. O primeiro deles é descrito como impositivo, caracterizado por vantagens situacionais e/ou de recursos que permitem a confrontação dos interesses dominantes; o segundo, mais interdependente, assemelha-se a uma rede de políticas, na qual Estado e demais atores, ainda que alternando conflito e cooperação, compartilham estratégias de inserção internacional.

Na visão de Skocpol, Estados não são relevantes apenas como atores intencionados, pois sua configuração institucional é um fator determinante da cultura política. Sua atuação, mesmo que não planejada, incentiva ou restringe grupos ou demandas coletivas, tornando possível ou vetando a emergência de questões relevantes na agenda pública. Corroborando as críticas mais gerais dos institucionalistas às abordagens baseadas na sociedade, a autora recorda que fenômenos tais como a natureza da burocracia, os tipos de arena política e o início da competição eleitoral criam determinadas especificidades que acabam por moldar comportamentos e padrões de demanda, justificando uma abordagem que não tome os interesses a partir de relações econômicas entre classes sociais, até porque, como ressalta, a ação estatal pode levar a desenlaces inesperados, produzindo certas transformações nas estruturas sociais que resultem em mudanças nas coalizões de apoio.

Crítico da posição de Skocpol, Przeworsky (1995) vê tais argumentos inseridos numa perspectiva que considera centrada no Estado (*state centered*), cujo principal objetivo seria destacar seu papel causal. Mas num enfoque verdadeiramente centrado no Estado, entende ele, a expressão *autonomia* deve ser substituída por *dominação*, haja vista que a própria existência da sociedade, sua organização e regulação seriam suas derivadas. O debate sobre a autonomia só faria sentido se a primazia do Estado em relação à sociedade fosse contingencial, isto é, se a eficácia estatal fosse condicionada por fontes externas, como a propriedade privada ou valores societais.

Referindo-se à perspectiva *state centered* como *state-centric theory*, ou *statism*, Hall (1986: 15-17) reconhece nela avanços em relação às teorias centradas na sociedade, mas também identifica lacunas quanto ao entendimento das políticas públicas. Em sua visão, afirmações do tipo “políticas são produto da ação de Estados agindo ou não em prol do interesse público” pouco acrescentariam ao debate, reforçando a visão do Estado como *black*

*box*, imagem disseminada pela teoria geral dos sistemas em seus primórdios.

Entre as tentativas de “abrir a caixa preta” que considera mais promissoras na teoria centrada no Estado, Hall (1989) cita três, especificamente. A primeira delas é a que trata o *policy-making* como subproduto da *bureaucratic politics*, em oposição à ação racional. Ele elogia a inovação propiciada pela desmistificação simultânea da imagem do Estado como ator uno e da noção de que as políticas públicas representem sempre estratégias racionais. O ponto fraco da perspectiva, como ele avalia, reside na incapacidade de esclarecer a direção que as políticas tendem a seguir. Carecendo de ferramentas capazes de identificar os interesses ou o poder dos atores envolvidos, a interação que leva à formulação de políticas segue ilustrada como uma *guerra de todos contra todos*, com a única diferença de que os embates agora ocorrem dentro do Estado.

Para os adeptos da segunda linha explicativa, que Hall (1989) considera mais produtiva, políticas deveriam ser compreendidas menos como luta pelo poder e mais como *aprendizagem social*. Sob tal ótica, o *policy-making* é determinado pelas consequências de políticas similares executadas no passado. Ele inclui Theda Skocpol e Margareth Weir<sup>10</sup> no grupo de pesquisadores com estudos nesta perspectiva, ainda que não as considere alinhadas à abordagem “estadocêntrica” nos demais aspectos. Vivência e *expertise* adquiridas seriam fatores fundamentais a influenciar as escolhas sobre cursos de ação, apontando para a existência de um processo de aprendizagem social dentro do Estado. Apesar de considerar esse *insight* importante, Hall pondera que lições da história representam um conceito ambíguo, já que a reação de grupos ou indivíduos a uma mesma experiência pode ser diferente, ou mesmo oposta. Como consequência, qualquer analista se veria novamente confrontado com a indeterminação.

A terceira perspectiva *state-centric* é a que propõe o conceito de *capacidades estatais*. A escolha de políticas seria decisivamente influenciada pelas competências construídas e disponíveis, em detrimento de alternativas que impliquem custos adicionais para aquisição e desenvolvimento de novas capacidades. O sucesso ou fracasso de determinadas políticas públicas dependeria dos recursos institucionais arregimentados para seu empreendimento. Aqui, Hall identifica uma promissora linha de pesquisas, cujas limitações somente poderiam ser contornadas com a ampliação da perspectiva *state-centric*. Ao contrário da acentuada autonomia apregoada pela perspectiva estatista, ele entende que o melhor retrato dos Estados

---

<sup>10</sup> Hall cita a pesquisa das autoras sobre a opção do governo britânico, durante a crise de 1930, de manter a política de seguro social em detrimento de medidas de expansão da base monetária (1989: 11).

contemporâneos é o de uma *network* composta por diversas instituições profundamente inseridas em outras constelações institucionais da sociedade e do sistema econômico.

Hall esclarece que admitir a importância da sociedade não significa retomar a visão do Estado como *bola de sinuca*, sujeita a assumir passivamente a direção que lhe derem. Como reconhecido mesmo por teóricos neomarxistas, incentivos organizacionais/institucionais podem estimular gestores estatais a atuarem de forma relativamente autônoma frente aos interesses imediatos do capital, aproveitando-se das vantagens que suas posições estratégicas lhes proporcionam. Assim, um quadro mais próximo da realidade seria aquele capaz de incorporar as relações Estado-sociedade, considerando o ambiente institucional de forma ampla e dinâmica, tornando possível explicar não apenas mudanças, mas também continuidade. Muito embora reconheça que um significado preciso seja controverso, ele sugere a conceituação dessas *policy-networks* como produto cumulativo de embates políticos ao longo de conjunturas históricas cruciais, justificando seu tratamento sob um *novo modelo de análise institucionalista*, corolário de sua argumentação.

Quanto à ironia da proposição de um “novo” método baseado nas instituições dentro da ciência política, Hall contra-argumenta esclarecendo não tratar-se de uma mera retomada da tradição legalista-constitucionalista. Assim, as premissas da atual abordagem baseiam-se numa definição mais ampla das instituições, abarcando regras formais, procedimentos consensuais e práticas padronizadas, com foco no caráter relacional. Ainda que com *status* mais formal do que cultural, o aspecto legal não seria tão relevante quanto na antiga abordagem. O autor salienta que os fatores institucionais cumprem dois importantes papéis nesse modelo. Por um lado, a organização do *policy-making* afeta o grau de poder de cada um dos atores sobre os resultados; por outro, a própria posição ocupada condiciona a definição de interesses, ao estabelecer responsabilidades institucionais e relacionamentos com outros atores. Dessa forma, fatores institucionais e organizacionais afetam tanto o grau de pressão que um ator pode trazer para a arena política quanto sua provável direção.

Na concepção de Peter Gourevicht (1986), o estudo do *policy-making* exige um rigoroso escrutínio das condições históricas sob as quais determinadas escolhas prevalecem sobre outras. A proximidade ou afastamento da ortodoxia teórica e as eventuais combinações de elementos contraditórios numa mesma política representam nuances típicas de um processo complexo, impregnado de relações de poder mediadas por aparatos institucionais construídos em circunstâncias específicas. Em cada realidade nacional, a reação a uma crise aciona uma política ou conjunto de políticas (*policy package*) que nem sempre são formuladas sob

premissas lúcidas ou coerentes. Analisando as reações de EUA, Inglaterra, França, Alemanha e Suécia às crises de 1873, 1929, 1945 e 1971, o autor identifica um processo contínuo de desalojamento e entronização de novas ideias à medida que os atores políticos reavaliam seus interesses e reconstróem suas bases de poder, conformando diferentes padrões nacionais de políticas públicas. Revisitando cinco linhas explicativas sobre mudanças nas políticas governamentais que privilegiaram variáveis tais como estrutura da economia, entidades representativas, estrutura do Estado, ideologia econômica e relações internacionais, Gourevitch argumenta que apenas uma abordagem integrada e relacional capaz de incluir cada uma delas pode oferecer uma análise minimamente satisfatória. Contudo, a inter-relação entre estas variáveis não se apresenta estática, sendo a importância relativa de cada uma alterada de acordo com os contextos em que se dão as escolhas. Mudanças econômicas alteram o equilíbrio entre ideologia e força, bem como entre instituições e interesses econômicos. Em tempos prósperos, sublinha Gourevitch, é fácil esquecer a importância do poder na formação da agenda pública, já que os sistemas sociais parecem sólidos e a economia funciona com tal regularidade que a ideia de regras modeladas sem lastro social soa factível. Contudo, é nos momentos de dificuldade econômica que essa confortável ilusão se desintegra, padrões são rompidos, modelos entram em conflito e preferências divergem. A bonança oculta uma verdade que se reafirma em tempos difíceis: escolhas entre políticas conflitantes emergem da disputa política e a interpretação vitoriosa será sempre aquela que cujos adeptos reúnam poder suficiente para dar-lhe a força da lei – em suma, *Policy requires politics*. (p.17)

As possibilidade de análises históricas serem aplicadas tanto fora quanto dentro do Estado viram-se confirmadas pela evolução da agenda de pesquisas da literatura neo-institucionalista. A ênfase *state-centered* inicial cedeu lugar a uma perspectiva mais abrangente, incorporando gradativamente o exame de diversas outras instituições relevantes, notadamente aquelas relacionadas às economias políticas dos países capitalistas avançados. Uma das temáticas recorrentes nas últimas décadas foi a ascensão e queda das políticas econômicas de inspiração keynesiana. Abrangendo um período que vai da grande depressão dos anos 1930 à crise sistêmica do capitalismo “organizado”, diversos autores lançaram olhares sobre as mudanças sistêmicas que gradualmente relegaram o pensamento neoclássico a três décadas de ostracismo, até sua posterior reabilitação. A emergência de um novo paradigma em meio às convulsões provocadas por duas guerras mundiais, entrecortadas pela maior crise da história do capitalismo, propicia um painel de riqueza inigualável para esses pesquisadores.

Gourevitch (1989) observa que, embora sob um estímulo comum de alcance mundial,

os países respondem de forma diferenciada à crise dos anos 1930. Mudanças nas políticas econômicas são notadas internacionalmente, mas com significativas variações de conteúdo. E se algumas nações optam por simples desvios na ortodoxia, outras assumem a dianteira em políticas de estímulo aberto à demanda, fato que ele atribui ao contexto do debate político.

Os anos de 1930 são marcados por ideias econômicas originais mas também por inovações políticas que se refletem em políticas públicas igualmente inovadoras. A adoção do keynesianismo, segundo o autor, não é um tema restrito à história das ideias, impondo-se igualmente como fenômeno de sociologia política. Política envolve poder e apoio, pondera Gourevitch, o que explica por que nem toda boa ideia vira uma política pública, assim como nem toda política pública origina-se necessariamente de uma boa ideia. Ainda que o papel do *decision maker* seja importante, apenas uma análise que considere de forma ampla o contexto político e os processos que relacionam vários elementos de poder será capaz de explicar por que certas preferências materializam-se em cursos de ação. Para vencer eleições e governar, os políticos precisam do suporte de atores econômicos, que por sua vez apoiam aqueles que se mostram capazes de construir coalizões necessárias à execução das iniciativas de seu interesse.

Dada a oposição histórica entre o campo e o trabalho em temas como livre comércio e protecionismo, direitos sindicais, legislação de bem-estar e subsídios agrícolas, a aliança entre ambos é citada por Gourevitch como uma das inovações mais marcantes dos anos de 1930. A seu ver, são as consequências da depressão que propiciam a união de polos tão distintos em prol de políticas não ortodoxas de assistência, fenômeno que se repete em vários países com diferentes desdobramentos. Na Suécia e nos Estados Unidos, tal aliança permite a adoção de políticas de estímulo à demanda, muito embora no caso americano isso ocorra apenas depois da constatação da insuficiência de medidas de acomodação (subsídios, regulação de preços, benefícios sociais etc.). Já na realidade francesa, questões de clivagem social, cultural e religiosa impedem a durabilidade desta aliança, à época forjada sob o governo da frente popular, enquanto no Reino Unido é a inexpressividade do setor rural que colabora decisivamente para o fracasso da coalizão entre liberais e trabalhistas (*Lib-Lab*). Sobre o caso alemão, o autor aponta a dificuldade de se estabelecer uma acomodação sobre bases democráticas como um dos fatores responsáveis pela ascensão do totalitarismo nazista.

Ainda segundo Gourevitch, é preciso considerar que os interesses empresariais sempre oscilaram entre posturas progressistas e conservadoras, de modo não uniforme e com algumas clivagens internas. A inadequação de uma leitura centrada nos interesses de classes fica evidente quando se constata que algumas aproximações contextuais com a classe trabalhadora

deram-se contra setores do próprio capital, como na questão do protecionismo. Alianças entre diferentes atores (capital, trabalho, campo) em cada país ocorrem sob fórmulas políticas bastante diversas, variando em termos de visibilidade e grau de explicitação, sendo que o dilema entre pragmatismo e rigidez ideológica (mapas cognitivos) explicaria por que algumas inovações foram bloqueadas em certos países mas adotadas em outros. O papel da burocracia e a percepção sobre capacidade de execução são fatores igualmente relevantes no processo decisório, condicionando as escolhas dentre as opções de políticas públicas disponíveis. Mecanismos de estímulo à demanda, por exemplo, apresentam grande vantagem em relação a medidas de intervenção estatal direta nos casos em que inexistam estruturas administrativas consolidadas. Com efeito, arranjos institucionais afetam a distribuição de poder, já que regras e procedimentos não são neutros. Nessa equação, inclui-se ainda o impacto do sistema internacional nos cálculos dos atores sobre opções e recursos disponíveis, haja vista que redefinições de coalizões internas podem ser causadas por estímulos externos. Ironicamente, dadas suas origens no nacionalismo econômico, é o êxito do keynesianismo na promoção do crescimento que estimula e legitima a internacionalização econômica.

Comparando as trajetórias distintas do keynesianismo nos EUA e no Reino Unido, Weir (1989) advoga que a simples presença das ideias e interesses pouco explicaria as diferentes trajetórias da política econômica nesses países. Ideias sem acesso aos centros de poder decisório pouco podem influir no redesenho de políticas públicas, assim como análises simplistas centradas na disputa entre coalizões e grupos tampouco ofereceriam respostas sobre o porquê da adoção de determinadas políticas. Para a autora, as escolhas disponíveis não refletem interesses econômicos imediatos, mas possibilidades num contexto em que é impossível determinar preferências objetivas internacionalmente generalizáveis. Estruturas burocráticas e ambientes institucionais podem facilitar ou desestimular políticas públicas inovadoras.

#### 2.4 Regimes produtivos, diversidade institucional e variedades de capitalismo

Diante do desgaste conceitual e do descrédito empírico da hipótese de ampla convergência liberal, programas de pesquisa voltados para o estudo das correlações e interações entre Estado, mercado e demais instituições sociais têm se tornado cada vez mais presentes nos meios acadêmicos. Sem ignorar que os desafios da globalização reduziram a

eficácia dos arranjos sociopolíticos erigidos no pós-guerra, essa corrente vem se dedicando a compreender o modo pelo qual o binômio mudança/continuidade tem sido equilibrado nas sociedades desenvolvidas. Superada a fase em que as diferenças podiam ser confortavelmente classificadas como desvios em relação a *best practices* atemporais, maior atenção vem sendo direcionada justamente ao modo como essa diversidade, potencializada por complementaridades institucionais, propicia coesão social e diferenciais competitivos. Se de fato os desafios contemporâneos e a interdependência têm estimulado algum nível de convergência nas democracias capitalistas, por outro lado constata-se que os ambientes institucionais historicamente construídos mostram-se, tanto quanto no passado, indispensáveis ao equacionamento dos conflitos distributivos. A persistência de padrões próprios em meio a um cenário de turbulências coloca em relevo a influência das trajetórias nacionais (*path dependence*) na construção de alternativas de desenvolvimento politicamente aceitáveis, esvaziando quaisquer expectativas de cristalização de um modelo de fácil emulação.

Um importante grupo de estudos sobre estruturas socioeconômicas capitalistas passou a direcionar seu interesse para os *regimes produtivos* das economias avançadas, conceituados como *a organização da produção através dos mercados e das instituições a ele relacionadas* (Soskice, 2001). O foco analítico dessa corrente são os modos pelos quais os microagentes dos sistemas capitalistas – empresas, consumidores, empregados, capitalistas etc. – organizam e estruturam suas relações sob um marco institucional que estabelece as “regras do jogo”, definindo incentivos e restrições. A análise desses ambientes procura esclarecer a influência de tais configurações sobre o comportamento dos microagentes, permitindo a elaboração de teorias sobre vantagens institucionais comparativas.

É nessa perspectiva que Hall e Soskice (2001) retomam a tradição dos economistas políticos no estudo das especificidades de padrões nacionais, propondo uma abordagem baseada nas *variedades de capitalismo*. Os autores se consideram tributários dos trabalhos de três diferentes perspectivas que dominaram o estudo de capitalismo comparado nos últimos trinta anos, cada uma delas voltada para a resposta a problemas econômicos de sua época: a “abordagem da modernização”, do período pós-guerra, baseada na categorização de Estados fortes e fracos; a abordagem neocorporativista dos anos 1970, formulada num contexto de reemergência de pressões inflacionárias e por isso voltada para a avaliação da capacidade estatal em negociar acordos estáveis entre capital e trabalho; e a abordagem dos sistemas sociais de produção, cuja ênfase concentrou-se nos novos regimes produtivos pós-fordistas e respectivas instituições coletivas que dariam sustentação a tais “comunidades econômicas” em

nível nacional, regional ou setorial. Reconhecendo as relevantes contribuições de cada uma destas abordagens em diversos tópicos, Hall e Soskice propõem-se a avançar sobre as fragilidades que identificam em tais modelos analíticos, recuperando aspectos que consideram pouco explorados, tais como o papel do setor privado, a relevância das organizações patronais e a importância das instituições de abrangência nacional na regulação dos regimes de produção. Salientando que a abordagem de variedades de capitalismo é centrada nos atores, os autores apontam o protagonismo de um ator específico – as firmas – em virtude de sua posição-chave no ajustamento do desempenho econômico num contexto internacional de mudanças tecnológicas e intensa competição. Esta concepção vê as firmas como atores em busca de competências centrais e capacidades dinâmicas, desenvolvendo, produzindo e distribuindo bens e serviços lucrativamente, contudo sujeitas a problemas de coordenação em função da natureza relacional de tais capacidades. O desenvolvimento de relacionamentos voltados para a resolução de tais problemas centrais conformaria as cinco esferas às quais a abordagem das variações de capitalismo direciona seu foco: i) relações industriais, especialmente a mediação dos conflitos distributivos entre capital e trabalho, abrangendo sindicatos e entidades patronais (aqui as questões-chave são os níveis de remuneração e produtividade no nível da firma, inflação e desemprego na economia como um todo); ii) capacitação e educação, com ênfase na compatibilização entre itinerários formativos dos trabalhadores e habilidades necessárias às firmas (estando em jogo o desempenho e a competitividade geral da economia); iii) governança corporativa, fundamental para manutenção do acesso a fontes de financiamento ao propiciar maior segurança aos credores; iv) relações interfirmas, abrangendo todas as interfaces das empresas com suas cadeias de valor, além do compartilhamento de novas tecnologias, pesquisa e desenvolvimento, dos quais a competitividade da economia como um todo é bastante dependente; e v) empregados, cujo comprometimento com as trajetórias corporativas minimizaria os efeitos perversos da seleção adversa, risco moral e divulgação de segredos industriais.

Dadas estas categorias de análise, a abordagem das variações de capitalismo propõe uma tipologia que permite comparações internacionais. As economias políticas se dispõem ao longo de um espectro que tem em seus extremos dois tipos-ideais: Economias de Mercado Liberais (*LME*)<sup>11</sup> e Economias de Mercado Coordenadas (*CME*)<sup>12</sup>. O núcleo distintivo entre os dois polos é o grau de competição e o papel dos mecanismos e instituições de mercado na coordenação dos esforços interfirmas. Nas *LME*, prevaleceriam as instituições típicas de

---

<sup>11</sup> *Liberal Market Economies*, no original.

<sup>12</sup> *Coordinated Market Economies*, no original.

mercado, fornecendo preços que definiriam as preferências dos atores, num contexto tipicamente neoclássico. Nas *CME*, ao contrário, os mecanismos e relações não mercantis prevaleceriam, privilegiando interações estratégicas que forneceriam o equilíbrio necessário ao sistema. EUA, Inglaterra e países anglófonos estariam mais próximos do *tipo ideal LCE*, enquanto a Europa continental e Japão apresentariam características mais próximas das *CME*.

O trabalho de Hall e Soskice foi marcante no debate sobre alternativas baseadas na diversidade institucional, alinhando-se às contestações do capitalismo de modelo único. Autores como Crouch (2005), contudo, perceberam na obra um viés determinista. Admitindo que o trabalho ajudou a definir os termos de toda uma escola de estudo, ele registra desconforto com a ideia de que as variedades de capitalismo se resumiriam a duas. Suas restrições não se dirigem especificamente ao modelo de Hall e Soskice, podendo ser direcionadas também a boa parte das obras identificadas com o método neo-institucionalista. Apesar do grande mérito de restabelecer o papel da sociologia e da ciência política no estudo dos fenômenos econômicos, observa ele, a força das análises dessa corrente tem sua origem na habilidade em identificar padrões homogêneos a partir de um retrato limitado dos arranjos institucionais. Acrescentando a isso a visão das instituições como *gaiolas de ferro*, profundamente resistentes à mudança, ficaria completa a natureza inflexível da abordagem. A *path dependence*, argumenta Crouch, deveria ser interpretada de modo mais maleável, abrindo espaço para o tratamento da mudança institucional de forma mais profunda e abrangente, o que inclui um olhar especial para uma figura que considera central nesse processo: o empreendedor institucional. Tal como um agente econômico clássico, este ator é por ele definido como um indivíduo à procura de oportunidades até então inexploradas. Sua busca e seleção, contudo, tem um horizonte mais amplo, estando voltadas para a identificação de elementos institucionais passíveis de serem recombinações em prol de mudanças estruturais.

Apontando as questões relacionadas ao papel das instituições e à dinâmica das mudanças institucionais no centro do debate econômico europeu no início deste século, Amable (2003) estende as críticas de Crouch ao trabalho de Hall e Soskice. Embora reconheça que o recurso da simplificação possa facilitar análises empíricas, ele igualmente enxerga uma limitação unidimensional na metodologia, admitindo-a como provável em função de a centralização do foco nas firmas levar a uma dicotomia que não se estabeleceria caso outras instituições tomassem parte da análise. Amable defende a existência de não apenas dois, mas cinco diferentes tipos de capitalismo, cada um deles portador de formas institucionais específicas, por ele denominados Modelo Baseado no Mercado, Modelo Social-Democrata,

Modelo Europeu Continental, Modelo Mediterrâneo e Modelo Asiático. As áreas institucionais relevantes seriam: i) competição produto-mercado; ii) nexos remuneração-trabalho e instituições do mercado de trabalho; iii) setor de intermediação financeira e governança corporativa; iv) *welfare state* e proteção social; e v) setor educacional. Sua proposta apresenta os conceitos de complementaridades e hierarquias interinstitucionais. Sob tal perspectiva, as instituições devem ser consideradas não individualmente, mas como partes de uma estrutura, dado que suas áreas de influência não são limitadas ao ambiente em que se situam. Um bom desempenho econômico seria derivado da combinação e de reforços mútuos interinstitucionais, cabendo às hierarquias definir a importância relativa de cada uma delas para o todo, demarcação diretamente relacionada à relevância que lhes é conferida pelas coalizões políticas dominantes.

Mais recentemente, Schneider (2008; 2009) procurou transpor as análises institucionais comparativas das variedades de capitalismo para os países em desenvolvimento, notadamente os latino-americanos. Nas considerações do autor, as tipologias consagradas no estudo de economias desenvolvidas no âmbito da OCDE não dariam conta das particularidades e idiosincrasias do capitalismo praticado naquelas nações. Sua abordagem constata uma forma distinta de coordenação econômica, compondo o que denomina Economias de Mercado Hierarquizadas (*HME*)<sup>13</sup>. Em sua visão, nesses arranjos o acesso das corporações a insumos essenciais de capital, tecnologia e trabalho seria condicionado por quatro características centrais dessas economias: predomínio de conglomerados empresariais nacionais diversificados; ação de empresas multinacionais; trabalho de baixa qualificação; relações trabalhistas atomizadas. A expansão tipológica proposta por Schneider pretende dar conta do que ele classifica como quarta forma de organizar a alocação de recursos e o comprometimento entre atores além do mercado (*LME*), da negociação (*CME*) e das redes (*NME*)<sup>14</sup> – a hierarquia.

De acordo com Schneider, o caráter hierárquico das economias latino-americanas poderia ser notado não apenas pela forma como as empresas se organizam internamente, mas também na estruturação de suas interações com outros atores dos ambientes econômico e político. O desequilíbrio seria a tônica dessa variedade de capitalismo, acentuado pela predominância de arranjos monopolistas e oligopolistas no lado do capital, que assim concentra recursos de poder sensivelmente superiores a sua contraparte no trabalho. A histórica desigualdade social na região, perenizada pelo padrão de distribuição de renda, obstaculizaria maior coesão social e comprometeria o engajamento dos atores econômicos em torno de

---

<sup>13</sup> *Hierarchical Market Economies*, no original.

<sup>14</sup> *Network Market Economies*, no original. Nesse subgrupo estariam abarcados os países asiáticos.

objetivos negociados de longo prazo. Alimentado pelas disfunções do modelo, o caráter hierárquico acabaria por desincentivar investimentos incrementais em educação e capital humano em função da rentabilidade de atividades ligadas à exploração de *commodities*, reforçando assim a baixa produtividade da economia como um todo e a posição subalterna desses países na divisão internacional do trabalho.

Uma interessante reflexão apresentada pelo autor diz respeito ao fato de as reformas liberais da década de 1990 não terem sido capazes de estimular uma transição do modelo *HME* rumo à forma *LME*. Pelo contrário, a configuração institucional desses países teria feito das reformas pró-mercado um fator de reforço ao caráter corporativo hierárquico, e não estimulado a competição e a livre concorrência. Tal constatação reforça a noção de que as *HME* não constituem uma etapa transitória, fadada a ser substituída por uma das variedades clássicas das economias maduras em algum momento histórico, mas uma forma própria, distinta e acabada de arranjo institucional.

Do ponto de vista da implicação de tais considerações para a formulação de políticas públicas, Schneider lembra que boa parte das iniciativas estatais ao longo do século passado teve como efeito reforçar o caráter hierárquico desses regimes produtivos, como no caso do estímulo à diversificação dos grupos empresariais nacionais e dos incentivos à instalação de unidades de empresas multinacionais em seus territórios. Outro efeito negativo da ação pública ostensiva foi a inibição do florescimento de estruturas sociais representativas não ligadas ao Estado ou ao mercado, instituições estas comuns às economias coordenadas. Nesse sentido, Schneider resgata os argumentos de Hall e Soskice (2001: 45) segundo os quais os formuladores de políticas deveriam se concentrar menos em induzir mudanças de comportamento e mais em estimular a cooperação entre os agentes econômicos. De acordo com essa premissa, em arenas complexas e diversas, tal como a econômica, o desenvolvimento de competências é facilitado pela coordenação de esforços. Performances econômicas superiores em nível nacional demandariam, portanto, políticas capazes de viabilizar mecanismos mais eficientes de coordenação no setor privado.

Diante da constatação de que as reformas liberais levadas a cabo nos países em desenvolvimento ao longo dos anos 1990 falharam em promover o desenvolvimento sustentado e a redução das desigualdades sociais, Schneider argumenta que a abordagem de variedades de capitalismo pode jogar luz sobre lógicas internas e complementaridade inerentes ao funcionamento dessas economias, esclarecendo quais políticas seriam compatíveis e/ou complementares em termos de incentivos nos arranjos vigentes. Quanto à superação do *status*

*HME*, ele pondera que, embora desejável, a cooperação envolve altos custos institucionais comparativamente às alternativas liberal e hierarquizada, demandando investimentos para muito além das capacidades das economias em desenvolvimento. Não obstante, como a experiência prática demonstrou, tampouco a desregulamentação garante uma rota segura rumo a um modelo *LME*, podendo mesmo reforçar a hierarquização. Ironicamente, toda uma agenda liberal pode acabar vendo seus esforços reforçarem uma forma típica de coordenação completamente alheia à lógica do mercado.

Divergências metodológicas à parte, as contribuições de abordagens identificadas com a economia política institucionalista têm um relevante papel no debate sobre o papel das políticas públicas no desenvolvimento. Se a propalada convergência rumo a um modelo único não se confirmou, o debate sobre variações de padrões institucionais permanece fundamental e atual, lançando bases para um melhor entendimento da real natureza das instituições, seus aspectos constitutivos e o delicado equilíbrio entre mudança e continuidade. Essas distinções nos permitem compreender de que forma ambientes e contextos institucionais reais moldam a interação entre atores sociais e econômicos e conduzem a determinadas políticas públicas em detrimento de outras, reafirmando que as escolhas governamentais são, em última instância, opções políticas de uma sociedade. Avançar na compreensão dos processos sob os quais tais escolhas são negociadas, implementadas, ou eventualmente substituídas por alternativas percebidas como superiores, representa não apenas um fascinante exercício analítico, mas uma prática indispensável para a consolidação da democracia.



## Capítulo 3 - A complexa relação entre território e desenvolvimento sob a globalização

### 3.1 Crise sistêmica e (re)emergência do local

Desde o final dos anos 1960 estavam aparentes sinais de que o modelo keynesiano-fordista, que propiciara ao ocidente quase três décadas de crescimento contínuo e sustentado, aproximava-se da exaustão. O quadro estrutural que leva os países desenvolvidos à “estagflação” é agravado pela primeira crise do petróleo (1973), fortalecendo a sensação de que a arquitetura institucional sob a qual operava o sistema capitalista desde o pós-guerra estava irremediavelmente comprometida. O fim da disposição norte-americana de financiar o crescimento mundial à custa de seu balanço de pagamentos decreta a livre flutuação de moedas<sup>15</sup>, iniciando uma nova fase nas relações monetárias que se assemelha a um “não sistema”. Belluzzo (2005) ressalta que a desregulamentação e a liberalização dos mercados financeiros e cambiais são fenômenos que já se manifestavam antes mesmo do colapso de Bretton Woods, chegando mesmo a contribuir para essa derrocada. Na dimensão monetária e financeira, ele aponta como marcos da dissolução do consenso keynesiano a subida do patamar inflacionário, que torna insustentáveis os limites às taxas de juros; a criação do euromercado das praças de *offshore*, possibilitadas pelo excesso de dólares acumulados nos déficits norte-americanos com o resto do mundo; e a substituição das taxas fixas de câmbio por um regime flutuante, a partir de 1973. Segundo Belluzzo, encerra-se o período de *repressão financeira*, caracterizado por um conjunto de restrições ao livre movimento de capitais que, na opinião de muitos, garantiu a relativa calma ao mundo da finança após as catástrofes das décadas de 1920-30.

Muito embora a transição de paradigmas econômicos fosse claramente observável no último quartil do século, Boyer (1990) não identifica à época uma interpretação analítica coerente sobre as transformações em curso. Face à inexistência de alternativas equivalentes à ortodoxia keynesiana, ele caracteriza o primeiro momento de enfrentamento da crise sistêmica do capitalismo como um período em que a regra é a improvisação, o *bricolage* e a experimentação. Considerando que o fordismo foi, por excelência, o modo de organizar a produção e administrar o conflito distributivo durante o apogeu das políticas keynesianas, era

---

<sup>15</sup> Em 1971, o presidente Nixon decreta um pacote de medidas recessivas internas e decreta o fim do compromisso norte-americano de comprar e vender ouro a 35 dólares a onça.

de se esperar que a ruptura da coerência entre os regimes produtivo, financeiro e fiscal levasse a transformações profundas no âmbito da produção e do consumo em escala global.

Como ensina Conceição Tavares (1993: 22), o reajustamento macroeconômico e a reestruturação produtiva mundial são fenômenos que demandam tratamento conexo, à luz dos elos causais envolvendo as políticas cambial e financeira e as transformações industriais que instituem acentuadas mudanças na divisão internacional do trabalho. Ao promover alterações nas condições do financiamento do Estado e na rentabilidade da grande empresa dentro dos países centrais, as flutuações nas taxas de juros e no câmbio, acompanhadas de fortes movimentos de capitais, teriam levado ao acirramento da competição internacional e às mudanças industriais e tecnológicas observadas durante o período.

Para Harvey (2009: 135-137), trata-se de um momento histórico em que o fordismo e o keynesianismo esgotam sua capacidade de conter as contradições inerentes ao capitalismo. Tal impasse poderia ser apreendido, *na superfície*, como um problema decorrente da rigidez que marca o compromisso entre o *grande trabalho*, o *grande capital* e o *grande governo*. Diante de um cenário repleto de choques (monetário, financeiro, energético, organizacional, tecnológico), a inflexibilidade que caracteriza planos de investimentos, sistemas de produção de massa, contratos de trabalho e compromissos do Estado social reverte-se em obstáculo a rápidas mudanças, justamente num momento em que a competição intercapitalista atinge novos patamares. Trata-se da emergência de um padrão de *acumulação flexível*, que, em clara oposição à estabilidade e previsibilidade do modelo fordista, caracteriza-se pela descontinuidade, inovação e aceleração dos horizontes temporais das tomadas de decisão públicas e privadas. Viabilizado pela disseminação de novas tecnologias informacionais e pela redução dos custos de logística, o novo regime redesenha geografias ao eleger como novos espaços dessa acumulação flexível regiões sem tradição industrial, simultaneamente desindustrializando e condenando ao esvaziamento territórios outrora prósperos. A desigualdade nos padrões de desenvolvimento, seja por região ou setor econômico, rompeu definitivamente o “pacto pelo emprego” que prevalecera no pós-guerra, fazendo da desocupação estrutural e da obsolescência tecnológica importantes vetores do novo padrão de competição intercapitalista.

Como assinala Ash Amin, a emergência de forças tecnológicas, de mercado, sociais e institucionais muito diferentes daquelas que marcaram o período do pós-guerra sinaliza que o capitalismo depara-se com uma encruzilhada em seu desenvolvimento histórico. Em meio a controvérsias, aponta o autor, o que parece consensual nas ciências sociais é que o período que

se inicia em meados da década de 1970 representa uma clara transição de fases, razão pela qual

*Terms such as 'structural crisis', 'transformation' and 'transition' have become common descriptors of the present, while new epithets such as 'post-Fordist', 'post-industrial', 'post-modern', 'fifth Kondratiev' and 'post-collective' have been coined by the academic prophets of our times to describe the new age of capitalism. (AMIN, 2000: 1)*

A busca por um marco teórico-conceitual capaz de dar conta do que foi descrito como transição da sociedade industrial (fordista) rumo a uma sociedade pós-industrial (pós-fordista), baseada na informação e no conhecimento, resultou na produção de análises sob perspectivas metodológicas bastante diversas, não raro antagônicas. Procurando sistematizar os elementos aparentes e subjacentes à crise da economia política capitalista, além das correntes neo-institucionalistas de diversos matizes, que serão estudadas num capítulo próprio nesta tese, ganham espaço abordagens que variam do neomarxismo regulacionista a variantes neo-smithianas e neo-schumpeterianas (ELAM, 2000). Tem-se aí um rico mosaico que produz uma variedade de *insights* sobre a dimensão espacial do desenvolvimento, avançando no debate sobre o novo papel das regiões e territórios subnacionais numa economia globalizada que parece estreitar o espaço de atuação do Estado-nação.

Os autores identificados com a Escola da Regulação construíram sua abordagem integrando uma interpretação crítica do marxismo clássico (*Marx morto, mas não enterrado*) a elementos da tradição keynesiana, com o objetivo declarado de contestar o diagnóstico econômico neoclássico para a crise. Distanciam-se dos marxistas ortodoxos fundamentalmente por rejeitarem a ideia de que a dinâmica longa do capitalismo seria regida por leis imutáveis. Para os regulacionistas, o ponto de partida é a identificação do *regime de acumulação*, definido como o modo pelo qual o produto de uma economia é alocado e realocado sistematicamente no longo prazo, regendo a adequação entre condições de produção e de consumo (LPIETZ, 1988). A regularidade desse regime, por sua vez, dependeria do equacionamento da série de contradições que regem a acumulação capitalista, o que somente seria alcançado por meio da coerência dinâmica do sistema como um todo. Descartada a tendência ao equilíbrio, se todo sistema econômico é composto por atores dotados de racionalidade limitada que tomam decisões múltiplas e descentralizadas de produção e de troca, o ajustamento global seria possível a partir de um conjunto de incentivos e restrições que levem os agentes a se conformarem com as regras necessárias ao funcionamento de cada regime. As formas institucionais que tais incentivos e constrangimentos assumem têm a tripla propriedade de permitir a reprodução das relações sociais fundamentais, sustentar o regime de acumulação e

compatibilizar o conjunto de decisões individuais e descentralizadas dos atores econômicos, definindo um *modo de regulação*. Conjugados, regime de acumulação e modo de regulação dão origem a um modelo de desenvolvimento (BOYER, 1990).

Supondo que o constructo regulacionista comporta todas as contradições inerentes ao capitalismo, ao invés de relacionar instabilidade com distanciamento de “melhores práticas” na gestão econômica, seus formuladores dão às crises o *status* de componente intrínseca do sistema, ainda que as diferenciando de acordo com o grau de perturbação provocada. Nas palavras de Boyer (1990: 14), as teorias da regulação “*tomam o crescimento, as crises e sua variação no tempo e no espaço como uma questão central da análise econômica, ligando esse fenômeno às forças sociais vigentes*”, uma abordagem metodológica que procura superar duas das principais fragilidades por eles identificadas na ortodoxia da teoria econômica: a desconsideração da dimensão histórica dos fatos econômicos e a incapacidade de expressar o conteúdo social neles embutidos. Por essa razão, propõem que o termo *regulação* seja entendido como compromisso com uma teoria voltada para o sistema econômico como um todo, sendo assim capaz de produzir *leis gerais* socialmente determinadas e que especifiquem as condições históricas que as validam (AGLIETTA, 2000).

A ruptura que se anuncia nos primeiros anos da década de 1970 seria, sob esta ótica, uma crise no seio do compromisso entre capital e classe operária, abrangendo as formas adotadas para regular as contradições entre os interesses de uns e outros, cujas bases repousam na adaptação contínua do consumo de massas aos ganhos de produtividade proporcionados pela racionalização do trabalho e pela automatização. É a maturação do fordismo que traz à cena novas contradições: dinamismo da demanda sustentado por diversas formas institucionais, mas acompanhado de problemas estruturais de rentabilidade do capital e crescente desregulamentação da finança e do câmbio. Instaure-se, definitivamente, a crise no pacto estabelecido no pós-guerra, que, como lembra Lipietz (1991), Gramsci chamou de *modelo de desenvolvimento fordista*.

Sob o marco conceitual da escola da regulação, as implicações territoriais da crise guardam profunda relação com a nova divisão espacial do trabalho, não mais entre agricultura e indústria (intersectorial), mas dentro de *circuitos de setores* inter-regionais, em consonância com a nova organização da produção em etapas simultaneamente internacionalizadas. Tal fenômeno estaria por trás da industrialização de regiões periféricas não apenas nos países centrais, mas também nos países subdesenvolvidos. Como ressalta Lipietz (1988), nos anos 1960 a integração internacional, identificável pelo aumento de importações e exportações, mostra-se

uma alternativa à crise fordista no mundo desenvolvido. Na busca por ganhos de escala e salários mais baixos, os sistemas produtivos dos países centrais incorporam inicialmente suas próprias periferias à base geográfica do fordismo, até extravasar as fronteiras nacionais e atingir, sucessivamente, as periferias próximas e a dos países subdesenvolvidos. Contudo, considerando que esse movimento representa um avanço sobre regiões nas quais a mão-de-obra se caracteriza por desigualdades na remuneração, qualificação e sindicalização, ocorre de fato uma repartição espacial das atividades de concepção e execução (qualificada ou não), gerando os fenômenos que o autor qualifica como “taylorização primitiva” (ou neotaylorista) e “fordismo periférico”. No primeiro caso, prevaleceria a alta exploração do trabalho, com atividades de baixa qualificação, repetitivas e frequentemente insalubres, com fraca institucionalização de direitos sociais e trabalhistas. Em tais condições, embora a lucratividade das transnacionais seja favorecida pela exploração intensa, o fordismo central não logra uma nova base para o consumo de massas, além de haver significativa perda de postos de trabalho nos países desenvolvidos. Já no fordismo periférico, encontraríamos condições similares ao capitalismo do primeiro mundo, tal como acumulação intensiva e crescimento do mercado interno para bens duráveis. Contudo, sua essência periférica seria constatável pela ausência das etapas do processo produtivo mais intensivas em tecnologia e conhecimento, que permaneceriam externas, bem como pelos desequilíbrios no padrão de consumo do mercado interno, consequência da existência de disparidades na distribuição da renda que excluem parte de suas populações da divisão social dos frutos do crescimento.

A análise de Lipietz não é, contudo, pessimista quanto às possibilidades de que países e regiões econômicas marginalizados venham a ocupar posição de destaque na nova divisão internacional do trabalho. Chamando a atenção para a dimensão política que condiciona tal inserção e rejeitando determinismos “dependentistas” quanto à inevitável subalternidade das economias periféricas, ele reafirma a existência de espaço para que cada sociedade elabore um projeto de desenvolvimento soberano. Em sua crítica ao neoliberalismo, ele enfatiza que um modelo de desenvolvimento não se resume a um paradigma industrial (tecnológico), razão pela qual as novas tecnologias não determinam *per se* que modelo específico sairá vencedor. Tampouco será possível deduzir, a partir de qualquer uma das opções escolhidas, quais serão as configurações espaciais resultantes do processo de desenvolvimento. As realidades territoriais atuais, nacionais e regionais, são precisamente os palcos onde se darão os conflitos envolvendo modelos em disputa. Assim, nada garantiria que o neotaylorismo, associado à desintegração territorial e polarização espacial, represente uma tendência inevitável, o que permitiria supor

uma alternativa baseada em compromissos pactuados unindo trabalho e capital (LIPIETZ E LEBORGNE, 1988).

Do ponto de vista das implicações mais amplas para o campo das políticas públicas, a contribuição regulacionista reserva um papel central para o Estado na dinâmica econômica. Entendidas como totalização, ainda que contraditória, do conjunto de compromissos institucionalizados, as regras por ele autenticadas serão sempre determinantes na difusão das formas institucionais fundamentais. Logo, “*circunscrito ou inserido, o Estado faz, portanto, parte integrante da definição, da montagem e, depois, da crise de todo e qualquer regime de acumulação*” (BOYER, 1990: 78).

A noção de crise de regulação é também fundamental às elaborações que embasam a teoria da especialização flexível (PIORE E SABEL, 1992). Seus termos, contudo, são sensivelmente diferentes daqueles formulados pelos neomarxistas da escola francesa. Supondo o desenvolvimento como um gigantesco e secular experimento coletivo na organização da produção, seus adeptos identificam uma alternância histórica entre períodos de expansão, fruto da incorporação de avanços tecnológicos aos processos produtivos, com momentos de crise, que sinalizam disfunções no ordenamento sistêmico vigente. O primeiro tipo de crise, mais facilmente visível, teria como origem o esgotamento das instituições responsáveis pela manutenção do equilíbrio entre oferta e demanda agregadas. A superação dessa *crise de regulação* passaria pela suplementação ou substituição das instituições que regulam produção e consumo na sociedade. Segundo os autores, as duas principais crises da época da produção mecanizada estariam associadas ao nascimento das grandes firmas, no final do século XIX, e à ascensão do *welfare state* keynesiano, nos anos 1930. Já o segundo tipo de ruptura, menos visível, não altera os fluxos de renda e poder associados a um dado sistema de tecnologia industrial, caso das crises de regulação, mas influi nas escolhas tecnológicas em si. Considerando que a tecnologia industrial não é independente das necessidades técnicas ou científicas, o sucesso ou fracasso de determinado paradigma tecnológico seria condicionado essencialmente pela estrutura dos mercados de tecnologia, que por sua vez dependem das circunstâncias fundamentalmente políticas do direito de propriedade e da distribuição da riqueza. No momento em que a trajetória do desenvolvimento tecnológico é colocada em questão por forças sociais, chega-se a um “divisor de águas” no paradigma industrial, cujo desenlace apontará o novo modelo hegemônico. A partir de então, o paradigma vencedor carregará, latente, o gérmen das futuras crises de regulação.

Na visão de Piore e Sabel, a emergência da produção em série no século XIX teria sido

o primeiro divisor de águas na indústria, obstaculizando, mas não extinguindo, o desenvolvimento de tecnologias de fabricação tradicionais e menos rígidas, típicas de várias regiões da Europa ocidental. Ao contrário do paradigma fordista que se torna dominante, a especialização flexível tem como características a adaptabilidade, alta qualificação da mão-de-obra e uso de equipamentos e máquinas multifuncionais. Do ponto de vista organizacional, essa alternativa à indústria de fabricação em massa equilibra competição e cooperação, com propriedade pulverizada e integração horizontal, sendo assim capaz de ofertar bens variados a mercados amplos, reagindo prontamente a mudanças na preferência dos consumidores.

Durante as décadas nas quais os países capitalistas se tornam sociedades de consumo de massa, o modelo fordista cumpre sua função de abastecer um enorme contingente de trabalhadores que se tornam consumidores de produtos baratos, básicos e padronizáveis, retroalimentando os dispositivos responsáveis pela reprodução ampliada das estruturas fordistas, um cenário no qual formas organizacionais alternativas não têm outra saída a não ser exercer um papel secundário e residual. Contudo, atendidas as necessidades de primeira demanda, o aumento constante e regular do padrão de consumo estimula transformações no perfil dos mercados finais, cada vez mais exigentes e ansiosos por personalização e exclusividade. É justamente o sucesso da produção em massa que cria as condições para que o modelo marginalizado recupere seu espaço na dinâmica de acumulação, mostrando-se a alternativa mais viável para a retomada do crescimento perdido desde a instalação da crise fordista. Para Piore e Sabel, trata-se da segunda bifurcação na trajetória da indústria.

Os autores entusiastas da especialização flexível se propuseram a resgatar aspectos políticos, sociológicos e organizacionais considerados ausentes da literatura econômica tradicional sobre desenvolvimento. O enraizamento social ganhou grande relevância nesse modelo, uma vez que a interpenetração de atividades produtivas e civismo foi apontada como fator gerador de sinergias e externalidades dinâmicas passíveis de apropriação coletiva<sup>16</sup>. Referindo-se à região do *Arco Alpino*, composto pelo nordeste italiano (*terceira Itália*)<sup>17</sup>, Rhone-Alpes na França, Baden-Wurtttemberg e Baviera na Alemanha, Suíça e Áustria, Gurissati

---

<sup>16</sup> Um marco nos estudos que investigaram a correlação entre instituições subnacionais, participação política e progresso econômico, a obra *Comunidade e Democracia - a experiência da Itália moderna*, do cientista político norte-americano Robert Putnam, ajudou a consolidar a visão de que o subdesenvolvimento poderia ser superado por meio de forças locais. Modernidade socioeconômica e comunidade cívica, esta definida pelo autor como padrão de participação cívica e de solidariedade social, seriam fatores determinante por trás das disparidades nos níveis de desenvolvimento inter-regional (p. 97).

<sup>17</sup> Como ilustração do interesse despertado por esta temática, vale citar que o governo brasileiro assinou, em 2004, um *Percurso de Colaboração* com os governos regionais italianos da Úmbria, Marche, Toscana e Emilia-Romagna. A iniciativa previa a capacitação de técnicos e dirigentes federais, estaduais e municipais, com o objetivo de replicar, no território brasileiro, o modelo de desenvolvimento regional italiano.

(2002) celebra um *novo modelo de produção industrial*, ressaltando a presença de indicadores sociais e econômicos superiores à média da *Europa das capitais*. Segundo ele, na Europa do Arco Alpino a indústria ainda é um fator de crescimento pouco intensivo em tecnologia, prevalecendo o modelo de distritos industriais de pequenas e médias empresas interdependentes, favorecidas por uma rede difusa de pequenas cidades que fornecem bens públicos e externalidades positivas. Em regiões com tais características, a trajetória do crescimento teria sido baseada na conservação do ambiente e da comunidade local, bem como na valorização de saberes práticos (tácito-contextuais) em relação ao saber científico e tecnológico, não tendo por isso enfrentado as grandes “fraturas” que o progresso do desenvolvimento fordista trouxe às capitais e regiões metropolitanas (p. 78-80).

A hipótese de que estruturas socioeconômicas formadas à margem do padrão hegemônico poderiam ser bem sucedidas no novo paradigma flexível renovou o interesse pelos conceitos de *distritos industriais* e *atmosfera industrial*, presentes na obra de Alfred Marshall. O apelo de complexos produtivos socialmente construídos sob dinâmicas locais estimulou um programa de pesquisas que avançou em classificações conceituais e tipológicas de distritos industriais, com implicações heurísticas bastante significativas e influentes na preconização de políticas públicas (BECATTINI, 2002; PYKE; BECATTINI; SENGENBERGER, 1991). De acordo com seus entusiastas, emerge assim não apenas uma alternativa real ao fordismo, mas uma oportunidade inédita de desenvolvimento para regiões e lugares historicamente alijados da prosperidade pela ausência de recursos de escala. A janela de oportunidade aberta pela *especialização flexível* seria consequência da combinação entre as grandes crises externas, que esgotam o modelo verticalizado intensivo, e a saturação do mercado para bens padronizados, que sob novos padrões de concorrência encontraria espaço para uma cultura de consumo que valoriza a diferenciação. Tal junção de fatores estaria por trás da viabilização da produção em pequena escala e escopo, que encontra nos distritos industriais condições ideais em razão de sua mão-de-obra polivalente espalhada por redes de micro, pequenas e médias empresas flexíveis, amparadas numa boa infraestrutura de serviços públicos e em relações sociais baseadas na confiança (BAGNASCO, 2002). Nessa perspectiva, o conceito de território torna-se fundamental às análises sobre desenvolvimento. Para além de sua expressão geográfica, ganham relevo as abordagens que ressaltam seu papel integrador das dimensões econômica e social.

Já a corrente neo-schumpeteriana (evolucionista, ou evolucionária), que se desenvolve em meio aos impactos econômicos, sociais e políticos da crise fordista, tem como elementos

centrais o resgate das ideias de Schumpeter sobre o papel da inovação nos ciclos econômicos e a natureza evolucionária do sistema capitalista, reafirmando a noção de desenvolvimento como processo de mudanças qualitativas. Para esse diagnóstico, a crise sinaliza o esgotamento das bases técnicas vigentes, abrindo espaço para o processo de *destruição criadora* que levará ao que Giovanni Dosi (1982) denominou *novo paradigma tecnológico*. Contudo, a fim de escapar do determinismo, alguns de seus adeptos trataram de incorporar aspectos não estritamente econômicos ou tecnológicos em suas análises, desgarrando-se parcialmente dos *insights* originais de Schumpeter. É o caso de Perez (2010)<sup>18 19</sup>, que prefere abordar as *ondas longas* de Kondratiev<sup>20</sup> como manifestação mais ampla do comportamento do sistema socioeconômico e institucional, tanto no nível nacional quanto no internacional. Em sua visão, uma crise estrutural, isto é, uma depressão numa onda longa e, portanto, distinta de uma recessão qualquer, evidenciaria a dissociação entre o subsistema econômico e o quadro socioinstitucional subjacente, levando à conclusão de que somente um *novo modo de desenvolvimento*, entendido como padrão geral de crescimento, poderia resgatar a harmonia entre estas esferas. A direção e forma do novo modelo seriam dadas pelos sucessivos *saltos quânticos* proporcionados por uma série de inovações inter-relacionadas, tanto técnicas quanto organizacionais, capazes de expandir as fronteiras das melhores práticas sob o primado da busca pela lucratividade.

Um dos mais profícuos desdobramentos da agenda neo-schumpeteriana tem sido a transposição de conceitos da biologia evolucionária para o estudo da natureza e comportamento das firmas, o que vem permitindo uma nova frente para a análise microeconômica das dinâmicas industrial e tecnológica (POSSAS, 2008). Considerados fundadores dessa corrente, Nelson e Winter (1982) estabeleceram entre as *ideias-chave* da teoria evolucionária a noção de que as firmas são organismos detentores de capacidades, procedimentos e regras de decisão que

---

<sup>18</sup> Diversos autores salientaram as semelhanças entre as perspectivas regulacionista e evolucionária, apontando na origem de tal convergência a ênfase histórica comum às obras de Marx e Schumpeter. Às categorias de análise *regime de acumulação* e *modo de regulação*, propostas pela primeira, corresponderiam o paradigma tecnoeconômico e o quadro institucional, disseminados pela segunda (CONCEIÇÃO, 2002; VEIGA, 2000; AMIN, 2000).

<sup>19</sup> Em seus trabalhos recentes, Perez tem preferido a expressão *technological styles* em lugar de *technoeconomic paradigms*. A autora sustenta que sua opção remete à ideia de *ideal-tipo* de organização produtiva, ou *melhor senso comum tecnológico*, que se desenvolveria em resposta ao que é percebido como dinâmica estável da estrutura de custos relativa para um dado período de desenvolvimento capitalista (PEREZ, 2010: 3).

<sup>20</sup> Em sua obra *As ondas longas da conjuntura*, de 1926, o economista e estatístico russo Nikolai Kondratiev apresentou a hipótese da existência de ciclos econômicos longos, com base na análise de séries cronológicas de preços no atacado, de 1790 a 1920, nos Estados Unidos, França e Reino Unido. Partindo de curvas empíricas, Kondratiev construiu curvas teóricas que, a seu ver, mostravam tendências seculares, propondo assim uma interpretação dessas curvas na qual a base dos ciclos longos representaria o desgaste, reposição e incremento do fundo de bens de capital básicos, cuja produção exige grandes investimentos. Por se tratar de um processo não contínuo, realizado em "saltos", ele propôs ser esta uma possível explicação para a origem dos ciclos econômicos.

funcionam como elementos determinantes em sua interação com o ambiente externo. Elas se lançariam em operações de busca a fim de descobrir, considerar e avaliar possibilidades de mudanças em suas trajetórias, sempre almejando adaptar-se aos desafios competitivos de seu entorno. As bem-sucedidas manteriam seus lucros, expandindo-se; do contrário, pereceriam, abatidas pela lógica inexorável do processo de seleção natural pelo mercado. Tal como originalmente formulado por Schumpeter, Nelson e Winter abordam a inovação nos termos de *novas combinações* envolvendo produtos, processos, mercados, fontes de suprimento e estrutura industrial, evitando tratar aspectos tecnológicos e organizacionais de forma estanque, equívoco que acabaria sobrevalorizando as distinções entre capacidades e comportamento, entre fazer e escolher (p. 277).

Ressaltando o caráter multidisciplinar das formulações neo-schumpeterianas, Paulo Tigre (2006) observa que a combinação de elementos da teoria evolucionária com análises institucionalistas sobre interação sistêmica entre organizações e ambiente externo permitiu avanços significativos rumo a uma teoria da firma e da tecnologia sensivelmente distinta da perspectiva convencional do *mainstream* econômico. Em oposição à tradição neoclássica, que negligenciou a importância analítica de ambas as categorias, esse conjunto de visões alternativas lideradas por abordagens como “economia da transação de custos”, “teoria da agência”, “teoria dos direitos de propriedade” e pelo *mix* da “visão baseada em recursos” com a perspectiva evolucionária, vem lançando um novo e multifacetado olhar sobre as estruturas organizacionais que permeiam a economia real, superando assim o quadro teórico que trata a firma como mera função de produção, um “*guarda-chuva para combinações de insumos tecnologicamente determinadas*” (MENARD e SHIRLEY, 2004: 2).

Em meio ao esforço de tratar adequadamente a complexidade inerente ao processo decisório nas organizações, Tigre (2006) aponta a contribuição decisiva proporcionada pelos trabalhos de Herbert Simon, J. March e R. Cyert sobre as limitações cognitivas dos agentes econômicos, desacreditando a hipótese racional maximizadora da microeconomia neoclássica. Reintroduzida como elemento inerente à realidade organizacional, a incerteza torna igualmente irrealista outro pressuposto da ortodoxia, o equilíbrio, fortalecendo a noção de trajetórias em aberto e realçando o papel da informação e do conhecimento na criação e desenvolvimento de competências organizacionais. Ganha destaque a singularidade de cada firma, cuja organização e exploração de sua *coleção de recursos* será determinante para o crescimento e sucesso em ambientes competitivos. Como enfatiza Edith Penrose quanto à importância dos elementos endógenos na performance organizacional,

*In a sense, the final products being produced by a firm at any given time merely represent one of several ways in which the firm could be using its resources, an incident in the development of its basic potentialities. (PENROSE, 1997: 36)*

Rejeitando o caráter exógeno da tecnologia, as novas teorias sobre o papel da inovação na dinâmica capitalista colocam em evidência um ator fundamental sob a ótica da firma: o empreendedor. Para Metcalfe (2003), conciliar o papel do empresário inovador com a teoria econômica é uma tarefa obrigatória na agenda de economistas e estudiosos de administração. Se para estes o ganho notável reside em compreender as instituições que definem o mundo moderno, para aqueles significa romper o isolamento da pesquisa e do ensino da teoria econômica em relação ao objeto central do processo de desenvolvimento. Dadas as características disruptivas do capitalismo contemporâneo, o autor advoga a necessidade de abandonar proeminentes teorias agregadoras do crescimento em prol de uma abordagem capaz de incorporar a teoria do declínio das atividades econômicas. O atual padrão de crescimento do *capitalismo irrequieto* estaria, mais que em nenhuma outra etapa histórica, baseado no desenvolvimento e *re-desenvolvimento* contínuo e radical da estrutura econômica, dadas as permanentes transformações nos padrões de consumo e de alocação de recursos. Sendo a mudança sempre desigual dentro dos países e entre eles, regiões e cidades inteiras viriam a perder sua razão econômica de ser em consequência da ação do empreendedor, quer seja ele definido como catalisador de inovações ou simplesmente um agente do mercado atento a novas oportunidades geradas pela evolução do sistema como um todo.

Metcalfe não limita seu argumento à dinâmica interna da firma ou à ação isolada do empreendedor, o que denotaria certo determinismo microeconômico. Ao contrário, ele alerta sobre a necessidade de atenção aos aspectos regulatórios do ambiente econômico no qual atuam as organizações, salientando que o sucesso das estratégias inovadoras será sempre condicionado pelo sistema de incentivos do arranjo institucional vigente. Por corroborarem essa premissa de complementaridade é que Coriat e Weinstein (2002) alertam para a falta de intercâmbio entre as correntes que estudam isoladamente a dimensão organizacional e a dimensão institucional do processo de inovação no nível da firma, fato impeditivo para a elaboração de uma teoria integrada. O desafio identificado por eles consiste na conciliação de categorias organizacionais com as contribuições oriundas da literatura sobre sistemas de inovação (ou produção) nacionais, regionais e locais. Essa proposta, que Coriat e Weinstein consideram viável ao menos na realidade das grandes firmas, possibilitaria a sistematização de elementos tipicamente organizacionais, tais como o desenho da estrutura, forma de gestão do

trabalho e sistemas de governança, com pressupostos básicos da perspectiva institucional dentre os quais destacam a ênfase nas interações entre os diversos atores envolvidos e a influência do arcabouço institucional sobre as características e modos de coordenação do sistema.

A despeito da proposta de Coriat e Weinstein atribuir papel central às firmas maiores em virtude de sua capacidade de mobilizar descobertas ou resultados de pesquisas externas, boa parte da literatura sobre a nova “economia do conhecimento” vem dirigindo seu foco para formas organizacionais opostas à grande empresa verticalizada e hierarquizada. Associadas à produção massificada, estas teriam atingido o máximo do anacronismo num contexto histórico de alta renda, mercados diversificados e baixos custos de transporte e comunicação (LANGLOIS, 2004). Partindo dos pressupostos evolucionários sobre a importância da competição e da diversidade no processo de mudança, o argumento identifica no pós-fordismo condições ideais de ruptura com o “aprisionamento tecnológico” (*technological lock-in*) característico de mercados oligopolizados estáveis. De acordo com esta leitura, os incentivos à inovação sob a era keynesiano-fordista teriam estimulado mudanças apenas incrementais nas competências centrais desenvolvidas ao longo da trajetória das firmas, reforçando paradigmas tecnológicos ao invés de desafiá-los. A desverticalização produtiva abriria espaço para que um grande número de novos *players* de menor porte adentre o mercado, pulverizando o processo decisório e contrabalançando assim as tendências conservadoras da grande empresa tradicional. Para Audretsch e Thurik (2001), esse fenômeno evidenciaria a relação entre a teoria do ciclo de vida da indústria e a natureza incremental ou radical da inovação no nível da firma.

Entre os principais fatores responsáveis pelas inéditas oportunidades descortinadas aos empreendimentos de menor porte estaria a superação do enfoque estratégico fordista baseado em ativos tangíveis pelo paradigma da “gestão do conhecimento”. Audretsch (1999) resgata o paradoxo de Leontieff<sup>21</sup> para sugerir que investimentos em P&D, qualificação da mão-de-obra e capital humano sejam considerados fatores de produção tanto quanto os tradicionais capital, trabalho e terra. Segundo ele, as tentativas de reconciliar a teoria clássica do comércio internacional com evidências empíricas aparentemente contraditórias, apontadas por Leontieff e outros autores, passam pela aceitação do conhecimento como um novo fator de produção. Tal fato seria comprovável nos diversos estudos que apontam a mudança da vantagem comparativa de países de alta renda rumo à economia do conhecimento, dos quais cita os de Kortum, Lerner,

---

<sup>21</sup> Wassily Leontief, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1973, mostrou que as exportações dos EUA, em oposição ao previsto pela teoria clássica do comércio internacional, não eram intensivas em capital, mas em trabalho.

Berman, Bound e Machin.

Sob essa perspectiva otimista, o aprofundamento da globalização representaria uma oportunidade de desenvolvimento extensiva ao tecido social em que se localizam distritos industriais ou outras aglomerações produtivas (*clusters*), desde que estejam presentes elevados níveis de cooperação na divisão de riscos e difusão de inovações. Se no paradigma fordista a integração produtiva se dá a partir da organização rígida da fábrica, a flexibilidade da nova economia seria consequência da natureza versátil que essa integração passa a assumir, agora baseada nos recursos relacionais do território. As vantagens da aglomeração decorreriam de economias externas, ganhos de eficiência coletiva e transbordamentos (*spillover*). Tais ganhos seriam ainda potencializados se as redes virtuais forem capazes de articular formas tácitas e difusas de conhecimento originárias dos saberes locais com novas oportunidades de contato com fontes externas de conhecimento, codificado ou não, por meio de *global pipelines* (BATHELT, MALMBERG e MASKELL, 2004). Do encontro e da troca envolvendo linguagens científico-tecnológicas (explícitas, codificadas) que circulam nas redes globais e saberes prático-contextuais (tácitos) depositados nas tradições produtivas locais, seria gerado o *valor do conhecimento*, cuja materialização se dá sob a forma de inovação (CORÒ, 2002: 181).

Conhecimento, capital social, inovação, capital humano, nova teoria econômica do crescimento endógeno, ambientalismo – articuladas, ainda que de forma difusa, estas e outras temáticas do debate pós-fordista ajudam a moldar o discurso sobre uma nova geografia socioeconômica, angariando apelo e apoio diante dos crescentes questionamentos à sustentabilidade do desenvolvimento baseado em recursos não renováveis. Os seguidos choques do petróleo de 1973 e 1979 apenas confirmariam a inviabilidade do modelo de sociedade industrial sobre o qual os países centrais do capitalismo construíram suas trajetórias, refletindo a impossibilidade de emulação dos padrões de consumo de suas populações pelos países mais pobres. A temática do desenvolvimento sustentável ganha grande impulso na arena política internacional a partir do Relatório Brundtland, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU. Na base da redefinição dos novos rumos “desejáveis”, surge o *pacto intergeracional*, voltado para um novo modelo que não inviabilize as futuras gerações. O conceito se populariza após a ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, estimulando vasta produção acadêmica multidisciplinar e obtendo imediato apoio dos organismos de financiamento multilaterais. Entre as consequências dos postulados ambientalistas, observa-se a crescente “responsabilização” das regiões e comunidades locais no novo paradigma do desenvolvimento. A redescoberta das dinâmicas territoriais eleva as

localidades à condição de protagonistas, supostamente mais aptas a desenhar propostas inovadoras e sustentáveis por causa de seu acúmulo de saberes tradicionais e proximidade com os recursos naturais. Forma-se um novo consenso sobre a necessidade de um desenvolvimento “de baixo para cima”, teoricamente mais democrático, diverso e justo. Distinto do modelo fordista padronizado e homogeneizante, o novo paradigma abre espaço para que idiossincrasias e peculiaridades locais adquiram relevância em projetos de desenvolvimento.

### 3.2 Os limites da *utopia pós-fordista*

O olhar crítico dos que não partilham de uma visão tão otimista sobre a natureza e profundidade das transformações em curso vem apontando uma série de contradições na “gramática” da acumulação flexível, demonstrando a necessidade de maior cautela nas conclusões ufanistas sobre o modelo de desenvolvimento que se instala na virada do milênio.

Para Navarro (1989), não se deve perder de vista que as reformas levadas a cabo no interior do aparato institucional keynesiano-fordista têm um componente político bastante acentuado, configurando uma reação da classe capitalista à nova pauta de reivindicações construída pelo movimento operário desde a década de 1960. Em sua leitura, após a aquisição de vantagens trabalhistas e salariais por colaborarem com a classe capitalista na primeira onda de reformas de racionalização técnica levadas a cabo nas décadas de 1950-60, o movimento sindical teria se interessado por temas ligados ao controle do processo produtivo<sup>22</sup>, demonstrando um deslocamento de sua agenda para questões mais amplas envolvendo poder e relações de classe, um movimento ameaçador não ignorado pelas classes proprietárias, produzindo respostas no nível da organização da produção e no espaço de atuação do poder público. O alvo é o Estado de bem-estar, cuja popularidade estaria sendo capitalizada pelos partidos de esquerda aliados ao movimento operário. Já as mudanças nos processos produtivos assumem a forma de medidas de descentralização da execução e centralização do controle, por meio de racionalizações no âmbito administrativo e gerencial. Se as reformas propostas pelos trabalhadores objetivam garantir ampla participação no processo decisório, a resposta do capital passa pela desmobilização do trabalho. Combinam-se o uso intensivo de tecnologias de

---

<sup>22</sup> O autor cita como exemplo iniciativas de leis que buscam aprofundar a democracia industrial num amplo conjunto de países desenvolvidos desde o fim dos anos de 1960, incluindo economias liberais como a Inglaterra e os EUA.

informação e comunicação com medidas de terceirização, subcontratação e flexibilização das relações trabalhistas, cuja legitimação advém dos novos padrões competitivos internacionais. Surge a *fábrica mundial*, fenômeno típico do novo padrão internacionalizado da produção, que transfere processos, etapas ou plantas inteiras para localidades com custos mais baixos.

Embora reconheça que a agonia do pacto keynesiano e o enfraquecimento do Estado, fiador desse compromisso, representam um golpe no protagonismo da classe trabalhadora, Gourevitch (1989) vislumbra ainda outros desafios na agenda política progressista. Em sua visão, a crise mundial que abala as alianças anteriormente firmadas entre o trabalho e o capital é marcada também por novas demandas sociais, como o ambientalismo, questões de gênero e migração, o que por si só impossibilitaria a acomodação prevalente nas décadas anteriores, demonstrando a necessidade de novas mobilizações das forças sociais. Já Navarro (1989) é mais crítico em relação ao papel dos movimentos sociais como agentes de transformação. Na Europa, onde a tradição partidária e sindical é mais forte, ele aponta essa ascensão como um fato positivo, mas em países nos quais a noção de classe social é mais tênue, caso dos Estados Unidos, a fragmentação das demandas populares sob a bandeira de movimentos sociais específicos poderia comprometer as bases políticas para uma agenda governamental universalista.

As preocupações de Navarro com o contexto político-histórico no qual o pós-fordismo se afirma estão na base de sua crítica aos argumentos de Piore e Sabel sobre a decadência da grande empresa e emergência dos distritos industriais. Em sua visão, esses autores apresentam o desenvolvimento regional como alternativa ao modelo baseado no Estado-nação, desconsiderando o caráter transitório desse êxito. Navarro defende que o renascimento dos distritos italianos tem relação com a descentralização da produção de indústrias do norte do país, que se aproveitam dos menores custos locais para fazer frente à concorrência internacional, principalmente a asiática. Sob os novos padrões de competição global, empresas internacionalizadas fazem valer sua mobilidade para aproveitar vantagens locais e de custo, contratando e subcontratando mão-de-obra especializada onde ela é abundante e barata. Considerando que as grandes multinacionais continuam dirigindo o processo de produção em função da liderança que desempenham na hierarquia do sistema capitalista, sendo tão capazes de atender demandas específicas e especializadas quanto as pequenas empresas, o autor conclui que a sobrevivência de pequenos produtores está condicionada ao crescimento e à participação ativa do Estado, justamente as duas condições que a teoria da especialização flexível imaginava superadas.

Os limites e possibilidades da especialização flexível baseadas em dinâmicas regionais e/ou locais vêm sendo alvo de discussões mesmo entre os autores que reconhecem a relevância dos distritos industriais marshallianos na economia contemporânea. Uma preocupação desse debate diz respeito à possibilidade de replicação da experiência italiana, o que enseja questões de política e de pesquisa por si só nada desprezíveis (SENGENBERGER e PIKE, 2002). Como ressaltado por Garibe Filho (1999), trata-se de uma experiência sociológica que transcende o econômico, envolvendo formas seculares de participação política, solidariedade e cooperação que remontam à idade média, configurando uma trajetória histórica que envolve forças sociais específicas, tornando bastante problemática sua transposição.

Muito embora identifique nos sistemas produtivos localizados uma boa alternativa aos impasses da produção em massa, Corò (2002) reconhece que esses arranjos são apenas uma entre as possíveis formas de organização econômica e social da produção pós-fordista. Assim como não houve apenas um tipo de fordismo, pondera o autor, tampouco seria razoável imaginar que a pequena empresa será a alternativa única dos novos tempos. Em sua visão, o pós-fordismo deve ser interpretado, antes de tudo, como um sistema projetável não determinista, cuja configuração será determinada pelas distintas bases materiais e políticas de cada sociedade (p. 166). Já Markusen (1996), bem mais cética quanto ao real papel da especialização flexível, vale-se das constatações de um estudo empírico para contestar a alegação de que os distritos industriais do tipo marshalliano estariam se tornando paradigmáticos na economia contemporânea. Avaliando as características de regiões que se mostraram capazes de criar ou manter atratividade para investimentos mesmo sob o acirrado padrão de competição global, a autora conclui que outras formas de aglomeração foram tão ou mais eficientes que o modelo consagrado pela experiência da “terceira Itália”. Ela adverte que o entusiasmo pela especialização flexível não encontra amparo nos resultados observáveis em realidades concretas, seja em termos de crescimento ou de equidade. O escopo e o foco das análises que ressaltam a natureza endógena e a pequena escala do modelo italiano pecariam por não considerar o quadro maior de interações com firmas maiores e outros atores e instituições externos. Os “lugares atraentes” (*sticky places*) em um mundo “escorregadio” (*slippery space*), propõe ela, são na verdade produtos complexos de forças múltiplas, englobando estratégias empresariais, estrutura da indústria, comportamento dos lucros, prioridades estatais e a política local e nacional. Não caberia, portanto, estudar o sucesso dessas regiões no âmbito de comportamentos ou instituições autóctones, haja vista que suas empresas, trabalhadores e demais instituições estão inseridas em relações externas que condicionam o comprometimento

ao território, e mesmo o sucesso ali alcançado. Tais reflexões, adverte Markusen, têm sérias implicações para as políticas públicas, pois sugerem que os formuladores responsáveis pelas ações de desenvolvimento econômico no nível local devem concentrar-se em iniciativas adequadas ao perfil real de sua estrutura produtiva, ao invés de comprometer-se com um modelo necessariamente centrado em pequenas firmas apenas por modismo. No nível nacional, as políticas voltadas para a melhoria do desempenho competitivo regional devem buscar o equilíbrio, considerando sempre os impactos territoriais das macropolíticas. Ao invés da ênfase localista, a autora propõe alianças inter-regionais comprometidas com a restauração de instituições sociais “sob ataque”, ou mesmo a criação de novas, tanto no nível nacional quanto no internacional. O enfrentamento dos efeitos perniciosos do atual modo de desenvolvimento capitalista, refletidos na pobreza, insegurança, desigualdade e degradação ambiental, passam por estratégias capazes de contrabalançar o poder global das corporações multinacionais que vêm moldando o ambiente institucional de forma a revogar direitos e salvaguardas de trabalhadores e cidadãos em prol de suas operações. Por essa razão, conclui Markusen, abordagens mais sofisticadas e pluralistas sobre perfil e dinâmica das aglomerações produtivas devem ser desenvolvidas, bem como análises mais profundas sobre a ação das multinacionais e as instituições governamentais.

Outros estudos empíricos têm lançado luz sobre os desdobramentos e impactos reais da acumulação flexível no nível macroeconômico, na dinâmica organizacional e nos direitos sociais. O argumento de que a desconcentração ofereceria maior democratização de oportunidades e premiaria esforços empreendedores tem sido confrontado com evidências concretas colhidas em pesquisas realizadas tanto por entusiastas quanto por críticos das atuais tendências na produção e no emprego. Wennekers, Stel, Thurik e Reynolds (2005) testaram empiricamente a relação entre iniciativas individuais e nível de desenvolvimento econômico num grupo de nações. Os resultados apontaram para a existência de uma tendência natural ao empreendedorismo em economias desenvolvidas. Uma curva “U” ilustraria tal fenômeno e, segundo os autores,

*This means that, as a nation develops economically, its prevalence of nascent entrepreneurship and of new business start-ups is likely to decline until a revival occurs at the high end of economic development. (WENNEKERS et al., 2005: 4)*

A explicação estaria relacionada a múltiplos fatores, positivos e negativos, do novo paradigma socioeconômico, tais como a queda do emprego industrial, o crescimento do setor de serviços, a criação de nichos de mercado baseados na diferenciação (e portanto acessíveis a

pequenas firmas), e mesmo à busca pela autorrealização profissional e motivação longe de empregos rotineiros e pouco estimulantes. As conclusões dos autores são bastante instigantes ao sugerir que países em desenvolvimento devem ser cautelosos na adoção de políticas pró-empendedorismo, em clara oposição a algumas das principais políticas nacionais e locais de incentivo à reestruturação do mercado de trabalho, não raro com o beneplácito de organismos multilaterais. Constatou-se, novamente, que particularidades e realidades socioeconômicas específicas podem influenciar decisivamente os resultados de qualquer política tida como genericamente aplicável, produzindo muitas vezes resultados opostos àqueles almejados por *policy-makers*.

Quanto à real capacidade de inovação das micro, pequenas e médias empresas, várias questões permanecem em aberto, dado que os recursos estratégicos da nova economia incluem competências tecnológicas, organizacionais e humanas que demandam níveis de investimentos fora da realidade de organizações desse porte. Utilizando referencial teórico neoschumpeteriano e evolucionista, Maculan e Carleial (1999) analisaram o processo de aprendizado tecnológico e organizacional em dois grupos de pequenas empresas localizadas na região metropolitana de Curitiba (PR), sendo o primeiro composto de integrantes de redes de subcontratação e o segundo formado por pequenas empresas de base tecnológica localizadas em incubadoras. Os resultados apontam para diferenças significativas no processo de aprendizado, determinadas pela lógica de interação predominante. Se as incubadoras foram relativamente bem-sucedidas no quesito inovação, o mesmo não foi constatado no caso das redes de subcontratação. Explorando tais diferenças, Maculan e Carleial lembram que essas redes têm sua origem em processos empresariais de concentração em competências centrais por meio de terceirização de atividades voltadas para a redução de custos e maior eficiência. A pesquisa constatou que neste grupo de pequenas empresas, ainda que observadas variações em função do setor e das formas de coordenação das redes, prevalece a aprendizagem centrada no processo produtivo, de natureza imitativa e adaptativa, conseqüentemente limitada. A natureza de tais redes é fortemente hierarquizada em virtude do nível de dependência dos participantes em relação à grande empresa, garantidora dos contatos e interações necessários à sobrevivência das subcontratadas. Tais características, somadas à baixa capacidade de tais arranjos em disseminar padrões elevados de educação, remuneração e benefícios sociais, acabam por não propiciar condições para que pequenas empresas diversifiquem suas atividades, penetrem em novos mercados e se consolidem de forma autônoma.

Sengenberger e Pike (2002) são outros a considerar a questão da assimetria e da

subordinação nas relações entre pequenas e grandes firmas sérios fatores impeditivos para a expansão de micros e pequenos empreendimentos em bases sustentáveis. Embora compartilhem uma perspectiva multicausal na explicação da reemergência do empreendedorismo, eles destacam o papel da crise e do desemprego no fenômeno, fato evidenciado pelo *boom* de novas pequenas empresas em momentos como a depressão de 1930 e as décadas de 1970/80. Os autores apontam a coexistência de tendências aparentemente contraditórias, pois ao mesmo tempo em que as estatísticas mostram que a maior parte dos novos postos de trabalho é gerada por micro, pequenos e médios empreendimentos, as novas condições econômicas têm estimulado um número inédito de fusões e incorporações, dando origem a conglomerados gigantes dotados de incomparável poder de barganha. Para Sengenberger e Pike, a novidade do movimento contemporâneo foi que a retomada do crescimento na década de 1990, ao contrário do observado no pós-guerra, não foi capaz de reverter a tendência pró-empreendedorismo, demonstrando que um novo padrão de organização econômica parece se consolidar. As ambiguidades dessa descentralização produtiva, refletidas também nas disparidades de desempenho entre pequenas firmas, podem tanto confirmar o papel positivo do empreendedorismo em rede como redundar na superexploração e precarização das relações trabalhistas, cenário provável, nos casos de empresas vítimas do isolamento e incapazes de superar suas desvantagens de escala, como concluem.

O padrão de intervenção do Estado e o nível de regulação da atividade econômica são fatores críticos que sobressaem no debate. Audretsch e Thurik (2001) apregoam já estar em curso uma ampla remodelagem das estruturas econômicas, ao menos no âmbito dos países da OCDE. A “nova economia” que emerge com a globalização seria incompatível com vários dos pressupostos que orientaram a trajetória dos países capitalistas no passado recente, exigindo uma nova estratégia para estimular o crescimento econômico e gerar novos empregos. Eles propõem uma tipologia que, a partir de catorze elementos fundamentais, explicita e articula as diferenças entre o modelo superado, por eles nomeado *economia gerenciada*, e o novo paradigma, mais adequado aos desafios do presente – o modelo de *economia empreendedora*. Tais elementos fundamentais são sintetizados em *trade-offs* que contrapõem os dois modelos, com importantes desdobramentos no perfil das políticas públicas capazes de apoiar o desenvolvimento na nova economia. Seriam eles: i) localização vs. globalização; ii) mudança vs. continuidade; iii) geração de empregos e nível salarial (ascendente vs. descendente); iv) turbulência vs. estabilidade; v) diversidade vs. continuidade; vi) heterogeneidade vs. homogeneidade; vii) motivação vs. controle; viii) trocas de mercado vs. transações intrafirmas;

ix) competição vs. cooperação; x) flexibilidade vs. escalas; xi) estímulo vs. regulação; xii) insumos vs. resultados; xiii) local vs. nacional; e xiv) política de financiamento.

Se para Audretsch e Thurik pequenos empreendimentos, localismo, nova economia e liberalismo compõem um mesmo lado na equação do crescimento e geração de postos de trabalho, a justaposição destas características num modelo único apresenta aspectos bastante questionáveis à luz da experiência internacional recente. O caso do Arco Alpino europeu conjuga elementos de empreendedorismo e conhecimentos tradicionais sob pequenas empresas em redes horizontais, mas não dispensa instrumentos do capitalismo organizado, além de comportar ingredientes político-institucionais que vão bem além da pura dimensão econômica. Outro aspecto digno de nota é o importante papel que alguns *welfare states* europeus (notadamente os universais) têm desempenhado na inserção dos países na globalização. A opção nórdica, como constatável na vasta literatura sobre variedades de capitalismo, vem colhendo bons resultados ao conjugar benefícios sociais, educação e produtividade. Boa parte das reformas em curso nos sistemas de proteção social europeus segue esse caminho, buscando a conciliação de demandas sociais com os imperativos da reestruturação produtiva e da competitividade global. Se, como alega Gurissati (2002), a ausência de custos relacionados ao *welfare state* fordista está entre as razões pelas quais redes e distritos de pequenas unidades de negócio prosperam em algumas regiões do mundo, é possível supor que “vantagens” desta natureza venham a se tornar sérios obstáculos à competitividade no médio e longo prazos, principalmente quando se constata que neo-fordismos e neo-taylorismos não mais constituem exclusividade das franjas do sistema, já que, paradoxalmente, na nova “modernidade” parte do antigo centro “reimporta” normas e práticas da periferia (HARVEY, 1996: 141).

Na visão crítica de Brandão (2007), o que caracteriza boa parte do debate pós-fordista sobre desenvolvimento é uma *endogenia exagerada* que banaliza conceitos e supervaloriza capacidades ao mesmo tempo em que consagra categorias e noções distantes da perspectiva crítica de sociedade. Ao longo desse processo, relações de classe são diluídas em identidades forjadas no âmbito local e comunitário, sob a alcunha de *atores* e *agentes*. Nesse nível, o conflito estaria ausente e as relações mercantis se subordinariam ao consenso cívico e cidadão. O *enorme paradoxo* apontado por Brandão nessas formulações reside no tratamento impreciso dado ao espaço local. Se num momento é retratado como mero nó entrelaçado em uma imensa rede, anônimo, submisso, noutro é apontado como singular, autônomo, portador de vantagens idiossincráticas. Em resumo, ora há estrutura sem sujeito, ora há sujeito sem estrutura (p. 43).

### 3.3 Território e soberania: reflexões no pós-consenso de Washington

A forma como o *mainstream* neoliberal “vampirizou” seletivamente contribuições das correntes teóricas pós-fordistas apenas acentuou o mal-estar diante das contradições e ambiguidades de algumas dessas formulações. Elementos avulsos de teorias mais complexas foram inseridos apressadamente em programas de reformas apoiados por agências multilaterais e governos dos países centrais. Tal como na *aliança nada sagrada* representada pelo *casamento de conveniência* unindo o utilitarismo e a tradição austro-libertária, ao qual se referiu Chang (2003: 2004), teoria, ideologia e interesses uniram-se sem maiores preocupações com rigor analítico ou precisão conceitual.

Diante das evidentes limitações de um modelo de desenvolvimento “local, pequeno, flexível e esperto” ante um cenário marcado por drásticas mudanças na divisão internacional do trabalho e profundas reconfigurações geopolíticas, o papel do território no processo de desenvolvimento vem sendo reexaminado sob uma perspectiva mais politizada. Em contraste com a ênfase funcionalista da maior parte da literatura pós-fordista, o novo olhar se concentra na relação dialética entre fragmentação e globalização. Segundo Haesbaert (2006), a crescente preocupação com a dimensão espacial da sociedade estimula um *diálogo oculto* entre a geografia e as demais ciências sociais, tendo a redescoberta do território como elemento de congruência. O autor identifica um discurso sobre a transição da tradicional sociedade *territorial* rumo a um paradigma *reticular*, distinção para ele pouco efetiva no entendimento da organização do espaço, mas que dá suporte a uma série de trabalhos sobre criação e desaparecimento de territórios. Em sua visão, tais debates são marcados pela imprecisão conceitual no uso de termos como espaço e território, por vezes tidos como sinônimos. Santos e Silveira (2006) concordam com a ambivalência apontada por Haesbaert, mas a atribuem à inexistência de consenso a respeito, ao menos no campo da geografia.

Para Milton Santos (2006: 13,14), o território deve ser entendido como mais do que um espaço físico ou uma justaposição de sistemas naturais e coisas. Trata-se do lugar das ações, paixões, poderes, forças, fraquezas, palco do desenrolar da história do homem, um *território usado*, que é o *chão mais a identidade*. Nele se constrói o sentimento de pertencimento mútuo, que ele ilustra recorrendo a Winston Churchill, para quem “*primeiro fazemos nossas casas, depois nossas casas nos fazem*”. O território, conclui Santos, é o *nome político para o espaço de um país* (2006: 19). Na mesma linha, Vieira e Vieira (2003: 20) destacam o conceito de

*território organizado*, definido por eles como espaço construído social e economicamente, base da herança histórica. Por ser modernizado e renovado de acordo com os ritmos econômicos e avanços culturais, torna estéril qualquer abordagem funcionalista, exigindo um tratamento que o reconheça como campo de forças dinâmico e evolutivo.

Já Haesbaert (2006) prefere recordar as contribuições de correntes diversas que se dispuseram a interpretar o território em suas variadas dimensões, por acreditar que a tarefa exige abertura e ecletismo, dado o grande entrecruzamento de proposições teóricas. Ele reconhece ao menos cinco grandes perspectivas, compreendendo as dimensões materialista-espacial, cultural-simbólica, social-política, histórica e relacional. O inventário das linhas interpretativas sobre o território permitiria compreender melhor os elementos que diferenciam os discursos sobre o fenômeno da desterritorialização contemporânea, que a seu ver oscilam entre duas posições absolutamente antagônicas. A primeira, “do alto”, ou “superior”, baseia-se nos avanços técnico-informacionais para proclamar a irrelevância dos contextos geográficos na era do ciberespaço reticular “desmaterializado”; já a segunda, “de baixo”, ou “inferior”, enfatiza a precarização territorial, chamando a atenção para a alienação socioespacial promovida por um sistema econômico altamente concentrador, cuja face visível são os sem-terra, os sem-teto, indígenas e outros grupos excluídos. Visões contraditórias sobre o mesmo fenômeno, que, como lembra Haesbaert, Zygmunt Bauman (1999) descreveu como diferença entre os paradigmas dos *turistas* e dos *vagabundos*: enquanto os primeiros desconsideram espaço e fronteiras, num presente constantemente preenchido, os vagabundos são prisioneiros de um espaço “pesado”, que amarra o tempo e o mantém fora de seu controle. Visão similar é apresentada por Santos, Souza e Silveira (1997: 12), que, citando Jacques Levy, argumentam que a globalização ambiciona a criação de uma sociedade mundial complexa em redes sobre territórios, prescindindo de uma sociedade política. A tradicional subordinação do espaço geográfico a uma ordem jurídico-política, representada pelo Estado-nação soberano, ver-se-ia ameaçada. A retórica internacionalista faria parte de uma inflexão discursiva que procura desalojar a dinâmica econômica dos Estados nacionais rumo a novas formas de organização, transcendentais e supostamente *a-políticas*.

Potencializada pela liberalização e desregulamentação econômicas, o fato é que a globalização vem promovendo uma profunda reconfiguração de escalas e níveis de soberania territoriais em todo o mundo. A ubiquidade do atual regime de acumulação demanda estratégias de reterritorialização de espaços soberanos, nas quais a fragmentação é potencializada pela “aceleração” do tempo em função das necessidades crescentes de valorização do capital. Vieira

e Vieira (2002: 49) referem-se a uma *economia de velocidade*, decorrente do imperativo da competitividade. Os autores recordam Barrios (1986), que vê na análise espaço-temporal a possibilidade de identificar a heterogeneidade estrutural dos países subdesenvolvidos, capazes de abrigar, simultaneamente, variáveis funcionais pertencentes a diferentes tempos históricos, confirmando uma nova dialética de fragmentação do espaço e compressão do tempo. Sob este enfoque, os lugares são disputados em função de sua posição estratégica e vantagens infraestruturais, nos quais são realizadas as operações produtivas e circulatórias das grandes corporações multinacionais. Vieira e Vieira identificam duas categorias de análise derivadas deste processo: o *lugar-local*, conceito que representa o espaço de herança histórica, base de sustentação do território organizado; e o *lugar-global*, reflexo da função do espaço no processo de globalização da economia, sendo a sede da ação, mas geralmente subordinado às estratégias mundiais do grande capital – um meio de alienar do território o controle sobre o próprio desenvolvimento.

A imagem de processos produtivos comandados em escala global por sofisticadas ferramentas de informação e comunicação tem sido utilizada para reforçar a suposta transcendência e extraterritorialidade da nova ordem global. Um cenário que estimula a sensação de que apenas a força e a pressão dos mercados e novas tecnologias teriam pavimentado a globalização em curso, em detrimento de hipóteses centradas na acomodação de interesses oriundos dos países centrais.

É por essa razão que Fiori (1999) vê ameaçada a noção do desenvolvimento como projeto organizador da vontade social. Categorias como Estado, nação, cultura local, tradições, hábitos e peculiaridades regionais estariam sendo obscurecidas pela força de uma operação ideológica voltada para a disseminação de valores associados ao consumo, à custa da pulverização de identidades e alteridades nos múltiplos fragmentos de mercados internacionalizados. A recuperação do contraditório político, argumenta Fiori, exige o resgate teórico das relações de poder no capitalismo que o discurso pós-moderno procura mascarar. Trata-se de uma proposta de superação das ambiguidades e contradições presentes desde os autores clássicos e radicalizada pelo *mainstream* neoclássico ao neutralizar ou eliminar a função do poder nos mercados capitalistas.

Recorrendo a uma perspectiva geoestratégica, Fiori identifica a concomitância das mudanças radicais no quadro geopolítico mundial das últimas décadas com um novo ciclo de aceleração do processo permanente de internacionalização capitalista. Como consequência desses fenômenos combinados, estaria em curso no mundo *um desses momentos históricos de*

*renegociação das suas hierarquias geopolíticas e geoeconômicas*, e, conseqüentemente, dos *graus de soberania de cada uma de suas jurisdições políticas* (2001: 24). Sob tal premissa, não cabe admitir automatismos no processo, cujas formas de desdobramento na periferia e no centro do sistema seriam absolutamente diferentes, já que dependentes de estratégias regionais e globais de desenvolvimento e expansão de cada Estado.

O ângulo de leitura privilegiado por Fiori<sup>23</sup> é o das relações entre *poder e dinheiro*, e entre os *regimes monetários internacionais e o sistema interestatal de gestão política do capitalismo* (2001: 24). Trata-se de argumento originalmente desenvolvido por Maria da Conceição Tavares, que credita a profunda alteração na hierarquia das relações internacionais ocorrida ao longo dos anos 1980 a um movimento duplo de reafirmação norte-americana nos planos estratégico-militar (*diplomacia das armas*) e geoeconômico (*diplomacia do dólar*). O desajuste americano, acompanhado da expansão descontrolada do sistema privado financeiro internacional, seria responsável pela disseminação de crises financeiras em vários Estados nacionais, agravando, conseqüentemente, a instabilidade do sistema global (TAVARES, 1993: 22).

Fiori (1999) afirma ser frontalmente contrário à hipótese de que homogeneidade e a estabilidade representariam traços característicos de qualquer ordem internacional liberal, justificando a irrelevância dos Estados nacionais. Na direção absolutamente oposta, ele descreve a expansão capitalista como um movimento intrinsecamente desestabilizador, marcado por inevitáveis conflitos ligados à ampliação incessante de espaços econômicos. A celebração do fim das fronteiras territoriais e dos egoísmos nacionais estaria amparada em uma retórica falaciosa sobre o conceito de soberania, mascarando as evidências históricas de que seu significado e extensão foram alvo de conflitos e negociações nos espaços geopolíticos mundiais, sempre obedecendo a uma hierarquia liderada por um pequeno grupo de nações. Tratada como categoria atemporal, a soberania se veria revogada em consequência da evolução rumo a uma nova ordem integrada e pacífica, nos moldes do ideal iluminista europeu, ignorando propositalmente ser a universalização dos Estados nacionais um fenômeno recente. O contrassenso por ele identificado refere-se ao debate sobre a morte do Estado ganhar corpo justamente no momento em que se acirra a competição por capitais e investimentos internacionais entre nações.

---

<sup>23</sup> Fiori cita e corrobora a assertiva de Susan Strange (1986), para quem “*as decisões políticas sobre moedas e finanças – tomadas pelos governos na história recente do sistema monetário mundial – vêm determinando, mais do que qualquer outra coisa, a distribuição dos ganhos e das perdas, dos riscos e das oportunidades, entre os Estados nacionais e entre as classes sociais*”. (FIORI, 2001: 24)

No alerta de Fiori (2001: 63), encerrou-se o modelo da *Pax Americana* do pós-guerra, que remetia aos velhos impérios marítimos europeus articulados por meio de redes mistas militares, mercantis e financeiras, apoiadas por fortalezas e feitorias. O espaço no atual regime, por ele designado *império americano*, não é contínuo nem homogêneo. O poder é agora exercido por meio de estruturas transnacionais (inclusive ideológicas) de alcance global, sem contudo suprimir os Estados nacionais nem a hierarquia do sistema interestatal, numa aparente *a-territorialidade* que faz crer num processo inexorável de um *império em rede*. Com base na trajetória dos países centrais, Fiori (1999) defende, assim como Furtado (1996), que um projeto de *construção nacional* requer a adesão de amplos setores das elites intelectuais, políticas e econômicas, mobilizando classes médias e o povo. O rompimento dos laços de solidariedade e lealdade internacionais ligando elites locais aos seus pares internacionais, com a consequente aproximação das populações locais e formação de uma comunidade de interesses, exige o posicionamento frente aos desafios externos oriundos da disputa no campo internacional. A trajetória dependente e periférica do desenvolvimento latino-americano teria como origem a postura de suas elites locais, que, ao contrário dos casos norte-americano e japonês, cederam às pressões liberalizantes das potências centrais em detrimento da soberania econômica.

As contestações à atual ordem internacional vêm sendo legitimadas por evidências empíricas de que a promessa neoliberal de bonança generalizada jamais se concretizou. Passadas três décadas desde a primeira onda de reformas, já há um acúmulo de estudos e pesquisas capazes de avaliar seus impactos de forma mais sistemática. Abstraídos os efeitos deletérios provocados no tecido social pela progressiva concentração da renda<sup>24</sup>, os resultados observáveis em quase todo o mundo são decepcionantes mesmo do ponto de vista da dinamização econômica, argumento central por detrás das privatizações, flexibilizações e *retrenchment* nas políticas sociais. Dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) tabulados por Chesnay (2005: 57) mostram que o crescimento anual do PIB *per capita* mundial entre 1980-1993 situou-se em meros 1,2%, metade apenas dos 2,4% observados entre 1973-1980, período crítico subsequente ao primeiro choque do petróleo. Durante a década de 1990, o crescimento aumenta um pouco, mas não vai muito além de 2%. A comparação com os pujantes 7% do período 1963-1973 deixa bem claro quão decepcionante foi a performance

---

<sup>24</sup> Citando dados de Paul Bairoch (1997), Paul Singer (2003) mostra que nos EUA, entre 1977 e 1990, a renda dos 20% mais pobres reduziu-se em 5%, enquanto a dos 20% mais ricos cresceu 9%. Na Grã-Bretanha, entre 1979 e 1992, a participação dos 20% mais ricos na renda nacional aumenta de 35% para 43%, enquanto, no mesmo período, a participação dos 60% mais pobres cai de 42% para 34%. O número de britânicos com rendimentos abaixo da linha da pobreza aumenta 178% no mesmo período. No caso francês, o desemprego que atingia meio milhão de trabalhadores em 1974, passa a atingir 3 milhões em 1992.

econômica mundial recente, cabendo salientar ainda que a tendência à convergência das taxas de crescimento no plano internacional, observável entre as décadas de 1950 e 1970, cede lugar a um padrão de desaceleração *seletiva e hierarquizada* (FIORI, 2001: 14), com benefícios restritos a poucos lugares (CHESNAY, 2005: 56). Outro dado economicamente relevante no período refere-se à queda contínua no crescimento da produção industrial nos países da OCDE. Se no início da década de 1960 essa taxa situava-se em aproximadamente 6%, desaba para 2% na última década do século. A crise global de 2008, cujos dobramentos são ainda imprevisíveis, evidencia que o quadro tende a deteriorar-se ainda mais nos próximos anos, sugerindo desafios colossais aos formuladores de políticas em todo o mundo.

Diante da complexidade que cerca o debate contemporâneo sobre desenvolvimento, autores como Araújo (2007) propõem novas reflexões sobre a questão regional brasileira a partir da avaliação de que seus termos originais estão superados. O aprofundamento da globalização tornaria necessária uma estratégia formulada sob múltiplas escalas geográficas, e não apenas a macro-regional. O atual estágio "supranacional" do capitalismo, que fragmenta espaços para subordiná-los à sua lógica produtiva, é apontado como formidável desafio à construção inacabada da nação, o que leva a autora a rejeitar igualmente o discurso localista que, sob o manto da supervalorização das capacidades endógenas, teria como consequência o solapamento das regulações nacionais. Araújo não desconsidera as potencialidades locais, visto que identifica na diversidade regional brasileira uma magnífica reserva de oportunidades para o desenvolvimento, mas considera imperativo dispor de uma visão nacional e integrada.

Recordando a interpretação geográfica do Brasil proposta por Milton Santos (2001), novas e velhas desigualdades territoriais devem ser entendidas como consequências das formas de fazer e regular a ocupação econômica no espaço, razão pela qual *contar a história do território* significa entender o caminho percorrido e responder a questões tais como *onde, por quem, por que e para que* o território foi usado.

Das lições desse rico debate depreende-se que, sob a globalização neoliberal, a fragmentação territorial assume a forma de questão geopolítica de múltiplas escalas, tornando a gestão do desenvolvimento indissociável da gestão do território, uma vez que é neste que os laços simbólicos e materiais formam a identidade e forjam unidade. A superação da fratura originária da questão regional brasileira parece assim imbricada nos atuais determinantes de competitividade do paradigma tecnoprodutivo, o que não deixa de representar uma chance de romper, simultaneamente, com novas e antigas heranças do subdesenvolvimento. Diante da oportunidade de implantar um modelo de desenvolvimento inédito, já que inclusivo, soberano e

democrático, o que cabe discutir, prioritariamente, é a construção de uma agenda pública à altura desse desafio.



## Capítulo 4 - Atores, ideias e interesses na agenda brasileira de desenvolvimento territorial

### 4.1 A questão regional brasileira: da gênese aos dias atuais

Descrevendo o conjunto da economia brasileira ao final do século XVIII, Furtado (2003) aponta a existência de uma constelação de sistemas, com graus de isolamento variáveis. As articulações, ainda que fluidas e imprecisas, operam em torno das economias do açúcar (pecuária nordestina) e do ouro (pecuária sulina). Eventos externos, como as guerras napoleônicas e a desarticulação da América hispânica, provocam altas nos preços das *commodities* exportáveis, mas não duram tempo suficiente para reverter o quadro de estagnação que se instalara desde a decadência do ciclo do ouro. A evolução político-institucional resultante da transferência da corte portuguesa e a posterior independência em relação a Portugal não significam o fim das dificuldades econômicas. O novo governo central debate-se com a escassa disponibilidade de recursos, acossado no *front* externo pelos interesses do império britânico, e internamente pela insatisfação que se generaliza face à ausência de alternativas de desenvolvimento. É em meio a esse quadro que o país inicia um novo e decisivo capítulo em sua história.

O café é introduzido no Brasil no início do século XVIII e beneficia-se de recursos já disponíveis desde a desagregação da economia mineira. Desempenha, já nas primeiras décadas do século XIX, o papel de novo motor econômico do país, firma-se como principal item de exportação e propicia, nas palavras de Furtado,

Um sólido núcleo de estabilidade na região central mais próxima da capital do país, o qual passa a constituir verdadeiro centro de resistência contra as forças de desagregação que atuam no norte e no sul. (2003: 103)

O café sinaliza, assim, alternativas tanto para superação do impasse da estagnação econômica quanto para a desagregação territorial e política.

Celso Furtado vê nessa fase a constituição do embrião de uma nova classe empresarial, cujo papel será de fundamental importância no futuro. O ciclo do café cria novo dinamismo econômico a partir da reintegração às correntes em expansão do comércio mundial. Segundo ele, as classes dirigentes da nova atividade econômica possuem um perfil de atuação que demarca notáveis diferenças com o ciclo açucareiro. A verticalização resultante da integração

das atividades de produção e comercialização oferece uma perspectiva sistêmica, até então inédita. Trata-se da gestação de uma classe empreendedora que possui clara consciência de seus interesses, capaz de definir politicamente uma agenda à qual submete a ação governamental. Estão criadas as condições para o encerramento da alternância regional nos ciclos de prosperidade econômica, iniciando-se a fase de predomínio da porção centro-sul do país, que se aprofundará com a industrialização e a urbanização aceleradas. Os termos desta dominação e seus desdobramentos são de fundamental importância para a compreensão das desigualdades que se consolidam.

Na tradição marxista, Francisco de Oliveira (1993) vê a questão regional como um caso de unidade nacional mal resolvida, cujas raízes se encontram no modo pelo qual a burguesia do café pavimentou sua expansão econômica. Ainda que Celso Furtado mencione a acomodação dos interesses entre os grupos que controlam a empresa cafeeira e a maquinaria político-administrativa, Oliveira identifica no *paradigma furtadiano* uma estranha insinuação neoclássica na interpretação da etapa de *organização da concorrência* entre as burguesias nascentes, o que levaria a crer num processo autorregulado. Para Oliveira, é fundamental salientar a aliança que se estabelece entre partes dessa burguesia e a burocracia imperial que se forma (como o Exército e a Marinha) e cujo projeto de unidade nacional se choca com interesses oligárquicos regionais e locais. Valendo-se dessa aliança, a nova elite do café teria se utilizado do Estado para organizar a concorrência e apropriar-se dos recursos públicos necessários a sua expansão.

Oliveira rejeita ainda o *decadentismo* que aponta tanto na obra de Furtado quanto na de Caio Prado Júnior, segundo o qual o café realizaria uma *missão civilizadora*. Contesta, igualmente, a argumentação de que o problema da mão-de-obra não seria passível de solução interna. Para ele, a imigração europeia vem impor uma cisão entre mercados de trabalho que, à base mesmo de trocas de excedentes de escravos, já se unificavam pelo país. A imigração teria levado a uma segmentação, congelando o escravismo nas demais regiões, sendo pois, antes que uma alternativa economicamente superior, uma solução social e politicamente mais segura ante o mercado de terras que se formava. Oliveira conclui que a gênese da questão regional brasileira está na forma de resolução das questões da mão-de-obra e da propriedade fundiária, ainda no século XIX. Ao mesmo tempo em que a cafeicultura capitalista do Sudeste se auto-incentiva com recursos fiscais, anula também os concorrentes, criando as condições para o seu dinamismo no novo regime de acumulação ao custo da manutenção de estruturas pré-capitalistas no restante do país.

A persistência de elementos arcaicos numa sociedade que se moderniza agrava os contrastes socioeconômicos e inter-regionais, animando a busca por categorias de análise mais adequadas à realidade concreta do país. Bielschowsky (1995) aponta, nas décadas de 1940 e 50, um sentimento geral de descrença por parte dos economistas dedicados às questões latino-americanas, que veem suas ambições de entender e transformar a realidade econômica e social prejudicadas por um *vazio teórico*. A pura transposição de modelos analíticos gestados no centro do capitalismo mostra-se insuficiente para a análise do capitalismo retardatário, sinalizando a premência de avanços metodológicos. É nesse contexto que os trabalhos desenvolvidos por Raul Prebisch e demais integrantes da CEPAL<sup>25</sup> adquirem especial importância. Ainda que não resultassem em uma nova teoria de investimento ou de acumulação de capital – fato salientado por Bielschowsky (1995: 29) –, as análises cepalinas conseguem combinar a interpretação histórica das relações centro-periferia com as estruturas produtivas periféricas, fornecendo um instrumental analítico engenhoso o bastante para dar conta das especificidades de um crescimento econômico marcado por déficits externos, desemprego, inflação e deterioração dos termos de troca. No centro do diagnóstico cepalino estão os obstáculos estruturais decorrentes da condição singular periférica que impediria a repetição da trajetória dos países centrais.

Cabe ressaltar que o cenário internacional nesse momento oferece uma abertura inédita ao debate sobre desenvolvimento. Se as inovações institucionais que se seguiram à depressão de 1930 já haviam reduzido a influência do ideário liberal ortodoxo em todo o mundo, os esforços do segundo conflito mundial acabam por ampliar irreversivelmente o espaço para atuação dos governos, confiando um papel ativo ao Estado na economia e nas políticas sociais. O consenso keynesiano do pós-guerra, ainda que não isomórfico do ponto de vista institucional e organizacional, acaba por legitimar o planejamento e a intervenção em maior escala. No terreno ideológico, o espectro da ameaça socialista representada pela expansão da área de influência da União Soviética consolida o papel do Estado como agente da estratégia global capitalista de regulação econômica, inclusive na periferia do sistema. Hunt (2002) ressalta esse elemento geoestratégico, ao lembrar que é só a partir de 1945 que uma economia do desenvolvimento, especificamente voltada para a realidade dos países subdesenvolvidos, ganha espaço também nos círculos intelectuais das potências ocidentais. O processo de descolonização e emancipação política em curso nas nações do terceiro mundo torna indispensável a formulação de políticas de industrialização planejada, a fim de propiciar algum

---

<sup>25</sup> A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada em 1948, como órgão regional da ONU, com a atribuição de elaborar estudos e alternativas para o desenvolvimento latino-americano.

nível de progresso e reduzir o apelo do modelo socialista. É em meio à pressão política da Guerra Fria e sob o *padrão dólar* que se torna possível conciliar a ordem liberal internacional com políticas econômicas nacionais autônomas, demarcando um momento em que a relação entre Estados, moedas e desenvolvimento atinge um patamar provavelmente inédito de regularidade e virtuosismo (FIORI, 1999). Os *anos dourados do capitalismo* são, portanto, o momento em as políticas intervencionistas obtêm grande êxito em todo o mundo, marcando as décadas subsequentes ao fim da Segunda Guerra como uma era de protagonismo do Estado no funcionamento da economia.

As teses estruturalistas da CEPAL exercem influência decisiva nos termos do debate brasileiro, e estão na origem da ideologia desenvolvimentista. Em sua sistematização do pensamento econômico brasileiro, Bielschowsky (1995) conceitua o desenvolvimentismo como ideologia de transformação da sociedade pela via da industrialização, sob um projeto econômico planejado e coordenado pelo Estado. Para Mantega (1997), o desenvolvimentismo é a primeira das grandes correntes da *economia política rebelde* que se desenvolve no país desde a década de 1950, disputando espaço intelectual na sociedade e procurando influenciar a ação governamental. Inicialmente nacionalista e democrático, advogando a superação dos obstáculos estruturais que comprometeriam a sustentabilidade do crescimento econômico, o desenvolvimentismo torna-se internacionalista e autoritário a partir do golpe militar de 1964.

É no bojo do otimismo desenvolvimentista do Governo de Juscelino Kubitschek que Celso Furtado formula sua interpretação dos desequilíbrios territoriais no país sob o marco analítico estruturalista, momento-chave na delimitação de nossa questão regional. As conclusões são apresentadas no documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, produzido pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), órgão coordenado por Furtado. No texto são apresentados os argumentos técnicos para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que ocorre em 1959. A criação do órgão marca uma inflexão nas estratégias até então adotadas frente aos problemas nordestinos, já que o papel do governo federal tradicionalmente se limitava a intervenções pontuais de característica humanitária, geralmente relacionadas às secas. Novos órgãos nacionais voltados para a infraestrutura já haviam sido instituídos durante a década de 1940, como a Comissão do Vale do São Francisco e a Cia. Hidrelétrica do São Francisco, mas a ausência de coordenação central era uma característica das ações federais. Com a nova superintendência, o Nordeste passa a contar com uma estrutura permanente de planejamento e coordenação dos investimentos na região.

A institucionalização de políticas de desenvolvimento em escala subnacional ganhara impulso em todo o mundo com a evolução do campo de estudos sobre localização e desenvolvimento regional, no contexto dos esforços de reconstrução do pós-guerra. Campolina Diniz (2001) lembra que a preocupação com desigualdades regionais nos países desenvolvidos resulta na criação de diversas instituições e instrumentos de planejamento. O autor aponta o desenvolvimento paralelo de modelos teóricos nos EUA, com a *Regional Science* de Walter Isard, e na França, com a noção de *pólos de desenvolvimento* de Perroux, além das contribuições de Myrdal (causação circular), Hirschman e outros. Se tecnicamente a criação da Sudene é “pacificada” por avanços teórico-conceituais, do ponto de vista político as interações vão se mostrar bem mais complexas, haja vista o atrelamento da questão regional à estratégia de acomodação de interesses que caracteriza o modelo de desenvolvimento brasileiro.

Entre as várias correntes que se destacam na crítica ao desenvolvimentismo, Mantega (1997) identifica uma nova e eclética esquerda, surgida ao final da década de 1950 e que se distancia do dogmatismo de marxistas e neomarxistas. Composta por um vasto campo de autores e obras, ela amadurece o materialismo histórico e dialético, mesclando-o a conceitos de Weber, Keynes, Schumpeter e outros pensadores. Essa corrente constitui um campo heterogêneo e seu surgimento denota a persistência de lacunas explicativas na dinâmica de acumulação periférica, não mais redutível a mero reflexo do setor exportador e, além disso, sintetiza a descrença quanto às bases políticas de sustentação do projeto nacional-desenvolvimentista, um débil compromisso entre classes repleto de ambiguidades e contradições. O golpe militar de 1964 e o comportamento da burguesia nacional no processo encorajam interpretações originais centradas na dinâmica das forças internas da sociedade, em contraponto às abordagens que privilegiam condicionantes externos. Com a refutação da inevitabilidade de regimes autoritários, categorias como dominação, relações de classe e dependência do capital internacional passam a frequentar as análises sobre a realidade brasileira, impulsionando o debate sobre modelos alternativos de desenvolvimento.

O forte crescimento econômico durante a ditadura militar é outro fator perturbador no ambiente acadêmico, trazendo elementos complicadores à análise da expansão capitalista no Brasil. Face às evidências de que nosso crescimento poderia avançar mesmo diante de gargalos estruturais, tais como a concentração fundiária e a má distribuição de renda, perdem força teorias que apregoavam que o custo da omissão social seria a estagnação econômica. Atraso e vanguarda coexistem sob o projeto de modernização conservadora, conformando um tipo de

fordismo anêmico<sup>26</sup> que prescindido do assalariamento e do consumo das massas em seu padrão de acumulação excludente. Democracia e justiça social não se mostram ingredientes insubstituíveis na rota autoritária para o progresso, e as reformas estruturais ficam pelo caminho. Quanto à dissociação entre as dimensões econômica e social, Mantega (1997) relembra as constatações de Antônio Barros de Castro sobre a capacidade de expansão do sistema econômico brasileiro mesmo sem reformas sociais, o que colocaria problemas inéditos para a compreensão do presente e antevisão do futuro. Já Francisco de Oliveira (2003) defende que é o reducionismo econômico na origem do pensamento estruturalista cepalino que traz para o plano teórico a oposição formal entre atrasado e moderno, na forma de singularidade histórica do subdesenvolvimento. Tal dualidade, segundo ele, poderia ser encontrada não apenas em quase todos os sistemas, mas em quase todos os períodos, demonstrando que o processo real é de simbiose e organicidade, com o moderno e o atrasado constituindo uma unidade na qual o primeiro se alimenta do segundo.

No âmbito do debate sobre desequilíbrios regionais, Cohn (1978) adota perspectiva similar na rejeição ao dualismo estrutural. Ressalta ela que a problemática regional se acentua quando a industrialização torna-se fator-chave na dinâmica produtiva, mas não a ponto de constituir-se uma disfunção sistêmica que inviabilize o modelo. A trajetória do processo obedece ao projeto que reserva ao Nordeste o papel de fornecedor de divisas, mão-de-obra e recursos privados, que de lá fluem rumo ao novo polo dinâmico da economia. Constituídas as bases para a urbanização e industrialização, o Centro-Sul assume em definitivo a liderança do processo de modernização econômica, sendo o grande beneficiário dos frutos do crescimento que se segue. Cohn lembra que a economia nordestina se introverte<sup>27</sup> ao longo da primeira metade do século XX e acompanha, de longe e em ritmo vegetativo, o crescimento brasileiro. Baixa urbanização, relações de trabalho arcaicas, concentração fundiária, dependência de poucos produtos primários e frouxa integração interna caracterizam a estrutura socioeconômica da região. Para a autora, o modo mais esclarecedor de se compreender a dinâmica de interação entre Nordeste e Centro-Sul é a partir da análise das políticas econômicas nacionais, sobretudo a partir de 1945, que priorizam a aceleração da industrialização e desconsideram os impactos no agravamento de assimetrias. Como salienta Baer (2002), as políticas regionais explícitas, praticadas a partir da década de 1950, não refletem uma meta política prioritária, dado que

---

<sup>26</sup> Para Tauile (2001), dado que nosso dinamismo dependeu desde sempre de fatores externos, prescindindo de um mercado interno e de relações trabalhistas em bases capitalistas tradicionais, uma análise sob os moldes da escola regulacionista francesa nos levaria à conclusão de que as relações salariais que deveriam realimentar o processo de acumulação endógena na economia brasileira permaneceram atrofiadas.

<sup>27</sup> A autora atribui a expressão a Antônio Barros de Castro.

objetivos como de crescimento industrial e controle da inflação jamais se submetem a considerações de equidade regional.

É esse contexto que demarca limites e possibilidades da Sudene, ainda que sua criação represente uma importante inovação institucional. Para Cohn (1978), trata-se de uma resposta essencialmente econômica a um problema de natureza social e política, em meio ao processo de integração do parque industrial e formação de um mercado nacional – movimento considerado por Santos e Silveira (2006) fundamental para nossa adequação ao sistema capitalista internacional do pós-guerra, regido pelos imperativos da industrialização e do crescimento econômico, sob a ideologia da racionalização e da modernização a qualquer preço. A estagnação nordestina não combina com o ufanismo desenvolvimentista; ao contrário, explicita suas contradições. São as bases técnicas do diagnóstico que legitimam a nova institucionalidade, haja vista tratar-se da extensão, no nível regional, do projeto econômico nacional. Embora resulte de tensões sociopolíticas da região, a criação da Sudene reflete a impossibilidade de uma solução de acomodação de âmbito regional (COHN, 1978: 153).

Contudo, sob o manto da racionalidade representada pelo planejamento oriundo de “escalões superiores”, permanecem as divergências sobre as políticas desejadas para a região. Como lembra Oliveira (1993), as lideranças oligárquicas são aliadas históricas da burguesia paulista no processo de liquidação de concorrentes locais e regionais na estrutura de poder econômico e político, fato determinante na constituição da questão regional. O comportamento das elites nordestinas reproduziria, em nível local, o papel desempenhado por nossas elites como sócias minoritárias do capitalismo internacional, um modelo dependente e associado, dissecado em trabalhos identificados com a Teoria da Dependência e do Capitalismo Tardio. Sobre a possibilidade de tratar os problemas da região com soluções de caráter “neutro”, Cohn (1978: 154) resgata a ponderação de Stefan Robock (1964), para quem o relatório do GTDN é na verdade um instrumento técnico-econômico a serviço de uma batalha política, seguindo uma estratégia concebida por Celso Furtado, consciente da complexidade da missão. Não por acaso, os conflitos de interesses impossibilitam transformações estruturais no setor agrícola, levando ao insucesso dos primeiros Planos Diretores da Sudene (CAMPOLINA DINIZ, 2001).

Com o golpe de 1964 o desenvolvimentismo assume sua face autoritária, abandonando de vez quaisquer preocupações quanto à equidade na distribuição dos benefícios do crescimento econômico, com óbvios reflexos no tratamento da questão regional. Os incentivos fiscais e financeiros criados para estimular investimentos na região são mantidos, mas a Sudene vê iniciar-se seu processo de esvaziamento. O órgão se ressentido da insuficiência de recursos

técnicos e financeiros<sup>28</sup> e é forçado, sob pressão de grupos conservadores, a abandonar suas metas mais ambiciosas de transformação estrutural, passando a concentrar-se na expansão industrial. O setor de fato experimenta crescimento, impulsionado pela criação de complexos como o petroquímico, o cloroquímico e o álcool-químico, mas os efeitos sobre a dinâmica socioeconômica da região são limitados, quando não causadores de desequilíbrios intra-regionais. Não obstante, a expansão das atividades econômicas pelo território nacional e os investimentos estatais em infraestrutura e exploração de recursos naturais levam o governo militar a criar novas autarquias regionais nas regiões Norte e Centro-Oeste: Sudam (1966) e Sudeco (1967), respectivamente.

Para Oliveira (1993), o papel de executora de planos administrativos marca o fracasso político da Sudene, evidenciando que a questão regional perde o *status* de problema nacional com o golpe militar. Os planos regionais constituiriam mera moeda de troca, reforçando o clientelismo local ao mesmo tempo em que garantiriam recursos externos para a continuidade do projeto de desenvolvimento em curso, sob a aura da racionalidade em combater assimetrias do crescimento econômico. Críticas similares ganham espaço desde a década de 1960, quando são fundamentados questionamentos às bases teóricas das políticas de desenvolvimento regional. Campolina Diniz (2003) cita Coraggio (1971), que, de forma análoga à de Oliveira (1977), identifica em tais intervenções menos a preocupação com condições regionais do que a viabilização da expansão capitalista. O desprezo por aspectos culturais, relações de classe e trajetórias históricas no âmbito do processo de formulação de tais políticas são apontados por autores como Amêndola y Barata (1978) e Massey (1974). Outra vertente crítica das políticas regionais tem como base não o conteúdo substantivo das políticas e seus resultados, mas o ceticismo em relação aos mecanismos de planejamento e da intervenção governamentais. Essa perspectiva adquire crescente influência a partir do enfraquecimento do consenso keynesiano nos países centrais, sendo posteriormente irradiada para os países em desenvolvimento e integrada à agenda liberal de reformas.

Ao final da década de 1970, tornam-se flagrantes os sinais de esgotamento do desenvolvimentismo autoritário. O modelo se mostra incapaz de manter um ritmo de crescimento forte o bastante para contrabalançar os efeitos das desigualdades que se acumulavam, tônica do período do milagre econômico. Para Baer (2002), é a necessidade imperativa de crescimento com melhor distribuição de renda, revelada na decisão do governo

---

<sup>28</sup> Baer (2002: 358) recorda que as deficiências administrativas são reconhecidas pela própria instituição, quando da elaboração de seu Terceiro Plano.

Geisel de *não governar durante anos de estagnação*, que explica a reação brasileira à primeira crise do petróleo, em 1973. Ao invés de adotar políticas restritivas, o governo lança, em 1975, o ambicioso Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II), revelando sua estratégia contracíclica de usar o crescimento econômico, impulsionado pelos investimentos infraestruturais, para pagar a "conta do petróleo" – na definição de Maria da Conceição Tavares, a *fuga para frente*, que ambiciona completar a matriz industrial brasileira.

O balanço da experiência desenvolvimentista mostra que a industrialização e o crescimento econômico não foram suficientes para criar um padrão de desenvolvimento inclusivo. No caso brasileiro, o rápido processo de industrialização pós-1950 e as elevadas taxas de crescimento do período, as maiores do mundo excetuando-se as do Japão, tiveram como efeito o aumento da heterogeneidade e o agravamento da concentração de renda. Pinto (1979) destaca a reversão de expectativas em relação aos efeitos da industrialização substitutiva, já que a dependência em relação ao exterior muda de aparência mas não diminui, resultando numa tríplice concentração dos frutos do progresso técnico que abrange o nível social, os estratos econômicos e a distribuição regional. Com relação aos efeitos econômicos gerados pela presença indiscriminada das empresas transnacionais na América Latina, Fajnzylber (1983) argumenta que a especificidade do processo latino-americano não está na presença destas, mas na ausência ou debilidade de forças internas capazes de induzi-las a um comportamento convergente com objetivos nacionais.<sup>29</sup>

A opção pelo crescimento em meio à crise internacional gera um exponencial aumento da dívida externa do país, bem como fortes pressões inflacionárias. A segunda crise do petróleo, em 1979, eleva as taxas de juros em todo o mundo, anunciando a retomada das políticas monetárias ortodoxas no centro capitalista, o que arrasta os países latino-americanos para uma crise de insolvência generalizada. É nesse cenário de instabilidade econômica que a redemocratização avança no continente ao longo das décadas seguintes, condicionada por uma era de hegemonia neoliberal que se reflete numa ampla agenda de reformas pró-mercado.

Em consonância com a orientação programática da aliança PSDB-PFL, que elege o presidente Fernando Henrique Cardoso, nossas desigualdades regionais deixam de justificar a manutenção de estruturas estatais voltadas para o planejamento e execução de investimentos de

---

<sup>29</sup> Resgatando as palavras de Cardoso de Mello e Novais (1998: 593), “[...] do começo dos 50 até o início dos 60, a burguesia brasileira, como salientou Fernando Henrique Cardoso, havia renunciado definitivamente a qualquer veleidade que porventura tivera de liderar o desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Mergulhada na passividade tradicional, limitou-se a tirar partido da ação do estado e da grande empresa multinacional, que esta sim, se tornara o centro indiscutível do novo poder econômico”.

larga escala, resultando numa nova estratégia que torna anacrônicas as outrora poderosas superintendências de desenvolvimento regional.

Analisando as iniciativas de cunho regional presentes nos dois planos plurianuais da década de 1990, Araújo (2007) identifica elementos do que considera antipolítica regional. A escolha de *eixos de desenvolvimento* teria privilegiado corredores de exportação de espaços já estabelecidos nos mercados globais, acirrando desigualdades ao invés de combatê-las. Para a autora, promover a integração competitiva do país no mundo globalizado à custa de uma fragmentação ainda maior do território nacional significaria perpetuar a lógica de nossa colonização. Alinhando-se à interpretação de François Chesnay, Araújo (2008) considera que a atual globalização representa apenas mais uma etapa, ainda que avançada, de reordenamento do espaço mundial, dentro do velho processo de internacionalização do capital.

Além dos eixos de desenvolvimento, as ações do governo federal de combate às desigualdades regionais resumem-se à focalização de gastos, estímulo à mobilização social nas regiões com piores indicadores socioeconômicos e fomento a aglomerações produtivas, timidez que acaba por “estimular” o ativismo dos entes subnacionais. Contudo, na premência de apoiar seus tecidos socioprodutivos, estados e municípios adotam um arsenal eclético e por vezes contraditório de medidas, muitas vezes vendo seus esforços precocemente condenados por insistir na importação de modelos incompatíveis com suas singularidades institucionais. Longe de poder ser caracterizada como adaptação ativa a novos imperativos globais, a descentralização de investimentos ocorrida durante a década de 1990 é motivada, de fato, pela ausência de uma política industrial nacional, num contexto em que o governo federal abdica de seu papel coordenador (CASSIOLATO *et al.*, 2008: 16). Não por acaso, no mesmo período o país testemunha sérios agravos ao pacto federativo com o acirramento da “guerra fiscal” pela atração de investimentos, deixando patente que respostas aos desafios contemporâneos poderiam levar à adoção de políticas de via “superior” ou “inferior”, indistintamente.

O epílogo da questão regional no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso ocorre em 2001, com a extinção da Sudene e Sudam e concomitante criação de agências de desenvolvimento para o Nordeste (Adene) e Amazônia (ADA), por meio da Medida Provisória nº 2.146-1, de 4 de maio.

#### 4.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – Ministério da Integração Nacional (MI)

Diante do melancólico passado recente, a *rentrée* da questão regional no governo do presidente Lula acaba por gerar grandes expectativas entre os militantes do tema, ressurgindo no programa da candidatura do PT sob a perspectiva de conciliar a histórica bandeira de ampliação do mercado de consumo de massa com o combate à dicotomia norte-sul, um dos mais renitentes resquícios do modelo de desenvolvimento concentrador. Prestigiado pelo presidente recém-eleito, o Ministério da Integração Nacional (MI), esvaziado e envolvido em acusações de clientelismo e corrupção no governo anterior, é entregue ao quarto colocado na eleição presidencial, Ciro Gomes, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que no segundo turno apoiara a candidatura petista contra o candidato do PSDB, José Serra.

Ao assumir o MI, Ciro Gomes passa a responder por um dos projetos de maior visibilidade do governo: a polêmica integração do Rio São Francisco com bacias hidrográficas do Nordeste setentrional. Outros cargos-chave da estrutura ministerial são ocupados por quadros técnicos de reconhecida *expertise* na temática regional/territorial, com destaque para Tânia Bacelar de Araújo, colaboradora nos programas de governo das candidaturas anteriores de Lula e coordenadora do tema na equipe de transição do governo eleito, entre dezembro de 2002 e janeiro de 2003. Comandando a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), Tânia Bacelar e sua equipe dedicam-se a uma densa agenda técnico-política ao longo de 2003 que inclui temas espinhosos como o redesenho dos programas regionais a cargo do MI, a recriação das superintendências regionais, a instituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), além da condução de debates sobre uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cuja versão preliminar – *PNDR: Proposta para discussão* (2003) – é apresentada à sociedade em fins de 2003.

Capitaneada por especialistas de grande experiência e sólida formação acadêmica, a proposta de política apresentada pela equipe da SDR/MI dialoga com as novas visões sobre desenvolvimento pós-fordista, incorporando diversos elementos do debate contemporâneo sobre desigualdades regionais travado no âmbito da União Europeia. Partindo do diagnóstico de que o acirramento das assimetrias socioeconômicas é um dos efeitos mais perversos da globalização, o texto do documento defende a adoção de políticas ativas capazes de propiciar coesão territorial e social, ressaltando a pertinência de uma política de desenvolvimento regional em resposta às forças centrípetas da atual fase do capitalismo internacionalizado.

Inova, sobretudo, ao propor a superação da abordagem macrorregional, que marca a gênese da questão no Brasil, em prol de um enfoque multiescalar, centrado na valorização de nossa diversidade e das relações sociais estabelecidas no território. Como que respondendo às desconfianças sobre a tempestividade de uma política dessa natureza em plena era do “localismo triunfante”, a SDR/MI argumenta que

As iniciativas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexos na Política Nacional. Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional (PNDR, 2003: 15)

Embora seja reservado um papel de destaque ao MI na formulação e operacionalização da iniciativa, a natureza transversal da política é ressaltada no documento, sob a alegação de que entre o conjunto de ações necessárias a sua implementação incluem-se projetos e atividades a cargo de órgãos diversos. Para além dos programas naturalmente orientados pela lógica espacial/geográfica, fica clara a ambição de internalizar a dimensão territorial no planejamento e na ação do conjunto do governo, contando para isso com o envolvimento ativo dos órgãos responsáveis pela macrocoordenação da máquina burocrática. Como reconhece o texto, *o mais complexo na Proposta deriva mesmo do fato de que iniciativas que buscam intervir sobre outros problemas devem, na medida do possível, responder aos critérios emanados da PNDR* (p. 15).

Em consonância com a perspectiva de escalas territoriais múltiplas, a proposta de política tem como ponto de partida a configuração espacial-regional do país, congregando o processo histórico de ocupação e uso do território e nossa dinâmica econômica recente. Um conjunto de variáveis é apresentado na forma de cartogramas sub-regionais, englobando densidade demográfica, crescimento populacional, escolarização de adultos, urbanização, renda média domiciliar e variação do produto interno bruto (PIB). A escolha das áreas preferenciais para ação é dada pela sobreposição destas duas últimas variáveis em nível microrregional, contemplando assim uma dimensão estática (renda) e outra dinâmica (variação do PIB). A base de dados provém dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1991 e 2000 e das estimativas dos PIB municipais, realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para os anos de 1990 e 1998<sup>30</sup>. Do cruzamento das

---

<sup>30</sup> O documento esclarece que a análise da distribuição das variáveis é apresentada em sextis definidos automaticamente por *software* estatístico espacial específico. O valor mínimo observado constitui o limite inferior e o máximo, o superior. Os três sextis inferiores separam-se dos outros três superiores pela mediana. Os limites intermediários dependem da distribuição efetiva dos eventos.

variáveis escolhidas chega-se a um grupo de nove cartogramas, combinando três níveis de renda e dinamismo. Tais cartogramas, por sua vez, são reagrupados num quadro-síntese que define quatro conjuntos territoriais distintos e expressa o *Mapa da Tipologia* da PNDR, como pode ser observado na figura seguinte.

**Figura 1 - Classificação territorial segundo os critérios da proposta de política da SDR/MI**

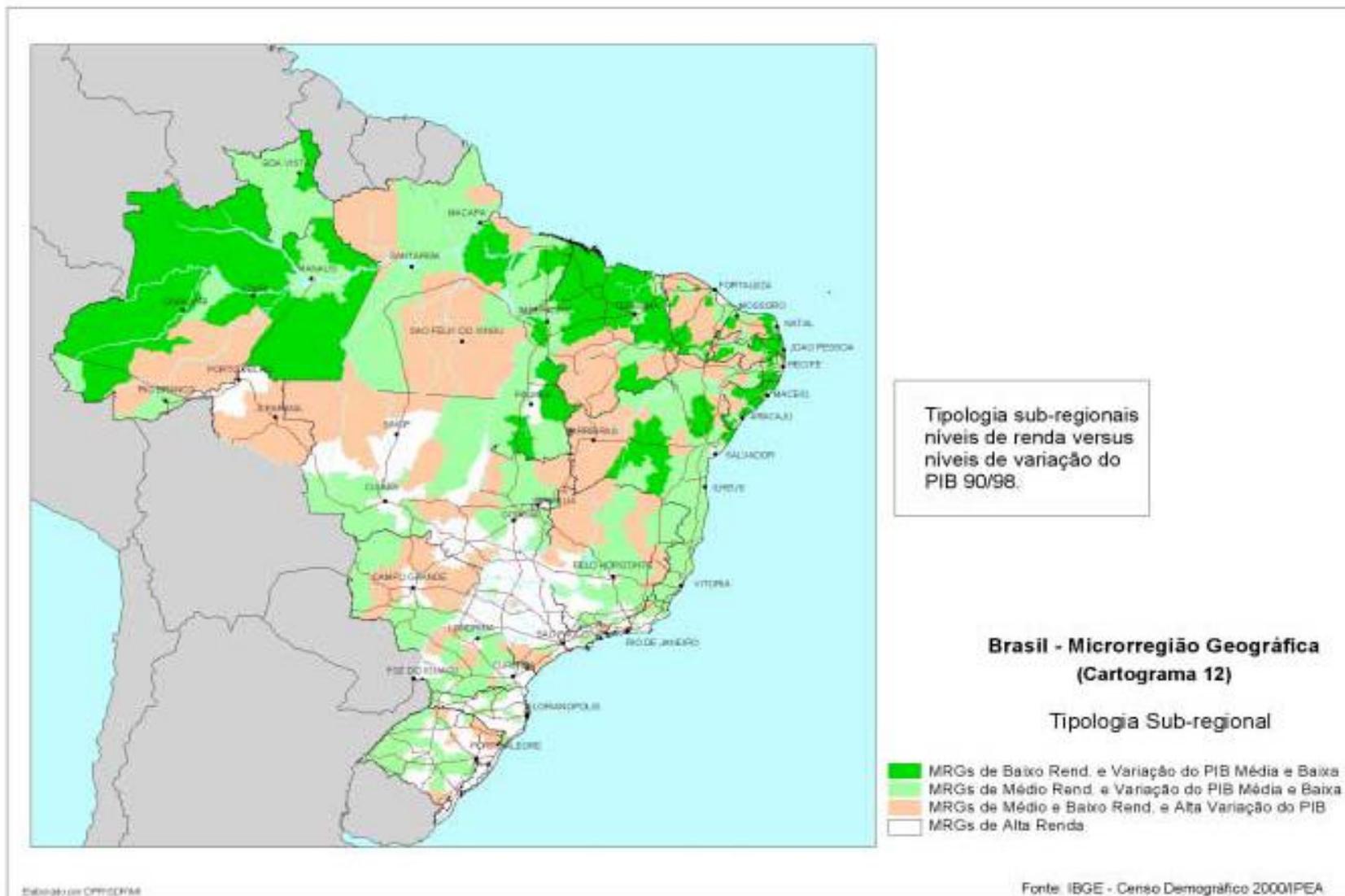
Variação do PIB 1998/ 1990	% Rendimento Médio por Habitante Brasil 2000		
	ALTO de 93 a 204%	MÉDIO de 33 a 93%	BAIXO de 16 a 33%
<b>ALTA</b> de 3,87 a 25,30%	<b>ALTA RENDA</b> (140 MRG): <ul style="list-style-type: none"> <li>• 53,7% População 2000</li> <li>• 12,6% do Território</li> <li>• 85 hab/km<sup>2</sup></li> <li>• 74,0% Renda Domiciliar Br total</li> <li>• 139,0% Renda Med/hab (Br = 100)</li> <li>• 76,3% PIB Total Brasil 1998</li> <li>• 143,0% PIB 1998/Hab (Br = 100)</li> <li>• 1,2% Taxa de Crescimento do PIB 98/90</li> <li>• 93,2% Grau de Urbanização</li> <li>• 18,4 da Pop &gt;15 anos e &lt; 4 anos de estudo</li> <li>• 12,8 da Pop &gt;25 anos e &gt; 12 anos de estudo</li> </ul>	<b>DINÂMICAS DE MENOR RENDA (120 MRG):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 9,0 % População 2000</li> <li>• 30,3 % do Território</li> <li>• 6,0 hab/km<sup>2</sup></li> <li>• 4,0 % Renda Domiciliar Total BR</li> <li>• 49,0 % Renda Domiciliar (Br=100)</li> <li>• 4,2 % PIB Br 98</li> <li>• 47,0 % PIB/Hab 98 (Br=100)</li> <li>• 0,7 % Taxa de Crescimento PIB 98/90</li> <li>• 46,5 da Pop &gt;15 anos e &lt; 4 anos de estudo</li> <li>• 3,1 da Pop &gt;25 anos e &gt;12 anos de estudo</li> </ul>	
<b>MÉDIA</b> de 0 a 3,87%		<b>MÉDIA RENDA E BAIXO CRESCIMENTO (210 MRG)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 28,9 % População 2000</li> <li>• 33,9 % do Território</li> <li>• 17,0 hab/km<sup>2</sup></li> <li>• 18,9 % Renda Domiciliar Total BR</li> <li>• 65,0 % Renda Domiciliar (Br=100)</li> <li>• 17,7 % PIB Br 98</li> <li>• 61,0 % PIB/Hab 98 (Br=100)</li> <li>• 1,54 % Taxa de Crescimento PIB 98/90</li> <li>• 75,3 % Grau de Urbanização</li> <li>• 34,4 da Pop &gt;15 anos e &lt; 4 anos de estudo</li> <li>• 5,6 da Pop &gt;25 anos e &gt;12 anos de estudo</li> </ul>	<b>BAIXA RENDA E BAIXO CRESCIMENTO (87 MRG):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 8,4 % População 2000</li> <li>• 23,2 % do Território</li> <li>• 7,0 hab/km<sup>2</sup></li> <li>• 2,3% Renda Domiciliar Br total</li> <li>• 1,7% PIB Total Brasil 98</li> <li>• 27,0 % Renda Domiciliar (Br = 100)</li> <li>• 20,0 % PIB 98/Hab (Br = 100)</li> <li>• 0,64% Taxa de Crescimento PIB 98/90</li> <li>• 50,4% Grau de Urbanização</li> <li>• 57,4 da Pop &gt;15 anos e &lt; 4 anos de estudo</li> <li>• 1,4 da Pop &gt;25 anos e &gt; 12 anos de estudo</li> </ul>
<b>BAIXA</b> de -16,85 a 0%			

Fonte: PNDR (2003: 46)

O quadro consolidado mostra que as 140 MRG classificadas como de alta renda (independentemente do dinamismo) destacam-se por possuir taxas de urbanização e escolaridade significativamente maiores que as das demais. Embora representem apenas 12% da área total do território, a alta densidade populacional permite que concentrem mais da metade dos brasileiros e cerca de três quartos do PIB do país, com um rendimento médio por

habitante 39% superior à média nacional. O mapa apresentado a seguir permite visualizar a distribuição espacial de todas as MRG sobre o conjunto do território nacional.

Figura 2 - Cartograma da tipologia PNDR aplicada ao território nacional



Fonte: PNDR (2003: 45)

Observa-se, então, a marcante concentração de MRG de menor renda e dinamismo nas regiões Norte e Nordeste, indicando a renitência dos termos originais da questão regional brasileira. Não obstante, pode-se igualmente notar que a abordagem multiescalar encontra justificativa a partir da constatação de que todas abrigam, em maior ou menor grau, significativos contrastes internos de renda e dinamismo. Enfatizando que o foco da PNDR são os territórios menos atraentes aos agentes do mercado, o documento esclarece que esta não deve ser entendida como instrumento de redução da pobreza em sentido lato, uma vez que a concentração do fenômeno nas regiões metropolitanas recomendaria medidas de outra natureza. Tal priorização, entretanto, não parece indicar desinteresse por parte dos formuladores da proposta em criar espaços de articulação com políticas sociais e urbanas levadas a cabo nos espaços mais estruturados, como pode ser percebido nesta outra passagem do texto.

De certa forma, as políticas urbanas buscam responder igualmente a este campo de preocupações, articulando respostas desde a perspectiva da provisão dos serviços públicos essenciais e da acessibilidade das populações à sua oferta. Por outro lado, a desigual rede de cidades que organiza os sistemas urbanos regionais do Brasil é um dos mais evidentes sinais das enormes desigualdades regionais do país. Política Urbana e Política Regional explícitas e valorizadas são indispensáveis num país que se quer menos desigual. Desta forma, os espaços não incorporados a contento pela dinâmica capitalista justificam a intervenção do Estado, que objetiva a redução das desigualdades sócio-econômicas por meio da criação das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas, inserção digna da população no mercado de trabalho, implantação de infra-estrutura e dos serviços básicos de saúde, educação, dentre outros. O fundamento da Política reside na oportunidade de que se articulem iniciativas de cunho territorial tendo em vista ampliar os níveis de coesão e integração das estruturas sócio-econômicas espacialmente distribuídas. (PNDR, 2003: 14 e 15)

A proposta de intervenção formulada pela equipe da SDR/MI assume como parâmetro o enquadramento das MRG nos quatro grupos de tipologias sub-regionais. Por essa razão, os territórios de alta renda não constituem espaços prioritários para aplicação dos recursos disponíveis à política, devendo mobilizar meios próprios para seu desenvolvimento. Os destinatários preferenciais seriam os demais quadrantes, que abrigam territórios marcados pela insuficiência de renda e/ou deficiências infraestruturais. A operacionalização se daria sob uma arquitetura institucional que harmoniza instrumentos e responsabilidades em diversos níveis, resultando na coexistência de instâncias articuladas de planejamento e deliberação. A distribuição de papéis preconizada delega ao nível nacional, composto pelo MI e demais órgãos coordenadores da PNDR, a responsabilidade pela definição de critérios e seleção dos espaços prioritários para alocação de recursos e intervenção de outras políticas. No nível regional caberia, precipuamente, a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento e a articulação de iniciativas e promoção de ações especiais, com destaque para a atuação prevista das novas Sudam, Sudene e Sudeco, consideradas *braços de representação* da PNDR junto aos atores do

território. Já nos níveis inferiores desdobrar-se-iam as ações propriamente ditas, com ênfase nos programas sub-regionais. Estes são denominados, no texto, *unidades de articulação das ações federais nas sub-regiões*, às quais devem acoplar-se espaços institucionais de concertação construídos pelos próprios atores do território, com destaque para os fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais, cuja composição deve contemplar, além dos órgãos governamentais dos três níveis, setores empresariais e sociedade civil. Eleita espaço preferencial para desenvolvimento das ações, a escala mesorregional seria beneficiada por uma agenda programática que incluiria o apoio a arranjos produtivos locais inovadores, qualificação da mão-de-obra, acesso ao crédito e infraestrutura de pequena e média escalas<sup>31</sup>, ressalvado o imperativo de que tais ações estejam subordinadas a um *Plano de Desenvolvimento* construído e referendado localmente.

No que tange à atuação direta do MI, a equipe técnica da SDR prevê uma série de medidas, incluindo a adequação dos programas finalísticos aos princípios da PNDR e a formulação de planos estratégicos macrorregionais<sup>32</sup>. É apresentado um *mapa de transição*, segundo o qual as mesorregiões herdadas do PPA anterior (2000-2003) seriam mantidas e apoiadas caso demonstrassem estar consolidadas, ou rediscutidas na hipótese de se revelarem incipientes ou em desacordo com os critérios da PNDR<sup>33</sup>. O “pacote” de programas de desenvolvimento regional proposto para o PPA do período 2004-2007 busca refletir o alinhamento com os princípios e diretrizes da política, contemplando assim i) áreas especiais, por meio dos programas de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (Conviver), ii) sub-regiões de baixa renda e pouco dinâmicas, pelo Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso)<sup>34</sup>, e iii) sub-regiões de baixa/média renda, porém dinâmicas, com o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões (Promover)<sup>35</sup>. O orçamento do MI disponível para o período foi superior a R\$ 10 bilhões, sendo direcionados aos programas

---

<sup>31</sup> O documento cita, especificamente, as regiões do Semi-Árido e da Faixa de Fronteira como áreas especiais, dado o caráter estratégico de ambas no que concerne ao desenvolvimento e integração nacionais (pg. 35).

<sup>32</sup> São mencionados o Plano Amazônia Sustentável (PAS), voltado para a região Norte, o Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PCO) e o Plano de Desenvolvimento do Nordeste.

<sup>33</sup> Das treze mesorregiões constantes do PPA 2000-2003, a Zona da Mata Canavieira Nordestina cedeu lugar à Mesorregião de Cristalino já na proposta original da SDR/MI. Posteriormente, Cristalino foi substituída pela Mesorregião do Seridó, formada por 54 municípios do Rio Grande do Norte e Paraíba, configuração que permanecia até agosto de 2011.

<sup>34</sup> O Promeso abriga ainda ações nas Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), que não contam com programas de apoio específicos.

<sup>35</sup> Embora não citado no documento da SDR/MI, foi também incluído no PPA 2004-2007 o Programa de Organização Produtiva de Comunidades (Produzir), fruto de uma parceria do MI com a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (ONU/FAO), tendo como objetivo combater o desemprego e o subemprego nas regiões prioritárias da PNDR.

regionais e à gestão da PNDR cerca de 20% deste total<sup>36</sup>.

Muito embora as linhas gerais da proposta da SDR/MI sejam recepcionadas de forma positiva pelo conjunto do governo, ao menos duas inovações institucionais de fundamental importância previstas no documento acabam por não avançar. A primeira, que consistia na formulação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), fica restrita à produção de textos para reflexão e debates, não resultando, ao menos até o primeiro semestre de 2011, em qualquer proposição concreta. A segunda, considerada indispensável à viabilização e consolidação da PNDR, trata da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). O novo fundo, de acordo com a argumentação da SDR/MI, supriria a lacuna representada pela inexistência de uma fonte estável de recursos para investimentos infraestruturais de pequeno e médio portes, bem como para expansão dos programas sub-regionais.

Recentemente, foi proposto pelo Executivo, no âmbito da Proposta de Emenda à Constituição que trata da Reforma Tributária (PEC 41), um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com base em 2% do IPI e do IRPJ (representaria receita anual estimada de R\$ 2 bilhões), que terminou tendo outra destinação. Há, portanto, que construir uma alternativa de financiamento dos Programas. (PNDR – Proposta para discussão, 2003: 38)

Assim,

Para isso, em 2004, resta um grande desafio para consolidar a Política: trata-se de encontrar uma fonte de recursos capaz de financiar ações que não encontram amparo na iniciativa privada (pois para isso já se conta com vários Fundos Regionais<sup>37</sup> e com recursos dos bancos oficiais), mas que se mostram cruciais para investir em externalidades (infra-estrutura econômica; promoção da inovação; capacitação de recursos humanos; assistência técnica e desenvolvimento de ativos relacionais, dentre outros itens assemelhados), necessários à revalorização dos empreendimentos e ao processo de transformação das dinâmicas regionais. (PNDR – Proposta para discussão, 2003: 55 e 56)

Entretanto, ao fim do primeiro ano do governo Lula, o consenso genérico em torno do

<sup>36</sup> Do subtotal destinado aos programas regionais, cerca de 75% foram concentrados no Promeso e no Conviver. Fonte: Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007, Caderno 8, Ministério da Integração Nacional. Brasília: SPI/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008.

<sup>37</sup> Até dezembro de 2010 estavam em vigor os Fundos Constitucionais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO, respectivamente), previstos pela Carta de 1988, e os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia (FDNE e FDA), criados para serem geridos pelas extintas ADA e Adene. Aos Fundos Constitucionais são dirigidos 3% do total arrecadado pela União por meio dos impostos sobre renda (IR) e produtos industrializados (IPI), sendo seus recursos integralmente direcionados ao financiamento de atividades produtivas privadas nessas regiões. O FDA e o FDNE, que sucederam os Fundos de Investimento da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), respectivamente, são compostos por recursos oriundos do Orçamento da União. Com orçamentação prevista até o ano de 2013, FDA e FDNE financiam, por meio da aquisição de debêntures parcialmente conversíveis em ações, empresas constituídas na forma de sociedade por ações. Oferecendo condições especiais de prazo e taxas de juros, estes últimos priorizam projetos de infraestrutura ou de relevante interesse econômico pelo impacto regional.

resgate da questão regional vai se dissipando à medida que temas concretos passam a surgir no interior da agenda, demonstrando a diversidade de visões e interesses envolvidos. O processo de recriação das superintendências regionais, que demanda complexas negociações interinstitucionais, evolui lentamente, comprometendo a estratégia formulada pela equipe técnica da SDR/MI. Segundo Galvão (2011), a orientação fiscal restritiva imposta pelo Ministério da Fazenda nos primeiros anos do governo caminha na contramão da proposta de implantação de uma política inovadora, retardando o aporte de alguns dos novos instrumentos indispensáveis à viabilização da PNDR. Atrelados às negociações mais complexas relacionadas à reforma tributária, o desenho e funcionamento do novo FNDR são alvo de pressão por parte de parlamentares e governadores, anunciando a desfiguração da proposta original que previa uma vinculação mais estreita entre os novos recursos e programas específicos de combate das desigualdades territoriais. Tal desdobramento leva Tânia Bacelar a desligar-se do MI em janeiro de 2004.<sup>38</sup>

A hesitação do governo federal em promover transformações estruturais no enfrentamento da questão regional tem como reflexo a alternância de avanços e retrocessos na agenda político-institucional. No bloco de fatos positivos, o primeiro Plano Plurianual (PPA) da gestão do presidente Lula apresenta como um de seus três megaobjetivos o crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais. São criadas, ainda em 2003, duas importantes instâncias de articulação e coordenação de ações: o Comitê de Articulação Federativa (CAF)<sup>39</sup>, espaço de interlocução entre União e municípios, e a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República. A Câmara, instituída pelo Decreto nº 4.793, de julho de 2003, tem como missão formular políticas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional, além de coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional. Presidida pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), sua composição conta com representantes de dezessete órgãos federais<sup>40</sup>. Após meses de debates desde sua

---

<sup>38</sup> A criação do FNDR está ainda em discussão, integrando a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 31/2007, que altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Até 4 de julho de 2011, a referida PEC aguardava análise numa Comissão Especial do Congresso Nacional. Com a implantação do FNDR, que na atual versão substituiria os fundos constitucionais em vigor, o novo percentual seria de 3,11%. Contudo, considerando que a base de incidência dessa alíquota incluiria o novo imposto sobre o valor adicionado federal (IVA-F), igualmente previsto na proposta de reforma tributária, estima-se a duplicação do total de recursos atualmente disponíveis (FERREIRA, 2010).

<sup>39</sup> A institucionalização do CAF ocorre apenas em agosto de 2007, por meio do Decreto nº 6.181, que vincula o órgão à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR).

<sup>40</sup> Além da CC/PR e da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, integram a Câmara as pastas da Integração Nacional; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Educação; Fazenda; Saúde; Cidades; Comunicações; Minas e

divulgação pela equipe técnica da SDR/MI, a PNDR é apresentada pelo ministro Ciro Gomes ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), que na sua nona reunião ordinária, em setembro de 2004, aprova moção de apoio à política, com referência direta à importância do FNDR como instrumento de sua viabilização.

Tais avanços, contudo, mostram-se insuficientes para assegurar a institucionalização da proposta de política, tornando a resolução do CDES inócua. Apesar de fatores externos terem sido decisivos para impedir progressos mais significativos, é importante tecer algumas considerações sobre a influência negativa das características organizacionais do MI sobre a trajetória da PNDR, o que coloca em questão como algumas ideias podem se mostrar de difícil assimilação por certas estruturas burocráticas. Enquanto Galvão (2011) identifica no documento elaborado pela equipe técnica da SDR/MI a condensação de avançadas reflexões teóricas e metodológicas debatidas desde meados da década de 1990, o órgão responsável pela gestão da nova política debate-se, desde sua recriação, em 1999<sup>41</sup>, com sérias deficiências de recursos humanos e materiais, além de notório esvaziamento político e técnico. Embora deva sua existência ao recente resgate da problemática regional, o MI é revivido sob uma agenda liberal, e, fato agravante, retoma suas atividades em meio a uma grave crise cambial e financeira, o que tolhe de imediato quaisquer possibilidades de contar com investimentos vultosos. Na visão de Ferreira (2010: 9), a recriação do órgão nesse contexto atendeu essencialmente a interesses políticos, razão pela qual este teria sido precocemente instrumentalizado como desaguadouro de emendas parlamentares, no bojo dos esforços de pacificação da base do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. De todo modo, considerando as carências organizacionais e o desgaste da imagem dos seus “braços” executivos – Sudene e Sudam, que acabariam extintas em 2001 –, não é difícil inferir quão graves eram as limitações operacionais do MI no início de 2003. Adicionalmente, apesar da reorientação consubstanciada na nova política nacional, os riscos de captura por interesses partidários permaneceram latentes no órgão, demonstrando a resiliência das práticas clientelistas. Uma interessante passagem no texto da proposta original da PNDR ilustra como a dimensão política jamais foi ignorada pela equipe da SDR desde suas primeiras formulações:

---

Energia; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Meio Ambiente; Planejamento, Orçamento e Gestão; Trabalho e Emprego; Turismo e Transportes.

<sup>41</sup> Os órgãos e atividades hoje abrigados no MI têm como origem o reinado de Dom João V, quando é criada a Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino, no século XVIII. Desde então, sucederam-se estruturas diversas com responsabilidades correlatas, como o Ministério do Interior (1967), o Ministério da Integração Regional (1992) e a Secretaria Especial de Políticas Regionais (1995).

Sejam ações de infra-estrutura econômica, sejam ações de política social, há lugar para que, **ao lado das considerações específicas tradicionais que justificam e orientam a tomada de decisão nessas políticas**, estejam colocados, no mesmo plano, os critérios que informam as estratégias estabelecidas de desenvolvimento regional e a visão aguda das diferenças de renda e condições de vida das populações (pg. 49, grifo nosso)

O período entre 2004 e 2007, não por acaso, marca um interregno de poucos avanços para a PNDR. As dificuldades organizacionais e as limitações institucionais se traduzem na falta de um marco legal, que só se concretiza com a publicação do Decreto nº 6.047, de fevereiro de 2007. O ato normativo que a institui formalmente chancela as linhas gerais da proposta original de 2003, destacando os papéis do MI como seu operador e da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional como instância articuladora e coordenadora. A recriação das superintendências de Desenvolvimento do Norte e do Nordeste ocorre um mês antes, respectivamente por meio das Leis Complementares 124 e 125, que adicionalmente extinguem a Adene e a ADA. As respectivas estruturas regimentais dos novos órgãos são publicadas apenas em outubro do mesmo ano. Já a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), embora recriada em janeiro de 2009, por meio da Lei Complementar 129, ainda não se encontrava em funcionamento até dezembro de 2010, aguardando decreto regulamentador. Contudo, é importante salientar que, a despeito da recriação formal, as superintendências permaneceram, até o final do governo Lula, à espera de reformas estruturais que lhes permitissem atuar com efetividade, uma vez que seus quadros de pessoal encontram-se defasados, mal aparelhados e carentes de orientação estratégica.

Na análise de Ferreira (2010: 15), a formalização da PNDR representa o momento culminante da reestruturação por que passa o MI desde 2003, com reflexos na adequação dos seus instrumentos de financiamento às diretrizes gerais da Política. De fato, a programação dos fundos constitucionais, maior fonte de recursos à disposição da PNDR, já havia incorporado a nova tipologia territorial em seus critérios desde 2006, norteando desde então a aplicação desses recursos<sup>42</sup>. Em 2007, é a vez do FDNE e FDA alinharem-se às novas diretrizes e prioridades da política. Dados do MI mostram um significativo incremento tanto no total de operações contratadas quanto no valor aplicado pelos fundos constitucionais desde o início do primeiro governo Lula. No caso destes, a média de contratações no período 2003-2009 chega a 436,3 mil, contra 66,3 mil nos três anos anteriores (2000-2002), incremento superior a 560%. Quanto à média anual dos valores envolvidos nestas operações, observa-se um salto de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 8,2 bilhões, acréscimo da ordem de 342%, sendo que o ano de 2009 registra o

---

<sup>42</sup> Fundos Constitucionais de Financiamento – 20 anos. Desempenho Operacional. Brasília: SDR/MI, 2008

recorde de aplicações, num montante de R\$ 14,7 bilhões<sup>43</sup>. Para o conjunto do governo, o PPA 2008-2011 mantém o combate aos desequilíbrios regionais como uma das prioridades nacionais, reservando R\$ 2,6 bilhões para os programas de desenvolvimento regional e a gestão da PNDR<sup>44</sup>.

Contudo, ao final do primeiro mandato do presidente Lula o esvaziamento político do Ministério da Integração já era notório, processo que se acelera com a saída de Ciro Gomes, que deixa a pasta em março de 2006 para candidatar-se à Câmara Federal. Galvão (2011: 15) recorda que Ciro já havia se afastado das atividades cotidianas do órgão desde 2005, quando é chamado a compor a linha de frente de defesa do governo após a eclosão da “crise do mensalão”. O ministério perde de vez sua “blindagem” em março de 2007, quando passa para a “cota” de outra agremiação aliada, o PMDB. O novo titular é o político baiano Geddel Vieira Lima, que se destacara em seu partido pelo apoio entusiástico ao governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso. Se os desafios para consolidação institucional do MI já se mostravam formidáveis, a crescente perda de *status* concorre para que a PNDR não se estabeleça como política de Estado, inviabilizando sua legítima pretensão de pautar o debate sobre desenvolvimento regional/territorial no país. Evidência disto é a contínua expansão do leque de programas de desenvolvimento territorial no âmbito do governo federal, reafirmada com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC) numa cerimônia bastante concorrida no Palácio do Planalto, em 25 de fevereiro de 2008, sob os auspícios da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR). Como recorda Ferreira (2010), a preocupação com a articulação e coordenação das ações de outros órgãos setoriais já havia motivado a criação de um subprograma mesorregional no interior do MI, em 2006. Não obstante, como que ilustrando a dificuldade do ministério em liderar a agenda temática, a falta de visibilidade da iniciativa abre espaço para a materialização de um novo programa, por iniciativa de outro órgão, sob o mesmo governo.

Manifestando ceticismo com a retomada recente da questão regional, Galvão (2011) entende que a política regional perdeu uma grande oportunidade de se qualificar no debate político, erro agravado pelo não reconhecimento de sua importância por parte do núcleo decisório do governo Lula. Em sua visão, a incapacidade do MI em protagonizar o debate decorreria da inequívoca vocação setorial do órgão, historicamente atrelado a obras

---

<sup>43</sup> **Fundos Constitucionais de Financiamento.** Brasília: SDR/MI, dezembro de 2009. Os valores são nominais. No período, o IPCA acumulado foi de 50,5%, e o IGP-M, de 55,3%.

<sup>44</sup> Disponível em

<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2010/100920\\_PPA\\_2010\\_AnexoI.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2010/100920_PPA_2010_AnexoI.pdf)>. Acesso em 28/08/2011.

infraestruturais de repercussão eleitoral, comportando assim a contradição implícita de ser *um ministério da irrigação travestido de funções maiores* (pg. 15). Já Ferreira (2010: 33) ressalta que muitas das resistências aos avanços institucionais e à modernização organizacional tiveram como epicentro o próprio MI, fato que aponta para a estreita ligação entre as tradicionais nomeações políticas no órgão e sua captura por interesses partidários regionais. A inércia do MI colaborou para o esvaziamento da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, fenômeno ressaltado igualmente por Ferreira (2010), Araújo (2011) e Galvão (2011). Relegada à condição de espaço de *pactuação ex-post*, a Câmara teria perdido a oportunidade de afirmar sua relevância, não logrando assim evitar que a dimensão estratégica do planejamento territorial fosse mais uma vez negligenciada pelo conjunto do governo (GALVÃO, 2011: 40).

Com respeito à superação da concepção setorial rumo a uma abordagem transversal, um grande desafio colocado à PNDR e ao órgão que a abriga, na visão de seus formuladores, refere-se às características do quadro político-institucional do Brasil contemporâneo. Ferreira (2010: 24) e Araújo (2011: 21) apontam a heterogeneidade e amplitude das coalizões eleitorais como graves complicadores para a coordenação de políticas nos três níveis, uma vez que a ocupação de cargos na máquina administrativa por grupos dotados de orientações programáticas e interesses distintos, quando não antagônicos, frequentemente exacerba a desarticulação da ação pública. No caso da PNDR, Ferreira relata que os esforços de negociação em ambientes politicamente fragmentados redundaram num *trade-off* entre governabilidade e governança, haja vista que as prioridades e prazos tiveram que se submeter a ajustes, de forma a lidar com a distribuição de poder nos órgãos e entes envolvidos na implantação da política. Em realidades como essa, conclui ele, há ainda o risco de os esforços em prol da melhor articulação se revelarem inúteis se os interlocutores setoriais seguirem uma agenda estranha ao núcleo do Executivo.

Outro aspecto crítico relacionado à coordenação da PNDR tem origem no desenho federativo estabelecido após a redemocratização. Considerando que desde a Constituição de 1988 os níveis de governo subnacionais foram chamados a assumir papéis de crescente responsabilidade e projeção, a boa gestão das relações federativas tem se mostrado um fator determinante para o sucesso de políticas e programas “verticais” executados de forma articulada, realçando a importância da representatividade e eficácia das instâncias de pactuação e dos espaços de deliberação. O renascimento da questão regional sob o governo do presidente Lula dá-se, portanto, num contexto absolutamente distinto daquele vigente sob o modelo

desenvolvimentista, no qual as relações da União com os estados obedeciam a uma lógica *top down*. Adicionalmente, em função do relativo abandono da temática regional pelo governo federal nas décadas anteriores, muitas unidades da federação dedicaram-se desde então a criar e aprimorar instrumentos próprios de regionalização, vinculando seu planejamento e gestão a prioridades definidas internamente. A PNDR, assim, vem somar-se a um acúmulo que de forma alguma pode ser desconsiderado. Numa autocrítica à subestimação do papel dos governos estaduais na viabilização da política, Ferreira (2010: 28) admite que o tratamento conferido a estes entes não reconheceu a nova realidade e a atual correlação de forças, tratando as unidades da federação como atores sociais comuns e preterindo-os em favor da interlocução direta com as sub-regiões. Privados de *status* diferenciado nas instâncias de concertação como os foruns mesorregionais, os estados teriam se tornado reativos e avessos a alguns dos instrumentos da política, considerada por eles uma *invasão* do poder federal em seus territórios (FERREIRA, 2010:32). À luz do fato de que uma das escalas preferenciais da PNDR são as *Mesorregiões diferenciadas*, espaços que extrapolam as divisas estaduais, percebe-se quão relevante é o papel desse nível de governo em todo o processo de articulação intra e interinstitucional.

Como resposta a este e outros desafios detectados, o Ministério da Integração Nacional colocou em debate na sociedade, em novembro de 2010, o documento *A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010*. Trata-se do esforço derradeiro para elevar a PNDR à categoria de política de Estado, propondo para isso uma série de medidas corretivas agrupadas na chamada *fase II* da Política. O documento é baseado em três grandes eixos indivisíveis: i) o Mapa da Elegibilidade, com metas de aplicação de recursos; ii) o novo FNDR, que viabiliza financeiramente toda a proposta; e iii) o Novo Modelo de Gestão pretendido, cujo desenho busca contemplar a *complexa governabilidade da questão regional brasileira*. Duas novidades metodológicas em relação à versão original da PNDR são o ajuste dos dados de rendimento domiciliar e dos PIB macrorregionais com base no critério de paridade de compra, por meio de ponderação pelo custo relativo da cesta básica da capital do estado, e a inclusão de um novo período (1999-2002) para apuração da variação do crescimento do PIB municipal, a fim de minimizar efeitos sazonais.

O Mapa da Elegibilidade, com vigência sugerida para o período 2011-2015, prevê novos critérios para distribuição dos recursos, pressupondo que o montante disponível à PNDR seja incrementado a partir do novo FNDR. Muito embora continue sendo conferida prioridade aos territórios de baixa/média renda (até 70% do total disponível), abre-se a possibilidade de que territórios classificados como de alta renda possam receber aportes (até 30% do total

disponível), desde que mediante contrapartidas mais altas. Tal novidade pode alargar a base de apoio ao novo FNDR por parte dos estados até então não elegíveis.

O FNDR, como visto, substituiria os fundos atualmente em vigor, com a vantagem de permitir o direcionamento de recursos a investimentos infraestruturais e programas de desenvolvimento econômico e social, a fundo perdido. A redação da PEC em debate no Congresso em 2010 previa ainda a possibilidade de repasses a fundos estaduais da mesma natureza, com o intuito de promover a descentralização de recursos. Embora a PNDR fase II não especifique critérios de distribuição dos recursos por estado<sup>45</sup>, são citados como elegíveis programas de apoio à pesquisa, qualificação profissional, capacitação tecnológica, incentivo à interiorização do capital humano, entre outras ações inovadoras.

Finalmente, quanto ao Novo Modelo de Gestão, a aposta do MI reside na criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional e Integração Territorial. Norteados pelo federalismo cooperativo, sua missão seria promover a integração horizontal e vertical da ação pública. A estrutura do novo Sistema contaria com quatro instâncias deliberativas e de gestão, sendo duas de âmbito federal (Conselho Nacional e Câmara Interministerial), uma de âmbito estadual (Comitê Estadual), cuja criação dependeria da iniciativa das unidades federativas, e uma supramunicipal, sem denominação específica, a ser integrada por entidades de representação coletiva, tais como associações de municípios, consórcios públicos, fóruns mesorregionais e similares. Instância máxima do Sistema, o Conselho Nacional teria função deliberativa, cabendo sua titularidade ao Presidente da República. Ao contrário da atual Câmara de Políticas de Integração Nacional, cuja composição está restrita ao nível federal, o novo órgão contempla a sociedade civil e os demais níveis de governo, evidenciando a intenção de corrigir os desequilíbrios constatados na representação federativa. O Conselho teria atribuições de natureza essencialmente estratégica, compreendendo formulação de políticas, aprovação de planos plurianuais e avaliação global. Sua instalação, tal como a atual Câmara, se daria na estrutura da Casa Civil da Presidência da República, reafirmando a intenção de comprometer o núcleo decisório central. Já à Câmara Interministerial seria reservado o assessoramento técnico e administrativo do Conselho, com atribuições normativas e deliberativas na supervisão e coordenação operacional do sistema. Composta por ministérios atuantes em projetos de desenvolvimento regional/territorial, órgãos da Presidência da República, entidades representativas de outros níveis de governo e sociedade civil, a Câmara terá também a

---

<sup>45</sup> O texto menciona ainda a possibilidade de aporte de novos recursos oriundos de *royalties* da exploração do petróleo.

responsabilidade de articular os esforços da União com os níveis estadual e municipal. Já às instâncias estaduais e supramunicipais caberia a missão de promover o diálogo e garantir a representatividade dos atores locais, propiciando apoio técnico e político às iniciativas nos territórios.

Os possíveis desdobramentos da proposta PNDR fase II não estão inseridos no recorte temporal adotado por esta tese, mas algumas breves considerações podem ser tecidas. O documento que a apresenta propõe a realização de consultas públicas em todo o país, visando a assegurar algum nível de consenso antes de seu envio ao Congresso Nacional, idealmente ainda em 2011. Contudo, é possível antecipar que suas possibilidades de implementação serão determinadas, antes de qualquer fator externo, pela nova orientação do MI, uma vez que a pasta retornou ao controle do Partido Socialista Brasileiro (PSB) logo no início do novo governo da presidenta Dilma Rousseff. O novo titular, Fernando Bezerra de Souza Coelho, é um ex-parlamentar pernambucano com recente passagem pelo cargo de secretário de Desenvolvimento Econômico de seu estado, possuindo forte ligação com uma estrela ascendente da política nacional: o governador reeleito de Pernambuco, Eduardo Campos. Muito embora a pouca expressividade nacional do novo ministro não inspire otimismo quanto à superação do desprestígio da pasta, é preciso considerar que o PSB mantém com o PT afinidades ideológicas e programáticas bem mais nítidas que o PMDB. Em tese, esta proximidade poderia facilitar o acesso ao núcleo decisório do governo Dilma, gerando capital político empregável no fortalecimento do MI e de sua agenda programática. Contudo, se tal prerrogativa será ou não utilizada para conquistar o protagonismo anunciado, mas jamais exercido, somente o futuro dirá.

#### 4.3 Programa Territórios de Cidadania – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

Muito embora o Programa Territórios da Cidadania (PTC) tenha sido criado apenas em fevereiro de 2008, os elementos que condicionam sua estrutura e dinâmica remetem à primeira gestão petista (2003-2006), ocasião em que são lançadas as bases da nova estratégia territorial adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Por essa razão, a presente análise se inicia com a revisão das principais inovações institucionais e organizacionais que antecederam o programa, num contexto de experimentações que ambicionavam declaradamente implantar um novo modelo de desenvolvimento rural no país.

Face à heterogeneidade de sua base política, harmonizar demandas divergentes ou mesmo conflitantes representou um desafio permanente ao longo dos dois mandatos do presidente Lula. A abertura de um espaço privilegiado para o diálogo com as reivindicações dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar ilustra a complexa convivência de interesses sob a coalizão que sustentou seu governo, principalmente quando considerados o peso e a força dos segmentos ligados ao agronegócio, instalados no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Muito embora deva sua (re)criação ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a pasta do desenvolvimento agrário (MDA) ganhou novo fôlego e visibilidade no período 2003-2010, passando a desempenhar papel bem mais relevante. Temas caros aos movimentos sociais ligados historicamente ao PT, como reforma agrária, apoio a assentamentos, crédito e assistência técnica passam a integrar de forma menos tímida a agenda social do governo federal. Refletindo um movimento de acomodação interna no partido, o ministério é ocupado por integrantes da Democracia Socialista (DS), tendência bastante ativa e identificada à esquerda do espectro político no interior do PT.

É nesse contexto que o MDA lança, ainda em 2003, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), cuja execução foi delegada à então recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). O programa nasce com o objetivo manifesto de promover mudanças substantivas na política de combate à pobreza rural, apoiando-se numa estratégia que contempla um amplo leque de inovações institucionais que abarca marco conceitual, instrumentos de intervenção, modelo de gestão e participação social. A própria criação de uma estrutura organizacional específica voltada para sua implementação fez parte desse movimento, ao delegar questões setoriais sensíveis, como reforma agrária e agricultura familiar, a secretarias específicas, permitindo à SDT uma atuação mais transversal. Incluído no primeiro Plano Plurianual (PPA) do novo governo, com vigência de 2004 a 2007, o programa dispôs de um orçamento de cerca de R\$ 292 milhões para o período, destinado à elaboração de planos territoriais de desenvolvimento sustentável e capacitação de agentes<sup>46</sup>. Para o PPA referente ao período 2008-2011, os recursos previstos saltaram para R\$ 1,523 bilhão<sup>47</sup>, desta feita incluindo ações de apoio à infraestrutura e fomento a empreendimentos associativos e cooperativos, além da consolidação dos Colegiados Territoriais<sup>48</sup>, instâncias centrais para a gestão da política nos territórios.

---

<sup>46</sup>Plano Plurianual 2004-2007: Relatório de Avaliação, MDA, Caderno 16. Ministério do Planejamento, 2008

<sup>47</sup>Plano Plurianual 2008-2011. Disponível em

<[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2010/100920\\_PPA\\_2010\\_AnexoI.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2010/100920_PPA_2010_AnexoI.pdf)>.

Acesso em 03/08/2011

<sup>48</sup> Os Colegiados são instâncias locais de representação paritária, reunindo os três níveis de governo e a sociedade.

Muito embora a implantação do Pronaf demonstre o compromisso governamental com o tema, é preciso recordar que a estratégia de desenvolvimento rural nele consubstanciada não surge meramente da racionalidade técnica ou de uma opção burocrática deliberada por instrumentos de intervenção específicos. Trata-se da maturação de um processo histórico protagonizado por extratos sociais singulares, com raízes nas lutas agrárias e que se fortalece com a entrada em cena de diversas organizações rurais, principalmente a partir da redemocratização da década de 1980. O reconhecimento dos interesses da agricultura familiar, que se torna mais nítido em fins dos anos 1990, representa um fator novo na arena política, e é só a partir de então que se tornam possíveis os novos desenhos institucionais e organizacionais que viabilizam a formulação e implementação de políticas públicas com graus de abrangência e densidade inéditos no setor. Um aspecto de fundamental importância nessa trajetória diz respeito à natureza descentralizada do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)<sup>49</sup>. Ao oferecer acesso a recursos públicos de forma continuada e simultaneamente estabelecer a repartição de competências num modelo descentralizado de execução, o Pronaf lança as bases para mudanças que seriam aprofundadas nos anos seguintes.

Com a criação da SDT/MDA, o conceito de território é assumido como *locus* primordial para a ação, traduzindo uma nova orientação quanto à escala das políticas de desenvolvimento rural. Na perspectiva do planejamento, o nível municipal é preterido em favor de um recorte microrregional, considerado mais representativo das dinâmicas sociais, econômicas e culturais, e conseqüentemente mais adequado à construção de projetos de desenvolvimento sensíveis às noções de pertencimento e identidade. Intermediárias entre os níveis municipal e estadual, as microrregiões são inicialmente escolhidas por critérios técnicos, e posteriormente validadas em debates envolvendo outros níveis de governo e atores sociais. Nesse momento são definidos os Territórios Rurais (TR), espaços preferenciais de intervenção cuja escolha privilegia populações beneficiárias das políticas setoriais de agricultura familiar. Até 2010 haviam sido demarcados 164 TR, abrangendo 45% dos municípios brasileiros, 29% da população total do país e 55% da população rural<sup>50</sup>. Concomitantemente, a SDT/MDA definiu e implantou uma estratégia<sup>51</sup> de gestão de informações com o duplo propósito de municiar as instâncias executivas e oferecer transparência ao controle social, disponibilizando uma base de dados que

---

<sup>49</sup> O Pronaf foi instituído por meio do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996

<sup>50</sup> Fonte: SDT/MDA.

<sup>51</sup> Sistema de Gestão Estratégica. Documento de Referência. SDT/MDA. Disponível em <[http://sge.mda.gov.br/sge/doc/SGE\\_documento\\_referencia.pdf](http://sge.mda.gov.br/sge/doc/SGE_documento_referencia.pdf)>. Acesso em 24/05/2011.

permite o cruzamento de diversos indicadores socioeconômicos no âmbito dos TR<sup>52</sup>.

A consolidação da estratégia de territorialização gestada no MDA teve um desdobramento decisivo com a criação do Programa Territórios da Cidadania. Formalizado por um decreto presidencial de 25 de fevereiro de 2008, o PTC é apresentado no texto oficial como iniciativa transversal envolvendo esforços de vinte e cinco órgãos e entidades federais: Casa Civil/PR; Secretaria Geral/PR; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Secretaria de Relações Institucionais/PR; Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Saúde; Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério das Cidades (MCidades); MDA; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério da Educação (MEC); Ministério da Justiça (MJ); Ministério das Comunicações (MC); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Cultura (MinC); Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR); Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP); Banco do Brasil; Banco da Amazônia; Caixa Econômica Federal; Banco do Nordeste do Brasil; e BNDES. Voltado para a superação da pobreza e desigualdade social no meio rural, sua estratégia de desenvolvimento sustentável tem como base, de acordo com o decreto de criação, o planejamento, a integração de políticas, a ampliação da participação social, a promoção da cidadania e a integração de populações particularmente vulneráveis no meio rural. Sua execução, orientação e monitoramento foram delegados a uma instância denominada Comitê Gestor Nacional, integrado por representantes de todos os órgãos federais participantes. Ressalvados os critérios objetivos de densidade populacional e população média municipal máximas (80 habitantes por km<sup>2</sup> e 50 mil habitantes, respectivamente), a manutenção dos preceitos territoriais implantados pelo MDA desde 2003 fica clara no diploma legal, não apenas por eleger os participantes do Pronat como prioritários no novo programa, mas também ao definir os territórios como agrupamentos municipais [...] *reconhecidos pela sua população como o espaço historicamente construído, ao qual pertencem, no qual reconhecem existir identidades que ampliam as possibilidades de coesão social e territorial*. Reafirma-se, assim, a dimensão não pecuniária do espaço físico e o reconhecimento do território como construção social, para além do *status* de mero fator de produção. Do ponto de vista prático, o PTC constitui uma matriz de ações distribuídas segundo três eixos (ação produtiva, cidadania e infraestrutura) e sete áreas temáticas (organização sustentável da produção; ações fundiárias; educação e cultura; direitos e

---

<sup>52</sup>Disponível em <<http://sit.mda.gov.br/territorio.php?menu=territorio&base=1&informe=s#>>. Acesso em 24/05/2011.

desenvolvimento social; saúde, saneamento e acesso à água; apoio à gestão territorial; e infraestrutura). Integrantes do Governo Lula referiam-se ao Programa como um “PAC social”, uma tentativa de reunir ações interministeriais de envergadura variável e acompanhar sua execução sob um olhar não setorial ou departamental, mas pela perspectiva do impacto conjunto nas condições de vida das populações beneficiárias. Outros aspectos a destacar na concepção do PTC dizem respeito à preocupação com a articulação federativa, para a qual foram criados Comitês de Articulação Estadual, e o incentivo à mobilização social, refletida na participação de mais de 9 mil entidades nos Colegiados Territoriais locais<sup>53</sup>. Implantado de forma gradativa desde sua criação, o programa chegou a dezembro de 2010 contabilizando 120 territórios beneficiados<sup>54</sup> por uma carteira de 169 ações<sup>55</sup>, com uma execução orçamentária da ordem de R\$ 19,7 bilhões, ante uma previsão inicial de R\$ 26,5 bilhões<sup>56</sup>. Um aspecto alvissareiro a ser citado é a significativa convergência para a classificação utilizada pela PNDR, uma vez que entre os municípios beneficiários do Territórios da Cidadania prevalecem aqueles identificados como de baixa renda segundo os critérios elaborados pelo MI, enquanto a minoria se enquadra no perfil de alta renda<sup>57</sup>, demonstrando a sintonia espacial e programática entre as iniciativas. O quadro a seguir ilustra o alcance do PTC em relação ao seu público alvo, abarcando as estatísticas referentes aos 120 territórios beneficiados.

---

<sup>53</sup> “Um novo Brasil Rural 2003-2010”. Publicação especial do MDA/Incra, Brasília, junho de 2010.

<sup>54</sup> A lista completa dos territórios encontra-se no anexo A desta tese.

<sup>55</sup> A tabela completa de investimentos por áreas temáticas encontra-se no anexo B desta tese.

<sup>56</sup> Balanço 2010, Relatório de Execução. Disponível no sítio <[http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/historico\\_d\\_o\\_programa?sdt\\_code=>](http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/historico_d_o_programa?sdt_code=>)>. Acesso em 31/05/2011. O relatório completo com a execução das ações em cada um dos territórios encontra-se disponível no sítio <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>>

<sup>57</sup> Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, nº 6, jan-abr de 2008.

### Quadro 1 – Abrangência nacional do Programa Territórios da Cidadania

<u>Municípios:</u>	1.852	(32,9% do total do país)
<u>População:</u>	42,4 milhões de habitantes	(23% do total do país)
<u>População Rural:</u>	13,1 milhões	(46% do total do país)
<u>Agricultura Familiar:</u>	1,9 milhão de famílias	(46% do total do país)
<u>Assentados Reforma Agrária:</u>	525,1 mil famílias	(67% do total do país)
<u>Bolsa Família:</u>	3,9 milhões de famílias	(35,6% do total do país)
<u>Comunidades Quilombolas:</u>	810	(66% do total do país)
<u>Terras Indígenas:</u>	317	(52% do total do país)
<u>Pescadores:</u>	210,5 mil famílias	(54% do total do país)

Fonte: MDA. Disponível no sítio <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br>>. Acesso em 7/6/2011.

Muito embora ostente números significativos em termos de cobertura, a implantação do programa tem sido objeto de diversas apreciações críticas. Mesmo especialistas não refratários às suas diretrizes e princípios têm sinalizado fragilidades e lacunas capazes de comprometer sua eficiência e efetividade a médio e longo prazos. Algumas dessas reservas remetem ao risco de dissociar-se combate às desigualdades e promoção do desenvolvimento econômico, revivendo antigos e nefastos dilemas quanto à melhor hora para a “divisão do bolo”. Muito embora o PTC manifeste a intenção de integrar estes objetivos em sua concepção de ação, tal retrocesso tem sido apontado como ameaça real. Para Favareto (2010), a despeito de o caráter incipiente da experiência não permitir ainda um balanço ou avaliação, seu desenho inicial aponta para a visão dos territórios como meros repositórios de investimento, haja vista tratar-se apenas de um cardápio prioritário de ações já planejadas e ofertadas de forma dispersa. Assim, pontua o autor, embora tenha méritos por direcionar seus esforços em prol do Brasil rural e buscar a articulação das ações públicas, o Territórios da Cidadania representa uma inovação apenas parcial, dada sua insistência em soluções compensatórias para segmentos mais destituídos, enquanto a parcela dinâmica do país seria brindada com a aceleração do crescimento. A ausência de ministérios importantes no escopo do programa, tais como os do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Ciência e Tecnologia (MCT),

demonstraria a renitência da velha dicotomia.

Um segundo grupo de críticas, também contempladas na análise de Favareto, diz respeito às reais possibilidades de se estruturar um projeto de concertação para o desenvolvimento a partir de instâncias como os Colegiados Territoriais. Citando estudos próprios (DIAS; FAVARETO, 2007) elaborados a partir de levantamentos do MDA, o autor destaca que esses colegiados não lograram envolver forças sociais mais amplas, o que significa que segmentos não rurais, entidades patronais e outros atores influentes do território permaneceram alheios aos debates. Ao menos até meados da década passada, período abrangido por sua pesquisa, ele atesta que os colegiados mostraram-se incapazes de avançar na elaboração de planos consistentes de desenvolvimento, agravando a desarticulação, prejudicando a intersetorialidade e gerando sérios riscos de descontinuação<sup>58</sup>.

As observações de Favareto tornam-se ainda mais relevantes quando se considera que a estratégia de tornar mais efetivo o combate à pobreza extrema e à desigualdade por meio da articulação e focalização de investimentos públicos, privilegiando a descentralização, não representa uma novidade. Trata-se, na verdade, do principal eixo condutor das políticas sociais durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, experimentado sem sucesso no bojo de programas como o Comunidade Solidária, Comunidade Ativa e Projeto Alvorada. Ainda que possam ser apontadas significativas diferenças quanto à visibilidade, escopo, relevância política e grau de participação social no PTC em relação às experiências do governo anterior, os limites inerentes a iniciativas dessa natureza permanecem consideráveis. A capacidade de governança de um leque tão amplo de programas com execução a cargo de ministérios distintos envolvendo diferentes níveis de governo estará sempre sujeita a sobressaltos, não apenas em função do desafio gerencial hercúleo, mas também das inevitáveis nuanças políticas. Mesmo considerando apenas o nível federal, mudanças no comando das pastas participantes do PTC ou mesmo simples redefinições de prioridades internas podem afetar significativamente o grau de envolvimento e comprometimento na execução da matriz de ações, em face da fraca institucionalização do programa. Adicionalmente, é preciso considerar que, ao contrário do cenário experimentado nos anos 1990, marcado por fortes restrições fiscais, o momento de lançamento do Territórios da Cidadania é de retomada dos investimentos públicos e de crescimento econômico, cabendo especular sobre em que medida o sucesso até aqui logrado seria sustentável em circunstâncias macroeconômicas não tão favoráveis.

---

<sup>58</sup> As evidências colhidas durante esta pesquisa por meio das entrevistas e análise documental indicam que o quadro descrito por Favareto pouco se alterou nos últimos anos.

No que concerne às raízes rurais do PTC, há elementos complicadores que devem ser considerados se de fato pretende-se evitar que seus impactos sejam meramente compensatórios. A literatura que analisa os desdobramentos da globalização das últimas décadas tem ressaltado o caráter fluido e reticular das relações socioeconômicas contemporâneas, com especial ênfase na essência urbana e conseqüente protagonismo das “cidades globais” nesse processo. Como ressaltam Storper e Venables (2005), a contínua redução dos custos de informação somada às inovações nas estruturas físicas de transportes não foram capazes de reverter as *tendências urbanizantes* do capitalismo moderno, permanecendo forte o poder da aglomeração. Caracterizadas pela diversidade e livre trânsito de informações, conhecimento e ideias, as cidades representariam o espaço privilegiado para os intercâmbios materiais que distinguem a nova economia baseada na capacidade de inovação permanente, estando assim fadadas a expandir ainda mais suas zonas de influência. Como observou Milton Santos (2000: 92), a *modernização globalizadora* fez das cidades polos indispensáveis não apenas às decisões técnicas da produção, mas também ao comando político. Ainda que subordinadas a forças exógenas ao Estado-nação, é a emergência desse papel das cidades que as alça à condição de reguladoras do trabalho agrícola.

Mesmo entre autores entusiastas do modelo de desenvolvimento experimentado pela *terza Itália*, no qual os pequenos e médios empreendimentos ocupam lugar de destaque e a capacidade de inovação tecnológica não é fator primordial, considerações similares sobressaem. Referindo-se às especificidades das regiões bem sucedidas em articular tecido social e setor produtivo, Bagnasco (2002) sublinha que tais sociedades dispunham de um tecido urbano formado por pequenas e médias cidades perfeitamente equipadas por infraestruturas culturais, viárias e civis, onde uma rede de empresas artesanais, comerciais e bancárias desempenhavam suas funções sob os auspícios de administrações públicas percebidas como eficientes. O setor rural, neste modelo, participa do processo de desenvolvimento também gerando renda, mas fundamentalmente fornecendo trabalhadores polivalentes formados num meio culturalmente voltado para a mobilidade e autonomia, atributos apenas possíveis em função da estrutura agrária autossuficiente e baseada na pequena propriedade (*en ferme* ou *en métage*). Desta interação profícua surge a expressão *campo urbanizado*, mencionada por Bagnasco (p. 38). E ainda, como pontuam Cocco, Urani, Galvão e Silva (2002), remetendo à problemática das arenas de poder,

Uma lição importante da experiência da Terceira Itália para nós brasileiros é que, na origem desta performance, está uma vasta reforma agrária ocorrida nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial e um ambicioso programa de aumento da escolaridade de jovens e adultos entre fins da década de 1960 e o início de 1970. (COCCO *et al.*, 2002: 29)

Enfim, é preciso considerar quais seriam os limites concretos de uma estratégia que propõe a implantação de um modelo protagonizado pelo campo, de ênfase microrregional e notadamente capitaneado por segmentos tradicionalmente desprovidos tanto de recursos de poder quanto de conexões permanentes (*global pipelines*) com setores dinâmicos e núcleos decisórios, nacionais e internacionais. Em outros termos, ignorar o complexo jogo de forças inerente ao movimento de globalização pode subverter o objetivo de um novo modelo de desenvolvimento sustentável e autônomo, reproduzindo os equívocos de visões localistas fadadas ao insucesso. Ampliar os espaços para articulação com outros setores sociais relevantes do território, notadamente os urbanos, pode representar um passo decisivo na sustentabilidade e efetividade do Programa Territórios da Cidadania.

Do ponto de vista organizacional/institucional, algumas análises críticas podem também ser esboçadas. Ainda que conceitualmente o PTC sinalize o aprofundamento da abordagem territorial adotada pelo MDA ao longo dos dois mandatos do presidente Lula, fato explicitado pelo próprio ministério, que a ele se refere como

[...] qualificação da estratégia de promoção do desenvolvimento territorial, que começou a ser implementada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2003, com a identificação dos Territórios Rurais de Identidade no meio rural brasileiro<sup>59</sup>,

percebe-se, comparando as iniciativas, singularidades instigantes no que diz respeito à concepção, atribuição de competências e *modus operandi*. Ao contrário do Pronat, que buscava construir projetos de desenvolvimento *bottom up*, delegando ao tecido social a responsabilidade de formular propostas sob uma concepção estruturante, o PTC contenta-se com uma abordagem incremental, já que as opções disponíveis enquadram-se num conjunto de políticas já em curso, revelando elevada dose de pragmatismo. Já com relação a atribuições, é interessante notar que, embora pertença ao âmbito de atuação do MDA, o papel central na gestão do novo programa é formalmente exercido pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), coordenadora da instância máxima do PTC, o Comitê Gestor Nacional. Seu lançamento, inclusive, ocorreu numa cerimônia na Presidência da República, ratificando sua natureza interministerial. Esse fato em

<sup>59</sup> Fonte: “Um novo Brasil Rural 2003-2010”. Publicação especial do MDA/Incr. Brasília: junho de 2010

si não representa em absoluto um problema, antes demonstrando seu prestígio junto ao poder central e seu grau de prioridade no conjunto de ações do governo. Contudo, mesmo no interior do MDA não coube à SDT a coordenação das iniciativas, sendo sua execução atrelada diretamente ao gabinete do ministro. Tal fato sugere opções políticas e/ou administrativas que levantam no mínimo dúvidas quanto à simples continuidade e aprofundamento das políticas a cargo da SDT/MDA desde 2003. Dada a incipiência do programa, que contava com menos de três anos de existência em 2010, faz-se necessário avaliar os desdobramentos ulteriores a fim de confirmar as tendências de proximidade/afastamento em relação aos eixos de atuação da SDT, e mesmo do MDA, no passado recente. A atuação da Casa Civil, por sua própria natureza, está muito mais sujeita às pressões do conjunto do condomínio governamental do que qualquer outro órgão técnico nos quais segmentos políticos ou da burocracia sejam hegemônicos.

Com relação ao grau de institucionalização do programa, uma análise prospectiva não pode igualmente deixar de apontar diversos elementos preocupantes. Não obstante goze de *status* diferenciado em relação aos programas setoriais tradicionalmente a cargo de ministérios específicos, o Territórios da Cidadania não possui estrutura burocrática, fundos contábeis ou sequer orçamento próprio sob sua gestão, a despeito do montante de recursos com os quais lida. O fato de sua criação estar vinculada a um ato discricionário do poder executivo significa ainda que sua perenidade prescinde de debates legislativos, caracterizando-se como política de governo, e não de Estado. Nunca é demais recordar que o contraponto ideológico e programático ao MDA, representado pelos interesses da grande agricultura empresarial, abrigados no MAPA durante a gestão Lula, permaneceu no governo da presidenta Dilma Rousseff. É razoável supor que ao avançar sobre temáticas que conformem arenas mais claramente redistributivas (caso do direito à propriedade), o programa desperte resistências mais bem articuladas, correndo riscos de ser descaracterizado ou mesmo descontinuado. Considerando adicionalmente o porte acanhado do MDA no que diz respeito a quadros técnicos, cargos comissionados e orçamento, tais ameaças mostram-se ainda mais significativas. Até 2010, como ressaltou em entrevista o diretor do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) e membro da coordenação nacional do PTC, Joaquim Soriano (2010), os maiores obstáculos ao avanço do Territórios da Cidadania não surgiram de qualquer oposição orgânica ideológica ou programática. Segundo ele, aspectos inerentes à estrutura do Estado brasileiro, como a má coordenação entre os entes federativos, setorialismo das políticas públicas, resistências burocráticas e clientelismo político figuravam entre os entraves mais renitentes à consolidação do programa.

Outra questão digna de registro diz respeito ao grau de articulação com demais políticas e programas federais igualmente baseados na perspectiva territorial. Ao privilegiar assentados da reforma agrária, populações indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais vulneráveis, o Territórios da Cidadania transcendeu as variáveis dinamismo e nível de renda, elementos centrais da PNDR. Tal fato poderia indicar complementaridade e sinergia, sendo algo absolutamente normal e até mesmo desejável por qualificar o escopo da atuação pública, atendendo a demandas mais específicas ignoradas por uma política geral mais ampla e conseqüentemente menos sensível a necessidades especiais de segmentos marginalizados. Contudo, ressalvadas as referências encontradas no material de divulgação e nos relatórios de gestão quanto à sintonia com outras ações de governo, resta a impressão que o PTC carece de espaços institucionais formais e permanentes de intercâmbio técnico, negociação e articulação. De modo geral, o que pôde ser constatado por esta pesquisa foi o caráter *ad hoc* das interfaces com as demais iniciativas territoriais do governo federal, notadamente nos momentos em que ocorrem “esbarrões” aleatórios nos locais de intervenção. Considerando que a competição por recursos é natural em cenários de escassez, a coexistência de políticas e programas similares ainda em fase de consolidação pode prejudicar tentativas de aprimoramento da coordenação, uma vez que os esforços de legitimação junto à sociedade e ao conjunto do governo são geralmente buscados pela exibição de “resultados próprios”.

A fragilidade institucional tem ainda outros desdobramentos negativos, comuns a programas ainda embrionários ou cuja continuidade não esteja absolutamente garantida. Dado que a consolidação do Territórios da Cidadania exige avanços em sua formalização, é natural que seja priorizada a constituição de seu próprio marco legal em bases mais estáveis, concentrando esforços nesse sentido. Como consequência, a despeito da ambição de implantar um modelo de desenvolvimento inovador, são muito tímidos os debates promovidos pelo programa junto a potenciais aliados com vistas à definição de uma agenda legislativa comum, capaz de traduzir os principais componentes dessa estratégia mais ampla. Uma proposta nesse sentido, considerando a natureza não hegemônica e a desproporção dos recursos dos adversários, seria fundamental para a viabilização das inovações institucionais essenciais à pavimentação do novo paradigma. Tendo em vista a natureza e dimensão do Territórios da Cidadania, seu protagonismo neste processo, em condições mais estáveis e mediante alguns ajustes, seria perfeitamente viável.

#### 4.4 Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Escolhido pelo presidente Lula para comandar o Fome Zero, política social de maior vulto de seu primeiro governo, José Graziano da Silva assumiu, em janeiro de 2003, o recém criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA). Com mais de trinta anos de dedicação aos temas do desenvolvimento rural e da luta contra a fome nos âmbitos acadêmico, político e sindical, Graziano havia coordenado a elaboração da proposta de segurança alimentar da candidatura petista, francamente associada ao desenvolvimento da agricultura familiar.

O advento de um órgão dessa natureza e mesmo sua sigla carregavam forte simbolismo. Tornava-se explícita a decisão política de priorizar o tema na agenda pública, após décadas de retrocessos. Além de uma gama de ações próprias, coube à nova estrutura a delicada missão de promover a articulação entre políticas e programas afetos à produção alimentar, alimentação e nutrição nos três níveis de governo, agregando também as ações da sociedade civil.

À época, o ministro Graziano assim detalhava sua intenção de combater a fome por meio de um novo modelo de desenvolvimento:

[...] Os incentivos à agricultura familiar não colidem com o fortalecimento da agricultura empresarial. A grande escala gera emprego e exportações. O pequeno agricultor familiar também desempenha um leque de funções relevantes [...] A empresa agrícola certamente irá atender à parte da demanda adicional que esse programa deverá gerar nos grandes centros urbanos. [...] É justamente esse *demand pull*, de corte keynesiano e kaleckiano, que afasta esse programa do elenco de ações meramente assistencialistas. A partir dele, pretendemos implantar uma outra lógica de política social. (FONSECA; ROQUETTE, 2005: 136)

Foi no bojo do Fome Zero que o MESA lançou, em 2003, os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), posteriormente renomeados Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, sob a mesma sigla. A iniciativa introduzia a dimensão espacial na estratégia de atuação do MESA, com ênfase no aproveitamento das capacidades endógenas e no planejamento territorial. O desenho institucional escolhido para viabilizar a proposta recaiu nos consórcios intermunicipais, sob o princípio da gestão participativa e tendo como eixo central o combate à insegurança alimentar.

A despeito do momento político amplamente favorável e da consonância com as prioridades do titular da pasta, que almejava explicitamente *associar o conceito de segurança alimentar ao de desenvolvimento local* (SILVA, 2004: 15), os Consad não tiveram, ao menos até 2010, uma trajetória destacada. A começar pela existência fugaz do órgão responsável por

sua criação, questão que será contextualizada mais à frente, uma série de outros fatores concorreu para impedir seu pleno sucesso.

Em sua concepção original, os Consad buscam integrar, a um só tempo, duas ideias cercadas de polêmicas. O desenvolvimento local, como discutido nos capítulos anteriores, representa um conceito repleto de contradições e ambiguidades, grave complicador para a consolidação de qualquer política. Já a promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN), embora associada a objetivos nobres, jamais se materializou em planos ou programas consensuais, mesmo no cenário internacional. Nesse sentido, revisitar alguns momentos do debate teórico e da trajetória da SAN na agenda política brasileira pode constituir um exercício útil para compreender a dinâmica dos Consad desde sua concepção até o presente, propiciando, adicionalmente, algumas pistas sobre seus limites e possibilidades futuras.

Como ensinam Menezes e Maluf (2011), o uso do termo “segurança alimentar” data do final da primeira grande guerra, no esteio da reconstrução do continente europeu. É a devastação causada pelo conflito que estimula reflexões sobre a dimensão estratégica da fome, evidenciando que a capacidade estatal de garantir o acesso de suas populações aos alimentos constitui fator essencial de afirmação da soberania nacional. Ressaltando tratar-se de um conceito em construção, configurando assim espaço de disputa, Menezes e Maluf o definem nos seguintes termos:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. É responsabilidade dos estados nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, dentro das formas possíveis para exercê-lo. (MENEZES e MALUF, 2011: 4)<sup>60</sup>

No Brasil, o primeiro a problematizar o tema foi Josué Apolônio de Castro, médico sanitarista pernambucano cuja trajetória intelectual e profissional esteve sempre ligada ao estudo da desigualdade social brasileira. Fruto de mais de vinte anos de pesquisas sobre hábitos e condições alimentares nas diversas regiões do país, seu livro *Geografia da Fome*, lançado em 1946, explora as dimensões política, econômica e moral da fome, desmontando versões que

---

<sup>60</sup> O conceito de segurança alimentar atualmente em vigor no Brasil foi definido pela Lei nº 11.346, de 15/09/2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Conhecida como Lei Orgânica da Segurança Alimentar (Losan), em seu artigo terceiro ela estabelece que *A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.*

atribuíam à fatalidade nossos elevados indicadores de desnutrição e subnutrição<sup>61</sup>. Ao questionar preconceitos de toda ordem e ressaltar a influência de fatores como estrutura agrária e modelo de desenvolvimento na perenização de nossas mazelas, Josué de Castro abriu caminho para que a segurança alimentar fosse reconhecida e introduzida na agenda política, tornando-se assim uma questão passível de enfrentamento por meio de políticas públicas.

Contudo, o debate sobre as causas estruturais da fome é sufocado a partir do golpe militar de 1964, com reflexos extremamente negativos na atuação governamental. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, os programas relacionados à SAN seguem um padrão disperso e fragmentado, reforçando a discriminação social. A insuficiência dos recursos aportados concorre para que largas parcelas da população mantenham-se atreladas à caridade voluntarista e à ação religiosa.

O quadro no início da década de 1990, marcado por reformas liberais em toda a América Latina, tampouco sinalizava perspectivas promissoras. Generosa no capítulo dos direitos sociais, a Constituição Federal de 1988, contudo, não faz nenhuma referência específica ao direito à alimentação, exceto no âmbito escolar. Eleito em 1989 com um discurso pró-mercado e moralizador, o presidente Fernando Collor de Mello inclui, entre as medidas de combate à hiperinflação, cortes nos gastos públicos e drástico enxugamento do aparelho burocrático, acentuando a inépcia governamental no campo da segurança alimentar.

No ano de 1991, entretanto, ocorre um fato que anima a retomada dos debates sobre a fome. Derrotado nas eleições de 1989, Lula incumbiu o Instituto Cidadania<sup>62</sup> de elaborar um projeto de SAN para o país<sup>63</sup>. Ao integrar com destaque o programa de governo do maior partido de oposição, a segurança alimentar adquire inédita visibilidade política, passando a ser evocada nas disputas presidenciais seguintes.

Com o afastamento de Fernando Collor, que renuncia ao cargo em dezembro de 1992 a fim de evitar a cassação do mandato, assume Itamar Franco. Sob Itamar, afirma-se o espaço para discussão sobre a fome no Brasil. A sociedade civil, que experimentara mobilização

---

<sup>61</sup> Josué de Castro lançaria ainda, em 1951, outra obra clássica, *Geopolítica da Fome*. Traduzidas para mais de vinte e quatro idiomas, suas reflexões sobre a natureza ubíqua da fome e a estreita ligação entre colonialismo, subdesenvolvimento e desnutrição tornaram-no referência mundial. Entre 1952 e 1956, Josué ocupou o cargo de presidente do Conselho da FAO e liderou diversas campanhas internacionais contra a fome. Cassado pelo regime militar, continuou militando ativamente em prol do direito humano à alimentação, até sua morte, em 1973. Josué faleceu em Paris, no exílio, aos 65 anos.

<sup>62</sup> O Instituto Cidadania tem como origem o *governo paralelo* criado pelo PT após a derrota nas eleições de 1989. Inspirado na experiência inglesa, a iniciativa tinha como objetivo fiscalizar e propor políticas alternativas àquelas apresentadas pela gestão de Fernando Collor.

<sup>63</sup> A elaboração da proposta ficou a cargo de José Gomes da Silva, expoente da luta pela reforma agrária, pai do futuro ministro José Graziano.

intensa durante a campanha pela ética na política, defendendo o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, cumpre importante papel. Figura emblemática desse período é o sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, que empenha seu carisma e prestígio à frente da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

A aliança de setores da política partidária e figuras públicas da sociedade civil rendeu frutos imediatos. O presidente Itamar Franco acolhe, logo no início de 1993, algumas recomendações da proposta elaborada pelo Instituto Cidadania, incluindo a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Vinculado diretamente à Presidência da República, o órgão, de caráter consultivo, é composto por oito ministros e 21 representantes da sociedade civil. No mesmo ano, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE, em 1990, o IPEA elabora o Mapa da Fome, que revela que 32 milhões de brasileiros encontravam-se em situação de indigência. O estudo estimula a criação de um programa emergencial de distribuição de alimentos (Prodea), mantido até o início da década seguinte. Durante os dois anos da curta gestão de Itamar Franco, o Consea cumpre importante papel.

O CONSEA durou os dois anos do governo de Itamar Franco (1993 e 1994) e sob sua égide obteve-se avanços não desprezíveis na política de Segurança Alimentar, como a descentralização da merenda escolar, a ampliação e divulgação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), a implementação do Programa de Combate à Desnutrição Infantil e a distribuição de estoques públicos de alimentos às populações carentes e/ou vítimas da seca. (Menezes, 2011: 37)

Jaccoud *et al.* (2008) apontam ainda que o órgão subsidia a elaboração de um Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria e convoca a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, cujo relatório final aponta as concentrações fundiária e de renda como determinantes para a insegurança alimentar de amplos segmentos da população, reafirmando o caráter político da fome no país.

Tais avanços, contudo, não impedem que um novo capítulo desfavorável para as políticas de SAN seja escrito logo que toma posse o presidente Fernando Henrique Cardoso. A estratégia de combate à pobreza de seu governo, consubstanciada no Programa Comunidade Solidária (PCS), adota a descentralização, as parcerias com a sociedade civil e a melhor coordenação dos programas governamentais como eixos da atuação federal. O Consea é extinto em 1995, sendo suas atribuições absorvidas pelo conselho do novo programa. No âmbito do PCS, a segurança alimentar perde centralidade política, o que fica claro quando é “rebaixado” à condição de apenas um dos diversos temas setoriais a integrar a agenda básica do programa.

No segundo mandato de Fernando Henrique ocorre uma reorientação programática nas políticas sociais, com a substituição do PCS pelo Programa Comunidade Ativa (PCA). Em paralelo à focalização dos investimentos em municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a nova estratégia aposta no estímulo ao desenvolvimento local, integrado e sustentável, conceito polêmico que se dissemina no governo e na sociedade pela sigla DLIS. No novo modelo, os atingidos pela pobreza são chamados à “responsabilidade” de colaborar na superação da própria condição, como parte de uma nova concepção de Estado que prevê a transferência de atribuições públicas a entidades civis. Nesse período, a segurança alimentar e nutricional passa a subsistir, em sua acepção original, apenas no interior do Ministério da Saúde.

Tendo como pano de fundo as restrições provocadas pelo esforço de estabilização macroeconômica, os resultados do PCA ficam muito aquém do desejável, principalmente no que diz respeito à geração de ocupação e renda para trabalhadores menos qualificados. Nos últimos dois anos da gestão de Fernando Henrique é feita uma derradeira aposta no campo das políticas sociais, desta feita nas transferências de renda condicionadas, a cargo dos Ministérios da Educação e da Saúde. Para Pessanha (2002), trata-se de uma tentativa de implantar um sistema de proteção social baseado em programas de renda mínima, *provavelmente com vistas aos desdobramentos do novo ciclo político-eleitoral que se aproxima* (p. 271).

A incapacidade governamental de contrabalançar os efeitos negativos do baixo dinamismo econômico é um dos fatores que influenciam na vitória da candidatura oposicionista de Lula, em 2002. Cercado de expectativas em relação à ação social de seu governo, haja vista a tradição petista de inovação nesse campo à frente de governos municipais e estaduais, o novo presidente anuncia à nação, em seu discurso de posse, que

Por isso, defini entre as prioridades de meu governo, um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida.

Todavia, ao mesmo tempo em que inicia a implantação de suas diretrizes estratégicas, o novo governo se vê obrigado a lidar com a herança representada pelas políticas e programas oriundos da gestão anterior. Nos casos do PCS e do PCA, o legado fica a cargo do recém-criado MESA, que absorve as estruturas e ações remanescentes, incluindo aquelas relacionadas à mobilização social. Muito embora os resultados práticos de ambos fossem, na melhor das hipóteses, incipientes, é preciso registrar que houve sempre boa acolhida às suas diretivas por

parte dos grandes meios de comunicação e de formadores de opinião simpáticos a soluções locais ou “endógenas” para o subdesenvolvimento de vastas porções de nosso território. Procedente ou não, o espaço ocupado pela estratégia DLIS no imaginário de grande parcela da sociedade foi exatamente o de antítese ao assistencialismo identificado nas ações emergenciais de combate à fome. Ao contrário do “ganho fácil” representado por cestas básicas e outros benefícios pouco “didáticos”, o estímulo às potencialidades locais foi percebido como mais efetivo meio de autonomização das famílias em situação de insegurança alimentar, dado seu caráter supostamente estruturante. Como já visto, tal modelo compôs a cartilha básica das *best practices* incentivadas pelos organismos multilaterais, que jamais se recusaram a fornecer assessoria técnica ou recursos financeiros aos interessados na sua adoção.

Tais constatações são fundamentais para a análise da trajetória dos Consad. Recordando os termos do discurso do ministro Graziano, que desde o início procurou afastar-se da pecha assistencialista que perseguiu as políticas de SAN no país, é possível entrever nos consórcios uma satisfação política a setores receosos de retrocessos na área social. Caberia, contudo, a missão nada simplória de definir quais seriam os ajustes inegociáveis, a fim de conciliar o acúmulo das iniciativas anteriores às linhas estratégicas e objetivos de um governo eleito fundamentalmente para promover mudanças.

A harmonização pretendida pela estratégia Consad, contudo, enfrenta obstáculos internos e externos desde seus primeiros momentos. No *front* externo, os primeiros meses do novo governo testemunham um período de certo hiperativismo, no qual proliferam programas, órgãos e instâncias consultivas sob a égide do combate à fome e à pobreza. A despeito do papel coordenador delegado ao MESA, fica clara a ausência de uma visão integradora, o que sugere a existência de uma disputa de concepções em busca de acesso e influência junto ao núcleo decisório.

Na verdade, o dissenso sobre a condução da política social já havia ficado claro antes mesmo da posse de Lula. Em detrimento do relatório da coordenadora da área de programas de transferência de renda na equipe de transição, Ana Fonseca, que recomendara a unificação das bolsas e auxílios a cargo de órgãos diversos, prevaleceu a visão de José Graziano. Insistindo na centralidade da segurança alimentar, o futuro titular do MESA patrocina a criação de uma nova transferência de renda vinculada à aquisição de alimentos, denominado Cartão Alimentação. O benefício, contudo, já nasce contestado por reacender antigos dilemas envolvendo cadastramento, operação e controle social, reforçando a sensação de sobreposição e desperdício. Desgastado dentro e fora do governo por causa de críticas generalizadas à gestão

do Fome Zero, José Graziano perde prestígio junto ao presidente, que decide retomar a proposta de unificação dos programas de transferência condicionada de renda, dando origem àquele que se tornaria a nova “vitrine” de sua gestão: o Programa Bolsa-Família (PBF).

O lançamento do PBF, por meio da Medida Provisória nº 132<sup>64</sup>, em outubro de 2003, é seguido de uma reestruturação administrativa na área social do governo. Em janeiro de 2004, a Medida Provisória nº 163<sup>65</sup> cria o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que nasce com a missão de gerenciar o novo programa. O MDS absorve ainda as estruturas e programas do MESA e de outra pasta de curta trajetória, a da Assistência e Promoção Social, cuja titular, Benedita da Silva, havia igualmente perdido apoio no governo após forte desgaste junto à opinião pública.<sup>66</sup> No novo órgão, a segurança alimentar é alocada numa secretaria específica, que passa a responder pelo conjunto de projetos e atividades relacionados à SAN.

Muito embora a perda de *status* tenha representado uma perturbação significativa, equívocos gerenciais e contradições internas se acumulavam, colaborando para a fraca institucionalização dos Consad desde esse período. Membro da equipe original do MESA e posteriormente nomeado titular da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) do MDS, Crispim Moreira (2011) avalia que a estratégia territorial do MDA, com a criação do Pronat, estabelece uma clara disputa de concepções acerca do desenvolvimento territorial, principalmente quando considerado que o escopo de ambos os programas referia-se ao espaço rural. Não obstante contasse com um orçamento de R\$ 25 milhões destinados à formação de 120 Consad em todo o país<sup>67</sup>, o MESA não se mostrou capaz de atender às demandas por ele mesmo estimuladas. Apostando na construção de projetos consensuais, o ministério viu-se obrigado a empreender esforços de articulação e interlocução muito superiores à sua capacidade, diminuta em termos de estrutura, recursos humanos e materiais. Crispim Moreira aponta que, a despeito da inovação institucional pretendida com o modelo de consórcios intermunicipais, o *modus operandi* prevalecente foi o dos tradicionais convênios diretos com as prefeituras.

[...] as intervenções concretas não eram de consórcio, era intervenção fragmentada, municipalista. Por exemplo, eles ofereciam a horta, não sei o que, abriram um conjunto de convênios, 200 prefeitos mandaram propostas, não souberam o que fazer com aquilo, não entrou

---

<sup>64</sup> Convertida na Lei nº 10.836, de janeiro de 2004

<sup>65</sup> Convertida na Lei nº 10.869, de maio de 2004

<sup>66</sup> O MDS assimila também a Secretaria Executiva do PBF, órgão de natureza extraordinária criado simultaneamente ao programa com a atribuição de viabilizar sua implementação inicial.

<sup>67</sup> Fonte: Ministério do Planejamento, PPA 2004-2007, anexo II. Disponível em <[http://www.planobrasil.gov.br/arquivos\\_down/lei\\_10933anexoII.pdf](http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/lei_10933anexoII.pdf)>. Acesso em 27/09/2011.

no esquema, na organicidade da secretaria, então essa foi uma fase conturbada e tal. (MOREIRA, 2011: 3)

Contrastando a inércia inicial dos Consad com a rápida evolução dos programas a cargo do MDA, Moreira relata que

Aqui (Consad) se esperava primeiro pôr de pé uma personalidade jurídica, uma entidade que a sociedade civil dirigia, tinha prefeito, eles buscavam uma associação, e no primeiro ano não tinha ideia de qual era a entidade jurídica disso. Começou por aí um coletivo de prefeitos com a sociedade civil, mas o cara lá, o dirigente lá era a sociedade civil. Isso foi essa confusão, entre nem bem optava por ter uma autoridade territorial para fazer diagnóstico, fazer uma intervenção, e nem bem tinha uma intervenção para buscar uma autoridade, um coletivo, uma instância, e isso foi verdadeiro, na minha opinião (MOREIRA, 2011: 3)

De fato, o marco teórico e o modelo de gestão dos consórcios são definidos apenas em 2004, a partir do documento *Guia do Consad*<sup>68</sup>. Elaborada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e entregue ao MDS em maio daquele ano, a proposta é fundamentada num trabalho anterior de autoria do mesmo instituto, denominado *Estudo de Localização Territorial de Potenciais Consad no País*, chancelado pelo MDS. A *path dependence* fica clara a partir do relato de Jesus (2006), que aponta a estreita vinculação da “novidade” com a estratégia DLIS do governo anterior<sup>69</sup>

Na verdade, a origem da proposta para a implementação dos CONSADs está no “Estudo de Localização Territorial de Potenciais Consórcios de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (CONDELIS)”, solicitado ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), ainda em 2002, pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária do governo anterior. De acordo com Mance (2004), esse estudo tinha como propósito efetuar uma avaliação crítica dos processos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) por meio das experiências e propostas vivenciadas pela sociedade civil, que terminaram com uma proposta chamada CONDELIS. De posse desse estudo, a equipe do novo governo, mantendo a mesma secretaria, propôs algumas modificações, revisando e ampliando a proposta, ao longo do primeiro semestre de 2003. Segundo Mance (2004), a partir dessas modificações foram criados os “Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs)”, cuja proposta final foi debatida em um grande seminário realizado nos dias 31/06 e 01/07 de 2003, em Brasília, organizado pelo MESA, contando com a participação de representantes governamentais (federal e estaduais) e não-governamentais de quase todos os estados brasileiros. (pg. 57)

Mesclando elementos diversos do debate pós-fordista, o *Guia do Consad* apresenta o desenvolvimento local como alternativa ao desenvolvimentismo das décadas de 1950 e 1970, classificado como modelo “falido”.

<sup>68</sup> Guia do Consad – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

<sup>69</sup> O IBAM já havia conduzido, em parceria com o IPEA e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), uma avaliação sistemática do programa Comunidade Solidária, publicada em 1999.

A noção de Desenvolvimento Local visa justamente criar alternativas ao modelo de desenvolvimento hegemônico excludente tal como se implantou no Brasil, através da promoção de ações direcionadas a gerar novas opções de trabalho e renda por meio da potencialização dos recursos locais (naturais, humanos e sociais). Devido aos bloqueios estruturais impostos pela lógica excludente do sistema econômico hegemônico, é necessária uma atuação concertada do poder público, com as organizações da sociedade local, focalizada na remoção sistemática e gradual dos entraves ao melhor aproveitamento dos recursos locais. (p. 9)

Em meio a orientações práticas sobre aspectos jurídicos, instrumentos e desenho organizacional a serem adotados pelos consórcios, chama atenção, no texto do guia, a desenvoltura na articulação de ideias associadas às reformas liberais da década anterior com o discurso mais social do novo bloco no poder, centrado na segurança alimentar. Assim, diretrizes como “modernização do setor público” e conceitos como “capital social” e “capital humano” são arrolados sem muita cerimônia no escopo do combate à fome, em prol do esforço pragmático de fornecer um referencial para a ação. Diluem-se, sem maiores considerações, eventuais divergências de fundo sobre o papel do Estado, o espaço para o planejamento público, os limites do empreendedorismo ou a assimetria de poder no processo de “empoderamento social”.

A despeito do estabelecimento do marco conceitual, o MDS destina pouco mais R\$ 347 mil à formação de consórcios em 2004<sup>70</sup>, transparecendo pouca confiança no futuro da iniciativa. No ano seguinte, estes já não justificam ação específica no PPA, passando a ser financiados por uma rubrica “guarda-chuva” denominada *Apoio a Projeto de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias* (MOREIRA, 2011: 8). Um novo fôlego à iniciativa é propiciado pela Lei nº 11.107, de 2005, que cria regras gerais para formação de consórcios públicos, uma vez que o modelo original, baseado na constituição de associações, estava na raiz da resistência de muitos municípios em tomar parte numa ação capitaneada pela sociedade civil.<sup>71</sup>

Todavia, os Consad atravessam o primeiro governo do presidente Lula sem conquistas significativas. Um fato digno de nota ocorre apenas em 2008, com a publicação do edital Josué de Castro, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Envolvendo recursos do MDS no montante de R\$ 3 milhões, o edital tem como objeto

Seleção pública de propostas para apoio a projetos multidisciplinares que desenvolvam diagnósticos e planejamentos territoriais por meio de ações de extensão universitária, visando a

---

<sup>70</sup> Fonte: Plano Plurianual 2004-2007. Relatório de Avaliação, MDS, Caderno 17. Ministério do Planejamento, 2008

<sup>71</sup> O modelo limita a participação do poder público a um terço da estrutura das associações constituídas com esta finalidade.

promoção de segurança alimentar e desenvolvimento local em territórios prioritários no âmbito do CONSAD – Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.<sup>72</sup>

A análise das propostas leva à escolha de doze universidades públicas para atuarem em catorze territórios Consad, ao longo dos dois anos seguintes, de acordo com o quadro seguinte.

**Quadro 2 – Relação das universidades atuantes nos projetos de territórios CONSAD**

<b>Universidade</b>	<b>Território(s) Consad</b>
Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc)	Serra Catarinense
Universidade Estadual de Maringá (UEM/PR)	Entre Rios
Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Jequiçá
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	Metropolitano Sul
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)	Bodoquena; Iguatemi; Vale do Ivinhema
Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)	Itambé
Universidade Federal do Pará (UFPA)	Arari
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)	Bacia do Iatabapoana
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	Agreste Potiguar
Universidade Estadual de Montes Claros (UNI Montes/MG)	Urucua Grande Sertão
Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM/MG)	Médio Jequitinhonha
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)	Norte de Alagoas

Fonte: MDS/Sesan. Disponível em <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/desenvolvimentoterritorial/consad/diagnostico-e-planejamento/universidades-participantes>. Acesso em 29/09/2011.

Segundo o MDS, a aproximação entre os territórios Consad e as universidades faz parte de uma estratégia a ser executada em diferentes etapas. Num primeiro momento, seriam priorizadas ações de mobilização, diagnóstico e planejamento territorial, devendo evoluir para a

<sup>72</sup> Edital MCT/MDS/CNPq nº 038/2008

proposição de planos de desenvolvimento dos territórios. No âmbito do próprio ministério, contudo, os dois editais destinados aos Consad, em 2008 e 2010, limitam-se a apoiar a implantação de unidades de produção agroecológica integrada e sustentável (PAIS), envolvendo a distribuição de *kits* contendo insumos agropecuários.

Embora voltem a ser inscritos como ação específica no PPA 2008-2011, contando com uma dotação de R\$ 26,8 milhões, os Consad não parecem constituir uma prioridade de gestão. Evidência disso é que o valor representa apenas 0,75% do total destinado ao conjunto de ações que compõem o programa *Acesso à Alimentação*<sup>73</sup>. A despeito de chegar a 2010 com 40 territórios consorciados<sup>74</sup>, abrangendo 585 municípios das 27 unidades da federação e uma população coberta de cerca de 11 milhões de habitantes, é possível apontar vários fatores que colocam em dúvida sua continuidade nos moldes atuais.

Uma análise retrospectiva do período 2003-2010 mostra que a trajetória dos consórcios descolou-se da evolução da política de SAN em sentido estrito. Mesmo sofrendo restrições e resistências oriundas de alguns setores da sociedade, o direito à alimentação vem colhendo avanços nada desprezíveis, ainda que muito reste a ser feito. A recriação do Consea<sup>75</sup>, logo no início da primeira gestão petista, restabeleceu de imediato um canal fundamental para a participação dos atores não estatais. Entre 2004 e 2007, foram realizadas a II e III Conferências de Segurança Alimentar e Nutricional, demonstrando o vigor dos debates travados na sociedade civil<sup>76</sup>. Em 2006 foi aprovada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que finalmente institui um marco jurídico minimamente estável, criando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). A lei estabelece, ainda, o compromisso governamental de elaborar uma política e um plano nacional de SAN a partir da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, outro órgão integrante do Sisan, composto pelos representantes governamentais no Consea. Muito embora a definição de fontes

---

<sup>73</sup> Fonte: Plano Plurianual 2008-2011. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2010/100920\\_PPA\\_2010\\_AnexoI.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2010/100920_PPA_2010_AnexoI.pdf). Acesso em 28/09/2011.

<sup>74</sup> O critério básico para definição dos territórios, que leva em conta também aspectos identitários e culturais, é o índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM), elaborado pela Fundação João Pinheiro, vinculada ao governo do estado de Minas Gerais. Fonte: MDS/Sesan. A lista completa dos Territórios Consad encontra-se no anexo C desta tese.

<sup>75</sup> Integram o Consea dezenove ministros e secretários especiais dos seguintes órgãos: CC/PR, MDS, MAPA, Ministério das Cidades, MDA, MEC, MF, Ministério do Meio Ambiente, MPOG, MS, MTE, MI, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Relações Exteriores, Secretaria-Geral da PR, Secretaria de Aquicultura e Pesca, Secretaria de Políticas para Mulheres, Secretaria de Direitos Humanos e Secretaria de Igualdade Racial. Os trinta e oito representantes da sociedade civil (dois terços do total) são escolhidos conforme critérios de indicação estabelecidos pela Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

<sup>76</sup> Um decreto presidencial de 2/12/2010 convocou a IV Conferência Nacional, a ser realizada em novembro de 2011, sob coordenação do Consea.

estáveis de financiamento permaneça como desafio em aberto, é inegável que a crescente institucionalização vem ampliando significativamente o espaço para debates relacionados às demandas dos atores sociais, fortalecendo assim a atuação dos militantes do direito à alimentação.

“Espremidos” entre o sucesso do PBF e a rápida expansão dos programas de estímulo à agricultura familiar, os consórcios em momento algum tiveram posição destacada no combate à fome, mesmo dentro do órgão que os abriga. Uma derradeira oportunidade de exercer papel relevante, que poderia ser buscada no âmbito da inserção produtiva dos beneficiários de ações emergenciais, foi abortada em 2010, quando o MDS decidiu criar uma unidade administrativa específica para esta finalidade, a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP)<sup>77</sup>.

Com efeito, o balanço atual dos Consad aponta que os impactos negativos da competição com outras políticas e programas mostram-se de difícil superação. Os elementos centrais de sua estratégia estão presentes em diversos outros programas e políticas bem mais prestigiosos, igualmente candidatos a desencadear círculos virtuosos de desenvolvimento a partir das potencialidades endógenas. Na visão de Crispim Moreira (2011), a coexistência dos Consad e do Programa Territórios da Cidadania em seus termos originais é inviável, uma vez que a sobreposição das áreas de atuação de ambos seria inevitável. Em sua passagem como titular da Sesan/MDS, ele relata ter definido como uma de suas prioridades a articulação com o MDA.

[...] não dá para tocar Território da Cidadania e Consad. Até porque, fisicamente, tem alguns dos 40 Consad, tem doze que são iguais, tem uns oito que são mais ou menos iguais, e mesmo porque o governo já havia feito uma opção desse método, nesse jeito [...] E aí eu coloquei aqui como uma prioridade, e isso começou em 2008, olha, não ficar fingindo de morto que não tem Território da Cidadania e nem ficar quebrando a cabeça, dando murro em ponta de faca do Consad. Vamos colocar as coisas simbioticamente caminhando, andando e funcionando (MOREIRA, 2011: 4).

A franqueza com que o ex-secretário aborda as evidências de sobreposição de ações, ainda que louvável, não esgota a questão. Para além de iniciativas voluntárias, sempre dependentes de convergências ideológicas e/ou afinidades pessoais, o desafio parece consistir na construção de instâncias de interlocução suficientemente representativas para superar a

---

<sup>77</sup> A despeito de sua curta existência, a SAIP/MDS foi um dos raros órgãos de atuação territorial que chegaram a esboçar uma agenda legislativa dedicada às transformações no mercado de trabalho brasileiro (Garcia, 2011). Com a posse da presidenta Dilma Rousseff, a SAIP foi renomeada Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza, passando a responder pela execução do Plano Brasil sem Miséria, principal política social da atual gestão, que articula esforços do governo federal, estados e municípios, com foco nos dezesseis milhões de brasileiros cuja renda familiar per capita é inferior a R\$ 70,00 mensais.

lógica da competição em prol da sinergia. Não se deve ignorar que a fragmentação e a sobreposição da ação pública redundam em muito mais que desgaste político e desperdício econômico, causando também grandes frustrações. O efeito mais nocivo da descoordenação talvez resida na banalização de atividades complexas como mobilização social, diagnóstico e planejamento em bases territoriais, prejudicando de forma irreparável os esforços pela implantação de um modelo de desenvolvimento participativo.

#### 4.5 Política para Arranjos e Sistemas Produtivos Locais – Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GT/APL)/ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

Como pontuado nos capítulos anteriores, iniciativas endógenas de desenvolvimento recebem grande atenção no passado recente por estarem associadas à emergência de um novo paradigma produtivo, sendo consideradas por alguns como tendência inexorável. Contudo, a diversidade que as caracteriza, inclusive do ponto de vista terminológico, deixa várias questões em aberto no que diz respeito às implicações no campo das políticas públicas. Variando de ações compensatórias a oportunidades de adequação a novos padrões competitivos, estes experimentos estimulam acalorados debates sobre o papel dos diversos níveis de governo, principalmente por traduzir de forma contundente o encurtamento da distância entre as escalas global e local na nova fase do capitalismo.

A profusão de ações públicas e privadas em apoio a aglomerações produtivas formadas por atores de base local vem motivando diversas inovações institucionais no país. No âmbito federal, a última década foi marcada pelo esforço de construção de um marco teórico comum e criação de instâncias de articulação e pactuação reunindo agentes públicos, sociedade civil e organizações não-governamentais. Apesar de configurar uma obra em progresso com resultados práticos ainda incipientes, tal movimento sinaliza uma importante inflexão. Antes de iniciar a análise objetiva da atuação federal no período 2003-2010, notadamente no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), cabe recuperar algumas reflexões teóricas que têm exercido significativa influência sobre a nova postura governamental.

Em reação aos que apregoam a inépcia do Estado diante das transformações em curso, autores como Cassiolato (2010) defendem que políticas públicas ativas são mais que nunca

pertinentes, principalmente por avaliar que as mudanças que se iniciam nos anos 1980 transpassam o caráter econômico, abarcando também as dimensões política, tecnológica, organizacional, informacional, comercial, financeira, institucional, cultural e social. Ele recorda que Freeman e Perez (1988), desde os primeiros debates internacionais, já ressaltavam que a adaptação da economia global ao novo paradigma tenderia a se transformar num processo lento e doloroso na ausência de políticas públicas e privadas de estímulo à inovação e renovação do processo cumulativo de aprendizagem.

Acusando a superficialidade das correntes que interpretam o novo padrão de acumulação como um processo de convergência de fluxos globais *desterritorializados*, Lastres e Cassiolato (2008) preferem relacionar a ascensão de abordagens focadas em aglomerações de empresas e outros atores aos estudos sobre o papel da mudança técnica e das trajetórias históricas no desenvolvimento. Sem negligenciar o espaço para políticas nacionais, tal linha de investigação valoriza o caráter localizado e contextual da aprendizagem, lançando luz sobre a natureza sistêmica da inovação e a função mediadora dos territórios diante de relações sociais complexas. Trata-se de uma perspectiva que rejeita taxonomias e modelos de política descontextualizados, em consonância com a visão de que

Entender os processos de geração, assimilação e difusão de conhecimentos, habilidades e competências implica em reconhecer que: a base e as formas de conhecimento são heterogêneas, assim como são suas fontes, meios de aquisição, disseminação e usos, os quais são complementares e, eventualmente, simultâneos.

Reconhecendo que o conhecimento não é neutro nem autônomo, mostra-se fundamental considerar o contexto em que ele é gerado e adquirido e se difunde, bem como quem o detém, utiliza e dissemina, incluindo desde indivíduos a organizações. (LASTRES; CASSIOLATO, p. 20)

No Brasil, a inserção da temática na agenda pública, por volta da segunda metade da década de 1990, ocorre num contexto de privatizações, liberalização e desregulamentação da economia. Dada a orientação do governo central, estados e municípios viram-se privados de investimentos federais fundamentais, sendo obrigados a assumir responsabilidades inéditas no próprio desenvolvimento. Sob tal cenário, programas de apoio a aglomerações produtivas e estímulo a “vocações” locais são adotados por todo o país, levando à ampla disseminação de experiências dessa natureza. Tratados inclusive como alternativa ao desenvolvimento regional, esse conjunto de iniciativas se ressentem, contudo, da ausência de uma política nacional abrangente que forneça direção e sentido às experiências autóctones que vão se acumulando. Diante de uma agenda federal que tem como foco quase exclusivo a mobilização, contemplando apenas ações pontuais e desarticuladas, o país assistiu passivamente ao

alastramento do que França *et al.* (2002) denominaram *experimentalismo difuso*.

Tal quadro sofre poucas alterações até o fim da década de 1990, quando têm início algumas evoluções que parecem apontar o esgotamento do modismo que cercou a primeira “onda” de experiências, não raro tratadas como panaceia socioeconômica. Um movimento perceptível desde então é a crescente popularização do termo Arranjos Produtivos Locais (APL), no esteio do trabalho de pesquisadores e agências de fomento. Na visão de Apolinário e Silva (2010), sob o jargão APL estariam condensadas influências teóricas de fontes diversas, como estruturalismo latino-americano, externalidades marshallianas, schumpeterianas, evolucionistas, institucionalistas estudiosos da ação coletiva e elementos da nova geografia. As autoras localizam na última década o marco da construção do conceito no país, processo que teria sido impulsionado pelos debates anteriores em torno de iniciativas como plataformas tecnológicas, distritos industriais, apoio às micro e pequenas empresas (MPE), DLIS e fóruns de competitividade, entre outras.

Lastres e Cassiolato (2008) têm entendimento semelhante, apontando que o termo APL passa a substituir outros supostamente análogos, num processo de uniformização de terminologias percebido pelos agentes políticos como contribuição aos esforços de articulação de ações e melhoria da efetividade. Na análise dos autores, o enfoque de fato apresentaria vantagens por constituir uma perspectiva integrada, resultando numa nova forma de captar, entender e orientar o desenvolvimento produtivo, ao passo que expressões como distrito industrial, aglomerações, *clusters* etc, encerrariam ambições normativas mutuamente excludentes. Salientam, todavia, que a despeito da nomenclatura sugerir uma perspectiva comum permanecem em cena diferentes interpretações analíticas, com reflexos na proposição de políticas distintas.

A primeira atitude concreta do governo federal de assumir um papel relevante na articulação das experiências de APL no país data de 1999, quando o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) passou a incorporar a abordagem em sua ação regional. Cassiolato *et al.* (2008: 16) recordam que o pioneirismo do órgão materializou-se na ação conjunta com o Fórum de Secretários Estaduais de Ciência e Tecnologia, definindo um grupo de projetos-piloto a serem apoiados em cada estado. Inicialmente limitado a três iniciativas por unidade da federação, a experiência posteriormente passou a contar com financiamento dos novos recursos oriundos dos fundos setoriais<sup>78</sup>. Costa (2010: 125) atribui a própria cunhagem do termo APL à

---

<sup>78</sup> Os Fundos de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), conhecidos como Fundos Setoriais ou simplesmente Fundos, são mecanismos de estímulo ao fortalecimento do sistema de ciência e

pasta da ciência e tecnologia, sob o intuito de conferir alguma coesão conceitual a um fenômeno caracterizado pela diversidade. Como consequência, no PPA referente ao período 2000-2003 o MCT torna-se responsável por um programa finalístico intitulado *Sistemas Locais de Inovação*, cujo objetivo era *Ampliar a capacidade local e regional para gerar e difundir o progresso técnico, visando à competitividade econômica e à qualidade de vida da população*, contando para isso com um orçamento de R\$ 26,8 milhões.<sup>79</sup>

Um segundo movimento que sugere o amadurecimento da temática no interior do governo federal ocorre em 2004, já na gestão do presidente Lula. Trata-se da criação, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), de um grupo de trabalho interministerial permanente (GT/APL) com a atribuição de *elaborar e propor diretrizes gerais para a atuação coordenada do governo no apoio a arranjos produtivos em todo o território nacional*. Instituído pela Portaria Interministerial nº 200, de 2/8/2004, o GT/APL foi inicialmente integrado por vinte e três instituições públicas e privadas, sofrendo algumas alterações em sua composição ao longo dos anos. Em dezembro de 2010, após a publicação da Portaria nº 133 do MDIC, de 16/6/2010, o grupo passou a contar com representantes (um titular e um suplente) de trinta e três entidades e órgãos: MDIC (responsável pela coordenação dos trabalhos); Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa/MDIC); Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro/MDIC); BNDES; Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil/MDIC); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae); Ministério da Fazenda; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Banco do Nordeste do Brasil; Banco da Amazônia; MPOG; IPEA; MDA; MI; Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e do Parnaíba; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Turismo; Ministério de Minas e Energia;

---

tecnologia (C&T) nacional, financiando projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação. Criados a partir 1997, sua implementação efetiva ocorre apenas em 1999. Há dezesseis fundos em operação, sendo catorze deles direcionados a setores específicos e dois de natureza “transversal”. Suas receitas são oriundas de contribuições incidentes sobre o resultado da exploração de recursos naturais pertencentes à União, parcelas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de certos setores e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) incidente sobre os valores que remuneram o uso ou aquisição de conhecimentos tecnológicos/transferência de tecnologia do exterior. Com exceção do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), gerido pelo Ministério das Comunicações, os recursos dos demais fundos são alocados no FNDCT e administrados pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), como sua Secretaria Executiva. Os fundos setoriais são ainda utilizados como instrumento da política de integração nacional, uma vez que pelo menos 30% dos seus recursos são obrigatoriamente dirigidos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com o intuito de promover a desconcentração das atividades de ciência e tecnologia. Fonte: MCT. Disponível em <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/1804.html>>. Acesso em 22/10/2011.

<sup>79</sup> Fonte: MPOG. Disponível em

<[http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av\\_prog/208/prog208\\_anexo1.htm](http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/208/prog208_anexo1.htm)>. Acesso em 24/10/2011.

Ministério da Educação; MAPA; Ministério do Meio Ambiente; MCT; Financiadora de Estudos e Projetos (Finep); CNPq; Conselho Nacional dos Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Instituto Euvaldo Lodi/CNI; Movimento Brasil Competitivo; Banco Bradesco; Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT)<sup>80</sup>.

A presença de várias organizações integrantes do Sistema S<sup>81</sup> no GT/APL é consequência da ampla adesão à temática no passado recente. No caso do Sebrae, cuja missão institucional desde sua criação, em 1972, está voltada para a promoção da sustentabilidade e competitividade de micro e pequenos empreendimentos, o envolvimento tem sido notável. O órgão definiu o desenvolvimento territorial como um de seus temas de interesse, tornando-se um dos mais ativos parceiros de instituições públicas e privadas atuantes em arranjos produtivos locais e projetos similares.

Além da coordenação dos trabalhos do GT permanente, o MDIC assume a gestão de dois programas correlatos no PPA 2004-2007. O primeiro deles, *Arranjos Produtivos Locais*, recebe uma dotação de R\$ 88,8 milhões para o período<sup>82</sup>. Descontinuado a partir de 2006, atinge uma execução de apenas 30% deste valor<sup>83</sup>. O segundo, que passa a ser a principal iniciativa relacionada ao tema no ministério, tem o título *Desenvolvimento de Microempresas e Empresas de Pequeno e Médio Porte*, e chega a 2008 com um total executado de R\$ 135,5 milhões<sup>84</sup>. Desse montante, no entanto, apenas uma parte destina-se especificamente a arranjos produtivos, uma vez que a rubrica comporta outras ações de apoio e fomento ao público-alvo do programa<sup>85</sup>, segmento que vem recebendo crescente atenção do nível federal. O PPA 2004-2007 teve no apoio às micro e pequenas empresas um de seus objetivos prioritários, elegendo como um de seus desafios *Incentivar e fortalecer as micros, pequenas e médias empresas com o desenvol-*

<sup>80</sup> O IPT tem vinculação institucional com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do governo do estado de São Paulo.

<sup>81</sup> Sistema S é a denominação genérica utilizada para definir o conjunto de onze organizações paraestatais ligadas às confederações nacionais da indústria, comércio, agricultura, transporte e cooperativismo, cuja missão é prover formação profissional e serviços sociais aos trabalhadores desses setores. Têm sua previsão legal no artigo 149 da Constituição Federal.

<sup>82</sup> Plano Plurianual 2004-2007, Anexo II, revisão para o ano de 2007. Disponível em <[http://www.planobrasil.gov.br/arquivos\\_down/2006\\_AnexoI\\_Prog\\_Governo.pdf](http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/2006_AnexoI_Prog_Governo.pdf)>. Acesso em 26/10/2011.

<sup>83</sup> Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007, Caderno 18, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Brasília: SPI/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008.

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Tal mecânica foi repetida no PPA com vigência para o período 2008-2011. A nova dotação do programa para esse quadriênio é de R\$ 195,4 milhões. Fonte: Plano Plurianual 2008-2011, Anexo I. Ministério do Planejamento. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/PPA/110929\\_PPA\\_2008\\_AnexoI.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/PPA/110929_PPA_2008_AnexoI.pdf)>. Acesso em 26/10/2011.

*vimento da capacidade empreendedora*. Durante a campanha eleitoral de 2010, a candidata eleita Dilma Rousseff manifestou por diversas vezes a intenção de criar um ministério ou secretaria nacional dedicada ao setor.

Muito embora o tratamento conexo dispensado aos APL e empreendimentos de pequeno porte pelo MDIC encontre amparo na literatura especializada, algumas providências de natureza organizacional foram adotadas recentemente no órgão a fim de reverter essa associação automática. Em entrevista concedida a esta pesquisa, Margarete Gandini (2011) relatou que a Coordenação-Geral de Arranjos Produtivos Locais, da qual era titular à época do depoimento, permaneceu subordinada ao Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas até o ano 2008, ocasião em que foi transferida para a estrutura do Departamento de Competitividade Industrial (DCI), vinculado a outra secretaria. De acordo com Gandini, a medida teria como objetivo ampliar a perspectiva sistêmica necessária à formulação de políticas sob a abordagem dos APL, uma vez que a excessiva ênfase no porte empresarial estaria produzindo uma dicotomia fragmentadora da ação governamental. Com a mudança, os representantes do MDIC no GT/APL passaram a ter vinculação funcional com o DCI, marcando o fim da “simbiose” dos temas no ministério.

No âmbito operativo, as atividades das instituições participantes do grupo de trabalho permanente estão voltadas para o atendimento integrado das demandas de arranjos produtivos selecionados, adequando ou mesmo criando novos produtos e serviços customizados. A grande ambição do grupo é consolidar um modelo de gestão multissetorial para as políticas de apoio a APL, tendo como base um sistema de informações gerenciais<sup>86</sup> que permita não apenas identificar a existência de aglomerações produtivas, mas também monitorar a implementação de ações e avaliar os resultados efetivos das intervenções realizadas.

O plano de trabalho inicial do GT repetiu elementos da estratégia adotada pelo MCT em 1999, elegendo num primeiro momento um grupo reduzido de projetos-piloto e delegando aos poderes locais as decisões relativas à ampliação do universo de experiências apoiadas. Com o propósito de valorizar as relações federativas e integrar instituições e organizações dos territórios no escopo de atuação do grupo nacional, foram criados, entre 2006 e 2007, Núcleos Estaduais (NE)<sup>87</sup> em cada unidade da federação. Um dos aspectos mais positivos no processo

---

<sup>86</sup> Segundo o relato de Gandini (2011: 10), ainda em 2011 estarão à disposição do GT/APL os primeiros módulos de um sistema de gestão do conhecimento desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), órgão vinculado ao MCT. Com previsão de conclusão para 2014, o projeto está sendo executado com recursos conjuntos do MDIC e MCT.

<sup>87</sup> Segundo orientação do próprio GT/APL, em sua composição os NE devem contemplar, com ao menos uma

de criação dessas instâncias foi a incorporação de atores sociais e setores da burocracia envolvidos com a temática desde a década de 1990, o que permitiu aproveitar o acúmulo dos debates e experiências práticas vivenciadas nas décadas anteriores. Os núcleos têm desempenhado papel fundamental na estratégia de atuação do GT, tanto no plano operacional, por organizar demandas e coordenar atividades, quanto no político, ao viabilizar articulações interinstitucionais que permitem a participação de atores locais relevantes.

O marco teórico e parâmetros de atuação do GT/APL têm como base o *Termo de Referência para Política Nacional de Apoio a Arranjos Produtivos Locais*<sup>88</sup>, cuja versão final foi discutida e aprovada pelo grupo em abril de 2004. O documento alinha conceitos<sup>89</sup>, propõe uma terminologia, apresenta variáveis determinantes para identificação de arranjos produtivos e elenca objetivos, diretrizes e estratégias de atuação. Percebe-se, na leitura do termo de referência, a preocupação em adotar definições bastante amplas e não exaustivas, a fim de contemplar a diversidade e evitar dissensos potencialmente desmobilizadores. Não obstante, a referência aos ganhos decorrentes da eficiência coletiva, a ênfase em mecanismos de governança para os arranjos e a importância atribuída ao processo de inovação são pontos fortemente destacados no texto. O corolário do processo de intervenção previsto é a elaboração, sob bases endógenas e participativas, de um *Plano de Desenvolvimento* coordenado por uma *instância multi-institucional*.

Desde a publicação do termo de referência, vários outros documentos contendo orientações gerais, balizamento teórico e estudos de experiências empíricas de arranjos produtivos locais passaram a ser difundidos no governo e na sociedade civil, num processo que tende a conferir maior credibilidade às propostas de intervenção. Ainda em 2004, o GT consolidou seu primeiro levantamento de arranjos produtivos existentes no país, chegando a um total de 460 experiências. No ano seguinte, com o apoio de 37 instituições governamentais e não-governamentais, federais e estaduais, nova pesquisa identificou 957 arranjos<sup>90</sup>. Em 2007, o grupo de trabalho passou a atualizar esses números, agregando um conjunto de indicadores sociais e econômicos padronizados, a partir das informações encaminhadas pelos 27 NE. Dividido em duas etapas, o trabalho visa construir uma base de dados que contemple população,

---

vaga, representantes do governo estadual, Sistema S, setor financeiro, setor empresarial, setor de C&T e trabalhadores.

<sup>88</sup> Disponível em <[http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl\\_1289322946.pdf](http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1289322946.pdf)>. Acesso em 27/10/2011.

<sup>89</sup> Há uma referência específica ao espaço físico ocupado por cada arranjo produtivo, que não deve ultrapassar a escala microrregional.

<sup>90</sup> Costa (2010) cita, como iniciativa similar, o relatório *Identificação, mapeamento e caracterização estrutural de arranjos produtivos locais no Brasil*, produzido pelo IPEA, em 2006, a partir de dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

IDH, PIB, número de estabelecimentos por porte, número de empregos e volume de produção. A primeira fase, já concluída, abrange os 267 APL que compunham o universo de atuação do GT em dezembro de 2010. A segunda etapa, em desenvolvimento até outubro de 2011, deve permitir estender essa visualização à totalidade de arranjos produtivos identificados no país.

Para além da dimensão técnica, é preciso considerar que a atuação do GT/APL comporta um conteúdo político nada desprezível. Ao manter o tema em evidência na agenda pública, o grupo influencia a atuação da classe política e impele a burocracia a desenvolver novas habilidades e competências. Trata-se de uma ideia com que se tem procurado atrair apoiadores com poder relevante, a despeito de todas as suas ambiguidades. Não por acaso, o tema tem sido frequentemente evocado em campanhas eleitorais recentes como alternativa à promoção do desenvolvimento econômico e social em bases mais sustentáveis e democráticas, integrando programas de governo de distintas colorações ideológicas.

É importante também ressaltar que uma peculiaridade das políticas para APL em relação às demais iniciativas que compõem o escopo desta pesquisa é a presença de uma ativa *comunidade epistêmica*. Descritas por Peter Haas (1997) como *networks* de profissionais com *expertise* e competência em determinados campos do conhecimento e autoridade intelectual em políticas específicas, as comunidades epistêmicas adquirem grande ascendência sobre *policy makers* na era da globalização, sendo alvo de crescente atenção por parte de pesquisadores. Na interpretação de Haas, a interdependência econômica teria promovido a aproximação de temas nas agendas nacionais e internacionais, colocando *decision makers* sob o desafio de compreender tais congruências para ter sucesso em seus objetivos domésticos. Por serem capazes de articular relações de causa e efeito presentes a problemas complexos, as comunidades epistêmicas propiciariam interpretações valiosas sobre novos cenários e desdobramentos do processo decisório. Otimistas em relação ao fenômeno, Adler e Haas (1997) acreditam que o estudo desse processo pode levar até mesmo à melhor compreensão da evolução da ordem política internacional, entendida como modo pelo qual a comunidade de nações exerce suas escolhas coletivas em relação a um conjunto de temas. Familiarizados com a lógica decisória em nível internacional, seria possível aos formuladores locais de políticas construir a cooperação mesmo sem instituições formais, tendo como base a estabilidade de expectativas e transparência no comportamento de outros atores.

Dentre as instituições e organizações que exercem maior influência sobre a agenda de políticas voltadas para APL, destaca-se a Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist). Sediada no Instituto de Economia da UFRJ, a rede foi

formalizada em 1997, ocasião em que recebeu o primeiro aporte para um projeto de pesquisa conjunto, oriundo do CNPq e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Desde então, a instituição vem construindo parcerias com órgãos públicos e privados no país e no exterior, contando pra isso com recursos de fontes diversas, como a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)<sup>91</sup>, BNDES, IPEA e Sebrae. Dedicada a desenvolver conceitos e metodologias voltados para o estudo interdisciplinar de sistemas produtivos e inovativos, incluindo glossários, questionários e planos de amostra, a RedeSist e seus pesquisadores associados têm participado ativamente na confecção de alguns dos principais documentos de referência<sup>92</sup> hoje utilizados por órgãos públicos e privados no apoio a arranjos produtivos locais.<sup>93</sup>

Entre 2009 e 2010, pesquisadores da Redesist conduziram o mais completo estudo já realizado no Brasil sobre arranjos produtivos locais, confirmando a seriedade com que algumas instituições vêm tratando o tema. A pesquisa, intitulada *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil e dos impactos dos grandes projetos federais em estados nordestinos selecionados*, foi executada em vinte e dois estados da federação com recursos do Fundo de Estruturação de Projetos (FEP)<sup>94</sup> do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), entidade cuja atuação será analisada em subcapítulo específico desta tese. A fim de respeitar a característica regional dessas experiências, o estudo foi dividido em dois blocos, sendo o primeiro composto pelas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, contemplando os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Goiás e Mato Grosso do Sul. Neste grupo, a realização ficou a cargo das Universidades Federais de SC, PR, ES, Uberlândia e Fluminense, além da Universidade Católica Dom Bosco (MS), PUC Goiás e Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), sob a coordenação da Fundação de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas (Fepese),

<sup>91</sup> A Finep é uma empresa pública criada em 1967, vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Tem como missão financiar projetos que envolvam ciência, tecnologia e inovação, voltados para o aumento da competitividade do setor empresarial.

<sup>92</sup> São exemplos, além do termo de referência utilizado pelo GT/APL, obras como o *Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*, fruto de uma parceria da UFRJ com o Sebrae, em 2003, e o *Documento Básico para o Programa de Desenvolvimento Temático para APL*, no âmbito do MCT. Gandini (2011) relata ainda que se encontrava em fase de elaboração, em dezembro de 2010, um estudo tipológico voltado para a classificação de APL, também sob coordenação da Redesist.

<sup>93</sup> Embora utilize o termo por reconhecê-lo de uso corrente, a RedeSist delimitou distinções conceituais entre APL e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPIL). A principal diferença residiria na *capacidade inovativa endógena* destes últimos, decorrência do grau superior de coesão demonstrado por seus integrantes. Reunidos, APL e SPIL integram uma abordagem batizada pela RedeSist de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPL). Fonte: *Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*. Sebrae e UFRJ, 2003

<sup>94</sup> O Fundo de Estruturação de Projetos (BNDES FEP) é formado por recursos não reembolsáveis e destinado ao financiamento de projetos e pesquisas relacionadas ao desenvolvimento econômico e social do Brasil e da América Latina que possam orientar a formulação de políticas públicas. O processo de seleção das propostas leva em conta a aderência às orientações estratégicas, prioridades e políticas do banco.

ligada à UFSC. Já o segundo bloco centrou suas análises na região Nordeste e na Amazônia Legal, envolvendo os estados do Acre, Amazonas, Pará, Mato Grosso, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Os trabalhos deste grupo foram coordenados pela Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec), ligada à UFRN, e envolveram as Universidades Federais de AL, SE, BA, PE (Rural), PI, PB, MA, MT, CE, AM, PA e AC.

Para cada um dos estados pesquisados foram produzidos quatro documentos: *Análise do Balanço de Pagamentos e a Importância dos APLs no Fluxo de Comércio; Caracterização, Análise e Sugestões para Adensamento das Políticas de Apoio a APL Implementadas; Mapeamento, Metodologia de Identificação e Critérios de Seleção para Políticas de Apoio nos APLs; e Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações*<sup>95</sup>. Ao contrário dos levantamentos nacionais anteriores, de ênfase censitária, o trabalho buscou avançar no entendimento dos critérios utilizados em cada estado para identificar os arranjos existentes no território, procurando avaliar a influência das prioridades de gestão dos entes públicos e privados sobre o processo de seleção das experiências apoiadas.

Em conjunto, os dados oferecem um rico e detalhado mosaico sobre a situação presente em cada uma das unidades federativas, que não será apresentada aqui por extrapolar dos objetivos desta seção. Cabe, contudo, apontar importantes implicações gerais no que diz respeito à atuação do GT/APL, principalmente quando se considera que a estratégia de atuação do grupo de trabalho vem sendo pautada pela descentralização e valorização das realidades locais.

Com relação ao bloco de estados do Centro-Sul do país, os coordenadores da pesquisa identificaram certo padrão na evolução das ações. Segundo eles,

A análise da trajetória da política para APLs nos estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste sugere a presença de ritmos diferenciados na implementação das políticas pelos governos estaduais, em um contexto no qual já existiam iniciativas de órgãos públicos não governamentais, como o Sebrae e as federações estaduais das indústrias. Essas instituições e organizações de apoio, de uma maneira geral, buscavam atender às demandas específicas de agentes atuando em atividades produtivas, com certo nível de coordenação e circunscritas a espaços regionais do território estadual. Esse aspecto acabou por atribuir às políticas para APLs uma conotação de política de apoio à indústria, com um corte vertical e regional. (CAMPOS *et al.*, 2010: 53 e 53)

---

<sup>95</sup> Os documentos estão disponíveis no sítio da pesquisa (<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>) e em dois volumes publicados pelas instituições que coordenaram as pesquisas: *Políticas para arranjos produtivos locais: análise em estados do Nordeste e Amazônia Legal* (2010) e *Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil* (2010). As referências completas dessas obras constam da bibliografia desta tese.

De acordo com os autores, o GT/APL teria desempenhado importante papel na mudança desse quadro ao estimular os estados a assumirem um papel mais ativo de coordenação das iniciativas, incorporando-as em seu escopo geral de atuação. Salientam, contudo, a presença de intensas variações caso a caso, dando origem a distintos formatos organizacionais, modos de articulação e graus de autonomia dos aparatos institucionais, o que inviabilizaria a proposição de um modelo de análise geral. Não obstante, foram detectadas limitações comuns a todas as experiências, como a ausência de articulação entre os diversos instrumentos de apoio, “autonomia de agenda” nas diferentes organizações que integram os NE e falta de convergência entre as ações estaduais e a política de desenvolvimento produtivo do governo federal.

Já no bloco de treze estados do Nordeste e Amazônia Legal a coordenação da pesquisa constatou, de maneira geral, que o tema ganha espaço e influência a partir da nova postura do nível federal, sendo mesmo incluído no planejamento plurianual dos governos estaduais a partir de 2004. Apesar de algumas ações pioneiras dos poderes públicos locais e da atuação de organizações como Sebrae e Instituto Euvaldo Lodi, a influência de entidades e órgãos federais como MDIC, MCT, MI, Suframa, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste etc. é determinante para a expansão de políticas e programas direcionados a APL. Ao contrário das regiões do Centro-Sul do país, predominam aqui arranjos de base agropastoril, com significativa incidência de atividades informais ou parcialmente formais, evidenciando o peso da realidade socioeconômica. Tal como no resto do país, a diversidade é um traço marcante das experiências, subsistindo imprecisões teóricas e terminológicas no tratamento do tema. A propósito, o uso indevido da abordagem APL é apontado pelos pesquisadores como grande ameaça aos esforços de internalizar e enraizar o conceito entre formuladores de políticas. Embora registrem importantes avanços institucionais recentes no Norte e Nordeste, os dados e informações coletados nesse bloco de estados sinalizam um longo caminho a percorrer.

Finalmente, a análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso indica que os conceitos explícitos ou implícitos usados na identificação e critérios de seleção de APLs para apoio, assim como o desenho e operacionalização das ações de apoio, não usufruem plenamente das potencialidades do enfoque em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPILs). (APOLINÁRIO; SILVA, 2010: 46)

À luz dos resultados da pesquisa completa, Lastres *et al.* (2010) propõem uma nova geração de políticas de fomento e apoio. Entre os elementos considerados indispensáveis na nova agenda, os autores elencam a ênfase no conhecimento e na capacitação produtiva e inovativa locais; a adoção de critérios para apoio que não excluam *a priori* quaisquer experiências em razão de porte ou relevância, desde que alinhadas com os objetivos

estratégicos das instituições patrocinadoras; e, por fim, que o conteúdo dessas novas políticas priorize a geração de sinergias, produzindo um modelo de desenvolvimento sustentável, sem prejuízo aos territórios que os abrigam.

Olhando em retrospectiva, parece inegável que políticas para arranjos e aglomerações produtivas locais no Brasil vêm ocupando crescente espaço e ganhando importância na agenda pública. Antes associadas à atuação de organizações privadas, estas passaram a ser incluídas nos instrumentos de planejamento dos três níveis governamentais. Beneficiando-se da atuação de uma influente e organizada comunidade epistêmica, algumas das principais fragilidades decorrentes da imprecisão conceitual vêm sendo enfrentadas com a produção de pesquisas e documentos de referência. A instalação do GT/APL no âmbito do MDIC e a posterior criação de estruturas de coordenação em cada unidade da federação (NE), em 2004, fazem parte de um movimento que sugere o amadurecimento da temática. Um rápido exame do PPA do governo federal para o período 2008-2011 permite identificar ações contendo a nomenclatura “arranjos produtivos” nas pastas de Trabalho e Emprego, Ciência e Tecnologia, Cultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, demonstrando transversalidade. No caso do Ministério da Integração Nacional, como já visto, a estratégia APL foi incorporada como elemento fundamental no combate às desigualdades regionais, compondo ações de vários programas de desenvolvimento mesorregional. Nos termos do ex-secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional do MI, Henrique Villa Ferreira:

No âmbito da retomada da chamada “questão regional” no Brasil, o Ministério da Integração Nacional tem pautado sua atuação nos territórios priorizados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional por meio de dois pilares básicos: a organização social dos atores regionais e geração de emprego e renda, utilizando-se para tal, de **sistemas e arranjos produtivos locais**. (FERREIRA, 2010: 5, grifo nosso)

Todavia, vários aspectos permanecem controversos no que diz respeito ao fenômeno APL e suas implicações para os formuladores de políticas. Para além das platitudes que permeiam o debate sobre a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento (justo, equânime, que valorize o local etc.), segue em aberto o conteúdo concreto das políticas públicas e o desenho dos arranjos socioeconômicos capazes de viabilizá-las. Tal constatação alude ao debate sobre *regimes produtivos* comparados, isto é, diferentes modos pelos quais os atores organizam e estruturam suas relações sob um marco institucional que estabelece as “regras do jogo”, definindo incentivos e restrições. Recordando a natureza do *trade-off* inerente à nova *economia empreendedora*, sugerido por Audretsch e Thurik (2001), percebe-se que os termos que pautam tal discussão seguem válidos e relevantes como referencial para análise.

Adicionalmente, é preciso levar em conta que o estímulo a arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais tem sido adotado sob distintas perspectivas, incluindo combate à insegurança alimentar, desenvolvimento local, incentivo à inovação, estímulo à exportação, fomento à P&D, entre inúmeras outras, com reflexos na determinação de diferentes focos, abordagens, públicos-alvo e instrumentos de intervenção. Em contextos como esse, divergências de fundo tendem a ser naturais tanto na determinação dos fins e quanto na escolha de meios para alcançá-los. Uma constatação da pesquisa da Redesist foi que o tema costuma ser alocado nas estruturas burocráticas estaduais em função das prioridades de governo, podendo estar sob a responsabilidade de secretarias tão variadas quanto Desenvolvimento Social, Ciência e Tecnologia, Infraestrutura ou Planejamento, evidenciando que a articulação federativa é um desafio central para a coordenação de ações, à luz da autonomia política e administrativa de estados e municípios. A coexistência de perspectivas distintas, ou mesmo divergentes, é perceptível no próprio GT/APL, instância que tem na pluralidade uma característica constitutiva. Vale registrar que, embora tenha colhido avanços conceituais e metodológicos no período investigado (2004-2010), o GT/APL não chegou a produzir qualquer esboço de agenda legislativa consensual. Apesar de sua representatividade e abrangência, os avanços nesse sentido restringiram-se ao apoio a temas pontuais, como o tratamento diferenciado a empresas integrantes de aglomerações produtivas (GANDINI, 2011).

Tais considerações não têm como objetivo desqualificar a abordagem ou condenar sua inclusão no elenco de alternativas disponíveis para a promoção do desenvolvimento. Trata-se unicamente de realçar um aspecto frequentemente negligenciado, que é o caráter político da decisão pública. Recordando duas sérias advertências de Christopher Freeman (2005: 52) sobre aspectos negligenciados na “nova economia”, para quem [...] *as pesquisas sobre sistemas de inovação não são distintas dos trabalhos sobre economia política*; e ainda, ao propor o resgate da tese que considera central no conceito de Sistemas Nacionais de Inovação (SNI), difundido por pesquisadores como Lundvall (1992) e Nelson (1993),

[...] os SNI não devem ser considerados apenas no sentido estreito de instituições de pesquisa e desenvolvimento (P&D), mas no contexto de sistemas nacionais inseridos em sistemas sociais e econômicos mais amplos (FREEMAN 2005: 52).

#### 4.6 Programa de Dinamização Regional (PDR) e Política de Apoio a APL e Desenvolvimento e Local – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Estendendo as análises institucionais comparativas de variedades de capitalismo aos países da América Latina, Schneider (2008, 2009) apontou a existência de uma forma específica de coordenação econômica no continente, por ele denominada Economia de Mercado Hierarquizada (*HME*). Ainda de acordo com o mesmo autor, a agenda de reformas liberais implementadas na região, ao longo da década de 1990, teria tentado, sem sucesso, estimular uma transição do modelo *HME* rumo à forma Economia de Mercado Liberal (*LME*), típica dos países anglo-saxões. Embora não tenha avançado na identificação e exame das instituições constituintes da variedade de capitalismo brasileira, os trabalhos de Schneider remetem à trajetória recente de um dos mais importantes atores institucionais do capitalismo brasileiro na segunda metade do século XX, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).<sup>96</sup>

Criado em 1952 como autarquia federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)<sup>97</sup> nasceu com a dupla missão de formular e implementar a política nacional de desenvolvimento econômico, numa era marcada pela supremacia da ideologia desenvolvimentista. Entre as décadas de 1950 e 1970, a instituição constituiu-se num dos pilares do modelo econômico vigente, sendo peça fundamental da estratégia de substituição de importações. Provendo vultosos investimentos nos setores de bens de capital e insumos básicos, colaborou decisivamente para viabilizar, no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o objetivo de completar a matriz industrial nacional, processo que levou à formação do mais complexo parque industrial da América Latina.

Inicialmente mais atuante nos investimentos de infraestrutura, o BNDES pôde dedicar-se com maior vigor às operações de financiamento do setor industrial privado a partir do surgimento de empresas estatais em áreas como energia (Eletrobras, em 1962) e telecomunicações (Telebrás, em 1972), preservando, contudo, o forte alinhamento com as diretrizes governamentais. Gradativamente, passou também a diversificar suas operações, com a expansão de seus negócios para o setor agropecuário e para o segmento de pequenas e médias

---

<sup>96</sup> Além do banco público, o “Sistema BNDES” é composto também por três subsidiárias: Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame); BNDES Participação S/A (BNDESPar), e BNDES *Limited*, com sede em Londres, que representa o braço de atuação internacional do banco.

<sup>97</sup> O “S”, de social, foi incorporado ao nome da instituição em 1982, por ocasião do Decreto-Lei Presidencial de 25/5, que delegou ao banco a gestão do então recém-criado Fundo de Investimento Social (Finsocial).

empresas. Fundamental neste processo foi a descentralização de suas atividades, com a abertura de escritórios regionais e criação de parcerias com uma rede de agentes financeiros credenciados por todo o país.

Na década de 1970 ocorreram importantes mudanças na estrutura do BNDES, com repercussões na dinâmica e no escopo de sua atuação. Em 1971 o banco teve seu *status* jurídico modificado para empresa pública, providência que lhe conferiu maior flexibilidade de gestão e liberdade nas operações de captação e aplicação de recursos. Posteriormente, com a criação de três subsidiárias para atuar no mercado de capitais, em 1974, o BNDES assumiu em definitivo sua conformação sistêmica, tornando-se também uma alternativa à capitalização de empresas brasileiras. As subsidiárias seriam fundidas em 1982, dando origem ao BNDESPar, que desde então centraliza a administração das participações acionárias do banco.

Com o acirramento da crise do desenvolvimentismo, ao final da década de 1980 tem início uma inflexão na trajetória do BNDES, movimento que Prates *et al.* (2000) relacionam a uma *crise de identidade* vivida pela instituição. Citando Currello (1998), os autores identificam uma natureza bidimensional no processo, abrangendo, por um lado, o esgotamento do modelo que justificara a própria criação do banco, cujas facetas mais aparentes seriam o desajuste fiscal, a vulnerabilidade externa e a aceleração inflacionária, e, de outro, o fortalecimento do discurso liberalizante e privatizante, que progressivamente vai ganhando espaço mesmo entre os técnicos e dirigentes da instituição.

Contudo, a crise econômica e a instabilidade política que marcam o governo de Fernando Collor retardam mudanças mais profundas que só viriam a se consolidar nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A partir da segunda metade da década de 1990, o BNDES assume um papel preponderante no projeto econômico conduzido pela coalizão conservadora encabeçada pela aliança PSDB-PFL, cuja ênfase recai nas estabilizações fiscal e monetária. O programa liberal do governo Fernando Henrique aposta na abertura econômica, na desregulamentação e numa agenda de privatizações sem precedentes para a retomada do dinamismo após a “década perdida”. O “novo” modelo almejava, de acordo com Gustavo Franco (1998), co-formulador do Plano Real e ex-presidente do Banco Central<sup>98</sup>, superar o *amplo quadro de decadência* do modelo baseado na substituição de importações (SI). Segundo ele, o único caminho possível para a retomada do desenvolvimento em bases

---

<sup>98</sup> Gustavo Franco presidiu o BC em duas ocasiões. A primeira delas, interinamente, entre dezembro de 1994 e janeiro de 1995, e a segunda, na fase crítica de consolidação da estabilização econômica, entre 1997 e 1999, quando o país experimentou sua mais grave crise cambial pós-Plano Real.

sustentáveis, sem *charlatanismo populista*, seria *justamente o processo de abertura, através de seus efeitos sobre o dinamismo tecnológico do país, que definirá os contornos básicos do novo ciclo de crescimento* (FRANCO, 1998: 122).

Por determinação do governo federal, o BNDES é nomeado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND)<sup>99</sup>, depositário legal das ações de empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização (PND)<sup>100</sup>. O papel delegado ao banco, contudo, vai muito além da gestão e assistência técnica ao processo de privatização de empresas federais e estaduais, incluindo também o financiamento das aquisições<sup>101</sup>. Com o fim das restrições ao capital estrangeiro, mesmo grupos internacionais puderam dispor de recursos para participar do PND, fato apontado pela oposição e por amplos setores da sociedade civil como completo desvirtuamento dos princípios que nortearam a criação da instituição. Concomitantemente, o BNDES ofereceu também linhas de crédito destinadas ao fortalecimento das empresas privatizadas e apoio aos setores mais atingidos pelas medidas de abertura econômica, além de financiamento a setores exportadores, confirmando seu alinhamento com os pontos basilares da estratégia de desenvolvimento do governo instalado desde 1995.

Apesar do papel destacado do BNDES no período, sua própria existência como entidade pública jamais deixou de ser questionada dentro da coalizão PSDB-PFL, evidenciando que a perspectiva ideológica imperante sobre o papel do Estado na economia – ou, mais precisamente, a ausência dele – seguia inabalada. O argumento central de seus opositores era de que a atuação do banco representaria um entrave à formação de um mercado de capitais e à expansão do crédito privado de longo prazo no país. Em 8 de março de 1999, num memorando de política econômica do Ministério da Fazenda, o governo explicitou suas intenções com relação ao futuro da instituição:

18. Com determinação, o governo dará continuidade à sua política de modernização e redução do papel dos bancos públicos na economia. [...] Ademais, o governo solicitou à comissão de alto nível encarregada do exame dos demais bancos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, **BNDES**, BNB e BASA) a apresentação, até o final de outubro de 1999, de recomendações sobre o papel futuro dessas instituições, tratando de questões como possíveis alienações de participações nessas instituições, fusões, vendas de componentes estratégicos ou transformação em agências de desenvolvimento ou bancos de segunda linha. Essas recomendações serão analisadas e decisões serão tomadas pelo Governo antes do final do ano,

<sup>99</sup> O FND foi criado pela Lei 9.491, de 1997

<sup>100</sup> O PND foi criado pela Lei 8.031, de 1990, revogada pela Lei 9.491, de 1997

<sup>101</sup> À época, o BNDES esteve no epicentro de um grave escândalo político durante a privatização do Sistema Telebrás, quando escutas telefônicas instaladas em suas dependências flagraram o presidente da instituição, André Lara Resende, o então ministro das Telecomunicações, Mendonça de Barros, e o próprio presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, discutindo um suposto favorecimento de um grupo privado no processo.

sendo que as determinações serão implementadas no decorrer do ano 2000.<sup>102</sup> (grifo nosso)

Contudo, o quadro de deterioração econômica que marca os últimos anos da gestão de Fernando Henrique Cardoso tem efeito devastador sobre seus índices de popularidade, minando o apoio político indispensável a movimentos mais ousados no programa de privatizações. Com a vitória da candidatura oposicionista de Lula, em 2002, a agenda liberal entra definitivamente em refluxo.

O novo governo decide recuperar o papel do BNDES<sup>103</sup> como principal indutor dos investimentos produtivos no país, reforçando-o com seguidos aportes de caixa que permitem ampliar seus desembolsos a níveis inéditos no período 2003-2010, direcionados principalmente a projetos de infraestrutura e setores econômicos priorizados pela política industrial<sup>104</sup>. A posse de um economista historicamente ligado ao ideário desenvolvimentista na presidência da instituição, Carlos Lessa, em janeiro de 2003<sup>105</sup>, sinaliza que o banco já se encontrava sob uma nova agenda. Em seu primeiro discurso, Lessa anuncia a intenção de resgatar a dimensão social da missão do BNDES, praticamente revogada no passado recente, integrando-a à esfera produtiva:

Enganam-se aqueles que veem na inclusão social apenas uma proposta legítima de justiça social. É isto e muito mais. É uma nova fórmula, central na construção de nosso futuro. É, simultaneamente, o atendimento a necessidades inadiáveis, geração de empregos e de espaços para a mobilidade e a ascensão social. [...] Pretendemos estudar e apoiar todo este novo vasto domínio organizacional chamado economia solidária”.<sup>106</sup>

Não obstante a manutenção dos fundamentos herdados na gestão econômica (câmbio flutuante, superávit primário e regime de metas de inflação), políticas públicas ativas de abrangência nacional vão sendo adotadas gradativamente nas áreas social, produtiva e de infraestrutura<sup>107</sup>, ratificando o espaço de atuação do BNDES no novo modelo de

<sup>102</sup> Disponível no sítio <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe02.asp>>. Acesso em 13/11/2011.

<sup>103</sup> O debate sobre o futuro do BNDES não foi encerrado com a posse do presidente Lula. Embora numa posição francamente minoritária, integrantes da equipe econômica do novo governo, liderados pelo então presidente do Banco Central, Henrique Meirelles (2003-2010), chegaram a defender explicitamente a transferência da gestão dos fundos administrados pelo banco para instituições financeiras privadas.

<sup>104</sup> Em 2009, o BNDES desembolsou R\$ 136,3 bilhões, alavancando 197,6 bilhões em investimentos por meio de 391 mil operações. Fonte: Síntese do *Balanço Brasil 2003 a 2010*. Brasília: MPOG, 2011. Também disponível em <<https://i3gov.planejamento.gov.br/coi>>.

<sup>105</sup> Carlos Lessa permaneceu à frente da instituição até novembro de 2004, quando foi substituído por outro economista de perfil desenvolvimentista, Guido Mantega, que deixou o cargo para assumir o Ministério da Fazenda em março de 2006. Até a posse de seu atual presidente, Luciano Coutinho, em maio de 2007, o BNDES esteve sob o comando de Demian Fiocca.

<sup>106</sup> Informe BNDES nº 167, fevereiro de 2003

<sup>107</sup> Além dos já citados Fome Zero e Bolsa Família, na área social, são exemplos a Política Industrial, Tecnológica

desenvolvimento, inclusive no que diz respeito ao combate às desigualdades sociais e regionais. Muito embora temas como crédito para micro e pequenas empresas e incremento dos investimentos em projetos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste já habitassem o planejamento corporativo do banco desde os anos 1990, no período 2003-2010 o volume de negócios direcionados a tomadores desse público atinge novos patamares, tanto em valores como em número de operações.

De acordo com o relato de Lastres *et al.* (2010), em sintonia com as diretrizes do novo governo o BNDES dá início a uma reformulação de suas ações de apoio à desconcentração regional de investimentos em meados dos anos 2000. Iniciativas como os Programas Nordeste Competitivo, Programa Amazônia Integrada, Programa de Apoio à Metade Sul do Rio Grande do Sul e Programa Centro-Oeste, que ofereciam condições especiais de juros, prazos e contrapartidas, são unificadas sob o novo Programa de Dinamização Regional (PDR), cujos critérios de elegibilidade são abertamente inspirados na metodologia que deu origem à tipologia da PNDR/MI. A fim de melhor adequar o pacote de incentivos, o banco introduziu algumas alterações em relação aos parâmetros da política nacional, sem contudo descaracterizar a essência do mapa tipológico. As principais adaptações foram: i) “municipalização” dos indicadores de renda e dinamismo para o universo das 49 aglomerações identificadas pelo estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*<sup>108</sup>; ii) subdivisão da faixa de “média renda” em outras duas (inferior e superior); e iii) não vedação do acesso de municípios de alta renda das regiões Norte e Nordeste às condições diferenciadas oferecidas pelo novo programa.

Sob o PDR, o banco vem oferecendo condições especiais nas linhas de financiamento de produtos como BNDES Finem (projetos de investimento de valor superior a R\$ 10 milhões), BNDES Automático (financiamento a projeto de investimento de valor até R\$ 20 milhões, caso o cliente seja micro, pequena, média ou “média-grande” empresa<sup>109</sup>, ou até R\$ 10 milhões, caso de clientes classificados como grande empresa), BNDES Limite de Crédito (crédito rotativo para o apoio a empresas ou grupos econômicos já clientes do BNDES considerados de “baixo

---

e de Comércio Exterior (Pitcel) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançadas pelo MDCI em 2004 e 2008, respectivamente, e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007.

<sup>108</sup> O estudo foi fruto de um projeto de pesquisa conjunto reunindo IPEA, IBGE e Unicamp, realizado em 1998. As 44 aglomerações citadas abrangem 379 centros urbanos brasileiros, representando mais de 47% do total da população do país. A justificativa do BNDES para esta providência foi evitar tratamento idêntico a municípios integrantes da mesma microrregião com realidades socioeconômicas muito díspares.

<sup>109</sup> Os limites adotados pelo banco para classificação do porte empresarial são baseados na receita operacional bruta, de acordo com os seguintes parâmetros: microempresas - até R\$ 2,4 milhões; pequenas empresas - R\$ 2,4 milhões até 16 milhões; média empresa - R\$ 16 milhões a 90 milhões; média-grande empresa - R\$ 90 milhões a 300 milhões; grande empresa - maior que R\$ 300 milhões.

risco”) e BNDES *Project Finance* (engenharia financeira suportada contratualmente pelo fluxo de caixa do próprio projeto, aceitando como garantia os ativos e recebíveis do empreendimento). Não são elegíveis setores como insumos básicos industriais (exceto para agropecuária e exploração florestal), comércio, serviços pessoais e infraestruturas de energia elétrica e de telecomunicações.

Se é fato que o valor total de investimentos do BNDES experimentou incremento recorde no período 2003-2010, os dados desagregados mostram uma tendência ainda mais significativa de acréscimo nos aportes quando consideradas apenas as regiões Norte e Nordeste. Em 2009, a participação de ambas sobre o total desembolsado pelo banco atingiu 24,4%, contra 11,4% apurados em 2003, percentual inclusive superior à contribuição dessas regiões para o PIB nacional, o que demonstra uma real desconcentração dos investimentos.

**Tabela 1 – Evolução das operações do BNDES nas regiões Norte e Nordeste**

(Preços de junho de 2010, atualizados pelo IPCA)

	2003	2009	Acréscimo
<b>Número de operações</b>	9,7 mil	50,4 mil	420%
<b>Desembolsos do banco (R\$)</b>	6 bilhões	36 bilhões (NE: 25 bi / N: 11 bi)	500%
<b>Investimentos alavancados (R\$)</b>	7 bilhões	65 bilhões	829%
<b>Participação no total de desembolsos do BNDES</b>	11,40%	24,40% (NE: 17% / N: 7,4%)	110%

Elaboração própria a partir de Lastres *et al.* (2010: 446) e Síntese do *Balanco Brasil 2003 a 2010*. Brasília: MPOG, 2011. Também disponível em <<https://i3gov.planejamento.gov.br/coi>>.

Outros movimentos recentes do BNDES no campo do desenvolvimento local/regional foram a criação da Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local (SAR), em 2007, e a instituição, no mesmo ano, do Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA), reunindo superintendentes de todas as áreas operacionais da instituição. SAR e CAR-IMA têm, entre suas principais atribuições, promover a articulação interna e externa em torno da temática, difundir uma visão sistêmica do desenvolvimento e propor novas políticas de apoio a APL e ao desenvolvimento

local e regional. Para comandar a nova secretaria, subordinada diretamente à presidência do banco, foi convidada a professora Helena Lastres, atuante pesquisadora da Redesist/UFRJ e colaboradora permanente do GT/APL baseado no MDIC.

Segundo Lastres *et al.* (2010), a nova postura do BNDES no campo das políticas regionais/territoriais seria fruto de uma reorientação em prol do conceito de desenvolvimento integrado, resultando numa estratégia de atuação focada em dois principais vetores: o entorno de grandes projetos e as regiões tradicionalmente menos atendidas pelo banco. No primeiro caso, o adensamento de APL de base territorial teria como objetivo “enraizar” o impulso externo ao desenvolvimento por meio do envolvimento do tecido produtivo local e da mobilização de capacidades endógenas. Trata-se de uma linha de ação plenamente consonante com as prioridades do governo federal, que chegou a constituir uma secretaria específica com o mesmo propósito no âmbito do MDS, em 2010<sup>110</sup>. A preocupação das autoridades refere-se aos impactos socioeconômicos potencialmente desagregadores gerados pelos investimentos federais em megaprojetos de infraestrutura, logística e energia, principalmente no âmbito do PAC.

Com relação ao segundo vetor de atuação, Lastres *et al.* (2010) informam que a meta do BNDES é aumentar sua presença em micro, meso e macrorregiões menos desenvolvidas, com foco na redução das desigualdades intra e interregionais. Para viabilizar esse intento, o banco conta com recursos de seu Fundo Social<sup>111</sup> e vem priorizando a construção de parcerias estratégicas com órgãos privados e públicos, o que inclui o apoio a programas de inclusão produtiva e geração de renda e o fortalecimento dos sistemas de planejamento e gestão nos níveis estadual e municipal. A opção pela descentralização pode ser considerada fruto da aprendizagem organizacional do BNDES nos anos recentes, uma vez que a primeira tentativa de fomentar empreendimentos coletivos de baixa renda diretamente, por meio do Programa de Investimentos Coletivos Produtivos (Proinco), em 2005, teve resultados limitados. Dada a baixa capilaridade e falta de familiaridade com a nova clientela, formada por microempreendedores com grande dificuldade de atender às exigências comuns a operações creditícias, o banco viu-se forçado a rever seu *modus operandi*, passando a valer-se de convênios com instituições como Sebrae e Banco do Brasil, entre outros.

---

<sup>110</sup> Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP), criada em janeiro de 2010 e transformada na Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza, em janeiro de 2011.

<sup>111</sup> Constituído com parte dos lucros anuais do banco, o BNDES Fundo Social foi criado para apoiar projetos de caráter social nas áreas de geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação e desportos, justiça, meio ambiente, desenvolvimento rural e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social.

Na vertente da redução das desigualdades regionais e promoção do desenvolvimento local, o BNDES vem financiando projetos voltados para APL de baixa renda, numa ação conjunta com governos estaduais. Desde 2009 até novembro de 2011 haviam sido publicados sete editais para seleção de propostas em seis estados da região Nordeste: CE (dois), PB, RN, BA, SE e AL<sup>112</sup>. A tabela abaixo discrimina o valor de cada um dos editais, o número de projetos apresentados e escolhidos, bem como a estimativa do número de famílias de baixa renda atendidas.

**Tabela 2 - Parcerias do BNDES com o poder público estadual**

UF	Valor do Edital (R\$ milhões)	Participação BNDES (R\$ milhões)	Famílias de Baixa Renda Atendidas	Projetos Apresentados	Projetos Selecionados
CE (I)	5,5	2,5	1.015	168	44
CE (II)	8,8	4	1.770	250	46
PB	15,5	7	660	108	33
RN	10,1	5	1.100	126	55
BA	24,2	11	1.200	700	60
SE	13,2	6	300	75	15
AL	5,5	2,5	300	68	15
Total	82,8	38	6.345	1.495	268

Fonte: SAR/BNDES.

Outras formas de apoio oferecidas pelo BNDES, também utilizando recursos de seu fundo social, incluem a realização de eventos de intercâmbio técnico e o patrocínio a estudos e pesquisas, como a já mencionada análise do mapeamento e das políticas para APL, realizada pela Redesist. Trata-se de um leque de iniciativas com grande potencial para gerar e difundir conhecimentos exploratórios no campo das políticas de desenvolvimento territorial.

A crescente importância que o BNDES parece conferir a tópicos que povoam o debate atual sobre desenvolvimento foi ratificada no documento que formaliza seu planejamento corporativo para o período 2009-2015, quando o banco definiu quatro *Temas Transversais* que passam a constituir desafios permanentes. Além da *inovação* e do *desenvolvimento*

<sup>112</sup> Encontram-se em fase de negociação ações similares nos estados do MA, PE, SC, PR e RS.

*socioambiental, o desenvolvimento local e regional e o desenvolvimento no entorno de projetos* passaram a integrar sua missão institucional, na perspectiva de tornar indissociáveis o progresso econômico e o combate a todas as formas de desigualdade. Tal postura indica abertura para envolvimento com novas temáticas, sem prejuízo da promoção de articulações inovadoras com atores sociais historicamente distantes de seu cotidiano. Ao invés de fechar-se e resistir a mudanças, o banco tem demonstrado a intenção de desenvolver novas competências frente às transformações identificadas no atual paradigma produtivo.

De toda forma, os esforços do BNDES no sentido de alinhar sua ação em prol do desenvolvimento regional/local a de outros órgãos de distintos níveis de governo mostram-se ainda mais louváveis quando consideradas sua autonomia de gestão e flexibilidade organizacional, características que poderiam estimular um “insulamento” em relação à administração direta, algo que de forma alguma foi detectado. Pelo contrário, entre as organizações gestoras das políticas e programas pesquisadas é possível apontar o banco como o mais comprometido com a coordenação de ações, tanto no que diz respeito a evitar sobreposições quanto a buscar sinergias com outras instituições públicas e privadas, além do já mencionado compromisso com a geração e difusão irrestritas de novos conhecimentos num campo de estudos ainda pouco consolidado. A postura do BNDES foi, ressaltado, um ponto consensual positivamente destacado pelos dirigentes dos demais programas e políticas pesquisados. Com relação ao Territórios da Cidadania, Soriano (2010: 39) relatou que o banco tem demonstrando flexibilidade para adaptar suas exigências à realidade socioeconômica das populações atendidas, permitindo assim aportar recursos relevantes no escopo da matriz de ações do programa. Para Garcia (2011: 31), é louvável a sensibilidade que o banco vem demonstrando no trato com beneficiários de operações de microcrédito, apesar da cultura organizacional historicamente centrada na gestão de grandes investimentos. Ele aponta, contudo, a necessidade de rever a rigidez das normas que regulam as operações do banco, a seu ver injustificáveis em face de sua natureza pública. Na visão de Ferreira (2010: 59 e 60), a desconcentração espacial de investimentos observada nos últimos anos seria fruto da adoção de uma nova perspectiva regional que gradualmente estaria sendo incorporada ao padrão de atuação do BNDES, o que colaboraria para o fortalecimento da PNDR. Já Gandini (2011: 6) mencionou o empenho pessoal demonstrado pelo presidente da instituição, Luciano Coutinho, em fortalecer a atuação do GT/APL e os Núcleos Estaduais por meio da disseminação de estudos e pesquisas como as realizadas pela Redesist. A propósito, o empreendedorismo institucional de Luciano Coutinho foi destacado de forma unânime por estes dirigentes, que o

apontaram como grande responsável pelas transformações em curso no banco.

Mais recentemente, por ocasião do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, o BNDES reafirmou seu alinhamento às grandes diretrizes do governo federal, anunciando a criação de um novo instrumento de apoio à interação entre micro e pequenos arranjos produtivos locais, cujo objetivo será incentivar compras diretas entre produtores e fornecedores locais. Por meio da SAR, o banco comprometeu-se ainda com uma ampla agenda interinstitucional voltada para a inclusão produtiva, prevendo não apenas o aprofundamento das ações em curso, mas a criação de novas políticas e mecanismos de estímulo à geração de emprego e renda.

#### 4.7 Considerações gerais sobre a dimensão territorial na agenda brasileira para o desenvolvimento

Como qualquer amostra, o conjunto de políticas e programas selecionados para compor esta tese representa um recorte arbitrário de um universo bem mais amplo. Nesse sentido, cabe tecer alguns comentários adicionais a fim de não perder de vista os limites da contribuição pretendida diante de uma realidade significativamente mais complexa.

De acordo com a visão aqui adotada, a abundância de iniciativas formuladas sob a perspectiva territorial no país, em seus três níveis de governo, é fortemente influenciada pela crise do desenvolvimentismo e pelos rumos do debate internacional pós-fordista. Distinto do enfoque tradicional das intervenções regionais formuladas desde a década de 1950, cujo alvo era a desigualdade no padrão do crescimento econômico, o discurso contemporâneo preconiza a adoção de políticas direcionadas a novas escalas (micro, meso, metropolitana, rural, urbana) como cerne da própria estratégia de desenvolvimento emergente, supostamente inovadora também em sua capacidade de integrar as dimensões econômica e social.

As entrevistas com dirigentes e especialistas permitiram esboçar um interessante quadro referencial sobre a natureza e o alcance desse movimento em nossa agenda pública. De acordo com Araújo (2011: 21) e Ferreira (2010: 24), a abordagem territorial estaria sendo crescentemente adotada em função da desproporção entre a dimensão dos desafios colocados e a capacidade de resposta do Estado. Considerando que a complexidade dos problemas socioeconômicos é acentuada pela diversidade continental que caracteriza o país, os autores chamam a atenção para a inadequação do padrão setorial e disperso da atuação governamental, reflexo de nosso modelo político-institucional. Nesse contexto, em consequência de um

processo de aprendizagem organizacional/institucional, o território teria sido percebido como *locus* privilegiado para integração e aprimoramento das ações. Por causa disso, além das clássicas políticas regionais explícitas estaríamos testemunhando a ascensão de novas abordagens, setoriais ou integradas, cujo traço distintivo residiria na capacidade de dialogar com as idiossincrasias do território.

Crispim Moreira (2011: 11) aponta a busca pela interdisciplinaridade como origem de dois movimentos distintos de incorporação da perspectiva territorial. No primeiro grupo de iniciativas encontraríamos *políticas territorializadas*, configurando tentativas *ex-post* de promover a integração da ação pública no local de intervenção, estratégia, a seu ver, fadada a reproduzir o padrão ineficiente e fragmentado da ação pública. O modelo alternativo, segundo ele realmente inovador, consistiria na *territorialização de políticas*, resultando na subordinação, *ex-ante*, de qualquer curso de ação ao planejamento territorial.

Já Galvão (2011:27), refletindo sobre os desafios do rompimento da lógica setorial das políticas públicas, considera que a missão da PNDR estaria cumprida quando fossem criadas as condições objetivas para seu desaparecimento, subsumida pela congregação das ações dos *vários escaninhos governamentais* sob um *verdadeiro planejamento territorial*. Sua avaliação, contudo, não é otimista em relação ao horizonte temporal necessário para uma transformação dessa magnitude, uma vez que o grau de comprometimento com a nova perspectiva seria ainda bastante questionável.

De fato, a postura vacilante do governo federal com relação ao debate regional/territorial pôde ser notada em alguns movimentos contraditórios no âmbito do planejamento e coordenação da ação pública. Apesar de a redução das desigualdades regionais ter sido contemplada entre os megaobjetivos do PPA 2004-2007, uma proposta bem mais ousada de territorialização esteve em pauta na ocasião, contudo sendo descartada<sup>113</sup>. Apresentada pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (SPI/MPOG), a iniciativa pretendia institucionalizar instrumentos de mediação e pactuação voltados para a conciliação do *desenvolvimento territorial (endógeno)* com a *territorialização do desenvolvimento (projeto nacional)*. Segundo o documento que sintetiza a proposta, o objetivo seria alcançado por meio da implementação, acordada entre os entes federados, de programas e ações selecionados a partir de demandas sociais. A estratégia previa inicialmente a realização de projetos-piloto em Territórios Rurais do MDA, a fim de aproveitar

---

<sup>113</sup> PPA 2004-2007 - Pactos para a Gestão Territorial Integrada. Brasília: SPI/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.

os canais de interlocução e os instrumentos de articulação já disponíveis. Uma vez consolidado, o modelo deveria permitir a sincronização dos instrumentos de orçamentação e planejamento nos três níveis, viabilizando assim planos plurianuais de desenvolvimento territorial integrado e sustentável. A iniciativa, contudo, não angariou o apoio necessário para prosperar.

Entre 2006 e 2007, por ocasião dos preparativos para a elaboração do PPA do período seguinte (2008-2011), nova tentativa de internalizar o debate territorial foi levada a cabo pela SPI/MPOG, desta feita sob orientação de uma instituição externa, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)<sup>114</sup>, contratado com a finalidade de elaborar um grande estudo sobre a *dimensão territorial do planejamento*. De acordo com a avaliação da própria secretaria, sua missão institucional de assegurar a eficiência, eficácia e efetividade da ação pública exigiria o enfrentamento de vários obstáculos já identificados.

[...] alguns dos principais desafios colocados são o isolamento e a fragmentação da ação governamental no território – o que resulta na sobreposição de ações, tanto entre os diversos órgãos da esfera federal quanto entre os três níveis de governo, e na pulverização de recursos orçamentários. Contudo, planejar, orçar e gerir a ação pública a partir de uma perspectiva territorial não é uma tarefa simples, requer, dentre outras coisas, um “diagnóstico” compartilhado por parte dos atores governamentais acerca dos principais problemas enfrentados pelo país, bem como da sua distribuição e configuração em termos espaciais, e uma estreita articulação intra e intergovernamental nas ações de enfrentamento daqueles problemas<sup>115</sup>.

Os principais resultados do trabalho do CGEE foram publicados em 2008, compondo sete volumes que abrangem uma extensa e detalhada análise sobre várias dimensões sociais e econômicas da vida nacional<sup>116</sup>. Do ponto de vista metodológico, foram adotadas duas escalas de regionalização, sendo uma macrorregional e outra sub-regional. A definição dos recortes levou em conta os processos históricos de formação nacional e as identidades socioculturais, bem como as conexões e relações oriundas dos sistemas e redes urbanos. A proposta subjacente à nova regionalização é torná-la referência para uma ampla rearticulação nas esferas pública (intra e intergovernamental) e privada, com desdobramentos nos padrões de relacionamento entre ambas.

Partindo de uma visão estratégica nacional de horizonte relativamente longo (2027), principalmente quando considerados os parâmetros de planejamento vigentes, é proposto um

---

<sup>114</sup> O CGEE dedica-se a estudos estratégicos em ciência, tecnologia e inovação. Qualificado em 2002 como organização social (OS), sua agenda de atividades inclui ações previstas no contrato de gestão firmado com o MCT, órgão supervisor, bem como trabalhos desenvolvidos para outras instituições, com as quais mantém contratos administrativos.

<sup>115</sup> SPI/MPOG. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=181&sec=10>>. Acesso em 1/12/2011.

<sup>116</sup> Os estudos estão disponíveis em arquivos de formato pdf, em <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=181&sec=10>>. Acesso em 1/12/2011.

novo perfil de atuação pública, tomando a organização territorial como fator estruturante. Nessa perspectiva, a distribuição espacial dos investimentos federais deveria subordinar-se ao equilíbrio da dinâmica socioeconômica sobre o território. O estudo projetou a trajetória futura de 42 temas e setores, escolhidos entre aqueles supostamente mais influentes sobre o ordenamento territorial brasileiro. A discussão foi desdobrada em um conjunto de escolhas estratégicas que representariam prioridades e propiciariam *arbitragens técnicas e políticas* comprometidas com imperativos globais identificados. Tais *escolhas estratégicas* foram materializadas em investimentos de infraestrutura e serviços selecionados para compor uma *Carteira de Investimentos*. À época, o então secretário de planejamento e investimentos estratégicos do MPOG, Ariel Pares, manifestara a intenção de debater os resultados do estudo com os secretários estaduais de planejamento, retomando princípios da proposta de pactuação territorial lançada no PPA anterior:

Queremos criar a possibilidade de montar um pacto federativo em torno dos investimentos estratégicos previstos na carteira. [...] O estudo será a base para a negociação em torno do que é estratégico para estados e governo federal. Queremos um desenvolvimento que inclua os que estiveram fora até aqui.<sup>117</sup>

Não obstante o nível de sofisticação técnica e da *expertise* dos profissionais envolvidos na coordenação de cada um dos módulos que compôs o estudo completo, o planejamento governamental para o quadriênio seguinte passou ao largo das principais propostas. Na opinião de Galvão (2011), coordenador dos trabalhos pelo CGEE, uma combinação de dois fatores teria levado à inocuidade da iniciativa. Em primeiro lugar, pontua ele, o cronograma do estudo teria sido sobrepujado pelos debates internos que levaram ao lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em janeiro de 2007. Com uma previsão de investimentos da ordem de R\$ 500 bilhões para o período 2007-2010, o novo programa centralizou a retomada dos investimentos públicos sob uma perspectiva autônoma, delineando um conjunto de prioridades que passou a compor o cerne da nova agenda governamental. Tal descolamento entre o estudo e as prioridades políticas do governo teria sido agravado, ainda na visão de Galvão, pelo alijamento da SPI/MPOG do processo de formulação do PAC. O isolamento do órgão patrocinador da iniciativa confirmou-se com a substituição do titular da secretaria pouco após o lançamento do novo programa, ainda no primeiro semestre de 2007.

A propósito da relevância conferida à dimensão territorial na nova abordagem adotada pelo governo, Galvão (2011) chama a atenção para algumas conclusões do CGEE no que se

---

<sup>117</sup> Disponível em <[http://www.cgee.org.br/noticias/viewBoletim.php?in\\_news=614](http://www.cgee.org.br/noticias/viewBoletim.php?in_news=614)>. Acesso em 3/12/2011.

refere aos impactos do PAC sobre a dinâmica macrorregional de curto, médio e longo prazos. De acordo com simulações econométricas realizadas a partir da carteira preliminar do novo programa, os efeitos sobre a desigualdade regional seriam praticamente neutros, tornando-se negativos com os aportes voltados para a exploração do petróleo da camada pré-sal. Por essa razão o estudo previa uma série de ajustes na carteira de investimentos, a serem efetuados já a partir de 2012.

Constatações sobre o potencial concentrador do PAC foram apresentadas também pelo IPEA, que numa publicação lançada em 2009 sob o título *Brasil em Desenvolvimento – Estado, Planejamento e Políticas Públicas*, analisou o desenho, execução e alcance de uma série de políticas, programas e ações postos em marcha no período recente<sup>118</sup>. De acordo com a avaliação do órgão, a desagregação dos investimentos previstos por unidade da federação demonstraria uma dissonância do programa com os critérios da PNDR, haja vista que o maior volume de recursos seria direcionado a regiões mais desenvolvidas, incluindo os estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

A publicação estendeu a análise da compatibilidade da política nacional às ações de outros órgãos setoriais do governo, por entender que

Além do MI, outros ministérios são responsáveis pela execução de programas orientados para o desenvolvimento regional. Entre estes, apenas para citar alguns, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Turismo (MTur), o Ministério das Minas e Energia (MME), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), entre outros, além de demais órgãos do governo federal. (pg. 384 e 385)

Consideradas as atuações do MI, MMA, MDA e MDS no período compreendido entre 2005 e 2008, os dados apurados mostraram um quadro nada alvissareiro. No MI, órgão gestor da política nacional e principal protagonista do enfrentamento das desigualdades regionais e sub-regionais no país, o IPEA salienta a diminuta parcela de recursos destinada aos programas de caráter tipicamente regional no orçamento total do ministério<sup>119</sup>, o que traduziria falta de *status* e conseqüente incapacidade de alavancar a visibilidade requerida para a conquista de um *efetivo espaço na agenda central do governo federal* (p. 389). Além da dotação insuficiente, pesaria ainda contra a atuação do órgão a baixa execução orçamentária registrada no período,

<sup>118</sup> A obra, dividida em cinco partes e trinta capítulos, dá seqüência à série *Brasil: o estado de uma nação*, integrando o projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*. Os desequilíbrios regionais e o papel da PNDR foram abordados no capítulo treze, terceira parte (pp. 377 a 403).

<sup>119</sup> O IPEA inclui neste grupo os programas Promover, Conviver, Promeso, Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, Desenvolvimento Sustentável do Pantanal e Desenvolvimento Macrorregional Sustentável.

principalmente no biênio 2007-2008, quando o percentual cai a 17,4% frente a uma média de 56,7% nos dois anos anteriores. Com relação ao MMA, mesmo reconhecendo as especificidades das iniciativas conduzidas pela pasta, são citadas a presença de diretrizes divergentes da PNDR e a baixíssima execução (13%) em relação à dotação fixada, colocando em questão a real prioridade conferida ao tema.

As atuações do MDA e MDS recebem avaliações mais favoráveis no documento do IPEA, ainda que com ressalvas. No primeiro, apesar da alta participação da região Sul do país no volume total de crédito concedido pelo Pronaf, é apontada a grande coincidência territorial dos investimentos feitos pelo Pronaf e PTC em áreas prioritárias da PNDR. Adicionalmente, são citados o percentual de execução orçamentária bem superior ao MI e MMA, atingindo 56% no quadriênio, apesar da acentuada queda verificada desde 2007, e o aumento de 36% nos recursos do Pronaf direcionados às regiões Norte e Nordeste, numa comparação envolvendo os períodos 2006-2007 e 2000-2001. Já a análise do MDS limitou-se à avaliação positiva do Programa Bolsa-Família (PBF), que representa 90% do orçamento total dos programas do ministério (R\$ 11,9 bilhões em 2008). Segundo o instituto, a convergência do PBF com as diretrizes regionais da PNDR seria constatável pela grande concentração de beneficiários do programa nas microrregiões classificadas pela política como estagnadas e de baixa renda.

As observações da publicação do IPEA em relação às atuações do MDA e MDS colocam em relevo um aspecto pouco explorado na literatura, que é o impacto das políticas horizontais sobre as dinâmicas territoriais. Considerando que o modelo de produção e consumo de massas que orientou os dois mandatos do presidente Lula lançou mão de uma série de medidas direcionadas à ampliação do poder aquisitivo de famílias mais carentes, incluindo aumentos reais no salário mínimo, formalização do mercado de trabalho, ampliação das transferências de renda e expansão do microcrédito, entre outras, regiões e sub-regiões com padrões socioeconômicos inferiores à média nacional colheram benefícios proporcionalmente superiores ao conjunto do país. De acordo com o IBGE, Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram taxas de crescimento superiores às das demais regiões entre 2002 e 2008, aumentando a participação conjunta no PIB nacional de 26,5% para 27,4%<sup>120</sup>. Maior beneficiária das medidas anticíclicas de estímulo ao mercado interno adotadas pelo governo durante a grave crise de 2008-2009, a região Nordeste fechou o ano de 2010 ostentando indicadores de dinamismo econômico de dois dígitos, o chamado “crescimento chinês”, no

---

<sup>120</sup> Centro-Oeste e Norte responderam por 0,4% cada, e o Nordeste, por 0,1%. Fonte: *Contas Regionais do Brasil 2004-2008*. Rio de Janeiro: IBGE, Contas Nacionais nº 32, 2010

comércio varejista (12,5%) e na indústria de transformação (10,4%), com previsão de manutenção das taxas em níveis superiores à média nacional para 2011<sup>121</sup>. Ainda que o impacto das políticas de renda sobre a desigualdade regional nos anos recentes não seja totalmente conhecido, a realidade é que os benefícios eleitorais foram suficientes para garantir o triunfo das candidaturas situacionistas por larga margem nas regiões Norte e Nordeste, tanto em 2006, com a reeleição de Lula, quanto em 2010, com a vitória de Dilma Rousseff.

Essa constatação não tem como objetivo relativizar os efeitos negativos do alastramento aparentemente desordenado de iniciativas territoriais/regionais, ou tampouco minimizar a responsabilidade do nível central nesse processo. Registre-se, a propósito, que avaliações com resultados similares aos das do IPEA têm se acumulado nos últimos anos, muitas vezes sob patrocínio de órgãos oficiais, eliminando a possibilidade de desconhecimento do quadro por parte do governo federal. Em 2006, com apoio do Ministério da Integração, foi realizada a pesquisa que até o momento colheu as evidências mais contundentes de fragmentação nesse campo de políticas públicas. Os trabalhos foram conduzidos pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), vinculado à Cepal, em conjunto com a *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ*, agência alemã de cooperação técnica, no âmbito do programa *Modernização do Estado, desenvolvimento produtivo, e uso sustentável dos recursos naturais (GER/04/002)*. De acordo com Kelson Senra, responsável pela divulgação dos resultados referentes ao Brasil em duas diferentes publicações<sup>122</sup>, o estudo fez parte de um conjunto de investigações exploratórias procedidas simultaneamente em dez países da América Latina e do Caribe. O período examinado, do início da década de 1990 até 2003, foi definido em função das reformas políticas e econômicas ocorridas na maioria dos países dessas regiões. A pesquisa buscou verificar hipóteses apontadas pelo Ilpes referentes a temas como discurso público favorável ao Desenvolvimento Econômico Territorial (DET); universo das políticas públicas relacionadas ao DET; prática institucional das políticas públicas setoriais; prática institucional das políticas públicas territoriais; e autonomia e possibilidades de protagonismo territorial. O conceito Desenvolvimento Econômico Territorial (DET) foi definido como *a capacidade de uma sociedade local formular propósitos coletivos de progresso material, equidade, justiça social e sustentabilidade, e mobilizar recursos para sua*

---

<sup>121</sup> Boletim Regional do Banco Central – Nordeste. Brasília, janeiro de 2011.

<sup>122</sup> Realizada entre maio e agosto daquele ano, a pesquisa teve seus resultados preliminares apresentados no Boletim Regional nº 4 do MI (maio/agosto de 2007). O mesmo autor assinou o estudo completo, publicado em fevereiro de 2010 pelo Ilpes/Cepal. O documento completo encontra-se disponível em <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/38883/P38883.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xslt>>. Acesso em 5/12/2011.

*obtenção*. Com base nessa terminologia, foram investigadas iniciativas dos três níveis de governo nos estados do AC, BA, CE, MG, MS, RS e SC. Além das ações consideradas explicitamente territoriais (são citados, no nível federal, Promeso, Pronat e Consad), o escopo da pesquisa incluiu também políticas de outros recortes, como as de fomento a atividades produtivas, sociais e de infraestrutura, em função do reconhecimento da importância de algumas ações setoriais para o desenvolvimento econômico do território.

Quanto aos resultados, a primeira constatação foi a mudança da abordagem macrorregional clássica em direção a novas perspectivas, como os eixos de desenvolvimento e as ações de desenvolvimento local e territorial, propiciando inúmeras iniciativas estaduais e municipais nesse campo. Entre as medidas que confirmariam a nova postura dos governos estaduais foram citadas a descentralização da gestão, o apoio e fomento a novos investimentos privados e a elaboração de planos de desenvolvimento. Contudo, foi igualmente detectada a resiliência de práticas clientelistas e incentivos fiscais desproporcionais, além da incapacidade de prover infraestrutura necessária ao setor produtivo. No que diz respeito aos municípios, o estudo chamou a atenção para a influência do porte na capacidade de ação, ressaltando as limitações de recursos financeiros, técnicos e administrativos. Apesar de reconhecer avanços na atuação dos entes subnacionais, aspectos negativos como desarticulação, descontinuidade e baixa capacidade de resposta às demandas apresentadas foram registrados.

No nível federal, o quadro apurado não se mostrou muito diferente no que se refere à persistência de grandes problemas e desafios em meio a alguns avanços. A mais séria advertência foi direcionada à PNDR, por não apontar os instrumentos capazes de viabilizar a integração de esforços verticais (federativos) e horizontais (setoriais) necessários à nova abordagem multiescalar preconizada<sup>123</sup>. O governo federal foi criticado ainda pela sua inaptidão em fazer valer seu papel de coordenador das ações federativas, requisito considerado indispensável à maior efetividade das políticas de desenvolvimento territorial. Paradoxalmente, embora as entrevistas com os principais atores tenham apontado a capacidade de coordenação como um fator crítico para o sucesso da perspectiva DET, o quadro real aferido pela pesquisa foi de grave fragmentação, sobreposição de ações e “concorrência institucional”, nos três níveis.

A investigação conclui que o universo das políticas e instituições públicas que tratam de DET no Brasil é amplo e descoordenado, com várias iniciativas sobrepostas, desarticuladas e concorrentes, dos três entes federados, mesmo quando se trata de analisar somente aquelas políticas que promovem o desenvolvimento associado ao território. Os programas federais das mesorregiões e

---

<sup>123</sup> Não há referências no texto às inovações propostas no âmbito da PNDR fase II.

dos territórios rurais sustentáveis, por exemplo, têm objetivos similares e atuam de maneira sobreposta em vários territórios. Na leitura da pesquisa, o plano plurianual, as câmaras de políticas da Casa Civil, e o Comitê de Assuntos Federativos, principais instituições federais responsáveis pela articulação das políticas para o DET, nas duas direções em que são demandadas, horizontalmente, entre áreas setoriais, e verticalmente, entre entes federados, não conseguem responder à questão. Da mesma forma, estados e municípios também não primam pela articulação setorial e federativa das ações públicas. (SENRA: 2010, 100)

Com relação às alternativas disponíveis para reversão desse cenário, o documento do Ilpes propõe a formulação de uma Política de Desenvolvimento Econômico Territorial, cuja principal missão seria viabilizar a integração necessária, suprimindo as lacunas da PNDR. Entre as medidas específicas sugeridas encontram-se a introdução de uma classificação das políticas de DET por categorias, nos moldes utilizados pela pesquisa (territoriais, de fomento a atividades produtivas, sociais e de infraestrutura); o fortalecimento de novas instituições territoriais; a reformulação das atuais instâncias responsáveis pela coordenação federativa; maior intercâmbio de experiências; e o aumento da participação social em todas as etapas deliberativas das políticas de DET.

Uma questão fundamental mencionada por Senra no artigo preliminar de 2007 será aqui retomada por constituir elemento central na abordagem privilegiada por esta tese. Nos termos do autor,

[...] programas que pretendem uma ampla representação de determinado território e buscam a articulação das ações setoriais, sob a orientação de planos desenhados nas **instituições organizadas com seu apoio**, na prática, sobrepõem ações similares, promovem **instituições “concorrentes”**, e, cada um deles, responde apenas pelos **interesses de grupos específicos** [...]. (SENRA, 2007: 9, grifos nossos)

E ainda, sinalizando os limites da investigação conduzida,

É importante reconhecer, todavia, que a articulação das políticas públicas, como forma de promover o Desenvolvimento Econômico Territorial, é um processo **muito mais complexo** do que foi possível apurar ou concluir a partir dessa primeira pesquisa exploratória promovida por Ilpes/Cepal. É fundamental que tanto as políticas quanto as instituições públicas reconheçam as **contradições entre classes e grupos sociais presentes nos territórios** e adotem uma clara postura favorável ao desenvolvimento, objetivando garantir “progresso material, equidade, justiça social e sustentabilidade”. Certamente, cabe o amadurecimento do conceito de DET e a realização de outras pesquisas e reflexões teóricas e metodológicas que venham a aprofundar os estudos sobre o tema. (SENRA, 2007: 14, grifos nossos)

Observa-se que o autor tece considerações sobre aspectos políticos subjacentes à dinâmica das iniciativas analisadas, colocando em relevo a influência dos interesses concretos envolvidos e a dimensão institucional dos desafios detectados, concluindo pela pertinência de

uma agenda de pesquisas voltada para tais temas.

Embora haja uma inegável contribuição proporcionada pela pesquisa num campo onde os conhecimentos ainda são escassos, cabem alguns questionamentos sobre as conclusões apresentadas. O estudo responsabilizou as fragilidades internas da PNDR pelo insucesso do governo federal na implantação de um novo modelo de desenvolvimento regional/territorial para o país, chegando a propor sua substituição por uma *política nacional de desenvolvimento territorial*. Entretanto, a análise da trajetória da PNDR em sua curta existência revelou a presença de inúmeros fatores político-institucionais opondo-se a sua efetivação, o que sugere que seus resultados limitados devem-se muito mais a causas externas do que a eventuais deficiências de formulação. Sem o enfrentamento das questões substantivas que concorreram para que a PNDR não se consolidasse como política de Estado, não há razão para supor que uma nova iniciativa viesse a lograr êxito onde aquela fracassou. Evidências de que as resistências não estariam restritas à atuação do MI ou ao escopo de sua política nacional puderam ser observadas nas tentativas frustradas do MPOG de incorporar a dimensão regional/territorial no processo de planejamento de longo prazo. Para além do juízo de valor sobre a qualidade das propostas rejeitadas, o que parece em questão é a validade do postulado de que políticas públicas não são simples materializações de ideias, por melhores que estas sejam. *Policy requires politics.*

## Capítulo 5 - Considerações Finais

Após ser praticamente banida do debate político e acadêmico no passado recente, a questão regional foi reintroduzida na agenda pública com a posse do presidente Lula, em 2003. Cumprindo o previsto no programa de governo petista, foi apresentada à sociedade para discussão, ainda em seu primeiro ano de mandato, uma proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a PNDR.

Conduzida por uma equipe experiente e de sólida formação acadêmica, a PNDR foi concebida no sentido contrário à estratégia de *eixos de desenvolvimento* adotada na gestão anterior, uma vez que sua prioridade não é o reforço a potencialidades territoriais já instaladas. A política tampouco almejou reproduzir pura e simplesmente o paradigma uniescalar centrado em grandes investimentos, predominante nos círculos políticos e acadêmicos desde o século passado. A inflexão pretendida tem como base a combinação do combate às históricas desigualdades regionais com o estímulo às potencialidades locais originárias da vasta diversidade do território brasileiro, buscando estabelecer um diálogo com o debate contemporâneo sobre desenvolvimento na era da globalização. Formulada numa perspectiva multiescalar, a PNDR foi apresentada por seus formuladores como instrumento capaz de permitir nexo às iniciativas de recorte sub-regional que se multiplicaram nas últimas décadas, reduzindo assim os riscos de fragmentação embutidos nas soluções *localistas* e em disputas fratricidas pela atração de investimentos, do tipo *guerra fiscal*.

Contudo, a despeito de responder a demandas históricas e receber boa acolhida inicial por parte de importantes segmentos políticos e sociais, a PNDR teve sua consolidação prejudicada por uma série de obstáculos estruturais e conjunturais. No primeiro grupo somaram-se novas e antigas resistências, envolvendo interesses políticos e econômicos de complexo equacionamento, incluindo fatores inerentes à estruturação e funcionamento do Estado brasileiro. Algumas das mais importantes inovações previstas pela PNDR, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e a Política Nacional de Ordenamento Territorial, não obtiveram o apoio necessário, demonstrando a ausência de consenso político justamente no momento em que foram acionadas arenas mais complexas, potencialmente redistributivas. Considerando que desde o redesenho do pacto federativo pós-Constituição de 1988 os estados tornaram-se atores influentes na coordenação de políticas e no trâmite de proposições legislativas afetas a seus interesses, o subdimensionamento de suas representações

nas instâncias de pactuação e deliberação da PNDR seguramente colaborou para agravar as dificuldades já existentes, quando não estimulou novos dissensos. A segunda fase da PNDR, denominada *fase II* e ainda a ser deslanchada, reconhece tal lacuna, propondo-se a enfrentá-la com a implantação de um sistema nacional. Entre as principais inovações pretendidas encontram-se justamente o reequilíbrio dos espaços de representação federativa e um novo *mapa da elegibilidade*, menos restritivo, presumivelmente capaz de ampliar a base de apoio à iniciativa.

Somadas a tais perturbações, questões ligadas ao funcionamento do governo federal exerceram forte impacto negativo sobre a trajetória da PNDR, a começar pela fragilidade organizacional demonstrada pelo MI, que, carente de quadros técnicos e historicamente envolvido em acusações de clientelismo e corrupção, pouco colaborou para a superação das adversidades. Com o afastamento definitivo de empreendedores institucionais como a secretária Tânia Bacelar e o ministro Ciro Gomes, a pasta viu seu capital político esvanecer e retrocedeu ao *status* desprestigiado que caracterizou sua história recente, tornando-se novamente moeda de troca para composição da base do governo. Inviabilizado como coordenador intersetorial até mesmo no nível federal, o MI assistiu a seguidos episódios nos quais o núcleo decisório demonstrou flagrante desinteresse em internalizar a dimensão territorial na ação pública, inclusive com a desautorização de inovações patrocinadas no âmbito do MPOG, órgão responsável pela gestão estratégica e macrocoordenação da ação governamental. Sintomático também foi o fato de a Casa Civil jamais ter exercido o necessário papel coordenador/mediador em relação aos demais órgãos, mesmo sendo legalmente designada protagonista da instância máxima da política, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional.

Se tivesse se afirmado como política de Estado, a PNDR teria boas chances de exercer o papel central pretendido, ao articular o conjunto de experiências vigentes em torno de critérios e instrumentos de intervenção coerentes, caracterizando uma estrutura de governança descentralizada, mas submetida a princípios e diretrizes comuns. Contudo, as evidências colhidas por esta tese apontam para uma realidade bastante diferente. Dadas as resistências internas e externas, o hiato entre formulação e implementação mostrou-se de difícil superação para a política, que se viu privada de instrumentos indispensáveis à sua viabilização nos moldes pretendidos. Destituída de recursos materiais e de poder essenciais, a PNDR enfrentou um desafio conjuntural que se mostrou incontornável: a concorrência institucional de uma nova geração de programas orientados pela dimensão territorial nos três níveis de governo,

desenhados de acordo com lógicas próprias e atendendo a públicos-alvo específicos. Esvaziada, a política tornou-se apenas mais uma entre as inúmeras iniciativas vigentes.

Embora restrita, no momento, ao campo das conjecturas, uma questão que se coloca é se o êxito na constituição de uma estrutura de governança poderia colaborar para a superação, ao menos parcial, de resistências estruturais à PNDR, uma vez que esta veria sua legitimidade consideravelmente fortalecida. Considerando a revisão dos rumos por que passa a política, trata-se de um momento propício para reflexões dessa ordem. Entre as implicações de uma resposta positiva encontra-se a necessidade de algum nível de reorientação estratégica, no sentido de priorizar o consenso interno antes de qualquer embate no *front* externo. Não seriam poucas as dificuldades de uma pactuação de tal magnitude, empreitada que exigiria grande abertura à negociação e demandando a constituição de instâncias realmente representativas dos interesses e perspectivas envolvidos, para além das formalidades burocráticas.

A fim de compreender as complementaridades e sobreposições da ação federal, foram analisadas a atuação do MDA, MDS, MDIC e BNDES, procurando não apenas descrever o arcabouço institucional e identificar quais ideias, atores e interesses conformavam as economias políticas de suas iniciativas, mas também avaliar a influência destas configurações no quadro de fragmentação observado e as perspectivas futuras sobre os atuais desenhos e modelos de operação.

No caso do Programa Territórios da Cidadania (PTC), foi possível constatar a clara prevalência dos interesses dos movimentos sociais do campo, fortalecidos após a vitória eleitoral do presidente Lula, em 2002. A estrutura e a dinâmica do programa estão intrinsecamente associadas à inflexão por que passa o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) nos últimos anos. Comandado desde 2003 por uma tendência interna do PT bastante atuante, o MDA consolidou-se como contraponto à hegemonia da agricultura empresarial, dedicando-se, manifestamente, à implantação de um *novo modelo de desenvolvimento rural* para o país. No intuito de viabilizar sua agenda, a pasta adotou uma nova estratégia de territorialização sob a qual diversas inovações organizacionais e institucionais foram promovidas, a começar pela criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). À SDT coube a demarcação dos Territórios Rurais, ponto de partida de um novo programa que viria a constar nos dois PPA elaborados no governo Lula – o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). A generosa dotação e o grau de execução superior à média dos demais programas analisados são indicativos de que o controle do MDA pelo PT representou uma vantagem política significativa. A partir de então, ganharam força

institucionalidades como os Colegiados Territoriais e os Planos Territoriais de Desenvolvimento, propiciando inédita visibilidade e espaço a atores sociais ligados à agricultura familiar, comunidades tradicionais e assentados de reforma agrária, entre outros segmentos de raízes rurais historicamente aliados ao partido do governo.

O lançamento do PTC em fevereiro de 2008, sob os auspícios da Casa Civil da Presidência da República, foi anunciado como a nova etapa da estratégia do MDA. Em sua essência, o programa retoma a antiga ambição de articular a ação pública e combater desperdícios e sobreposições, acoplando as institucionalidades de deliberação e pactuação fortalecidas pelo MDA a um grupo de programas previstos no PPA. Trata-se de uma louvável tentativa de superar a perspectiva setorial em prol de uma visão territorial, priorizando as condições de vida das populações. A envergadura nada desprezível da tarefa pode ser constatada à luz dos números envolvidos: 160 ações a cargo de 22 órgãos federais, totalizando quase R\$ 20 bilhões. Referido por setores do governo como PAC social, o PTC demonstrou a intenção de firmar-se como referência de planejamento territorial para o conjunto do governo, fato compreensível quando considerada sua natureza intersetorial e a proximidade com o núcleo decisório do poder.

Contudo, aspectos como a frágil institucionalização, o viés rural e a ausência de orçamento e estrutura próprios dão margem a sérias dúvidas quanto à real capacidade do programa de cumprir seus objetivos. Se ao enfatizar as populações rurais o PTC deu sequência à estratégia do MDA de priorizar as demandas de sua base de apoio político, por outro lado tal hegemonia mostrou-se um fator restritivo para o alargamento da participação social nas instâncias de representação do programa, fato constatado em pesquisas, comprometendo sua ambição de protagonizar um novo modelo de desenvolvimento. Sem interlocução adequada junto a outros estratos sociais que não os do campo, o programa dificilmente logrará atingir o *status* de eixo articulador de outras iniciativas territoriais. Nessa condição, os riscos de descontinuidade ou descaracterização são reais, tendo em vista que o grau de influência de sua base de apoio seria sensivelmente afetado pela alternância de poder no governo federal.

Assim como os Territórios da Cidadania, os Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) surgiram com forte lastro político à época de seu lançamento, em 2003, estando igualmente associados a um novo modelo de desenvolvimento no campo. A iniciativa foi concebida no Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA), cujo titular, José Graziano, coordenara a formulação do projeto de maior vulto da primeira gestão do presidente Lula, o Fome Zero. Inseridos num rol de programas voltados para a garantia da

segurança alimentar, os consórcios, contudo, depararam-se precocemente com obstáculos formidáveis de natureza externa e interna, tendo sua trajetória irremediavelmente comprometida desde então.

O primeiro grande fator desestabilizador surge com a extinção do MESA, no âmbito da reforma administrativa que unificou assistência social, segurança alimentar e transferências de renda sob uma nova pasta, a do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no início de 2004. No novo órgão, a segurança alimentar passou a ser alocada numa secretaria comum, e o esvaziamento dos Consad refletiu-se na redução orçamentária e na perda do *status* de programa do PPA, preterido por outras ações de combate à fome. É fato que inconsistências internas agravaram esse quadro, já que os consórcios foram o *locus* da complexa harmonização da herança dos programas sociais da gestão anterior com a orientação do novo governo. Equilibrando temas controversos como desenvolvimento local e segurança alimentar sob uma estrutura burocrática modesta, os Consad tiveram grande dificuldade em responder às demandas municipais no primeiro ano do governo Lula, o que acabou gerando desmobilização de prefeitos e movimentos sociais locais, principais atores no arcabouço institucional pretendido. Ao atraso na definição do marco legal para os Consad, que recaiu no modelo de associações intermunicipais de natureza privada, seguiu-se a resistência do poder público municipal a sua participação nessas instâncias em condição minoritária, condição prevista nos documentos de orientação que privilegiavam a sociedade civil. Paralelamente, o lançamento do programa Bolsa-Família e a consolidação da estratégia de territorialização levada a cabo no MDA passaram a pautar o debate sobre desenvolvimento local e combate à fome, estreitando sobremaneira seu espaço de atuação, principalmente em face da ênfase rural adotada. Muito embora o marco legal da segurança alimentar tenha avançado com a aprovação da Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que instituiu o Sistema Nacional (Sisan) entre outras inovações institucionais, os consórcios não se constituíram como prioridade nem mesmo em seu órgão de origem, o MDS, o que pode ser constatado por sua reduzida participação no total de recursos destinados ao acesso à alimentação no PPA 2008-2011 (0,75%).

Embora se tenha chegado a 2010 com 40 territórios demarcados e algumas novidades positivas, como a aprovação da legislação sobre consórcios públicos e a criação de parcerias com universidades, as perspectivas não parecem animadoras para a estratégia Consad, principalmente quando considerada a sobreposição espacial e programática com outras ações de apoio à agricultura familiar bem mais prestigiadas. Em entrevista, o então secretário de Segurança Alimentar do MDS, Crispim Moreira, deixou transparecer ceticismo com relação ao

futuro da iniciativa sob as atuais condições. Segundo ele, a estratégia dos consórcios teria sido suplantada pela rápida evolução dos programas do MDA, tornando inadiável alguma forma de integração.

Como pode ser constatado, o balanço da trajetória dos Consad mostra uma combinação de fatores colaborando para os limitados resultados alcançados, todos de difícil superação. Sem acesso ao núcleo decisório desde a extinção do MESA, os consórcios parecem fadados, sob o atual desenho e modelo de operação, à sobreposição de esforços com outras políticas e programas de apoio às populações rurais e desenvolvimento local, algo que somente parece sanável mediante uma de três alternativas: uma profunda reorientação estratégica, sua incorporação a algum outro programa em curso ou a pura e simples descontinuidade.

No caso do Grupo de Trabalho Permanente de Apoio a Arranjos Produtivos Locais (GT/APL), criado em 2004 no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), percebe-se um duplo interesse permeando a iniciativa do governo federal de estabelecer diretrizes para a atuação de seus órgãos no apoio a APL. Para além de uma providência direcionada à melhor coordenação gerencial interna, há também um esforço, de porte inédito, de interlocução federativa sobre o tema. Tal providência reflete uma reorientação, uma vez que desde a década de 1990 estados e municípios vinham adotando, por conta própria, medidas de apoio a seus tecidos socioprodutivos com diferentes finalidades, sem que o nível central demonstrasse maiores preocupações de articular tais iniciativas sob critérios ou terminologias minimamente consensuais. A difusão de conhecimentos nesse campo exploratório de políticas é outro elemento importante da proposta. Não por outra razão, a atuação do GT é fortemente apoiada por uma comunidade epistêmica de enfoque neoschumpeteriano, na qual se destaca a Redesist, ligada à Universidade Federal do Rio de Janeiro. Por intermédio da rede, diversos documentos de orientação, estudos e pesquisas vêm sendo produzidos e disseminados, colaborando para o amadurecimento da temática no país, que já assiste à crescente penetração de seus conceitos na agenda pública e no debate político-eleitoral.

Embora conte com uma instância própria de articulação federativa, os Núcleos Estaduais (NE), a estratégia de atuação do grupo permanente é direcionada à promoção dos interesses dos atores locais, notadamente dos governos dos estados. São estes entes os responsáveis pela seleção de experiências a serem apoiadas no plano de trabalho do GT/APL, o que lhes confere protagonismo. Tal mecânica tem permitido ampliar o estoque de informações disponíveis sobre a natureza e dinâmica das políticas de apoio a arranjos produtivos pelo país, fenômeno que se

intensificou nas duas últimas décadas. Aos dados colhidos diretamente entre as experiências fomentadas somam-se ainda os resultados de levantamentos periódicos sobre o universo total de APL em funcionamento no país, incluindo indicadores sociais e econômicos dos entornos onde se localizam. Recentemente, com financiamento do BNDES, a Redesist conduziu o mais completo estudo já realizado no Brasil sobre arranjos produtivos locais, intitulado *Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Brasil e dos impactos dos grandes projetos federais em estados nordestinos selecionados*, abrangendo 22 estados da federação. O estudo proporcionou um amplo mapa de situação sobre políticas para APL em quase todo o território nacional. Em consonância com a literatura especializada sobre o fenômeno, ficou demonstrada a coexistência de um grande número de abordagens distintas, variando em grau de maturidade, enfoque, escopo, objetivos e instrumentos de intervenção. De forma geral, tal liberdade conceitual resulta num complexo caleidoscópio onde coexistem medidas reativas e proativas ante os efeitos da desregulamentação e da internacionalização econômicas aceleradas nas últimas décadas. Foi igualmente constatado que as prioridades econômicas e sociais de cada ente são o fator determinante para o enfoque privilegiado, variando do estímulo à instalação de parques tecnológicos de ponta ao fomento de cooperativas de trabalho para populações de baixa renda.

Muito embora a diversidade esteja na raiz da abordagem, sendo inclusive apontada como característica positiva, a ambiguidade inerente ao conceito torna pouco claras as implicações concretas no campo das políticas públicas. Diante das amplas possibilidades de arcabouços disponíveis, aspectos como papel do Estado e formas de pactuação, deliberação e participação social mostram-se questões em aberto, sugerindo que apenas a análise contextualizada de cada arranjo institucional em particular pode esclarecer quais ideias, atores e interesses prevalecem sobre os demais, fato que evidencia os limites da abordagem como modelo de referência para o planejamento regional/territorial.

Por fim, a análise das iniciativas a cargo do BNDES revelou uma realidade um tanto paradoxal. Embora dotado do maior grau de autonomia administrativa e financeira entre todas as instituições pesquisadas, este se mostrou justamente o mais disposto a despender esforços em prol da melhor coordenação de ações.

Com a posse do presidente Lula, em 2003, o banco interrompeu uma importante inflexão iniciada na década anterior, quando foi ator fundamental na viabilização do programa econômico da aliança liberal que governou o país de 1995 a 2002. Desde então, o BNDES reassumiu papel de destaque nos investimentos produtivos, elevando seus desembolsos e

operações a patamares inéditos. A partir da gestão de Carlos Lessa, em 2003, o banco decidiu também recuperar sua atuação na área social, reafirmando o alinhamento às diretrizes e prioridades do novo governo, o que inclui a desconcentração regional de sua carteira de investimentos. Programas já existentes foram unificados sob o novo Programa de Dinamização Regional (PDR), cujos critérios gerais são baseados na tipologia preconizada pela PNDR. Os resultados da nova postura puderam ser observados já em 2009, com o aumento de 500% no valor das operações do banco direcionadas às regiões Norte e Nordeste, em comparação com o ano de 2003.

A inflexão do BNDES incluiu inovações organizacionais que levaram à criação, em 2007, da Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local (SAR), ligada diretamente à presidência da instituição, e do Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA), reunindo superintendentes de todas as áreas operacionais da instituição. SAR e CAR-IMA têm, entre suas principais atribuições, promover a articulação interna e externa em torno de uma nova visão sistêmica do desenvolvimento, incluindo a proposição de políticas de apoio a APL e ao desenvolvimento local e regional. Titular da nova secretaria, Helena Lastres, atuante pesquisadora da Redesist/UFRJ e colaboradora permanente do GT/APL baseado no MDIC, definiu a nova postura do banco no campo das políticas regionais/territoriais como reflexo de uma reorientação em prol do conceito de desenvolvimento integrado, focalizando o entorno de grandes projetos e as regiões tradicionalmente menos atendidas pelo banco.

A fim de viabilizar a nova estratégia, o BNDES vem construindo parcerias com órgãos privados e públicos, investindo recursos próprios de seu fundo social no apoio a programas de inclusão produtiva e no fortalecimento dos sistemas de planejamento e gestão nos níveis estadual e municipal. Entre 2009 e 2011 foram firmados convênios com seis estados nordestinos, transferindo um total de R\$ 38 milhões a fundo perdido, sendo que outros cinco estados negociam o apoio a projetos similares. Assim como o GT/APL, o BNDES também delega aos governos estaduais a definição dos tecidos socioeconômicos a serem apoiados. A continuidade dessa linha de atuação está prevista no planejamento corporativo para o período 2009-2015, no qual o banco definiu quatro temas transversais. Além da *inovação* e do *desenvolvimento socioambiental*, o *desenvolvimento local e regional* e o *desenvolvimento no entorno de projetos* passaram a integrar sua missão institucional, na perspectiva de tornar indissociáveis o progresso econômico e o combate a todas as formas de desigualdade.

Um último aspecto a ser ressaltado diz respeito à avaliação positiva da atuação do BNDES por parte dos dirigentes dos demais programas pesquisados. Apesar de sua grande autonomia, fator que poderia estimular insulamento, Soriano (2010: 39), Garcia (2011: 31), Ferreira (2010: 59) e Gandini (2011: 6) atestam que o banco não tem se furtado a promover articulações inovadoras com outros órgãos ou atores sociais historicamente distantes de seu cotidiano, fato que atribuem, em grande medida, ao esforço pessoal do presidente da instituição, Luciano Coutinho, apontado como grande responsável pelo padrão de atuação do banco no período recente.

O balanço das iniciativas analisadas mostra que tão significativa quanto a confirmação da coexistência de distintos diagnósticos, prioridades, modelos de gestão e instrumentos de intervenção foi a constatação da ausência de instâncias efetivas de pactuação e coordenação ou de uma agenda legislativa comum. Admitindo-se que um dos grandes desafios à (re)integração de territórios aliados do processo de desenvolvimento passa pela superação da informalidade e promoção do acesso às instituições sociais e econômicas que dão forma e sustentação à nossa “variedade de capitalismo”, uma das consequências mais lamentáveis deste cenário seria o subaproveitamento da ação de instituições como BNDES, Sistema S, CNPq, Banco do Brasil e inúmeras outras que se encontram presentes nas instâncias consultivas e deliberativas da maioria dos programas de desenvolvimento territorial. Apesar do manifesto interesse desses órgãos em exercer um papel mais ativo na superação de desigualdades sociais e regionais, a ausência de demandas integradas aumenta significativamente os riscos de que tais intervenções restrinjam-se a benefícios compensatórios, quando seu impacto poderia bem mais efetivo e estruturante.

O quadro a seguir apresenta uma síntese dos levantamentos empreendidos, reunindo elementos que permitem visualizar algumas das complementaridades, sobreposições e antagonismos presentes.

Quadro 3 – Síntese das análises realizadas

	<b>Ideia/ Perspectiva</b>	<b>Modelo de Operação</b>	<b>Critério de Seleção</b>	<b>Escala Territorial de Intervenção</b>
<b>PNDR</b>	Desenvolvimento regional e sub-regional	Crédito ao setor privado; planos, programas e ações especiais com orçamento do MI	Combinação renda vs. Dinamismo	Múltiplas - Planos e ações especiais macrorregionais e regionais; - Programas mesorregionais e em áreas especiais (faixa de fronteira, Semi-Árido); - Diagnóstico microrregional
<b>PTC</b>	Desenvolvimento rural	Coordenação de ações interministeriais	Enquadramento no Pronat (porte municipal, famílias assentadas, agricultura familiar, populações tradicionais, PBF e outros)	Microrregional
<b>CONSAD</b>	Segurança alimentar e desenvolvimento rural	Consórcios intermunicipais privados	IDH Municipal	Microrregional
<b>GT/ APL</b>	Apoio ao tecido socioproductivo	Apoio interinstitucional	Escolha dos governos estaduais	Local a Microrregional
<b>PDR (BNDES)</b>	Desenvolvimento regional e sub-regional	Crédito ao setor privado	Matriz renda vs. dinamismo da PNDR adaptada	Microrregional
<b>APL (BNDES)</b>	Apoio ao tecido socioproductivo	Convênios com governos estaduais	Escolha dos governos estaduais	Local

	<b>Previsão no PPA 2008-2011</b>	<b>Estrutura Organizacional</b>	<i>Path Dependence</i>	<b>Quadro Legal</b>	<b>Agenda Legislativa</b>	<b>Característica Distintiva</b>
<b>PNDR</b>	Programa Gestão dos fundos constitucionais	Secretaria ministerial e superintendências regionais	Políticas de Desenvolvimento Regional Tradicionais	Decreto	PNDR Fase II	Instabilidade política
<b>PTC</b>	Não	Assessoria do ministro	Políticas de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf); Pronat	Decreto	Conversão do Decreto de criação do programa em Lei	Atuação de uma corrente do partido do governo respaldada pela Casa Civil/PR
<b>CONSAD</b>	Atividade	Assessoria de uma diretoria	DLIS	-	Conversão dos consórcios privados em públicos	Descolamento com a ideia/perspectiva original
<b>GT/ APL</b>	Não	Grupo de trabalho interministerial permanente apoiado por uma coordenação-geral do MI	Apoio às PME; DLIS; distritos industriais e plataformas tecnológicas	Portaria	Tratamento diferenciado às MPE integrantes de APL	Atuação de <i>comunidade epistêmica</i>
<b>PDR (BNDES)</b>	Não se aplica	Diretoria	Programas regionais do Banco	Não se aplica	-	Atuação de empreendedor institucional
<b>APL (BNDES)</b>	Não se aplica	Secretaria ligada à presidência	Proinco	Não se aplica	Integração entre APL de baixa renda	Atuação de empreendedor institucional

Elaboração própria.

Diante desse contexto, um fato notável foi a postura passiva com que o núcleo decisório do governo federal assistiu, quando não estimulou, ao agravamento do quadro. Admitindo que a multiplicação de iniciativas permitiu, a “custos institucionais” relativamente baixos – uma vez que sob quadros legais frágeis, baixa dotação orçamentária e estrutura administrativa precária –, dar resposta a demandas originárias de diversos grupos sociais, políticos e econômicos, cabe mesmo questionar até que ponto tal cenário não teria se tornado conveniente. Em outras palavras, por considerar excessivos os custos de iniciativas estruturantes da dimensão da PNDR, teria o governo aceitado deslocar seu raio de ação rumo a arenas decisórias fragmentadas, portanto mais simples, sob um cálculo pragmático, ainda que tácito, do tipo *second best*<sup>124</sup>? É sintomático, nesse sentido, que nenhuma das iniciativas pesquisadas ultrapasse os limites de discricionariedade do Poder Executivo, já que foram criadas por decretos presidenciais, sem necessidade de chancela do Parlamento. Embora tal expediente forneça agilidade por reduzir os espaços de negociação, tem como desvantagem a institucionalização precária e óbvios riscos de descontinuidade, o que explica as demandas de alguns dirigentes pela conversão de suas iniciativas em lei.

Ressalte-se que tal constatação não significa assumir o abandono da questão regional por parte do nível federal. Como visto, algumas das regiões e sub-regiões mais pobres do país estiveram entre as maiores beneficiárias da expansão econômica dos anos recentes. Somando-se a isso os impactos oriundos do incremento no gasto social, da formalização do mercado de trabalho e da inclusão bancária/creditícia liderada por instituições federais, não seria surpresa se o governo se contentasse em concentrar aí suas apostas. Em síntese, o argumento evocado é que a ausência de diretrizes estratégicas explícitas no campo das políticas regionais/territoriais por parte do nível federal não seria fruto da falta de ideias, mas da incapacidade de forjar algum nível de consenso interno e de arregimentar apoio externo entre atores influentes.

Dirigida ou não, a fragmentação constatada põe em questão os limites da ação pública, seja no combate aos desequilíbrios regionais/territoriais ou no incentivo às potencialidades locais. Uma das mais importantes lições extraídas do debate contemporâneo sobre as distinções entre crescimento e desenvolvimento é a importância dos arranjos institucionais na conciliação de interesses e alocação de recursos em prol de projetos nacionais. Dessa mesma literatura partiu a advertência de que desigualdades profundas tendem a corroer a coesão social indispensável à construção de compromissos políticos de longo prazo, com repercussões na performance da economia como um todo. No caso brasileiro, em que as iniquidades manifestam-se também na

---

<sup>124</sup> A teoria *second best* tem origem na Economia e trata, *grosso modo*, da escolha de desenhos institucionais alternativos quando o “modelo ideal” não é factível.

forma de renitentes contrastes espaciais, uma análise institucionalista não poderia deixar de mostrar que a sustentabilidade dos avanços recentes depende de mudanças institucionais mais profundas, de natureza estrutural.

Do apurado por esta pesquisa em documentos e entrevistas com dirigentes e especialistas, foi possível identificar uma série de desafios complexos integrando a agenda brasileira. Entre eles se incluem a ruptura do modelo de atuação burocrático-setorial e especializado; o reexame do pacto federativo; a participação social ativa nas decisões sobre o modelo de desenvolvimento; e, inevitavelmente, a eliminação da histórica exploração patrimonialista e clientelista das carências socioeconômicas locais. Como pode ser percebido, trata-se de um esforço a ser conduzido em múltiplos níveis e dimensões, abarcando inúmeros temas transversais. Se mesmo sob a firme liderança do governo federal o sucesso de uma empreitada de tal porte é incerto, um debate com tais contornos soa inviável sem o comprometimento absoluto do ente mais poderoso. A realidade atual, marcada pela sobreposição de visões desarticuladas ou mesmo antagônicas, parece muito mais voltada para a competição do que para a necessária coordenação estratégica. Contornando os enfrentamentos mais agudos, a ação pública pode seguir colhendo resultados positivos como os que foram observados nos indicadores socioeconômicos, mas dificilmente logrará êxito em transformar a atual realidade.

Já no que diz respeito ao estímulo às capacidades locais e à potencialização de nossa diversidade, os riscos inerentes ao padrão fragmentário das políticas públicas apontam para a crescente deificação da visão localista. Estimulada pela combinação de simplismo e fatalismo presente em algumas interpretações da globalização, tal perspectiva tem feito coro com os que propugnam a irrelevância do Estado-nação na ordem contemporânea, sob o argumento de que as capacidades endógenas subnacionais representam a melhor alternativa ao desenvolvimento. Contudo, graças aos trabalhos de autores como Wade, Evans, Chang, Hodgson e tantos outros revisitados ao longo deste texto, temas caros à economia política têm sido resgatados e tratados de forma condigna a sua importância, incluindo a função capacitadora das instituições domésticas nos novos padrões competitivos globais. Bem a propósito, uma das constatações mais contundentes dessa literatura em relação aos países retardatários é justamente a de que o papel do Estado não se resume ao de estimular capacidades já existentes, mas também o de desenvolver novas competências capazes de reposicionar a nação na divisão internacional do trabalho.

## Referências

- ADLER, Emanuel; HAAS, Peter. *Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program*. In: HAAS, Peter (ed.). *Knowledge, power and international coordination*. University of South Carolina Press, 1997
- AGLIETTA, Michel. *A theory of capitalist regulation: the United States experience*. London, New York: Verso books, 2000 (new edition).
- AMABLE, B. *The diversity of modern capitalism*. Oxford University Press, 2003
- AMIM, Ash. **Post Fordism. A Reader**. Oxford: Blackwell Publishers, 2000 (4ª ed).
- APOLINÁRIO, Valdênia; SILVA, Maria Lussieu da. **Análise das políticas para arranjos produtivos locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso**. In: APOLINÁRIO, Valdênia; SILVA, Maria Lussieu da. (orgs.) *Políticas para arranjos produtivos locais. Análise em estados do Nordeste e Amazônia Legal*. Natal: EDUFRN, 2010
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Brasília, 2011. Entrevista concedida em 5 de maio de 2011
- \_\_\_\_\_. **Brasil: Contexto atual e desafios para o Ministério da Integração**. Texto apresentado no seminário de planejamento estratégico do Ministério da Integração. Brasília: abril de 2011
- \_\_\_\_\_. **Globalização e Território**. São Paulo: *Le Monde Diplomatic* (ed. brasileira), n. 11, jun. 2008
- \_\_\_\_\_. **Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional contemporânea**. In: DINIZ, Clélio Campolina (org). *Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil*. Brasília: ed. UnB, 2007
- AUDRESTCH, D. B., THURIK, R. *What is New About the New Economy: sources of growth in the managed and entrepreneurial economies*. *Industrial and Corporate Change* 19, 795-821, 2001
- AUDRETSCH, D. B. *Knowledge spillovers and the role of small firms*. Conferência internacional "Knowledge Spillovers and The Geography of Innovation a Comparison of National Systems of Innovation". Château de Goutelas: Université Jean Monnet Saint-Étienne, 1-2 de julho de 1999

BACHRACH, P e BARATZ, M.S. *Two faces of power*. In: *The American Political Science Review*, vol. LVI, dec. 1962

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Ed. Nobel, 2002

BAERT, Patrick. **Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia**. São Paulo: Rev. Bras. Ciências Sociais, vol.12, n.35, 1997

BAGNASCO, Arnaldo. **Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa**. In: COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander Patez (organizadores). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002

BARR, Nicholas. *The welfare state as a piggy bank. Information, risk, uncertainty and the role of the state*. Oxford University Press, 2004

\_\_\_\_\_ *Economics of the Welfare State. Fourth Edition*. Oxford University Press, 2003

BATHELT, H; MALMBERG, A.; MASKELL, P. *Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation*. *Progress in Human Geography* 28, 1, 2004

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Prefácio**. In: CHESNAY, François (org). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo editorial, 2005

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 1995

BIERSTEKER, T. **O triunfo da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento: convergência de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional**. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. (orgs.). *Governança sem governo, ordem e transformação na política mundial*. São Paulo: IOE SP e Brasília, ed. UnB, 1991

BOYER, R. *La Flexicurité Danoise. Quels enseignements pour la France?* Paris: Edition ENS, 2006

\_\_\_\_\_ **A Teoria da Regulação, uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990

BRANDÃO, Carlos. **Território e desenvolvimento. As múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. Unicamp, 2007

BRUNHOFF, Simone de. **A instabilidade monetária internacional.** In: CHESNAY, François (org). **A finança mundializada.** São Paulo: Boitempo editorial, 2005

BUSH, Paul D. *The Metodology of Institutional Economics: a pragmatic instrumentalist perspective.* In: TOOL, Mark R. (Ed.). *Institutional Economics: theory, method, policy.* Klumer Academic Publishers, 1993

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil.** São Paulo: Ed. UNESP, 2007 (3ª ed.)

\_\_\_\_\_ **América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo.** In: FIORI, José Luis (org). *Estados e Moedas no desenvolvimento das nações.* Petrópolis: Ed. Vozes, 1999

CARDOSO DE MELLO, J. M; NOVAIS, F. A. **Capitalismo tardio e sociabilidade moderna.** In: NOVAIS, F., (coord.) *História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea.* São Paulo: Companhia das Letras, 1998

CASSIOLATO, José Eduardo. **Preâmbulo.** In: CAMPOS, Renato R.; STALLIVIERI, Fabio; VARGAS, Marco Antônio; MATOS, Marcelo. (orgs.) *Políticas estaduais para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil.* Rio de Janeiro: *E-papers*, 2008

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M.; STALLIVIERI, Fábio. **Introdução: Políticas estaduais e mobilização de atores políticos em arranjos produtivos locais.** In: CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena M. M.; STALLIVIERI, Fábio. (orgs). *Arranjos produtivos locais – uma alternativa para o desenvolvimento. Experiências de política, volume 2.* Rio de Janeiro: *E-papers*, 2008

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social.** Petrópolis: Editora Vozes, 1999

CASTRO, Josué A. **Geografia da Fome (O dilema brasileiro: pão ou aço?).** Rio de Janeiro: Editora Antares, 1984 (10ª edição)

CHANG, H. J.; EVANS, P. *The role of institutions in economic change:* in Dymski, G.; De Paula, S. *Reimagining Growth.* London, Zed Books, 2005

CHANG, H. J. *The market, the state and institutions.* In: CHANG, H. J (ed.) *Rethinking Development Economics.* London: Anthem Press, 2004

\_\_\_\_\_ **Chutando a Escada - A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** São Paulo: UNESP, 2004(b)

\_\_\_\_\_ *Globalisation, economic development and the role of the state.* London, NY,

Penang: TWN/Zed Books Ltd. 2003

CHESNAY, François. **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo editorial, 2005

COHN, Amélia. **Crise Regional e Planejamento**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1978 (2ª edição)

CORÒ, Giancarlo. **Distritos e sistemas de pequena empresa na transição**. In: COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander Patez (organizadores). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002

CORIAT, Benjamin; WEINSTEIN, Olivier. *Organizations, firms and institutions in the generation of innovation*. *CREI – University Paris 13, Research Policy* 31, 2002

CROUCH, C. *Capitalism Diversity and Change*. Oxford: Oxford University Press, 2005

DIAS, Marcelo M.; FAVARETO, Arilson. **Um retrato preliminar dos colegiados territoriais no Brasil – novas instituições para o desenvolvimento rural?** Relatório de pesquisa. Brasília: SDT/MDA, 2007

DINIZ, Clélio Campolina; GONÇALVES Eduardo. **Economia do conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil**. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. *Economia e território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005

DINIZ, Clélio Campolina. *Repensando la cuestión regional brasileña: tendencias, desafíos y caminos*. Santiago: EURE, v.29, n.88, 2003

\_\_\_\_\_ **A Questão Regional e as políticas governamentais no Brasil**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/ FACE/ UFMG, 2001

DINIZ, Eli R.; BOSCHI, Renato. **Empresários, Interesses e Mercado. Dilemas do desenvolvimento no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004

DINIZ, Eli R.. **O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados**. In: DINIZ, Eli R. (org). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007

DOSI, Giovanni. *Technological paradigms and technological trajectories*. In: DOSI, Giovanni. *Innovation, organization and economic dynamics: selected essays*. Cambridge, University Press, 2000

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2007

ELAM, Mark. *Puzzling out the post-Fordist debate: technology, markets and institutions*. In: *AMIM, Ash. Post Fordism. A Reader*. Oxford: Blackwell Publishers, 2000 (4ª ed.)

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **O futuro do welfare state na nova ordem mundial**. São Paulo: Revista Lua Nova, nº 35, 1995

---

**As três Economias Políticas do welfare state**. São Paulo: Revista Lua Nova, n. 24, 1991

EVANS, Peter. *Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation*. In: Lange, M.; Rueschemeyer, D (eds.). *States and development. historical antecedents of stagnation and advance*. NY: PalgraveMacmillan, 2005

---

**Autonomia e parceria. Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004

---

*The challenges of the “Institutional Turn”: new interdisciplinary opportunities in developing theory*. In: NEE, Victor; SWEDBERG, Richard (eds.). *The economic sociology of capitalism*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2005(b)

---

**Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo**. Porto Alegre: Sociologias, ano 5, n. 9, jan/jun 2003

---

*The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization*. World Politics, vol. 50, nº1, october, 1997

---

**O Estado como problema e solução**. São Paulo: Lua Nova, n. 28/29, 1993

FAJNZYLBER, Fernando. *La industrialización trunca de América Latina*. Centro de Economía Internacional. México, DF: Ed. Nueva Imagen, 1983

FAVARETO, Arilson. **Tendências contemporâneas dos estudos e políticas sobre o desenvolvimento territorial**. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (orgs.). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil – avanços e desafios*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), série Desenvolvimento Rural Sustentável, volume 12, 2010 (no prelo)

FERREIRA, Henrique Villa da Costa. Brasília, 2010. Entrevista concedida em 7 de dezembro de 2010

FIORI, José Luís. **Depois da retomada da hegemonia.** In: FIORI, José Luís e MEDEIROS, Carlos. Polarização Mundial e Crescimento. Petrópolis: Ed. Vozes, 2001

---

**Sistema mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano.** In: FIORI, José Luís e MEDEIROS, Carlos. Polarização Mundial e Crescimento. Petrópolis: Ed. Vozes, 2001

---

**De volta à questão da Riqueza de algumas nações.** In: FIORI, José Luis (org.). Estados e Moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999

FONSECA, Ana Maria Medeiros da; Roquete, Cláudio. **Proteção social e programas de transferência de renda: o Bolsa-Família.** In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila; ELIAS, Paulo E. M., IBÁÑEZ, Nelson. Proteção social: dilemas e desafios. São Paulo: HUCITEC, 2005

FRANÇA, Cássio Luiz de; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan Prado. **Do experimentalismo difuso a uma política nacional de desenvolvimento local, uma abordagem introdutória.** In: FRANÇA, Cássio Luiz de; VAZ, José Carlos; SILVA, Ivan Prado (orgs). Aspectos Econômicos de experiências de desenvolvimento local. São Paulo: Instituto Polis, 2002

FRANCO, Gustavo H. B. **A inserção externa e o desenvolvimento.** São Paulo: Revista de Economia Política, vol. 18, n. 3 (71), jul-set 1998

FREEMAN, Christopher. **Um pouso forçado para a “Nova Economia”? A tecnologia da informação e o sistema nacional de inovação dos Estados Unidos.** In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO José E.; ARROIO, Ana (orgs). Conhecimento e sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ Contraponto, 2005

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003 (32ª edição)

---

**O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996

GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. Entrevista concedida em 5 de maio de 2011

---

**Política de Desenvolvimento Regional e inovação: lições para o Brasil da experiência europeia.** Tese de doutorado. Campinas: Unicamp, 2003

GANDINI, Margarete Maria. Brasília, 2011. Entrevista concedida em 7 de janeiro de 2011

GARCEZ, Cristiane D'ávila. Rio de Janeiro, 2011. Entrevista concedida em 28 de março de 2011

GARIBE FILHO, Roberto Nami. **As iniciativas de promoção do desenvolvimento econômico local: o caso da região italiana da Emilia Romagna.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: EAESP/FGV, 1999

GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais.** Porto Alegre: IFCH/UFRG. Texto disponível no sítio [http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/WilliamsRR.II.pdf) , 2010

GORZ, André. **Metamorfoses do Trabalho. Crítica da razão econômica.** São Paulo: Annablume, 2003

GOUREVITCH, Peter A. *Keynesian politics: the political sources of economic policy choices.* In: HALL, Peter (ed.) *The political power of economic ideas: keynesianism across nations.* New Jersey: Princeton University Press, 1989

---

*Politics in hard times, comparative responses to international economic crises.*  
Ithaca and LONDON, Cornell University Press, 1986

**Guia do CONSAD.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), versão 3, agosto de 2004

GURISSATI, Paolo. *O nordeste italiano: nascimento de um novo modelo de organização industrial.* In: COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander Patez (organizadores). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália.* Rio de Janeiro: DP&A, 2002

HAAS, Peter. *Introduction: epistemic communities and international policy coordination.* In: HAAS, Peter (ed.). *Knowledge, power and international coordination* . University of South Carolina Press, 1997

HAESBAERT, Rogério. **Concepções de território para entender a desterritorialização.** In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha K. (orgs.) *Território, territórios. Ensaio sobre ordenamento territorial.* Rio de Janeiro: Lamparina Ed., 2006

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do Neo-Institucionalismo.** São Paulo: CEDEC, Revista Lua Nova, nº 58, 2003

HALL, Peter; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism: the institutional foundation of comparative advantage.* Oxford: Oxford University Press, 2001

HALL, Peter *The political power of economic ideas: keynesianism across nations.* New Jersey: Princeton University Press, 1989

\_\_\_\_\_ *Governing the economy. The politics of state intervention in Britain and France.* New York: Oxford University Press, 1986

HARVEY, David. **Condição pós-moderna.** São Paulo: Ed. Loyola, 2009 (19ª ed.)

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org). **Políticas públicas e desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Ed. UnB, 2009

HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita.* Barcelona: Paidós Ibérica, 1997

\_\_\_\_\_ **Democracia, o Estado-nação e o sistema global.** São Paulo: CEDEC, Lua Nova, nº 23, 1991

HILL, Michael. *The policy process in the modern state.* New York; London: Harvester Wheatsheaf, 1997

HODGSON, G. *Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting.* In: Dymski, G.; De Paula, S. - *Reimagining Growth*, Zed Books, 2005

\_\_\_\_\_ *Introduction* - *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22, Number 4, July, 1998

\_\_\_\_\_ *On the evolution of Thorstein Veblen's evolutionary economics.* *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22, Number 4, July, 1998b

\_\_\_\_\_ *Economics and Institutions: a manifesto for a Modern Institutional Economics.* Polity Press, 1988

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy subsystems.* Ontario: Oxford University Press, 1995

HUNT, E. K. **História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005 (2ª ed.)

IMMERGUT, Ellen. **O núcleo teórico do novo institucionalismo.** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas. Coletânea, volume II.* Brasília: ENAP, 2007

JACCOUD, Luciana; HADJAB, Patricia D. El Mor; CHAIBUB, Juliana R. **Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios.** In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal.* Brasília:

IPEA, nº 17, volume 1, 2008

JESUS, Clélio Marcelino. **Desenvolvimento territorial no Brasil. A experiência dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.** Dissertação de Mestrado. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2006

KITSCHOLT, H.; LANGE, P., MARKS, G.; STEPHENS, J. *Continuity and change in contemporary capitalism.* Cambridge: Cambridge University Press, 1999

KHOR, Martin. *Globalization, global governance and the dilemmas of development.* In: CHANG, H.J. (org.) *Rethinking Development Economics.* London: Anthem Press, 2004

LANGLOIS, Richard N. *Chandler in a larger frame: market, transaction costs and organizational forms in history.* University of Connecticut: working paper, 2004

LASTRES, Helena M. M. Rio de Janeiro, 2011. Entrevista concedida em 28 de março de 2011

LASTRES, Helena M. M.; LEMOS, Cristina; KAPLAN, Eduardo; GARCEZ, Cristiane, MAGALHÃES, Walsey. **O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais.** In: ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. O BNDES em um Brasil em transição. Rio de Janeiro, BNDES, 2010

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo. **Arranjos Produtivos e Inovativos Locais: contribuições para uma nova política de desenvolvimento industrial e tecnológico.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, Boletim Regional nº 7, maio-agosto de 2008

---

**Prefácio.** In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo; ARROIO, Ana (orgs). *Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento.* Rio de Janeiro: ed. UFRJ, Contraponto, 2005

LEVY, Dominique; DUMÉNIL, Gérard. **O neoliberalismo sob a hegemonia norte-americana.** In: **A finança mundializada.** São Paulo: Boitempo editorial, 2005

LINDBLOM, Charles E. *Todavía tratando de salir del paso.* In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas públicas. Coletânea, volume II.* Brasília: ENAP, 2007

LIPIETZ, Alain. **Verde que quero verde.** São Paulo: entrevista à Revista Teoria e Debate, nº 15, 1991

---

**Miragens e milagres. Problemas da industrialização no terceiro mundo.** São Paulo: Ed. Nobel, 1988

LIPIETZ, Alain; LEBORGNE, Danièle. **O pós-fordismo e seu espaço**. São Paulo: Revista Espaço e Debate n. 25, Anablume editora, 1988

LOWIE, T.J. *American Business, public policy, case studies and political theory*. *World Politics*, vol. 16, 1963

MANN, Peter H. **Métodos de investigação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1983

MANTEGA, Guido. **Teoria da Dependência Revisitada - Um balanço crítico**. EAESP/FGV/NPP, Relatório de Pesquisa n. 27, 1997

MANTZAVINOS, C. *Individuals, institutions and markets*. *Cambridge University Press*, 2004

MARKUSEN, Ann. **Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator**. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. *Economia e território*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2005

---

*Stick places in slippery space: a typology of industrial districts*. *Worcester: Clark University, Economic Geography*, vol. 72, n. 3 (jul. 1996)

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. In: MOTTA, Paulo Roberto *et al* (org). *Novas ideias em administração*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Rivalidade estatal, instituições e desenvolvimento econômico**. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos. *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2001

MELO, M. A. **Estado, Governo e Políticas Públicas**. In: MICELI, Sérgio (org). *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995), Ciência Política (vol. III)*, Ed. Sumaré, ANPOCS, Brasília, CAPES, 1999

MENARD, Claude; Shirley, Mary M. *A New Institutional Approach to Organization*. In: *Handbook of Neo-Institutional Economics*: Boston, Dordrecht, 2004

MENEZES, Francisco; MALUF, Renato S. **Caderno “Segurança Alimentar”**. Texto elaborado para o Fórum Social Mundial de 2001. Disponível no site [http://www.forumsocialmundial.org.br/download/tconferencias\\_Maluf\\_Menezes\\_2000\\_por.pdf](http://www.forumsocialmundial.org.br/download/tconferencias_Maluf_Menezes_2000_por.pdf). Acesso em 19/09/2011

MENEZES, Francisco. **Panorama atual da segurança alimentar no Brasil**. Texto elaborado para

a Actionaid, em 1998. Disponível no sítio <http://amar-bresil.pagesperso-orange.fr/documents/secual/san.html>. Acesso em 19/09/2011

METCALFE, Stan. *The entrepreneur and the style of modern economics*. CRIC, Manchester, 2003

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Um novo Brasil rural 2003-2010. Brasília, 2010

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como funciona o governo. Escolhas públicas na democracia representativa**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007

MOREIRA, Crispim. Brasília, 2011. Entrevista concedida em 26 de janeiro de 2011

NAVARRO, Vicente. **Produção e Estado do bem-estar: o contexto das reformas**. In: Laurell, Asa Cristina. Estado e políticas sociais no neoliberalismo. São Paulo: Ed. Cortez, 1997

NELSON, R.; B. SAMPAT, *Making Sense of Institutions as a Factor Shaping Economic Performance*. *Journal of Economic Behaviour and Organizations*, (2001)

NELSON, R.; WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982

OFFE, Klaus. **Capitalismo desorganizado. Transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista. O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003

---

\_\_\_\_\_ **A Questão Regional: a hegemonia inacabada**. São Paulo: Estudos Avançados, vol. 7, n. 18, mai/ago, 1993

PALMA, Gabriel. *Latin America during the second half of the twentieth century: from the “age of extremes” to the age of “end of history” uniformity*. In: CHANG, H. J (ed.) *Rethinking Development Economics*. London: Anthem Press, 2004

PAULANI, Leda Maria. **Economia e retórica: o capítulo brasileiro**. São Paulo: Revista de Economia Política, vol.26, nº 1 jan/mar 2006

PENROSE, Edith. *The theory of the growth of the firm*. In: FOSS, N. *Resources, firms and strategies*. Oxford University Press, 1997

- PEREZ, Carlota. *Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems*. Disponível no site <http://www.carlotaperez.org/papers/scass%20v04.pdf>, 2010
- PESSANHA, Lavínia Davis Rangel. **O sentido brasileiro da segurança alimentar**. In: MOREIRA, Roberto J.; COSTA, Luiz F. C. (orgs.). *Mundo rural e cultura*. Rio de Janeiro: Mauad ed., 2002
- PINTO, Anibal. **O padrão de desenvolvimento: heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979
- PIORE, Michael J.; SABEL, Charles F. *Le duo vie dello sviluppo industriale. Produzione di massa e produzione flessibile*. Torino: ISEDI, 1992
- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro, ed. Campus, 2000 (7ª ed.).
- Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2004
- PONTUSSON, Jonas. *Inequality and prosperity – social Europe vs liberal America*. Cornell University Press, 2005
- POSSAS, Mario Luiz. **Economia evolucionária neo-schumpeteriana: elementos para uma integração micro-macrodinâmica**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da USP, rev. Estudos Avançados, vol. 22, nº 63, 2008
- PNDR – Proposta para discussão**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, dezembro de 2003
- PPA 2004-2007 - Pactos para a Gestão Territorial Integrada**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004
- PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1989 (21ª ed.).
- PRATES, Daniela Magalhães; CINTRA, Marcos A. M.; FREITAS; Maria C. P. **O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90**. Campinas: Revista Economia e Sociedade, n. 15, Instituto de Economia da Unicamp, dez. 2000
- PRZEWORSKY, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará,

1995

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia – a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996

RODRICK, Dani. *One Economics, many recipes. Globalization, institutions and economic growth.* Princeton: Princeton University Press, 2007

---

**Estratégias de desenvolvimento para o novo século.** In: ARBIX, Glauco *et al.* (eds.). Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: Editora UNESP, 2002

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social. Repensando o Estado Providência.** Brasília: Inst. Teotônio Vilela, 1998

ROSSI, Peter H.; LIPSEY Mark, W.; FREEMAN, Howard E. *Evaluation: a systematic approach.* Thousand Oaks, Londres e Nova Delhi: Sage Publications Inc., 2004

SALISBURY R.H.; HEINTZ, O.J. *A theory of policy analysis and some preliminary applications.* In: Ira Sharkanski, *Policy analysis in political sciences.* Chicago: Markham Publishing Co., 1970

SALISBURY R.H. **The analysis of public policy: a search for theories and roles.** In: A Ranney (ed.) *Political Science and Public Policy.* Chicago: Markham Publishing Co., 1968

SANTOS, Luiz Alberto dos. **O servidor público e a reforma gerencial: papel organização do serviço público e perspectivas para sua universalização.** Brasília: Revista *Res Pública*, nº 1, 2002

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro e São Paulo: ed. Record, 2006 (9ª ed.)

SANTOS, Milton; BECKER, Bertha K. **Território, territórios. Ensaio sobre ordenamento territorial.** Rio de Janeiro: Lamparina Ed., 2006(b)

SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A.; SILVEIRA, Maria Laura. (orgs.) **Território: Globalização e Fragmentação.** São Paulo: ANPUR, Ed. HUCITEC, 1994

SCHNEIDER, Ben Ross. *Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press, *J. Lat. Am. Stud.*, 2009

---

*Comparing capitalisms: Liberal, Coordinated, Network and Hierarchical varieties*. Mimeo, 2008

SCOTT, W. R. *Institutions and Organizations. Foundations for Organizational Science*, 2001

SENBARGER, Werner; PIKE, Frank. **Distritos Industriais e recuperação econômica local: questões de pesquisa e de política**. In: COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander Patez (organizadores). *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002

SENRA, Kelson Vieira. **Políticas e Instituições para o Desenvolvimento Econômico Territorial. O caso do Brasil**. Santiago: *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)*. *Série Desarrollo Territorial*, n° 8

---

**Políticas e instituições para o desenvolvimento econômico territorial (DET) no Brasil**. Brasília: Ministério da Integração Nacional. Boletim Regional n° 4 (janeiro), 2007

SILVA, José Graziano. **Segurança alimentar: uma construção comunitária**. In: *Fome Zero. Textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2004

SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in: strategies of analysis in current research*. In: EVANS, Peter; Rueschmeyer, D.; SKOCPOL. *Bringing the State back in*. Cambridge University Press, 1985

---

*Political responses to capitalist crisis: Neo-Marxist theories of the state and the case of the new deal*. In: *Politics and Society*, v. 10, n. 2, 1980

SORIANO, Joaquim Calheiros. Brasília, 2010. Entrevista concedida em 1 de dezembro de 2010

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In: Hochman, Arretche e Marques (orgs.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007

SINGER, Paul. **A cidadania para todos**. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla B. *História da Cidadania*. São Paulo: Ed. Contexto, 2003

STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano; ECHEBARRÍA, Koldo; LORA, Eduardo; PAYNE, Mark (coordenadores). **A política das políticas públicas. Progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2006**. Washington e Rio de Janeiro: Editoras Campus e Elsevier, 2007

STORPER, Michael; VENABLES, Anthony J. **O burburinho: a força econômica da cidade**. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro Borges. *Economia e território*. Belo Horizonte:

Ed. UFMG, 2005

STORPER, Michael. *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York: The Guilford Press, 1997

TAUILE, José Ricardo. **Para (re) construir o Brasil contemporâneo. Trabalho, tecnologia e acumulação**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2001

TAVARES, Maria da Conceição. **Império, Território e Dinheiro**. In: FIORI, José Luis (org). Estados e Moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999

---

**Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora**. In: TAVARES, Maria da Conceição; Fiori, José Luís. (Des)ajuste global e modernização conservadora. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1993

TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da Inovação. A economia da tecnologia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006

TILLY, Charles. *War making and State making as organized crime*. In: EVANS, Peter; Rueschmeyer, D.; SKOCPOL. *Bringing the State back in*. Cambridge University Press, 1985

VEBLLEN, Thorstein. *Why is Economics not an Evolutionary Science?* *Cambridge Journal of Economics*, 22, p. 403-414, 1998

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável, o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005

---

**A convergência entre evolucionismo e regulacionismo**. São Paulo: Revista de Economia Política, vol. 20, n. 2, (abr-jun) 2000

VIEIRA, Euripedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Espaços Econômicos: Geoestratégia, Poder e Gestão do Território**. Porto Alegre: Ed. Sagra Luzzato, 2003

---

**Geoestratégia dos espaços econômicos: o paradigma espaço tempo na gestão dos territórios globais**. In: FISCHER, Tânia (org.). *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade Ed., 2002

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração**. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Déborah Moraes. *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004

WADE, Robert. *What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of development space.* In: ROBERTS, J. T.; HITE, A.B. *The globalization and development reader. Perspectives on development and global change.* Blackwell Publishing, 2003

WEIR, Margareth. **Ideas and politics, the acceptance of keynesianism in Britain and the United States.** In: HALL, Peter (Ed.) *The political power of economic ideas: keynesianism across nations.* New Jersey: Princeton University Press, 1989

WENNEKERS, S.; VAN STEL, A.; THURIK R.; REYNOLDS, P. *Nascent entrepreneurship and the level of economic development.* Discussion Papers on Entrepreneurship, Growth and Public Policy 2005-14, Max Planck Institute of Economics, Group for Entrepreneurship, Growth and Public. 2005

WILSON, James Q. *The politics of regulation.* In: WILSON, James Q (org). *Social responsibility and the business predicament.* Washington D.C.: The Brooking Institutions, 1974

WOOD, Ellen M. **A origem do capitalismo.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2001

WILLIAMSON, John. KUCZYNSKI, Pedro-Paulo. **Depois do Consenso de Washington. Retomando o crescimento e a reforma na América Latina.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2004

WILLIAMSON, Oliver E. *The New Institutional Economics. Taking stock, looking ahead.* *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, p. 595-613, Sept. 2000

\_\_\_\_\_ *Transaction Cost Economics and Organization Theory, in Technology, Organization and Competitiveness.* In: DOSI, Giovanni, TEECE, David J. and CHYTRY, Joseph (eds.). *Perspectives on Industrial and Corporate Change*, 1998

**APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas aplicadas a dirigentes governamentais**

- 1 - Como avalia a retomada do planejamento regional pelo atual governo e qual é sua apreciação sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a cargo do Ministério da Integração Nacional?
- 2 - Qual particularidade torna a política/programa a cargo de seu órgão distinta das demais iniciativas de desenvolvimento baseadas no território executadas no âmbito do Governo Federal e quais são os pontos de convergência e divergência em relação às outras iniciativas?
- 3 - Quais segmentos sociais, políticos e econômicos considera apoiadores ou opositores dos pressupostos e objetivos que norteiam a política/programa a cargo de seu órgão?
- 4 - Quais articulações, parcerias e intercâmbios a política/programa a cargo de seu órgão estabeleceu com os demais níveis de governo e outros atores e organizações privadas, inclusive internacionais?
- 5 - Como avalia a importância atribuída pelo conjunto do governo à política/programa a cargo de seu órgão?
- 6 - Quais as agendas legislativas de curto, médio e longo prazos associadas à política/programa a cargo de seu órgão?
- 7 - Considerando o binômio “fragmentação-integração”, como avalia a ação governamental relacionada ao combate das desigualdades regionais/territoriais/locais? Algum dos polos predomina? Em caso afirmativo, quais seriam as possíveis causas dos problemas detectados? Que medidas seriam necessárias para corrigir as falhas existentes?

**APÊNDICE B – Roteiro das entrevistas aplicadas a especialistas**

1 - Como avalia a retomada do planejamento regional pelo atual governo e qual sua apreciação sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a cargo do Ministério da Integração Nacional?

2 - Considerando que, além da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), há outras políticas/programas associadas ao desenvolvimento de recorte territorial, como o programa Territórios da Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); os Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); o Grupo de Trabalho Permanente de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais (GTP/APL), sediado no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com relevantes investimentos na temática, quais são os pontos de convergência e divergência que identifica nestas iniciativas?

3 - Quais segmentos sociais, políticos e econômicos considera apoiadores ou opositores dos pressupostos e objetivos que norteiam as políticas e programa listados acima?

4 - Como avalia a importância atribuída pelo conjunto do governo a estas políticas e programas?

5 - Considerando o binômio “fragmentação-integração”, como avalia a ação governamental relacionada ao combate das desigualdades regionais/territoriais/locais? Algum dos polos predomina? Em caso afirmativo, quais seriam as possíveis causas dos problemas detectados? Que medidas seriam necessárias para corrigir as falhas existentes?

**APÊNDICE C – Relação de dirigentes e especialistas entrevistados**

<b>DIRIGENTES</b>	<b>CARGO</b>	<b>DATA DA ENTREVISTA</b>
Joaquim Calheiros Soriano	Diretor do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD/MDA)	01/12/2010
Henrique Villa da Costa Ferreira	Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional/MI	07/12/2010
Ronaldo Cotinho Garcia	Secretário de Inclusão Produtiva/MDS	20/01/2011
Crispim Moreira	Secretário de Segurança Alimentar e Nutricional/MDS	26/01/2011
Margarete Maria Gandini	Coordenadora-Geral de APL/MDIC; representante do MDIC no GTP/APL	07/01/2011
Helena M. M. Lastres	Secretária de APL e Inovativos/BNDES	28/03/2011
Cristiane D. Garcez	Assessora da Secretaria de APL e Inovativos/BNDES	28/03/2011
<b>ESPECIALISTAS</b>	<b>CARGO</b>	<b>DATA DA ENTREVISTA</b>
Tânia Bacelar de Araújo	Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); sócia e diretora da Consultoria Econômica e Planejamento (CEPLAN); ex-secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional/MI	05/05/2011
Antônio Carlos Filgueira Galvão -	Diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE); ex-secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional/MI	14/06/2011

### ANEXO A – Relação de municípios integrantes do Programa Territórios da Cidadania

(Fonte: MDA. Disponível no sítio <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/xowiki/portlets/territorios/pages/folder-chunk> acesso em 22/11/2011)

REGIÃO	UF	TERRITÓRIO	MUNICÍPIO	ANO DE INCORPORAÇÃO AO PROGRAMA
Norte	AC	Alto Acre e Capixaba	Assis Brasil	2008
Norte	AC	Alto Acre e Capixaba	Brasiléia	2008
Norte	AC	Alto Acre e Capixaba	Capixaba	2008
Norte	AC	Alto Acre e Capixaba	Epitaciolândia	2008
Norte	AC	Alto Acre e Capixaba	Xapuri	2008
Norte	AC	Vale Do Juruá	Cruzeiro do Sul	2009
Norte	AC	Vale Do Juruá	Marechal Thaumaturgo	2009
Norte	AC	Vale Do Juruá	Mâncio Lima	2009
Norte	AC	Vale Do Juruá	Porto Walter	2009
Norte	AC	Vale Do Juruá	Rodrigues Alves	2009
Nordeste	AL	Da Bacia Leiteira	Batalha	2009
Nordeste	AL	Da Bacia Leiteira	Belo Monte	2009
Nordeste	AL	Da Bacia Leiteira	Cacimbinhas	2009
Nordeste	AL	Da Bacia Leiteira	Jacaré dos Homens	2009
Nordeste	AL	Da Bacia Leiteira	Jaramataia	2009
Nordeste	AL	Da Bacia Leiteira	Major Isidoro	2009
Nordeste	AL	Da Bacia Leiteira	Minador do Negrão	2009
Nordeste	AL	Da Bacia Leiteira	Monteirópolis	2009
Nordeste	AL	Da Bacia Leiteira	Olho d'Água das Flores	2009
Nordeste	AL	Da Bacia Leiteira	Palestina	2009
Nordeste	AL	Da Bacia Leiteira	Pão de Açúcar	2009
Nordeste	AL	Do Agreste	Arapiraca	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Campo Grande	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Coité do Nóia	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Craíbas	2008

Nordeste	AL	Do Agreste	Estrela de Alagoas	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Feira Grande	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Girau do Ponciano	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Igaci	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Junqueiro	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Lagoa da Canoa	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Limoeiro de Anadia	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Olho d'Água Grande	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Palmeira dos Índios	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	São Sebastião	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Taquarana	2008
Nordeste	AL	Do Agreste	Traipu	2008
Nordeste	AL	Do Alto Sertão	Canapi	2008
Nordeste	AL	Do Alto Sertão	Delmiro Gouveia	2008
Nordeste	AL	Do Alto Sertão	Água Branca	2008
Nordeste	AL	Do Alto Sertão	Inhapi	2008
Nordeste	AL	Do Alto Sertão	Mata Grande	2008
Nordeste	AL	Do Alto Sertão	Olho d'Água do Casado	2008
Nordeste	AL	Do Alto Sertão	Pariconha	2008
Nordeste	AL	Do Alto Sertão	Piranhas	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	Barra de Santo Antônio	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	Campestre	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	Jacuípe	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	Japaratinga	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	Jundiá	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	Maragogi	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	Matriz de Camaragibe	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	Passo de Camaragibe	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	Porto Calvo	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	Porto de Pedras	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	São Luís do Quitunde	2008
Nordeste	AL	Do Litoral Norte	São Miguel dos Milagres	2008
Nordeste	AL	Do Médio Sertão	Carneiros	2009
Nordeste	AL	Do Médio Sertão	Dois Riachos	2009
Nordeste	AL	Do Médio Sertão	Maravilha	2009
Nordeste	AL	Do Médio Sertão	Oliveira	2009

Nordeste	AL	Do Médio Sertão	Ouro Branco	2009
Nordeste	AL	Do Médio Sertão	Poço das Trincheiras	2009
Nordeste	AL	Do Médio Sertão	Santana do Ipanema	2009
Nordeste	AL	Do Médio Sertão	Senador Rui Palmeira	2009
Nordeste	AL	Do Médio Sertão	São José da Tapera	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Atalaia	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Branquinha	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Cajueiro	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Capela	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Chã Preta	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Ibateguara	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Mar Vermelho	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Murici	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Paulo Jacinto	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Pilar	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Pindoba	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Quebrangulo	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Santana do Mundaú	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	São José da Laje	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	União dos Palmares	2009
Nordeste	AL	Mata Alagoana	Viçosa	2009
Norte	AM	Alto Juruá	Eirunepé	2009
Norte	AM	Alto Juruá	Envira	2009
Norte	AM	Alto Juruá	Guajará	2009
Norte	AM	Alto Juruá	Ipixuna	2009
Norte	AM	Baixo Amazonas	Barreirinha	2008
Norte	AM	Baixo Amazonas	Boa Vista do Ramos	2008
Norte	AM	Baixo Amazonas	Maués	2008
Norte	AM	Baixo Amazonas	Nhamundá	2008
Norte	AM	Baixo Amazonas	Parintins	2008
Norte	AM	Baixo Amazonas	São Sebastião do Uatumã	2008
Norte	AM	Baixo Amazonas	Urucará	2008
Norte	AM	Madeira	Apuí	2009
Norte	AM	Madeira	Borba	2009
Norte	AM	Madeira	Humaitá	2009
Norte	AM	Madeira	Manicoré	2009

Norte	AM	Madeira	Novo Aripuanã	2009
Norte	AM	Manaus e Entorno	Autazes	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Careiro	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Careiro da Várzea	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Irاندوبا	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Itacoatiara	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Itapiranga	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Manaquiri	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Manaus	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Nova Olinda do Norte	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Presidente Figueiredo	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Rio Preto da Eva	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Silves	2008
Norte	AM	Manaus e Entorno	Urucurituba	2008
Norte	AM	Mesorregião Alto Solimões	Amaturá	2009
Norte	AM	Mesorregião Alto Solimões	Atalaia do Norte	2009
Norte	AM	Mesorregião Alto Solimes	Benjamin Constant	2009
Norte	AM	Mesorregião Alto Solimões	Fonte Boa	2009
Norte	AM	Mesorregião Alto Solimões	Jutaí	2009
Norte	AM	Mesorregião Alto Solimões	Santo Antônio do Içá	2009
Norte	AM	Mesorregião Alto Solimões	São Paulo de Olivença	2009
Norte	AM	Mesorregião Alto Solimões	Tabatinga	2009
Norte	AM	Mesorregião Alto Solimes	Tonantins	2009
Norte	AM	Rio Negro da Cidadania Indígena	Barcelos	2008
Norte	AM	Rio Negro da Cidadania Indígena	Santa Isabel do Rio Negro	2008

	AM		São Gabriel da Cachoeira	
Norte		Rio Negro da Cidadania Indígena		2008
Norte	AP	Centro Oeste	Ferreira Gomes	2009
Norte	AP	Centro Oeste	Pedra Branca do Amapari	2009
Norte	AP	Centro Oeste	Porto Grande	2009
Norte	AP	Centro Oeste	Serra do Navio	2009
Norte	AP	Dos Lagos	Amapá	2009
Norte	AP	Dos Lagos	Pracuúba	2009
Norte	AP	Dos Lagos	Tartarugalzinho	2009
Norte	AP	Sul Do Amapá	Laranjal do Jari	2008
Norte	AP	Sul Do Amapá	Mazagão	2008
Norte	AP	Sul Do Amapá	Vitória do Jari	2008
Nordeste	BA	Baixo Sul	Aratuípe	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Cairu	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Camamu	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Gandu	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Igrapiúna	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Ituberá	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Jaguaripe	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Nilo Peçanha	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Piraí do Norte	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Presidente Tancredo Neves	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Taperoá	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Teolândia	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Valença	2009
Nordeste	BA	Baixo Sul	Wenceslau Guimarães	2009
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Abaíra	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Andaraí	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Barra da Estiva	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Boninal	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Bonito	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Ibicoara	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Ibitiara	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Iraquara	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Itaeté	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Jussiapé	2008

Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Lençóis	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Marcionílio Souza	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Morro do Chapéu	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Mucugê	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Nova Redenção	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Novo Horizonte	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Palmeiras	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Piatã	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Rio de Contas	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Seabra	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Souto Soares	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Tapiramutá	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Utinga	2008
Nordeste	BA	Chapada Diamantina	Wagner	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Araci	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Barrocas	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Biritinga	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Candeal	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Cansanção	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Conceição do Coité	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Ichu	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Itiúba	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Lamarão	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Monte Santo	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Nordestina	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Queimadas	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Quijingue	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Retirolândia	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Santaluz	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Serrinha	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	São Domingos	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Teofilândia	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Tucano	2008
Nordeste	BA	Do Sisal	Valente	2008
Nordeste	BA	Irecê- BA	América Dourada	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Barra do Mendes	2009

Nordeste	BA	Irecê- BA	Barro Alto	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Cafarnaum	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Canarana	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Central	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Gentio do Ouro	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Ibipeba	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Ibititá	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Ipupiara	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Irecê	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Itaguaçu da Bahia	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	João Dourado	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Jussara	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Lapão	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Mulungu do Morro	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Presidente Dutra	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	São Gabriel	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Uibaí	2009
Nordeste	BA	Irecê- BA	Xique-Xique	2009
Nordeste	BA	Litoral Sul	Almadina	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Arataca	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Aurelino Leal	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Barro Preto	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Buerarema	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Camacan	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Canavieiras	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Coaraci	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Floresta Azul	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Ibicaí	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Ilhéus	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Itabuna	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Itacaré	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Itaju do Colônia	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Itajuípe	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Itapé	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Itapitanga	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Jussari	2008

Nordeste	BA	Litoral Sul	Maraú	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Mascote	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Pau Brasil	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Santa Luzia	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	São José da Vitória	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Ubaitaba	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Una	2008
Nordeste	BA	Litoral Sul	Uruçuca	2008
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Adustina	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Antas	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Banzaê	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Cícero Dantas	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Cipó	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Coronel João Sá	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Euclides da Cunha	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Fátima	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Heliópolis	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Jeremoabo	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Nova Soure	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Novo Triunfo	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Paripiranga	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Pedro Alexandre	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Ribeira do Amparo	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Ribeira do Pombal	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Santa Brígida	2009
Nordeste	BA	Semi-árido Nordeste II	Sítio do Quinto	2009
Nordeste	BA	Sertão do São Francisco	Campo Alegre de Lourdes	2009
Nordeste	BA	Sertão do São Francisco	Canudos	2009
Nordeste	BA	Sertão do São Francisco	Casa Nova	2009
Nordeste	BA	Sertão do São Francisco	Curaçá	2009
Nordeste	BA	Sertão do São Francisco	Juazeiro	2009
Nordeste	BA	Sertão do São Francisco	Pilão Arcado	2009
Nordeste	BA	Sertão do São Francisco	Remanso	2009
Nordeste	BA	Sertão do São Francisco	Sento Sé	2009
Nordeste	BA	Sertão do São Francisco	Sobradinho	2009
Nordeste	BA	Sertão do São Francisco	Uauá	2009

Nordeste	BA	Velho Chico	Barra	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Bom Jesus da Lapa	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Brotas de Macaúbas	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Carinhanha	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Feira da Mata	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Ibotirama	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Igaporã	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Malhada	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Matina	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Morpará	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Muquém de São Francisco	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Oliveira dos Brejinhos	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Paratinga	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Riacho de Santana	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Serra do Ramalho	2008
Nordeste	BA	Velho Chico	Sítio do Mato	2008
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Abaré	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Belém de São Francisco	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Carnaubeira da Penha	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Chorrochó	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Floresta	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Glória	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Itacuruba	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Jatobá	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Macururé	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Paulo Afonso	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Petrolândia	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Rodelas	2009
Nordeste	BA/PE	Itaparica	Tacaratu	2009
Nordeste	CE	Carirí	Abaiara	2009
Nordeste	CE	Carirí	Altaneira	2009
Nordeste	CE	Carirí	Antonina do Norte	2009
Nordeste	CE	Carirí	Araripe	2009
Nordeste	CE	Carirí	Assaré	2009
Nordeste	CE	Carirí	Aurora	2009
Nordeste	CE	Carirí	Barbalha	2009

Nordeste	CE	Cariri	Barro	2009
Nordeste	CE	Cariri	Brejo Santo	2009
Nordeste	CE	Cariri	Campos Sales	2009
Nordeste	CE	Cariri	Caririaçu	2009
Nordeste	CE	Cariri	Crato	2009
Nordeste	CE	Cariri	Farias Brito	2009
Nordeste	CE	Cariri	Granjeiro	2009
Nordeste	CE	Cariri	Jardim	2009
Nordeste	CE	Cariri	Jati	2009
Nordeste	CE	Cariri	Juazeiro do Norte	2009
Nordeste	CE	Cariri	Mauriti	2009
Nordeste	CE	Cariri	Milagres	2009
Nordeste	CE	Cariri	Missão Velha	2009
Nordeste	CE	Cariri	Nova Olinda	2009
Nordeste	CE	Cariri	Penaforte	2009
Nordeste	CE	Cariri	Porteiras	2009
Nordeste	CE	Cariri	Potengi	2009
Nordeste	CE	Cariri	Salitre	2009
Nordeste	CE	Cariri	Santana do Cariri	2009
Nordeste	CE	Cariri	Tarrafas	2009
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Aiuaba	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Ararendá	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Arneiroz	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Catunda	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Crateús	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Hidrolândia	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Independência	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Ipaporanga	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Ipu	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Ipueiras	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Monsenhor Tabosa	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Nova Russas	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Novo Oriente	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Parambu	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Pires Ferreira	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Poranga	2008

Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Quiterianópolis	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Santa Quitéria	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Tamboril	2008
Nordeste	CE	Inhamuns Crateús	Tauá	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Banabuiú	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Choró	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Deputado Irapuan Pinheiro	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Ibaretama	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Milhã	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Mombaça	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Pedra Branca	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Piquet Carneiro	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Quixadá	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Quixeramobim	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Senador Pompeu	2008
Nordeste	CE	Sertão Central	Solonópole	2008
Nordeste	CE	Sertões De Canindé	Boa Viagem	2009
Nordeste	CE	Sertões De Canindé	Canindé	2009
Nordeste	CE	Sertões De Canindé	Caridade	2009
Nordeste	CE	Sertões De Canindé	Itatira	2009
Nordeste	CE	Sertões De Canindé	Madalena	2009
Nordeste	CE	Sertões De Canindé	Paramoti	2009
Nordeste	CE	Sobral	Alcântaras	2009
Nordeste	CE	Sobral	Cariré	2009
Nordeste	CE	Sobral	Coreaú	2009
Nordeste	CE	Sobral	Forquilha	2009
Nordeste	CE	Sobral	Frecheirinha	2009
Nordeste	CE	Sobral	Graça	2009
Nordeste	CE	Sobral	Groaíras	2009
Nordeste	CE	Sobral	Massapê	2009
Nordeste	CE	Sobral	Meruoca	2009
Nordeste	CE	Sobral	Moraújo	2009
Nordeste	CE	Sobral	Mucambo	2009
Nordeste	CE	Sobral	Pacujá	2009
Nordeste	CE	Sobral	Reriutaba	2009
Nordeste	CE	Sobral	Santana do Acaraú	2009

Nordeste	CE	Sobral	Senador Sá	2009
Nordeste	CE	Sobral	Sobral	2009
Nordeste	CE	Sobral	Varjota	2009
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Amontada	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Apuiarés	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	General Sampaio	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Irauçuba	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Itapagé	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Itapipoca	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Itarema	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Miraíma	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Paracuru	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Paraipaba	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Pentecoste	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	São Gonçalo do Amarante	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	São Luís do Curu	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Tejuçuoca	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Trairi	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Tururu	2008
Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Umirim	2008

Nordeste	CE	Vales do Curu e Aracatiaçu	Uruburetama	2008
Centro-Oeste/Sudeste	DF/GO/MG	Das Águas Emendadas	Brasília	2008
Centro-Oeste/Sudeste	DF/GO/MG	Das Águas Emendadas	Buritis	2008
Centro-Oeste/Sudeste	DF/GO/MG	Das Águas Emendadas	Cabeceira Grande	2008
Centro-Oeste/Sudeste	DF/GO/MG	Das Águas Emendadas	Cabeceiras	2008
Centro-Oeste/Sudeste	DF/GO/MG	Das Águas Emendadas	Formosa	2008
Centro-Oeste/Sudeste	DF/GO/MG	Das Águas Emendadas	Água Fria de Goiás	2008
Centro-Oeste/Sudeste	DF/GO/MG	Das Águas Emendadas	Mimoso de Goiás	2008
Centro-Oeste/Sudeste	DF/GO/MG	Das Águas Emendadas	Padre Bernardo	2008
Centro-Oeste/Sudeste	DF/GO/MG	Das Águas Emendadas	Planaltina	2008
Centro-Oeste/Sudeste	DF/GO/MG	Das Águas Emendadas	Unaí	2008
Centro-Oeste/Sudeste	DF/GO/MG	Das Águas Emendadas	Vila Boa	2008
Sudeste	ES	Caparaó	Alegre	2009
Sudeste	ES	Caparaó	Divino de São Lourenço	2009
Sudeste	ES	Caparaó	Dores do Rio Preto	2009
Sudeste	ES	Caparaó	Guaçuí	2009
Sudeste	ES	Caparaó	Ibatiba	2009
Sudeste	ES	Caparaó	Ibitirama	2009
Sudeste	ES	Caparaó	Lúna	2009
Sudeste	ES	Caparaó	Irupi	2009
Sudeste	ES	Caparaó	Jerônimo Monteiro	2009
Sudeste	ES	Caparaó	Muniz Freire	2009
Sudeste	ES	Caparaó	São José do Calçado	2009
Sudeste	ES	Norte	Barra de São Francisco	2008

Sudeste	ES	Norte	Boa Esperança	2008
Sudeste	ES	Norte	Conceição da Barra	2008
Sudeste	ES	Norte	Ecoporanga	2008
Sudeste	ES	Norte	Água Doce do Norte	2008
Sudeste	ES	Norte	Águia Branca	2008
Sudeste	ES	Norte	Jaguaré	2008
Sudeste	ES	Norte	Montanha	2008
Sudeste	ES	Norte	Mucurici	2008
Sudeste	ES	Norte	Nova Venécia	2008
Sudeste	ES	Norte	Pedro Canário	2008
Sudeste	ES	Norte	Pinheiros	2008
Sudeste	ES	Norte	Ponto Belo	2008
Sudeste	ES	Norte	São Gabriel da Palha	2008
Sudeste	ES	Norte	São Mateus	2008
Sudeste	ES	Norte	Vila Pavão	2008
Sudeste	ES	Norte	Vila Valério	2008
Centro-Oeste	GO	Chapada dos Veadeiros	Alto Paraíso de Goiás	2009
Centro-Oeste	GO	Chapada dos Veadeiros	Campos Belos	2009
Centro-Oeste	GO	Chapada dos Veadeiros	Cavalcante	2009
Centro-Oeste	GO	Chapada dos Veadeiros	Colinas do Sul	2009
Centro-Oeste	GO	Chapada dos Veadeiros	Monte Alegre de Goiás	2009
Centro-Oeste	GO	Chapada dos Veadeiros	Nova Roma	2009
Centro-Oeste	GO	Chapada dos Veadeiros	São João d'Aliança	2009
Centro-Oeste	GO	Chapada dos Veadeiros	Teresina de Goiás	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	Alvorada do Norte	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	Buritinópolis	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	Damianópolis	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	Divinópolis de Goiás	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	Flores de Goiás	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	Guarani de Goiás	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	Iaciara	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	Mambai	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	Posse	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	Simolândia	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	São Domingos	2009
Centro-Oeste	GO	Vale do Paranã	Sítio d'Abadia	2009

Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Buriti de Goiás	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Carmo do Rio Verde	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Córrego do Ouro	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Goiás	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Guaraíta	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Heitoraí	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Itaberaí	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Itaguari	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Itaguaru	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Itapirapuã	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Itapuranga	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Morro Agudo de Goiás	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Mossâmedes	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Sanclerlândia	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Taquaral de Goiás	2008
Centro-Oeste	GO	Vale Do Rio Vermelho	Uruana	2008
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Amapá do Maranhão	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Araguanã	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Boa Vista do Gurupi	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Carutapera	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Centro do Guilherme	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Centro Novo do Maranhão	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Cândido Mendes	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Godofredo Viana	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Governador Newton Bello	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Governador Nunes Freire	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Junco do Maranhão	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Luís Domingues	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Maracaçumé	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Maranhãozinho	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Nova Olinda do Maranhão	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Presidente Médici	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Santa Luzia do Paruá	2009
Nordeste	MA	Alto Turi e Gurupi	Zé Doca	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Alcântara	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Apicum-Açu	2009

Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Bacuri	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Bacurituba	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Bequimão	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Cajapió	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Cedral	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Central do Maranhão	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Cururupu	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Guimarães	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Mirinzal	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Peri Mirim	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Pinheiro	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Porto Rico do Maranhão	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Presidente Sarney	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Santa Helena	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Serrano do Maranhão	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Turiaçu	2009
Nordeste	MA	Baixada Ocidental	Turilândia	2009
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Anapurus	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Araioses	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Belágua	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Brejo	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Buriti	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Chapadinha	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Água Doce do Maranhão	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Magalhães de Almeida	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Mata Roma	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Milagres do Maranhão	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Santana do Maranhão	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Santa Quitéria do Maranhão	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	São Benedito do Rio Preto	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	São Bernardo	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Tutóia	2008
Nordeste	MA	Baixo Parnaíba	Urbano Santos	2008
Nordeste	MA	Campo e Lagos	Arari	2009
Nordeste	MA	Campo e Lagos	Cajari	2009
Nordeste	MA	Campo e Lagos	Matinha	2009

Nordeste	MA	Campo e Lagos	Olinda Nova do Maranhão	2009
Nordeste	MA	Campo e Lagos	Palmeirândia	2009
Nordeste	MA	Campo e Lagos	Pedro do Rosário	2009
Nordeste	MA	Campo e Lagos	Penalva	2009
Nordeste	MA	Campo e Lagos	São Bento	2009
Nordeste	MA	Campo e Lagos	São João Batista	2009
Nordeste	MA	Campo e Lagos	São Vicente Ferrer	2009
Nordeste	MA	Campo e Lagos	Viana	2009
Nordeste	MA	Campo e Lagos	Vitória do Mearim	2009
Nordeste	MA	Cocais	Afonso Cunha	2008
Nordeste	MA	Cocais	Aldeias Altas	2008
Nordeste	MA	Cocais	Buriti Bravo	2008
Nordeste	MA	Cocais	Caxias	2008
Nordeste	MA	Cocais	Codó	2008
Nordeste	MA	Cocais	Coelho Neto	2008
Nordeste	MA	Cocais	Coroatá	2008
Nordeste	MA	Cocais	Duque Bacelar	2008
Nordeste	MA	Cocais	Fortuna	2008
Nordeste	MA	Cocais	Lagoa do Mato	2008
Nordeste	MA	Cocais	Matões	2008
Nordeste	MA	Cocais	Parnarama	2008
Nordeste	MA	Cocais	Peritoró	2008
Nordeste	MA	Cocais	Senador Alexandre Costa	2008
Nordeste	MA	Cocais	São João do Soter	2008
Nordeste	MA	Cocais	Timbiras	2008
Nordeste	MA	Cocais	Timon	2008
Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Axixá	2008
Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Bacabeira	2008
Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Barreirinhas	2008
Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Cachoeira Grande	2008
Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Humberto de Campos	2008

Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Icatu	2008
Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Morros	2008
Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Paulino Neves	2008
Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Presidente Juscelino	2008
Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Primeira Cruz	2008
Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Rosário	2008
Nordeste	MA	Lençóis Maranhenses/Munin	Santo Amaro do Maranhão	2008
Nordeste	MA	Médio Mearim	Bernardo do Mearim	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Capinzal do Norte	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Esperantinópolis	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Igarapé Grande	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Joselândia	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Lago da Pedra	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Lago do Junco	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Lago dos Rodrigues	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Lima Campos	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Pedreiras	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Poção de Pedras	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Santo Antônio dos Lopes	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	São Luís Gonzaga do Maranhão	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	São Raimundo do Doca Bezerra	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	São Roberto	2009
Nordeste	MA	Médio Mearim	Trizidela do Vale	2009
Nordeste	MA	Vale Do Itapecuru	Anajatuba	2008
Nordeste	MA	Vale Do Itapecuru	Cantanhede	2008
Nordeste	MA	Vale Do Itapecuru	Itapecuru Mirim	2008
Nordeste	MA	Vale Do Itapecuru	Matões do Norte	2008
Nordeste	MA	Vale Do Itapecuru	Miranda do Norte	2008
Nordeste	MA	Vale Do Itapecuru	Nina Rodrigues	2008

Nordeste	MA	Vale Do Itapecuru	Pirapemas	2008
Nordeste	MA	Vale Do Itapecuru	Presidente Vargas	2008
Nordeste	MA	Vale Do Itapecuru	Santa Rita	2008
Nordeste	MA	Vale Do Itapecuru	Vargem Grande	2008
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Aricanduva	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Capelinha	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Carbonita	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Coluna	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Couto de Magalhães de Minas	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Datas	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Diamantina	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Felício dos Santos	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Gouveia	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Itamarandiba	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Leme do Prado	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Minas Novas	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Presidente Kubitschek	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Rio Vermelho	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Senador Modestino Gonçalves	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Serra Azul de Minas	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Serro	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	São Gonçalo do Rio Preto	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Turmalina	2009
Sudeste	MG	Alto Jequitinhonha	Veredinha	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Berizal	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Curral de Dentro	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Fruta de Leite	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Indaiabira	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Montezuma	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Ninheira	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Novorizonte	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Rio Pardo de Minas	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Rubelita	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Salinas	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Santa Cruz de Salinas	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Santo Antônio do Retiro	2009

Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	São João do Paraíso	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Taiobeiras	2009
Sudeste	MG	Alto Rio Pardo	Vargem Grande do Rio Pardo	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Almenara	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Bandeira	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Divisópolis	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Felisburgo	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Jacinto	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Jequitinhonha	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Joáima	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Jordânia	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Mata Verde	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Monte Formoso	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Palmópolis	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Rio do Prado	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Rubim	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Salto da Divisa	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Santa Maria do Salto	2009
Sudeste	MG	Baixo Jequitinhonha	Santo Antônio do Jacinto	2009
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Angelândia	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Araçuaí	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Berilo	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Cachoeira de Pajeú	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Chapada do Norte	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Comercinho	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Coronel Murta	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Francisco Badaró	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Águas Vermelhas	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Itaobim	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Itinga	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Jenipapo de Minas	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	José Gonçalves de Minas	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Medina	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Novo Cruzeiro	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Padre Paraíso	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Pedra Azul	2008

Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Ponto dos Volantes	2008
Sudeste	MG	Médio Jequitinhonha	Virgem da Lapa	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Arinos	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Bonfinópolis de Minas	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Brasilândia de Minas	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Chapada Gaúcha	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Dom Bosco	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Formoso	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Guarda-Mor	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	João Pinheiro	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Lagamar	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Lagoa Grande	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Natalândia	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Paracatu	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Pintópolis	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Presidente Olegário	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Riachinho	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Santa Fé de Minas	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	São Gonçalo do Abaeté	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	São Romão	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Uruana de Minas	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Uruçuia	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Varjão de Minas	2008
Sudeste	MG	Noroeste De Minas	Vazante	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Catuti	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Espinosa	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Gameleiras	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Jaíba	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Janaúba	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Mamonas	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Manga	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Matias Cardoso	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Mato Verde	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Monte Azul	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Nova Porteirinha	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Pai Pedro	2008

Sudeste	MG	Serra Geral	Porteirinha	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Riacho dos Machados	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Serranópolis de Minas	2008
Sudeste	MG	Serra Geral	Verdelândia	2008
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Augusto de Lima	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Bocaiúva	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Buenópolis	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Corinto	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Curvelo	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Engenheiro Navarro	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Felixlândia	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Francisco Dumont	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Guaraciama	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Inimutaba	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Joaquim Felício	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Monjolos	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Morro da Garça	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Olhos-D'Água	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Presidente Juscelino	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Santo Hipólito	2009
Sudeste	MG	Sertão de Minas	Três Marias	2009
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Ataléia	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Bertópolis	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Campanário	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Caraí	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Carlos Chagas	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Catuji	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Crisólita	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Franciscópolis	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Frei Gaspar	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Fronteira dos Vales	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Águas Formosas	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Itaipé	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Itambacuri	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Ladainha	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Machacalis	2008

Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Malacacheta	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Nanuque	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Novo Oriente de Minas	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Ouro Verde de Minas	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Pavão	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Pescador	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Poté	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Santa Helena de Minas	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Serra dos Aimorés	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Setubinha	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Teófilo Otoni	2008
Sudeste	MG	Vale Do Mucuri	Umburatiba	2008
Centro-Oeste	MS	Cone Sul	Eldorado	2009
Centro-Oeste	MS	Cone Sul	Iguatemi	2009
Centro-Oeste	MS	Cone Sul	Itaquiraí	2009
Centro-Oeste	MS	Cone Sul	Japorã	2009
Centro-Oeste	MS	Cone Sul	Mundo Novo	2009
Centro-Oeste	MS	Cone Sul	Naviraí	2009
Centro-Oeste	MS	Cone Sul	Sete Quedas	2009
Centro-Oeste	MS	Cone Sul	Tacuru	2009
Centro-Oeste	MS	Da Reforma	Anastácio	2008
Centro-Oeste	MS	Da Reforma	Bela Vista	2008
Centro-Oeste	MS	Da Reforma	Bodoquena	2008
Centro-Oeste	MS	Da Reforma	Bonito	2008
Centro-Oeste	MS	Da Reforma	Dois Irmãos do Buriti	2008
Centro-Oeste	MS	Da Reforma	Guia Lopes da Laguna	2008
Centro-Oeste	MS	Da Reforma	Jardim	2008
Centro-Oeste	MS	Da Reforma	Maracaju	2008
Centro-Oeste	MS	Da Reforma	Nioaque	2008
Centro-Oeste	MS	Da Reforma	Sidrolândia	2008
Centro-Oeste	MS	Da Reforma	Terenos	2008
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Caarapó	2008
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Deodápolis	2008
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Douradina	2008
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Dourados	2008
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Fátima do Sul	2008

Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Glória de Dourados	2008
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Itaporã	2008
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Jateí	2008
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Juti	2008
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Nova Alvorada do Sul	2008
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Rio Brilhante	2008
Centro-Oeste	MS	Grande Dourados	Vicentina	2008
Centro-Oeste	MS	Vale do Ivinhema	Anaurilândia	2009
Centro-Oeste	MS	Vale do Ivinhema	Angélica	2009
Centro-Oeste	MS	Vale do Ivinhema	Bataguassu	2009
Centro-Oeste	MS	Vale do Ivinhema	Bataiporã	2009
Centro-Oeste	MS	Vale do Ivinhema	Brasilândia	2009
Centro-Oeste	MS	Vale do Ivinhema	Ivinhema	2009
Centro-Oeste	MS	Vale do Ivinhema	Nova Andradina	2009
Centro-Oeste	MS	Vale do Ivinhema	Novo Horizonte do Sul	2009
Centro-Oeste	MS	Vale do Ivinhema	Santa Rita do Pardo	2009
Centro-Oeste	MS	Vale do Ivinhema	Taquarussu	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Acorizal	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Barão de Melgaço	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Campo Verde	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Chapada dos Guimarães	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Cuiabá	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Jangada	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Nobres	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Nossa Senhora do Livramento	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Nova Brasilândia	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Planalto da Serra	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Poconé	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Rosário Oeste	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Santo Antônio do Leverger	2009
Centro-Oeste	MT	Baixada Cuiabana	Várzea Grande	2009
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Alto Boa Vista	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Bom Jesus do Araguaia	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Canabrava do Norte	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Confresa	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Luciára	2008

Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Novo Santo Antônio	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Porto Alegre do Norte	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Querência	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Ribeirão Cascalheira	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Santa Cruz do Xingu	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Santa Terezinha	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Serra Nova Dourada	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	São Félix do Araguaia	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	São José do Xingu	2008
Centro-Oeste	MT	Baixo Araguaia	Vila Rica	2008
Centro-Oeste	MT	Noroeste	Aripuanã	2009
Centro-Oeste	MT	Noroeste	Castanheira	2009
Centro-Oeste	MT	Noroeste	Colniza	2009
Centro-Oeste	MT	Noroeste	Cotriguaçu	2009
Centro-Oeste	MT	Noroeste	Juína	2009
Centro-Oeste	MT	Noroeste	Juruena	2009
Centro-Oeste	MT	Noroeste	Rondolândia	2009
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Alta Floresta	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Apiacás	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Carlinda	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Colíder	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Guarantã do Norte	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Marcelândia	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Matupá	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Nova Bandeirantes	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Nova Canaã do Norte	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Nova Guarita	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Nova Monte verde	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Nova Santa Helena	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Novo Mundo	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Paranaíta	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Peixoto de Azevedo	2008
Centro-Oeste	MT	Portal Da Amazônia	Terra Nova do Norte	2008
Norte	PA	Baixo Amazonas	Alenquer	2008
Norte	PA	Baixo Amazonas	Almeirim	2008
Norte	PA	Baixo Amazonas	Belterra	2008

Norte	PA	Baixo Amazonas	Óbidos	2008
Norte	PA	Baixo Amazonas	Curuá	2008
Norte	PA	Baixo Amazonas	Faro	2008
Norte	PA	Baixo Amazonas	Juruti	2008
Norte	PA	Baixo Amazonas	Monte Alegre	2008
Norte	PA	Baixo Amazonas	Oriximiná	2008
Norte	PA	Baixo Amazonas	Prainha	2008
Norte	PA	Baixo Amazonas	Santarém	2008
Norte	PA	Baixo Amazonas	Terra Santa	2008
Norte	PA	Baixo Tocantins	Abaetetuba	2009
Norte	PA	Baixo Tocantins	Acará	2009
Norte	PA	Baixo Tocantins	Baião	2009
Norte	PA	Baixo Tocantins	Barcarena	2009
Norte	PA	Baixo Tocantins	Cametá	2009
Norte	PA	Baixo Tocantins	Igarapé-Miri	2009
Norte	PA	Baixo Tocantins	Limoeiro do Ajuru	2009
Norte	PA	Baixo Tocantins	Mocajuba	2009
Norte	PA	Baixo Tocantins	Moju	2009
Norte	PA	Baixo Tocantins	Oeiras do Pará	2009
Norte	PA	Baixo Tocantins	Tailândia	2009
Norte	PA	BR 163	Aveiro	2009
Norte	PA	BR 163	Itaituba	2009
Norte	PA	BR 163	Jacareacanga	2009
Norte	PA	BR 163	Novo Progresso	2009
Norte	PA	BR 163	Rurópolis	2009
Norte	PA	BR 163	Trairão	2009
Norte	PA	Marajó	Afuá	2008
Norte	PA	Marajó	Anajás	2008
Norte	PA	Marajó	Bagre	2008
Norte	PA	Marajó	Breves	2008
Norte	PA	Marajó	Cachoeira do Arari	2008
Norte	PA	Marajó	Chaves	2008
Norte	PA	Marajó	Curralinho	2008
Norte	PA	Marajó	Gurupá	2008
Norte	PA	Marajó	Melgaço	2008
Norte	PA	Marajó	Muaná	2008

Norte	PA	Marajó	Ponta de Pedras	2008
Norte	PA	Marajó	Portel	2008
Norte	PA	Marajó	Salvaterra	2008
Norte	PA	Marajó	Santa Cruz do Arari	2008
Norte	PA	Marajó	São Sebastião da Boa Vista	2008
Norte	PA	Marajó	Soure	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Abel Figueiredo	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Aurora do Pará	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Bujaru	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Cachoeira do Piriá	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Capitão Poço	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Concórdia do Pará	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Dom Eliseu	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Garrafão do Norte	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Ipixuna do Pará	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Irituia	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Mãe do Rio	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Nova Esperança do Piriá	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Ourém	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Paragominas	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Rondon do Pará	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Santa Luzia do Pará	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	São Domingos do Capim	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	São Miguel do Guamá	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Tomé-Açu	2008
Norte	PA	Nordeste Paraense	Ulianópolis	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	Bom Jesus do Tocantins	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	Brejo Grande do Araguaia	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	Canaã dos Carajás	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	Curionópolis	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	Eldorado dos Carajás	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	Itupiranga	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	Marabá	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	Nova Ipixuna	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	Palestina do Pará	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	Parauapebas	2008

Norte	PA	Sudeste Paraense	Piçarra	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	São Domingos do Araguaia	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	São Geraldo do Araguaia	2008
Norte	PA	Sudeste Paraense	São João do Araguaia	2008
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Bannach	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Conceição do Araguaia	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Cumaru do Norte	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Floresta do Araguaia	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Água Azul do Norte	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Ourlândia do Norte	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Pau D' Arco	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Redenção	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Rio Maria	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Santa Maria das Barreiras	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Santana do Araguaia	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Sapucaia	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	São Félix do Xingu	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Tucumã	2009
Norte	PA	Sul Do Pará/Alto Xingu	Xinguara	2009
Norte	PA	Transamazônica	Altamira	2008
Norte	PA	Transamazônica	Anapu	2008
Norte	PA	Transamazônica	Brasil Novo	2008
Norte	PA	Transamazônica	Medicilândia	2008
Norte	PA	Transamazônica	Pacajá	2008
Norte	PA	Transamazônica	Placas	2008
Norte	PA	Transamazônica	Porto de Moz	2008
Norte	PA	Transamazônica	Senador José Porfírio	2008
Norte	PA	Transamazônica	Uruará	2008
Norte	PA	Transamazônica	Vitória do Xingu	2008
Nordeste	PB	Borborema	Alagoa Nova	2008
Nordeste	PB	Borborema	Algodão de Jandaíra	2008
Nordeste	PB	Borborema	Arara	2008
Nordeste	PB	Borborema	Areia	2008
Nordeste	PB	Borborema	Areial	2008
Nordeste	PB	Borborema	Borborema	2008
Nordeste	PB	Borborema	Campina Grande	2008

Nordeste	PB	Borborema	Casserengue	2008
Nordeste	PB	Borborema	Esperança	2008
Nordeste	PB	Borborema	Lagoa Seca	2008
Nordeste	PB	Borborema	Massaranduba	2008
Nordeste	PB	Borborema	Matinhas	2008
Nordeste	PB	Borborema	Montadas	2008
Nordeste	PB	Borborema	Pilões	2008
Nordeste	PB	Borborema	Puxinanã	2008
Nordeste	PB	Borborema	Queimadas	2008
Nordeste	PB	Borborema	Remígio	2008
Nordeste	PB	Borborema	Serra Redonda	2008
Nordeste	PB	Borborema	Serraria	2008
Nordeste	PB	Borborema	Solânea	2008
Nordeste	PB	Borborema	São Sebastião de Lagoa de Roça	2008
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Amparo	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Assunção	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Camalaú	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Congo	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Coxixola	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Livramento	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Monteiro	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Ouro Velho	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Parari	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Prata	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Serra Branca	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	São João do Tigre	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	São José dos Cordeiros	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	São Sebastião do Umbuzeiro	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Sumé	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Taperoá	2009
Nordeste	PB	Cariri Ocidental	Zabelê	2009
Nordeste	PB	Curinataú	Baraúna	2009
Nordeste	PB	Curinataú	Barra de Santa Rosa	2009
Nordeste	PB	Curinataú	Cacimba de Dentro	2009
Nordeste	PB	Curinataú	Cuité	2009
Nordeste	PB	Curinataú	Damião	2009

Nordeste	PB	Curinataú	Frei Martinho	2009
Nordeste	PB	Curinataú	Nova Floresta	2009
Nordeste	PB	Curinataú	Nova Palmeira	2009
Nordeste	PB	Curinataú	Picuí	2009
Nordeste	PB	Curinataú	Sossêgo	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Areia de Baraúnas	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Cacimba de Areia	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Cacimbas	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Catingueira	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Condado	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Desterro	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Imaculada	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Junco do Seridó	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Malta	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Maturéia	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Mãe d'Água	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Passagem	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Patos	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Quixabá	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Salgadinho	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Santa Luzia	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Santa Teresinha	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	São José de Espinharas	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	São José do Bonfim	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	São José do Sabugi	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	São Mamede	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Teixeira	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Vista Serrana	2009
Nordeste	PB	Médio Sertão	Várzea	2009
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Baía da Traição	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Cabedelo	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Capim	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Cruz do Espírito Santo	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Cuité de Mamanguape	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Curral de Cima	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Itapororoca	2008

Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Jacaraú	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Lucena	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Mamanguape	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Marcação	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Mari	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Mataraca	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Pedro Régis	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Riachão do Poço	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Rio Tinto	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Santa Rita	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Sapé	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Norte	Sobrado	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	Alhandra	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	Bayeux	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	Caaporã	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	Caldas Brandão	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	Conde	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	Itabaiana	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	João Pessoa	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	Juripiranga	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	Pedras de Fogo	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	Pilar	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	Pitimbu	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	São José dos Ramos	2008
Nordeste	PB	Zona Da Mata Sul	São Miguel de Taipu	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Angelim	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Bom Conselho	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Buíque	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Caetés	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Capoeiras	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Garanhuns	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Águas Belas	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Iati	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Ibimirim	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Ibirajuba	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Inajá	2008

Nordeste	PE	Agreste Meridional	Itaíba	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Manari	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Paranatama	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Pedra	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Saloá	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	São Bento do Una	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Terezinha	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Tupanatinga	2008
Nordeste	PE	Agreste Meridional	Venturosa	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Amaraji	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Barreiros	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Belém de Maria	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Bonito	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Catende	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Cortês	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Gameleira	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Água Preta	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Jaqueira	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Joaquim Nabuco	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Maraial	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Palmares	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Primavera	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Ribeirão	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Rio Formoso	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	São Benedito do Sul	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	São José da Coroa Grande	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Tamandaré	2008
Nordeste	PE	Mata Sul	Xexéu	2008
Nordeste	PE	Sertão do Araripe	Araripina	2009
Nordeste	PE	Sertão do Araripe	Bodocó	2009
Nordeste	PE	Sertão do Araripe	Exu	2009
Nordeste	PE	Sertão do Araripe	Granito	2009
Nordeste	PE	Sertão do Araripe	Ipubi	2009
Nordeste	PE	Sertão do Araripe	Moreilândia	2009
Nordeste	PE	Sertão do Araripe	Ouricuri	2009
Nordeste	PE	Sertão do Araripe	Santa Cruz	2009

Nordeste	PE	Sertão do Araripe	Santa Filomena	2009
Nordeste	PE	Sertão do Araripe	Trindade	2009
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Afogados da Ingazeira	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Brejinho	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Calumbi	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Carnaíba	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Flores	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Iguaraci	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Ingazeira	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Itapetim	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Mirandiba	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Quixaba	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Santa Cruz da Baixa Verde	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Santa Terezinha	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Serra Talhada	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Sertânia	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	São José do Belmonte	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	São José do Egito	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Solidão	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Tabira	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Triunfo	2008
Nordeste	PE	Sertão Do Pajeú	Tuparetama	2008
Nordeste	PE	Sertão Do São Francisco	Afrânio	2009
Nordeste	PE	Sertão Do São Francisco	Cabrobó	2009
Nordeste	PE	Sertão Do São Francisco	Dormentes	2009
Nordeste	PE	Sertão Do São Francisco	Lagoa Grande	2009
Nordeste	PE	Sertão Do São Francisco	Orocó	2009
Nordeste	PE	Sertão Do São Francisco	Petrolina	2009
Nordeste	PE	Sertão Do São Francisco	Santa Maria da Boa Vista	2009
Nordeste	PI	Carnaubais	Assunção do Piauí	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Boa Hora	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Boqueirão do Piauí	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Buriti dos Montes	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Cabeceiras do Piauí	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Campo Maior	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Capitão de Campos	2008

Nordeste	PI	Carnaubais	Castelo do Piauí	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Cocal de Telha	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Jatobá do Piauí	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Juazeiro do Piauí	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Nossa Senhora de Nazaré	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Novo Santo Antônio	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	Sigefredo Pacheco	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	São João da Serra	2008
Nordeste	PI	Carnaubais	São Miguel do Tapuio	2008
Nordeste	PI	Cocais	Barras	2009
Nordeste	PI	Cocais	Batalha	2009
Nordeste	PI	Cocais	Brasileira	2009
Nordeste	PI	Cocais	Campo Largo do Piauí	2009
Nordeste	PI	Cocais	Domingos Mourão	2009
Nordeste	PI	Cocais	Esperantina	2009
Nordeste	PI	Cocais	Joaquim Pires	2009
Nordeste	PI	Cocais	Joca Marques	2009
Nordeste	PI	Cocais	Lagoa de São Francisco	2009
Nordeste	PI	Cocais	Luzilândia	2009
Nordeste	PI	Cocais	Madeiro	2009
Nordeste	PI	Cocais	Matias Olímpio	2009
Nordeste	PI	Cocais	Milton Brandão	2009
Nordeste	PI	Cocais	Morro do Chapéu do Piauí	2009
Nordeste	PI	Cocais	Nossa Senhora dos Remédios	2009
Nordeste	PI	Cocais	Pedro II	2009
Nordeste	PI	Cocais	Piracuruca	2009
Nordeste	PI	Cocais	Piripiri	2009
Nordeste	PI	Cocais	Porto	2009
Nordeste	PI	Cocais	São João da Fronteira	2009
Nordeste	PI	Cocais	São João do Arraial	2009
Nordeste	PI	Cocais	São José do Divino	2009
Nordeste	PI	Entre Rios	Agricolândia	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Alto Longá	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Altos	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Amarante	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Angical do Piauí	2008

Nordeste	PI	Entre Rios	Barro Duro	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Beneditinos	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Coivaras	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Currálinhos	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Demerval Lobão	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Água Branca	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Hugo Napoleão	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Jardim do Mulato	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	José de Freitas	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Lagoa Alegre	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Lagoa do Piauí	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Lagoinha do Piauí	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Miguel Alves	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Miguel Leão	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Monsenhor Gil	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Olho D`Água do Piauí	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Palmeirais	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Passagem Franca do Piauí	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Pau D'Arco do Piauí	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Regeneração	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Santo Antônio dos Milagres	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	São Gonçalo do Piauí	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	São Pedro do Piauí	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	Teresina	2008
Nordeste	PI	Entre Rios	União	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Anísio de Abreu	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Bonfim do Piauí	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Campo Alegre do Fidalgo	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Capitão Gervásio Oliveira	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Caracol	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Coronel José Dias	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Dirceu Arcoverde	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Dom Inocêncio	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Fatura do Piauí	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Guaribas	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	João Costa	2008

Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Jurema	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Lagoa do Barro do Piauí	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	São Braz do Piauí	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	São João do Piauí	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	São Lourenço do Piauí	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	São Raimundo Nonato	2008
Nordeste	PI	Serra Da Capivara	Várzea Branca	2008
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Bela Vista do Piauí	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Cajazeiras do Piauí	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Campinas do Piauí	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Colônia do Piauí	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Conceição do Canindé	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Floresta do Piauí	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Isaías Coelho	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Oeiras	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Santa Cruz do Piauí	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Santa Rosa do Piauí	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Santo Inácio do Piauí	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Simplício Mendes	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	São Francisco de Assis do Piauí	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	São Francisco do Piauí	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	São João da Varjota	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Tanque do Piauí	2009
Nordeste	PI	Vale do Canindé	Wall Ferraz	2009
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Acauã	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Alagoinha do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Alegrete do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Aroeiras do Itaim	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Belém do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Betânia do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Bocaina	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Caldeirão Grande do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Campo Grande do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Caridade do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Curral Novo do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Dom Expedito Lopes	2008

Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Francisco Macedo	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Francisco Santos	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Fronteiras	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Geminiano	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Itainópolis	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Jacobina do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Jaicós	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Marcolândia	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Massapê do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Monsenhor Hipólito	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Padre Marcos	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Paquetá	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Patos do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Paulistana	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Picos	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Pio IX	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Queimada Nova	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Santana do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Santo Antônio de Lisboa	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Simões	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	São João da Canabrava	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	São José do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	São Julião	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	São Luis do Piauí	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Sussuapara	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Vera Mendes	2008
Nordeste	PI	Vale Do Guaribas	Vila Nova do Piauí	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Campo Bonito	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Candói	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Cantagalo	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Catanduvas	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Diamante do Sul	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Espigão Alto do Iguaçu	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Foz do Jordão	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Goioxim	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Guaraniaçu	2008

Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Ibema	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Laranjeiras do Sul	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Marquinho	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Nova Laranjeiras	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Pinhão	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Porto Barreiro	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Quedas do Iguaçu	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Reserva do Iguaçu	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Rio Bonito do Iguaçu	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Três Barras do Paraná	2008
Sul	PR	Cantuquiriguaçu	Virmond	2008
Sul	PR	Norte Pioneiro	Abatiá	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Carlópolis	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Congonhinhas	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Conselheiro Mairinck	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Guapirama	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Ibaiti	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Jaboti	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Jacarezinho	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Japira	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Joaquim Távora	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Jundiá do Sul	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Nova Fátima	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Nova Santa Bárbara	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Pinhalão	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Quatiguá	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Ribeirão Claro	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Ribeirão do Pinhal	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Salto do Itararé	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Santa Amélia	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Santa Cecília do Pavão	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Santana do Itararé	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Santo Antônio da Platina	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Santo Antônio do Paraíso	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Sapopema	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Siqueira Campos	2009

Sul	PR	Norte Pioneiro	São Jerônimo da Serra	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	São José da Boa Vista	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Tomazina	2009
Sul	PR	Norte Pioneiro	Wenceslau Braz	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Altamira do Paraná	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Boa Ventura de São Roque	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Campina do Simão	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Cândido de Abreu	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Guarapuava	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Iretama	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Laranjal	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Manoel Ribas	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Mato Rico	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Nova Cantu	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Nova Tebas	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Palmital	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Pitanga	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Rio Branco do Ivaí	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Roncador	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Rosário do Ivaí	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Santa Maria do Oeste	2009
Sul	PR	Paraná Centro	Turvo	2009
Sul	PR	Vale Do Ribeira	Adrianópolis	2008
Sul	PR	Vale Do Ribeira	Bocaiúva do Sul	2008
Sul	PR	Vale Do Ribeira	Cerro Azul	2008
Sul	PR	Vale Do Ribeira	Doutor Ulysses	2008
Sul	PR	Vale Do Ribeira	Itaperuçu	2008
Sul	PR	Vale Do Ribeira	Rio Branco do Sul	2008
Sul	PR	Vale Do Ribeira	Tunas do Paraná	2008
Sudeste	RJ	Noroeste	Aperibé	2009
Sudeste	RJ	Noroeste	Bom Jesus do Itabapoana	2009
Sudeste	RJ	Noroeste	Cambuci	2009
Sudeste	RJ	Noroeste	Italva	2009
Sudeste	RJ	Noroeste	Itaocara	2009
Sudeste	RJ	Noroeste	Itaperuna	2009
Sudeste	RJ	Noroeste	Laje do Muriaé	2009

Sudeste	RJ	Noroeste	Miracema	2009
Sudeste	RJ	Noroeste	Natividade	2009
Sudeste	RJ	Noroeste	Porciúncula	2009
Sudeste	RJ	Noroeste	Santo Antônio de Pádua	2009
Sudeste	RJ	Noroeste	São José de Ubá	2009
Sudeste	RJ	Noroeste	Varre-Sai	2009
Sudeste	RJ	Norte	Campos dos Goytacazes	2008
Sudeste	RJ	Norte	Carapebus	2008
Sudeste	RJ	Norte	Cardoso Moreira	2008
Sudeste	RJ	Norte	Conceição de Macabu	2008
Sudeste	RJ	Norte	Macaé	2008
Sudeste	RJ	Norte	Quissamã	2008
Sudeste	RJ	Norte	São Fidélis	2008
Sudeste	RJ	Norte	São Francisco de Itabapoana	2008
Sudeste	RJ	Norte	São João da Barra	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Alto do Rodrigues	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Areia Branca	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Açu	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Baraúna	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Carnaubais	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Grossos	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Ipanguaçu	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Itajá	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Mossoró	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Pendências	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Porto do Mangue	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Serra do Mel	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	São Rafael	2008
Nordeste	RN	Açu-Mossoró	Tibau	2008
Nordeste	RN	Alto Oeste	Alexandria	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Almino Afonso	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Antônio Martins	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Coronel João Pessoa	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Doutor Severiano	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Encanto	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Francisco Dantas	2009

Nordeste	RN	Alto Oeste	Frutuoso Gomes	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Água Nova	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	João Dias	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	José da Penha	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Lucrecia	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Luís Gomes	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Major Sales	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Marcelino Vieira	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Martins	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Paraná	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Pau dos Ferros	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Pilões	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Portalegre	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Rafael Fernandes	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Riacho da Cruz	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Riacho de Santana	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Serrinha dos Pintos	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	São Francisco do Oeste	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	São Miguel	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Taboleiro Grande	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Tenente Ananias	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Venha-Ver	2009
Nordeste	RN	Alto Oeste	Viçosa	2009
Nordeste	RN	Mato Grande	Bento Fernandes	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	Caiçara do Norte	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	Ceará-Mirim	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	Jandaíra	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	João Câmara	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	Maxaranguape	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	Parazinho	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	Pedra Grande	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	Poço Branco	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	Pureza	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	Rio do Fogo	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	São Bento do Norte	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	São Miguel de Touros	2008

Nordeste	RN	Mato Grande	Taipu	2008
Nordeste	RN	Mato Grande	Touros	2008
Nordeste	RN	Potengi	Barcelona	2009
Nordeste	RN	Potengi	Bom Jesus	2009
Nordeste	RN	Potengi	Ielmo Marinho	2009
Nordeste	RN	Potengi	Lagoa de Velhos	2009
Nordeste	RN	Potengi	Riachuelo	2009
Nordeste	RN	Potengi	Ruy Barbosa	2009
Nordeste	RN	Potengi	Santa Maria	2009
Nordeste	RN	Potengi	Senador Elói de Souza	2009
Nordeste	RN	Potengi	São Paulo do Potengi	2009
Nordeste	RN	Potengi	São Pedro	2009
Nordeste	RN	Potengi	São Tomé	2009
Nordeste	RN	Seridó	Acari	2009
Nordeste	RN	Seridó	Bodó	2009
Nordeste	RN	Seridó	Caicó	2009
Nordeste	RN	Seridó	Carnaúba dos Dantas	2009
Nordeste	RN	Seridó	Cerro Corá	2009
Nordeste	RN	Seridó	Cruzeta	2009
Nordeste	RN	Seridó	Currais Novos	2009
Nordeste	RN	Seridó	Equador	2009
Nordeste	RN	Seridó	Florânia	2009
Nordeste	RN	Seridó	Ipueira	2009
Nordeste	RN	Seridó	Jardim de Piranhas	2009
Nordeste	RN	Seridó	Jardim do Seridó	2009
Nordeste	RN	Seridó	Jucurutu	2009
Nordeste	RN	Seridó	Lagoa Nova	2009
Nordeste	RN	Seridó	Ouro Branco	2009
Nordeste	RN	Seridó	Parelhas	2009
Nordeste	RN	Seridó	Santana do Matos	2009
Nordeste	RN	Seridó	Santana do Seridó	2009
Nordeste	RN	Seridó	Serra Negra do Norte	2009
Nordeste	RN	Seridó	São Fernando	2009
Nordeste	RN	Seridó	São João do Sabugi	2009
Nordeste	RN	Seridó	São José do Seridó	2009
Nordeste	RN	Seridó	São Vicente	2009

Nordeste	RN	Seridó	Tenente Laurentino Cruz	2009
Nordeste	RN	Seridó	Timbaúba dos Batistas	2009
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Apodi	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Augusto Severo	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Caraúbas	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Felipe Guerra	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Governador Dix-Sept Rosado	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Itaú	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Janduís	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Messias Targino	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Olho-d'Água do Borges	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Paraú	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Patu	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Rafael Godeiro	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Rodolfo Fernandes	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Severiano Melo	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Triunfo Potiguar	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Umarizal	2008
Nordeste	RN	Sertão Do Apodi	Upanema	2008
Norte	RO	Central	Alvorada D'Oeste	2008
Norte	RO	Central	Governador Jorge Teixeira	2008
Norte	RO	Central	Jaru	2008
Norte	RO	Central	Ji-Paraná	2008
Norte	RO	Central	Mirante da Serra	2008
Norte	RO	Central	Nova União	2008
Norte	RO	Central	Ouro Preto do Oeste	2008
Norte	RO	Central	Presidente Médici	2008
Norte	RO	Central	Teixeirópolis	2008
Norte	RO	Central	Theobroma	2008
Norte	RO	Central	Urupá	2008
Norte	RO	Central	Vale do Anari	2008
Norte	RO	Central	Vale do Paraíso	2008
Norte	RO	Madeira Mamoré	Candeias do Jamari	2009
Norte	RO	Madeira Mamoré	Guajará-Mirim	2009
Norte	RO	Madeira Mamoré	Itapuã do Oeste	2009
Norte	RO	Madeira Mamoré	Nova Mamoré	2009

Norte	RO	Madeira Mamoré	Porto Velho	2009
Norte	RO	Vale Do Jamarí	Alto Paraíso	2009
Norte	RO	Vale Do Jamarí	Ariquemes	2009
Norte	RO	Vale Do Jamarí	Buritis	2009
Norte	RO	Vale Do Jamarí	Cacaulândia	2009
Norte	RO	Vale Do Jamarí	Campo Novo de Rondônia	2009
Norte	RO	Vale Do Jamarí	Cujubim	2009
Norte	RO	Vale Do Jamarí	Machadinho D'Oeste	2009
Norte	RO	Vale Do Jamarí	Monte Negro	2009
Norte	RO	Vale Do Jamarí	Rio Crespo	2009
Norte	RR	Sul De Roraima	Caracarái	2008
Norte	RR	Sul De Roraima	Caroebe	2008
Norte	RR	Sul De Roraima	Rorainópolis	2008
Norte	RR	Sul De Roraima	São João da Baliza	2008
Norte	RR	Sul De Roraima	São Luiz	2008
Norte	RR	Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos	Normandia	2009
Norte	RR	Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos	Pacaraima	2009
Norte	RR	Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos	Boa Vista - Setor Censitário (14001005000346) do município de Boa Vista (1400100)	2009
Norte	RR	Terra Indígena Raposa Serra do Sol e São Marcos	Uiramutã	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Alpestre	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Ametista do Sul	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Boa Vista das Missões	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Caiçara	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Cerro Grande	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Constantina	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Cristal do Sul	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Dois Irmãos das Missões	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Engenho Velho	2009

Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Erval Seco	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Frederico Westphalen	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Gramado dos Loureiros	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Iraí	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Jaboticaba	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Lajeado do Bugre	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Liberato Salzano	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Nonoai	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Novo Tiradentes	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Novo Xingu	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Palmitinho	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Pinhal	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Pinheirinho do Vale	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Planalto	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Rio dos Índios	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Rodeio Bonito	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Sagrada Família	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Seberi	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	São José das Missões	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	São Pedro das Missões	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Taquaruçu do Sul	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Trindade do Sul	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Três Palmeiras	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Vicente Dutra	2009
Sul	RS	Médio Alto Uruguai	Vista Alegre	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Ajuricaba	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Augusto Pestana	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Barra do Guarita	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Boa Vista do Cadeado	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Bom Progresso	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Bozano	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Braga	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Campo Novo	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Catuípe	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Chiapeta	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Condor	2009

Sul	RS	Noroeste Colonial	Coronel Barros	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Coronel Bicaco	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Crissiumal	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Cruz Alta	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Derrubadas	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Esperança do Sul	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Humaitá	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Ijuí	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Inhacorá	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Jóia	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Miraguaí	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Nova Ramada	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Panambi	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Pejuçara	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Redentora	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Santo Augusto	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Sede Nova	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	São Martinho	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	São Valério do Sul	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Tenente Portela	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Tiradentes do Sul	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Três Passos	2009
Sul	RS	Noroeste Colonial	Vista Gaúcha	2009
Sul	RS	Região Central	Agudo	2009
Sul	RS	Região Central	Cacequi	2009
Sul	RS	Região Central	Cachoeira do Sul	2009
Sul	RS	Região Central	Capão do Cipó	2009
Sul	RS	Região Central	Dilermando de Aguiar	2009
Sul	RS	Região Central	Dona Francisca	2009
Sul	RS	Região Central	Faxinal do Soturno	2009
Sul	RS	Região Central	Formigueiro	2009
Sul	RS	Região Central	Itaara	2009
Sul	RS	Região Central	Ivorá	2009
Sul	RS	Região Central	Jaguari	2009
Sul	RS	Região Central	Jari	2009
Sul	RS	Região Central	Júlio de Castilhos	2009

Sul	RS	Região Central	Mata	2009
Sul	RS	Região Central	Nova Esperança do Sul	2009
Sul	RS	Região Central	Nova Palma	2009
Sul	RS	Região Central	Novo Cabrais	2009
Sul	RS	Região Central	Paraíso do Sul	2009
Sul	RS	Região Central	Pinhal Grande	2009
Sul	RS	Região Central	Quevedos	2009
Sul	RS	Região Central	Restinga Seca	2009
Sul	RS	Região Central	Santa Maria	2009
Sul	RS	Região Central	Santiago	2009
Sul	RS	Região Central	Silveira Martins	2009
Sul	RS	Região Central	São Francisco de Assis	2009
Sul	RS	Região Central	São João do Polêsine	2009
Sul	RS	Região Central	São Martinho da Serra	2009
Sul	RS	Região Central	São Pedro do Sul	2009
Sul	RS	Região Central	São Sepé	2009
Sul	RS	Região Central	São Vicente do Sul	2009
Sul	RS	Região Central	Toropi	2009
Sul	RS	Região Central	Tupanciretã	2009
Sul	RS	Região Central	Unistalda	2009
Sul	RS	Região Central	Vila Nova do Sul	2009
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Aceguá	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Amaral Ferrador	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Arroio do Padre	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Arroio Grande	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Candiota	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Canguçu	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Capão do Leão	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Cerrito	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Chuí	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Cristal	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Herval	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Hulha Negra	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Jaguarão	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Morro Redondo	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Pedras Altas	2008

Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Pedro Osório	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Pelotas	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Pinheiro Machado	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Piratini	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Rio Grande	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Santana da Boa Vista	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Santa Vitória do Palmar	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	São José do Norte	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	São Lourenço do Sul	2008
Sul	RS	Zona Sul Do Estado	Turuçu	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Abelardo Luz	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Bom Jesus	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Capinzal	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Catanduvas	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Coronel Martins	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Entre Rios	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Erval Velho	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Faxinal dos Guedes	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Galvão	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Água Doce	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Herval d`Oeste	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Ibicaré	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Ipuaçu	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Joaçaba	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Jupia	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Lacerdópolis	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Lajeado Grande	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Luzerna	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Marema	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Ouro	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Ouro Verde	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Passos Maia	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Ponte Serrada	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	São Domingos	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Treze Tílias	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Vargem Bonita	2008

Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Vargeão	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Xanxerê	2008
Sul	SC	Meio Oeste Contestado	Xaxim	2008
Sul	SC	Planalto Norte	Bela Vista do Toldo	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Campo Alegre	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Canoinhas	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Irineópolis	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Itaiópolis	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Mafra	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Major Vieira	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Matos Costa	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Monte Castelo	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Papanduva	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Porto União	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Rio Negrinho	2009
Sul	SC	Planalto Norte	São Bento do Sul	2009
Sul	SC	Planalto Norte	Três Barras	2009
Nordeste	SE	Alto Sertão	Canindé de São Francisco	2008
Nordeste	SE	Alto Sertão	Gararu	2008
Nordeste	SE	Alto Sertão	Monte Alegre de Sergipe	2008
Nordeste	SE	Alto Sertão	Nossa Senhora da Glória	2008
Nordeste	SE	Alto Sertão	Nossa Senhora de Lourdes	2008
Nordeste	SE	Alto Sertão	Poço Redondo	2008
Nordeste	SE	Alto Sertão	Porto da Folha	2008
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Amparo de São Francisco	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Brejo Grande	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Canhoba	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Cedro de São João	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Ilha das Flores	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Japoatã	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Malhada dos Bois	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Muribeca	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Neópolis	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Pacatuba	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Propriá	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Santana do São Francisco	2009

Nordeste	SE	Baixo São Francisco	São Francisco	2009
Nordeste	SE	Baixo São Francisco	Telha	2009
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Areia Branca	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Campo do Brito	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Carira	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Frei Paulo	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Itabaiana	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Lagarto	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Macambira	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Malhador	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Moita Bonita	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Nossa Senhora Aparecida	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Pedra Mole	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Pinhão	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Poço Verde	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Riachão do Dantas	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Ribeirópolis	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Simão Dias	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	São Domingos	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	São Miguel do Aleixo	2008
Nordeste	SE	Sertão Ocidental	Tobias Barreto	2008
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Araúá	2009
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Boquim	2009
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Cristinápolis	2009
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Estância	2009
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Indiaroba	2009
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Itabaianinha	2009
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Itaporanga d' Ajuda	2009
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Pedrinhas	2009
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Salgado	2009
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Santa Luzia do Itanhy	2009
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Tomar do Geru	2009
Nordeste	SE	Sul Sergipano	Umbaúba	2009
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Alfredo Marcondes	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Anhumas	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Caiabu	2008

Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Caiuá	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Emilianópolis	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Estrela do Norte	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Euclides da Cunha Paulista	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Iepê	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Indiana	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	João Ramalho	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Álvares Machado	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Marabá Paulista	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Martinópolis	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Mirante do Paranapanema	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Nantes	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Narandiba	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Piquerobi	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Pirapozinho	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Presidente Bernardes	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Presidente Epitácio	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Presidente Prudente	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Presidente Venceslau	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Rancharia	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Regente Feijó	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Ribeirão dos Índios	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Rosana	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Sandovalina	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Santo Anastácio	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Santo Expedito	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Taciba	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Tarabai	2008
Sudeste	SP	Pontal Do Paranapanema	Teodoro Sampaio	2008
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Barão de Antonina	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Bom Sucesso de Itararé	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Buri	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Capão Bonito	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Coronel Macedo	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Guapiara	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Itaberá	2009

Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Itapeva	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Itaporanga	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Itararé	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Nova Campina	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Ribeirão Grande	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Riversul	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Taquarituba	2009
Sudeste	SP	Sudoeste Paulista	Taquarivaí	2009
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Apiáí	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Barra do Chapéu	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Barra do Turvo	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Cajati	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Cananéia	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Eldorado	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Iguape	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Ilha Comprida	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Iporanga	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Itaóca	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Itapirapuã Paulista	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Itariri	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Jacupiranga	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Juquiá	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Juquitiba	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Miracatu	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Parquera-Açu	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Pedro de Toledo	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Peruíbe	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Registro	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Ribeira	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Ribeirão Branco	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Sete Barras	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	São Lourenço da Serra	2008
Sudeste	SP	Vale Do Ribeira	Tapiraí	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Aguiarnópolis	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Ananás	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Angico	2008

Norte	TO	Bico Do Papagaio	Araguatins	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Augustinópolis	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Axixá do Tocantins	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Buriti do Tocantins	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Cachoeirinha	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Carrasco Bonito	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Darcinópolis	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Esperantina	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Itaguatins	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Luzinópolis	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Maurilândia do Tocantins	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Nazaré	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Palmeiras do Tocantins	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Praia Norte	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Riachinho	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Sampaio	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Santa Terezinha do Tocantins	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	São Bento do Tocantins	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	São Miguel do Tocantins	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	São Sebastião do Tocantins	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Sítio Novo do Tocantins	2008
Norte	TO	Bico Do Papagaio	Tocantinópolis	2008
Norte	TO	Jalapão	Lagoa do Tocantins	2009
Norte	TO	Jalapão	Lizarda	2009
Norte	TO	Jalapão	Mateiros	2009
Norte	TO	Jalapão	Novo Acordo	2009
Norte	TO	Jalapão	Ponte Alta do Tocantins	2009
Norte	TO	Jalapão	Rio Sono	2009
Norte	TO	Jalapão	Santa Tereza do Tocantins	2009
Norte	TO	Jalapão	São Félix do Tocantins	2009
Norte	TO	Sudeste	Almas	2009
Norte	TO	Sudeste	Arraias	2009
Norte	TO	Sudeste	Aurora do Tocantins	2009
Norte	TO	Sudeste	Chapada da Natividade	2009
Norte	TO	Sudeste	Combinado	2009
Norte	TO	Sudeste	Conceição do Tocantins	2009

Norte	TO	Sudeste	Dianópolis	2009
Norte	TO	Sudeste	Lavandeira	2009
Norte	TO	Sudeste	Natividade	2009
Norte	TO	Sudeste	Novo Alegre	2009
Norte	TO	Sudeste	Novo Jardim	2009
Norte	TO	Sudeste	Palmeirópolis	2009
Norte	TO	Sudeste	Paraná	2009
Norte	TO	Sudeste	Pindorama do Tocantins	2009
Norte	TO	Sudeste	Ponte Alta do Bom Jesus	2009
Norte	TO	Sudeste	Porto Alegre do Tocantins	2009
Norte	TO	Sudeste	Rio da Conceição	2009
Norte	TO	Sudeste	São Salvador do Tocantins	2009
Norte	TO	Sudeste	São Valério da Natividade	2009
Norte	TO	Sudeste	Taguatinga	2009
Norte	TO	Sudeste	Taipas do Tocantins	2009

## ANEXO B – Investimentos do Programa Territórios da Cidadania por Áreas Temáticas

(Fonte: MDA. Disponível no sítio <<http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/one-community>>. Acesso em 22/11/2011

Obs.: Até 31/12/2010 haviam sido recebidas informações referentes a 141 ações

Área Temática: Direitos e Desenvolvimento Social		
Ação	Valor e Meta Física	
1	<b>Fomento às Ações de Acesso e Manutenção dos Benefícios Sociais e Previdenciários</b>	69.476 Índios Acessando Benefícios Sociais e Previdenciários <b>R\$ 6.678.588,58</b>
2	<b>Registro Civil de Nascimento de Povos Indígenas - RCNI</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>
3	<b>Localização e Proteção de Povos Indígenas Isolados ou de Recente Contato</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>
4	<b>Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)</b>	566 Mutirões Realizados <b>R\$ 4.151.784,00</b>
5	<b>Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>
6	<b>Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família</b>	4.602.952 Famílias Atendidas <b>R\$ 5.479.258.244,00</b>
7	<b>Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência</b>	531.887 Pessoas com Deficiência Atendidas <b>R\$ 3.123.203.658,00</b>

8	<b>Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa</b>	371.086 Pessoas Idosas Atendidas <b>R\$ 2.215.040.624,00</b>
---	---	---

9	<b>Programa de Atenção Integral à Família</b>	7.208.400 Famílias Referenciadas <b>R\$ 70.016.400,00</b>
---	---	--

10	<b>Serviço Socioeducativo do PETI</b>	400.799 Crianças e Adolescentes Atendidos <b>R\$ 58.727.000,00</b>
----	---------------------------------------	---

11	<b><u>Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada</u></b>	1.824 Municípios Atendidos <b>R\$ 91.853.734,24</b>
----	---	--

12	<b>Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS</b>	45.850 Pessoas Atendidas <b>R\$ 39.583.636,00</b>
----	---	--

Área Temática: Organização Sustentável da Produção	
Ação	Valor e Meta Física

13	<b>Aquisição de Imagens ALOS para o Marajó</b>	24 Imagens ALOS de 2008 e 2009 <b>R\$ 5.250,00</b>
----	--	---

14	<b>Aquisição de Produtos Agropecuários</b>	118.943.438 Quilogramas (Kg) <b>R\$ 87.159.475,43</b>
----	--	--

15	<b>Apoio a Projetos de Pesquisa e Transferência de Tecnologia para Inserção Social</b>	48 Ações Implementadas <b>R\$ 529.652,00</b>
----	--	---

16	<b>Desenvolvimento de Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural -</b>	28.415 Produtores Atendidos
----	--	-----------------------------

	<b>ATER nas Regiões Produtoras de Cacau do Brasil</b>	<b>R\$ 2.252.637,49</b>
17	<b>Desenvolvimento de Pesquisa e Geração de Tecnologias Agrícolas Sustentáveis nas Regiões Produtoras de Cacau do Brasil</b>	50 Pesquisas Desenvolvidas <b>R\$ 2.009.457,15</b>
18	<b>Desenvolvimento de Ações de Controle Integrado da Doença Vassoura de Bruxa nas Regiões Produtoras de Cacau do Brasil</b>	254.000 Hectares (ha) Área Controlada <b>R\$ 1.043.532,23</b>
19	<b>Desenvolvimento de Potencialidades Agroenergéticas das Regiões Produtoras de Cacau do Brasil</b>	8.513 Hectares (ha) de Área Assistida <b>R\$ 517.194,00</b>
20	<b>Aquisição de Máquinas e Equipamentos</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>
21	<b>Programa Embrapa Agrofuturo - Núcleos Piloto de Informação e Gestão Tecnológica para a Agricultura Familiar</b>	1.508 Pessoas Capacitadas <b>R\$ 277.348,30</b>
22	<b>Desenvolvimento de Ensino Técnico Profissional nas Regiões Produtoras de Cacau do Brasil</b>	822 Alunos Matriculados <b>R\$ 62.950,58</b>
23	<b>Sistemas de Produção Sustentável</b>	0 Produtores Atendidos <b>R\$ 221.369,00</b>
24	<b>Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural</b>	4 Entidades Assistidas <b>R\$ 300.000,00</b>
25	<b>Programa de Implementação e Modernização de Centros Vocacionais Tecnológicos - CVT</b>	1 Centro Vocacional Tecnológico Implantado <b>R\$ 17.018.166,00</b>

26	<b>Apoio a Pesquisa e Inovação em Arranjos Produtivos Locais - APL's</b>	1 Projetos de C&T e Inovação <b>R\$ 770.000,00</b>
27	<b>Cresce Nordeste</b>	12.060 Operações Contratadas <b>R\$ 1.595.060.502,77</b>
28	<b>Nordeste Territorial</b>	4.406 Operações de Crédito <b>R\$ 479.216.590,13</b>
29	<b>Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais - CONVIVER</b>	0 Empreendimentos Gerados <b>R\$ 0,00</b>
30	<b>Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais - PROMESO</b>	0 Arranjos Produtivos Locais Apoiados <b>R\$ 0,00</b>
31	<b>Promoção da Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER</b>	2.700 Produtores Atendidos <b>R\$ 1.550.000,00</b>
32	<b>Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aqüicultura</b>	5 Estações de Piscicultura em Operação <b>R\$ 210.000,00</b>
33	<b>Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs)</b>	12 APLs Apoiados <b>R\$ 346.000,00</b>
34	<b>Primeiro Emprego - Projeto Amanhã</b>	450 Jovens Capacitados <b>R\$ 81.100,00</b>
35	<b>Implementação da Criação Intensiva de Peixes em Tanques-Rede em Rios e Grandes Reservatórios</b>	40 Pessoas Capacitadas <b>R\$ 24.000,00</b>

36	<b>Apoio à Estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APLs) - Organização Social</b>	100 Pessoas Capacitadas <b>R\$ 21.000,00</b>
37	<b>Aproveitamento de Canais de Perímetros de Irrigação para Piscicultura</b>	15 Pessoas Capacitadas <b>R\$ 10.000,00</b>
38	<b>Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>
39	<b>Apoio e Implantação de Infra-Estrutura Aquícola e Pesqueira</b>	0 Estruturas Físicas e Logísticas de Unidades Integrantes das Cadeias Produtivas Aquícola e Pesqueira Implantadas e em Funcionamento <b>R\$ 0,00</b>
40	<b>Capacitação de Profissionais de Aquicultura e Pesca</b>	0 Profissionais Capacitados <b>R\$ 0,00</b>
41	<b>Apoio à Assistência Técnica e Extensão Pesqueira</b>	0 Profissionais Atendidos <b>R\$ 0,00</b>
42	<b>Monitoramento da Atividade Aquícola e Pesqueira</b>	0 Unidades do Sistema de Monitoramento da Atividade Aquícola e Pesqueira Implantadas <b>R\$ 0,00</b>
43	<b>Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Pesqueira</b>	0 Unidades Apoiadas <b>R\$ 0,00</b>
44	<b>Fomento a Unidades Produtoras de Formas Jovens de Organismos Aquáticos</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>

45	<b>Implantação da Aqüicultura em Águas Públicas</b>	0 Parques Aqüícolas e Áreas de Preferência Demarcados <b>R\$ 0,00</b>
46	<b>Apoio ao Funcionamento de Unidades Integrantes da Cadeia Produtiva Aqüícola</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>
47	<b>Registro Geral da Pesca</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>
48	<b>Estudo para o Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e Pesca</b>	0 Estudos Realizados <b>R\$ 0,00</b>
49	<b>Implantação de Unidades Demonstrativas de Aqüicultura</b>	0 Unidades Demonstrativas de Aqüicultura Instaladas <b>R\$ 0,00</b>
50	<b>Apoio a Unidades de Ensino em Aqüicultura e Pesca</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>
51	<b>Apoio à Renovação da Frota Artesanal</b>	0 Embarcações Pesqueiras Reformadas e/ou Substituídas <b>R\$ 0,00</b>
52	<b>Fomento a Atividades Pesqueiras e Aqüícolas sob Formas Associativas</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>
53	<b>Apoio a Projetos Demonstrativos na Atividade da Pesca</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>

54	<b>Crédito Pronaf</b>	337.176 Contratos Firmados <b>R\$ 2.298.929.225,30</b>
55	<b>Assistência Técnica e Capacitação de Assentados</b>	58.774 Famílias Assentadas Assistidas <b>R\$ 14.999.378,51</b>
56	<b>ATER/Agricultores Familiares</b>	334.006 Agricultores Familiares Assistidos <b>R\$ 66.345,00</b>
57	<b>Infra-estrutura e Serviços nos Territórios Rurais</b>	0 Projetos Apoiados <b>R\$ 5.449.620,46</b>
58	<b>Programa de Aquisição de Alimentos - PAA</b>	8.498 Toneladas de Alimentos Adquiridos <b>R\$ 15.729.819,90</b>
59	<b>Garantia Safra</b>	380.073 Agricultores Segurados <b>R\$ 36.472.192,28</b>
60	<b>Apoio a Empreendimentos Cooperativos e Associativos</b>	0 Empreendimentos Apoiados <b>R\$ 18.705.000,00</b>
61	<b>Projeto Dom Helder Câmara</b>	6 Famílias Beneficiadas <b>R\$ 7.689.697,74</b>
62	<b>Biodiesel</b>	76.468 Famílias Atendidas <b>R\$ 8.310.226,07</b>
63	<b>Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para Mulheres Rurais</b>	26 Projetos Apoiados <b>R\$ 0,00</b>

64	<b>Manejo de Recursos Naturais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária</b>	1.139 Unidades Familiares de Produção Atendidas (parcelas) <b>R\$ 55.306,34</b>
65	<b>Organização Produtiva das Mulheres Trabalhadoras Rurais</b>	94 Projetos Apoiados <b>R\$ 0,00</b>
66	<b>Disponibilização de Insumos para a Agricultura Familiar</b>	0 Famílias Assistidas <b>R\$ 0,00</b>
67	<b>Licenciamento Ambiental de Assentamentos da Reforma Agrária</b>	224 Licenças Ambientais Protocoladas <b>R\$ 575.092,73</b>
68	<b>Terra Sol</b>	363 Famílias Assentadas Beneficiadas <b>R\$ 1.505.156,82</b>
69	<b>Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) Quilombolas</b>	29 Comunidades Assistidas <b>R\$ 0,00</b>
70	<b>Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas</b>	95 Comunidades Apoiadas <b>R\$ 414.546,50</b>
71	<b>Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Leite</b>	81.795.468 Litros <b>R\$ 37.069.742,36</b>
72	<b>PAA - Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar</b>	73.759 Toneladas de Alimentos Adquiridos <b>R\$ 121.705.384,84</b>

73	Fomento à Gestão Ambiental em Terras Indígenas	9 Organizações Indígenas Apoiadas R\$ 505.377,75
74	Curso de Capacitação em Manejo Florestal e Agrofloresta para Agentes de ATES/ATER	Não Informado R\$ Não Informado
75	Apoio à Produção e ao Uso Sustentável em Unidades de Conservação Federais	2 Projetos de Produção e Uso Sustentável de Produtos da Sociobiodiversidade em UC Federais Apoiados R\$ 25.000,00
76	Capacitação de Comunidades Tradicionais	0 Pessoas Capacitadas R\$ 0,00
77	Gestão de Conselhos nas Unidades de Conservação Federais	Não Informado R\$ Não Informado
78	Fomento a Projetos Demonstrativos na Amazônia e na Mata Atlântica	4 Projetos Apoiados R\$ 538.725,65
79	Elaboração de Termos de Compromisso entre Comunidades Tradicionais e a Gestão de Unidades de Conservação	3 Termos de Compromisso Elaborados R\$ 32.000,00
80	Construção e Implementação de Planos de Gestão Integrada (Plano de Administração Conjunta) de Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas	Não Informado R\$ Não Informado
81	Apoio ao Desenvolvimento do Ecoturismo de Base Comunitária	4 Projetos Apoiados R\$ 282.722,87
82	Capacitação em Ecoturismo	Não Informado

		R\$ Não Informado				
83	Qualificação do Jovem para o Mercado de Trabalho	Não Informado R\$ Não Informado				
84	Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanseQs)	Não Informado R\$ Não Informado				
85	Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores visando a Inserção no Mercado de Trabalho (PlanteQs)	Não Informado R\$ Não Informado				
86	Fomento a Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários	Não Informado R\$ Não Informado				
87	Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária - SIES	Não Informado R\$ Não Informado				
88	Formação de Formadore(a)s, Educadore(a)s e Gestore(a)s Público(a)s para Atuação em Economia Solidária	Não Informado				
<table border="1"> <tr> <td colspan="2">Área Temática: Saúde, Saneamento e Acesso à Água</td> </tr> <tr> <td>Ação</td> <td>Valor e Meta Física</td> </tr> </table>			Área Temática: Saúde, Saneamento e Acesso à Água		Ação	Valor e Meta Física
Área Temática: Saúde, Saneamento e Acesso à Água						
Ação	Valor e Meta Física					
89	Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Esgotamento Sanitário	0 Famílias Beneficiadas R\$ 51.975.456,62				
90	Programa de Revitalização do São Francisco e Parnaíba - Água para Todos	0 Famílias Atendidas R\$ 33.909.638,27				

91	<b>Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Resíduos Sólidos</b>	0 Famílias Atendidas <b>R\$ 44.696,20</b>
92	<b>Programa de Revitalização do São Francisco e do Parnaíba - Processos Erosivos</b>	5 Municípios Beneficiados <b>R\$ 3.492.585,28</b>
93	<b>Projeto de Irrigação Sampaio (1.000 ha) na região do Bico do Papagaio no Estado do Tocantins</b>	Não Informado <b>R\$ Não Informado</b>
94	<b>Ampliação do Acesso da População dos Territórios à Atenção Básica por meio da Estratégia Saúde da Família</b>	10.046 Equipes de Saúde da Família Implantadas <b>R\$ 901.877.200,00</b>
95	<b>Ampliação da Cobertura do Trabalho dos Agentes Comunitários de Saúde à População dos Territórios da Cidadania</b>	83.615 Agentes Comunitários de Saúde Mantidos <b>R\$ 667.151.247,00</b>
96	<b>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)</b>	0 Contratos/Convênios Executados <b>R\$ 10.505.065,86</b>
97	<b>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)</b>	1 Contratos/Convênios Executados <b>R\$ 17.619.451,39</b>
98	<b>Ampliação do Acesso à Saúde Bucal na Atenção Básica</b>	7.310 Equipes Implantadas <b>R\$ 207.628.900,00</b>

99	<b>Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Especiais - Assentamentos e Comunidades Rurais</b>	0 Contrato/Convênio Executado <b>R\$ 4.500.241,65</b>
100	<b>Ampliação da Cobertura Vacinal da População dos Territórios da Cidadania</b>	12.846.815 Doses aplicadas <b>R\$ 0,00</b>
101	<b>Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Rurais e Áreas Especiais - Quilombolas</b>	0 Contrato/Convênio Executado <b>R\$ 537.445,79</b>
102	<b>Implantação de Melhorias Habitacionais para Controle de Doença de Chagas</b>	0 Contrato/Convênio Executado <b>R\$ 5.431.564,30</b>
103	<b>Implantação de Melhorias Sanitárias Domiciliares para Prevenção e Controle de Agravos</b>	0 Contratos/Convênios Executados <b>R\$ 7.376.233,17</b>
104	<b>Ampliação do Acesso da População dos Territórios da Cidadania à Atenção à Saúde Mental por meio da Implantação dos Centros de Atenção Psicossocial - CAPS</b>	454 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) Implantados <b>R\$ 930.000,00</b>
105	<b>Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica por meio dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF</b>	459 Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF) Implantados <b>R\$ 84.556.000,00</b>
106	<b>Implantação, Ampliação ou Melhoria do Serviço de Saneamento em Áreas Indígenas</b>	83 Contrato/Convênio Executado <b>R\$ 11.981.326,77</b>
107	<b>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</b>	236 Centros Implantados <b>R\$ 18.317.200,00</b>

## em Odontologia

108	<b>Ampliação do Acesso da População aos Medicamentos Essenciais por meio da Farmácia Popular do Brasil</b>	140 Farmácias Populares Implantadas e Mantidas <b>R\$ 14.200.000,00</b>
109	<b>Saneamento nas Escolas</b>	0 Contratos/Convênios Executados <b>R\$ 22.500,00</b>
110	<b>Qualidade da Água</b>	0 Contratos/Convênios Executados <b>R\$ 484.515,00</b>
111	<b>Drenagem em Municípios com Alta Incidência de Malária</b>	1 Contrato/Convênio Executado <b>R\$ 0,00</b>
112	<b>Ampliação do Acesso da População dos Territórios da Cidadania aos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU 192</b>	372 Municípios Atendidos <b>R\$ 0,00</b>
113	<b>Programa Cisternas</b>	27.326 Cisternas Construídas <b>R\$ 43.721.600,00</b>
114	<b>Acesso à Água para a Produção de Alimentos (2ª Água)</b>	98 Estruturas Implantadas <b>R\$ 818.812,89</b>
115	<b>Atlas do Abastecimento Urbano de Água - Complementação para o Brasil</b>	767 Estudo/Relatório <b>R\$ 1.552.229,05</b>

Área Temática: Educação e Cultura	
Ação	Valor e Meta Física

116 Programa Nacional de Inclusão Digital 2 projetos de Inclusão Digital  
R\$ 15.560.768,96

117 Cine Mais Cultura Não Informado  
R\$ Não Informado

118 Edital das Culturas Populares Não Informado  
R\$ Não Informado

119 Instalação de Bibliotecas Públicas Não Informado  
R\$ Não Informado

120 Modernização de Bibliotecas Públicas Não Informado  
R\$ Não Informado

121 Revelando os Brasis Não Informado  
R\$ Não Informado

122 Pontos de Cultura Não Informado  
R\$ Não Informado

123 Expansão das Escolas Técnicas 39.629 Matrículas  
R\$ 151.642.515,00

124 Proinfância 0 Escolas Construídas  
R\$ 53.094.587,00

125	Programa Dinheiro Direto na Escola	35.105 Escolas Apoiadas R\$ 83.923.231,26
126	Brasil Alfabetizado	1.022.703 Alfabetizandos R\$ 57.259.111,94
127	ProJovem Campo - Saberes da Terra	Não Informado R\$ Não Informado
128	ProInfo Rural e Urbano	12.147 Laboratórios de Informática Entregues R\$ 55.934.393,73
129	Escola Ativa	18.818 Escolas Atendidas R\$ 10.578.210,54
130	Construção de Escolas no Campo	0 Escolas Construídas e Equipadas R\$ 0,00
131	Construção de Escolas em Comunidades Quilombolas	0 Escolas Construídas R\$ 0,00
132	Expansão das Instituições Federais de Ensino Superior	16.521 Vagas Criadas R\$ 10.500.173,18
133	Salas de Recursos Multifuncionais	1.197 Salas Equipadas R\$ 723.088,98
134	Construção de Escolas em Comunidades Indígenas	0 Escolas Construídas e Equipadas R\$ 0,00

135	Caminho da Escola	1.868 Ônibus Adquiridos R\$ 150.308.037,00
136	Programa BNB Cultura 2010 - Parceria BNDES	138 Projetos Contratados R\$ 3.437.274,93
137	Implantação de Pontos de Cultura Indígena	Não Informado R\$ Não Informado
138	Implantação/Implementação dos Territórios Etnoeducacionais	35 Eventos de Mobilização e Pactuação Realizados R\$ 1.862.549,10
139	Apoio a Estudantes Indígenas Fora da Aldeia	1.034 Estudantes Apoiados R\$ 3.101.012,00
140	Curso de Formação de Professores Indígenas (Magistério e Licenciatura)	2.275 Professores Formados e Técnicos Treinados R\$ 2.247.975,00
141	Operação do Sistema de Acesso Banda Larga	4.418 Pontos de Presença GESAC (antena e conexão terrestre) R\$ 6.078.893,63
142	Implantação de Telecentros para Acesso a Serviços Públicos	Não Informado R\$ Não Informado
143	Capacitação de Multiplicadores	Não Informado R\$ Não Informado

144	<b>Capacitação e Formação Profissional de Nível Médio e Superior para a Reforma Agrária</b>	325 Profissionais Capacitados	<b>R\$ 620.567,05</b>
-----	---	-------------------------------	-----------------------

145	<b>Concessão de Bolsas de Capacitação e Formação Profissional em Assistência Técnica, Pedagógica e Social.</b>	Não Informado	<b>R\$ Não Informado</b>
-----	--	---------------	--------------------------

146	<b>Programa Arca das Letras</b>	427 Bibliotecas Implantadas	<b>R\$ 175.840,00</b>
-----	---------------------------------	-----------------------------	-----------------------

147	<b><u>Articulação para Implantação das Casas Digitais Rurais</u></b>	176 Casas Digitais Rurais Implantadas	<b>R\$ 0,00</b>
-----	--	---------------------------------------	-----------------

Área Temática: Infraestrutura	
Ação	Valor e Meta Física

148	<b>Implementação do Programa de Moradia</b>	135 Casas Construídas	<b>R\$ 302.352,76</b>
-----	---	-----------------------	-----------------------

149	<b>PAC - Urbanização de Favelas e Saneamento Integrado (contratações 2007 e 2008)</b>	475 % de Obra concluída	<b>R\$ 290.317.192,80</b>
-----	---	-------------------------	---------------------------

150	<b>PRÓ-MORADIA - Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (contratações 2007, 2008 e 2009)</b>	353 % de Obra concluída	<b>R\$ 165.271.241,47</b>
-----	---	-------------------------	---------------------------

151	<b>FNHIS - Urbanização de Assentamentos Precários (contratações de 2007, 2008 e 2009)</b>	46.631 % de Obra concluída	<b>R\$ 57.976.690,18</b>
-----	---	----------------------------	--------------------------

152	<b>FNHIS - Habitação de Interesse Social (contratações 2007, 2008 e 2009)</b>	3.847 % de Obra concluída	<b>R\$ 75.203.248,06</b>
-----	---	---------------------------	--------------------------

153	<b>FNHIS - Planos Habitacionais de Interesse Social (contratações 2007, 2008)</b>	20 Planos Realizados	
-----	---	----------------------	--

	e 2009)	R\$ 2.691.135,25
154	<b>FNHIS - Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (contratações 2007 e 2008)</b>	569 Famílias Atendidas R\$ 113.799,83
155	<b>Instalação de Postos de Serviços de Telecomunicações - PST</b>	Não Informado R\$ Não Informado
156	<b>Programa Luz Para Todos</b>	60.250 Ligações de Energia R\$ 394.455.878,65
157	<b>Reestruturação de Unidades Produtivas Financiadas pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária</b>	Não Informado R\$ Não Informado
158	<b>Concessão de Crédito Instalação às Famílias Assentadas</b>	3.535 Famílias Atendidas R\$ 56.541.710,57
159	<b>Implantação e Recuperação de Infra-estrutura de Projetos de Assentamento</b>	7.115 Famílias Assentadas Atendidas R\$ 4.673.209,85
160	<b>Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento</b>	824 Famílias Atendidas R\$ 272.919,25

Área Temática: Apoio à Gestão Territorial	
Ação	Valor e Meta Física

161	<b>Programa de Monitoramento de Áreas Especiais - ProAE</b>	3 Monitoramentos de Áreas Especiais (Unidades de Conservação e Terras Indígenas), com apoio de dados de sensoriamento remoto, partindo do ano base 2007 R\$ 736.153,84
162	<b>Programa SipamCidade</b>	16 Cursos de Capacitação em Geotecnologias para Gestão Municipal, com Suporte em TerraView

		R\$ 0,00
163	Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais - PDFF	Não Informado R\$ Não Informado
164	Diagnóstico Etnoambiental em Terras Indígenas	Não Informado R\$ Não Informado
165	Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios	0 Membros dos Colegiados e de suas Instâncias Deliberativas e Consultivas Capacitados R\$ 14.686.900,00
166	Formação de Agentes de Desenvolvimento	0 Agentes de Desenvolvimento Capacitados R\$ 9.927.000,00
167	Apoio às Organizações das Comunidades Tradicionais	4 Organizações Apoiadas R\$ 406.180,33
168	Apoio ao Fortalecimento da Gestão Social nos Territórios	24 Instância colegiada de pesca e aquicultura ligada ao colegiado R\$ 2.832.536,00
169	Apoio à Elaboração dos Programas Territoriais de Pesca e Aquicultura	26 Programa Territorial de Pesca e Aquicultura R\$ 342.746,24

Área Temática: Ações Fundiárias	
Ação	Valor e Meta Física

170	Regularização de Terras Indígenas	11 Terras Indígenas Regularizadas R\$ 1.385.000,00
171	Demarcação de Terras Indígenas	0 Terras Indígenas Demarcadas

		R\$ 0,00
172	Identificação de Terras Indígenas	Não Informado R\$ Não Informado
173	Obtenção de Terras para Assentamento de Trabalhadores Rurais	128.347 Hectares (ha) de Áreas Obtidas R\$ 75.469.960,34
174	Terra Legal - Regularização Fundiária de Imóveis Rurais na Amazônia Legal	267 Ocupações em áreas rurais regularizadas (título MDA/SPU emitido) R\$ 6.671.675,84
175	Programa Nacional de Crédito Fundiário	Não Informado R\$ Não Informado
176	Pagamento de Indenização aos Ocupantes das Terras Demarcadas e Tituladas aos Remanescentes Quilombolas	0 Hectares (ha) de Áreas Indenizadas R\$ 0,00
177	Georreferenciamento da Malha Fundiária Nacional	0 Hectares (ha) de Áreas de Imóveis Rurais Georreferenciados R\$ 26.998,22
178	Reconhecimento, Demarcação e Titulação de Áreas Remanescentes de Quilombos	1 Relatórios Técnicos de Identificação e Delimitação e/ou Portaria de Reconhecimento Publicados R\$ 435.883,86
179	Regularização Fundiária de Imóveis Rurais	0 Imóveis Regularizados R\$ 0,00
180	Terra Legal - Regularização Fundiária de Núcleos Urbanos na Amazônia Legal	34 Áreas urbanas transferidas para municípios da Amazônia Legal R\$ 92.364,32

## ANEXO C – Relação de municípios integrantes dos CONSAD

### Região Nordeste

<b>Território Consad</b>	<b>Municípios</b>
Agreste Potiguar (RN) – 21 municípios	Boa Saúde; Bom Jesus; Brejinho; Ielmo Marinho; Lagoa d'Anta; Lagoa de Pedras; Lagoa Salgada; Monte Alegre; Nova Cruz; Passa e Fica; Passagem; Serra Caiada; Riachuelo; Santa Maria; Santo Antônio; São Paulo do Potengi; São Pedro; Senador Elói de Souza; Serrinha; Várzea; Vera Cruz
Baturité (CE) – 13 municípios	Acarapé; Aracoiaba; Aratuba; Barreira; Baturité; Capistrano; Guaramiranga; Itapiúna; Mulungu; Ocara; Pacoti; Palmácia; Redenção
Baixo Paranaíba Piauiense (PI) – 18 municípios	Barras; Batalha; Boa Hora; Brasileira; Cabeceiras do Piauí; Campo Largo do Piauí; Esperantina; Joaquim Pires; Joca Marques; Luzilândia; Madeiro; Matias Olímpio; Miguel Alves; Morro do Chapéu do Piauí; Nossa Senhora dos Remédios; Piripiri; Porto; São João do Arraial
Brumado (BA) – 10 municípios	Aracatu; Brumado; Caraíbas; Cordeiros; Guajeru; Ituaçu; Maetinga; Malhada de Pedras; Piripá; Tremedal
Itambé (PE) – 25 municípios	Aliança; Araçoiaba; Buenos Aires; Camutanga; Carpina; Chã de Alegria; Condado; Feira Nova; Ferreiros; Gloria do Goitá; Goiana; Itambé; Itapissuma; Itaquitinga; Lagoa do Carro; Lagoa do Itaenga; Limoeiro; Macaparana; Machados; Nazaré da Mata; Paudalho; São Vicente Ferrer; Timbaúba; Tracunhaém; Vicência
Itaparica (PE) – 07 municípios	Belém de São Francisco; Carnaubeira da Penha; Floresta; Itacuruba; Jatobá; Petrolândia; Tacaratu
Jiquiriçá (BA) – 09 municípios	Amargosa; Brejões; Cravolândia; Jiquiriçá; LajeMaracás; Mutuípe; Nova Itarana; Ubaira
Lençóis Maranhenses (MA) – 12 municípios	Água Doce do Maranhão; Araiões; Barreirinhas; Humberto de Campos; Magalhães de Almeida; Paulino Neves; Primeira Cruz; Santa Quitéria do Maranhão; Santana do Maranhão; Santo Amaro do Maranhão; São Bernardo; Tutóia

Litoral Norte Paraibano (PB) – 14 municípios	Araçagi; Baía da Traição; Capim; Cuité de Mamanguape; Curral de Cima; Itapororoca; Jacaraú; Lagoa de Dentro; Lucena; Mamanguape; Marcação; Mataraca; Pedro Régis; Rio Tinto
Litoral Ocidental Maranhense (MA) – 09 municípios	Alcântara; Bacurituba; Bequimão; Cedral; Central do Maranhão; Cururupu; Guimaraes; Mirinzal; Porto Rico do Maranhão
Norte de Alagoas (AL) – 12 municípios	Barra de Santo Antônio; Campestre; Jacuípe; Japaratinga; Jundiá; Maragogi; Matriz de Camaragibe; Passo do Camaragibe; Porto Calvo; Porto de Pedras; São Luís do Quitunde; São Miguel dos Milagres
Sertão do São Francisco (SE) – 09 municípios	Canindé de São Francisco; Feira Nova; Gararu; Gracho Cardoso; Itabi; Monte Alegre de Sergipe; Nossa Senhora da Glória; Poço Redondo; Porto da Folha

### Região Norte

<b>Território Consad</b>	<b>Municípios</b>
7 de Dezembro (RO) – 13 municípios	Alvorada D'Oeste; Castanheiras; Governador Jorge Teixeira; Jaru; Ji-Paraná; Mirante da Serra; Nova União; Ouro Preto do Oeste; Presidente Médici; Teixeirópolis; Theobroma; Urupá; Vale do Paraíso
Alto Acre (AC) – 05 municípios	Assis Brasil; Brasiléia; Capixaba; Epitaciolândia; Xapuri
Arari (PA) – 07 municípios	Cachoeira do Arari; Chaves; Muaná; Ponta de Pedras; Salvaterra; Santa Cruz do Arari; Soure
Bico do Papagaio (TO) – 25 municípios	Aguiarnópolis; Ananás; Angico; Araguatins; Augustinópolis; Arixá do Tocantins; Buriti do Tocantins; Cachoeirinha; Carrasco Bonito; Darcinópolis; Esperantina; Itaguatins; Luzinópolis; Maurilândia do Tocantins; Nazaré; Palmeiras do Tocantins; Praia Norte; Riachinho; Sampaio; Santa Terezinha do Tocantins; São Bento do Tocantins; São Miguel do Tocantins; São Sebastião do Tocantins; Sítio Novo do Tocantins; Tocantinópolis
Juruá (AM) – 07 municípios	Carauari; Eirunepé; Envira; Guajará; Ipixuna; Itamarati; Juruá
Macapá (AP) – 08 municípios	Cutias; Ferreira Gomes; Itaubal; Macapá; Pedra Branca do Amapari; Porto Grande;

	Santana; Serra do Navio
Médio Rio Branco (RR) – 03 municípios	Caracaraí; Iracema; Mucajaí

### Região Centro-Oeste

<b>Território Consad</b>	<b>Municípios</b>
Baixada Cuiabana (MT) – 10 municípios	Acorizal; Barão de Melgaço; Chapada dos Guimarães; Cuiabá; Jangada; Nossa Sra. do Livramento; Poconé; Rosário Oeste; Santo Antônio do Leverger; Várzea Grande
Serra da Bodoquena (MS) – 08 municípios	Bela Vista; Bodoquena; Bonito; Caracol; Guia Lopes da Laguna; Jardim; Nioaque; Porto Murtinho
Entorno de Brasília (GO) – 10 municípios	Abadiânia; Água Fria de Goiás; Águas Lindas de Goiás; Alexânia; Cocalzinho de Goiás; Corumbá de Goiás; Mimoso de Goiás; Padre Bernardo; Pirenópolis; Santo Antônio do Descoberto
Iguatemi (MS) – 11 municípios	Coronel Sapucaia; Eldorado; Iguatemi; Itaquiraí; Japorã; Mundo Novo; Naviraí; Paranhos; Ponta Porã; Sete Quedas; Tacuru
Vale do Ivinhema (MS) – 10 municípios	Anaurilândia; Angélica; Bataguassu; Batayporã; Brasilândia; Ivinhema; Nova Andradina; Novo Horizonte do Sul; Santa Rita do Pardo; Taquarussu

### Região Sudeste

<b>Território Consad</b>	<b>Municípios</b>
Bacia do Itabapoana (RJ/ES/MG) – 33 municípios	Alto-Caparaó (MG); Caiana (MG); Caparaó (MG); Carangola (MG); Espera Feliz (MG); Luisburgo (MG); Manhumirim (MG); Alto Jequitibá (MG); São João do Manhuaçu (MG); Apiacá (ES); Bom Jesus do Norte (ES); Divino de São Lourenço (ES); Dolores do Rio Preto (ES); Guaçuí (ES); Ibitirama (ES); Mimoso do Sul (ES); Muqui (ES); Presidente Kennedy (ES); São José do Calçado (ES); Aperibé (RJ); Bom Jesus do Itabapoana (RJ); Cambuci (RJ); Italva (RJ); Itaocara (RJ); Itaperuna (RJ); Laje do Muriaé (RJ); Miracema (RJ); Natividade (RJ); Porciúncula (RJ); Santo Antonio de Pádua (RJ); São Francisco do

	Itabapoana (RJ); São José de Ubá (RJ); Varre-Sai (RJ)
Médio Jequitinhonha (MG) – 21 municípios	Angelândia; Araçuaí; Berilo; Cachoeira do Pajeú; Caraiá; Chapada do Norte; Comercinho; Coronel Murta; Francisco Badaró; Franciscópolis; Itaobim; Itinga; Jenipapo de Minas; José Gonçalves de Minas; Malacacheta; Medina; Novo Cruzeiro; Padre Paraíso; Ponto dos Volantes; Setubinha; Virgem da Lapa
Noroeste Paulista (SP) – 23 municípios	Dolcinópolis; Estrela D'Oeste; Fernandópolis; General Salgado; Guarani D'Oeste; Indiaporã; Jales; Macedônia; Magda; Mesopolis; Meridiano; Mira Estrela; Ouroeste; Parapua; Parisi; Pedranópolis; Pontalinda; Populina; São João das Duas Pontes; São João de Iracema; Turmalina; Valentim Gentil; Vitória Brasil
Norte Capixaba (ES) – 08 municípios	Boa Esperança; Conceição da Barra; Ecoporanga; Montanha; Mucurici; Pedro Canário; Pinheiros; Ponto Belo
Rio Sul (RJ) – 18 municípios	Areal; Barra do Piraí; Comendador Levy Gasparian; Engenheiro Paulo de Fronti; Japeri; Mendes; Miguel Pereira; Paracambi; Paraíba do Sul; Paty do Alferes; Pinheiral; Piraí; Rio Claro; Rio das Flores; Sapucaia; Três Rios; Valença; Vassouras
Sudoeste Paulista (SP) – 15 municípios	Barão de Antonina; Bom Sucesso de Itararé; Buri; Capão Bonito; Coronel Macedo; Guapiara; Itaberá; Itapeva; Itaporanga; Itararé; Nova Campina; Ribeirão Grande; Riversul; Taquarituba; Taquarivaí
Urucua Grande Sertão (MG/GO) – 11 municípios	Arinos (MG); Bonfinópolis de Minas (MG); Buritis (MG); Chapada Gaúcha (MG); Formoso (MG); Pintópolis (MG); Riachinho (MG); São Romão (MG); Urucua (MG); Uruana de Minas (MG); Cabeceiras (GO)
Vale do Ribeira (SP) – 25 municípios	Apiaiá; Barra do Chapéu; Barra do Turvo; Cajati; Cananéia; Eldorado; Iguape; Ilha Comprida; Iporanga; Itaóca; Itapirapuã Paulista; Itariri; Jacupiranga; Juquiá; Juitiba; Miracatu; Pariquera-Açu; Pedro de Toledo; Peruíbe; Registro; Ribeira; Ribeirão Branco; São Lourenço da Serra; Sete Barras; Tapiraí

## Região Sul

<b>Território Consad</b>	<b>Municípios</b>
Alto Irani (SC) – 17 municípios	Abelardo Luz; Bom Jesus; Coronel Martins; Entre Rios; Faxinal dos Guedes; Galvão; Ipuacu; Jupiá; Lajeado Grande; Marema; Ouro Verde; Passos Maia; Ponte Serrada; São Domingos; Vargeão; Xanxerê; Xaxim
Centro-Sul (RS) – 17 municípios	Cacequi; Dilermando de Aguiar; Itaara; Jaguari; Jari; Julio de Castilhos; Mata; Nova Esperança do Sul; Quevedos; Santa Maria; Santiago; São Francisco de Assis; São Martinho da Serra; São Pedro do Sul; São Vicente do Sul; Toropi; Tupanciretã
Entre-Rios (PR) – 33 municípios	Alto Piquiri; Altônia; Brasilândia do Sul; Cafezal do Sul; Cianorte; Cidade Gaúcha; Cruzeiro do Oeste; Douradina; Esperança Nova; Francisco Alves; Guaporema; Icaraíma; Indianópolis; Iporã; Ivaté; Japurá; Jussara; Maria Helena; Mariluz; Moreira Sales; Nova Olímpia; Perobal; Pérola; Rondón; São Jorge do Patrocínio; São Manoel do Paraná; São Tomé; Tapejara; Tapira; Tuneiras do Oeste; Umarama; Vila Alta; Xambê
Extremo Oeste Catarinense (SC) – 19 municípios	Anchieta; Bandeirante; Barra Bonita; Belmonte; Descanso; Dionísio Cerqueira; Guaraciaba; Guarujá do Sul; Iporã do Oeste; Itapiranga; Mondaiá; Palma Sola; Paraíso; Princesa; Santa Helena; São João do Oeste; São José do Cedro; São Miguel do Oeste; Tunápolis
Metropolitano Sul (RS) – 07 municípios	Alvorada; Cachoeirinha; Capivari do Sul; Glorinha; Gravataí; Sto. Antônio da Patrulha; Viamão
Paraná Centro (PR) – 18 municípios	Altamira do Paraná; Boa Ventura de São Roque; Campina do Simão; Cândido de Abreu; Iretama; Laranjal; Manoel Ribas; Marquinho; Mato Rico; Nova Cantu; Nova Tebas; Palmital; Pitanga; Rio Branco do Ivaí; Rosário do Ivaí; Roncador; Santa Maria do Oeste; Turvo
Missões (RS) – 25 municípios	Bossoroca; Caibaté; Cerro Largo; Dezesseis de Novembro; Entre-Ijuís; Eugênio de Castro; Garruchos; Giruá; Guarani das Missões; Mato Queimado; Pirapó; Porto Xavier; Rolador; Roque Gonzales; Salvador das Missões; Santo Ângelo; Santo Antônio das Missões; São Luiz Gonzaga; São Miguel das Missões;

	São Nicolau; São Paulo das Missões; São Pedro do Butiá; Sete de Setembro; Ubiretama; Vitória das Missões
Serra Catarinense (SC) – 19 municípios	Anita Garibaldi; Bocaina do Sul; Bom Jardim da Serra; Bom Retiro; Campo Belo do Sul; Capão Alto; Celso Ramos; Cerro Negro; Correia Pinto; Lages; Otacílio Costa; Painei; Palmeira; Ponte Alta; Rio Rufino; São Joaquim; São José do Cerrito; Urubici; Urupema