LUCAS HENRIQUE CAMPOS VASCONCELOS

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO SUDOESTE DO PARANÁ:

DA POSSIBILIDADE DE AVANÇO À PERSISTÊNCIA DO PROBLEMA

Londrina
2020

LUCAS HENRIQUE CAMPOS VASCONCELOS

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO SUDOESTE DO PARANÁ:

DA POSSIBILIDADE DE AVANÇO À PERSISTÊNCIA DO PROBLEMA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Ideni Terezinha Antonello.

Londrina
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

V331 Vasconcelos, Lucas Henrique Campos .
Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Sudoeste do Paraná : da possibilidade de avanço à persistência do problema / Lucas Henrique Campos Vasconcelos. - Londrina, 2020.
166 f. : il.

Orientador: Ideni Terezinha Antonello.
Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Exatas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2020.
Inclui bibliografia.

1. Planejamento territorial - Tese. 2. Desigualdade regional - Tese. 3. Política pública - Tese. 4. Mesorregião Sudoeste do Paraná - Tese. I. Antonello, Ideni Terezinha. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Exatas. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDU 91

LUCAS HENRIQUE CAMPOS VASCONCELOS

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO SUDOESTE DO PARANÁ:

DA POSSIBILIDADE DE AVANÇO À PERSISTÊNCIA DO PROBLEMA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Geografia.

BANCA EXAMINADORA

_____

Orientadora: Profa. Dra. Ideni Terezinha Antonello
Universidade Estadual de Londrina – UEL

_____

Prof. Dr. Edilson Luis de Oliveira
Universidade Estadual de Londrina – UEL

_____

Prof. Dr. Lucir Reinaldo Alves
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE

Londrina, 03 de abril de 2020.

*D*edico

A todos aqueles que acreditaram mim, em especial,
à minha mãe e aos meus irmãos

*A*gradeço

a minha mãe pelo amor e apoio incondicionais;
aos meus irmãos, que estiveram comigo em todos os momentos;
aos meus amigos de turma e de vida pelo companheirismo e parceria;
a professora Ideni Antonello, que me orientou, que teve paciência,
que sempre esteve presente, que mergulhou comigo na pesquisa;
aos professores Edilson Luis e Lucir Alves, que prontamente aceitaram
participar deste trabalho;
a todos os professores que contribuíram para o meu
crescimento humano e acadêmico;
a Universidade Estadual de Londrina, espaço de encontros,
amizades, ideias, leituras, pesquisas e conhecimento;
a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)
pelo apoio financeiro, criando viabilidade para a realização desta pesquisa;
Enfim, agradeço a todos que estiveram ao meu lado durante esta caminhada.

Obrigado a todos!

VASCONCELOS, Lucas Henrique Campos. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Sudoeste do Paraná:** da possibilidade de avanço à persistência do problema. 161 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, 2020.

RESUMO

Esta investigação analisa a implementação dos programas e projetos de atuação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paraná, sob a ótica das diferentes instâncias de poder e gestão. A partir de 2003, no Brasil, foi iniciada a realização de um conjunto de debates que buscaram ressaltar a importância da dimensão espacial para o desenvolvimento do País, colaborando para que em 22 de fevereiro de 2007, por meio do Decreto nº 6.047, fosse institucionalizada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que contem ações previstas para o Paraná e a mesorregião Sudoeste Paranaense. Assim, nesta pesquisa, foram analisados o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), em razão de que é por intermédio deles que ocorrem as estratégias de gestão da PNDR no Paraná e na mesorregião Sudoeste. Para isso, as escalas de poder e gestão foram utilizadas como recurso analítico e metodológico, sendo elas: nacional, estadual e local/regional. Na escala nacional, foi analisado o ponto de vista do Governo Federal, principalmente do Ministério do Desenvolvimento Regional, sobre execução da PNDR no Sudoeste. Na escala estadual teve como foco a visão/participação do Governo Estadual na operacionalização da PNDR no Sudoeste. Na escala local/regional a análise voltou-se para a opinião dos atores locais/regionais acerca da execução do PROMESO e do PDFF no Sudoeste do Paraná. A pesquisa possui um caráter analítico, efetuado por meio de levantamento teórico-conceitual, análise documental e estudo de caso, em uma perspectiva qualitativa. Os resultados sinalizam que o PROMESO e o PDFF não atingiram os resultados esperados, em razão da falta de complementariedade entre os projetos dos programas e da ausência de articulação entre as instâncias de poder e gestão. Na ótica das diferentes escalas de poder, a não aplicação da metodologia prevista na PNDR foi o principal obstáculo da execução da Política, além de comprometer decisivamente os resultados das iniciativas empreendidas.

Palavras-chave: Planejamento territorial. Desigualdade regional. Política pública. Mesorregião sudoeste do Paraná. Escalas de poder e gestão.

VASCONCELOS, Lucas Henrique Campos. **National Policy for Regional Development in Southwest Paraná:** from the possibility of progress to the persistence of the problem. 161 p. Dissertation (Master's Degree in Geography) – State University of Londrina (UEL), Londrina, 2020.

ABSTRACT

This research analyzes the implementation of programs and projects of the National Policy of Regional Development in the southwestern region of Paraná, from the perspective of the different instances of power and management. In 2003, in Brazil, a set of debates was initiated that sought to highlight the importance of the spatial dimension for the development of the country, collaborating so that on February 22, 2007, through Decree nº 6,047, the National Policy for Regional Development (PNDR) was institutionalized, which contains actions foreseen for the Paraná and the Southeast Paraná Mesoregion. Thus, this research analyzed the Program for Promotion of Sustainability of Sub-Regional Spaces (PROMESO) and the Program for Promotion of Development of the Border Strip (PDFF), because it is through them that the management strategies of the PNDR in Paraná and the Southwest Mesoregion occur. For this, the scales of power and management were used as an analytical and methodological resource, being them: national, state and local/regional. On the national scale, the point of view of the Federal Government, mainly the Ministry of Regional Development, on the implementation of the PNDR in the Southwest was analyzed. At the state level it focused on the vision/participation of the State Government in the operationalization of the NNDR in the Southwest. At the local/regional scale, the analysis focused on the opinion of local/regional actors about the implementation of PROMESO and PDFF in the Southwest of Paraná. The research has an analytical character, carried out by means of a theoretical-conceptual survey, documental analysis and case study, from a qualitative perspective. The results indicate that PROMESO and PDFF did not achieve the expected results due to the lack of complementarity between the program projects and the lack of articulation between the instances of power and management. In terms of the different scales of power, the non-application of the methodology provided for in the PNDR was the main obstacle to the implementation of the Policy, as well as decisively compromising the results of the initiatives undertaken.

Keywords: Territorial planning. Regional inequality. Public policy. Southwest Paraná mesoregions. Scales of power and management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização da mesorregião Sudoeste Paraná 18
Figura 2 – Estrutura simplificada da pesquisa 22
Figura 3 – Linha do tempo das políticas de planejamento territorial 63
Figura 4 – Modelo abstrato de Governança da PNDR 69
Figura 5 – Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional 71
Figura 6 – Microrregiões do estado do Paraná – Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional 74
Figura 7 – Área do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira 78
Figura 8 – Estado do Paraná – Faixa de Fronteira, Municípios fronteiriços e cidades-gêmeas 79
Figura 9 – Tipologia básica das Sub-Regiões – Faixa de Fronteira 81
Figura 10 – Sub-Regiões da Faixa de Fronteira no estado do Paraná 83
Figura 11 – Mesorregiões Diferenciadas 90
Figura 12 – Mesorregião Vale do Ribeira e Guaraqueçaba 96
Figura 13 – Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul 99
Figura 14 – Área de abrangência da PNDR no Paraná 101
Figura 15 – Projeto de fortalecimento de unidades agroindustriais na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – 2008 107
Figura 16 – Projeto de fortalecimento do arranjo produtivo da piscicultura na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – 2008 110
Figura 17 – Projeto de fortalecimento da vitivinicultura na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – 2011 112
Figura 18 – Projetos da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná (por município e segmento) – 2003 a 2011 122

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valores deliberados para a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (R$) – 2004 a 2008 103
Gráfico 2 – Evolução da produção de alevinos no Sudoeste do Paraná (por tonelada) – 2007 a 2018 111
Gráfico 3 – Evolução da área de cultivo da vitivinicultura no Sudoeste (por hectare) – 2012 a 2018 113
Gráfico 4 – Valores realizados no estado do Paraná (R$) – 2003 a 2011 118
Gráfico 5 – Principais obstáculos da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná, segunda a escala nacional 125
Gráfico 6 – Principais resultados da PNDR na mesorregião o Sudoeste do Paraná, segundo a escala nacional 127
Gráfico 7 – Principais dificuldades das políticas públicas de desenvolvimento regional na mesorregião Sudoeste Paranaense, segundo a escala estadual 129
Gráfico 8 – Principais obstáculos da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná, segundo a escala local 132
Gráfico 9 – Principais resultados da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná, segundo a escala local 135

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estrutura simplificada dos instrumentos da PNDR.....76
Quadro 2 – Planos de Ação construídos por mesorregião – 2009.....88
Quadro 3 – Execução orçamentária do PROMESO (R$) – 2004 a 2011 91
Quadro 4 – Participação das emendas parlamentares no PROMESO (R$) – 2005 a 2009 92
Quadro 5 – Valor deliberado por mesorregião (R$) – 2004 a 2008 93
Quadro 6 – Realização financeira de apoio à constituição do Fórum Mesorregional da Grande Fronteira do Mercosul (R$) – 2003.....105
Quadro 7 – Projeto de capacitação na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – 2007.....106
Quadro 8 – Projeto de Estruturação do Centro de Marteladores e Lapidadores de Chopinzinho (PR) – 2008 114
Quadro 9 – Projeto de infraestrutura de transporte – 2008.....115
Quadro 10 – Projetos culturais – 2006/2007.....116
Quadro 11 – Valores autorizados para as cidades-gêmeas Barracão (PR) – Dionísio Cerqueira (SC) – Bernardo Irigoyen (Argentina), no orçamento de 2005 (R$) 120

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Agência	Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná
APL	Arranjo Produtivo Local
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CDIF	Comissão Permanente para o Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CPDR	Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional
CNDR	Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional
CNG	Conselho Nacional de Geografia
CONVIVER	Programa do Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi Árido
DDRU	Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano
DOU	Diário Oficial da União
GREMI	Grupo Europeu de Pesquisas sobre os Meios Inovadores
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundos de Desenvolvimento da Amazônia
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	Instituto Paranaense Desenvolvimento Econômico e Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MI	Ministério da Integração Nacional
NGE	Nova Geografia Econômica
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PPA	Plano Plurianual
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento do Território
PROMESSO	Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
PRODUZIR	Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres
PROMOVER	Programa de Promoção Econômica e Inserção Econômica de Sub-Regiões
SAGA	Instituto de Desenvolvimento Regional
SEDU	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas
SELP	Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes
RIDEs	Regiões Integradas de Desenvolvimento
SEAB	Secretaria da Agricultura e Abastecimento do estado do Paraná
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS DIVERSAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS 24

2.1 TEORIAS ESPACIAIS OU DA LOCALIZAÇÃO 25

2.2 TEORIAS CLÁSSICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL 29

2.3 ABORDAGENS RECENTES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL 34

3 PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO BRASIL 44

3.1 GLOBALIZAÇÃO E SEUS EFEITOS SOBRE O ESTADO E REGIÕES 45

3.2 DO PLANEJAMENTO CENTRALIZADO À DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER 51

3.3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E REGIONAL NO BRASIL 56

4 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SEUS PROGRAMAS DE ATUAÇÃO NO PARANÁ 65

4.1 PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA 77

4.2 PROGRAMA DE PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DE ESPAÇOS SUB-REGIONAIS 85

4.2.1 Mesorregião Vale Do Ribeira E Guaraqueçaba 95

4.2.2 Mesorregião Grande Fronteira Do Mercosul 97

5 IMPLEMENTAÇÃO DA PNDR NO SUDOESTE PARANAENSE 102

5.1 EXECUÇÃO DO PROMESO NA MESORREGIÃO SUDOESTE PARANAENSE 103

5.2 OPERACIONALIZAÇÃO DO PDFF NA MESORREGIÃO SUDOESTE PARANAENSE 118

6 GESTÃO DA PNDR SOB A ÓTICA DOS DIFERENTES ATORES 124

6.1 EXECUÇÃO DA PNDR NO SUDOESTE DO PARANÁ MEDIANTE A ÓTICA DA ESCALA NACIONAL 124

6.2 ESCALA ESTADUAL E SUA PERCEPÇÃO ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DA PNDR NO SUDOESTE DO PARANÁ.....128
6.3 PNDR E SUAS AÇÕES NO SUDOESTE DO PARANÁ, SEGUNDO A ESCALA LOCAL/REGIONAL.....132

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 138

8 REFERÊNCIAS.....144

APÊNDICES.....151
APÊNDICE A – Questionário enviado ao Ministério do Desenvolvimento Regional, no segundo semestre de 2019 152
APÊNDICE B – Questionário enviado à Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SELP), no primeiro semestre de 2020.....154
APÊNDICE C – Questionário enviado aos agentes regionais, no primeiro semestre de 2020.....156
APÊNDICE D – Roteiro da entrevista realizada com o diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional, em 18 de dezembro de 2019 158
APÊNDICE E – Roteiro da entrevista realizada com o coordenador de integração econômica da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes do Paraná, em 28 de julho de 2019 159
APÊNDICE F – Roteiro da entrevista realizada com uma ex-presidente do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, em 20 de janeiro de 2020.....161

1 INTRODUÇÃO

O avanço das desigualdades regionais se transformou, ao longo dos anos, em um assunto de grande importância, tornando-se tema recorrente de debates acadêmicos e das políticas públicas. Contudo, não há um consenso sobre as causas que justificam o desempenho assimétrico das regiões. Em geral, pode-se considerar que o desenvolvimento não ocorre de maneira homogênea no território nem linearmente no tempo, entre outros motivos, em decorrência da essência do modo de produção capitalista vigente (desigual exploratório).

Entretanto, a manutenção ou o agravamento das disparidades espaciais devem ser evitados, principalmente da perspectiva do Estado, que tem a responsabilidade de pensar o desenvolvimento do território e o bem-estar da população pela totalidade. Por isso, a elaboração e aplicação de políticas públicas direcionadas à correção ou redução das desigualdades regionais são imprescindíveis.

No caso específico do Brasil, entre o final da década de 1970 e início dos anos de 1990, o planejamento territorial e o desenvolvimento regional estiveram relegados a um segundo plano. Nesse período, o processo de redemocratização, a crise monetária, a dívida externa e os problemas inflacionários monopolizavam a atenção da agenda pública (VAINER, 2007).

As consequências desse longo período, em que a dimensão territorial esteve distante da pauta central das políticas públicas, foram profundas e de difícil reversão. Houve o empobrecimento do debate acadêmico e social acerca do tema, e as disparidades espaciais, que já eram graves, acentuaram-se, excluindo parcela significativa da população, como das áreas de faixa de fronteira e de interior, dos benefícios alcançados pelo desenvolvimento econômico e social ocorrido no País (CARGNIN, 2014).

Simultaneamente, diversos países, entre eles o Brasil, passavam por um amplo e complexo processo de reestruturação produtiva do capital, uma vez que o fordismo como modelo de industrialização, que conquistou um sucesso sem precedentes na história mundial, começou a demonstrar sinais de saturação. Para Lipietz (1998), a estagnação do consumo e o caráter volátil e diverso na estrutura da demanda foram os aspectos mais evidentes da crise, que se somaram à queda da lucratividade proporcionada pelo aumento do custo de produção e ao tensionamento das relações de trabalho.

Os desdobramentos dessa crise, aliados à necessidade de uma nova organização do capital, baseada em uma economia mais globalizada e dinâmica, significaram o colapso do modelo de Estado keynesiano, que desde o término da Segunda Guerra Mundial (1945), havia sido responsável por recuperar economias e complexos industriais de diversos países. Desse modo, a atuação do Estado na organização do território se enfraqueceu (HARVEY, 1992).

Os efeitos desse fenômeno se propagaram rapidamente e com grande intensidade, com o auxílio dos progressos técnicos e da ciência. As fronteiras foram relativizadas. Os Estados nacionais passaram a ter novas competências e atribuições, que vinham no sentido de facilitar o trânsito das grandes empresas transnacionais nos territórios (SANTOS, 2006).

Com a redefinição das atribuições e competências do Estado, as empresas passaram a se conectar diretamente com os territórios. A mudança de natureza do Estado nacional, de um lado, e a voracidade da concorrência das transformações financeiras e produtivas, de outro, abalaram a estrutura do modelo keynesiano, colocando em primeiro plano as palavras eficiência e competitividade (CANO, 1994). Assim, o sucesso ou insucesso das regiões passaram a depender da sua capacidade de se inserir competitivamente na economia globalizada.

O Estado brasileiro, por sua vez, não estava preparado para assumir as novas funções exigidas pelo mercado globalizado e assim sucumbiu ao consistente discurso que acompanhou uma onda de privatizações e desregulamentações. Assistiu-se, desse modo, a uma profunda crise dos órgãos públicos de fomento regional, que passaram a padecer da inércia, falta de vontade pública e incapacidade de exercício de coordenação e planejamento (CANO, 1994).

No final da década de 1980, o término do regime militar e a promulgação da nova constituição consagraram um novo pacto social que incluía estados e municípios como agentes federados plenos, culminando na descentralização do poder. Desenvolveu-se uma nova relação entre Estado e Sociedade, alicerçada em uma maior simetria de poder e na valorização dos territórios e características locais. Ao mesmo tempo, as Unidades da Federação passaram a se preocupar com as regiões que apresentavam dificuldades para se inserir nesse novo mercado globalizado (RÜCKERT, 2005).

Contudo, somente a convergência desses fatores, associados à estabilização da economia no final da década de 1990 e mais intensamente nos anos 2000, criou

as condições necessárias para a retomada do planejamento regional na agenda pública, visto que a política monetária não demandava preocupação como nas décadas anteriores. Dessa forma, a necessidade de planejar o futuro veio acompanhada da urgência de repensar a contribuição da dimensão territorial para o desenvolvimento do País (CARGNIN, 2014).

Revertendo a tendência de desvalorização da questão regional, que vinha em curso desde o final da década de 1970, o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração, em 1996, e a criação do Ministério da Integração Nacional (MI), em 1999, podem ser considerados marcos importantes do retorno da dimensão espacial no contexto das políticas públicas de desenvolvimento regional (DA COSTA, 2010).

Diante disso, a partir de 2003, foi realizado um conjunto de debates que ressaltavam a importância da questão espacial para o desenvolvimento social e econômico do País, colaborando para que em 22 de fevereiro de 2007, por meio do Decreto nº 6.047, fosse institucionalizada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Em 30 de maio de 2019, em razão do Decreto nº 9.810, entrou em vigência a II Política Nacional de Desenvolvimento Regional que, por sua vez, revogou a I PNDR.

As PNDR têm como finalidade atenuar ou corrigir as desigualdades regionais, não estritamente combater a pobreza. Para isso, tais políticas têm priorizado suas ações em dois pilares básicos nos territórios selecionados: a organização social dos atores regionais e a geração de emprego e renda, com base no desenvolvimento de arranjos produtivos locais (APL).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional tem como base a operacionalização coordenada por diferentes instâncias de poder. Espera-se que, em razão desse sistema de governança proposto, não exista hierarquia nem subordinação entre as escalas de poder, mas cooperação por meio da socialização de decisões e competências.

Ciente disso, essa pesquisa intenciona responder à seguinte pergunta central: como ocorreu a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) na mesorregião Sudoeste do Paraná, desde 2003[1], segundo o ponto de vista das diferentes instâncias de gestão e poder?

[1] Embora a PNDR tenha sido institucionalizada em 2007, muitas ações governamentais, entre 2003 e 2007, foram realizadas com base na proposta da Política.

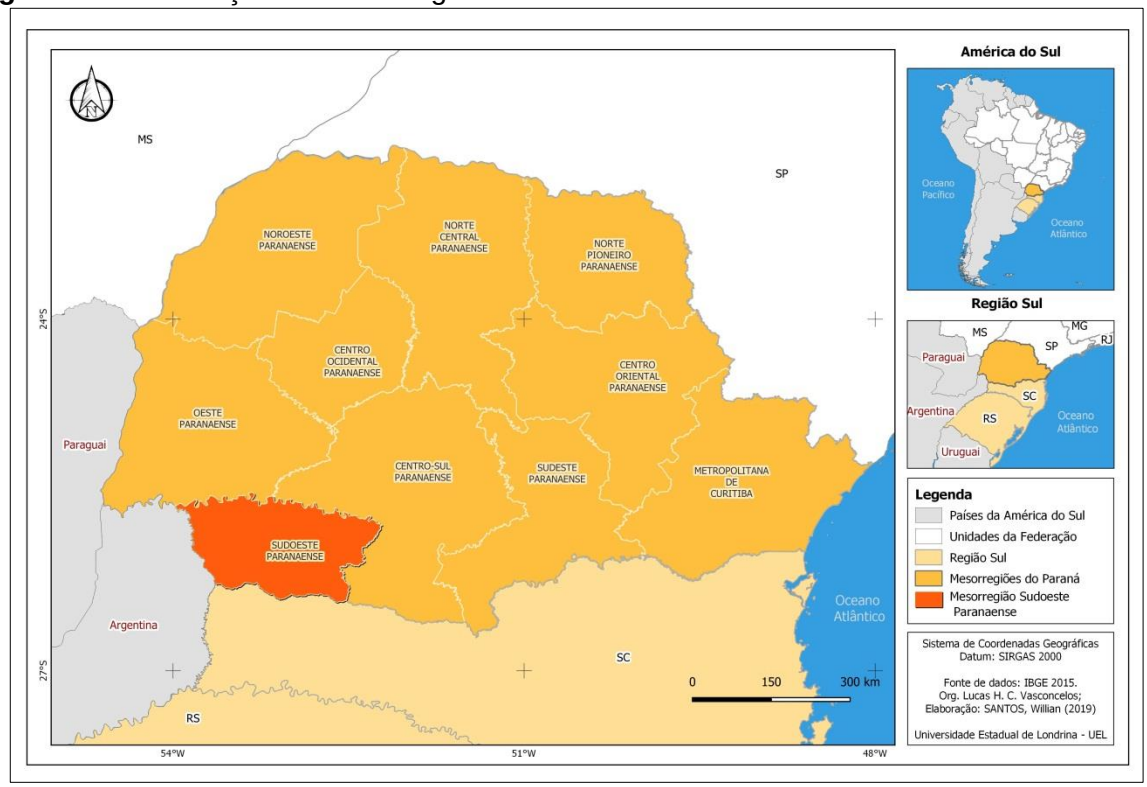
Os objetivos específicos: i) efetuar uma síntese sobre algumas teorias de desenvolvimento regional e local de modo a compreender suas características e como estas podem contribuir para a compreensão da operacionalização da PNDR no Sudoeste Paranaense; ii) demonstrar a mudança de natureza do Estado diante das transformações político-institucionais ocorridas no Brasil no século passado e do processo de globalização; iii) discutir a atuação do Estado na proposição de estratégias direcionadas ao desenvolvimento regional e local, bem como no combate à redução ou correção das desigualdades regionais; iv) realizar uma análise documental sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e v) averiguar os programas e projetos da PNDR para o Estado do Paraná, principalmente na mesorregião Sudoeste.

O objetivo que centraliza esta pesquisa é analisar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste Paranaense (Figura 1), sob a ótica das diferentes instâncias de poder e gestão da Política.

Para isso, será analisado o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), pois é por intermédio deles que ocorreram as estratégias de gestão da I PNDR no Paraná e na mesorregião Sudoeste. No entanto, cabe destacar que a II PNDR, que entrou em vigor em 2019, extinguiu o PROMESO e o PDFF. Logo, na atualidade, não há iniciativas de ação previstas para o território paranaense.

O recorte espacial da pesquisa – a mesorregião Sudoeste Paranaense – está localizada no Terceiro Planalto Paranaense e abrange uma área de 1.163.842,64 hectares, que corresponde a cerca de 6% do território estadual. Essa região faz fronteira a oeste com a Argentina, a partir da foz do rio Iguaçu, e ao sul com o Estado de Santa Catarina, a leste e a nordeste faz limite com a mesorregião Centro-Sul do Paraná e a noroeste com a mesorregião Oeste do Paraná. É composta por 42 municípios.

Figura 1 – Localização da mesorregião Sudoeste Paraná



Fonte: IBGE (2018)

A mesorregião Sudoeste do Paraná contava, em 2010, segundo o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), com 587.496 de habitantes, destes, 412.570 residiam nas áreas urbanas. Apesar de apresentar uma ocupação antiga, tem grau de urbanização relativamente baixo em relação ao restante do País[2], em torno de 70,23%. A estimativa populacional para o ano de 2019 é de 625.378 habitantes (IPARDES, 2019).

A hipótese aqui defendida considera que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) apresenta desdobramentos territoriais que, direta e indiretamente, foram importantes para as regiões deprimidas do Estado do Paraná, como a mesorregião Sudoeste. Contudo, acredita-se que seus programas não foram implementados de forma vertical integrada e horizontal.

Esta pesquisa sustenta que a reversão das desigualdades regionais passa, necessariamente, pela atuação do Estado mediante a proposição e aplicação de políticas de base territorial para as regiões que, por algum motivo, não são privilegiadas pelas dinâmicas de mercado. Assim, espera-se que haja articulação entre as diversas escalas de poder: nacional, estadual e local/regional.

[2] Em média, o grau de urbanização do Brasil, em 2010, era de 85% (IBGE, 2010).

Na história das políticas públicas brasileiras, várias iniciativas foram colocadas em prática com a finalidade de proporcionar uma melhor espacialização do desenvolvimento entre as regiões, mas por razões distintas nem sempre foram eficientes[3]. A ausência de monitoramento e a falta de complementariedade entre as políticas são alguns dos fatores que merecem ser realçados (ABLAS, 2003). Essa investigação se justifica tendo como pano de fundo o acompanhamento da execução da PNDR no Paraná e, mais precisamente, na mesorregião Sudoeste. O monitoramento e a avaliação de políticas são importantes parâmetros tanto para a mensuração dos resultados alcançados como para a organização de novas estratégias e diretrizes de ação, especialmente no caso da PNDR, que foi reeditada em 2019 (BRASIL/DOU, 2019).

Essa investigação utiliza as escalas de poder e gestão como recurso analítico e metodológico para a análise da implementação da PNDR no Estado. Devido ao modelo de governança proposto pela Política, em que vários atores têm seu papel valorizado nas ações territoriais, essa estratégia de apreensão ganha relevância. As escalas de poder e gestão constituem-se em técnicas, entretanto, em razão do seu uso abrangente, poderiam ser considerados métodos (CARGNIN, 2014).

Três escalas foram selecionadas para o andamento da pesquisa: nacional, estadual e local/regional. A seleção dessas escalas foi pautada no referencial teórico, nas estratégias de coordenação, na tipologia e nos recortes de ação da PNDR.

A escala nacional corresponde à atuação do Governo Federal na elaboração e aplicação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. No caso específico do Paraná, isso ocorre via o PROMESO e PDFF, os dois programas de ação da PNDR no Estado.

A escala estadual refere-se às ações do Governo do Estado do Paraná na proposição de estratégias e projetos de captação de recursos para a execução da PNDR. Atualmente, a Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SELP) é a responsável pelas iniciativas de desenvolvimento regional do Estado[4].

A escala local/regional compreende a atuação dos atores locais/regionais que participaram da operacionalização do PROMESO e do PDFF e sua articulação junto

[3] Nesta pesquisa, a noção de eficiência no planejamento territorial está vinculada aos critérios que buscam mensurar a importância dos resultados obtidos, em especial, dos seus efeitos em relação aos recursos mobilizados. Mais sobre o assunto, ver Costa e Antonello (2018, p. 32).
[4] Nos últimos anos, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas (SEDU) desempenhou função importante no planejamento territorial do Estado.

às escalas nacional e estadual no planejamento do desenvolvimento regional no Sudoeste Paranaense.

Em decorrência da tipologia da PNDR, que privilegia as macrorregiões marginalizadas durante o processo de desenvolvimento do País (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), o Paraná não consiste em um território prioritário da Política. Assim, a gestão e captação de recursos dependem, em grande parte, da articulação das escalas estadual e local/regional via emendas parlamentares e projetos complementares.

Nota-se, dessa forma e conforme propõe Lefebvre (2000), que não se pode atribuir unicamente ao Estado a exclusividade da força motriz capaz de intervir nas mudanças da formação e da estruturação do território nacional, uma vez que a sociedade, enquanto ator político, tem a possibilidade de moldar o espaço por meio da prática espacial.

Em relação às técnicas de pesquisa para a análise da execução da PNDR no Paraná, destaca-se: i) investigação bibliográfica teórico-conceitual; ii) pesquisa e análise documental; iii) coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos em órgãos públicos obtidos em diferentes esferas de poder e iv) aplicação de questionários e realização de entrevistas com os diferentes atores que participaram da proposição e execução da PNDR[5].

O resgate teórico-conceitual foi utilizado para auxiliar na definição do tema de pesquisa, na delimitação dos objetivos, na formulação da hipótese, na fundamentação da justificativa e na elaboração da dissertação. De acordo com Deslauriers e Kérisit (2012), a revisão bibliográfica proporciona ao pesquisador uma reflexão mais cuidadosa e criteriosa sobre o objeto de estudo, levando-o a melhor organização dos dados e descobrir novas relações entre a teoria e o mundo real.

O levantamento documental foi efetuado tendo como escopo a coleta de informações qualitativas e quantitativas em documentos públicos, principalmente referentes à PNDR. Na etapa de análise dos documentos, recorreu-se a diversas outras pesquisas relacionadas ao tema visando obter um ponto de vista amplo e diversificado sobre a PNDR, ansiando compreender o contexto em que esta Política foi criada, os interesses e motivos que a levou a ser proposta, o quadro teórico que a influenciou e, por fim, entender suas potencialidades e seus limitantes. A análise

[5] Deslauriers e Kérisit (2012) discutem detalhadamente a importância e a empregabilidade de cada uma dessas técnicas de pesquisa científica.

documental foi realizada com base no procedimento metodológico proposto por Cellard (2012)[6].

A coleta de dados e informações foi obtida em diferentes instâncias de governo e por meio de aplicação de questionários e realização de entrevistas com os diferentes atores que participaram da implementação da PNDR no Sudoeste paranaense. Estes foram analisados com o intento de dar-lhes sentido, sendo organizados em planilhas eletrônicas, e a análise espacial foi realizada com o auxílio de *softwares* de geoprocessamento (ArcGIS; QGIS).

Na escala nacional, realizou-se uma entrevista com o diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU), do Ministério do Desenvolvimento Regional, e aplicou-se questionários com quatro técnicos que participaram dos trabalhos de proposição e execução da PNDR.

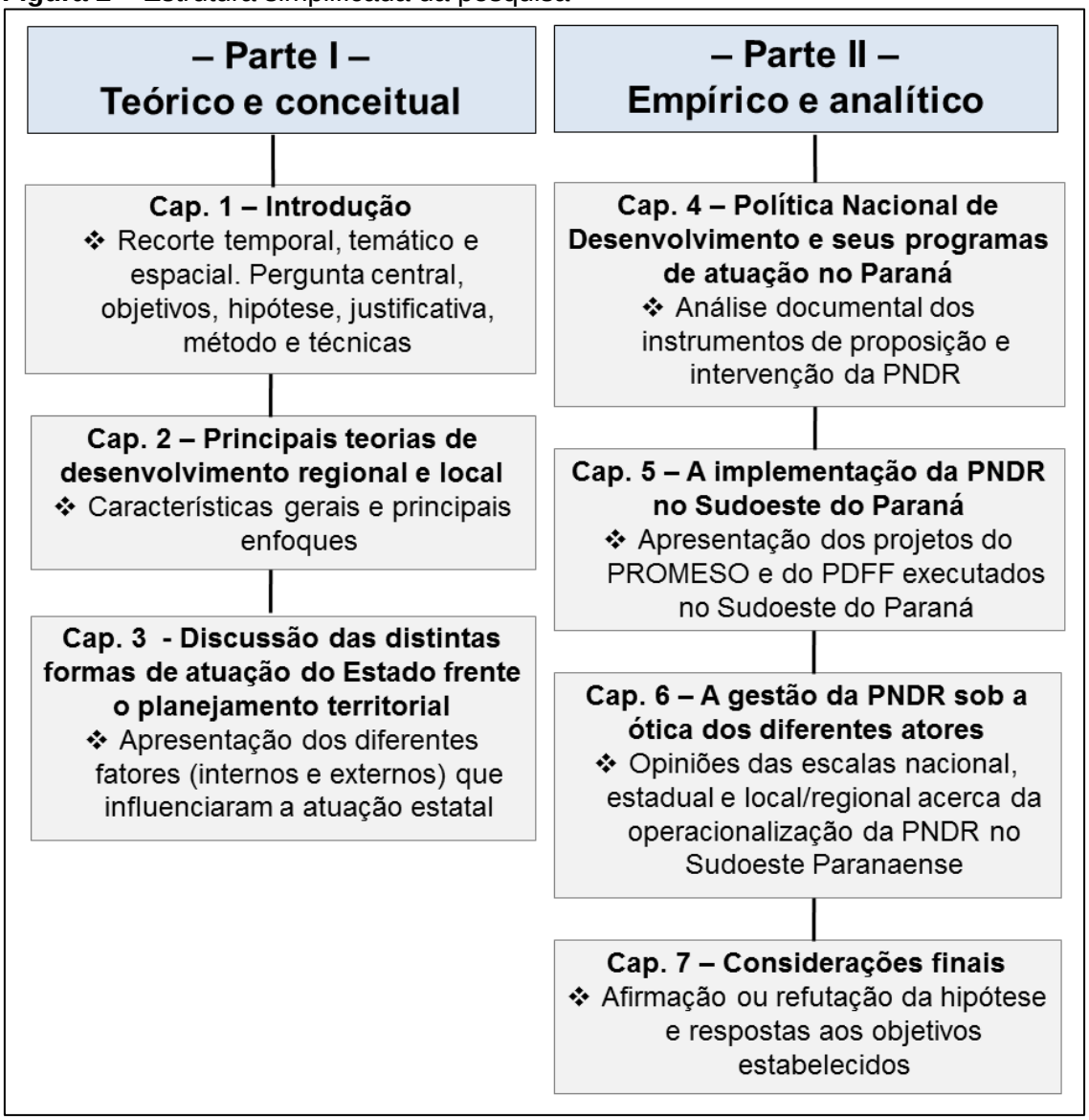
Na escala estadual, houve a realização de entrevista dirigida com o coordenador de integração econômica da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SELP). Além disso, foram aplicados questionários com cinco técnicos da SELP.

Na escala local/regional, foi realizada uma entrevista com uma ex-presidente do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul e questionários com cinco atores que participaram do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul e/ou do Comitê da Faixa de Fronteira.

Portanto, esta pesquisa possui um caráter avaliativo, efetuado por meio de levantamento teórico-conceitual, análise documental e dados e estudo de caso, em uma perspectiva qualitativa. A Figura 2 apresenta a estrutura simplificada desta dissertação.

[6] Na obra, o autor define as diferentes categoriais de documentos e estabelece algumas etapas a serem seguidas na análise documental. Mais informações sobre o tema, ver Cellard (2012).

Figura 2 – Estrutura simplificada da pesquisa



Fonte: Lucas H. C. Vasconcelos (2020)

Conforme se pode observar na Figura 2, a presente pesquisa está estruturada em seis capítulos. Neste capítulo introdutório, buscou-se realizar a contextualização da problemática de investigação, realçando o recorte temporal, temático e espacial. Apresentou-se a pergunta central, os objetivos, a hipótese, a justificativa, o método e as técnicas.

O Capítulo 2 dedicou-se às principais teorias que ao longo do tempo trabalharam, direta ou indiretamente, com a presença das desigualdades no desenvolvimento regional, desde as clássicas às mais recentes. Essas abordagens obtiveram expressiva aceitação social e política, e tornaram-se base para a elaboração de um conjunto de políticas públicas no País.

No Capítulo 3, discutiu-se o papel do Estado na proposição de políticas de desenvolvimento regional direcionadas à redução ou correção das disparidades espaciais. Buscou-se demonstrar a redefinição das competências do Estado mediante ao declínio do planejamento centralizado e à ascensão de novas escalas de poder. Enfatizou-se, também, os efeitos da globalização sobre o Estado e as regiões.

O Capítulo 4 teve foco na análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), destacando sua tipologia, seus programas e mecanismos de intervenção. Posteriormente, verificou-se suas estratégias de ação especificamente para o estado do Paraná e os recortes espaciais do território paranaense alvo da Política.

O Capítulo 5 baseou-se na análise da execução do Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais e do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira na mesorregião Sudoeste do Paraná, destacando seus objetivos, o valor de recurso alocado, o período de implementação e os espaços assistidos. Além disso, elaborou-se uma breve avaliação dos projetos executados.

O Capítulo 6 teve como finalidade discutir o ponto de vista das diferentes instâncias de poder e gestão acerca da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paraná. Para tanto, destacou as perspectivas das escalas nacional, estadual e local/regional.

E, por fim, tem-se a seção com as considerações finais sobre os resultados alcançados em relação aos objetivos estabelecidos e à hipótese defendida.

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS DIVERSAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Partindo de diversos questionamentos – o que é desenvolvimento? Como e por que ele ocorre? Como pode ser medido...? –, uma vasta literatura acerca do tema foi sendo formulada ao longo do tempo. Várias abordagens e teorias, em muitas ciências – Economia, Geografia, História, Sociologia... – e nas diversas escalas territoriais – nacional, regional ou local –, foram propostas (BELLINGIERI, 2017).

As discussões relacionadas à temática "Desenvolvimento Regional" se tornaram amplamente difundidas no meio acadêmico e nas políticas públicas, visando à pesquisa voltada para se propor um conjunto de estratégias e ações direcionadas a melhorar o nível de produção, renda, infraestrutura e produtividade das regiões.

Apesar desses avanços teóricos e metodológicos sobre a questão regional, ainda não há um consenso na literatura sobre as causas que sustentam o desenvolvimento espacial desigual, seja ele no âmbito nacional, regional ou local. Assim, de modo geral, as desigualdades espaciais são consideradas uma dimensão do desenvolvimento do sistema econômico em vigência (desigual e exploratório)[7].

Nesse debate teórico, tem-se a compreensão de desenvolvimento regional como um processo[8] de mudança estrutural, situado histórica e espacialmente, caracterizado pela dinamização socioeconômica e melhoria da qualidade de vida ao conjunto de sua população (DALABRIDA, 2011).

Desse modo, esse capítulo tem por finalidade discutir as perspectivas teóricas que trabalharam com a presença das desigualdades no desenvolvimento das regiões. A apresentação geral dessa temática servirá, posteriormente, como instrumento para a análise da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paraná.

A ideia central não é escolher ou definir uma ou outra teoria sendo a mais adequada para as análises regionais, porque cada uma teve contribuições e

---

[7] Harvey (1992) cita que as disparidades espaciais são uma dimensão do desenvolvimento e podem ser reconhecidas no espaço mediante as diferenças que se manifestam na estrutura econômica e social dos lugares. Por outro lado, Santos (2017) enfatiza que elas podem ser localizadas por meio da disposição dos sistemas técnicos, que se distribuem de forma desigual no território. Por isso, para ambos os autores o desenvolvimento não ocorre de maneira homogênea no território nem linearmente no tempo.

[8] Assim entendido, como processo, o desenvolvimento não se apresenta como um estágio a ser galgado, mas/nem um modelo estático a ser seguido (DALLABRIDA, 2011, p. 18).

tratamentos importantes para o tema e, além disso, foram elaboradas em tempos históricos específicos e em realidades distintas.

Em razão da abrangência do assunto, buscou-se transitar em várias áreas do conhecimento, pois conforme ressalta Dallabrida (2011), nenhum campo disciplinar é minimamente capaz de abarcar a imensa complexidade do assunto. Inicialmente serão apresentadas as “Teorias espaciais ou localização”, na sequência as “Teorias clássicas de desenvolvimento regional” e, por último, as “Abordagens recentes de desenvolvimento regional”.

2.1 Teorias Espaciais Ou Da Localização

Na história das ciências, poucos autores, ao elaborarem teorias acerca do desenvolvimento econômico, atentavam-se à questão espacial. Essa negligência ocorria em razão da dificuldade de superar os modelos exigentes (simplistas e genéricos), pois novas abordagens teriam de ser mais sistematizadas, aumentando o número de variáveis a se considerar (BENKO, 1999).

As primeiras manifestações que realçavam a importância do espaço para o entendimento das dinâmicas econômicas ocorreram no início do século XIX. Essas são conhecidas como “teorias clássicas espaciais ou da localização”[9]. A publicação da obra “O Estado Isolado” [10], em 1826, do alemão Von Thünen, é considerada a pioneira no tratamento formal da dimensão espacial na economia.

Na obra, o autor se preocupa em construir um modelo teórico com a finalidade de explicar a ordem espacial da produção agrícola. Por meio de um método dedutivo e abstrato, Thünen utiliza a distância em relação às cidades[11] como variável explicativa. Para isso, ele elenca alguns critérios e condições: i) tudo se passa em uma planície biofisicamente homogênea na qual circunda uma floresta densa e impetrável; ii) não há movimentos de importação e exportação; iii) os agricultores desse espaço possuem o mesmo nível econômico, educacional e cultural; iv) não há

[9] Filiadas à Escola Neoclássica de Pensamento Econômico, essas teorias tinham como pressuposto um regime concorrencial pleno, que levaria as regiões ao equilíbrio ótimo.

[10] O Estado Isolado é uma abstração relativamente ao espaço, à natureza e à economia. Quanto ao espaço, porque tal "Estado" tem forma circular e situa-se no interior de uma impenetrável floresta que o separa do resto do mundo - esta é a razão por que se denomina Estado "Isolado" (WAIBEL, 1948, p. 4).

[11] A cidade ou área urbana se traduz, nesse modelo, em centro de consumo ou mercado consumidor. Portanto, podem ser considerados sinônimos (WAIBEL, 1948).

economia de subsistência, toda produção deve ser destinada ao mercado; v) todas as propriedades agrícolas, sem exceção, têm a mesma área e são dirigidas da maneira mais eficiente e vi) das propriedades ao mercado, todos os produtos são transportados em carros ou carroças, por estradas (WAIBEL, 1948).

O único fator que diferencia os produtores e, em consequência, a espacialização das atividades econômicas, é a sua posição geográfica em relação às áreas urbanas. Nesse sentido, o custo de transporte se torna um gradiente ascendente tendo como base o centro consumidor: quanto mais próxima do mercado, mais lucro se obtém da terra.

> Assim, com o aumento da distância da cidade, a produção agrícola deve ser a que - de acôrdo com seu valor - exige menores tarifas de transporte e, além disso, a que não se deteriora com facilidade e não precisa ser consumida ainda fresca. Como a despesa de transporte dos produtos do campo, até a cidade, é igual para todos os pontos eqüidistantes do mercado urbano, os tipos de cultura agrária situar-se-ão em anéis ou faixas concêntricas, em tôrno da cidade, dispondo-se dos de maior intensidade, êstes próximos ao centro, aos de menor, na periferia do Estado (WAIBEL, 1948, p. 4).

Nota-se que em todos os produtos é acrescido um valor, em função dos custos de transporte, e isso varia conforme a distância em relação à cidade. Desse modo, seria mais racional que, no entorno das áreas urbanas, as terras fossem destinadas ao plantio de culturas com os maiores custos de transporte. À medida que houvesse o afastamento dos centros de consumo, a terra seria usada para a plantação de produtos com os menores custos de transporte.

Teoricamente, os produtos agrícolas teriam que se distribuir de forma concêntrica ao mercado. Os perecíveis (verduras, frutas, flores e leite) ou de difícil transporte (lenha e materiais para construção) deveriam se localizar próximos às cidades. Nas demais áreas, conforme o distanciamento em relação às áreas de consumo, estariam o cultivo de cereais e a pecuária. Por fim, nas localizações muito distantes, não haveria muitas culturas, pois os custos de transportes seriam muito elevados.

Em resumo, Thünen demonstra que a espacialização das atividades econômicas, sobretudo as agrícolas, está estreitamente relacionada à distância ao mercado consumidor, devido os custos de transporte, tanto das matérias-primas quando dos produtos finais, influenciando os níveis de lucro.

Já no início do século XX, o geógrafo Alfred Weber, em 1909, desenvolveu uma teoria da localização que considerava a disposição do mercado e, novamente, os custos de transporte para demonstrar os motivos causadores da distribuição irregular das indústrias no território, levando em consideração a ponderação de dois fatores principais[12]: custo de transporte e custo de mão de obra (DALLABRIDA, 2011).

Para fundamentar a teoria, o autor cria um modelo que parte da premissa que as matérias-primas podem ser classificadas em dois tipos: ubíquas e localizadas. As matérias-primas ubíquas são aquelas disponíveis em diversas partes do espaço e não exercem influências na localização das atividades econômicas; já as localizadas correspondem pelas matérias-primas específicas de uma região e, por isso, podem ter peso determinante na localização das atividades econômicas, à medida que nelas é incorporado algum custo durante o processo de produção ou no produto final (CAVALCANTE, 2008).

Se os custos de transporte com as matérias-primas forem superiores aos custos de transporte do produto final, a indústria tenderia a se localizar nas proximidades das mesmas; caso contrário, a atividade estaria localizada próxima ao mercado consumidor. Isso implica que o processo de beneficiamento da matéria-prima tem estreita relação com a localização, conforme seu peso no custo final do produto (SIMÕES, 2003).

Pode-se dizer que a teoria se baseia, sobremaneira, na influência que os custos de transporte com matérias-primas e dos produtos finais e produção desempenham na localização das indústrias. Logo, existem locais específicos, em razão de suas características geográficas, onde a produção se realizará com custos menores.

Em continuidade à produção das teorias espaciais ou da localização, em 1933, Walter Christaller, geógrafo alemão, buscou entender os fenômenos que determinam o número, o tamanho e a distribuição das cidades, levando em consideração a distribuição de bens e serviços. O autor partia da hipótese de que havia uma lógica hierárquica de acordo com uma rede de interdependência que tenderia a uma certa centralização. As cidades ou centros urbanos fornecedores de bens e serviços, tanto para si como para os demais, são denominados de “lugares centrais”.

[12] Cavalcante (2008) ressalta que Weber também reflete sobre outros fatores como aglomeração e desaglomeração, embora não os trate de forma objetiva e aprofundada como os demais.

> A Teoria dos Lugares Centrais mostra uma organização espacial da população de acordo com a importância e o dinamismo das atividades econômicas, principalmente o comércio e a indústria. A proximidade de centros industriais e comerciais faz com que a distribuição da população se dê em torno desses polos aglutinadores, ou seja, uma polarização ou redes desses centros urbanos (ALVES, 2011, p. 8).

Por isso, para sustentar sua teoria, Chirstaller forja dois conceitos: alcance ou raio de ação de um bem e o limiar mínimo de um bem. Para o autor, o alcance ou raio de ação de um bem ou serviço está vinculado à distância que a população se propõe a percorrer com objetivo de adquirir um bem ou usufruir de um serviço. Em contrapartida, a noção de limiar mínimo de um bem se refere ao nível mínimo de demanda para assegurar a produção de um determinado bem ou serviço. Assim, os lugares centrais correspondem por aqueles que centralizam os atributos (BRADFORD; KENT, 1987).

Nota-se que a teoria parte da hipótese de que as cidades possuem uma lógica natural de hierarquização, que tende a formar uma centralização de atividades econômicas em determinados espaços. Nesse sentido, os “lugares centrais” são as cidades, geralmente as de maior porte, responsáveis pelo fornecimento de bens e serviços, tanto para si como para as áreas circunvizinhas de menor centralidade (BRADFORD; KENT, 1987).

Portanto, o modelo posiciona as cidades, sobretudo as de maior dimensão, como os lugares centrais de onde o poder e as decisões são emanados, com as pequenas cidades e o campo, por sua vez, sendo subordinados às decisões dos centros urbanos dinâmicos. Essa relação passa a ter um caráter evidentemente assimétrico, pois as cidades de maior porte são os lugares de comando e as pequenas cidades e o campo se referem às áreas que obedecem.

As teorias clássicas espaciais ou da localização de von Thünen, Weber e Chirstaller forneceram vários indicativos para a análise do uso da terra e a formação das aglomerações urbanas e econômicas, além de proporcionar uma visão conveniente da economia, servindo durante muito tempo, apesar de suas limitações, de parâmetro para o planejamento do desenvolvimento regional. Porém, mostraram-se insuficientes para a explicação dos desníveis de crescimento entre as regiões, possibilitando o surgimento, principalmente a partir de meados do século XX, de um

conjunto de abordagens denominadas de “teorias clássicas de desenvolvimento regional”.

2.2 Teorias Clássicas De Desenvolvimento Regional

As teorias clássicas da localização foram de grande relevância para pensar a distribuição espacial da economia. Contudo, mostraram-se estáticas e limitadas para compreender o fenômeno do desenvolvimento desigual das regiões, devido à concentração de suas análises apenas nos custos de transportes e nas distâncias para a definição da disposição das atividades econômicas no espaço.

Na década de 1950, surgiram teorias que passaram a dar ênfase a outros fatores, como as externalidades resultantes da aglomeração industrial, os ganhos de escala e a complementariedade entre firmas e setores. Estas teorias tinham como finalidade o crescimento macroeconômico a partir da geração de emprego e renda nas regiões. Esse novo tratamento acerca da questão regional se desenvolveu com base na ascensão da macroeconomia keynesiana, que lançava a hipótese de que o desenvolvimento econômico ocorre de forma descontínua no tempo e heterogênea no espaço.

Entre as décadas de 1940 e 1950, o francês François Perroux se notabilizou quando defendeu que o desenvolvimento não se dá de maneira equânime no espaço e no tempo. Para ele, ocorre em pontos ou polos de crescimento, com intensidades distintas, e que terão efeitos variáveis no conjunto da economia (PERROUX, 1967).

Esses pontos ou polos crescimento[13], segundo Perroux manifestam-se no espaço com surgimento de empresas líderes e indústrias motrizes que, ao se reunirem na mesma área, propiciam o aparecimento de conjunturas cumulativas de ganhos e custos, facilidade de comunicação e transporte entre diferentes unidades produtivas e o alargamento do mercado com a emergência de novas produtoras locais pautadas no fornecimento de produtos suplementares para as indústrias motrizes (PERROUX, 1967).

O autor divide as indústrias em dois tipos: motrizes e movidas. As motrizes normalmente localizam-se no centro do polo de crescimento e têm como característica

[13] Atualmente, polo de crescimento ou polo industrial é uma área que concentra uma série de atividades industriais ou empresariais que podem ou não manter relações entre si. No caso particular da teoria de Perroux, as indústrias mantêm uma relação de interdependência.

gerar economias externas e dinamizar a economia; as movidas, por sua vez, situam-se nas áreas periféricas do polo de crescimento e possuem como função fornecer produtos para as indústrias motrizes, à medida que o polo de crescimento gera efeitos de intensificação das atividades econômicas (PERROUX, 1967).

Dessa maneira, o crescimento é geograficamente concentrado e dependente do desempenho das indústrias motrizes de produzir economias de escalas com potencial de gerar grandes efeitos multiplicadores na sua envolvência, como a atração de novos investimentos na forma de infraestruturas ou indústrias movidas, por exemplo. Logo, as decisões das indústrias líderes (indústria motriz) tendem a causar significativos desdobramentos no polo de crescimento.

As aglomerações industriais (polos de crescimento), de dimensões variáveis, geram efeitos polarizadores de diversas vertentes: capital, mão de obra e investimentos públicos, ou seja, drenam e concentram recursos. A partir de um determinado estágio de evolução (no longo prazo) surgirão efeitos de propagação, isto é, difusão de crescimento econômico, mais ou menos de modo concêntrico (VALE, 2010). Dallabrida (2011) cita que o polo de crescimento pode se tornar um polo de desenvolvimento quando desencadear transformações estruturais e expandir a produção e os empregos para as áreas circunvizinhas.

A esse respeito, Perroux (1967) afirma que a noção de polo de crescimento só tem sentido a partir do momento em que for compreendido como um instrumento de análise rigoroso e uma ferramenta de ação pública. O desenvolvimento duradouro de um conjunto de territórios e regiões, só será conseguido mediante a coordenação/arbitragem de um Estado consciente dos meios de propagação regional dos polos de crescimento. Para isso, seriam necessários planos de cooperação entre regiões ricas e pobres, visando ao auxílio do desenvolvimento das áreas menos favorecidas.

Filiado às correntes teóricas keynesianas de crescimento divergente, em oposição aos modelos neoclássicos, caracterizados pelo equilíbrio econômico entre as regiões no longo prazo, por via da autorregulação do mercado – “a mão invisível do mercado” –, na década de 1950, o sueco Gunnar Myrdal propõe a “Teoria da causalidade circular cumulativa”.

Para Myrdal (1972), o desenvolvimento também era um processo desequilibrado e que se daria de forma assimétrica entre as regiões, em razão das localidades mais dinâmicas drenarem os fatores produtivos das mais pobres, como

capital e trabalho, por meio de um processo circular cumulativo. As regiões mais prósperas disporiam de condições favoráveis à instalação de atividades econômicas, contrariamente à realidade das mais pobres, pois:

> O [...] poder de atração de um centro econômico se origina principalmente em um fato histórico fortuito, isto é, ter-se iniciado ali com êxito um movimento [...]. Daí por diante, as economias internas e externas sempre crescentes fortificaram e mantiveram seu crescimento contínuo às expensas de outras localidades e regiões, onde, ao contrário, a estagnação ou a regressão relativa se tornou a norma (MYRDAL, 1972, p. 52).

Desse modo, “o fato histórico fortuito” tende a levar o sistema a um processo distante de uma possível situação de equilíbrio. As forças de mercado deveriam ser controladas por uma política intervencionista, pois se processo cumulativo não for controlado, as desigualdades regionais tenderiam a se alastrar, deixando algumas regiões estagnadas (MYRDAL, 1972).

No curto e médio prazo, a concentração de fatores de produção em determinadas regiões gera *backwash effects* (feitos de bloqueio ou regressivos) em outros espaços, porque os territórios dinâmicos atraem capitais e recursos humanos e, em consequência, bloqueiam o desenvolvimento de outras regiões. Por outro lado, a teoria pressupõe que no longo prazo, possam surgir *spread effects* (efeitos de propagação ou progressivos) da região desenvolvida em direção às áreas desfavorecidas, devido à desconcentração das atividades econômicas. Entretanto, para a teoria, esse processo deve ser estimulado com auxílio do Estado (ALVES, 2016; VALE, 2010).

Observa-se que a teoria defende a adoção de políticas de desenvolvimento conduzidas pelo Estado e, que de maneira alguma, “a mão invisível do mercado” seja a única força responsável de levar equilíbrio aos territórios. Essa intervenção deve objetivar controlar *backwash effects* e promover *spread effects* para que o sucesso das regiões prósperas seja transmitido para as periféricas.

Adotando linhas epistemológicas semelhantes às de Perroux e Myrdal, o alemão Albert Hirschman (1961) cita que os países (ou regiões) “subdesenvolvidos” encontravam-se em tal situação porque defrontavam com dificuldades para realçar e estabelecer condições necessárias para atrair capital, investimento em infraestrutura,

aprimorar a educação técnica e o sistema bancário, que seriam requisitos importantes para “alcançar” o desenvolvimento.

Partindo do pressuposto de que o desenvolvimento econômico não ocorre ao mesmo tempo em toda parte e que, uma vez ocorrido, forças poderosas provocarão uma concentração espacial do crescimento econômico, Hirschman (1961) defende o desenvolvimento como uma cadeia de desequilíbrios, enfatizando o caráter contraditório do desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o desenvolvimento seria o resultado final da superação de uma série de desequilíbrios.

Diante disso, o Estado deveria assumir o planejamento e a coordenação do processo de desenvolvimento econômico e regional, porque, segundo ele, somente o investimento público tem capacidade de orientar e modificar os índices de desenvolvimento de diferentes áreas de um país, com o intento de combater as forças que agravam as disparidades espaciais (HIRSCHMAN, 1961).

Entretanto, Hirschman (1961) adverte que a preocupação de corrigir os desequilíbrios por intermédio do planejamento, sob o pretexto de manter o crescimento equilibrado, pode destruir importantes mecanismos de crescimento que são os efeitos de indução e sinalização de mercado. Dessa forma, defende a intervenção do Estado e o fomento público em regiões específicas e vinculadas aos agentes locais. Nesse sentido, os vultuosos investimentos direcionados às escalas macro são contestados, pois seria um “sinal de alerta” para o mercado.

Para respaldar sua teoria, Hirschman (1961) partiu do pressuposto de que o desenvolvimento ocorre em pontos específicos no espaço geográfico do qual emanam efeitos diversos – às vezes antagônicos – para o conjunto da economia, conhecidos como *forward linkages* (encadeamentos para frente) e *backward linkages* (encadeamentos para trás).

Os *forward linkages* correspondem às externalidades decorrentes da implantação de indústrias, que, ao aumentarem a demanda de insumos no setor a montante, viabilizariam suas escalas mínimas de produção na região determinada. Os *backward linkages* resultariam da oferta de insumos, que tornaria viáveis os setores que se posicionassem a jusante (CAVALCANTE, 2008). Assim, para uma região se desenvolver, “[...] a principal fonte de desenvolvimento seria dada por atividades com alto poder de gerar encadeamentos, principalmente para trás” (DALLABRIDA, 2011, p. 61).

Com o respaldo do meio acadêmico da época, vários Estados Nacionais, na segunda metade do século passado, propuseram políticas de desenvolvimento regional com base nessas abordagens, com intuito de transferir renda e auxiliar o desenvolvimento das regiões menos prósperas. No caso do Brasil, a atuação do Estado diante dos enormes desníveis no crescimento da renda entre as regiões pode ser considerada questionável e contraditória. Nesse período, vultuosos investimentos em infraestruturas e indústria pesada foram empreendidos no País[14], porém de forma concentrada no Centro-Sul, sobretudo no estado de São Paulo, desencadeando diversos questionamentos das regiões não assistidas, que se viam isoladas e que visavam se inserir no processo de desenvolvimento econômico nacional (CANO, 2007).

As propostas de Perroux, Myrdal e Hirschman[15] começaram a ser questionadas veementemente, porque várias experiências de desenvolvimento regional, alicerçadas nas teorias desses autores, havia, em sua maioria, falhado. Os polos de crescimento, por exemplo, expandiam-se, mas seus efeitos de propagação regional não chegavam a atingir os níveis esperados (ALVES, 2016).

Em consequência, a partir da década de 1970, o fracasso das políticas públicas amparadas nas teorias clássicas de desenvolvimento regional, associado a uma nova etapa de acumulação do sistema econômico[16], responsável por significativas mudanças na natureza do Estado e pela introdução de novas formas organizacionais e de novas tecnologias produtivas, abriu caminho para o surgimento das abordagens recentes de desenvolvimento regional, que se propuseram a dar respostas a este novo cenário e que atualmente orientam as estratégias de desenvolvimento econômico e regional mundial.

[14] A escolha por investimento em indústria pesada e obras de infraestrutura se baseava no fato de que tais seguimentos geravam emprego e renda no curto-médio prazo, ou seja, tinham como base o crescimento econômico, por meio da geração de emprego e renda de forma imediata (DALLABRIDA, 2011).

[15] As teorias de Perroux, Myrdal e Hirschman tiveram expressiva influência no planejamento regional do Brasil a partir da década de 1950, sobretudo com a criação da SUDENE. No subcapítulo 3.3, o assunto será retomado.

[16] O assunto será retomado mais adiante, no capítulo 3.

2.3 Abordagens Recentes De Desenvolvimento Regional

A partir dos anos de 1970, a combinação do insucesso das políticas de desenvolvimento regional inspiradas nas teorias de Perroux, Myrdal e Hirschman, da crise econômica e da transição do modelo de acumulação fordista para o regime de acumulação flexível, culminou no surgimento de um novo marco teórico acerca do planejamento do desenvolvimento regional que se propôs a dar respostas ao novo contexto econômico e social[17].

Até então, as ações públicas acerca da questão regional eram norteadas pelos enormes investimentos em grandes infraestruturas e plantas industriais localizadas prioritariamente nas grandes metrópoles, e que tinham como foco o desenvolvimento macroeconômico por meio da geração de emprego e renda nas regiões assistidas. Todavia, com a ascensão do regime de acumulação flexível, novas estratégias pautadas no desenvolvimento das escalas regionais e locais começaram a se tornar prioritárias, conforme os governos centrais transferiam as estratégias de desenvolvimento para as estâncias inferiores (estados e municípios) (BELLINGIERI, 2017).

Vale (2010) lembra que o desenvolvimento regional vinculado à industrialização e ao planejamento público começou a ser abandonado, em favor de outras orientações teóricas que privilegiavam novos estudos de mudanças estruturais. O foco de análise deslocou-se para a investigação das condições sociais, tecnológicas e institucionais que permitiam alguns espaços manterem elevados níveis de crescimento mesmo em períodos de crise, como o caso do Vale do Silício e da Terceira Itália, por exemplo.

As pequenas empresas com grande capacidade de inovação substituíram os vultuosos investimentos industriais. Conceitos como redes, *clusters*, arranjos produtivos locais, inovação e logística se tornaram cada vez mais presentes no vocabulário do Estado, fazendo as ações públicas restringirem-se às estratégias de inserção das regiões à competição internacional da economia global por meio das

[17] A partir da década de 1970, as políticas públicas assentadas no ideário keynesiano de desenvolvimento não mais conseguiam resolver as dificuldades que se avolumavam na economia mundial e que foram agravadas pela crise do petróleo, que teve seu auge em 1979. Assim, os Estados nacionais iniciaram um processo de reformas sob um novo arcabouço teórico, denominado de neoliberal. Diante disso, conceitos como liberalização comercial, privatizações, desregulamentações e ajuste fiscal tornaram-se cada vez mais recorrentes na agenda pública dos Estados, dentre eles, o Brasil (HARVEY, 1992).

vocações locais, que se convencionou chamar de desenvolvimento endógeno ou local (DA COSTA, 2010).

Nesta parte da discussão teórica, haverá uma breve revisão das teorias que, após a década de 1970, assumiram o protagonismo nas análises e políticas de desenvolvimento regional, nos quais se insere o enfoque dos arranjos produtivos locais (ALP), que nos últimos anos tem concentrado diversos estudos da economia regional.

Na década de 1970, a experiência europeia, especialmente do caso bem-sucedido da região conhecida como "Terceira Itália", tornou a discussão sobre arranjos produtivos locais (APL) ou *clusters* cada vez mais recorrente no meio acadêmico, incorporando contribuições da economia da inovação, economia industrial e geografia econômica (SCHMITZ; NADVI, 1999).

De modo geral, os APL ou *clusters* podem ser definidos como um aglomerado de agentes produtivos que mantém algum nível de institucionalização que busca interação e cooperação entre si em um ambiente competitivo, em que há sujeitos com diferentes graus de poder e com projetos territoriais diversos, e às vezes antagônicos. O termo se refere à concentração de qualquer atividade, não importando o tamanho das empresas, nem a natureza do seguimento desenvolvido. Como resultado, espera-se, desta conformação geográfica, a ampliação da capacidade competitiva das empresas por meio da "eficiência coletiva" e, consequentemente, da cadeia produtiva e da região[18] (DA COSTA, 2010).

Dentro do aglomerado, a divisão do trabalho entre as empresas possibilita que o processo produtivo ganhe flexibilidade e eficiência, já que as empresas são forçadas a desenvolverem competências específicas. A concentração de produtores especializados estimula a reprodução da cadeia produtiva à montante, via surgimento de fornecedores de matérias-primas ou produtos já manufaturados e serviços especializados. Este mesmo fator, por outro lado, estimula o desenvolvimento da cadeia produtiva à jusante, a partir da atração de empresas especializadas e do surgimento de agentes comerciais que levam os produtos para mercados distantes.

Como consequência, estes dois fatores poderão proporcionar alguns benefícios para os agentes participantes dos APL: i) formação de um contingente de

[18] "Um APL pode englobar uma cadeia produtiva estruturada localmente ou concentrar-se em um ou alguns elos de uma cadeia produtiva de maior abrangência espacial (regional, nacional ou até mesmo internacional)" (DA COSTA, 2010, p. 128).

mão de obra altamente especializado; ii) melhoria da gestão, especialmente das empresas de menor porte; iii) maior acessibilidade a créditos, reduzindo riscos e incertezas[19]; iv) surgimento de marcas locais sempre vinculadas à qualidade; v) redução dos custos de transporte; e iv) implementação de técnicas mais modernas (DA COSTA, 2010; SCHMITZ; NADVI, 1999).

A proximidade física entre os agentes permite que os laços de confiança e cooperação se tornem mais consistentes. Com isso, abre-se espaço para parceiras entre as empresas por meio de consórcios e associações. Essas, ao compartilharem da qualificação de mão de obra, da compra de matérias-primas em parceria e da experiência organizacional, obtêm competências que individualmente não alcançariam (DALLABRIDA, 2011).

No que se refere à região, espera-se: i) melhoria na oferta e qualidade do emprego, com o treinamento da mão de obra para funções técnicas; ii) atração de capital humano qualificado; iii) elevação do nível salarial; e iv) melhoria na infraestrutura regional e urbana. Da convergência desses fatores há expectativa de desenvolvimento econômico e social para o conjunto da população local e regional.

Para Schmitz e Nadvi (1999), a competitividade de um país, de modo geral e simplificado, é reflexo da competividade das aglomerações produtivas (APL) desse território. Logo, não são os países, mas os APL que, efetivamente, competem a nível internacional e que determinam o ritmo de desenvolvimento e as vantagens competitivas dos países. Por outro lado, os autores enfatizam que a formação de APL em um seguimento único poderia deixar uma região ou cidade vulnerável e dependente de alterações exógenas de consumo e tecnologia, porque consideram que uma indústria local mais diversificada é menos frágil a fatores externos. Apesar disso, essa indústria torna-se menos apta a captar os ganhos de eficiência advindos da concentração geográfica e setorial.

Nos últimos anos, no Brasil, o apoio ao desenvolvimento de APL tem se tornado cada vez mais comum, servindo de base para uma série de políticas de desenvolvimento regional[20]. Como exemplo, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) tem como estratégia de ação a inserção das regiões menos

[19] De acordo com Schmitz e Nadvi (1999), o sucesso dos APLs depende, em grande medida, da sua capacidade de enfrentar crises e obter vantagens competitivas.
[20] Em 2010, havia 958 APLs no Brasil. Destes, 567 do setor terciário, 344 do setor secundário e 47 do setor terciário (COSTA, 2010).

favorecidas na dinâmica econômica nacional via incentivo à formação e fortalecimento de APL.

Outra teoria bastante abordada nos estudos acerca do desenvolvimento regional é o enfoque da Nova Geografia Econômica (NGE). Em geral no plano prático/empírico, esta teoria tem como foco explicar, simultaneamente, o porquê das atividades econômicas se concentram em certas localidades, em vez de distribuir-se uniformemente pelo território; quais os fatores responsáveis pela aglomeração produtiva; e os motivos que reforçam ou atenuam as disparidades territoriais nas diversas escalas (DALLABRIDA, 2011).

> Os conceitos por trás das teorias da NGE são simples e buscam explicar um novo período da história econômica do último quartel do século XX, onde as trocas de produtos manufaturados de uma região pelos produtos manufaturados de outra região se tornaram ainda mais intensas, e também correspondem à imensa maioria das trocas mundiais, tendo estas, logicamente, um aumento tanto em *quantum* como preço e sendo essas realizadas maioritariamente no comércio internacional entre os países desenvolvidos. Essas trocas são explicadas basicamente pelo padrão de aglomeração (...) e pela necessidade de consumo diversificado dos mercados sofisticados dos países desenvolvidos (COELHO, 2013, p. 68).

Em outras palavras, a diversificação do consumo e a queda nos custos de transporte têm acelerado as trocas comerciais e, em consequência, contribuído para a sustentação do crescimento econômico e a integração dos mercados nas diversas escalas. Assim, na prática, a NGE tenta explicar, por exemplo, o porquê de uma empresa automobilística japonesa exportar para a Alemanha e, por sua vez, o porquê de uma empresa automobilística alemã exportar para o Japão, assim como os motivos que levaram essas empresas a terem se desenvolvido e se instalado nesses países (COELHO, 2013).

A teoria defende que os países e regiões mais desenvolvidos tendem a produzir bens com rendimentos crescentes e se beneficiam dos efeitos de mercados. Dessa maneira, é gerado um processo de aglomeração que faz as indústrias buscarem se localizarem nas regiões mais dinâmicas e cidades de maior porte, onde os salários são mais elevados e induzem a imigração de mão de obra, contribuindo para o alargamento do mercado. Apenas em um horizonte distante, de acordo com a NGE, poderiam ser observados efeitos de espraiamento para as regiões periféricas e cidades de menor dimensão.

De forma semelhante, Dallabrida (2011) cita que as regiões mais desenvolvidas e as cidades de maior porte possuem atividades produtivas capazes de gerar altos níveis de encadeamentos (*linkages*) para trás e para frente, que produzem uma dinâmica circular de aglomeração. Contudo, lembra que a imobilidade de recursos, a terra e em alguns casos a força de trabalho, atuam como uma força centrífuga que se opõe a força centrípeta da aglomeração[21]. Assim, a tensão dessas duas forças modela a evolução da estrutura espacial da economia (ALVES, 2016), gerando um nivelamento das disparidades regionais.

Alinhado à vertente da competição imperfeita, Paul Krugman elaborou uma abordagem constituída por alguns fatores: os custos de transportes das teorias clássicas espaciais ou da localização, as externalidades aglomerativas marshallianas, os *linkages* e as forças centrípetas e centrífugas dos teóricos clássicos do desenvolvimento regional (Perroux, Myrdal e Hirschman) (DA COSTA, 2010).

Inicialmente, Paul Krugman constatou que as teorias clássicas de desenvolvimento regional se constituíam em um caminho promissor para a elaboração de um modelo acerca da localização industrial, porém lhes faltava rigor formal para traduzir seus conceitos em abordagens manipuláveis. Para isso, condensou sua argumentação na tendência de concentração da atividade econômica, buscando identificar quais as forças responsáveis pela locomoção das atividades produtivas no espaço. Como resultado, lançou a hipótese de que a espacialização da economia é decorrente da convergência da interação entre fatores de demanda, retornos crescentes de escala, custos de transporte e economias externas locais (DA COSTA, 2010).

> À medida que os custos de transporte diminuem, o modelo prevê que as indústrias e serviços, localizados nas cidades, dependam cada vez menos da procura limitada da envolvente rural. Podem, efetivamente, atingir o crescimento sustentado servindo os mercados externos, bem como adquirir *inputs* mais baratos para a sua atividade nesses mercados. A tendência para a concentração tende, deste modo, a aumentar com o aumento do potencial de mercados das cidades. As vantagens das economias de aglomeração e as externalidades fazem sentir-se, reforçando os mecanismos de localização centrípeta das atividades econômicas (VALE, 2010, p. 46).

[21] De forma mais abrangente, Alves (2016, p. 64) destaca que “[...] forças centrípetas são todos os elementos que impulsionam a formação de aglomerações, e forças centrífugas são as que favorecem a dispersão da atividade económica”.

Assim, a queda nos custos de transporte diminuiu a importância dos custos de transportes e da proximidade às matérias-primas. Aumentou-se a importância das infraestruturas técnicas e do capital intangível[22], como fatores de atração de atividades de maior intensidade e complexidade tecnológica. No plano espacial, esse processo colaborou para a concentração econômica e dos trabalhadores nas regiões mais desenvolvidas e nas cidades de maior porte (VALE, 2010).

Percebe-se que a NGE tem como foco compreender os fatores e as vantagens que concentram as atividades produtivas em determinada localização. Para essa análise, a teoria considera os custos de transporte, a diversificação do consumo e a tensão entre forças que atraem (centrípetas) e repulsam (centrifugas) a atividade econômica.

Outra abordagem que se difundiu nos últimos anos é a do “meio inovador”, difundida pelo Grupo Europeu de Pesquisas sobre os Meios Inovadores (GREMI), nos anos de 1980. Nessa abordagem, a inovação não ocorre isoladamente a partir das empresas, mas parte do “meio” (território ou região) com capacidade inovativa, mediante a formação de redes locais inovadoras (ALVES, 2016). O meio assume a função de gerar efeitos dinâmicos e inovadores, em razão da existência de processos de aprendizagem coletivos e redução de incertezas e riscos associados à inovação e aos efeitos de mercado

De modo geral, Cavalcante (2008, p. 25) cita que os autores dessa corrente “[...] preocupam-se com as externalidades de natureza tecnológica que decorreriam dos vínculos de cooperação e interdependência estabelecidos entre as empresas através da formação de redes de inovação”. Assim, a questão central para essa corrente é compreender a influência do meio na geração de processos coletivos de inovação, pois o sucesso ou insucesso regional é orientado pela sua habilidade de gerar inovação.

De acordo com Vale (2010), os meios inovadores articulam-se em torno de três eixos estruturantes da dinâmica territorial: tecno-econômico, organizacional e territorial:

[22] O capital intangível refere-se a todas as formas de capital imaterial, como capital intelectual, capital humano e capital organizacional, por exemplo. A partir da década de 1970, várias teorias e experiências empíricas ressaltam o papel fundamental da formação de redes de cooperação, da inovação e da tecnologia (capital intangível) no processo de crescimento e desenvolvimento econômico (HERSCOVICI, 2007).

> - O nível tecnológico tem grande centralidade na teoria dos “meios inovadores”, entendendo-se, teoricamente, que as transformações do sistema econômico decorrem da mudança técnica e da inovação;
> - Ao nível organizacional, destacam-se os mecanismos que permitem, ou impedem, a coordenação entre os atores do meio, ou seja, as relações entre empresas e instituições é considerada decisiva para a inovação e desenvolvimento territorial.
> - Por último, com o nível territorial afasta-se a ideia de uma geografia da inovação uniforme; ao contrário, a reflexão teórica aponta para uma capacidade diferenciada dos territórios na organização dos recursos (capital, informação, competências, saber-fazer) e dos atores (empresas, instituições, pessoas inovadoras, etc.) necessários à inovação (VALE, 2010, p. 65-66).

O meio inovador corresponde por um conceito integrador, uma ferramenta de análise e compreensão da realidade econômica, na qual cada um desses eixos possui particularidades importantes e complementares. Nota-se, também, a noção de que a inovação e, por consequência, o desenvolvimento, não ocorrem de forma uniforme no espaço e no tempo (CREVOISIER, 2003).

Faz-se importante lembrar que a presença de alguns ou todos esses eixos não implica necessariamente que o território avance na direção de um desenvolvimento integrado, tendo em vista que, segundo o autor, a formação de um meio inovador, em uma perspectiva geográfica complexa, exige a existência de outros aspectos complementares:

> - La creación de un cierto clima social, en donde es perceptible cierta movilización en favor del desarrollo local y una permeabilidad a la incorporación de novedades capaces de romper con inercias heredadas que se constatan hoy como ineficaces o injustas.
> - La existencia de redes locales de cooperación, formalizadas o de carácter informal, que hacen posible la realización de proyectos comunes, ya sea con objetivos económicos o de otra índole (cultural, apoyo social, etc.) y que en algunos casos pueden concertarse para impulsar de forma directa diferentes formas de innovación. El concepto de **capital sinergético** propuesto por Boisier resulta coherente con esta visión.
> - La presencia de unas instituciones públicas, locales y regionales, que adoptan una actitud protagonista en el apoyo a la innovación y el desarrollo territorial mediante la generación de iniciativas propias, la negociación de acuerdos con otras instancias públicas o privadas, al tiempo que aseguran una suficiente participación de la sociedad civil en los procesos de información y decisión. El concepto de *governance*, o la idea de construir **territorios con proyecto**, promovida por la DATAR francesa, se adaptan bien a este planteamiento.
> - Un esfuerzo de mejora en la formación de los recursos humanos, que puede incluir desde la enseñanza reglada en sus diversos niveles a la cualificación y reciclaje de empresarios y trabajadores, o una

> adecuada adaptación de la oferta formativa a las demandas y al **saber hacer** locales (MÉNDEZ, 2002, p. 70-71, grifo no original).

Nota-se, que a formação de um meio inovador exige fatores que vão além de elementos puramente econômicos. Ademais, todas essas formas de inovação (tecnológicas, sociais e institucionais) devem ser refletidas no território, pois, como salienta Alves (2016), o desenvolvimento regional e local ocorre pela capacidade do território de gerar processos inovadores, visto que nessa abordagem a concorrência entre as regiões (e seu sucesso) faz-se pela inovação, não pelos custos de produção.

Em resumo, a abordagem dos meios inovadores propõe uma visão geral do desenvolvimento econômico territorializado que se traduz por: i) concorrência pela inovação e não pelos custos de produção e distribuição; ii) organização do sistema produtivo em redes, e não sobre mecanismos de mercado ou hierárquicos; e iii) a competição ocorre entre os territórios, e não entre as empresas (CREVOISIER, 2003).

Faz-se necessário lembrar, também, o enfoque do Desenvolvimento Geográfico Desigual de David Harvey. Na teoria, Harvey busca compreender o funcionamento do capitalismo por meio de uma perspectiva geográfica, demonstrando como o processo de acumulação do capital influencia a conformação espacial e suas espacialidades, formando o denominado "desenvolvimento geográfico desigual" (HARVEY, 1992; HARVEY, 2006; DALLABRIDA, 2011)[23].

Para isso, Harvey parte do entendimento de que, para compreender os diferentes ritmos de desenvolvimento entre os territórios, é necessário considerar simultaneamente as representações no tempo e no espaço, visto que as práticas sociais são construídas a partir das mudanças de ambos (HARVEY, 1992)[24]. Ao integrar a análise temporal (de viés marxista) à dimensão espacial, Harvey busca romper com Teorias Sociais Tradicionais que privilegiam o tempo em suas análises e desconsideram a dimensão espacial ou a trata como algo imóvel (SANTIAGO; CARVALHO, 2008).

Nesse sentido, tempo e espaço são considerados elementos dinâmicos e fundamentais, não sendo interpretados isoladamente. De acordo com Harvey (1992),

---

[23] De acordo com Dallabrida (2011), "Spaces of Global Capitalism: towards a theory of uneven geographical development" é a obra de Harvey que discute de forma mais sistemática e direta a Teoria do Desenvolvimento Geográfico Desigual.

[24] Na tradição marxista, a palavra "acumulação" é bastante abrangente e não se restringe ao capital. Na obra "Dicionário do Pensamento Marxista", encontra-se as definições do termo (BOTTOMORE, 1998).

os sentidos de espaço e tempo têm mudado radicalmente no decorrer da história, especialmente nas últimas décadas. O autor utiliza a expressão “compressão espaço-tempo” para indicar uma aceleração no ritmo da vida e demonstrar que as barreiras espaciais foram rompidas em função dos avanços das ciências, das novas tecnologias e da redefinição das competências dos Estados nacionais, que têm assumido funções que visam facilitar os fluxos, sobretudo do capital.

Paradoxalmente[25], a queda das barreiras espaciais tem implicado em um acréscimo acerca da importância da dimensão espacial. Nesse sentido, o capital tem dado muito mais atenção às vantagens locacionais, considerando que o novo panorama socioeconômico (modelo de acumulação flexível) tem se mostrado capaz de explorar com mais voracidade as diferenciações espaciais (HARVEY, 1992), uma vez que o capital financeiro se descola do capital produtivo, este último passa a ser controlado pela oferta de capital dinheiro, que determina as dinâmicas espaciais (ANTONELLO, 2013, p. 104).

Dentre os desdobramentos desse processo destacam-se quatro: i) a aglomeração espacial, especialmente em cidades de grande porte e regiões metropolitanas; ii) a integração espacial (redes geográficas para facilitar a logística); iii) a segmentação interna do mercado de trabalho; e iv) a proximidade espacial de firmas (ANTONELLO, 2013).

Além de refletir sobre relação espaço-tempo, Harvey busca apresentar uma teoria unificada, integrando argumentos historicistas, construtivistas, ambientais e explicações geopolíticas. Na visão historicista, o desenvolvimento geográfico desigual é resultante da forma como os países desenvolvidos penetram com seu poder político-econômico nos países em desenvolvimento. Na interpretação construtivista, as desigualdades são decorrentes das práticas exploratórias dos países desenvolvimentos sobre os países em desenvolvimento. Na concepção ambientalista, o desenvolvimento desigual ocorre em função das diferentes apropriações humanas acerca do ambiente natural, que resulta nas especializações territoriais, nas divisões do trabalho e nas diversidades culturais regionais. Em relação à perspectiva geopolítica, as desigualdades regionais são consideradas consequências dos

[25] Para o autor, esperava-se que a queda das barreiras espaciais iria privilegiar a escala global, deixando as demais escalas em uma posição secundária, porém, na prática privilegiou a dualidade global-local (HARVEY, 1992).

conflitos políticos e sociais entre forças territorialmente organizadas em diversas escalas geográficas (SANTIAGO; CARVALHO, 2008).

É possível perceber que, do ponto de vista metodológico, a teoria avança ao integrar correntes teóricas distintas (historicista, construtivista, ambientalista e geopolítica). No que se refere à contribuição teórica, vale ressaltar a ponderação entre tempo e espaço, cuja finalidade é demonstrar como esses têm sido redefinidos diante das transformações tecnológicas e científicas das últimas décadas.

Por fim, para finalizar este capítulo, torna-se importante fazer algumas considerações: i) não se buscou esgotar o assunto, mas sim expor brevemente algumas teorias que, de certa maneira, tiveram expressiva aceitação no meio acadêmico e no das políticas públicas; ii) as teorias, ao longo do tempo, foram assumindo novas variáveis a serem consideradas; e iii) a produção teórica relativa ao desenvolvimento regional foi se tornando cada vez mais complexa à medida que o progresso científico e tecnológico causava mudanças socioeconômicas cada vez mais profundas e estruturais. Além disso, como será possível perceber no Capítulo 3, as perspectivas teóricas de cada momento histórico influenciaram decisivamente o tipo de formulação de políticas públicas. Diante disso, espera-se que este embasamento teórico contribua para a análise da implementação da PNDR no Sudoeste paranaense.

3 PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO BRASIL

Embora as desigualdades regionais sejam uma característica inerente ao sistema capitalista, sua permanência ou aprofundamento devem ser evitados, principalmente da perspectiva do Estado, que tem o dever de gerir o território pela totalidade. E, nesse sentido, as políticas públicas são imprescindíveis na busca de enfrentar o agravamento dos desequilíbrios territoriais. A forma como se tem tratado esse problema tem variado de acordo com a função desempenhada pelo Estado e sua capacidade de propor soluções para esse complexo assunto (CARGNIN, 2014).

No Brasil, as experiências de planejamento regional nem sempre foram eficazes do ponto de vista de proporcionar um melhor equilíbrio espacial. Ablas (2003) cita que, no século passado, diversas ações foram empreendidas com finalidade de, primeiro, compreender a dinâmica espacial da economia e, em seguida, propor estratégias de atuação. Por razões distintas, quando se observa os resultados obtidos, verifica-se que as disparidades entre as regiões brasileiras tenderam a permanecer ao longo do tempo. De modo geral, essas intervenções basearam-se em princípios teóricos pouco manipuláveis à realidade do Brasil, pois, gerados em outros países, foram simplesmente copiados ou influenciaram decisivamente as concepções e políticas regionais.

Este capítulo tem como propósito discutir alguns processos que têm influenciado o modo de agir do Estado frente aos desafios do desenvolvimento geograficamente desigual, como propõe Harvey (1992). Em um primeiro momento, é realizada uma breve análise do papel do fenômeno da globalização sobre ação do Estado e seus efeitos sobre as regiões. Em seguida, busca-se demonstrar o processo de falência do planejamento centralizado e a ascensão de novas formas de poder por meio da Reforma do Estado. Por último, é feito um resgate histórico, de forma cronológica, de algumas iniciativas públicas de planejamento do desenvolvimento territorial proposta ao longo dos anos. Vale ressaltar que nem todas essas ações têm como intuito reduzir ou corrigir as desigualdades regionais.

3.1 Globalização E Seus Efeitos Sobre O Estado E Regiões

No período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, o sistema capitalista se espraiou rapidamente pelo mundo, apoiado no modelo de acumulação fordista e na ascensão da macroeconomia keynesiana, constituindo uma formação hegemônica denominada de fordista-keynesiana. Essa construção fundamentou-se em uma rígida produção estandardizada, alicerçada no consumo em massa, que permitia o desenvolvimento da produção em alta escala – fordismo –, com o auxílio da expressiva intervenção do Estado na promoção das atividades econômicas – keynesianismo (BENKO, 1996; HARVEY, 1992).

Entretanto, em meados dos anos de 1960, o modo de acumulação fordista entrou em crise. Os fatores que asseguraram o seu sucesso e, em consequência, o crescimento mundial a partir de 1930, se revelaram fragilizados ou até mesmo como obstáculos ao sistema capitalista. A conjunção da crise de eficácia e o esmorecimento de legitimação significou o colapso desse modelo[26] (BENKO, 1996).

Soma-se a isso outro fator. A saturação dos mercados nacionais para os bens de consumo fabricados em série ocasionou a necessidade de intensificação das trocas comerciais entre os países. Esse fenômeno favoreceu a emergência de uma nova organização do capital, calcada em uma economia mais globalizada e dinâmica com o amparo do progresso técnico e da ciência. Contudo, não havia, no plano internacional, mecanismos de regulação da oferta e da demanda. E, nessa direção, a reorganização do mercado mundial exigiu profundas mudanças no conjunto de leis e acordos políticos e econômicos, que vieram no sentido de facilitar a ação do capital e, além disso, o modelo de Estado vigente não mais respondia às novas exigências da economia (HARVEY, 1992).

Nesse contexto, surgiram diversos esforços para caracterizar o recente momento da vida econômica e social. Noções como as de acumulação flexível, produção flexível e pós-fordismo foram amplamente empregadas nas mais variadas ciências. Construiu-se, assim, uma nova hegemonia, agora fundamentada na

[26] Para Benko (1996), a crise de eficácia está relacionada ao esgotamento das técnicas de trabalho fordianas, que se manifesta como a desaceleração do crescimento da produtividade; no entanto, a ideia esmorecimento de legitimação se refere à incerteza sobre a capacidade desse sistema de proporcionar desenvolvimento de maneira duradoura e contínua.

flexibilidade do capital, em uma nova configuração internacional da divisão do trabalho[27], em novos hábitos de vida e consumo e na redefinição do papel do Estado.

No campo político, isso acarretou alterações importantes na atuação do Estado que, por sua vez, assumiu funções mais voltadas ao controle e regulação do que de promotor de atividades econômicas e bem-estar social. Por isso Cargnin (2014) ressalta que, na prática, significa a substituição de uma forma de Estado intervencionista, que havia se esgotado, por um emergente modelo que se adaptou a um novo sistema de regras, responsável por facilitar o trânsito e a instalação de empresas globais, adotando estratégias de atração de investimentos estrangeiros e incentivando as exportações nacionais.

De acordo com Santos (2008), esse quadro propiciou um evidente retrocesso em relação ao sentido público[28] e uma ampliação do papel político das empresas na regulação da vida econômica e social. Os territórios se tornaram amplamente influenciados pelo mercado mundial, sendo pensados não mais para o conjunto da população, mas levados a investir pesadamente em logística para atender e receber as grandes empresas.

O Estado não se torna menor, mas tem uma mudança de natureza que se retira das tarefas de proteção social e se alinha aos serviços da economia internacional. E, ademais, os territórios deixam de ter fronteiras rígidas, de modo que os Estados nacionais perdem o controle total sobre sua soberania, uma vez que os condutores da globalização necessitam de fronteiras porosas para a fluidez do dinheiro e da informação (SANTOS, 2008).

Com isso, o território ganha novos contornos, novas características, novas funções e nova importância. Os atores mais poderosos se apropriam das regiões com os sistemas de infraestruturas geográficas mais aptas às suas necessidades e deixam as demais em segundo plano. Esse movimento leva a um processo de fragmentação territorial desdobrando na fragilização do pacto federativo, já que os lugares escolhidos se beneficiam do declínio dos rejeitados (SANTOS, 2008).

---

[27] Entende-se, aqui, como um processo de mudança intersetorial, deslocamento de unidades produtivas para zonas (países) de baixos salários, tendência de privilegiar plantas industriais menores e polivalência da força de trabalho. Ver Benko (1996, p. 21-22).

[28] Na obra "*O Declínio do Homem Público: as tiranias da intimidade*", Sennett (1988) discute o assunto de forma original e mais aprofundada.

Pode-se inferir que a mudança de estratégia na atuação do Estado é resultado de uma nova etapa do sistema capitalista, que privilegia determinadas escalas de acordo com seus interesses:

> [...] a globalização é um movimento hierárquico, tem comando, e não são todos os agentes que conseguem atual de forma global. Ele cria e recria hierarquias. E, do ponto de vista do território, a globalização privilegia, não por acaso, determinadas escalas territoriais (global e local). E define essas prioridades a partir da sua lógica de funcionamento, ou melhor, da lógica dos interesses dominantes – os interesses do grande capital, sediado nos países mais ricos do mundo (ARAÚJO, 2007, p. 94).

Essas duas escalas (global e local) não eram prioritárias até o momento em que a globalização se firma. Até então, a escala nacional era a mais importante (ARAÚJO, 2007). Inclusive, as políticas públicas de desenvolvimento regional tinham como foco o crescimento macroeconômico (VALE, 2010). Ocorre que agora o Estado não detém mais o comando exclusivo do território, pois mudanças diversas possibilitaram aos agentes a capacidade de operar sem auxílio estatal.

Assim, a nação, o espaço nacional, nos dias de hoje, é pressionado duplamente: por cima, pelos agentes globais, que anseiam quebrar as antigas regulamentações para atuar de forma livre; e, por baixo, a pressão vem dos agentes "localistas"[29], visto que na realidade concreta as regiões têm vida própria e querem autonomia, ou buscam se firmar contra a tendência de homogeneização que veem embutida na globalização. Historicamente, em países desiguais como o Brasil, estes interesses se apresentam como "nacional" e pendem a atender as regiões mais ricas e poderosas (ARAÚJO, 2007).

Na década de 1980, o esfacelamento do Estado de bem-estar social periférico[30], no Brasil, coincidiu com uma fase de grave instabilidade econômica e política. O processo de redemocratização e a crise econômica e fiscal centralizavam

[29] A autora se refere às elites locais que não possuem compromisso com um projeto nacional de desenvolvimento, nem com a luta contra as desigualdades regionais. Sua prioridade é se inserir cada vez mais no mundo globalizado (ARAÚJO, 2007). Ver também Amin (2007), que analisa esse aspecto de modo original.

[30] Estado de bem-estar social periférico ou fordismo periférico são expressões muito utilizadas pelos autores regulacionistas para se referirem ao desenvolvimento dos países periféricos. Enquanto na Europa as políticas públicas de corte keynesiano buscavam estimular a economia por meio dos gastos públicos, houve também a criação de uma ampla rede de proteção social. Nos países periféricos, como o Brasil, este esforço materializou-se transfigurado no que se convencionou chamar de Nacional Desenvolvimentismo, que tinha como objetivo a criação de uma economia autônoma, por intermédio de políticas de industrialização por substituição de importações (DA COSTA, 2010).

a atenção da agenda pública. O chamado ajuste estrutural na década 1990, estimulado pelo Consenso de Washington[31], ocorreu sob um consistente discurso liberal. Nesse contexto, assistiu-se a um profundo desmantelamento dos órgãos governamentais vinculados ao planejamento, em que se inserem as instituições de apoio ao desenvolvimento regional (CANO, 1994; AZZONI, 2007).

> À medida que, tanto do ponto de vista teórico quanto institucional, foram se esmaecendo as fronteiras territoriais e esvaindo-se a capacidade do Estado de propor e levar a diante um projeto nacional, emergiu um novo paradigma, no qual o sucesso de determinada região se consubstanciava na ideia síntese das "regiões ganhadoras" em um espaço globalizado. Em grande medida, são o declínio do chamado modelo fordista-keynesiano de produção em massa e a ascensão do sistema de organização flexível, com a produção orientada para segmentos específicos de consumo, que irão permitir aos autores desse novo paradigma do desenvolvimento regional identificar a oportunidade dos espaços subnacionais e se inserir competitivamente no mercado (CARGNIN, 2014, p. 29).

Essa nova perspectiva se disseminou rapidamente com o auxílio de instituições internacionais[32] reconhecidas e, como desdobramento, as políticas públicas de desenvolvimento inspiradas na Macroeconomia Keynesiana, em que pese sua eficácia, começaram a dar lugar a outras orientações e tratamentos. Dessa maneira, se popularizou o argumento de que as intervenções do Estado, com a alocação de recursos e do potencial de crescimento do mercado, criavam uma cultura de dependência e expectativa das regiões assistidas e seus habitantes. Em resposta, emergiu uma revolução de políticas no mundo inteiro orientada aos cortes na assistência regional, dando liberdade às empresas e redefinindo a dependência assistencial como uma degeneração social e moral. As desigualdades regionais passaram a serem vistas como um legado do Estado intervencionista, que deveriam ser resolvidas mediante a "mão invisível do mercado" (AMIN, 2007).

De acordo com Harvey (1992), a transição do modelo fordista-keynesiano para o de acumulação flexível propiciou uma intensa fase de compressão do tempo-

---

[31] Em 1989, foram realizados encontros, nos Estados Unidos, entre representantes de órgãos financeiros internacionalmente reconhecidos, economistas de perfil liberal e integrantes de governos latino-americanos, o que ficou conhecido como Consenso de Washington. Sob o título "*Latin American Adjustment: How Much Has Happened*?", essa reunião orientou os países da América Latina a adotarem políticas de austeridade econômica e fiscal, com finalidade de regrar o novo momento de expansão da economia mundial (BATISTA, 1994).

[32] Para Amin (2007), esse novo regionalismo foi incentivado primeiramente pela União Europeia e, em seguida, foi disseminado para outros países, inclusive o Brasil.

espaço, gerando um impacto desorientado sobre as práticas político-econômicas. O novo modelo de acumulação passou a dar mais atenção às vantagens locacionais relativas, visto que a diminuição das barreiras espaciais[33] possibilitou a exploração de diferenciações cada vez mais específicas do espaço, levando à interpretação de que o desenvolvimento regional passasse a ser atribuição dos agentes locais.

As qualidades locais passam a ser cada vez mais destacadas e trabalhadas, tornando isso uma competição entre os espaços (ou regiões), na qual cada localidade se empenha em se diferenciar de maneira a se tornar atrativa para o capital. O sucesso ou fracasso das regiões passaram a depender da sua capacidade de participar desse novo panorama econômico que incentiva a concorrência entre os espaços de modo a explorar cada vez mais as especificidades espaciais (HARVEY, 1992). Assim:

> [...] Se os capitalistas se tornam cada vez mais sensíveis às qualidades espacialmente diferenciadas de que se compõe a geografia do mundo, é possível que as pessoas e as forças que dominam esses espaços os alterem de um modo que os tornem atraentes para o capital altamente móvel. As elites dirigentes locais podem, por exemplo, implementar estratégias de controle da mão-de-obra local, de melhoria das habilidades, de fornecimento de infra-estrutura, de política fiscal, de regulamentação estatal etc., a fim de atrair o desenvolvimento para o seu espaço particular. Assim, as qualidades do lugar passam a ser enfatizadas em meio às crescentes abstrações do espaço. A produtividade ativa de lugares dotados de qualidades especiais se torna um importante trunfo na competição espacial entre localidades, cidades, regiões e nações. Formas corporativas de governo podem florescer nesses espaços, assumindo elas mesmas papéis desenvolvimentistas na produção de climas favoráveis aos negócios e outras qualidades especiais (HARVEY, 1992, p. 266).

É nesse contexto que se pode situar o surgimento do que se convencionou chamar de local, em que, para construir uma imagem e atmosfera atrativa, os espaços foram levados a ampliar suas vantagens competitivas, por meio da sua capacidade de autogestão e das características locais, visando atrair novos investimentos. O resultado tem sido a ampliação do desenvolvimento geográfico desigual (HARVEY, 1992).

As políticas públicas se converteram quase que exclusivamente ao desenvolvimento local em detrimento de projetos macrorregionais. O sucesso ou

[33] Sobre o tema ver Harvey (1992, p. 265-266).

insucesso de uma determinada região passou a resultar da sua capacidade de inserir-se competitivamente na nova ordem econômica globalizada. Surgiram inúmeras iniciativas de políticas de desenvolvimento local com uma série de terminologias diferentes, como arranjos produtivos locais, sistemas locais de produção, distritos industriais e *clusters* (CARGNIN, 2014).

> Sob esse novo clima de formulação de políticas, espera-se que as regiões passem a competir, superando suas desvantagens, por mobilizar o potencial local, atrelando-o às cadeias de suprimento locais com finalidade de maximizar os retornos regionais. O papel do Estado central é auxiliar as regiões a construir o lado da oferta, bem como a capacidade institucional de autogovernar-se, em geral como forma de exercício do poder democrático (AMIN, 2007, p. 16).

Para obter sucesso nessa competição, os governos foram coagidos a aumentar as vantagens relativas de seus territórios, reduzindo seus níveis salariais, eliminando as regulamentações dos seus mercados de trabalho e disponibilizando subsídios fiscais. O sucesso das regiões passou a ter origem, quase sempre, fora das fronteiras e da alçada dos governos nacionais. Assistiu-se, assim, a formação regiões extremamente dinâmicas e integradas à economia global, cercadas por imensos cinturões de pobreza, atrofia economia e apatia cidadã (FIORI, 1992).

As empresas passaram a se conectar diretamente com as regiões e as moldá-las sem o auxílio do Estado, no entanto, como uma série de estudos aponta, as desigualdades se intensificaram sem o estímulo público às áreas menos favorecidas, visto que nem todas as regiões conseguem atrair os investimentos do capital global (CANO, 2007).

De acordo com a proposição de Amin (2007), essa/esta pesquisa defende que a recuperação regional não pode ser simplesmente uma questão localista ou de responsabilidade local, mas parte de uma economia política mais ampla de poder descentralizado e de justiça redistributiva. A sociedade local não pode depender apenas de si mesmo para solucionar seus problemas. Não se trata de reivindicar o retorno do Estado centralizador e intervencionista, mas defender que somente o autogoverno da comunidade local não restaurará a economia. Em outras palavras, o desenvolvimento regional deve ser pensado a partir dos mais diversos seguimentos econômicos e deve incluir tanto as diferentes instâncias de governo como a sociedade local e setores do mercado.

Apesar da redefinição das funções do Estado, Santos (2008) ressalta:

> [...] o Estado continua forte e a prova disso é que nem as empresas transnacionais, nem as instituições supranacionais dispõem de força normativa para impor, sozinhas, dentro de cada território, sua vontade política ou econômica (p. 77).

Isso significa que, embora estejam diretamente vinculados à economia global, os territórios ainda continuam sendo regidos pelas normas nacionais, e é o Estado que detém a atribuição de regular a vida financeira. A cessão de soberania e a aceitação passiva podem ser contornadas mediante a constituição de um projeto nacional, contudo isso depende da forma que cada país aceita fazer sua inserção no mundo globalizado (SANTOS, 2008).

Em um país de amplas dimensões e de graves desigualdades territoriais como o Brasil, construídas ao longo da história e acentuadas a cada etapa dos ciclos de exportação, a equalização da questão regional passa necessariamente por uma postura participante do Estado (CARGNIN, 2014). Como lembra Amin (2007), o abandono estatal às regiões menos dinâmicas fatalmente agravará as disparidades espaciais.

É nesse sentido que as políticas públicas, como a PNDR, são essenciais e têm o potencial de combater a manutenção e, principalmente, a ampliação das desigualdades regionais. Ademais, a existência de políticas públicas de desenvolvimento, com foco na questão espacial, demonstra uma preocupação que vai além do crescimento puramente econômico.

3.2 Do Planejamento Centralizado À Descentralização Do Poder

A crise de 1929, no Brasil, encontraria uma economia e uma sociedade que já estava em transição. A economia urbana já se destacava na geração de emprego e renda, graças a um incipiente processo de industrialização centralizada. A população era predominantemente rural, com apenas 20% das pessoas vivendo nas áreas urbanas. Contudo, havia sinais contundentes de que as cidades fossem passar a ter mais protagonismo na dinâmica social e econômica do País (CANO, 2007).

Até esse período, o desenvolvimento econômico brasileiro seguia as orientações do receituário da Escola Neoclássica de Pensamento Econômico, com

forte influência das oligarquias agrárias conservadoras. A atuação do Estado acerca da dimensão espacial se caracterizava pela consolidação das fronteiras, por meio de ações como a de criação de núcleos de povoamento em áreas fronteiriças e de construção de vias ferroviárias e estradas de rodagem em direção ao continente (RÜCKERT, 2005). Não havia planejamento territorial de maneira estruturada, mas ações pontuais de interiorização e ocupação do território.

As condições políticas e econômicas então vigentes possibilitavam poderes amplos às classes dominantes locais e a definição de um arranjo institucional capaz de assegurar autonomia fiscal e administrativa às Unidades da Federação, que detinham a principal fonte de arrecadação tributária – o imposto de exportação –, além do direito de manipular seus tributos. Essa configuração as permitia agir em qualquer área de seu interesse (LOPREATO, 2002). No entanto, o autor lembra que as unidades da federação ficaram reféns da sua participação no mercado exterior. Enquanto alguns estados, especialmente os alinhados à economia cafeeira, desfrutavam de uma base financeira sólida e ampla autonomia de ação; outros passavam por enormes dificuldades de arrecadação. No plano territorial, desempenhavam função relevante, atuando, de certa forma, como colaboradoras das iniciativas do Governo Central na consolidação de infraestruturas estratégicas (RÜCKERT, 2005).

No período que se abre em 1930, o declínio da economia cafeeira, aliada à Grande Depressão, reduziu significativamente o valor das exportações e a capacidade de arrecadação dos estados. A crise alcançou tal dimensão que não poderia ser contornada e resolvida no âmbito dos estados e das elites locais. Abriu-se, desse modo, espaço para uma ação mais incisiva da União. Houve um movimento de centralização do poder, antes descentralizado nas mãos das diferentes burguesias regionais e na alçada dos estados, e de constituição e ampliação de órgãos estatais de controle e regulação sobre diversos segmentos e interesses específicos. Problemas e preocupações locais, regionais e estaduais tornaram-se nacionais (LOPREATO, 2002).

Os tratamentos teóricos da Macroeconomia Keynesiana passaram a orientar as estratégias de desenvolvimento nacional. Sua expansão ocorreu associada a um modelo de Estado mais presente na área de promoção social e organizador da economia, estabelecendo as bases do Estado de bem-estar social que, no Brasil e na América Latina, foi difundido pela Comissão Econômica para a América Latina e o

Caribe (CEPAL), criada para identificar as causas e as especificidades do desenvolvimento periférico da região (FIORI, 1995; DALLABRIDA, 2012).

O Estado assumiu papel-chave na condução do planejamento econômico e territorial. No campo da economia, a maneira encontrada para enfrentar e sair da crise foi incentivar programas de modernização, por meio de uma política de industrialização. No que se refere à dimensão territorial, a ação estatal vinha na direção de integrar o território nacional, através da constituição de incentivos fiscais a algumas regionais e dos investimentos em obras de infraestrutura (CANO, 1994).

No início dos anos de 1960, as dificuldades de financiamento da economia, em razão das baixas taxas de crescimento da época, e a ausência de uma hegemonia política, ameaçaram a permanência do Estado de bem-estar social. Dessa forma, o período que se inicia em 1964 – o regime militar –, abre espaço para amplas reformas que buscam, em especial, o controle dos gastos públicos, uma vez que eram considerados a origem dos problemas econômicos nacional. A tentativa de controle do orçamento acompanhou, em termos gerais, um movimento de centralização do poder sem precedentes. Assim:

> As medidas mais importantes na área de financiamento do setor público referem-se à ampla reformulação do sistema tributário e à política de *verdades dos preços*, que asseguraram melhores condições de autofinanciamento do setor produtivo estatal; à criação de títulos da dívida pública com cláusula de correção monetária, responsável pelo *take-off* da dívida pública; e às alterações na área financeira, com a criação do Banco Central e do Sistema Financeiro de Habitação (LOPREATO, 2002, p. 49-50, grifo no original).

Esse conjunto de medidas[34] permitiu ao Estado aumentar sua arrecadação e ampliar sua influência, além de estabelecer um novo arranjo institucional, que viria, mais tarde, criar as condições necessárias para a centralização tributária[35] e para a ampliação do poder decisório da União. Os poderes político, econômico e fiscal ficaram concentrados, quase que exclusivamente, nas mãos do Governo Federal. Esse foi o marco que pôs fim ao discurso liberalizante adotado até o momento (LOPREATO, 2002).

---

[34] Lopreato (2002, p. 49-62) cita uma série de outras medidas que multiplicaram ainda mais o Poder Federal.

[35] Os estados perderam capacidade de arrecadação e prerrogativa de manipular suas receitas. Sua autonomia em matéria de legislação tributária tornou-se bastante restrita (LOPREATO, 2002).

A União assumiu um volume crescente de encargos e competências, significando um importante revés aos estados e municípios, visto que o poder de intervenção na realidade passou a se concentrar no Governo Federal. Os gastos com recursos próprios de estaduais e municipais passaram a ser controlados por agências federais, ou seja, não havia liberdade alguma por parte dos demais entes federados para gerir suas receitas.

Como consequência, o planejamento regional passou a ser tratado primordialmente pelo Governo Central por instituições públicas, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), concebidas como estruturas capazes de estimular o desenvolvimento das regiões menos prósperas. Seguindo os ideários do regime, essas instituições adotavam a verticalização como modelo de gestão, em que todas as relações, até mesmo entre estados e municípios de uma mesma região, eram mediadas pela União (FARAH, 2003).

Entretanto, nas décadas de 1970 e 1980 diversas mudanças importantes, tanto no âmbito internacional – crise do petróleo e globalização –, quanto no nacional – crise econômica e política e saturação social com o Governo vigente –, sinalizaram a urgência de repensar novas vias de desenvolvimento econômico e regional, colocando fim ao planejamento centralizado.

A Constituição de 1988 foi um marco relevante, pois introduziu alterações significativas na configuração do federalismo brasileiro, inaugurando um novo ciclo descentralizador, em que se destacam as transferências de competências e atribuições da União para estados e municípios e, além disso, os anseios da sociedade no debate político nacional. No plano territorial, a nova Carta possibilitou uma participação mais efetiva das demais instâncias de poder na formulação e implementação de políticas e programas de alcance regional (FARAH, 2003). Como Rückert (2005) bem define:

> O processo de reforma do Estado leva a uma nova forma de organização do território em diferentes escalas. A descentralização política-administrativa e a inserção da sociedade civil no debate das políticas públicas, adivinhas das aspirações da sociedade brasileira à redemocratização, fez com que as unidades federativas e os municípios passassem a ter maiores atribuições, além de marcar novas relações entre o Estado e o mercado (p. 85).

Percebe-se que a descentralização de atribuições e encargos propiciou a emergência de novos poderes, fazendo o território ser importante não mais apenas como espaço próprio do Estado-Nação, mas também dos diferentes atores sociais, que exercem seu poder de formas variadas nas diversas escalas geográficas de poder. Assim, o território assume mais protagonismo à medida que é produzido, consumido, vivido e utilizado como meio pela prática social. O Estado, portanto, não seria o único detentor do poder, mas um deles, embora o principal (RÜCKERT, 2005).

As transformações decorrentes da Constituição de 1988 permitiram a passagem de uma forma extrema de federalismo centralizado para um federalismo cooperativo, caracterizado pela ação conjunta de diferentes níveis de governo e pela relativa autonomia das unidades subnacionais – estados e municípios – em termos decisórios e de recursos. O envolvimento de diversos atores propiciou a emergência de novas abordagens da questão regional, em que se destaca a ampliação do espaço público e os novos arranjos institucionais, que abriram caminho para iniciativas cooperativas entre municípios, em razão de problemas comuns que requerem gestão compartilhada[36] (FARAH, 2003).

No entanto, na década de 1990, como destaca Vainer:

> [...] a redistribuição de recursos em favor de estados e municípios que havia sido assegurada na Constituição de 1988 acabou sendo driblada por expedientes que promoveram uma nova concentração de recursos nas mãos da União (p. 108, 2007).

Como consequência, governos estaduais e municipais foram levados novamente a enfrentar dificuldades financeiras e não com abundância de recursos que a descentralização financeira previa. As novas atribuições e competências e a ausência de recursos financeiros correspondentes levaram as unidades da federação e os municípios para uma guerra econômica e fiscal com finalidade de atrair investimentos. As concessões feitas, infelizmente, não costumavam ter uma contrapartida compensatória em termos socioeconômicos (FARAH, 2003).

Nesse contexto de transformações político-institucionais ocorrido do final da década de 1980 em diante, o Brasil foi direcionado a uma nova interpretação da questão regional, em que o desenvolvimento na escala local ganhou expressividade,

[36] Os consórcios municipais, por exemplo, são a forma institucionalizada de gestão compartilhada (FARAH, 2003).

orientando várias ações públicas. O desenvolvimento regional se tornou, quase sempre, dependente da capacidade das regiões de se alinhar aos anseios da economia global.

Dois fatores, em especial, condicionaram as políticas públicas ao desenvolvimento local: i) a Reforma do Estado, em que houve a transferência de recursos e encargos para estados e municípios; e ii) a globalização[37], que levou governos locais a assumirem funções mais propositivas na formulação de projetos de desenvolvimento para as comunidades locais. Percebe-se, também, não por coincidência, que tanto a descentralização do poder, via Constituição de 1988, como os interesses dos agentes hegemônicos da globalização, privilegiam a escala local, outro fator contribuinte para a consolidação do desenvolvimento local como principal meio de política pública regional.

3.3 Políticas De Desenvolvimento Territorial E Regional No Brasil

A noção de região está ligada à concepção de diferenciação de área, ou seja, à aceitação de que a superfície terrestre é constituída por áreas diferentes entre si. Em uma primeira aproximação, pode-se considerar que regiões são áreas diferenciadas do espaço geográfico e a regionalização seria o ato de construir regiões (GEIGER, 1969). Essas definições (simplistas e genéricas), no entanto, abrem margem a vários questionamentos[38] e, portanto, merecem atenção.

No Brasil, até meados do século passado, as ações governamentais acerca do enfoque regional se restringiram basicamente como um instrumento de explicação das origens e dos desdobramentos das desigualdades territoriais na produção e distribuição da economia nacional (EGLER, 2000, p. 208).

Nesse período, a abordagem regional possuía uma perspectiva essencialmente econômica. De acordo com Geiger (1969, p. 12), as regionalizações concebidas no âmbito do Estado ocorriam a partir do raio de polarização de uma metrópole ou pelo grau de desenvolvimento industrial. Áreas com ausência destas duas características não precisariam ser regionalizadas, pois não fazia sentido criar regiões pouco dinâmicas economicamente.

---

[37] Ver subcapítulo “3.1 Globalização e seus efeitos sobre o Estado e regiões”.

[38] Acerca dos questionamentos, consultar Geiger (1969, p. 5).

Contudo, com o passar do tempo, o tema foi recebendo novos tratamentos, tornando-se mais flexível e se atentando às questões sociais. Como desdobramento, passou ser considerado um meio de análise e instrumento de planejamento, sendo base para a elaboração de conjunto de ações governamentais, como poderá ser observado neste subcapítulo.

Além disso, antes de iniciar o resgate histórico sobre as políticas de desenvolvimento/planejamento territorial e regional, faz-se necessário conceituá-las. E, ademais, destacar que as políticas, planos ou programas apresentados abaixo, não possuem, necessariamente, propósito de intervenção direta no plano territorial, entretanto, diante de sua abrangência, influenciaram indiretamente a (des)organização territorial nacional.

No que se refere às políticas territoriais, Costa observa:

> [...] têm sido entendidas no âmbito restrito dos planos regionais de desenvolvimento, isto é, enquanto atividade planejadora do Estado voltada ao enfoque regional específico, resultando comumente em projetos especiais que interessam a uma ou outra região específica. No nosso enfoque, entretanto, as políticas territoriais extrapolam essa noção, uma dada concepção do espaço nacional, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial e, por fim, mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar essas políticas (2001, p. 13).

Com base nessa interpretação, todas as políticas formuladas e propostas por meio de instrumentos de intervenção no plano do território podem ser consideradas como políticas territoriais. Enquanto estratégia de planejamento, têm como objetivo a organização e ampliação da racionalidade do espaço nacional perante as ações do Estado. Assim, as políticas de desenvolvimento regional, as políticas urbanas e de regiões metropolitanas, as políticas de infraestrutura, as políticas ambientais, as políticas de desenvolvimento agrário, entre outras, podem ser entendidas como políticas territoriais (COSTA, 2001).

As políticas de desenvolvimento regional, por sua vez, são mais restritas e normalmente estão associadas a uma ação mais propositiva do Estado diante do crescimento das regiões. Porém, essas políticas nem sempre têm como princípio uma melhor equidade entre as regiões, e seu direcionamento depende da visão hegemônica em que se insere o Estado, isto é, do arcabouço ideológico, teórico e

epistemológico que sustenta a administração pública do respectivo momento histórico (CARGNIN, 2014).

Até os anos de 1930[39], no Brasil, não se pode falar em planejamento territorial ou políticas de desenvolvimento regional, mas sim em ações isoladas, cuja finalidade era consolidar as fronteiras nacionais. Seguindo a Escola Neoclássica de Pensamento Econômico, esse momento é marcado pela concepção de território homogêneo em um regime concorrencial pleno de mercado.

É a partir da década de 1930 que é notada, de forma mais estruturada, a participação do Estado no planejamento territorial, com as primeiras iniciativas que explicitavam preocupação com a dimensão espacial. As políticas propostas, desse período até a década de 1970, foram influenciadas significativamente pelas Teorias Clássicas de Desenvolvimento Regional[40], que, em linhas gerais, baseavam-se na concepção de desenvolvimento espacialmente desigual de forte orientação keynesiana e marshalliana (CAVALCANTE, 2008).

Em 1938, a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), resultado da fusão do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Conselho Nacional de Geografia (CNG) foi um acontecimento marcante para o planejamento estatal, pois proporcionou um sistema cartográfico confiável, disponibilizando informações relevantes sobre os desníveis de desenvolvimento entre as regiões e contribuindo para resoluções de problemas administrativos (COSTA, 2001). É com base nos levantamentos técnicos realizados pelo Instituto que as iniciativas posteriores, em sua maioria, foram propostas. Até os dias atuais, os estudos desenvolvidos pelo IBGE servem como subsídio à formulação de políticas públicas orientadas aos mais variados segmentos, inclusive para o planejamento territorial.

Na década seguinte, a Constituição de 1946 estabeleceu um determinado quantitativo das receitas da União destinadas a reduzir as disparidades regionais, sendo o Nordeste e a Amazônia o centro das atenções. Assim, foram elaborados o Plano de Defesa Contra os Efeitos da Seca no Nordeste, o Plano de Aproveitamento

[39] Esse período é marcado pela influência das Teorias Clássicas Espaciais ou da Localização: Teoria do Estado Isolado de Von Thünen, Teoria da Localização Industrial de Weber e Teoria dos Lugares Centrais de Christaller.

[40] Como pode ser observado no “Capítulo 2”, os principais representantes dessa corrente foram os economistas François Perroux (Teoria dos Polos de Crescimento), Gunnar Myrdal (Teoria da Causalidade Circular Cumulativa) e Albert Hirschman (Efeitos para Frente e para Trás).

das Possibilidades Econômicas do São Francisco e Afluentes e o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (LOPREATO, 2002).

No caso do Nordeste, as ações tinham caráter permanente e as preocupações tinham intuito combater os efeitos da seca, considerada a principal fonte dos problemas socioeconômicos da região. Em relação à Amazônia, o Plano tinha validade de 20 anos e a finalidade era identificar e realçar as potencialidades econômicas da região (LOPREATO, 2002). Porém, de acordo com Marques (2014), as instituições[41] responsáveis por dar seguimento a estes planos foram rapidamente aparelhadas pelas elites locais, comprometendo a execução dos planos e, consequentemente, modificando minimamente a estrutura regional destes espaços.

No que se refere à década de 1950, percebe-se uma expressiva atuação do Estado no planejamento territorial e no processo de industrialização. O Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), criado em 1952, por exemplo, financiou uma série de projetos de desenvolvimento no País, principalmente de diversificação da indústria e de infraestrutura de transporte.

Entre 1953 e 1955, a CEPAL[42] e o BNDE realizam vários estudos destinados a entender as causas do desenvolvimento periférico do Brasil, que influenciam decisivamente, em 1956, a elaboração do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek. Nesse Plano, é proposto um conjunto de iniciativas com incidência estratégica no território, uma vez que integrava temas referentes à energia, ao transporte, à indústria e propunha a construção de Brasília (CARGNIN, 2014). Contudo, o Plano de Metas foi um dos principais vetores responsáveis pela concentração geográfica da indústria automobilística e da atividade industrial em geral na Região Sudeste, sobretudo no estado de São Paulo (RÜCKERT, 2007).

Em 1959, a partir de um vasto movimento social originado pela insatisfação popular com o agravamento do subdesenvolvimento do Nordeste brasileiro, ocorre a tentativa mais audaciosa, até então, de reversão do processo de concentração

[41] O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas era instituição responsável pela execução do Plano de Defesa Contra os Efeitos da Seca no Nordeste e do Plano de Aproveitamento das Possibilidades Econômicas do São Francisco e Afluentes; enquanto a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia era responsável pela implementação do Plano de Valorização da Amazônia (MARQUES, 2014).

[42] A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) é uma instituição criada em 1948 pela Organização das Nações Unidas (ONU) para realizar estudos visando entender os motivos do desenvolvimento periférico da região e, em seguida, propor estratégias de atuação (DALLABRIDA, 2012).

econômica que imperava no Brasil – a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE[43]) (OLIVEIRA, 1995).

Sob a influência dos pensamentos da CEPAL, a SUDENE instalou no Nordeste um processo de industrialização, assentado na substituição de importações, na introdução de modificações estruturais no meio rural e em um grande esforço de redistribuição de recursos para a região[44]. No entanto, essas ações mostram-se, de certa forma, questionáveis, visto que contribuíram para a concentração produtiva em centros urbanos já consolidados, como nas capitais e cidades de grande porte (LIMA, 2017).

Porém, vale lembrar que em 1964 – com o início do regime militar – a SUDENE passou por modificações significativas na sua forma de gestão, perdendo autonomia e legitimidade. Investimentos previstos para o Nordeste foram transferidos para outras regiões do País[45] e, dessa forma, os esforços de reduzir as desigualdades regionais foram levados para frente basicamente pelo uso dos incentivos fiscais e financeiros. Esse movimento fez a SUDENE perder capacidade de coordenação e transformou-se simplesmente em um balcão de projetos (OLIVEIRA, 1995).

Em 1972, o lançamento do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) inicia a fase denominada de “milagre brasileiro”, marcada pelo forte crescimento econômico. Acerca da dimensão territorial, o Plano tinha como escopo consolidar o desenvolvimento do Centro-Sul, com a criação de regiões metropolitanas[46], e a integração nacional por meio de investimentos em infraestrutura de transportes (BRASIL/I PND, 1972).

No ano de 1975, o II PND ratifica as preocupações do Plano anterior, com ações vinculadas à infraestrutura, à questão energética e, sobretudo, ao setor industrial (BRASIL/II PND, 1975). De acordo com Rückert (2007), o II PND realizou um dos mais importantes movimentos de desconcentração industrial do País, a partir

---

[43] A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi criada em 1959 e extinta em 2001 sob o argumento de ineficiência e atingida por escândalos de corrupção, tendo sido recriada em 2007.

[44] As iniciativas adotadas pela SUDENE foram influenciadas fortemente pelas teorias de Gunnar Myrdal, Albert Hirschman e, principalmente, François Perroux.

[45] Nesse contexto, foram criadas as demais superintendências de desenvolvimento (OLIVEIRA, 1995). A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) foi criada em 1966 e extinta em 2001, sendo recriada em 2007. A Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) foi criada em 1967 e funcionou até 1990. Em 2009, a SUDECO volta a funcionar.

[46] Oito regiões metropolitanas foram criadas no âmbito do I PND, sendo elas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Salvador e Curitiba. Em 2012 havia 36 regiões metropolitanas no País. (BARRETO, 2012, p. 3).

da implantação de polos petroquímicos no Nordeste e no Extremo Sul. Porém, por outro lado, foi parcialmente implantado, pois a crise do petróleo, que teve seu auge em 1979, marcou o fim do desenvolvimentismo no Brasil, tornando as iniciativas posteriores meramente formais.

No ano de 1980 entra em vigência o III PND, documento que revê a concentração socioeconômica no País, com foco no fortalecimento dos demais entes federados – estados e municípios. Por meio dele, percebe-se, pelo menos no plano teórico, uma maior preocupação da União acerca dos desníveis de crescimento entre as regiões. Entre os objetivos do Plano, destacam-se: i) a ênfase na integração nacional; ii) a atenção dada às desigualdades regionais; iii) a necessidade de identificar as possibilidades econômicas de cada região; e iv) o apoio da União ao desenvolvimento das regiões menos prósperas (BRASIL/III PND, 1980).

Os anos de 1980 são marcados por profundas mudanças estruturais globais e nacionais que estabelecem um novo tratamento acerca da questão regional, que se baseiam no desenvolvimento local e que têm preponderado até os dias atuais. Simultaneamente, no Brasil, essas transformações coincidiram com a desestruturação dos órgãos públicos de desenvolvimento territorial e, dessa forma, a ausência de instituições públicas fortes e de estruturas, o que comprometeu a execução do III PND, tornando-o simplesmente um documento formal (CANO, 1992).

Ainda na década de 1980, a nova Constituição, publicada em 1988, consagrou um novo pacto social que incluía estados e municípios como agentes federados plenos, culminando na descentralização do poder. Entretanto, apesar de muitos avanços da nova Carta, o planejamento territorial ficou ‘à deriva’ por todo o texto constitucional, tendo resguardado apenas seus componentes ligados aos orçamentos. Não se optou por estabelecer propostas, critérios, prazos ou responsáveis por sua execução. Em partes, isso ocorreu devido ao planejamento governamental ter sido associado ao autoritarismo dos anos anteriores (GALVÃO; BRANDÃO, 2003).

Portanto, a fase que abrange a década de 1980 e início da de 1990, é marcada pelo esvaziamento das políticas governamentais relacionadas ao território. Nesse momento, os esforços da agenda pública foram direcionados primordialmente à crise monetária, ao combate à inflação, à questão da dívida e à busca por novas estratégias de desenvolvimento, deixando as preocupações com a instância espacial em segundo plano.

Observa-se que, até aqui, todos os programas, planos ou projetos formulados e colocados em práticas pelo Estado possuíam um caráter basicamente econômico. O desenvolvimento era pensado essencialmente a partir da geração de emprego e renda com a alocação de recursos em grandes obras de infraestrutura e indústria pesada.

Somente a partir de 1994, com a estabilidade da economia, são obtidas as condições necessárias para a retomada do planejamento territorial (VAINER, 2007). Os primeiros indicativos desse retorno podem ser observados em 1996, com a contratação do Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento. O estudo visava identificar formas de integrar a economia nacional e internacional, ampliar a competitividade da economia brasileira, potencializar e consolidar as vocações produtivas dos setores econômicos das sub-regiões, aumentar a eficiência do sistema logístico nacional e promover a redução das disparidades sociais e regionais (ABLAS, 2003).

Percebe-se que o estudo estabelece alterações importantes no tratamento da questão espacial: i) a infraestrutura passa de uma estratégia de ocupação do território para uma perspectiva de integração geoeconômica; e ii) o desenvolvimento local é incorporado como variável de ação no combate às desigualdades regionais, visto que valoriza identificar as vocações sub-regionais. Posteriormente, houve mais duas edições do estudo dos Eixos.

Outro fato relevante do deslocamento do planejamento territorial para uma posição de destaque foi a criação do Ministério da Integração Nacional (MI)[47], em 1999. Ao MI foi atribuída à competência de formulação e condução de políticas e planos de desenvolvimento com incidência no território, tendo como objetivo a integração geoeconômica nacional, principalmente das regiões periféricas. É sob a alçada do MI que surge a Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que é o foco desta pesquisa.

A PNOT[48] se configura como um conjunto de estratégias dirigidas a intervir no território, que têm como objetivo garantir a integração nacional, reduzir as

[47] Em 1º de janeiro de 2019, o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

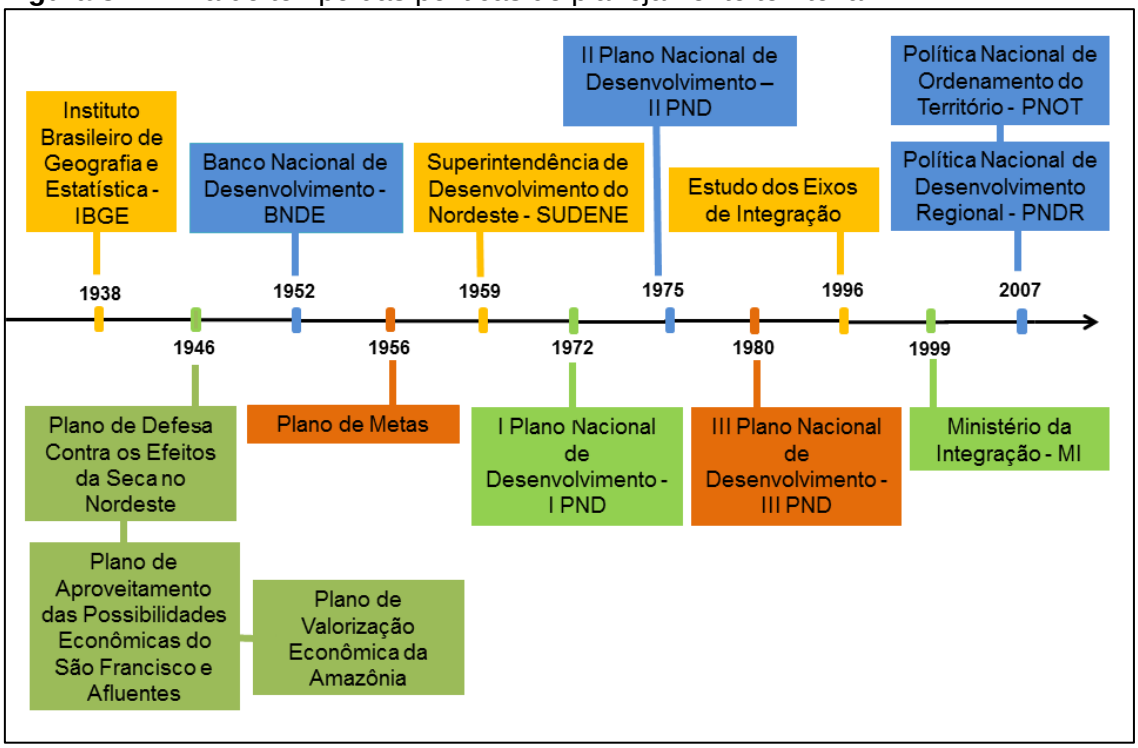
[48] Em 2006, foi apresentada uma proposta para a discussão da PNOT, porém posteriormente as discussões foram interrompidas, não sendo institucionalizada como a PNDR. Por outro lado, outras iniciativas do governo foram realizadas tendo como base os estudos de construção da PNOT, como o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, em 2010. Ver Decreto de Lei nº 7.378, de 1 de dezembro de 2010.

desigualdades regionais, promover a justiça social, reduzir os conflitos no uso e ocupação territorial e preservar o patrimônio ambiental (BRASIL, 2010). Em linhas gerais, é uma Política ampla que possui diversos mecanismos de ação para atuar em vários segmentos, porém com foco no plano territorial.

Por outro lado, a PNDR é mais restrita e se vincula basicamente ao combate às desigualdades regionais do território brasileiro, historicamente construídas pelas dinâmicas de mercado e pela intervenção equivocada do Estado. Suas principais estratégias se consubstanciam na promoção de desenvolvimento de APL e no fortalecimento dos atores locais. De acordo com Cargnin (2014), a proposição da PNDR e da PNOT, não por acaso, aponta para um distanciamento do Estado em relação a posturas liberais.

A Figura 3 apresenta, de forma cronológica, um resumo das políticas, planos ou iniciativas de planejamento territorial discutidas neste subcapítulo.

Figura 3 – Linha do tempo das políticas de planejamento territorial



Elaboração: Lucas H. C. Vasconcelos

Diante do exposto, é possível fazer algumas constatações: i) até a década de 1930, não havia planejamento territorial proposto de forma estruturada e organizada, mas ações pontuais, isoladas; ii) de 1930 a 1970, o Estado desempenhou papel relevante na (des)organização territorial por meio do incentivo ao processo de

industrialização e do investimento em infraestrutura de transporte; iii) a fase que abrange a década de 1980 e início da de 1990, é marcada pelo esvaziamento das políticas governamentais, em razão de fatores nacionais e internacionais; e, por último, iv) a retomada do planejamento territorial na agenda pública foi consolidada com a criação do Ministério da Integração Nacional, que, por sua vez, propôs a PNOT e a PNDR.

Também se faz necessário enfatizar que algumas dessas iniciativas ou políticas se mostraram ineficientes do ponto de vista de estabelecer um melhor equilíbrio social e econômico entre as diversas partes do território. Por fim, destaca-se que não se buscou esgotar o tema, mas apresentar, de maneira simplificada, algumas propostas e ações do Estado que tiveram algum tipo de desdobramento no território.

4 POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SEUS PROGRAMAS DE ATUAÇÃO NO PARANÁ

O distanciamento do planejamento territorial e do desenvolvimento regional da agenda central das políticas públicas, entre a década de 1980 e início dos anos de 1990, teve consequências profundas e de difícil reversão: as disparidades espaciais, que já eram preocupantes, agravaram-se. No final da década de 1990 e mais intensamente nos anos 2000, a retomada das discussões acerca da importância da dimensão espacial para o desenvolvimento do País, ocorreu em um momento de reflexão sobre as funções do Estado (DA COSTA, 2010; CARGNIN, 2014).

O tema retornou tendo como pano de fundo uma argumentação a favor de uma postura mais propositiva do Estado frente aos desequilíbrios territoriais, que têm gerado consequências nefastas para a economia e a sociedade brasileira, das quais se podem destacar três mais importantes:

> i) Os cidadãos brasileiros são punidos por seu local de nascimento. Aqueles que nascem nas regiões menos dinâmicas terão suas oportunidades de crescimento pessoal e profissional profundamente limitadas em razão do baixo acesso a educação, saúde e emprego de qualidade e a toda uma gama de serviços e oportunidades.
> ii) A desigualdade induz uma movimentação populacional em direção aos espaços mais dinâmicos agravando o fenômeno da megametropolização com todas as suas consequências de favelização, pobreza e violência bastante conhecidas.
> iii) O Brasil deixa de aproveitar grande parte de seu potencial produtivo que poderia estar contribuindo para uma maior competitividade do País, gerando emprego, renda e bem estar (BRASIL/CNDR, 2012, p. 5).

Com o intento de superar esse quadro, em 2003 foi iniciada a realização de um conjunto de debates que buscaram ressaltar a necessidade de se repensar a relevância da dimensão territorial para o desenvolvimento País e de se criar estratégias para combater o acirramento das desigualdades regionais. Essas discussões colaboraram para que em 22 de fevereiro de 2007, por meio do Decreto nº 6.047, fosse institucionalizada a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A elaboração da PNDR partiu do pressuposto de que a correção do quadro de graves desigualdades regionais não deve ser restrita ao combate à pobreza. Sua

proposta tem como ênfase a superação da convergência espacial entre pobreza individual e pobreza territorial/regional, conforme sugere o documento:

> De modo inverso ao que muitos pensam o objetivo da PNDR não é o combate à pobreza que constitui um problema afeto a outros campos de ação pública, em especial o das políticas sociais. Se assim fosse, no caso brasileiro atual, o mapa de intervenção da PNDR levaria o Governo a priorizar as áreas metropolitanas, mais ricas e mais dinâmicas, mas hoje concentradoras de enormes contingentes de pobres. Pobreza e desigualdades regionais, no entanto, mostram-se convergentes em muitos lugares e seus respectivos mapas de referência se assemelham em várias regiões, nas quais, em muitas situações, as posições relativas se superpõem (BRASIL/PNDR, 2003, p. 12-13).

As preocupações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional centram-se nas desigualdades sociais e econômicas que caracterizam a sociedade brasileira e se expressam na base territorial, resultantes dos efeitos de mercado e das intervenções equivocadas do Estado. Portanto, a PNDR se concentra nas regiões que, por sua situação de debilidade econômica e estagnação, condenam levas de brasileiros a uma vida de pobreza e exclusão (BRASIL/PNDR, 2003).

Com a pretensão de estabelecer novas alternativas ao planejamento territorial do País, a PNDR buscou ser uma opção ao planejamento regional brasileiro do século XX, marcado pelo caráter tecnocrático, pela ênfase nos recortes macrorregionais, pelos incentivos fiscais e pelos vultuosos projetos de investimentos, principalmente ligados à infraestrutura e plantas industriais, como foi observado no subcapítulo 3.3 Políticas de desenvolvimento territorial e regional no Brasil.

Dentre as inovações trazidas pela PNDR, está o planejamento participativo, que buscou articular a atuação pública entre as escalas federal, estadual e municipal, bem como promover o fortalecimento dos atores locais das regiões assistidas. De acordo com a proposta da PNDR, a forte desarticulação e dispersão da ação pública constitui um dos grandes limitantes das intervenções do Estado.

Sendo assim, um dos objetivos da Política é estimular a participação da sociedade local organizada e legitimamente representada nos territórios das mesorregiões, com o intuito de possibilitar a identificação de demandas e soluções para as questões regionais e, com isso, fortalecer o capital social. A instância de participação social responsável por essa tarefa é o Fórum mesorregional, que deveria contar com a participação, por exemplo, de representantes do Ministério da Integração

Nacional, governos estaduais e municipais, assembleias legislativas, representantes de associações e cooperativas de produtores, além de outros atores locais.

A articulação entre diferentes níveis escalares de gestão foi considerada na PNDR um importante avanço na execução das ações da Política. Para isso, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional foi direcionada para organizar a participação dos diferentes níveis de governo e da sociedade local na execução da PNDR. De acordo com o Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, a finalidade da Câmara seria formular políticas públicas e diretrizes para o desenvolvimento de áreas geográficas pouco dinâmicas economicamente, com vistas à redução das desigualdades regionais, por meio de uma atuação intersetorial das ações governamentais.

No documento de referência da Câmara, são apontados alguns aspectos relevantes das ações integradas do Governo: i) a constituição de um ambiente favorável à valorização do planejamento territorial e à integração e interação entre políticas públicas; ii) a abordagem de intervenção em múltiplas escalas; e iii) a adoção de um planejamento estratégico de ordenamento do território e para o desenvolvimento regional.

A Câmara seria, portanto, a responsável pela definição de critérios de atuação no território, mediante a identificação de áreas prioritárias para a intervenção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional; pela articulação e alocação dos recursos a serem mobilizados; pelo monitoramento dos resultados alcançados e pela identificação e priorização de investimentos estratégicos.

Porém, na operacionalização da PNDR constatou-se falta de coordenação das ações governamentais por parte da Câmara. Apesar de a atuação vertical integrada e horizontal ser prevista no Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, uma das maiores dificuldades da prática, pelas políticas públicas, é como estabelecer diálogos e construir um ambiente cooperativo que, de fato, resulte em uma articulação das diferentes agências operadoras de políticas e/ou programas transversais (ROCHA NETO, 2012).

De acordo com o Acórdão 2.375/2009, a última reunião da Câmara foi em 24/11/2006, ou seja, após a institucionalização da PNDR não houve reuniões para se fazer a articulação dos programas da Política. Como desdobramento, ocorreu indefinição de demandas prioritárias, dispersão de esforços institucionais e recursos

financeiros e perda de sinergia na implementação dos programas, a despeito do que preveem as premissas assumidas pela PNDR.

Outra proposta trazida pela PNDR refere-se à abordagem das desigualdades regionais em suas múltiplas escalas territoriais. Do ponto de vista teórico e metodológico, esse novo tratamento visa romper com a concepção tradicional que restringia o problema regional brasileiro às Macrorregiões Norte e Nordeste. Desse modo, a Política reconhece as desigualdades regionais em suas diversas escalas, apontando para a existência de disparidades espaciais não apenas entre as macrorregiões, mas também no interior delas, nas diferenças que se estabelecem nas dinâmicas de crescimento sub-regionais.

Diante disso, a PNDR foi formulada tendo como base sua implementação em distintas escalas territoriais e coordenada por diferentes instâncias de poder – federal, macrorregional e sub-regional.

Na instância federal, destacou-se a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR), composta por 23 ministérios, e do Comitê de Articulação Federativa (CAF), ambos presididos pela Casa Civil da Presidência da República. Cabe a esta escala a definição de critérios gerais de atuação a partir de uma ação conjunta do Governo Federal e de forma intersetorial, identificando as sub-regiões e os territórios prioritários (BRASIL/PNDR, 2008).

Na instância macrorregional prevalece a elaboração de planos estratégicos de promoção de desenvolvimento e a recriação das Superintendências Regionais (SUDENE, SUDAM e SUDECO) para assumirem a articulação de ações em suas respectivas regiões. Essa instância é especialmente importante para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte (BRASIL/PNDR, 2008).

Na instância sub-regional, reside um papel predominantemente operacional. Nessa escala, busca-se o fortalecimento dos atores locais e a constituição de fóruns regionais que se estabeleçam como unidades representativas das sub-regiões. Três programas são considerados especialmente importantes na instância sub-regional: i) o Programa do Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi Árido (CONVIVER), para agir no Semi-Árido brasileiro, por ser uma área com altos índices de pobreza e com fragilidade econômica; ii) o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), para atuar nas áreas de Fronteira, por sua posição estratégica no objeto maior de integração sul-americana; e iii) o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), para organizar as ações

federais nas sub-regiões conhecidas como “Mesorregiões Diferenciadas” e “Microrregiões selecionadas”. Na Política são previstas 13 Mesorregiões Diferenciadas[49] e dez outras Microrregiões selecionadas[50]. A Figura 4 demonstra o modelo abstrato de governança da PNDR.

Figura 4 – Modelo abstrato de Governança da PNDR

Fonte: Adaptado BRASIL/PNDR (2008)

E, dessa forma, em consonância aos objetivos estabelecidos na PNDR, os programas regionais são desenvolvidos preferencialmente na escala mesorregional e, em casos específicos, nos espaços sub-regionais ou microrregionais. Destaca-se que a existência das Mesorregiões Diferenciadas, como o PDFF e o CONIVER, antecede a formulação da PNDR, sido criadas em meados da década de 1990, quando já havia sinais de que as Macrorregiões não mais podiam ser os únicos recortes espaciais de intervenção das iniciativas de desenvolvimento regional. No Plano Plurianual de 2000-2003, surgiram as primeiras propostas de desenvolvimento regional com base nas Mesorregiões Diferenciadas (BANDEIRA, 2004). O PROMESO foi criado para organizar as ações governamentais nas Mesorregiões Diferenciadas e nas Microrregiões selecionadas.

[49] A PNDR estabelece 13 Mesorregiões Diferenciadas: Alto do Solimões, Bico do Papagaio, Chapada do Araripe, Chapada das Mangabeiras, Grande Fronteira MERCOSUL, Bacia do Itabapoana, Metade Sul do Rio Grande do Sul, Vale do Guaraqueçaba, Vale do Rio do Acre, Vales do Jequitinhonha e Muruci, Xingó e Águas Emendadas (BRASIL/PNDR, 2008).

[50] As dez sub-regiões selecionadas são: São Raimundo Nonato (PI), Sergipana do São Francisco (SE), Souza-Piancó (PB), Brumado/Bom Jesus da Lapa/Guanambi (BA), Serra Geral (MG), Médio e Baixo Jaguaribe (CE), Vale do Açu (RN) e Sertão do Moxoxó (PE).

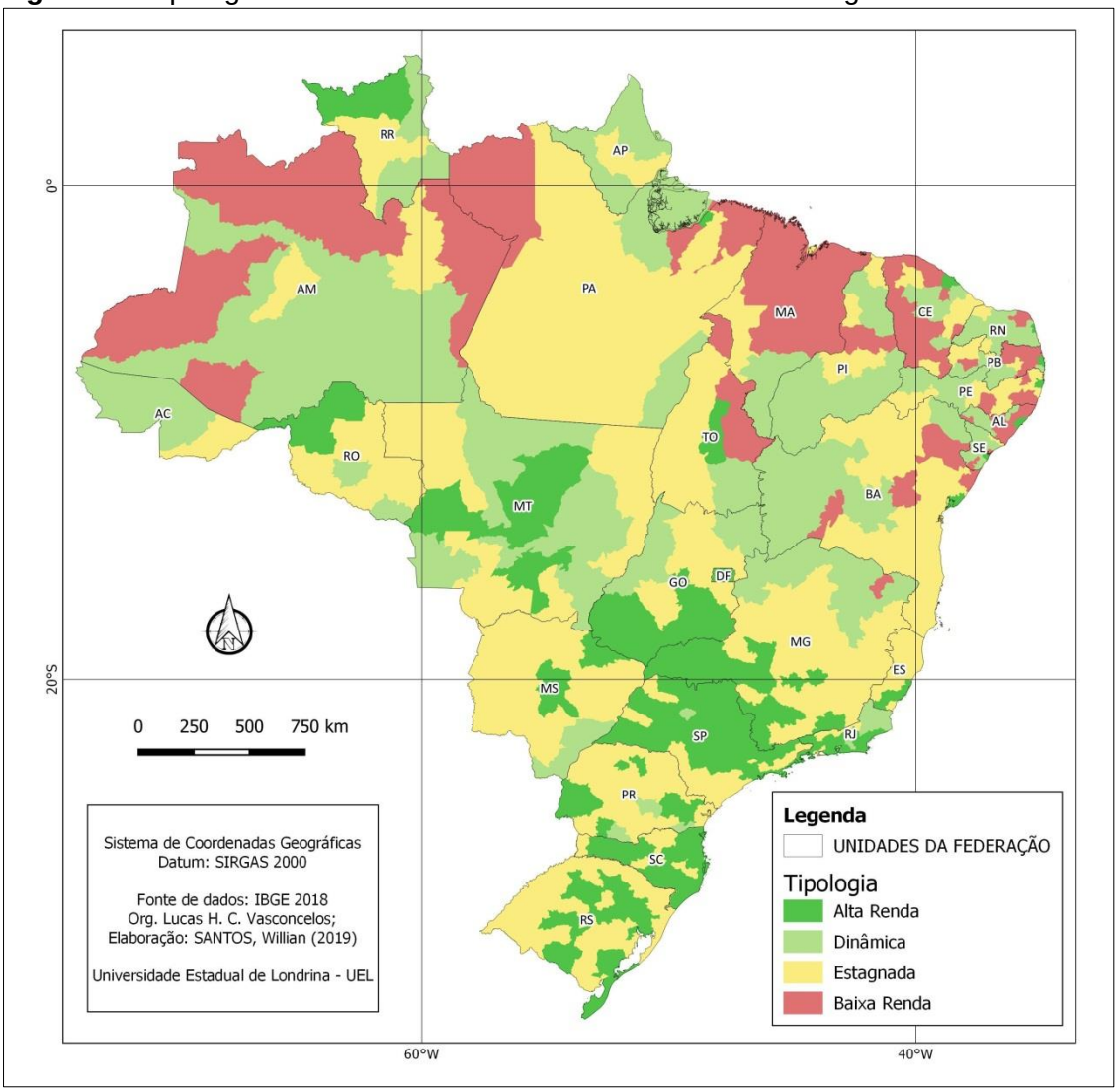
O CONVIVER e o PROMESO foram interrompidos em 2012 e extintos em 2019, pelo Decreto nº 9.810, que instituiu a II PNDR. O PDFF, por sua vez, vigorou até 2011 e, a partir do Plano Plurianual de 2012-2015, foi desmembrado em dois novos programas: Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e Integração Sul-Americana.

Esperava-se que, em razão da gestão compartilhada, não existisse hierarquia nem subordinação entre as instâncias de poder, mas apenas cooperação e coordenação por meio da socialização e do compartilhamento de decisões e competências. Contudo, Rocha Neto (2012), salienta que na prática a operacionalização da PNDR ficou muito restrita à União, sendo as demais instâncias de poder somente expectadores.

No que se refere aos critérios de elegibilidade da Política, isto é, a definição dos territórios prioritários de atuação, a PNDR desenvolve uma tipologia consubstanciada na combinação de dois indicadores básicos, publicados pelo IBGE nos anos de 1991 e 2000: i) a renda per capta, em nível microrregional; e ii) a taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais, em nível microrregional, à exceção dos estados do Norte, por alguns municípios apresentarem grandes dimensões territoriais.

Assim, foi estabelecida uma divisão em quatro categorias microrregionais que tipificam a situação regional brasileira, denominadas: 1) alta renda; 2) dinâmicas; 3) estagnadas; 4) baixa renda, como pode ser observado na Figura 5. É essa tipologia que, em geral, deveria orientar as estratégias de intervenção da Política.

Figura 5 – Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional (2019)

Categoria 01: microrregiões de ALTA RENDA – caracterizam-se por apresentar rendimento domiciliar por habitante elevado, independente do dinamismo apresentado, e possuem influências sobre as demais microrregiões. Essas microrregiões dispõem de grau de urbanização elevado e costumam atrair fluxo migratório. Em 2000, eram responsáveis por centralizar fatia importante do PIB, 76%, embora concentrasse 53% da população (BRASIL/PNDR, 2008). Situam-se principalmente no Sul e Sudeste e, também, em menor proporção, no Centro-Oeste do Brasil. No Norte e Nordeste estão praticamente restritas às regiões metropolitanas das capitais.

Categoria 02: microrregiões DINÂMICAS – possuem rendimento médio e baixo, mas com boa dinâmica econômica. No ano 2000, abrigavam cerca de 9% da

população, porém eram responsáveis por apenas 4% do PIB (BRASIL/PNDR, 2008). São menos presentes no Sul e Sudeste e são predominantes nas demais regiões: Centro-Oeste, Norte e Nordeste, onde cobrem vastas extensões territoriais e normalmente têm grau de urbanização baixo.

Categoria 03: microrregiões ESTAGNADAS – dispõem de rendimento domiciliar por habitante médio, mas com baixo crescimento econômico. Em geral, são regiões que refletem dinamismo econômico em períodos passados e possuem, em muitos casos, estrutura socioeconômica considerável. Seu grau de urbanização é relativamente elevado. Nestas regiões, residiam 29% da população nacional, responsáveis por 18% do PIB (BRASIL/PNDR, 2008). Encontram-se distribuídas por todo o território nacional.

Categoria 04: microrregiões de BAIXA RENDA – dispõem de rendimento domiciliar por habitante baixo e dinamismo econômico baixo. Possuem grau de urbanização baixo, assim como o nível escolar. Participavam com somente 1,8% do PIB, embora abrigassem 8,4% da população. (BRASIL/PNDR, 2008). Estão concentradas no Norte e Nordeste. Estas microrregiões são caracterizadas pela coincidência entre pobreza individual e pobreza territorial/regional.

Na I PNDR, as microrregiões compreendidas como dinâmicas, estagnadas e de baixa renda são os territórios definidos como prioritários. São eles que deveriam consumir a atenção da Política. Enquanto isso, as áreas classificadas como de alta renda ficariam de fora da preocupação central da Política, ou seja, não deveria haver iniciativas para essas regiões (BRASIL/PNDR, 2008).

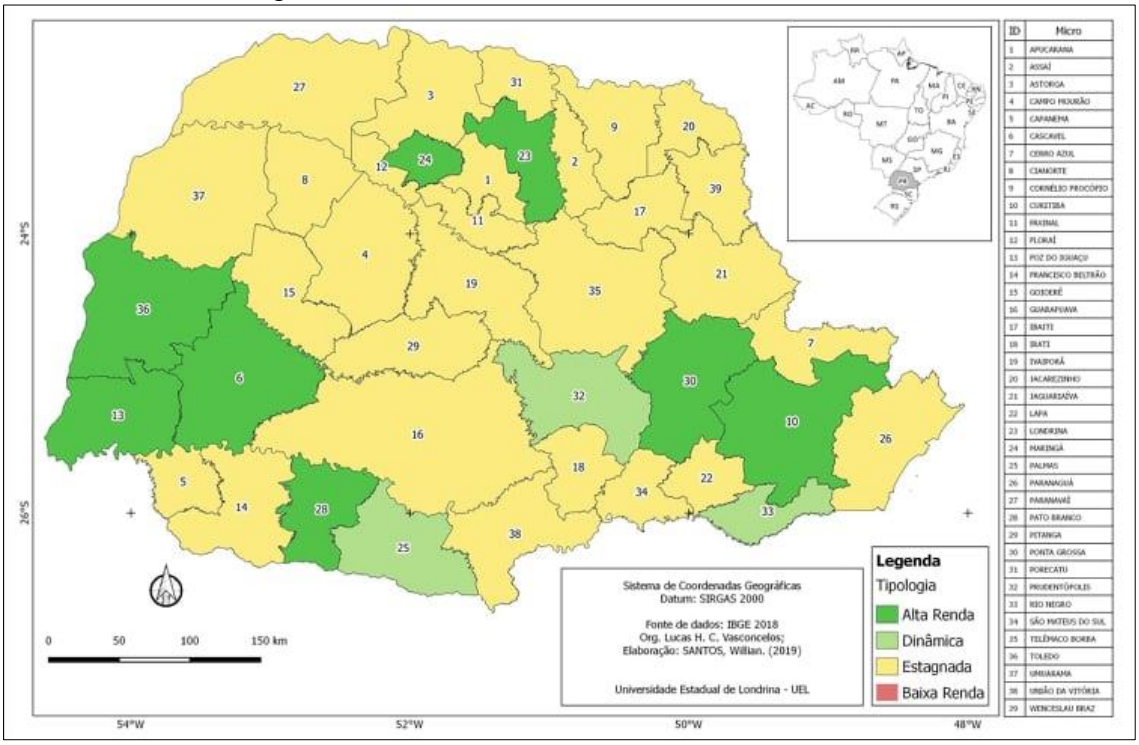
Contudo, de acordo com o Acórdão 2.919/2009, municípios de microrregiões de alta renda do Nordeste, Norte e Centro-Oeste receberam dos Fundos de Financiamento da PNDR parcelas significativas de recursos. Em 2008, por exemplo, 24% dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), 38% do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e 48% do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) foram destinados a municípios de microrregiões de alta renda. Por outro lado, somente 13% do FNE, 8,5% do FNO e 33% do FCO foram absorvidos por municípios de microrregiões de baixa renda.

Pelo enfoque da PNDR, nota-se uma certa distorção na alocação de recursos, visto que os municípios de alta renda (não-prioritários) receberam mais recursos que os de baixa renda (prioritários). Como forma de reparar esse problema, em 2012, na

I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), todos os espaços abrangidos por superintendências regionais de desenvolvimento se tornaram prioritários. Dessa forma, as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste passaram a ser consideradas em sua integridade, incluindo até as microrregiões de alta renda (BRASIL/CNDR, 2012).

Para o caso específico do estado do Paraná, constata-se, na Figura 6, que há oito microrregiões classificadas como de alta renda, sendo elas: Curitiba, Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Pato Branco, Cascavel, Toledo e Foz do Iguaçu. Essas regiões possuem grau de urbanização elevado, de 90,38% em média, concentram cerca de 56,68% da população, embora ocupem apenas 23,52% do território estadual (CENSO DEMOGRÁFICO, 2000). Possuem importância decisiva na economia do Estado e das demais microrregiões (IPARDES, 2019), portanto, não havia iniciativas previstas para esses espaços.

Figura 6 – Microrregiões do estado do Paraná – Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional (2019)

As microrregiões dinâmicas são poucos presentes no Paraná, sendo apenas três classificadas nessa categoria: Rio Negro, Palmas e Prudentópolis. Assim, abrangem somente 6,98% da área estadual e concentram 2,95% da população. Essas regiões possuem grau de urbanização baixo, de 48,86%, em média (CENSO DEMOGRÁFICO, 2000). Estão localizadas próximas às microrregiões de alta renda e possuem pouca influência na economia estadual (IPARDES, 2019).

As microrregiões estagnadas são predominantes no estado do Paraná, sendo 28 microrregiões classificadas nessa categoria. Sua espacialização mostra uma dispersão por todo o território, principalmente nas porções noroeste, nordeste e central. Compreendem 59,50% do território estadual e abrigam 40,37% da população (CENSO DEMOGRÁFICO, 2000). Essas microrregiões são formadas essencialmente por pequenas cidades (IPARDES, 2019). Não há nenhuma microrregião considerada de baixa renda no Paraná.

Do ponto de vista teórico, a tipologia da PNDR demonstra um avanço no tratamento da política pública em relação ao desenvolvimento regional, à medida que insere uma intervenção em diferentes espaços e não restringem as desigualdades regionais às macrorregiões. Porém, no plano prático, diversos autores têm apontado

que a simplicidade, com a definição em poucos indicadores básicos, distorce a diversidade da realidade brasileira que não permite uma abordagem genérica e simples.

Nesse sentido, a CNDR (2012) pondera que a tipologia nacional foi utilizada por parte de diversas instituições, principalmente pelos bancos de desenvolvimento, mecanicamente para definir condições e diferenças de financiamento. A conferência apontou a necessidade de se criar uma nova tipologia consubstanciada em novas variáveis que possibilitassem um aprofundamento do conhecimento sobre a dinâmica regional brasileira, de forma a contribuir para a elaboração de estratégias compatíveis com as peculiaridades de cada espaço. Segundo o TCU (2012), esse enfoque contribuiu para a distorção da realidade brasileira, pois microrregiões distintas e que necessitam de ações diferenciadas, em muitos casos, receberam o mesmo tratamento. Até fevereiro de 2020, a tipologia não fora reformulada, de acordo com o portal do MDR.

Em relação ao financiamento dos programas, a PNDR tem como fonte de recursos o Orçamento Geral da União (OGU) e dos entes federados, os Fundos Constitucionais de Financiamento (do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste), os Fundos de Desenvolvimento Regional e os subsídios fiscais. Na proposta inicial da PNDR, foi prevista a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Em 2015, o FNDR foi aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE), porém, até 2019, a proposta ainda se encontrava em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Na escala macrorregional, a Política é financiada principalmente pelos Fundos Constitucionais de Financiamento e pelos subsídios fiscais, que são concebidos somente nas áreas de atuação da SUDAM e SUDENE. Neste nível, apenas as macrorregiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste são atendidas. Na escala mesorregional ou sub-regional, os recursos se resumem às dotações do Orçamento Geral da União, atualmente alocados no Ministério do Desenvolvimento Regional, e dos espaços subnacionais (estados e municípios).

Assim, os territórios situados fora das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro não são beneficiados pelos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento nem pelos subsídios fiscais, ficando restritos ao Orçamento Geral da União via emendas parlamentares e projetos complementares. Como desdobramento da ausência de coordenação da Câmara e da não aprovação do Fundo Nacional de

Desenvolvimento Regional, houve certa desvirtuação da alocação de recursos da Política. Em razão do orçamento pouco expressivo, os programas da PNDR foram inflados por emendas parlamentares que pouco tinham relação com a redução das desigualdades regionais, o objetivo da Política[51].

Fazendo um balanço da Política no período de 2003-2010, a I CNDR (2012) avaliou que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, principais bases de implementação da política, por não se consolidarem, comprometeram decisivamente a execução da PNDR. Soma-se a isso, a falta de comprometimento entre os setores distintos da União que, em tese, deveriam agir de forma complementar na gestão das ações governamentais. No Quaro 1, é apresentada a estrutura simplificada da PNDR.

Quadro 1 – Estrutura simplificada dos instrumentos da PNDR

PLANOS REGIONAIS
Planos Macrorregionais de Desenvolvimento – Amazônia Sustentável, Nordeste/Semi Árido e Centro-Oeste
Planos Mesorregionais de Desenvolvimento – Mesorregiões Diferenciadas
FONTES DE FINANCIAMENTO
Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
Fundos Constitucionais de Financiamento – Norte, Nordeste e Centro Oeste
Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste e da Amazônia
Subsídios fiscais – Norte e Nordeste
Orçamento Geral da União e dos entes federados
PROGRAMAS
Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)
Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO)
Programa do Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi Árido (CONVIVER)

Fonte: Adaptado BRASIL/PNDR (2008)

Diante do exposto, depreende-se que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional evidencia que a estratégia nacional de desenvolvimento regional privilegia

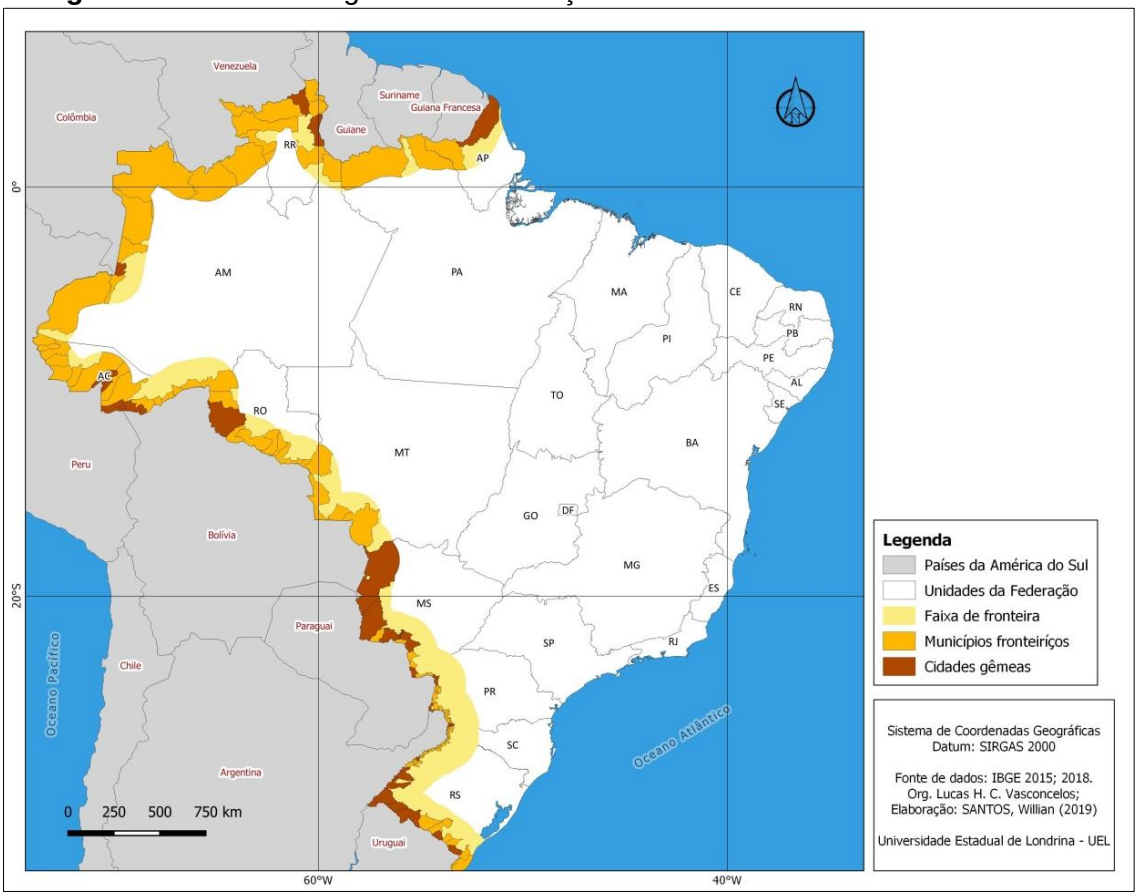
[51] O assunto será retomado no decorrer da pesquisa.

as Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, visto que essas regiões concentram os planos, as fontes de financiamento e os programas da Política. No entanto, a política avança ao possibilitar que territórios das Macrorregiões Sul e Sudeste, que se encontram em situação de fragilidade econômica, sejam atendidos por programas governamentais, com vistas às reduções das desigualdades regionais.

4.1 Programa De Promoção Do Desenvolvimento Da Faixa De Fronteira

A área de atuação do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira compreende uma vasta faixa de até 150 quilômetros de largura ao longo dos 15.719 quilômetros da fronteira terrestre nacional, que abrange 588 municípios de 11 Unidades da Federação: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima e Santa Catarina. Essa área corresponde a 27% do território brasileiro e reúne aproximadamente dez milhões de habitantes. O Brasil faz fronteira com dez países da América do Sul (Figura 7) (BRASIL/PDFF, 2009).

Figura 7 – Área do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

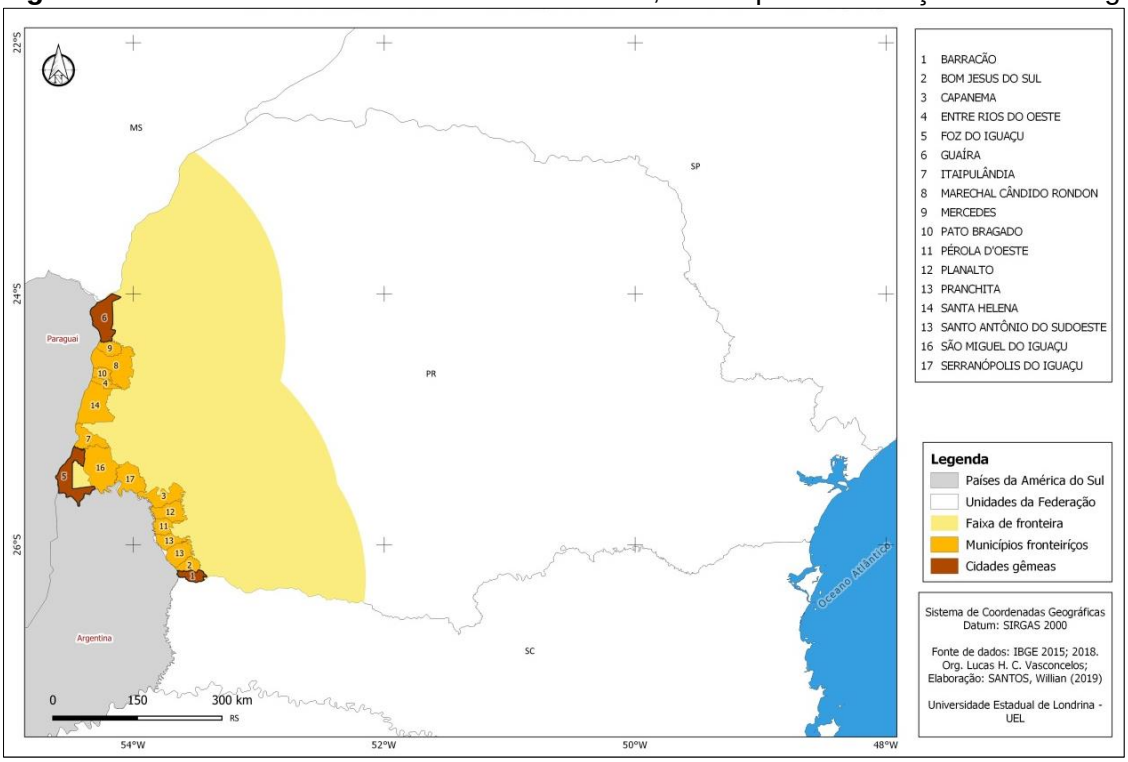


Fonte: IBGE (2018)

Nessa faixa, os municípios que fazem divisa com os países vizinhos são denominados de “linha de fronteira”. Enquanto são classificados como “cidades-gêmeas”, os municípios que apresentam grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação com uma localidade do país vizinho, sendo articulado ou não por uma obra de infraestrutura com o território adjacente (BRASIL/DOU, 2014).

No Paraná, a Faixa de Fronteira engloba 139 municípios, 17 deles fazem fronteira com os países vizinhos: Barracão, Bom Jesus do Sul, Capanema, Entre Rios do Oeste, Foz do Iguaçu, Guaíra, Itaipulândia, Marechal Cândido Rondon, Mercedes, Pato Bragado, Pérola d'Oeste, Planalto, Pranchita, Santa Helena, Santo Antônio do Sudoeste, São Miguel do Iguaçu e Serranópolis do Iguaçu. Três municípios foram classificados como cidades-gêmeas: Barracão, Foz do Iguaçu e Guaíra (Figura 8) (BRASIL/PDFF, 2009; IBGE, 2018).

Figura 8 – Estado do Paraná – Faixa de Fronteira, Municípios fronteiriços e cidades-gêmeas



Fonte: IBGE (2018); BRASIL/DOU (2014)

Apesar do caráter estratégico dessa região para a competitividade do país e para a integração do continente, a faixa de fronteira é, de acordo com o Ministério da Integração, uma área:

> [...] pouco desenvolvida economicamente, marcada pela dificuldade de acesso aos bens e aos serviços públicos, historicamente abandonada pelo Estado e pela falta de coesão social, por problemas de segurança pública e pelas precárias condições de cidadania (BRASIL/MI, 2009, p. 11).

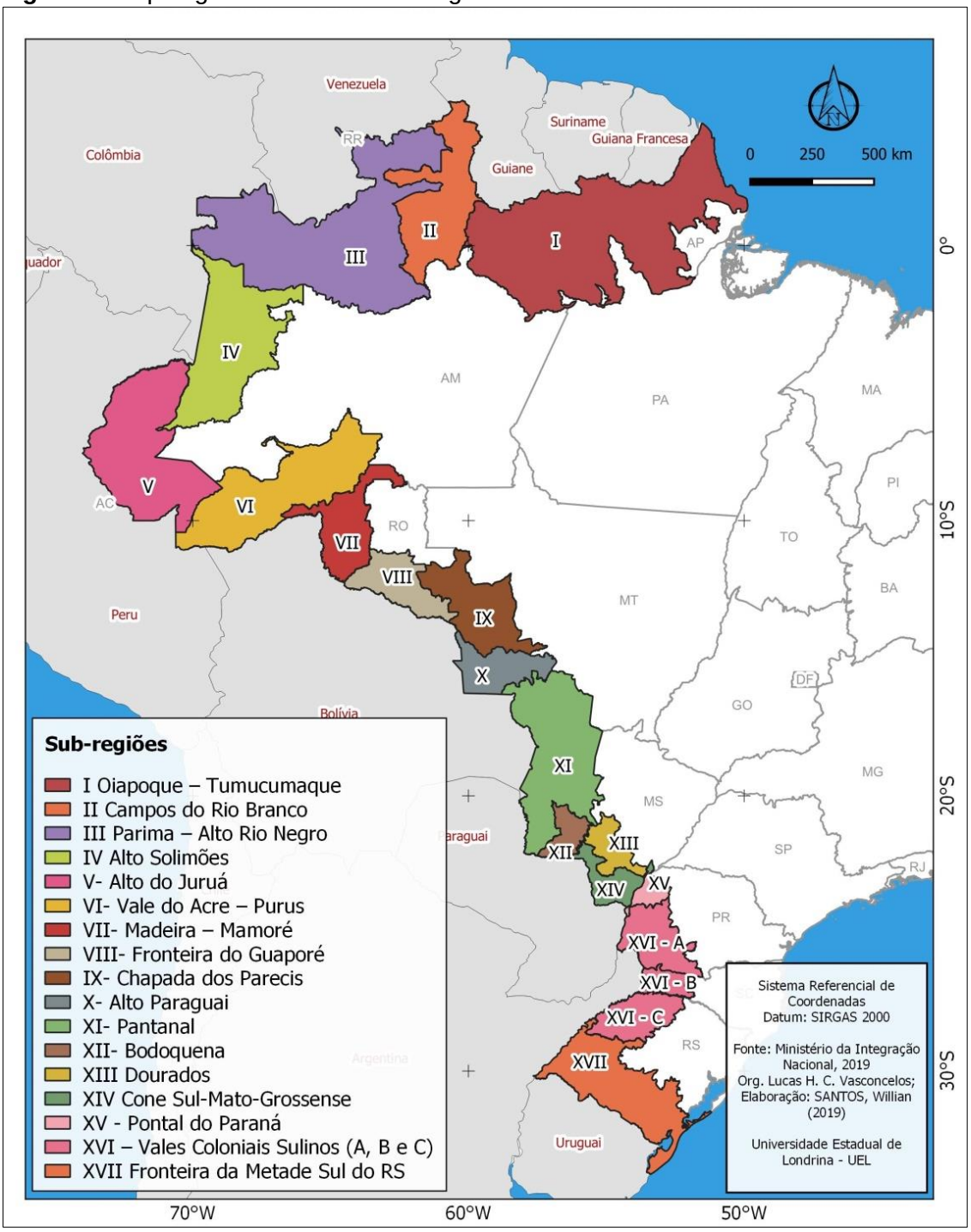
Diante desse diagnóstico, aliado às diretrizes da PNDR, foi lançado o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que reúne uma série de iniciativas com objetivo de promover o desenvolvimento da Faixa de Fronteira por meio de sua estruturação física, social e produtiva, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul. A estratégia de implementação do PDFF segue três grandes linhas de ação, assim resumidas:

> i) Desenvolvimento integrado das sub-regiões que contêm cidades-gêmeas;
> ii) Articulação das prioridades do PDFF com o desenvolvimento das mesorregiões prioritárias;
> iii) Melhoria das condições econômicas, sociais e de cidadania das sub-regiões que compõem a Faixa de Fronteira (BRASIL/MI, 2009, p. 24).

O PDFF prioriza o desenvolvimento integrado das microrregiões que contêm cidades-gêmeas, baseado nas potencialidades locais, e das Mesorregiões Diferenciadas que se encontram situadas na faixa de fronteira. Entre as 13 mesorregiões prioritárias que fazem parte do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), quatro delas situam-se na área de abrangência do PDFF: Alto Solimões (AM), Vale do Rio Acre (AC e AM), Grande Fronteira do Mercosul (PR, SC e RS) e Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS). Portanto, esses territórios são duplamente beneficiados pela PNDR.

A Faixa de Fronteira, assim como a PNDR, tem como base uma abordagem em múltiplas escalas, sendo dividida em arcos e espaços sub-regionais. Dessa maneira, a Faixa de Fronteira foi dividida em três grandes arcos – Norte, Central e Sul – e em 17 sub-regiões, conforme demonstra a Figura 9 (BRASIL/PDFF, 2009).

Figura 9 – Tipologia básica das Sub-Regiões – Faixa de Fronteira



Fonte: BRASIL/PDFF (2009)

O Arco Norte abrange a Faixa de Fronteira dos estados do Amapá, do Pará, de Roraima e do Acre. Diferenças na base produtiva e o predomínio de polução indígena foram os principais critérios para a definição das sub-regiões do Arco Norte. Apesar dos fluxos migratórios (especialmente do Nordeste), a Faixa de Fronteira Norte constitui um “arco indígena”, tanto do ponto de vista da ocupação (presenças de áreas

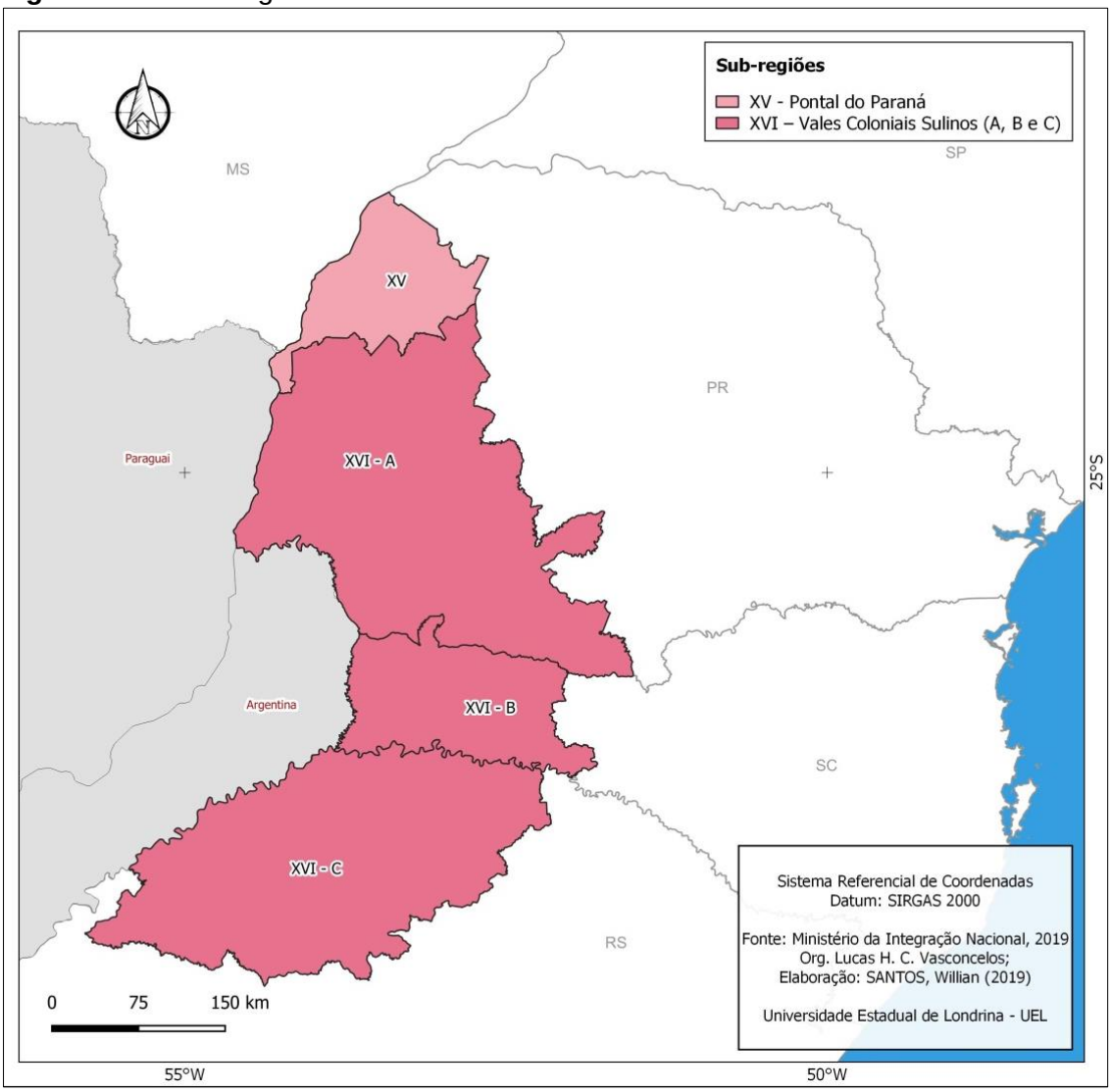
de reserva) quanto da identidade territorial (importância étnico-cultural indígena mesmo fora das áreas de reserva). Seis sub-regiões foram identificadas (BRASIL/PDFF, 2009).

O Arco Central compreende a Faixa de Fronteira dos estados de Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Oito sub-regiões foram selecionadas. A unidade do Arco deriva do caráter de transição entre a Amazônia e o Centro-Sul do país e de sua posição central no subcontinente. Como nos outros Arcos, diferenças na base produtiva e na identidade cultural foram os critérios para a divisão em sub-regiões (BRASIL/PDFF, 2009).

O Arco Sul envolve a Faixa de Fronteira dos estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. É o Arco que apresenta o maior grau de urbanização e que tem a economia mais dinâmica, além disso, é o mais afetado pela integração econômica promovida pelo Mercosul. Sua diferenciação interna exige a distinção de pelo menos três sub-regiões principais: Pontal do Paraná, Vales Coloniais Sulinos e Fronteira da Metade Sul do Rio Grande do Sul (BRASIL/PDFF, 2009).

Situado no Arco Sul, o Paraná abrange duas sub-regiões: A Sub-Região XV, denominada de Pontal do Paraná, localizada no noroeste do estado e a Sub-Região XVI, chamada de Vales Coloniais Sulinos, localizada no sudoeste paranaense. A Sub-Região XVI também compreende toda a Faixa de Fronteira do estado de Santa Catariana e o noroeste do Rio Grande do Sul (BRASIL/PDFF, 2009) (Figura 10).

Figura 10 – Sub-Regiões da Faixa de Fronteira no estado do Paraná



Fonte: BRASIL/PDFF (2009)

A Sub-Região Pontal do Paraná, possui o segundo maior grau de urbanização do Arco Sul, inferior apenas àquele registrado na Sub-Região da Metade Sul do Rio Grande do Sul. A agroindústria é a principal atividade produtiva da Sub-Região. No caso da indústria, destaca-se a indústria têxtil, que se beneficia da proximidade com São Paulo, com os centros paranaenses Maringá e Londrina e com o polo de confecções de Cianorte para o fornecimento de insumos industrializados. O setor da construção civil é pouco dinâmico se comparado ao restante do Arco Sul. No que se refere ao apoio à verticalização das cadeias produtivas e ao fomento aos APLs, a sub-região carece de maiores investimentos no desenvolvimento técnico-tecnológico e institucional, ambos altamente concentrados na cidade de Umuarama (BRASIL/PDFF, 2009; IPARDES, 2017).

Como a Sub-Região Pontal do Paraná, a base produtiva da Sub-Região XVI está caracterizada pelas atividades agroindustriais, especialmente relacionadas à sojicultura. Observa-se, uma importante aglomeração de indústrias de fabricação de tecidos e artigos de malha. Ademais, é necessário explorar o potencial inerente ao cultivo da erva-mate em toda a sub-região, posto que se trata de um produto tradicionalmente vinculado à base produtiva dos segmentos que a compõem e que possui ampla penetração nos mercados consumidores da Argentina, do Paraguai e do Uruguai. Nos últimos anos, verifica-se um movimento de transferência da população rural para as áreas urbanas (BRASIL/PDFF, 2009; IPARDES, 2017).

Em razão dessas características, nas Sub-Regiões Pontal do Paraná e Vales Coloniais Sulinos, foi previsto no PDFF o apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais nos seguintes seguimentos: agroindústria, madeireiro/moveleiro, setor têxtil, erva-mate, fruticultura, bebidas e conservas, produtos cerâmicos, insumos agrícolas (maquinaria), bovinocultura de corte, ovinocultura, rizicultura, vitivinicultura, turismo e apicultura (BRASIL/PDFF, 2009).

Dessa forma, são esperados, como resultado o estímulo a processos sub-regionais de desenvolvimento que promovam a redução das desigualdades e a integração geoeconômica das áreas fronteiriças; melhoria na governança e participação social; e uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado, marcada pela cooperação e pelo compartilhamento de atribuições e ideias (BRASIL/PDFF, 2009).

No caso do Paraná, nas cidades de menor porte vê-se, principalmente, o incentivo aos APL agroindustriais e têxteis, que são atividades econômicas historicamente características de Faixa de Fronteira. Além disso, em função da estrutura agrária da região, de pequena propriedade (ainda nos últimos anos essa realidade tem se alterado), há o fomento da agricultura familiar, com destaque para a erva-mate e para as culturas frutíferas (BRASIL/PDFF, 2009).

No caso das cidades-gêmeas e das cidades de maior porte, como Foz do Iguaçu e Umuarama, por exemplo, há previsto o desenvolvimento de APL (que exigem maior nível tecnológico), extensão tecnológica, infraestrutura de transporte, turismo, preservação ambiental etc. Essas cidades têm passado por uma reestruturação econômica, pois necessitam de mais tecnologia e inovação (BRASIL/PDFF, 2009).

4.2 Programa De Promoção Da Sustentabilidade De Espaços Sub-Regionais

A I Política Nacional de Desenvolvimento Regional traz como estratégia de ação a intervenção em diversas escalas territoriais, e mostra que seu propósito principal no âmbito sub-regional se concentra nas Mesorregiões Diferenciadas propostas no Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), conforme pode ser observado no plano de ação do programa:

> O PROMESO busca a redução das desigualdades sociais e regionais a partir da potencialização dos ativos endógenos tangíveis e intangíveis de mesorregiões diferenciadas. Bem como, objetiva induzir a atuação integrada do Governo Federal em novas escalas espaciais, preferencialmente em sub-regiões; promover a identificação de demandas e soluções à chamada problemática regional com a participação efetiva da sociedade civil que, para tanto, deve estar organizada e legitimamente representada; e buscar a superação dos desequilíbrios com base no fomento a todas as regiões que apresentam potencialidades e ativos de capital humano e social, parcerias, capacidade de construírem planos e pactos, redes de cooperação entre agentes econômicos, cooperação entre instituições públicas e privadas (BRASIL/PROMESO, 2009, p. 27).

O PROMESO é orientado por três diretrizes básicas: i) incentivar a atuação integrada do Governo Federal em diferentes escalas espaciais, preferencialmente em sub-regiões – Mesorregiões Diferenciadas; ii) identificar as demandas e soluções relacionadas à chamada problemática regional, com a participação organizada e ativa da sociedade local que, para isso, deve ser legitimada por meio dos fóruns e assembleias regionais; e iii) buscar a superação dos desequilíbrios regionais com base nas potencialidades locais, tanto os tangíveis quanto os intangíveis. Cabe lembrar que o PROMESO foi extinto pela II PNDR, em 2019.

Embora as ações do Governo Federal tenham sido interrompidas no âmbito das Mesorregiões Diferenciadas, é importante ressaltar que diversos estados da federação criaram regiões específicas de planejamento, diferentes dos tradicionais recortes do IBGE, e as utilizam em seu planejamento, como o caso do Paraná. Os estudos “Os Vários Paranás 2005”, “Os Vários Paranás 2017” e o Plano de Desenvolvimento Regional Integrado do Sudoeste do Paraná (PDRI) são exemplos.

No texto de referência da I CNDR, já havia sinais de que o PROMESO pudesse passar por reformulações ou até extinção. O documento previa apoiar as mesorregiões mais consolidadas e rediscutir as que se mostraram mais incipientes ou

cujo delineamento geográfico têm divergências com os critérios da PNDR, pois na escala sub-regional:

> As Mesorregiões Diferenciadas: Estas, contudo, devem ser objeto de profunda revisão, mantendo-se as mais consolidadas e buscando sua integração com os territórios da cidadania, onde couber, e rediscutindo aquelas que apresentem divergências com a elegibilidade da PNDR, sempre respeitando os Fóruns locais (CNDR, 2012, p. 2012).

Nas estratégias de implementação do PROMESO, dois eixos principais são elencados: i) a organização social e ii) ativação das potencialidades locais. O primeiro volta-se ao fortalecimento da sociedade local para que se facilite a gestão dos interesses coletivos das regiões assistidas e resulte em uma consciência organizativa dos atores regionais. Por outro lado, o eixo de ativação econômica se dá por meio do incentivo à formação de arranjos produtivos locais, levando em consideração as características produtivas locais.

Sendo assim, pode ser percebido que o PROMESO se baseia nas teorias recentes de desenvolvimento regional, visto que suas ações são voltadas para as especificidades de cada região e suas potencialidades, vocações e limitantes para então propor instrumentos de intervenção adequados às suas realidades.

Para tanto, é previsto no PROMESO a constituição de fóruns, conselhos, consórcios, agências de desenvolvimento entre outras formas de participação, para serem espaços de discussões capazes de identificar as demandas e encaminhamentos a serem contemplados pelo investimento público, bem como garantidores de uma aplicação mais eficiente de tais recursos. Portanto, são fundamentais na construção de estratégias e na aplicação do Programa, sobretudo em razão da proximidade com as realidades locais. Cada sub-região deveria instituir uma representação administrativa na forma de um fórum, que teria a função de promover o constante diálogo entre os atores do processo – governo federal, governo estadual, prefeituras, sociedade local e setor empresarial – consistindo em um espaço de construção de consensos.

Um dos objetivos do PROMESO era promover a participação da sociedade local organizada com a finalidade de possibilitar a identificação dos anseios e soluções para as dificuldades regionais e com isso promover a o fortalecimento do capital social das Mesorregiões Diferenciadas. No âmbito das mesorregiões, a instância de

participação social responsável por essa tarefa seria o Fórum mesorregional, que deveria contar com representantes de todas as instâncias de governança da Política.

Na operacionalização do Programa, compreendeu-se, como mecanismo de controle e monitoramento dos projetos, que em algumas mesorregiões onde a localidade já possui uma tradição de organização social, os trabalhos dos fóruns foram mais efetivos no andamento das ações. Como exemplo dessa situação, tem-se o trabalho desenvolvido na mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul (TCU/ACÓRDÃO, 2.919/2009).

Em relação aos APL, o PROMESO defende que são instrumentos capazes de garantir o fortalecimento e diversificação da economia local, visando a introdução de inovações no processo produtivo, a qualidade e a diferenciação dos produtos e a formação de redes de cooperação e compartilhamento de informações e troca de conhecimento entre os agentes produtivos nas regiões em que se encontram.

Nesse sentido, para alcançar os objetivos de organização social e ativação econômica, o Programa estabelece as seguintes ações:

> i) **Capacitação para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável em Espaços Sub-Regionais Selecionados**: tem por finalidade superar as deficiências de capital humano necessário para a gestão compartilhada do desenvolvimento e para o fortalecimento da base produtiva regional.
> ii) **Estruturação e Organização de Arranjos Produtivos Locais**: tem por finalidade incrementar a competitividade entre empresas, pequenos e médios empreendimentos, associações produtivas e outras instituições correlatas, por meio da criação de novas oportunidades de mercado e sistemas de comercialização para produtos e serviços, promovendo, assim, o desenvolvimento local e regional.
> iii) **Fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo**: tem como objetivo consolida e/ou reestruturar instituições, cooperativas, consórcios e demais entidades voltadas para atividades relacionadas com os arranjos e cadeias produtivas nas escalas sub-regionais.
> iv) **Organização Social e da Gestão Participativa de Sub-Regiões Selecionadas**: tem por finalizada promover o aperfeiçoamento dos mecanismos de mobilização e organização dos atores sub-regionais, incluindo o poder público, a sociedade civil organizada e a iniciativa privada (BRASIL/ PROMESO, 2009, p. 07-08, grifo no original).

Essas quatro ações são consideradas condições necessárias para o sucesso da estratégia de desenvolvimento regional do Programa. Isso significa que, para a eficácia do PROMESO, é imprescindível uma atuação efetiva dos atores regionais na

gestão compartilhada e na estruturação e organização de APL. O PROMESO prevê a descentralização de recursos e poder de decisão e, neste sentindo, as instituições locais – fóruns ou assembleias – teriam a competência de deliberação (BRASIL/PROMESO, 2009). A gestão participativa é essencial para o andamento e sucesso do Programa.

Com a finalidade de contribuir para a redução das desigualdades regionais e para um processo de desenvolvimento mais inclusivo, esse arranjo-institucional foi pensando para definir, de forma participativa, os objetivos específicos de cada Mesorregião Diferenciada e identificar as potencialidades a serem incentivadas e as fragilidades a serem eliminadas. Dessa forma, inicialmente a ênfase foi dada para organização e capacitação da sociedade local para encaminharem suas demandas. Contudo, o que se viu, na execução do Programa, foi uma gestão vertical, na qual as ações ficaram restritas às iniciativas do Governo Federal.

Para a operacionalização do PROMESO, foi prevista a elaboração de Planos de Ação para as Mesorregiões Diferenciadas. Esses planos deveriam ser construídos de forma participativa nos fóruns de desenvolvimento, contendo uma visão de futuro dos atores regionais, como a base para a implementação e gestão do Programa. Entretanto, os Planos de Ação foram elaborados apenas em 6 das 13 Mesorregiões (Quadro 2), segundo Tribunal de Contas da União.

Quadro 2 – Planos de Ação construídos por mesorregião – 2009

PLANO DE AÇÃO			
Mesorregião com plano		**Mesorregião sem plano**	
Bico do Papagaio, Chapada do Araripe, Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, Grande Fronteira do Mercosul, Metade do Rio Grande do Sul.		Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Chapada das Mangabeiras, Xingó, Itabapoana, Águas Emendadas e Seridó.	
Total	**6**	**Total**	**7**

Fonte: Tribunal de Contas da União, Acórdão 2.919/2009

Os Planos de Ação, além de estabelecerem prioridades e propostas estratégicas, compreendem um diagnóstico da mesorregião com a caracterização que o conjunto das forças sociais locais ache oportuno registrar: diagnóstico geográfico,

ambiental, socioeconômico, levantamento de potencialidades locais, perspectivas futuras dos atores da mesorregião. Eles deveriam ser elaborados de forma participativa e pactuada nas instâncias decisórias das mesorregiões para agregar maior representatividade e legitimidade ao registro das prioridades locais.

Não há, no PROMESO, ação orçamentária prevista para apoiar a elaboração desses documentos. Outras causas que podem ser citadas são a insuficiente mobilização da sociedade local e a falta de pessoal do então Ministério da Integração Nacional, para auxiliar nessa elaboração. Assim, foi constatado que nas mesorregiões que não formularam plano de ação, por falta de uma visão de futuro e pelo desconhecimento das características locais, a atuação do PROMESO foi comprometida, visto que não havia critérios objetivos para a seleção dos projetos apoiados (TCU/ACÓRDÃO 2.919/2009).

Em 2006, a Secretaria de Programas Regionais (SPR) do Ministério da Integração Nacional iniciou a elaboração de planos de ação em cinco Mesorregiões: Grande Fronteira do Mercosul, Metade Sul do Rio Grande do Sul, Vale do Ribeira e Guaraqueçaba, Chapada do Araripe e Xingó. Apenas duas Mesorregiões (Bico do Papagaio e Vales do Jequitinhonha e Mucuri) formularam plano de ação sem contribuição direta da SPR/MI. A Mesorregião do Xingó, embora tenha recebido apoio da SPR/MI, ficou sem plano de ação.

Conforme demonstra a Figura 11, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional elenca 13 Mesorregiões Diferenciadas, sendo elas: Alto do Solimões, Vale do Rio Acre, Bico do Papagaio, Seridó, Chapada das Mangabeiras, Chapada do Araripe, Xingó, Vale do Jequitinhonha/Mucuri, Itabapoana, Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, Águas Emendadas, Grande Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul. Duas dessas Mesorregiões – Vale do Ribeira/Guaraqueçaba e Grande Fronteira do Mercosul – abrangem parte do Estado do Paraná e, por isso, posteriormente serão analisadas.

Figura 11 – Mesorregiões Diferenciadas

Fonte: Cargnin (2014, p. 60)

As Mesorregiões Diferenciadas são espaços subnacionais contíguos, formadas por uma ou mais Unidades da Federação, podendo ou não obedecer aos limites estaduais (BRASIL/PROMESO, 2009), o que as tornam distintas das mesorregiões adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Embora possam abranger territórios em mais de um estado, as Mesorregiões Diferenciadas são menores que as Macrorregiões.

A criação das Mesorregiões Diferenciadas foi pensada tendo como escopo a possibilidade de formação de um arranjo político-institucional com a participação da sociedade local, mediada pela coordenação e efetividade das ações das políticas públicas de diferentes esferas de poder – municípios, estados e União. Como

consequência, as Mesorregiões são formadas, no sentido de dar-lhes coesão, por territórios que apresentam similaridades físicas, econômicas, sociais e culturais (BRASIL/PROMESO, 2009).

O financiamento do programa é feito com recursos do Orçamento Geral da União – OGU. Em algumas situações esses recursos federais são complementados pelas contrapartidas dos estados e municípios, conforme consta no Decreto n.º 6.170/2007, que regula as normas relativas às transferências de recursos da União.

Os valores consignados destinados ao PROMESO, de forma geral, apresentaram crescimento contínuo, passando de cerca de R$ 319.326.549,48, em 2004, para R$ 1.651.745.925,53, em 2011. Com exceção de 2007, o crescimento também ocorreu na liquidação dos recursos empenhados ao longo desse período. No ano de 2012, o PROMESO se restringiu às macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que foram financiadas pelos fundos constitucionais de financiamento e, por isso, a queda significativa no orçamento. Os valores podem ser visualizados no Quadro 3[52].

Quadro 3 – Execução orçamentária do PROMESO (R$) – 2004 a 2011

ANO	CONSIGNADO	LIQUIDADO	PERCENTUAL DE LIQUIDAÇÃO
2004	319.326.549,48	198.857.869,25	62,27%
2005	389.194.936,86	288.345.739,79	74,09%
2006	380.194.781,40	286.622.910,81	75,39%
2007	849.906.301,64	28.536.795,29	3,36%
2008	707.537.936,98	421.771.611,91	59,61%
2009	580.023.722,84	340.331.257,71	58,70%
2010	939.326.233,72	475.390.007,96	50,60%
2011	1.651.745.925,53	779.116.814,96	42,40%
2012	214.001.153,32	83.713.454,84	39,11%

Fonte: Siga Brasil (2020)

Esse crescimento nos recursos orçamentários, embora benéfico para o programa, ocorreu por meio de emendas parlamentares. A participação das emendas

[52] Os valores monetários utilizados pela pesquisa foram atualizados para 04/2020 pelo IGP-M FGV.

ao programa, nos anos de 2005 a 2009, representou em média 90,90% dos recursos (Quadro 4).

Quadro 4 – Participação das emendas parlamentares no PROMESO (R$) – 2005 a 2009

ANO	LOA	EMENDAS PARLAMENTARES	PERCENTUAL	MÉDIA
2005	399.189.219,01	336.509.220,17	84,30%	90,90%
2006	375.547.393,80	315.314.791,54	87,19%	
2007	698.644.588,96	649.858.327,77	93,02%	
2008	630.691.447,05	599.520.228,74	95,06%	
2009	785.639.645,55	745.924.619,04	94,94%	
Total	2.889.142.294,37	2.647127.187,26		

Fonte: Tribunal de Contas da União, Acórdão 2.919/2009

Apesar de serem instrumentos legítimos e legais no sistema político brasileiro e contar como uma das estratégias da PNDR, as Emendas parlamentares podem interferir negativamente nos resultados das políticas públicas por diversas razões. No caso do PROMESO, isso se efetivou fora do planejamento das Mesorregiões, desvirtuando a concepção do Programa, que atribui aos Fóruns o papel de delinear as agendas regionais. Há, além disso, o risco iminente de esses recursos serem utilizados para atenderem interesses pessoais de parlamentares e suas bases e que não possuam relação direta com o Programa.

Como consequência, essa forma de operar trouxe o desinteresse da sociedade em participar das discussões sobre desenvolvimento regional nos Fóruns das Mesorregiões, provocando desconfiança dos atores sociais e políticos sobre os reais objetivos do Programa e impactando negativamente na participação social na operacionalização das iniciativas (ROCHA NETO, 2012). Adicionalmente, ressalta-se que muitas ações incluídas por Emendas parlamentares não constatavam na Agenda de Compromissos dos Planos de Ação das Mesorregiões.

Há fragilidades no mecanismo de alocação de recursos da PNDR, dado que as Emendas não garantem sustentabilidade no longo prazo. Pela própria natureza do instrumento, não há garantias de que as emendas serão apresentadas nos anos seguintes nem que, se propostas, serão aprovadas pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional.

Ainda no âmbito interno do PROMESO, observa-se uma distribuição desigual de recursos entre as Mesorregiões Diferenciadas, em face dos compromissos assumidos pela PNDR. A evolução dos recursos disponibilizados, por Mesorregiões, pode ser observada no Quadro 5.

Quadro 5 – Valor deliberado por mesorregião (R$) – 2004 a 2008

MESORREGIÕES	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Alto Solimões	2.846.829,26	4.702.914,11	92.947,75	443.906,14	-
Bico do Papagaio	1.993.322,43	4.005.153,31	1.123.754,59	1.671.701,49	2.808.860,53
Chapada das Mangabeiras	-	2.352.019,09	887.651,03	995.731,69	934.528,54
Chapada do Araripe	1.951.557,83	2.569.588,73	1.803.186,39	3.252.733,21	2.245.356,43
Grande Fronteira do Mercosul	3.786.263,08	3.518.424,71	2.811.669,50	962.167,70	10.826.037,62
Itabapoana	-	4.703.191,60	-	744.449,29	2.128.635,89
Metade Sul do Rio Grande do Sul	3.500.903,38	4.608.448,16	2.068.087,48	2.746.581,54	2.110.935,92
Seridó	-	-	-	-	4.086.886,46
Vale do Ribeira/Guaraqueçaba	2.386.633,50	3.502.201,05	1.347.742,40	689.854,10	3.596.508,18
Vale do Rio Acre	1.256.335,08	2.351.595,80	766.818,95	1.888.988,04	788.119,07
Vales do Jequitinhonha e do Mucuri	2.898.171,85	4.698.770,60	-	3.290.490,46	925.968,26

Xingó	1.894.949,06	4.237.629,72	948.067,07	2.701.229,87	4.031.441,92
Total para as mesorregiões	**22.514.965,46**	**41.249.936,88**	**11.849.925,17**	**19.387.833,53**	**34.483.278,85**

Fonte: Siga Brasil (2020)

O quadro apresenta que 2004 e 2005 são os anos em que os recursos foram distribuídos de forma mais equilibrada. Nos anos de 2007 e 2008, constata-se uma destinação mais irregular. Para o ano de 2008, verifica-se um aumento de quase 100% no orçamento em relação a 2007, com destaque para Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, que recebeu aproximadamente um terço de todos os recursos. De acordo com Rocha Neto (2012, p. 174), havia uma lógica de favorecimento na alocação de recursos, conforme os interesses dos titulares da Secretaria de Programas Regionais, responsável pelo PROMESO. Em 2008, a exemplo, a Secretaria estava sob a direção da ex-Secretária Executiva do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.

Diante dessas fragilidades, em 2009, foi realizada uma auditoria com o objetivo de identificar eventos de risco no Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais para orientar a seleção de áreas ou temas que possam ser objeto de ações de controle pelo TCU. No âmbito do levantamento, buscou-se: i) avaliar a formulação e os mecanismos de implementação da PNDR; ii) avaliar as formas de controle e coordenação da atuação governamental; iii) conhecer as fontes de financiamento para a política, incluindo as operações conduzidas pelos fundos e os incentivos fiscais concedidos; iv) conhecer os programas classificados como instrumentos da política e v) conhecer a situação dos fundos utilizados para financiamento (TCU/ACÓRDÃO 2.919/2009).

Diversos problemas foram encontrados: i) ausência de indicadores, metas e avaliação de resultados associados à Política e aos seus programas; ii) falta de coordenação interministerial, demonstrada pela falta de operação, desde 2006, da Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional, a quem caberia a articulação dos órgãos e entidades públicas em torno da PNDR; iii) distribuição territorial dos recursos em desconformidade com o diagnóstico de desigualdade regional traçado na PNDR; iv) aplicação parcial de recursos disponíveis; v) ausência de monitoramento das ações e seus resultados; e vi) indícios de insuficiência dos

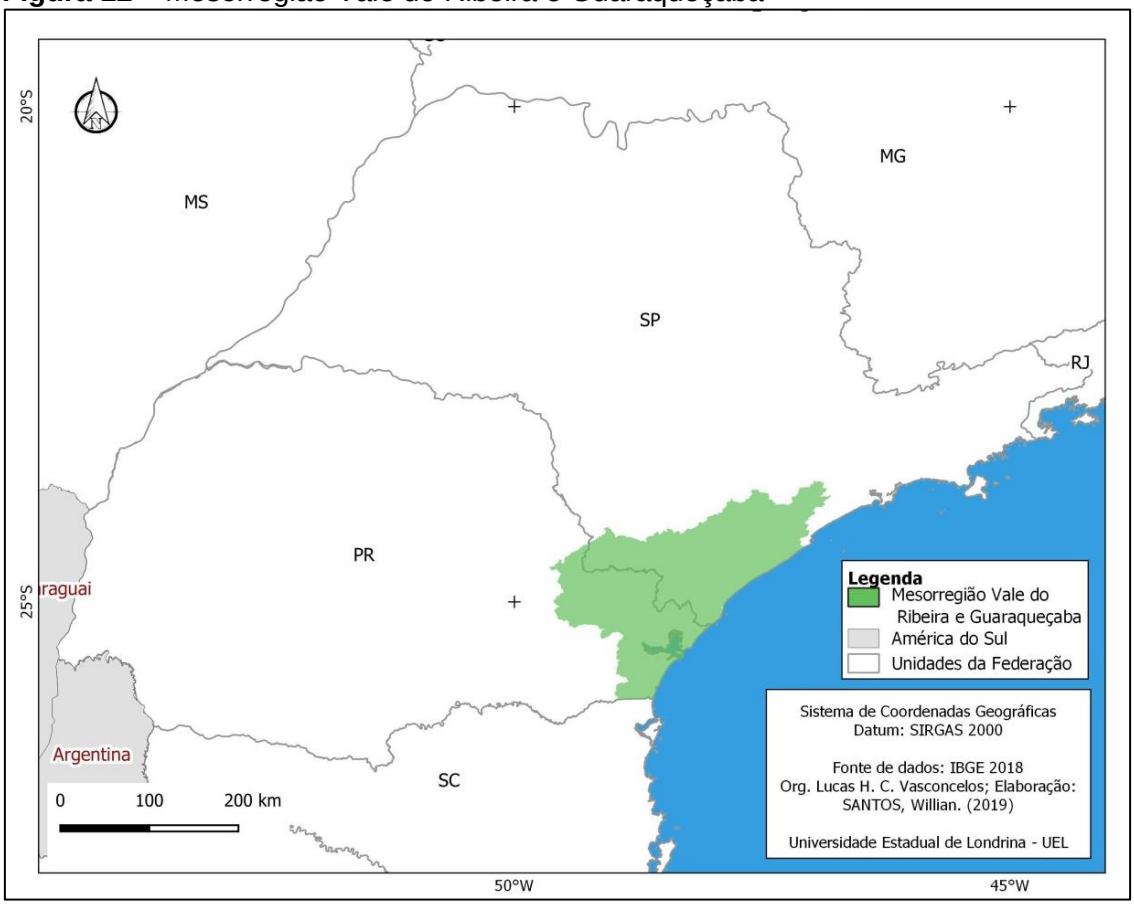
controles internos das entidades que operam os instrumentos da política (TCU/ACÓRDÃO 2.919/2009).

Nota-se uma considerável distância entre o que foi proposto no PROMESO e o que foi, de fato, executado. Embora não haja uma explicação oficial sobre as causas responsáveis pela extinção do Programa, pode-se inferir que os diversos problemas de gestão e execução, como constam no Acórdão acima, contribuíram negativamente para o encerramento do Programa.

4.2.1 Mesorregião Vale do Ribeira e Guaraqueçaba

A Mesorregião Vale do Ribeira e Guaraqueçaba compreende 39 municípios, 23 no sudeste do estado de São Paulo e 16 no leste do estado do Paraná, com área total de aproximadamente 30 mil km² e população de 829.296 habitantes (estimativa de 2005 – IBGE). A região apresenta densidade demográfica de 25,30 hab/km² e índice de desenvolvimento humano (IDH) médio de 0,704 (BRASIL/PROMESO, 2009). A Figura 12 demonstra a localização da Mesorregião.

Figura 12 – Mesorregião Vale do Ribeira e Guaraqueçaba



Fonte: BRASIL/PROMESO (2009)

A Mesorregião está situada entre os municípios de São Paulo e Curitiba, as capitais de São Paulo e Paraná, respectivamente. A mineração foi responsável pelo surgimento de um conjunto de cidades da região, porém diversos obstáculos como, por exemplo, problemas relativos à produção, à concorrência internacional e à deficiência dos meios de transportes, que inviabilizaram o desenvolvimento regional (BRASIL/PROMESO, 2009).

No Vale do Ribeira e Guaraqueçaba, há várias unidades de conservação ambiental que se destacam no cenário nacional pelo ambiente natural conservado, que abriga o maior remanescente contínuo de floresta atlântica do País. A Mesorregião estrutura-se pela bacia hidrográfica do Rio Ribeira e pelo complexo asturiano de Iguape, Cananéia e Paranaguá (BRASIL/PROMESO, 2009).

Do ponto de vista econômico da Mesorregião, merecem destaque as atividades agrícolas, sobretudo para as bananas, maracujá, caqui e tangerinas e as atividades pecuárias de rebanhos bovino e bubalino, que se encontram em expansão.

Além disso, há as culturas temporárias, como tomate e milho, que se concentram nas áreas serranas (BRASIL/PROMESO, 2009).

Nas últimas décadas, a caracterização sociocultural e geoeconômica do Vale do Ribeira e Guaraqueçaba tem sinalizado para um panorama de estagnação econômica e baixo desenvolvimento social. Em razão de suas características físicas (relevo fortemente acentuado) e por ser uma área composta por unidades de conservação, essa Mesorregião se configura como um espaço bastante complexo e frágil para todas as modalidades de uso e ocupação do solo.

O PROMESO estabeleceu como estratégia de intervenção para a Mesorregião Vale do Ribeira e Guaraqueçaba, o incentivo ao turismo, à implantação e fortalecimento de agroindústria, à agricultura familiar e à constituição de arranjos produtivos locais relacionados à indústria madeireira e moveleira.

Com a interrupção do PROMESO em 2012, e mais precisamente com a sua extinção em 2019, as ações do Governo Federal na Mesorregião Vale do Ribeira e Guaraqueçaba foram incorporadas pelo Programa Territórios da Cidadania[53], criado em 2008 para priorizar ações em territórios em que os investimentos públicos são insuficientes para garantir o atendimento às necessidades básicas da população. Contudo, este programa também foi descontinuado em 2016.

4.2.2 Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul

A Mesorregião Grande Fronteia do Mercosul abrange parte dos três estados situados na Macrorregião Sul do Brasil, compreendendo 381 municípios, sendo 208 no noroeste do Rio Grande do Sul, 131 no oeste de Santa Catarina e 42 no sudoeste do Paraná. Possui uma área total de aproximadamente 121 mil km² e população de 3.785.812 habitantes (estimativa de 2005 – IBGE) (BRASIL/PROMESO, 2009). A Figura 13 apresenta a espacialização da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.

A criação da Mesorregião antecede à formulação da PNDR, pois em 1997 a mobilização dos atores locais do Rio Grande do Sul e Santa Catarina elaborou o documento denominado de Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai. Essa região tinha em comum a presença de municípios com as mais altas taxas de população rural que, em muitos casos, superavam a urbana. Esses

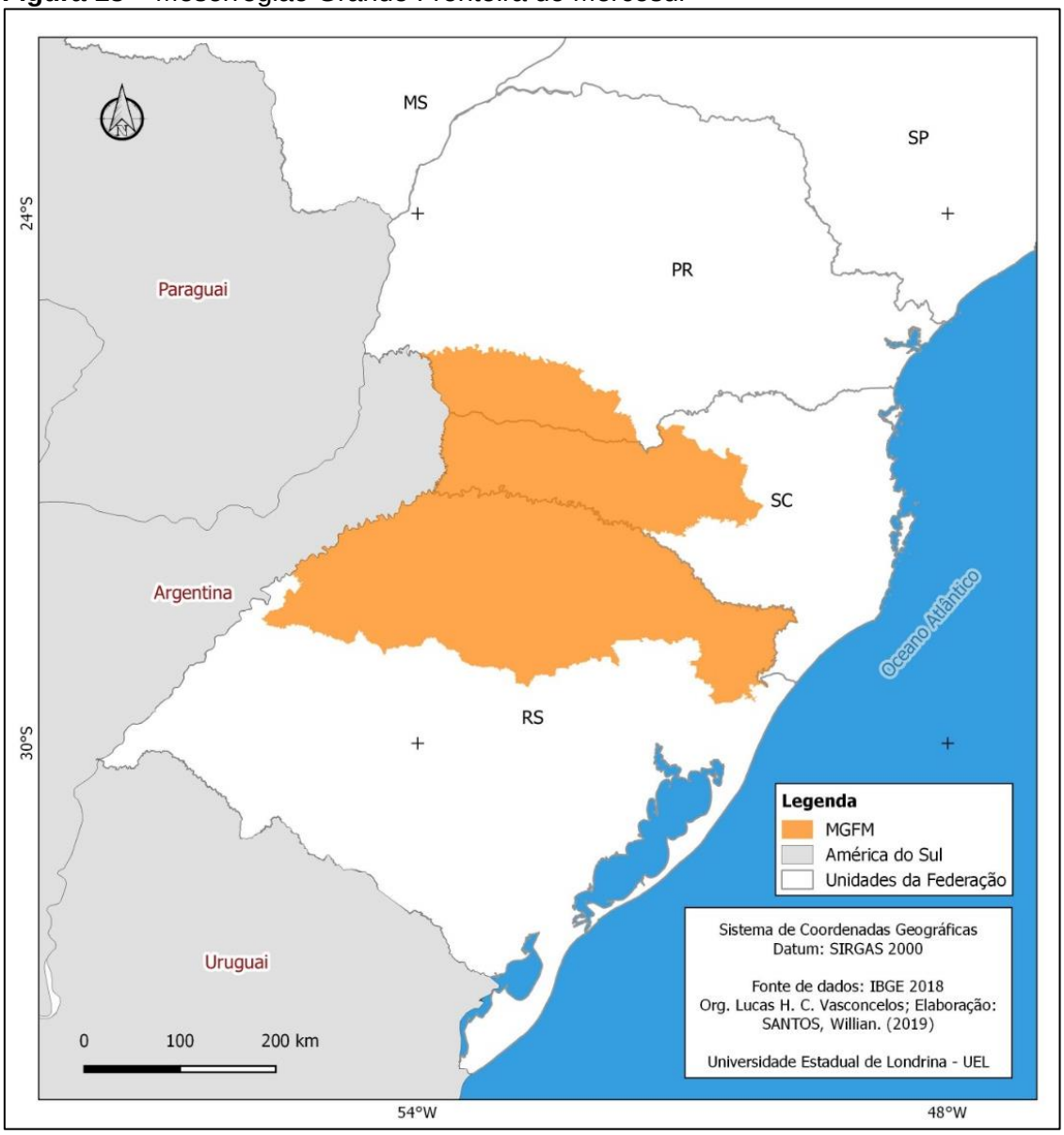
[53] O Programa Territórios da Cidadania foi criado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2008.

municípios apresentavam grande dependência das atividades rurais e agroindustriais, que se somavam a preocupantes indicadores socioeconômicos (CARGNIN, 2014).

Essa iniciativa contribuiu para que, em 1998, a Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE)[54] elaborasse estudos contendo critérios que desencadearam os programas para as Regiões Diferenciadas. Assim, a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul tornou-se umas das 13 Mesorregiões Diferenciadas com ações inseridas no Plano Plurianual Federal de 2000-2003. No período que compreende os Planos Plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011, as ações passaram a ser organizadas pelo Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, o PROMESO.

[54] Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE) foi extinta em 07 de novembro de 2006 pelo Decreto de Lei nº Decreto nº 5.955 (BRASIL/DOU, 2019).

Figura 13 – Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul



Fonte: BRASIL/PROMESO (2009)

De acordo com o PROMESO, verifica-se uma grande disparidade da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul em relação ao restante da Macrorregião Sul. Embora a Mesorregião compreenda um quarto do território e um quarto da população do Sul, seu produto interno bruto correspondia por pouco mais que um décimo do PIB macrorregional (BRASIL/PROMESO, 2009).

Entre as dificuldades que afetam a Mesorregião, podem ser ressaltadas as seguintes: i) empobrecimento relativo; ii) pressão dos sistemas produtivos sobre os recursos naturais; iii) crescente perda de dinamismo da economia regional ante o fenômeno da globalização; iv) ampliação da pobreza individual frente às dificuldades de inserção da pequena propriedade no mercado; v) condições precárias de moradia

de parcela significativa da população e vi) ausência de serviços públicos, como saneamento, saúde e educação. Como consequência, tais fatores elencados têm gerado o êxodo rural e a emigração regional (BRASIL/PROMESO, 2009).

Internamente, a Mesorregião contém alguns centros industriais com certa diversificação e dinamismo econômico, porém fora desses eixos a agropecuária e a agroindústria constituem a base de sua estrutura produtiva. Dessa forma, os produtos de maior relevância para a região são os grãos, suínos, aves, bovinos de corte e leite, frutas, erva-mate e fumo (BRASIL/PROMESO, 2009).

Nesse sentido, foi previsto no PROMESO que a ênfase do programa deveria centrar-se na implantação e fortalecimento de agroindústrias, a agricultura familiar, a piscicultura, a lapidação e artesanato mineral e os laticínios. Assim, para as agroindústrias, são previstos a implantação e o fortalecimento de pequenas empresas por meio da aquisição de equipamentos e ferramentas – maquinário agrícola (BRASIL/PROMESO, 2009).

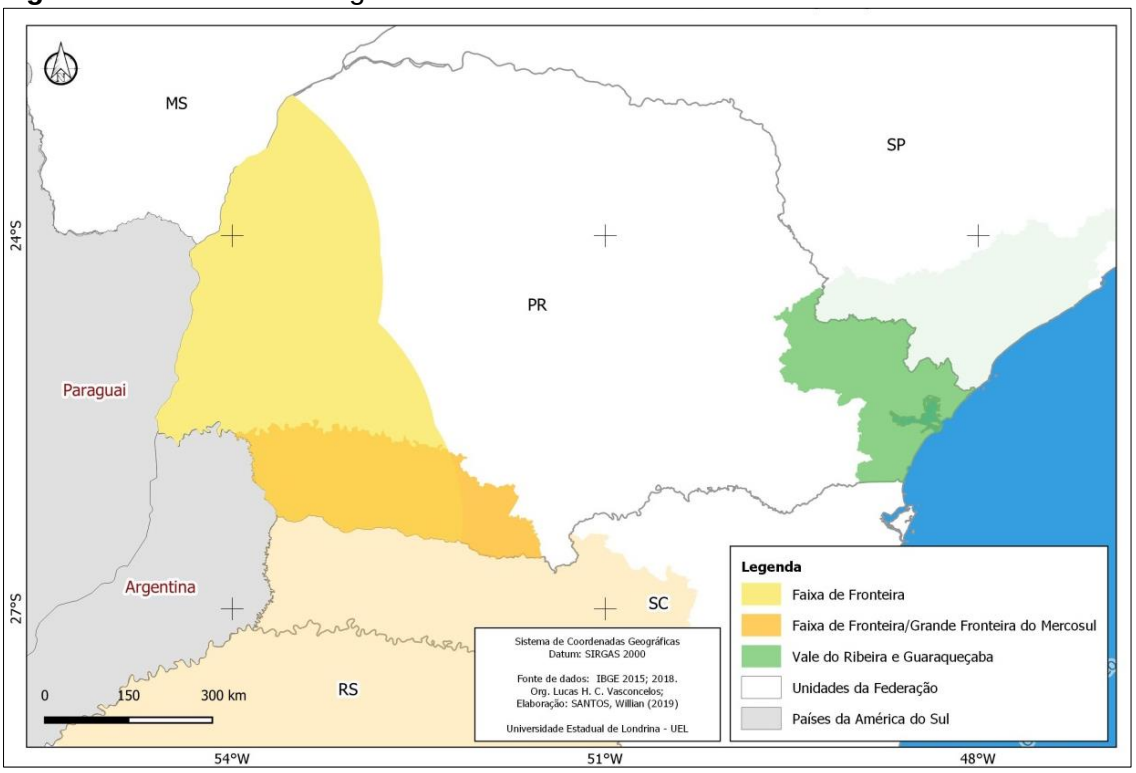
Em 2002, foi criado o Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul como um espaço de discussão, delineamento e encaminhamento das demandas locais para uma melhor alocação dos recursos públicos. Esse fórum ficou responsável pelo processo de execução do PROMESO na região (CARGNIN, 2014).

Responsabilizaram-se pela implementação de projetos, fundações e organizações não-governamentais, como o caso da Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná (AGÊNCIA)[55], que participou de ações tanto do PROMESO, na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, quanto do PDFF, na faixa de Fronteira.

Na Figura 14 são apresentados o Estado do Paraná e todas as regiões que fazem parte da PNDR, ou seja, a cobertura dos programas PROMESO e PDFF no território paranaense.

[55] A Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná (AGÊNCIA) foi criada no início dos anos 2000, quando prefeitos de municípios da região sudoeste paraense haviam constatado dificuldades econômicas que vinham em curso desde o início da década de 1980 (PDRI, 2019).

Figura 14 – Área de abrangência da PNDR no Paraná



Fonte: Adaptado BRASIL/PNDR (2009)

A Figura mostra a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (a porção que abrange o território paranaense), a Mesorregião Vale do Ribeira e Guaraqueçaba (na parte do Paraná), ambas assistidas pelo PROMESO, e a faixa de fronteira, área de abrangência do PDFF. Nota-se que na mesorregião Sudoeste do Paraná coincidem o PROMESO e o PDFF e, nesse sentido, com o intento de comtemplar a análise da operacionalização dos dois programas no Paraná, a mesorregião Sudoeste do Paraná foi selecionada para a continuação da pesquisa. No próximo capítulo, serão abordadas algumas ações do PROMESO e do PDFF na Mesorregião Sudoeste do Paraná.

Como relatado, a Política teve vários problemas de execução e monitoramento das ações, assim muitos projetos executados, e que serão demonstrados, apresentam ausência de informações, como a quantidade de recursos alocados, o período de implementação e os resultados alcançados. Ademais, nem todos os recursos alocados pelos Programas foram localizados.

5 IMPLEMENTAÇÃO DA PNDR NO SUDOESTE PARANAENSE

Este capítulo tem como finalidade demonstrar a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paranaense (delimitação do IBGE). Serão apresentados alguns projetos e iniciativas empreendidos pelo Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) e pelo Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF).

Para isso, realizou-se análise documental da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, de relatórios e acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Planos Plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011, Atlas das Mesorregiões (impresso), além de consultas ao Portal Siga Brasil, do Senado Federal.

Compreendeu-se que, ao longo da investigação, os programas da PNDR tiveram vários problemas de operacionalização e monitoramento das ações. Muitos projetos implantados apresentam ausência de informações, como a quantidade de recursos alocados, o período de implementação e os resultados alcançados. Soma-se a isso o fato de que nem todos os recursos empenhados pela Política foram localizados. Estas fragilidades foram alvo de várias auditorias do Tribunal de Contas da União[56].

Havendo ciência dessas limitações, serão apresentados alguns projetos e ações empreendidas pela PNDR na mesorregião Sudoeste Paranaense, embora uma localização mais detalhada deixasse a pesquisa mais substantiva. A seleção da mesorregião Sudoeste do Paraná para a continuação da pesquisa ocorreu por motivos práticos: i) é uma área de coincidência do PROMESO e do PDFF, assim os dois programas previstos para o Estado do Paraná podem ser contemplados; ii) não há relatórios com resultados ou monitoramento dos projetos implantados pela PNDR no Paraná, contudo os projetos que serão apresentados abaixo puderam ser localizados com o auxílio de estudos acadêmicos já realizados, de agências regionais e do Ministério do Desenvolvimento Regional; e iii) o Sudoeste paranaense demonstrou uma mobilização dos atores locais/regionais mais ativa que as demais áreas assistidas pela PNDR no Paraná[57].

---

[56] Ver Acórdãos 2.375/2009; 2.919/2009; 4.663/2015.

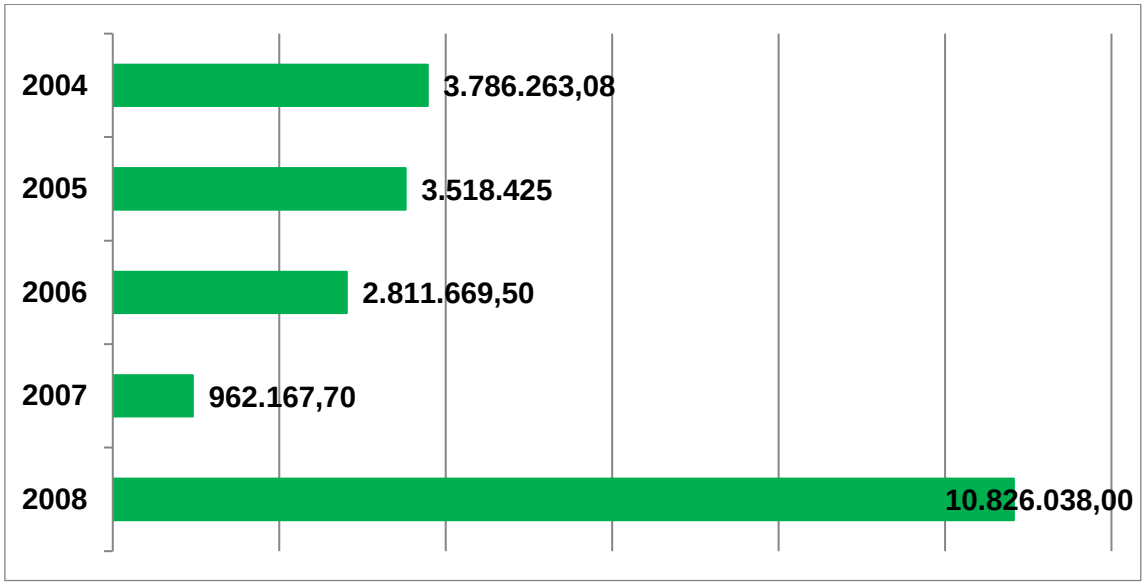
[57] No Acórdão 2.919/2009 consta que na mesorregião Grande Fronteira Mercosul havia uma melhor organização dos atores locais/regionais em relação às demais mesorregiões diferenciadas.

5.1 EXECUÇÃO DO PROMESO NA MESORREGIÃO SUDOESTE PARANAENSE

No âmbito do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais, a mesorregião Sudoeste do Paraná está inserida na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, que abrange também o noroeste do Rio Grande do Sul e o oeste de Santa Catarina.

No período que compreende o Plano Plurianual de 2004-2007 e a vigência do Plano de Ação da MESOMERCOSUL 2008-2011, os principais projetos desenvolvidos na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, com desdobramentos na mesorregião Sudoeste do Paraná, baseiam-se na implantação e fortalecimento de agroindústrias familiares e do capital social, no incentivo à piscicultura, aos laticínios, à indústria moveleira, ao setor de joias e gemas, à vitivinicultura e à melhoria em infraestrutura. O Gráfico 1 apresenta a evolução dos valores deliberados para a Mesorregião, de 2004 a 2008.

Gráfico 1 – Valores deliberados para a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (R$) – 2004 a 2008



Fonte: Siga Brasil (2020)

Nos anos de 2004, 2005 e 2006, houve uma deliberação mais homogênea para a região. Para 2007, percebe-se uma expressiva queda nos valores alocados. No entanto, em 2008, nota-se um aumento de mais de 11 vezes em relação a 2007. De acordo com Rocha Neto (2012), a alocação irregular de recursos para as mesorregiões faz parte de um conjunto de fragilidades apresentas no processo de

operacionalização do PROMESO. No caso do ano de 2008, a exemplo, os dirigentes da Secretaria de Programas Regionais, responsável pelo PROMESO, tinham uma estreita relação com o Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, por isso esse crescimento súbito.

Na pesquisa não será demonstrada a execução completa dos projetos desenvolvidos por estes recursos, por motivos metodológicos: i) o Gráfico 1 apresenta os valores destinados para toda a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, não somente para a mesorregião Sudoeste do Paraná, que é o objetivo da pesquisa; e ii) a porcentagem considerável destes investimentos não pôde ser localizada, porque não há relatórios de acompanhamento das iniciativas empenhadas. No Banco de dados da Câmara dos Deputados, só podem ser localizadas emendas parlamentares posteriores ao ano de 2012. O Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União foi reformulado em 2015, impossibilitando a localização de ações do Governo Federal e temas transversais a partir do respectivo ano.

As primeiras iniciativas empenhadas no âmbito do PROMESO na região tiveram como finalidade estruturar o eixo de organização social[58] por meio da gestão participativa e do fortalecimento do sistema de governança do Fórum mesorregional, conforme demonstra o Quadro 6.

[58] O PROMESO tem dois eixos principais de ação: i) a organização social; e ii) ativação das potencialidades locais (PNDR/PROMESO, 2008).

Quadro 6 – Realização financeira de apoio à constituição do Fórum Mesorregional da Grande Fronteira do Mercosul (R$) – 2003

AÇÕES	VALORES REALIZADOS EM REAIS
Realização de Fórum de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul	R$ 34.901,94
Gerenciamento da Implementação de projetos para o desenvolvimento sustentável na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul	R$ 1.299.116,59
Mobilização da comunidade local mediante associativismo e cooperativismo na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul	R$ 994.530,87
Capacitação de recursos humanos para a gestão do desenvolvimento local e integrado na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul	R$ 949.004,78

Fonte: Siga Brasil (2020)

Embora, em 2006, a Mesorregião[59] tenha recebido novamente apoio da Secretaria de Programas Regionais na elaboração do Plano de Ação e na estruturação do Fórum, os relatórios do Tribunal de Contas da União apontam para um sistema de governança desajustado. A insuficiência de pessoal da SPR/MI e do Fórum, associada à alocação de recursos por emendas parlamentares, contribuíram decisivamente para o afastamento da sociedade local em relação ao Fórum, pois grande parte das emendas foi direcionada para a execução de projetos que normalmente não passavam pela decisão da sociedade local e que não possuíam relação direta com o desenvolvimento regional (TCU/ACÓRDÃO, 2.375/2009). Ainda que tenha uma organização da sociedade local mais participativa que as demais regiões, o sistema de governança da Mesorregião foi considerado frágil pelo TCU.

A não constituição do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, enquanto instância decisória dos projetos a serem executados, pode indicar um revés para o desenvolvimento da localidade, pois segundo Ferrão (2004), um sistema de governança multiescalar, de forma vertical integrada e horizontal, possibilita uma

[59] Em 2006, a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul foi uma das cinco mesorregiões que receberam apoio do Ministério da Integração para a formulação do Plano de Ação (ACÓRDÃO 2.919/2009).

melhor apreensão das demandas e soluções para as questões regionais. O planejamento territorial ganha mais expressividade e representatividade à medida que insere visões distintas, podendo criar diagnósticos e estratégias mais substantivos.

Depreende-se que a iniciativa de fortalecimento do sistema de gestão está vinculada à concepção recente das teorias de desenvolvimento regional que considera a organização institucional regional como uma das condições necessárias para se alavancar o desenvolvimento. Como sinaliza o subcapítulo 1.3, o desenvolvimento econômico e regional se faz não somente pela geração de emprego e renda, mas também pelo incentivo à qualificação e capacitação, organização social e institucional, produção de tecnologia e inovação, entre outros.

Em consonância com o planejamento e as linhas estratégicas adotadas pela Mesorregião no Plano de Ação, em 2007 foram realizados dois eventos de capacitação em campo para 300 pessoas, em Campos Novos (SC) e Francisco Beltrão (PR), para apoiar os seguimentos piscicultura e vinicultura, como mostra o Quadro 7.

Quadro 7 – Projeto de capacitação na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – 2007

CAPACITAÇÃO
Projeto: Apoiar a geração de empreendimentos produtivos em bases cooperativas. **Objetivo:** Realizar dois eventos de capacitação em campo para 300 pessoas em Campos Novos (SC) e Francisco Beltrão (PR), vinculados aos APLs de Piscicultura e Vinicultura. **Responsável pela execução:** Ministério da Integração (Acordo de Cooperação Técnica - FAO). **Valor do projeto:** R$ 447.519,86. **Vigência:** 2007. **Municípios apoiados:** Toda área de abrangência da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. **Situação do projeto:** Concluído.

Fonte: Atlas das Mesorregiões (2010)

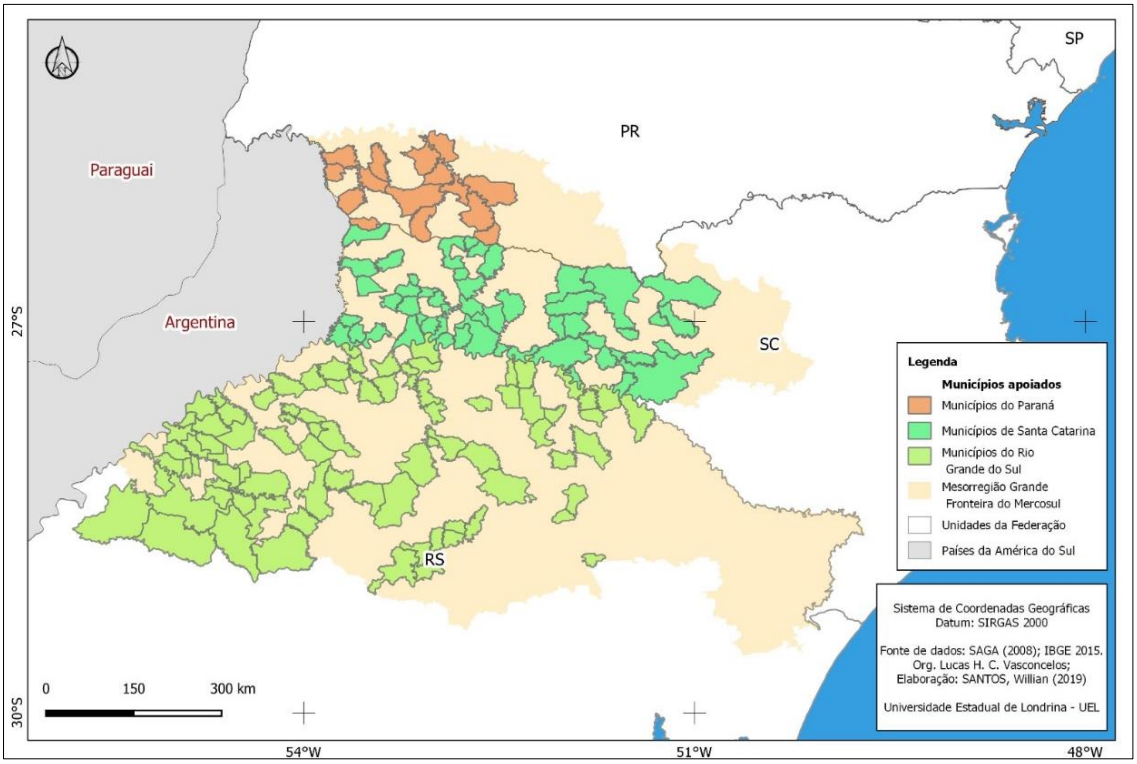
De acordo com o Plano de Ação da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, uma das forças da região consiste na predominância da mão de obra familiar nas pequenas propriedades rurais, embora esta tenha baixa qualificação e especialização, por isso no Plano foi previsto a capacitação da sociedade local. No período de 2007-2009, buscou-se o fortalecimento dos atores locais, pela capacitação de 800 pessoas, aproximadamente, com o objetivo de consolidar o capital social da

região e, em consequência, gerar desenvolvimento local e regional de forma sustentável no longo prazo (ATLAS DAS MESORREGIÕES, 2010).

Nas últimas décadas, uma vasta literatura foi escrita com a finalidade de explicar a importância do capital social no desenvolvimento regional. Contudo, vale citar Perroux (1967), que já sinalizava que o desenvolvimento está associado a fatores, além daqueles ligados ao mercado. O crescimento econômico é importante, mas não suficiente para promover desenvolvimento sustentável de longo prazo. Por isso, qualificação, capacitação e especialização são importantes no âmbito das políticas públicas de planejamento econômico e territorial.

No Plano de Ação da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, foi previsto o apoio às agroindústrias. A Figura 15 apresenta os municípios beneficiados por um projeto de implantação e fortalecimento de unidades agroindustriais.

Figura 15 – Projeto de fortalecimento de unidades agroindustriais na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – 2008



Fonte: Relatório SAGA (2008); IBGE (2015)

O projeto acima foi iniciado a partir de 2005 e finalizado em 2008, pelo Instituto de Desenvolvimento Regional (SAGA), com sede em Chapecó, no Estado de Santa Catarina. Foram investidos no projeto R$ 1.848.082,12, destes, R$ 1.680.074,65 de origem do Ministério da Integração Nacional, e R$ 168.007,47 de contrapartida dos

municípios. O projeto teve como objetivo a implantação/fortalecimento de unidades agroindustriais.

Foram apoiadas 76 agroindústrias das cadeias produtivas: carne, leite, frutas e hortaliças, erva mate e cana-de-açúcar, por apresentar expressiva representação na economia familiar nos municípios integrantes da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. Das 76 agroindústrias, 15 agroindústrias estavam situadas no Paraná, 17 em Santa Catarina e 44 no Rio Grande Sul (RELATÓRIO SAGA, 2008).

Outro projeto de fortalecimento de agroindústrias familiares, iniciado em 2003 nos três estados do Sul, apoiou a implantação e o fortalecimento de empresas por meio da aquisição de equipamentos e ferramentas nos segmentos leite, embutidos de suínos, doces e conservas de frutas e vegetais. Embora os dados não indiquem os valores investidos, na primeira fase do projeto foram apoiadas 51 agroindústrias e, na segunda fase, a meta foi ampliada para 150 agroindústrias (CARGNIN, 2014).

A região é composta majoritariamente por pequenos municípios que têm, em muitos casos, grande dependência de atividades agroindustriais. No caso paranaense, dos 42 municípios que fazem parte da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, apenas dois (Francisco Beltrão e Pato Branco) não são considerados pequenos municípios (delimitação do IBGE).

Diante da perda de competitividade da região nas décadas de 1980 e 1990, especialmente nas atividades agrícolas, os projetos tiveram como objetivo maior a consolidação das agroindústrias como um setor de apoio para a agricultura familiar (RELATÓRIO SAGA, 2008).

O relatório da SAGA não sinaliza quais as teorias que influenciaram a proposição dos projetos de fortalecimento das agroindústrias, contudo se percebe uma aproximação com a perspectiva de desenvolvimento de Hirschman (1961). Para o autor, o investimento público na geração de emprego e renda é importante, mas o essencial desempenhado por ele é a sua capacidade de causar encadeamentos. No projeto em questão, a geração de emprego e renda via o fortalecimento de agroindústrias teve como pano de fundo o apoio à agricultura familiar.

Em 2003, a mão de obra familiar correspondia por 52% de toda a mão de obra das agroindústrias da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. No Sudoeste do Paraná, existia dependência de mão de obra familiar em torno de 60%, e em alguns municípios chegava a 90% (RELATÓRIO SAGA, 2008). Nesse período, a produção

agropecuária estava mais diversificada, além disso, havia o predomínio das pequenas propriedades rurais (IPARDES, 2017).

Contudo, a região passou por transformações em sua estrutura rural e socioeconômica. De acordo com o IPARDES (2017), nos últimos anos foi verificado um movimento de transição de pequenas propriedades rurais para propriedades de médio e grande porte, o que colaborou para a concentração das atividades agroindustriais em alguns setores. Os principais grupos de produção agropecuária beneficiados por esse movimento foram: aves, soja, milho, feijão, bovinos de corte e suínos.

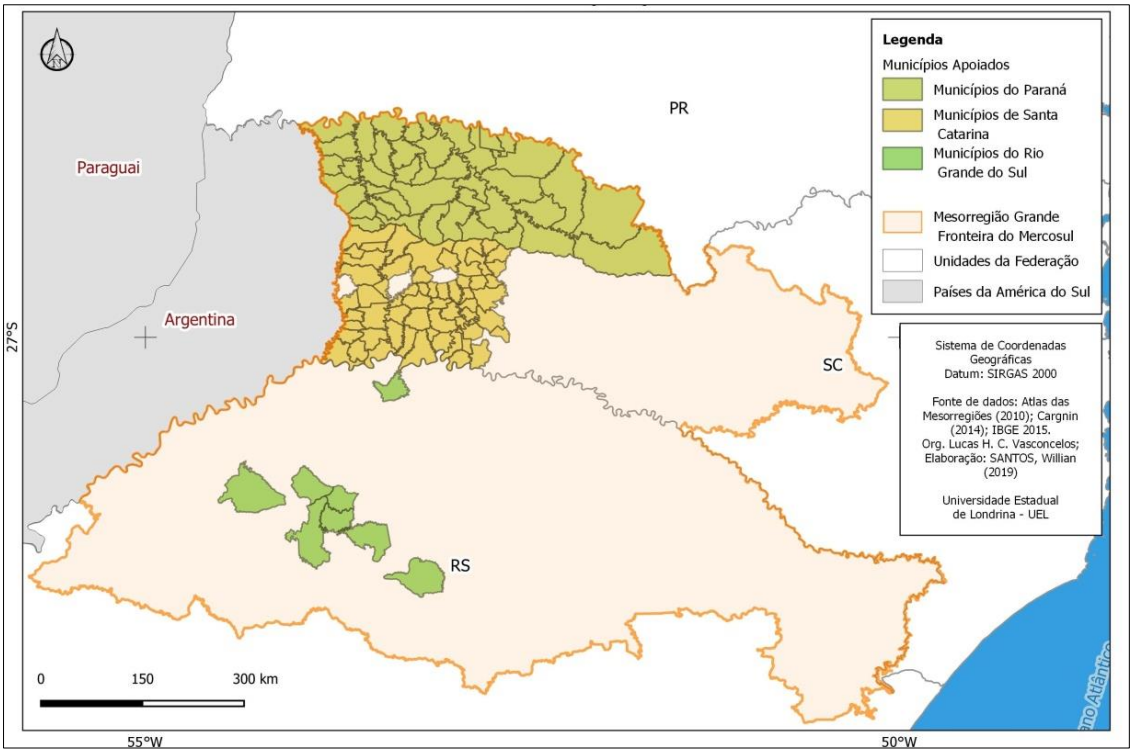
Esses grupos colaboraram para o aumento da quantidade de unidades agroindustriais na mesorregião Sudoeste. Não só a quantidade, mas também a ampliação no número de municípios que abrigam as sedes e unidades; porém sua participação em relação ao total do Estado diminuiu (IPARDES, 2017, p. 117).

Não há relatórios de monitoramento dos resultados obtidos pelos projetos de fortalecimento de agroindústrias familiares, para que se possa mensurar a participação destes no avanço das agroindústrias na mesorregião. Contudo, o estudo “Os Vários Paranás” sinaliza que a ampliação do número de unidades agroindustriais no Sudoeste não está relacionada à mão de obra familiar e às pequenas propriedades rurais, tendo em vista que a mão de obra familiar perdeu espaço na geração de emprego e renda, e houve a diminuição no número de pequenas propriedades rurais desde 2003 (IPARDES, 2017).

De acordo com o Plano de Ação da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, vinicultura e piscicultura são dois segmentos que possuíam grande potencial em razão da estrutura agrária (agricultura familiar) e das condições ambientais da região (grande quantidade e qualidade das águas e das características dos solos). Nesse sentido, na agenda de compromissos do Plano, há algumas iniciativas com o objetivo de apoiar estes setores.

Em função deste diagnóstico, em 2007 iniciou-se a implementação do projeto de fortalecimento da piscicultura na área de abrangência da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. A Figura 16 mostra os municípios apoiados por essa inciativa.

Figura 16 – Projeto de fortalecimento do arranjo produtivo da piscicultura na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – 2008

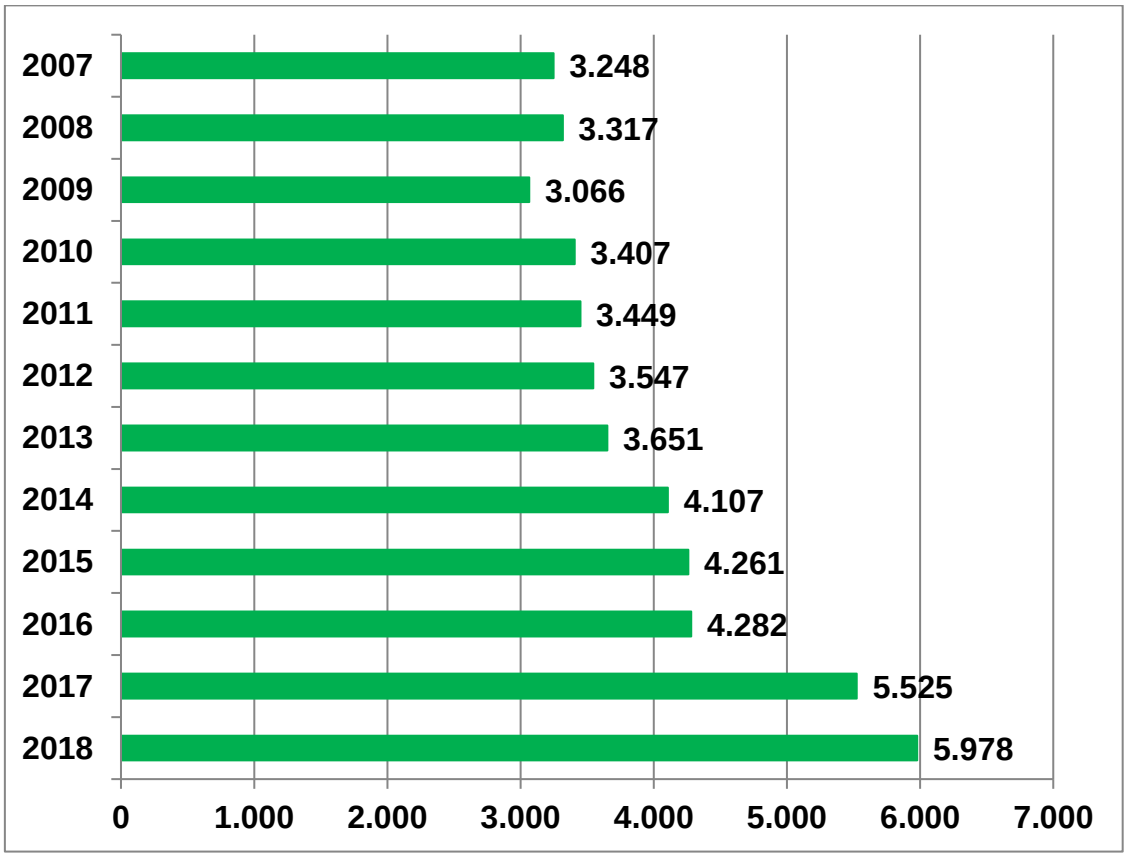


Fonte: Atlas das Mesorregiões (2010); Cargnin (2014); IBGE (2015)

Este projeto teve como área de abrangência a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, porém com maior foco nos municípios paranaenses e catarinenses. Foram empenhados R$ 1.558.764,53, sendo R$ 1.454.928,03 originários do Ministério da Integração Nacional e R$ 103.836,50 de contrapartida dos municípios apoiados. A Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná foi a responsável pela execução do projeto.

Tradicionalmente, nas ações da PNDR não há informações acerca dos resultados obtidos pelos projetos desenvolvidos. Contudo, entre 2007 e 2018, o Sudoeste teve um crescimento expressivo na produção de alevinos, conforme o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Evolução da produção de alevinos no Sudoeste do Paraná (por tonelada) – 2007 a 2018

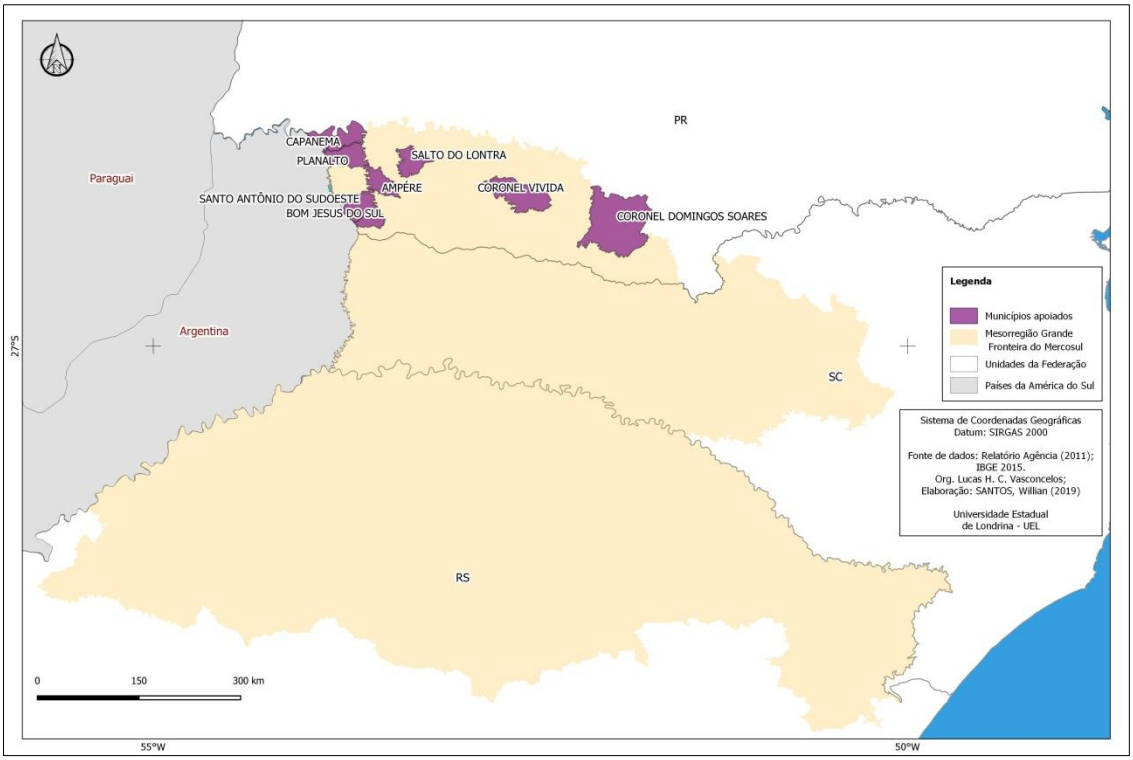


Fonte: SEAB (2020)

Com exceção de 2009, todos os demais anos demonstraram crescimento na produção. A produção passou de 3.248 toneladas, em 2007, para 5.978, em 2018, aumento de 45,66%. Destaca-se que desde 2007 o Estado do Paraná já apresentava forte crescimento neste seguimento, figurando entres os líderes nacionais. Havia iniciativas da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado do Paraná (SEAB) que incentivavam o segmento, o que contribuiu para o setor. Em 2019, o Paraná foi o líder na produção nacional de pescados em cativeiro. No contexto do Sudoeste, ressalta-se o cultivo de tilápia, que correspondeu por aproximadamente 84% da produção de alevinos, em 2018.

Em relação à vitivinicultura, em 2005 iniciou-se o projeto de fortalecimento do arranjo produtivo da vitivinicultura na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. O projeto focou-se em sete municípios da mesorregião Sudoeste do Paraná (Figura 17), que teve como entidade executora a Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná.

Figura 17 – Projeto de fortalecimento da vitivinicultura na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – 2011



Fonte: Relatório Agência (2011)

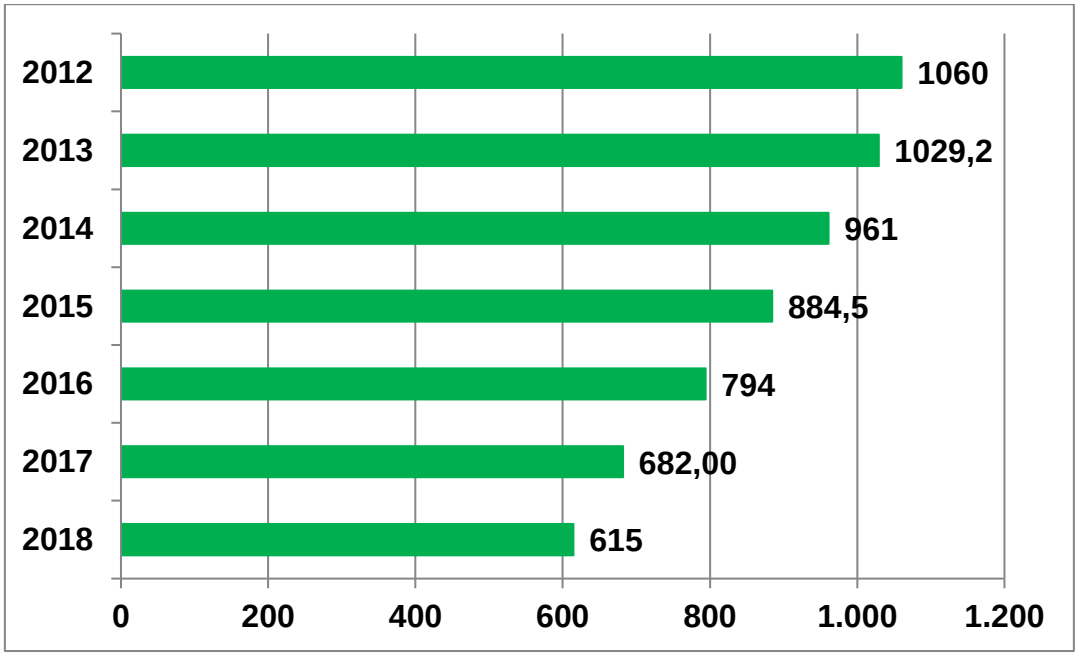
Os sete municípios da mesorregião Sudoeste do Paraná assistidos são: Capanema, Salto do Lontra, Ampére, Bom Jesus do Sul, Planalto, Santo Antônio do Sudoeste, Coronel Vivida e Coronel Domingos Soares. Foram empenhados R$ 1.267.264,62 pelo Ministério da Integração Nacional. A Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná foi a responsável pela execução do projeto.

No projeto da vitivinicultura, estabeleceram-se nove etapas, as cinco primeiras tiveram como finalidade a capacitação da sociedade local, que capacitou 150 pessoas; na sexta etapa foram adquiridos máquinas e equipamentos para beneficiamento de uva; na sétima etapa foi criado o comitê gestor do APL, e nas duas últimas etapas ocorreram reuniões com o objetivo de acompanhar a execução do projeto (RELATÓRIO AGÊNCIA, 2008).

Não há levantamentos que indiquem os resultados obtidos pelo projeto de fortalecimento da vitivinicultura, apesar disso, destacam-se algumas características do segmento na região Sudoeste. Em 2008, a vitivinicultura era exercida predominantemente por pequenos produtores rurais, com forte vertente na tradição familiar e praticada, sobretudo, por pessoas com idade superior a 50 anos e com baixa escolaridade. Havia 372 produtores de uva no Sudoeste, com destaque para os

municípios de Francisco Beltrão (65), Ampére (46), Mariópolis (36), Barracão (33) e Planalto (26) (ZARTH et. al., 2011). O Gráfico 3 mostra a evolução da área de cultivo da vitivinicultura na mesorregião Sudoeste do Paraná, por hectare.

Gráfico 3 – Evolução da área de cultivo da vitivinicultura no Sudoeste (por hectare) – 2012 a 2018



Fonte: SEAB (2020)

Observa-se redução gradativa na área de cultivo da vitivinicultura no Sudoeste do Paraná. Em 2012, havia 1.060 hectares destinados ao plantio de uvas, porém houve diminuição desse número para 615 hectares, em 2018, ou seja, houve diminuição de 41,98%. Zarth at. al. (2011) ressaltam que, desde o final da década 1990, já havia sido constatado o declínio da vitivinicultura no Sudoeste. Muitos vitivinicultores migraram para outras atividades em razão de problemas envolvendo aspectos fitossanitários e comerciais, perda de competividade em função de uvas provenientes de outros estados, em especial da região Nordeste, entre outros (SEAB, 2020).

Zarth et al. (2011) destacam, como fatores determinantes, para a forte tendência de descontinuidade da atividade vitivinícola, a evasão da população jovem e a falta de mão de obra qualificada.

De acordo com a SEAB (2020), no Sudoeste do Paraná a agricultura moderna baseada na cultura de grãos (sobretudo de soja, milho, trigo e feijão) não absorve a mão de obra familiar disponível nas propriedades, visto que é, muitas vezes,

substituída pelo uso intensivo de máquinas, o que não gera emprego da forma e quantidade necessárias. Nesse sentido, em 2019, foi lançado o Programa Estadual de Revitalização da Viticultura Paranaense – REVITIS. No Sudoeste do Paraná, estão previstas ações que têm como finalidade promover a expansão da área de cultivo, capacitação de técnicos e produtores, fortalecimento de agroindústrias de uva, entre outros.

No ano de 2009, houve um projeto de fortalecimento dos APL da vitivinicultura e bovinocultura de leite nos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul, que objetivou a estruturação de empreendimento (uma cantina de vinho e uma fábrica de suco) e gestão administrativa financeira para uma fábrica de queijos e capacitações em geral. As prefeituras de Barracão e Bom Jesus do Sul e a Associação de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná se responsabilizaram pela execução do projeto. No relatório da Agência não constam os valores realizados nessa iniciativa.

Com vistas ao potencial do Sudoeste do Paraná na produção de gemas e joias, especialmente de ametista, quartzo, hialino, ágata e calcedônia, o Quadro 8 sintetiza o projeto de apoio e estruturação do Centro de Formação de Marteladores e Lapidadores de Chopinzinho, PR.

Quadro 8 – Projeto de Estruturação do Centro de Marteladores e Lapidadores de Chopinzinho (PR) – 2008

Projeto: Apoio na Estruturação do Centro de Formação de Marteladores e Lapidadores de Chopinzinho, PR **Objetivo:** Fortalecer o arranjo produtivo de joias e gemas do entorno do município de Chopinzinho-PR **Valor do projeto:** R$ 255.846,92 **Valor investido pelo Ministério da Integração:** R$ 248.453,76 **Valor contrapartida da Prefeitura Municipal de Chopinzinho:** R$ 7.393,16 **Responsável pela execução:** Prefeitura Municipal de Chopinzinho e Associação de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná **Vigência:** 2008 **Município apoiado**: Chopinzinho (PR) **Situação do Projeto:** Concluído

Fonte: Relatório Agência (2008)

O projeto teve como público-alvo 600 pessoas para o fomento à produção de gemas marteladas e lapidadas, artefatos de pedra, artesanato e design de joias no município de Chopinzinho (PR). Na primeira etapa realizaram-se oficinas de capacitação com apoio da Prefeitura de Ametista do Sul (RS) e, na sequência,

adquiriram equipamentos de beneficiamento e lapidação, possibilitando que os produtos fossem processados na região.

Os projetos apresentados nas Figuras 15, 16 e 17 e no Quadro 8 visavam à geração de emprego e renda a partir da ativação das potencialidades locais. Diferentemente das políticas públicas de desenvolvimento do século passado, que privilegiavam os grandes investimentos em infraestrutura e indústria pesada na geração de emprego e renda, as ações empenhadas pelo PROMESO levaram em consideração as características locais e se concentraram em pequenas unidades produtivas.

As iniciativas desenvolvidas pelos projetos acima vão ao encontro das ideias de Hirschman (1961) e Vale (2010). Para os autores, as especificidades regionais devem ser levadas em consideração pelas intervenções governamentais, visto que cada localidade possui sua própria dinâmica de desenvolvimento, ou seja, um mesmo investimento do Estado pode refletir positivamente em uma região e negativamente em outra. Diversas experiências de políticas de desenvolvimento regional têm demonstrado que iniciativas deslocadas das características locais raramente resultam em sucesso (VALE, 2010).

Em relação aos investimentos em infraestrutura, no ano de 2008 (Quadro 9) viabilizou-se a recuperação de 9,9 Km do trecho rodoviário entroncamento BR-373, na cidade de Barracão (PR). Em 2005, essa obra já estava prevista na agenda de compromissos do Ministério da Integração Nacional.

Quadro 9 – Projeto de infraestrutura de transporte – 2008

ESTRUTURA DE TRANSPORTES
Projeto: Viabilizar a realização de obras de infraestruturas de transportes **Objetivo:** Recuperar 9,9 Km do trecho rodoviário entroncamento BR-373 **Valor do projeto:** R$ 3.246.624,85 **Responsável pela execução:** Ministério dos Transportes **Vigência:** 2008 **Município apoiado**: Barracão **Situação do Projeto:** Concluído

Fonte: Atlas das Mesorregiões (2010)

Embora esta obra tenha sido prevista na agenda de compromissos do MI, destaca-se que investimentos em infraestrutura foram os principais destinos das

emendas parlamentares no âmbito do PROMESO, especialmente nas mesorregiões com fraca mobilização da sociedade local, o que facilitava os interesses políticos sobreporem os locais e regionais.

Na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, houve outros investimentos nas mais diversas áreas como: educação, saúde, cultura, turismo, energia, tecnologia, entre outros. No caso do Paraná, destaca-se o apoio à cultura, como demonstra o Quadro 10.

Quadro 10 – Projetos culturais – 2006/2007

PROJETOS CULTURAIS
Projeto: Implementar projetos culturais **Objetivo:** Apoiar o Projeto Instrumentos para a Banda Municipal Santa Cecília **Valor do projeto:** R$ 116.184,69 **Responsável pela execução:** Ministério da Cultura/Prefeitura Municipal de Palmas (PR) **Vigência:** 2006 **Município apoiado:** Palmas (PR) **Situação do projeto:** Concluído
Projeto: Implementar projetos culturais **Objetivo:** Instalar espaço Cultural em Francisco Beltrão (PR) **Valor do projeto:** R$ 335.639,90 **Responsável pela execução:** Ministério da Cultura/Prefeitura Municipal de Francisco Beltrão (PR) **Vigência:** 2007 **Município apoiado:** Francisco Beltrão (PR) **Situação do projeto:** Concluído

Fonte: Atlas das Mesorregiões impresso (2010)

Evidencia-se a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), pela Lei Nº 12.029, de 15 de setembro de 2009, com sede em Chapecó, Santa Catarina, e campus em Realeza e Laranjeiras do Sul, no Paraná, e Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo, no Rio Grande do Sul.

Apesar de não estar incluída na agenda de compromissos do Ministério da Integração Nacional, nem no Plano de Ação da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, o Fórum da Mesorregião participou ativamente do movimento a favor da universidade (AGÊNCIA, 2020). Desde 2005, já havia movimentos sociais, principalmente vinculados à agricultura familiar, que reivindicavam a criação de uma universidade federal na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul (UFFS, 2020).

Não há indicadores suficientes que permitem avaliar os impactos da presença da UFFS no Sudoeste Paranaense, no entanto a interiorização e a democratização da educação superior podem incidir decisivamente no desenvolvimento da região. Deve se levar em consideração que vários investimentos foram realizados em obras de infraestrutura dos *camp*, em contratação de professores e técnicos, na aquisição de equipamentos e em despesas de custeio. Somam-se a isso os gastos realizados por professores, técnicos e estudantes que tendem a incrementar a economia local.

Destaca-se a capacidade que as universidades têm de gerar conhecimento, pesquisa e inovação. De acordo com Vale (2010), o sucesso de muitas regiões no mundo está pautado na capacidade que suas universidades têm de estabelecer contextos propícios à geração de inovação, seja ela tecnológica, organizacional, metodológica ou outras. A produção de conhecimento e de inovação, em detrimento de bens físicos tangíveis, revela-se cada vez mais relevante para as dinâmicas de desenvolvimento dos territórios.

Apesar de a tipologia da PNDR ter sido gerada por dois indicadores econômicos, os investimentos do PROMESO, com desdobramento no Sudoeste Paranaense, seguem as perspectivas epistemológicas das teorias recentes de desenvolvimento regional, à medida que insere condições institucionais e sociais como elementos capazes de gerar oportunidades de sucesso socioeconômico nas localidades assistidas.

Essas iniciativas possuem estreita relação com as características locais. De modo geral, estas ações estão em consonância com a agenda de compromissos do Ministério da Integração Nacional e com Plano de Ação da Mesorregião. Soma-se a isso o fato de que estes projetos não ficaram restritos à gestão do Ministério da Integração Nacional, pois como foi observado, se responsabilizaram pela execução organizações não-governamentais, prefeituras e associações, a exemplo da Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná.

Por outro lado, ressalta-se que as ações acima não ficaram restritas às emendas parlamentas. As emendas parlamentares, apesar de terem sido a principal fonte de financiamento dos projetos do PROMESO na mesorregião Sudoeste, não foram localizadas e, em consequência, não puderam ser avaliadas pela pesquisa, embora a análise contribuísse para uma melhor compreensão da execução do Programa. No próximo subcapítulo, será demonstrada a operacionalização do PDFF também no Sudoeste Paranaense.

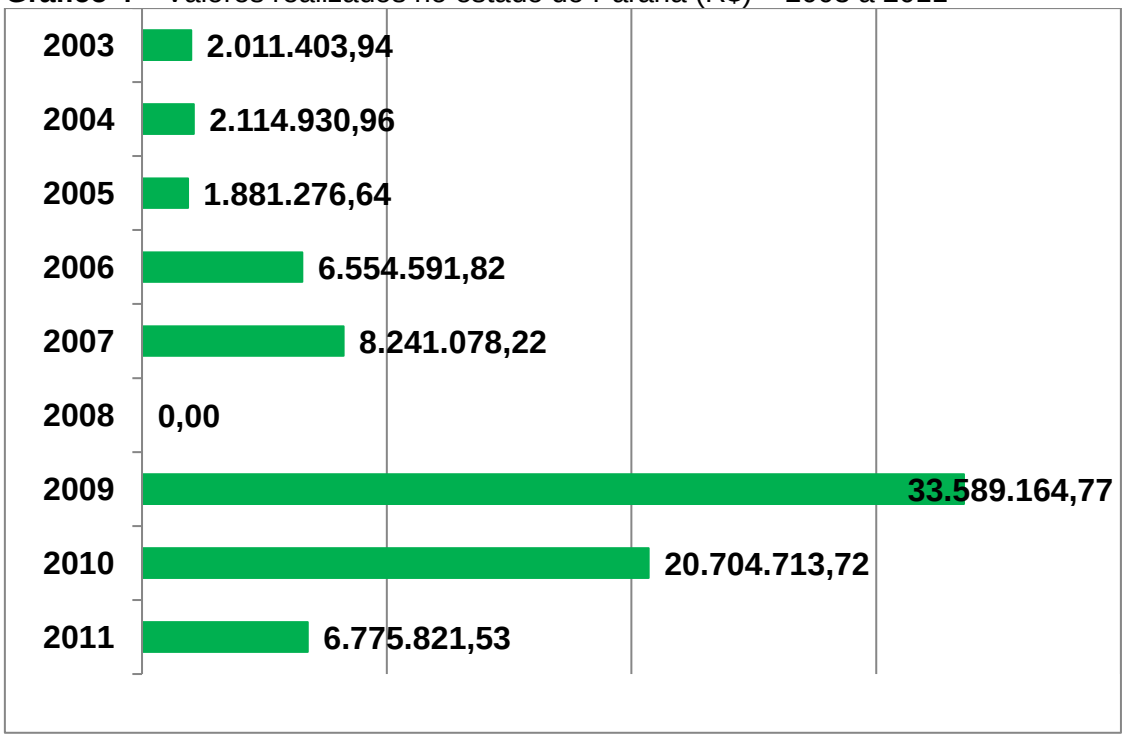
5.2 Operacionalização do PDFF na Mesorregião Sudoeste Paranaense

No âmbito do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), a Mesorregião Sudoeste Paranaense está inserida na Sub-Região Vales Coloniais Sulinos, que também abrange o oeste de Santa Catarina e o noroeste do Rio Grande do Sul.

A integração da área de fronteira é uma das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que tem por objetivo consolidar essa porção territorial na dinâmica econômica nacional. Para isso, o PDFF prioriza o desenvolvimento integrado das microrregiões que contêm cidades-gêmeas, e das Mesorregiões Diferenciadas que se encontram situadas na faixa de fronteira.

No caso específico da mesorregião Sudoeste do Paraná, as ações do PDFF se restringiram basicamente à realização de obras de infraestrutura e a um projeto de fortalecimento da vitivinicultura. O Gráfico 4 demonstra os valores realizados no estado do Paraná, de 2003 a 2011.

Gráfico 4 – Valores realizados no estado do Paraná (R$) – 2003 a 2011



Fonte: Siga Brasil (2020)

A deliberação de recursos para o estado do Paraná passou de R$ 2.011.403,94, em 2003, para R$ 8.241.078,22, em 2007. Em 2008, não houve ações

desenvolvidas, visto que o Programa estava em fase de reestruturação, embora recursos tenham sido liberados para alguns estados. Em 2009, com o PDFF já reformulado, foram aplicados R$ 33.589.164,77, aumento expressivo em comparação aos anos anteriores. Em 2010, os investimentos caíram para R$ 20.704.713,72. No último ano de vigência do programa, em 2011, foram empenhados R$ 6.775.821,53 no Estado.

No Portal Sido Brasil, do Senado Federal, as despesas executadas pelo Programa de Promoção da Faixa de Fronteira, exclusivamente no Sudoeste do Paraná e seus municípios, não puderam ser localizadas, por isso, os investimentos demonstrados no Gráfico 4 têm como recorte espacial o estado do Paraná, pois certamente parte desses recursos foi destinada para algumas localidades da região. Além disso, há a dificuldade de identificar para qual finalidade os recursos estão direcionados, uma vez que o órgão que disponibiliza as informações on-line se apresenta apenas como: “apoio a implantação da infraestrutura complementar e produtiva” ou “estruturação e dinamização de arranjos produtivos locais”.

Entre os obstáculos que impediram a localização dos investimentos alocados na mesorregião e seus municípios, destacam-se: i) falta de indicadores de avaliação e monitoramento e ii) o Portal da Transparência do Governo Federal, o Banco de Dados da Câmara dos Deputados e o Portal do Orçamento Federal do Senado Federal não disponibilizam as emendas parlamentares executadas no período de vigência do Programa. Todos os portais foram reestruturados a partir do ano de 2012.

No entanto, vale destacar uma proposta de experiência-piloto em 5 cidades-gêmeas no ano de 2005: Tabatinga (AM) – Letícia (Colômbia); Ponta Porã (MS) Pedro Juan Caballero (Paraguai); Dionísio Cerqueira (SC) – Barracão (PR) – Bernardo de Irigoyen (Argentina); Uruguaiana (RS) – Paso de Los Libres (Argentina); e Santa do Livramento (RS) e Rivera (Uruguai). O Quadro 11 mostra os valores autorizados para as cidades-gêmeas Barracão (PR) – Dionísio Cerqueira (SC) – Bernardo Irigoyen (Argentina), no orçamento de 2005.

Quadro 11 – Valores autorizados para as cidades-gêmeas Barracão (PR) – Dionísio Cerqueira (SC) – Bernardo Irigoyen (Argentina), no orçamento de 2005 (R$)

SEGUIMENTO APOIADO	INICIATIVAS	RECURSOS (R$)
Dinamização econômica	7	2.878.148,67
Infraestrutura econômica	1	77.456,86
Infraestrutura social	15	8.965.113,30
Organização social e institucional	4	16.461,17
Total	**27**	**11.937.180,02**

Fonte: Agenda de Compromissos do MI (2005)

Percebe-se que no planejamento de 2005, as iniciativas previstas são marcadas por uma atuação abrangente. Esperava-se, destas intervenções, a redução das desigualdades e a integração entre as cidades assistidas, bem como o desenvolvimento regional integrado, além de melhorias no sistema de governança e participação da sociedade local e a ativação das potencialidades locais.

Os investimentos autorizados no orçamento de 2005 não foram realizados em sua plenitude. De acordo com Cargnin (2014), as poucas ações desenvolvidas se restringiram basicamente a obras de infraestrutura. Também foi executado um projeto de fortalecimento da vitivinicultura no Sudoeste do Paraná, mas os dados não indicam os municípios assistidos nem os valores alocados.

De acordo com o diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, do Ministério do Desenvolvimento Regional, o PDFF foi um programa que não saiu do “papel”. Foi basicamente um programa de “gaveta”. As interferências políticas e partidárias esvaziaram o Programa. Com efeito, em 2012, foi desmembrado em dois novos programas: Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e Integração Sul-Americana.

Segundo ele, por causa das interferências políticas e partidárias, o Programa foi desvirtuado e poucas ações foram empreendidas pautadas no planejamento. O PDFF teve resultados ainda menos expressivos que o PROMESO. No caso do PROMESO existiam os Fóruns, que ainda que apresentassem fragilidades, trouxeram avanços históricos quando comparados às formas centralizadas de governo.

No PDFF, como nos demais programas da PNDR, os territórios situados no Estado do Paraná não se beneficiam dos fundos constitucionais de financiamento. Dessa maneira, a aprovação de projetos fica restrita à proposição de emendas

parlamentares que, em muitos, não possui articulação com a estratégia prevista. Mais de 90% dos valores realizados pelo Programa ocorreram por meio de emendas parlamentares (TCU/ACÓRDÃO 2.919/2009).

Diversos problemas foram encontrados no PDFF: i) ausência de indicadores, metas e avaliação de resultados; ii) falta de coordenação; iii) distribuição territorial irregular dos recursos; iv) aplicação parcial de recursos disponíveis; v) ausência de monitoramento das ações e seus resultados e vi) insuficiência dos controles internos dos órgãos governamentais que operaram o Programa (TCU/ACÓRDÃO 2.919/2009).

Ao analisar a execução do PDFF no estado do Mato Grosso do Sul, Carvalho (2010) pondera que o Programa não se efetivou enquanto política de planejamento. Projetos foram executados em desalinhamento com os objetivos estabelecidos; as emendas parlamentares executadas não possuíam relação com o desenvolvimento da faixa de fronteira, pois se restringiram às obras de pavimentação e saneamento, sobretudo a partir de 2009; não havia no Ministério da Integração Nacional quadro de pessoal suficiente para acompanhar o programa.

Paradoxalmente, no contexto do estado do Mato Grosso do Sul, a reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, em 2005, foi negativa. No plano teórico e normativo, houve avanços significativos: i) a faixa de fronteira passou a ser vista não apenas como uma área de estratégia militar e ii) as desigualdades regionais passaram a ser consideradas em suas diferentes escalas territoriais. No entanto, com reformulação do Programa e a divulgação do governo, deputados e senadores foram descobrindo o programa e utilizando-o para interesses particulares via emendas parlamentares, que se tornaram cada vez mais presentes no orçamento (CARVALHO, 2010, p. 219-222).

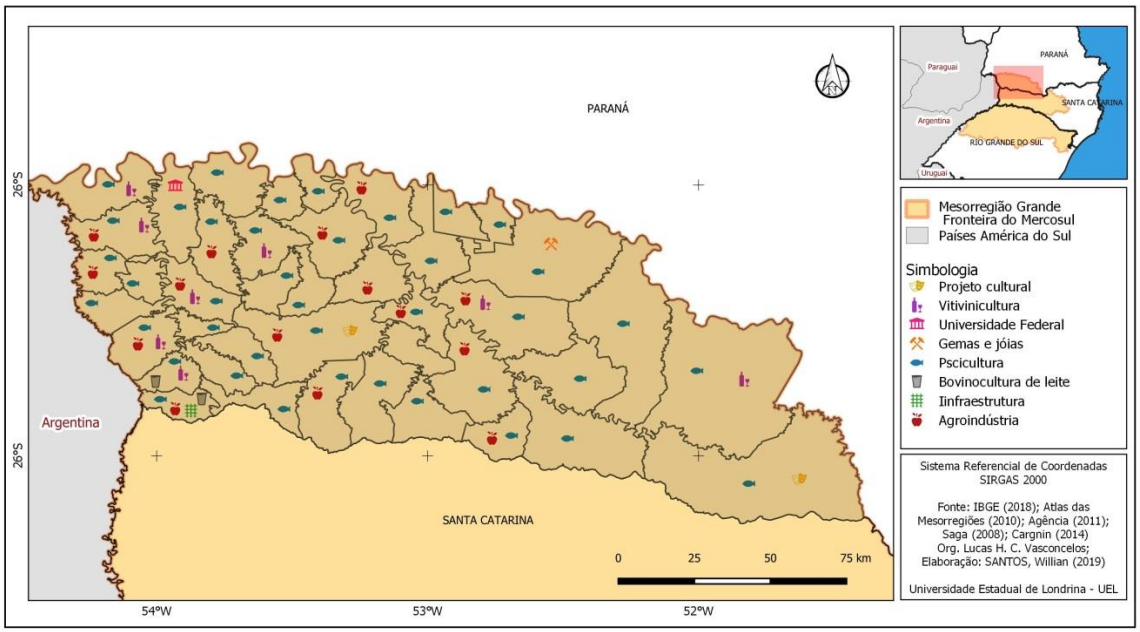
> Entre os principais problemas, pode ser destacada a quase ausência do tratamento de temas estratégicos transnacionais no âmbito das políticas públicas. A parcela mais significativa das ações considera apenas um lado da integração, ou seja, mesmo que apresente em sua motivação a integração, o próprio Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira tem como maior preocupação a reestruturação econômica pontual de cidades do lado brasileiro, sem considerar os países vizinhos (CARGNIN, 2014, p. 73).

Poucos projetos foram apoiados pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) no Sudoeste do Paraná, até o final de sua vigência no ano de 2011. Contribui para essa situação o fato de que, da mesma forma que nos demais

programas da PNDR, os territórios situados no Arco Sul do Brasil não se beneficiam dos financiamentos dos Fundos Constitucionais, e sua execução fica restrita à proposição de emendas parlamentares, na maioria das vezes, sem articulação com as estratégias estabelecidas.

Em 2010, foi criada a Comissão Permanente para o Desenvolvimento Integrado da Faixa de Fronteira (CDIF), que teria a função de coordenar as políticas públicas nas regiões de fronteira. Nesse sentido, em 2011, foi criado o Núcleo Estadual de Fronteira do Paraná para delinear e coordenar políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal na área de fronteira. Entretanto, os núcleos estaduais têm se mostrados passivos, sem estratégias definidas, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Regional. A Figura 18 sintetiza as ações da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná.

Figura 18: Projetos da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná (por município e segmento) – 2003 a 2011



Fonte: Atlas das Mesorregiões; SAGA (2008); AGÊNCIA (2011); Cargnin (2014).

Nota-se que, apesar de ter sido pensada como um instrumento de coesão espacial, os investimentos da PNDR, no interior da mesorregião Sudoeste, se mostraram concentrados nas cidades-polos, como Francisco Beltrão, Dois Vizinhos e Barracão, por exemplo. É neste sentido, conforme ressaltam Costa e Antonello (2018), que a avaliação de políticas públicas se torna imprescindível. Para as autoras, o monitoramento e o acompanhamento de políticas têm o propósito de criar

mecanismos de correção de estratégias e metas, conforme a dinâmica do objeto de intervenção.

Seguramente, pode-se afirmar que a execução da PNDR no estado do Paraná, mediante o PROMESO e o PDFF, não atingiu os resultados esperados, pois ambos os programas apresentaram uma série de problemas. Como consequência, foram extintos. A operação da PNDR de forma descoordenada, se expressa visivelmente na pesquisa e nos relatórios do Tribunal de Contas da União, o que mostra a longa distância entre o que foi proposto e efetivado, principalmente em razão da falta de coordenação de das interferências políticas. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi criada para corrigir problemas (as desigualdades regionais), mas na prática se tornou mais um problema. No capítulo 6 será apresentada a execução da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná sob a ótica dos diferentes atores.

6 GESTÃO DA PNDR SOB A ÓTICA DOS DIFERENTES ATORES

Este capítulo tem como finalidade demonstrar o ponto de vista das diferentes instâncias de poder e gestão acerca da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Estado do Panará.

Para isso, foram realizadas entrevistas e aplicação de questionários com os diferentes atores que participaram da execução da Política no Estado. Na escala nacional, os questionários e entrevistas foram aplicados com técnicos do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Na escala estadual, com técnicos da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes do Paraná (SELP). E, por fim, na escala local/regional com os atores locais/regionais que participaram do Fórum da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul ou do Comitê de Faixa de Fronteira do Paraná.

6.1 Execução Da PNDR No Sudoeste Do Paraná Mediante A Ótica Da Escala Nacional

A escala nacional é considerada, nesta pesquisa, como a atuação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio de suas ações desenvolvidas no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, no intuito de promover o desenvolvimento equilibrado na mesorregião Sudoeste Paranaense.

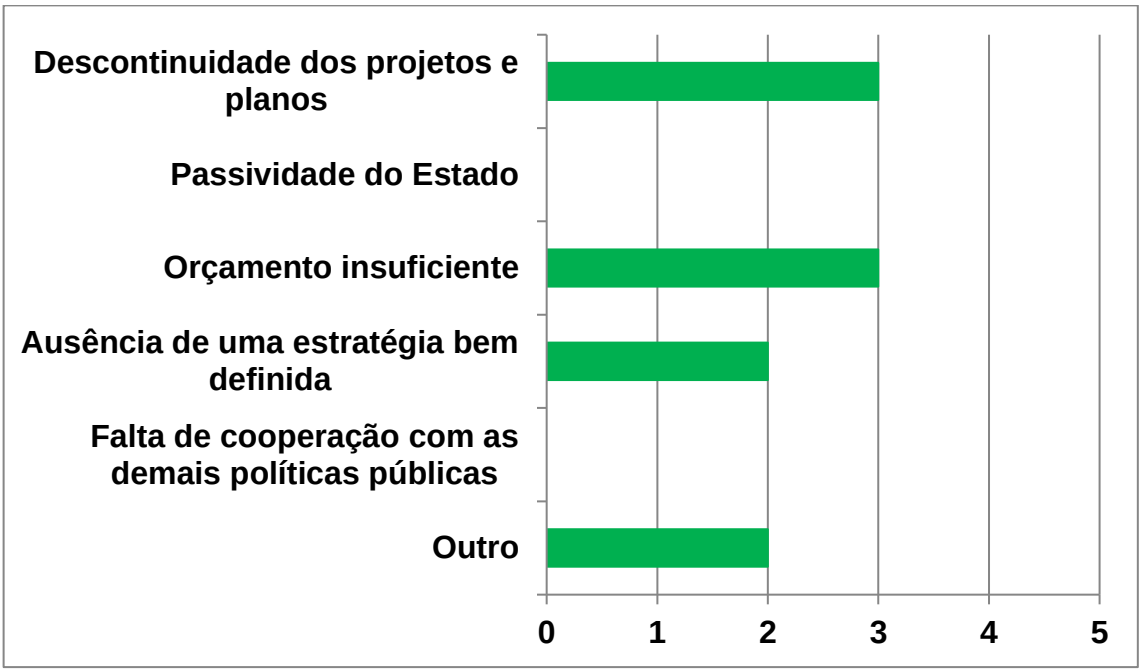
Com a finalidade de compreender a execução da PNDR na mesorregião Sudoeste Paranaense sob a ótica da escala nacional, realizou-se uma entrevista dirigida com o diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano (DDRU), do Ministério do Desenvolvimento Regional[60], e foram aplicados questionários com quatro técnicos que participaram dos trabalhos de proposição e execução da PNDR[61].

Considerando que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional teve várias fragilidades no seu processo de operacionalização, o Gráfico 5 lista os principais entraves que impossibilitaram uma melhor eficiência da Política no contexto do Sudoeste do Paraná, na visão dos técnicos do MDR.

---

[60] Apêndice D - Roteiro da entrevista realizada com o diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional, em 18 de dezembro de 2019.
[61] Apêndice A - Questionário aplicado com cinco técnicos do Ministério de Desenvolvimento Regional, no primeiro semestre de 2020.

Gráfico 5 – Principais obstáculos da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná, segunda a escala nacional



Fonte: Resultado da pesquisa (2020)

No questionário orientou-se que fossem preenchidas três alternativas por cada respondente. ‘Descontinuidade dos projetos e planos’ e ‘Orçamento insuficiente’ foram as opções mais lembradas, três vezes cada uma. ‘Ausência de uma estratégia bem definida’ e ‘Orçamento insuficiente’ foram citadas duas vezes, cada uma. A opção ‘Outro motivo’ também foi assinalada duas vezes.

Para o diretor do DDRU, o orçamento pouco expressivo e as interferências políticas foram os maiores obstáculos enfrentados pela PNDR tanto no contexto nacional como no do Sudoeste Paranaense. Segundo ele, a PNDR funcionava como um “repositório de políticos”, que impactou negativamente os resultados da Política. Soma-se a isso o fato de que as ações dos programas foram infladas por emendas parlamentares, que pouco tinham relação com o desenvolvimento da região.

Os problemas constatados pelos técnicos, no contexto do Sudoeste Paranaense, se assemelham às dificuldades presenciadas na implementação nacional da PNDR. No Acórdão 2.919/2009, a exemplo, a falta de uma agenda bem definida, a não constituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional e a descontinuidade de projetos e planos estão entre os problemas apontados pelos auditores do Tribunal de Contas da União na execução da PNDR.

Em relação à gestão da PNDR no Sudoeste Paraense, todos os técnicos apontaram para um sistema de governança insuficiente. Para a Coordenadora-Geral

de Gestão do Território do MDR, o Governo Estadual e a sociedade local/regional se mostraram passivos, atribuindo a responsabilidade de execução PNDR ao Governo Federal. O Especialista em Infraestrutura Sênior do MDR ressaltou que a ausência de um sistema de governança bem ajustado dificultou a cooperação federativa e a participação da sociedade local/regional no andamento da PNDR. Segundo o Coordenador Geral da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a gestão da PNDR ocorreu basicamente partir do Governo Federal em razão da dificuldade de transmissão da Política junto às partes interessadas. E, por último, a Chefe de Gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Urbano do MDR citou o pouco conhecimento da sociedade sobre a Política e seus instrumentos.

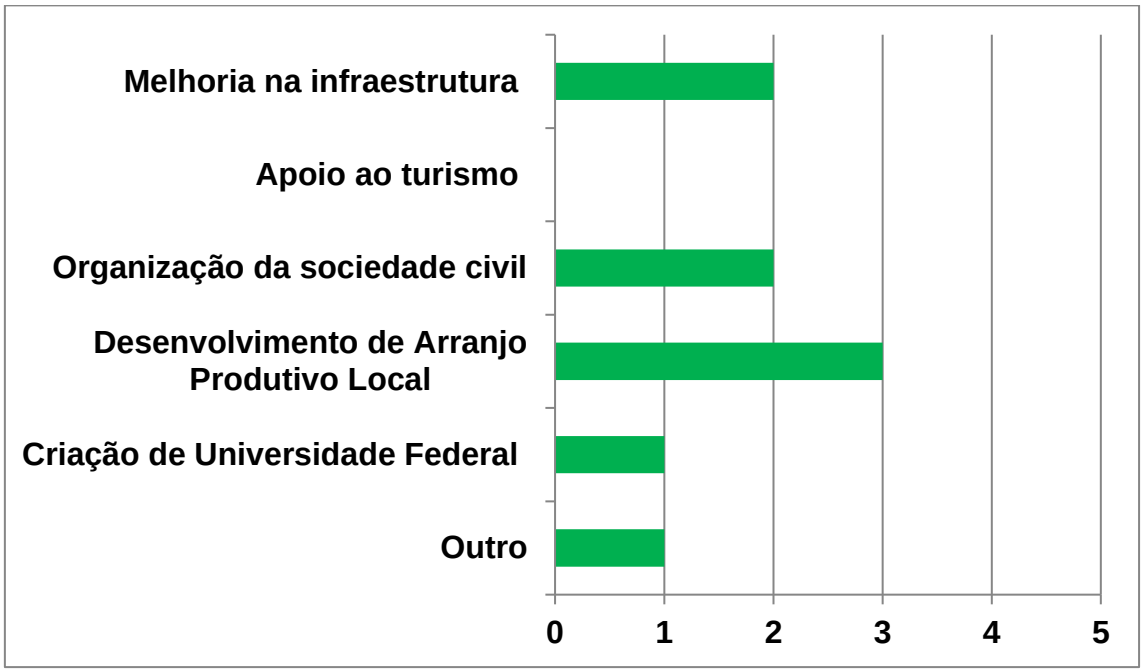
A esse respeito, Rover (2007) verificou a dificuldade do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul em conciliar interesses públicos e privados, bem como propiciar um sistema de gestão mais democrático que oportunizasse uma melhor representatividade dos atores/regionais mais vulneráveis. Os atores locais/regionais que participavam da gestão do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul se beneficiavam de políticas e investimentos, sem um empoderamento dos demais atores[62].

Um sistema de governança desajustado e vertical infere negativamente no sucesso de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento regional, podendo criar iniciativas e ações que nada têm a ver com as demandas e características locais/regionais. O sucesso de políticas públicas está estreitamente relacionado ao seu êxito em estruturar e efetivar um sistema de gestão capaz de integrar as diferentes instâncias de governo e a sociedade regional, de forma cooperativa (COELHO, 2014).

No que se refere aos principais resultados possibilitados pela PNDR no Sudoeste Paranaense, três técnicos do MDR consideraram o Desenvolvimento de arranjos produtivos locais um importante avanço. ‘Melhoria em infraestrutura’ e ‘Organização da sociedade civil’ foram assinalados por dois técnicos, cada um. ‘Criação de universidade federal’ foi lembrada uma vez e ‘Outras iniciativas’ duas vezes (Gráfico 6).

[62] Rover (2007) analisa os processos de governança de três fóruns de desenvolvimento do oeste de Santa Catarina, sendo um deles o Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.

Gráfico 6 – Principais resultados da PNDR na mesorregião o Sudoeste do Paraná, segundo a escala nacional



Fonte: Resultado da pesquisa (2020)

Embora a PNDR tenha apresentado vários problemas em seu processo de execução, os principais resultados citados pelos técnicos do MDR estão em consonância com os objetivos estabelecidos pelo PROMESO, que define a organização social e a geração de emprego, por meio da implantação/fortalecimento de arranjos produtivos locais, como prioridades. Por outro lado, a melhoria na infraestrutura está vinculada ao PDFF e às emendas parlamentares. A criação de universidade federal não ocorreu no âmbito dos programas da Política, pois fez parte da estratégia federal de expansão/interiorização do ensino superior para regiões estagnadas e de baixa renda, que apresentavam esvaziamento demográfico e perda de dinamismo econômico. Devido a essa especificidade, a ação foi reconhecida como uma iniciativa concreta para essa região, há muito tempo reivindicada pelos atores locais (CARGNIN, 2014).

Três técnicos do MDR avaliaram que o Governo Federal teve desempenho regular na execução da PNDR, enquanto um avaliou como bom. De modo geral, os técnicos que participaram da pesquisa sinalizaram que a dificuldade de articulação do Governo Federal com as demais instâncias de gestão impactou negativamente a implantação da PNDR. Apesar de ter sido proposta como uma Política transversal e intersetorial, a fragmentação política e administrativa do Estado nacional brasileiro

impediu a cooperação federativa e a coordenação das políticas públicas intersetoriais, o que comprometeu a PNDR.

Pode-se inferir, a partir dos questionários respondidos pelos técnicos do MDR, que o avanço normativo da questão regional no Governo Federal não foi acompanhado, em termos de operacionalização, por uma evolução concreta da gestão PNDR. Embora tenha sido uma política promissora, a PNDR não conseguiu se estabelecer como foi proposta.

Os questionários evidenciam que, na visão dos técnicos, a Política contribuiu para o avanço em algumas áreas, como a implantação/fortalecimento de APL, a melhoria em infraestrutura e a criação de universidade federal. Por outro lado, a descontinuidade de projetos e planos e a ausência de um sistema de gestão eficiente contribuíram para a não constituição da PNDR enquanto uma Política transversal e intersetorial que contemplasse as demandas e necessidades da sociedade local, na direção de proporcionar desenvolvimento regional sustentável de longo prazo.

6.2 Escala Estadual e Sua Percepção Acerca da Implementação da PNDR no Sudoeste do Paraná

A escala estadual compreende as ações do Governo do Estado do Paraná na proposição de estratégias e projetos de captação de recursos para a execução da PNDR. Atualmente, a Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SELP) é a responsável pelas iniciativas de desenvolvimento regional do Estado.

Com a finalidade de entender a operacionalização da PNDR na mesorregião Sudoeste Paranaense segundo a ótica da escala estadual, realizou-se uma entrevista dirigida com o coordenador de integração econômica da SELP[63]. Além disso, foram aplicados questionários com cinco técnicos da SELP[64] sobre a participação do Governo Estadual na execução da PNDR, bem como sua visão acerca da implementação da Política.

[63] Apêndice E - Roteiro da entrevista realizada com o coordenador de integração econômica da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes do Paraná, em 28 de julho de 2019.
[64] Apêndice B - Questionário aplicado com cinco técnicos da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SELP), no primeiro semestre de 2020.

Em 28 de julho de 2019, ocorreu a entrevista com o então coordenador de integração econômica da SELP[65], que demonstrou pouco conhecimento acerca da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seus programas desenvolvidos no Paraná, quanto da dinâmica regional paranaense. Os técnicos da escala nacional já evidenciavam certa distância do governo estadual em relação à PNDR e suas ações pois, segundo eles, o estado do Paraná se omitiu da operacionalização da Política.

Ciente disso, os questionários da escala estadual não se restringiram à PNDR, como na escala nacional. O Gráfico 7 demonstra os principais entraves para a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional do Sudoeste Paranaense, de acordo com os técnicos da SELP.

Gráfico 7 – Principais dificuldades das políticas públicas de desenvolvimento regional na mesorregião Sudoeste Paranaense, segundo a escala estadual

Fonte: Resultado de pesquisa (2020)

No questionário orientou-se que fossem preenchidas três alternativas. ‘Ausência de uma estratégia bem definida’ e ‘Falta de cooperação com as demais políticas públicas’ foram lembradas por todos técnicos. ‘Falta de investimento público’ foi assinalada duas vezes e ‘Passividade dos gestores públicos’, ‘Fraca participação da sociedade’ e ‘Outra’ foram preenchidas uma vez cada.

[65] Em outubro de 2019, houve a substituição do coordenador de integração econômica da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes. Ver portal da transparência do Paraná. Disponível em: http://www.transparencia.pr.gov.br/. Acesso em: 02 fev. 2020.

Para o ex-coordenador de integração econômica da SELP, o principal obstáculo refere-se à falta de continuidade dos projetos na transição governamental. De acordo com ele, cada mudança de governo é acompanhada por iniciativas de desenvolvimento e planejamento que não levam em consideração as já existentes.

Quatro técnicos da SELP avaliaram que a sociedade local/regional do Sudoeste do Paraná possui um desempenho regular na participação das políticas de desenvolvimento regional, enquanto um avaliou como bom. Para uma economista da secretaria, a organização da sociedade em relação ao tema é essencial, mas, para isso, se faz necessário que o poder público crie condições que incentivem a participação, embora existam conselhos e câmaras para este fim. Para o atual coordenador de integração econômica, há que se impulsionar a cultura de pertencimento e participação cidadã, porque muitos gestores públicos voltam-se aos seus próprios interesses e, consequentemente, pouco contribuem para as demandas coletivas.

Três técnicos da SELP consideraram bom o desempenho do governo estadual na proposição de políticas de desenvolvimento regional para a mesorregião Sudoeste do Paraná, enquanto dois avaliaram como regular. Os técnicos citaram algumas iniciativas de desenvolvimento incentivadas pelo governo estadual na região, por exemplo: implantação de arranjo produtivo local, fortalecimento de agroindústria, apoio ao turismo, melhoria na infraestrutura urbana, entre outras.

Em relação às dificuldades e aos resultados positivos da execução da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná, os técnicos demonstraram pouco conhecimento sobre ao assunto, pois segundo eles não havia, por parte do Governo Estadual, a determinação de acompanhar os trabalhos desenvolvidos pela Política. De acordo com o ex-coordenador de integração econômica, não há conhecimento por parte dele e sua equipe qualquer projeto do Governo do Estado com interface com a PNDR. Os técnicos não avaliaram o desempenho do Governo Estadual na execução da PNDR, devido ao afastamento do estado em relação à Política.

Embora tenha sido notada negligência da escala estadual em relação à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, não por acaso, a gestão da Política se restringiu ao Governo Federal. Na formulação da PNDR, os fóruns mesorregionais foram pensados como espaços de promoção de diálogo entre os atores do processo – governo federal, governo estadual, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial – consistindo em um espaço de construção de consensos. No entanto, as iniciativas

privilegiavam o diálogo direto com as lideranças locais, não raro negligenciando os estados e municípios (COÊLHO, 2014).

Assim, crescentes contestações dos entes federados no âmbito da PNDR foram surgindo, por não refletir o planejamento estadual e municipal. Com efeito, a Política tornou-se desacreditada e passou a ser considerada uma “invasão” do Governo Federal nos seus territórios. Essa falta de alinhamento político significou o distanciamento das demais instâncias de governo em relação à PNDR e suas iniciativas (KARAM, 2012).

Apesar disso, os técnicos opinaram sobre as perspectivas e possibilidades da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Sudoeste do Paraná. Na visão de um analista de projetos da SELP, além de ser executada de maneira integrada e cooperativa entre as diferentes escalas de governos, faz-se necessário que a PNDR esteja alinhada ao planejamento estadual. De acordo com o atual coordenador, no Sudoeste do Paraná as ações da PNDR podem apoiar a execução do Plano de Desenvolvimento Sustentável Integrado do Sudoeste, pois já há organização/mobilização da sociedade local, além de projetos estruturados.

Em razão do distanciamento do Governo Estadual, nota-se uma percepção bastante superficial da escala estadual em relação às ações desenvolvidas no âmbito da PNDR no Sudoeste do Paraná. A falta de cooperação entre as escalas nacional e estadual certamente inviabilizou um melhor resultado da Política. Soma-se a isso o fato de que não houve articulação entre as políticas estaduais e a PNDR.

A efetividade das políticas de desenvolvimento regional necessita de tratamento intersetorial, visto que devem receber intervenções das mais diversas naturezas. Assim, exige interação e precisa de esforços públicos e privados. Empreender iniciativas de desenvolvimento sem ações complementares consiste em uma grande falha, além do mais, essa é uma das causas do subdesenvolvimento de alguns países (HIRSCHMAN, 1961).

Nesse sentido, para que os gastos públicos tenham maior eficiência, se torna imprescindível que as ações desenvolvidas pela PNDR sejam alinhadas às do Governo Estadual e vice-versa. Em especial, porque o desenvolvimento regional se faz mediante iniciativas complementares de infraestrutura, pesquisa, qualificação de mão de obra, assistência técnica e estratégias de comercialização, entre outros fatores.

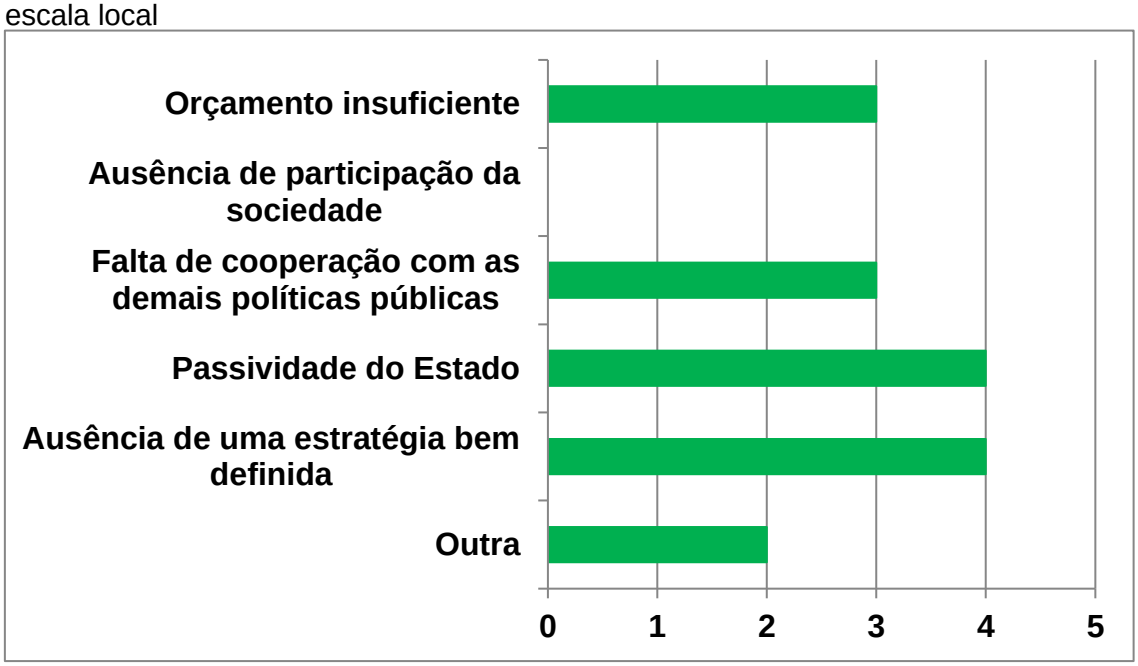
6.3 PNDR E SUAS AÇÕES NO SUDOESTE DO PARANÁ, SEGUNDO A ESCALA LOCAL/REGIONAL

A escala local/regional compreende a atuação dos atores locais/regionais que participaram da operacionalização do PROMESO e do PDFF, e sua articulação junto às escalas nacional e estadual no planejamento do desenvolvimento regional no Sudoeste Paranaense.

Para compreender a execução da PNDR mediante a ótica da escala local/regional, realizou-se uma entrevista com uma ex-presidente do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul[66] e questionários com cinco atores locais/regionais que participaram do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul e/ou do Comitê da Faixa de Fronteira[67].

Ao se levar em consideração os diversos obstáculos enfrentados pela operacionalização da PNDR, o Gráfico 8 lista as principais dificuldades que inviabilizaram uma melhor efetividade da Política na mesorregião Sudoeste do Paraná, mediante a percepção dos atores locais/regionais.

Gráfico 8 – Principais obstáculos da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná, segundo a escala local



Fonte: Resultado de pesquisa (2020)

[66] Apêndice F - Roteiro da entrevista realizada com um ex-presidente do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, em 22 de janeiro de 2020.
[67] Apêndice C - Questionário aplicado com cinco agentes regionais, no primeiro semestre de 2020.

No questionário, orientou-se que fossem preenchidas três alternativas por cada respondente. ‘Passividade do Estado’ e Ausência de uma estratégia bem definida’ foram as opções lembradas, sendo preenchidas por quatro atores locais cada uma. ‘Orçamento insuficiente’ e ‘Falta de cooperação com as demais políticas públicas’ foram assinaladas três vezes cada uma e a opção ‘Outra’ citada por dois atores regionais. ‘Ausência de participação da sociedade’ não foi considerada por nenhum dos questionados.

Nota-se que os principais obstáculos destacados pelos atores locais estão vinculados à ineficiência do Estado na coordenação da Política. Enquanto isso, a opção ‘Ausência de participação da sociedade’ não foi citada nenhuma vez. O Tribunal de Contas da União já apontava para este entendimento, pois conforme o Acórdão 2.919/2009, o fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul se destacou pela participação da sociedade local, embora fosse desejável aprimorá-lo.

Para a ex-presidente do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, inicialmente o Fórum foi importante porque serviu de instância de interlocução da sociedade mesorregional com o Ministério da Integração Nacional, coordenador da PNDR. No entanto, verificou-se o afastamento gradativo de membros à medida que interferências alheias ao desenvolvimento regional e aos interesses públicos foram se “incrustando” na estrutura do Fórum.

Rover (2007) verifica que no Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul havia uma elite dirigente, organizada que, por meio de suas redes de poder, utilizava o Fórum para operacionalizar estratégias e objetivos próprios. A governança reproduzia práticas de seletividade e exclusão comuns a outros espaços societários, pouco se pautando pelos interesses comuns e pela ampliação do diálogo.

> Os fóruns de governança não têm exercido um efetivo papel público, de autodeterminação e auto-regulamentação coletiva do desenvolvimento. Por um lado, atendem a interesses privados de atores e redes com maior poder, através de uma governança oligárquica; por outro, agem como legitimadores de políticas produzidas centralmente e/ou são tutelados pelos órgãos de governo que lhes repassam recursos financeiros, produzindo uma governança tutelada/legitimadora (ROVER, 2007, p. 236).

Nesse sentido, defende-se que criar espaços institucionais de poder, como o Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, implica lhes dar autonomia financeira, adequada estrutura com simetria de representação e constituição de

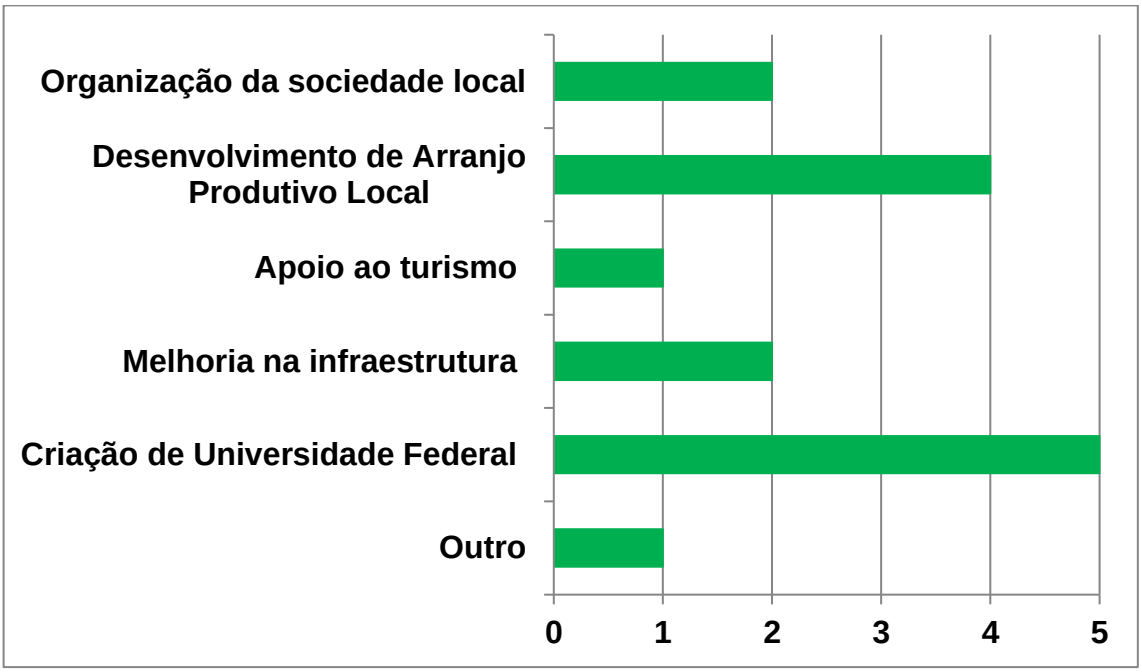
processos horizontais de negociação e decisão. Espera-se, dessa forma: i) que intervenções político-partidárias, via emendas parlamentares, sejam coibidas pela autonomia financeira; ii) que os poderes de determinados grupos não se sobreponham aos demais, em razão da simetria de representação e iii) que todos os atores do processo e suas demandas sejam considerados devido à gestão horizontal. Acredita-se que essas condições podem propiciar um avanço em direção à democratização da governança e desencadear o “desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2000).

Todos os atores locais/regionais consideraram boa a participação da sociedade local na operacionalização da PNDR. A ex-presidente do Fórum também avaliou como boa, embora tenha sinalizado que a sociedade foi se afastando das iniciativas da Política, em razão das interferências já comentadas acima.

Em relação à participação do Governo Federal e Estadual na execução da PNDR no Sudoeste do Paraná, todos os atores locais avaliaram como regular. Para a ex-presidente do Fórum, os governos Federal e Estadual poderiam ser mais propositivos, especialmente porque os municípios pequenos enfrentavam crescente perda de dinamismo econômico, dificuldade de inserção das pequenas propriedades rurais no mercado e precários serviços públicos, sobretudo saneamento básico, saúde e educação. Nesse sentido, ela considerou regular a atuação dos governos Federal e Estadual.

Sobre os resultados positivos da execução da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná, os cinco atores locais assinalaram a opção ‘Criação de universidade federal’. ‘Desenvolvimento de arranjo produtivo local’ foi listado quatro vezes, ‘Melhoria em infraestrutura’ e ‘Organização da sociedade local’ duas vezes cada e ‘Apoio ao turismo’ e a alternativa ‘Outro’ uma vez cada. Orientou-se que três alternativas fossem selecionadas (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Principais resultados da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná, segundo a escala local



Fonte: Resultado de pesquisa (2020)

De acordo com um professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), os melhores resultados dos investimentos em APL foram contribuir de maneira indireta para outros setores e municípios. Os projetos de fortalecimento da vitivinicultura realizados em Barracão, Bom Jesus do Sul, Capanema, Salto do Lontra, Ampére, Planalto, Santo Antônio do Sudoeste, Coronel Vivida e Coronel Domingos Soares desencadearam o fortalecimento da Indústria de Suco de Uva Orgânico, localizada no município do Verê. Atualmente, os sucos produzidos pela indústria participam dos editais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e das feiras orgânicas que acontecem nos municípios polos de Dois Vizinhos, Pato Branco e Francisco Beltrão.

Para a secretária executiva do Sindicato das Indústrias do Vestuário do Sudoeste, o Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul promoveu a mobilização da população local, tornando-a mais cooperativa e integrada e ciente de seus papéis públicos, embora já houvesse cultura associativa na região. Com efeito, abriu-se caminho para o surgimento de novas articulações e iniciativas. Destaca-se o Plano de Desenvolvimento Regional Integrado do Sudoeste (PDRI), que teve suas bases pensadas por membros do Fórum, em 2011, quando havia sinais de distanciamento do Governo Federal em relação à Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.

Outro avanço importante se refere à criação da Universidade Federal da Faixa de Fronteira. A UFFS, além dinamizar as economias das cidades de Realeza e Laranjeiras do Sul, inseriu o Sudoeste na rota do ensino superior, possibilitando à população local o acesso à educação superior gratuita. Soma-se a isso o fato de que a ausência de uma universidade pública dificultava a permanência da população jovem na região, segundo a ex-presidente do Fórum.

Diferentemente da escala estadual, que demonstrou desconhecimento da PNDR e suas ações efetivadas no Sudoeste do Paraná, a escala local possui uma percepção mais detalhada sobre as iniciativas desenvolvidas pela Política e seus programas. Nota-se que, além dos programas realizados na mesorregião, os atores locais indicam resultados e desdobramentos obtidos pelas intervenções.

Para uma melhor efetividade dos gastos públicos, é imprescindível a descentralização de poder e decisão, em especial para as instâncias mais imediatas – municípios e organização locais. No Brasil, os diagnósticos realizados pelo Governo Federal sobre as dinâmicas econômicas em escala local/regional têm se mostrado insuficientes e genéricos, pois não retratam toda a diversidade regional do País. Basta ver a tipologia da PNDR, baseada em apenas dois indicadores econômicos. Nesse contexto, as instâncias imediatas possuem maior aproximação com a realidade local, podendo criar diagnósticos mais precisos e de acordo com as demandas locais. De modo geral, são mais propensos a identificar os resultados obtidos pelas iniciativas (ROVER, 2007).

Pode-se inferir, a partir dos questionários da escala local, que a PNDR significou avanços importantes na mesorregião Sudoeste do Paraná, mas se tornou menos efetiva devido às interferências alheias às demandas coletivas, além da falta de coordenação das diferentes esferas de governo – nacional, estadual e municipal.

A criação de universidade federal, os investimentos em APL e o incentivo à mobilização da sociedade local foram os resultados mais significativos, por: i) contribuir para a geração de emprego e renda, de forma direta e indireta; ii) colaborar para a contenção da perda de centralidade da região; iii) cooperar com a permanência da população local na região, especialmente da população mais jovem; iv) democratizar o ensino superior, especialmente porque era uma região que há muito tempo reivindicava a instalação de uma universidade federal e v) melhorar a interação entre a sociedade mesorregional, entre outros, de acordo com os atores locais.

Por outro lado, nota-se que para a escala local/regional, a falta de coordenação, a passividade do Estado e as interferências privadas se desdobraram no afastamento da população local em relação à Política, o que comprometeu sua continuidade e seus resultados.

Os questionários e entrevistas realizados pela pesquisa evidenciam que na percepção das escalas nacional, estadual e local a PNDR foi uma política pública importante para a mesorregião Sudoeste do Paraná, em especial, se consideradas as dificuldades socioeconômicas experimentadas pela localidade. No entanto, os resultados esperados não foram atingidos, considerando que o planejamento proposto não foi aplicado em sua integralidade.

O avanço teórico e normativo da Política não se efetivou na prática: o Governo Federal se mostrou ineficiente para conformar um sistema de governança que possibilitasse a participação dos entes federados e da sociedade local no processo de operacionalização; o Governo Estadual se omitiu da execução da PNDR; e a escala local e o Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul foram se distanciamento da PNDR, tanto por causa de fatores internos, a exemplo dos interesses privados dos atores locais quanto de fatores externos, a despeito das interveniências político-partidárias via emendas parlamentares. Soma-se a não consolidação do FNDR.

Na visão das escalas nacional, estadual e local, a PNDR passou de política pública promissora e de instrumentos de intervenção interessantes para mais uma iniciativa governamental, marcada pela ineficiência, em que as demandas públicas coletivas foram sobrepostas por interesses particulares.

Como desdobramento, a PNDR foi “abandonada”. O Governo Federal interrompeu importantes programas como o PROMESO e o PDFF. O Governo Estadual se distanciou, não participando da execução da Política. E, por fim, a participação da sociedade local foi se dissipando à medida que os atores locais foram desconfiando dos reais objetivos da PNDR e seus instrumentos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação objetivou avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste Paranaense mediante a ótica das diferentes instâncias de poder e gestão. A análise ocorreu com base na execução do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais e do Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, os dois programas com ações executadas no Sudoeste.

Simultaneamente, têm-se os objetivos específicos que envolvem a evolução das teorias de desenvolvimento regional ao longo do tempo (Capítulo 2) e as mudanças ocorridas no posicionamento do Estado em relação ao planejamento territorial, bem como o combate às desigualdades de desenvolvimento entre as regiões (Capítulo 3).

Em relação à análise dos pressupostos e recortes espaciais utilizados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, esta pesquisa permitiu identificar várias fragilidades na gestão da Política, o que comprometeu sua eficiência (Capítulo 4). A análise da execução dos programas com ações previstas especificamente para a mesorregião Sudoeste do Paraná ocorreu no Capítulo 6, quando foram apresentados projetos e ações desenvolvidos no âmbito do PROMESO e do PDFF.

Quanto ao objetivo principal, que amparou a hipótese, este foi particularmente atingido nos Capítulos 6 e 7, embora sobre ele tenha ficado um conjunto de questionamentos a serem respondidos por novas inquietações e pesquisas. Assim, esta investigação abre caminho para o surgimento de novos estudos e tratamentos acerca do tema.

A dissertação foi desenvolvida tendo como base uma perspectiva avaliativa da implementação da PNDR no Sudoeste Paranaense segundo a percepção das instâncias de gestão e poder. Efetuou-se, por meio de levantamento teórico-conceitual, análise documental e dados e estudo de caso, em uma abordagem qualitativa.

Inicialmente, constatou-se que as teorias de desenvolvimento regional foram se tornando cada vez mais complexas e explicativas à medida que novas variaríeis eram adicionadas. A necessidade de se formular abordagens mais precisas e sistematizadas teve como pano de fundo acompanhar o desenvolvimento

socioeconômico mundial, que tem causado mudanças cada vez mais profundas e estruturais.

As teorias clássicas espaciais ou da localização centravam suas análises basicamente na influência que a distribuição dos recursos naturais e os custos de transporte tinham sobre os níveis de lucro e na localização de firmas ou atividades agrícolas. Essas teorias, entretanto, mostraram-se insuficientemente explicativas para a compreensão da dinâmica espacial da economia.

Posteriormente, foi possível identificar que, após a década de 1950, os estudos referentes ao desenvolvimento regional foram bastante profícuos. As teorias clássicas de François Perroux, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman introduziram novos fatores para explicar as diferenças regionais, abordando o papel das externalidades decorrentes das aglomerações produtivas em uma região, associando-as aos ganhos de escala e à competição imperfeita.

As abordagens recentes buscam tratar do desenvolvimento regional não apenas a partir de elementos puramente mercantis, mas levando em consideração os fatores sociais. Nas últimas décadas, várias contribuições teóricas e estudos empíricos têm demonstrado que a origem do sucesso de diversas regiões do mundo está estreitamente relacionada à sua capacidade de gerar conhecimento e inovação, de criar redes de cooperação entre empresas e de consolidar um arranjo institucional local ciente de suas capacidades e limitações.

Apesar destes avanços, não há um consenso sobre as causas do desempenho assimétrico no desenvolvimento entre as regiões. A partir disso, pode-se inferir que um dos elementos fundamentais para o entendimento das desigualdades regionais é considerá-las características inerentes do desenvolvimento.

Na sequência, foram percebidas várias alterações no posicionamento do Estado perante o planejamento territorial e as desigualdades regionais. As ações governamentais foram influenciadas decisivamente pelas correntes epistemológicas de desenvolvimento e pela perspectiva ideológica da administração pública de cada período. As intervenções estatais nem sempre foram eficazes do ponto de vista de proporcionar uma melhor espacialização do desenvolvimento entre as regiões.

Até a década de 1930, no Brasil, não havia planejamento territorial proposto de forma estruturada e organizada, mas ações específicas e isoladas. Nesse período, o Brasil seguia as correntes epistemológicas das teorias espaciais ou da localização,

que defendiam o equilíbrio ótimo entre as regiões mediante um regime concorrencial pleno de mercado e, por isso, com participação tímida do Estado.

Entre os anos de 1930 a 1970, o Estado desempenhou papel relevante na (des)organização territorial por meio do incentivo ao processo de industrialização e do investimento em grandes obras de infraestrutura. Essa atuação ocorreu com base nas teorias clássicas de desenvolvimento regional, que se pautavam na macroeconomia keynesiana. No entanto, essas ações se mostraram pouco eficientes, considerando que as desigualdades regionais tenderam a persistir no território nacional.

A fase que abrange o final da década de 1970 e início da de 1990 é marcada pelo esvaziamento das políticas governamentais, em razão de fatores externo e internos. No plano internacional, destaca-se o processo de globalização e a transição do modelo de acumulação fordista para o regime de acumulação flexível. No âmbito nacional, a postura liberal do Estado, associada ao combate à inflação, à crise monetária e à ampliação da dívida externa, deslocou o planejamento territorial e o desenvolvimento regional para uma posição secundária. As políticas públicas foram condicionadas ao local/endógeno, em que o sucesso ou insucesso das regiões passaram a depender da sua capacidade de se inserir competitivamente na economia globalizada.

No final da década de 1990, e mais intensamente nos anos 2000, o planejamento territorial e o desenvolvimento regional retornaram à agenda das políticas púbicas. Essa retomada ocorreu devido à estabilização da economia, que não demandava tanta atenção como nas décadas anteriores, e a uma postura mais propositiva do Estado diante do agravamento do quadro de desigualdades regionais.

Nesse contexto, em 2003, foi proposta a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, institucionalizada em 2007, pelo Decreto nº 6.047 e reeditada em 2019, pelo Decreto nº 9.810, de 30 de maio. A PNDR surgiu como um novo horizonte para as ações governamentais frente os diferentes ritmos de desenvolvimento entre as regiões brasileiras e no combate às desigualdades regionais.

A Política buscou romper com a visão de desenvolvimento regional que existia no país. Por um lado, não restringiu o combate às desigualdades regionais às macrorregiões Norte e Nordeste e, por outro lado, propôs um sistema de gestão multiescalar, que inseria estados, municípios e a sociedade em seu processo de operacionalização. No Paraná, a PNDR significou apoiar os recortes territoriais

inscritos como Regiões Diferenciadas, a exemplo da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, juntamente com o oeste de Santa Catarina e o noroeste do Rio Grande do Sul. Também possibilitou a realização de projetos na Faixa de Fronteira, outro território prioritário.

No processo de execução da PNDR, o que se viu foi uma longa distância entre o que foi proposto e o que foi, de fato, implementado. Como as diversas auditorias do Tribunal de Contas da União e os questionários e entrevistas realizados pela pesquisa demonstraram, a Política apresentou várias fragilidades. O orçamento foi inflado por emendas parlamentares que pouco tinham relação com a estratégia prevista; a gestão se manteve basicamente a cargo do Governo Federal; as áreas consideradas prioritárias não foram priorizadas; e não houve monitoramento dos resultados obtidos pelos programas.

Em decorrência, o PROMESO foi interrompido em 2012 e extinto em 2019, pelo Decreto nº 9.810, que instituiu a II PNDR. O PDFF, por sua vez, vigorou até 2011 e, a partir do Plano Plurianual de 2012-2015, foi desmembrado em dois novos programas: Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e Integração Sul-Americana.

No Sudoeste Paranaense, região que recebeu investimentos tanto do PROMESO, por meio da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, como do PDFF, a partir de ações executadas principalmente no município de Barracão, os projetos realizados, e que puderam ser localizados pela pesquisa, foram condizentes com a realidade local. Essas ações já estavam previstas na agenda de compromissos do Ministério do Desenvolvimento Regional (na época, Ministério da Integração Nacional), como no Plano de Ação da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.

Entre o período de vigência do PROMESO e do PDFF, foram desenvolvidos projetos de capacitação, implantação/fortalecimento de arranjos produtivos locais, criação de universidade federal, organização da sociedade local/regional e melhorias na infraestrutura.

No âmbito do PROMESO, merece destaque especial a implantação de projetos de fortalecimento das agroindústrias, da piscicultura e da vitivinicultura. Ressalta-se, pela sua capacidade de transformação na região, a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), com campus nas cidades de Realeza e Laranjeiras do Sul, embora não tenha sido desenvolvida exclusivamente pela

Política. O Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul participou ativamente do movimento de reinvindicação da universidade.

O PDFF, por sua vez, teve uma participação mais tímida, restringindo-se à implantação de um projeto de fortalecimento da vitivinicultura e às obras de infraestrutura, especialmente em Barracão, considerada prioritária devido à sua definição como uma das cidades-gêmeas do Programa.

No que se refere ao ponto de vista das diferentes escalas de poder e gestão acerca da operacionalização da PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná, percebe-se que, nas diferentes visões, o PROMESO e PDFF foram importantes, mas não foram executados de acordo com as diretrizes e os objetivos estabelecidos.

Na ótica da escala nacional, o fortalecimento de APL, a melhoria em infraestrutura e a criação de universidades federais foram considerados importantes avanços. Por outro lado, a ausência de um sistema de governança integrado e cooperativo, o orçamento insuficiente e a descontinuidade de planos e projetos inviabilizaram uma melhor eficiência da Política no Sudoeste do Paraná.

Na percepção da escala estadual, a PNDR foi uma importante iniciativa do Governo Federal no combate às desigualdades regionais, mas a falta de um sistema de gestão vertical integrado e horizontal distanciou as demais instâncias de governo do processo de execução da Política. Esta forma de operar impediu que houvesse uma integração/cooperação entre as ações desenvolvidas pela União, estados e municípios. A criação da universidade federal, o investimento em arranjo produtivo local e a melhoria em infraestrutura foram considerados importantes avanços.

Em relação à escala local/regional, os atores sinalizaram que a PNDR foi positiva, contudo ao longo do tempo foi se tornando menos efetiva devido às interferências políticas e interesses privados alheios ao desenvolvimento regional, contribuindo para o esvaziamento e distanciamento da sociedade local/regional diante da Política e seus programas. A criação de universidade federal, a organização da sociedade local e o apoio aos APL foram destacados como resultados positivos.

Em seu conjunto, as escalas de gestão e poder demonstram que os maiores obstáculos à PNDR foram a não constituição do FNDR e a ausência de um sistema de governança integrado entre as diferentes instâncias de governo e a sociedade local. Elas sugerem que, para o sucesso da PNDR, faziam-se necessárias fontes de financiamento alternativas às emendas parlamentares e uma melhor coordenação dos projetos desenvolvidos.

Considerando que a PNDR foi reeditada em 2019, a constituição de um arranjo institucional de cooperação entre as instâncias de poder e gestão se coloca como um grande desafio para a eficiência das ações a serem desenvolvidas. Para isso, a implantação de mecanismos de gestão mais democráticos e a aplicação de um sistema de governança cooperativo vertical e horizontalmente são imprescindíveis.

Reafirma-se que esta dissertação defende que, a reversão do quadro de agravamento das desigualdades regionais e a inserção de regiões com baixa competitividade na dinâmica econômica nacional, como o caso da mesorregião Sudoeste do Paraná, passam por uma postura propositiva do Estado. Faz-se necessário um processo de transformação coletiva que altere as relações de poder e crie um ambiente de gestão mais participativo e democrático.

Acredita-se que, para isso, seja essencial a conformação de novos espaços de decisão, em que a sociedade local/regional se assuma enquanto fonte do poder e tenha liberdade de intervenção. A investigação demonstrou que os projetos executados pelas agências regionais tiveram relação com as demandas e características locais, enquanto as emendas parlamentares se restringiram às obras de infraestrutura, e serviram como mecanismo de manutenção das bases parlamentares.

Não se pode atribuir ao Estado, ao mercado ou à capacidade de mobilização dos atores regionais a competência de equalizar o desenvolvimento entre as regiões. É por meio de conjunto de ações simultâneas, nas diferentes escalas, visando à melhoria da produtividade, à participação da sociedade na construção de soluções e, principalmente, à superação do imediatismo, como percebeu-se na PNDR via emendas parlamentares, que se evitará a fragilização regional.

Por fim, frisa-se que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paraná transitou da possibilidade de avanço para a persistência do problema, porque o avanço teórico e normativo proposto não foi acompanhado por uma evolução dos meios práticos de intervenção. Isso inviabilizou a aplicação da metodologia prevista, tornando-se uma política pública esvaziada de conteúdo e efetividade. Essa forma de operar incidiu diretamente na qualidade dos gastos governamentais e na eficácia dos resultados obtidos pela Política. Além de sinalizar, para a sociedade, que a falta de coordenação e ineficiência são características das intervenções do Estado.

8 REFERÊNCIAS

ABLAS, Luiz. O “Estudo dos Eixos” como instrumento de planejamento regional. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora Unesp/ANPUR, 2003, p. 171-186

AGÊNCIA. Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná. 2020. **Projetos executados**. Disponível em: http://www.agenciasudoeste.org.br. Acesso em: 26 fev. 2020.

AGÊNCIA. Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná. **Relatório do projeto - Fortalecimento do Arranjo Produtivo da Piscicultura na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – Porção Gaúcha, Catarinense e Paranaense**. Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná: Francisco Beltrão, 2007.

AGÊNCIA. Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná. **Relatório do projeto - Fortalecimento do Arranjo Produtivo da Vitivinicultura e Bovinocultura de leite nos municípios de Barracão e Bom Jesus do Sul.** Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná: Francisco Beltrão, 2008.

AGÊNCIA. Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná. **Relatório do projeto - Fortalecimento do Arranjo Produtivo da Vitivinicultura na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – Porção Gaúcha, Catarinense e Paranaense**. Agência de Desenvolvimento Regional do Sudoeste do Paraná: Francisco Beltrão, 2011.

ALVES, Lucir Reinaldo. **Reestruturação produtiva e desenvolvimento local**: **o caso do Município de Toledo, Estado do Paraná, Brasil.** Tese de Doutorado – Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016.

AMIN, Ash. Política regional em uma economia global. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil.** Brasília: Universidade de Brasília, 2007, p, 13-36.

ANTONELLO, Ideni Terezinha. Reestruturação produtiva do capital: política pública de “requalificação” do trabalhador. **PEGADA – A Revista da Geografia do Trabalho**, Curitiba, v. 14, n. 2, 2013, p. 98-117.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. 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: Universidade de Brasília, 2007, p. 221-236.

AZZONI, Carlos Roberto. O desafio de planejar com instrumentos limitados: aparato institucional débil, recursos financeiros escassos, recursos humanos instáveis. In:

DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil.** Brasília: Universidade de Brasília, 2007, p. 107-119.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Cadernos dívida externa,** Rio de Janeiro, nº 6, PEDEX, 3ª edição, 1994.

BELLINGIERI, Julio Cesar. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE,** Salvador, BA, v. 2, n. 37, 2017.

BENKO, Georges. **A ciência regional**. Oeiras: Celta Editora, 1999.

BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

BRADFORD, M. G; KENT, A. **Geografia Humana: teorias e suas aplicações.** Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 1987.

BRASIL. Decreto de Lei nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Decreto de Lei nº 9.810, de 30 de maio de 2019. **Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e revoga o Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, e Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.** Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Decreto de Lei nº 7.378, de 1 de dezembro de 2010. **Institui o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal**. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Atlas das Mesorregiões**. Ministério da integração Nacional, 2010.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Plano de Ação para a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – 2007/2011**. Brasília: Ministério da integração Nacional, 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.918**. Brasília, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.375**. Brasília, 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4.663**. Brasília, 2015.

BRASIL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: texto de referência. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2012.

BRASIL. **I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - 1972-1974** (I PND – 1972-1974). Brasília, 1972.

BRASIL. **II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - 1975-1979** (II PND – 1975-1979). Brasília, 1975.

BRASIL**. III PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - 1980-1985 (**III PND – 1980-1985). Brasília, 1980.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970**. 3 ed. São Paulo: Unesp, 2007.

CANO, Wilson. Perspectivas para a questão regional no Brasil. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, 1994, p. 312-320.

CANO, Wilson. Questão regional e urbana no Brasil: alguns impasses atuais. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil.** Brasília: Universidade de Brasília, 2007, p, 120-137.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais.** 1º. Ed. – Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. Produção Teórica em Economia Regional: uma proposta de sistematização. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos,** São Paulo, vol. 02, n. 1, 2008, p. 09-32.

CARVALHO, Thiago Rodrigues. **O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e o Mato Grosso do Sul: discursos e desdobramentos da política governamental na fronteira**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados, 2010.

CENSO DEMOGRÁFICO, 2000: características gerais da população. In: IBGE. **SIDRA**: sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: http://www.sidra.ibge.gov.br. Acesso em: 15 dez. 2019.

CENSO DEMOGRÁFICO, 2010: características gerais da população. In: IBGE. **SIDRA**: sistema IBGE de recuperação automática. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.sidra.ibge.gov.br. Acesso em: 15 dez. 2019.

COELHO, André Luiz Cardoso. A "velha" geografia econômica da nova geografia econômica: Lösch frente aos demais antecedentes da modelagem. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Salvador, BA, n. 27, 2013.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A esfinge e o Faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)**. Tese de Doutorado – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

COSTA, Wanderley Messias da Costa. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. 10º ed., São Paulo: Edusp, Contexto, 2001.

CREVOISIER, Olivier. A abordagem dos meios inovadores: avanços e perspectivas. **Interações**, Campo Grande**,** v. 4, n. 7, 2016, p. 15-26.

DA COSTA, Eduardo José Monteiro. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. IDESP – Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará. Brasília: Mais Gráfica Editora, 2010.

DA COSTA, Eduarda Marques; ANTONELLO, Ideni Terezinha. Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território: uma análise comparativa aplicada entre Portugal e o Brasil. **Sociedade & Natureza**, v. 30, n. 1, p. 29-52, 2018.

DALLABRIDA, Valdir Roque**. Desenvolvimento Regional: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não?** 1. ed. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2011.

EGLER, Claudio Antonio Gonçalves. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (orgs). **Geografia: conceitos e temas**. – 2º ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000, p. 207- 238.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gestão pública local, novos arranjos institucionais e articulação urbano-regional. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos. **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003, p. 81-94.

FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.) **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995, p. 19-38.

GEIGER, Pedro Pinchas. Regiões e Regionalização**. Revista Brasileira de Geografia**, São Paulo, v. 31, n. 1, 1969.

Harvey, David. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HERSCOVICI, Alain. Capital intangível e direitos de propriedade intelectual: uma análise institucionalista. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 27, nº 3, 2007, p. 394-412.

HIRSCHMAN, Albert. **Estratégia do desenvolvimento econômico.** Tradução de Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico**. 2000. Disponível em: http://www.biblioteca.ibge.gov.br. Acesso em: 22 dez. 2019.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Os Vários Paranás: as espacialidades socioeconômico-institucionais no período 2013-2015**. Curitiba: IPARDES, 2017.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Perfil avançado das regiões**. 2019. Disponível em: http://www.ipardes.pr.gov.br. Acesso em: 23 dez. 2019.

KARAM, Ricardo Antonio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

LIPIETZ, Alain. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço e Debates**, São Paulo, Prol Editora e Gráfica LTDA., nº 25, 1998, p. 12-29.

LIMA, Lívia Gabriela Damião de. **O financiamento e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional no ordenamento territorial do Semiárido nos estados do Rio Grande do Norte, Ceará e Paraíba (2003-2017)**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES), Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

MARQUES, Gilberto de Souza. SPVEA: Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). In: TRINDADE, J. R. (Org.). **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a SPVEA, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimentismo brasileiro**. Belém: PakaTatu, 2014.

MÉNDEZ, Ricardo. Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. **Eure (Santiago)**, Santiago, v. 28, n. 84, 2002, p. 63-83.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. 3 ed. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados.** São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 77-90.

PARANÁ. SECRETARIA DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO (Seab). **Levantamento da Produção Agropecuária**. Curitiba, Seab, 2020. Disponível em: http://www.agricultura.pr.gov.br/deral/ProducaoAnual. Acesso em: 22 fev. 2020.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Tradução de José Lebre de Freitas. Lisboa: Herder, 1967.

ROCHA NETO, João Mendes da. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão**. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

ROCHA NETO, João Mendes da; BORGES, Djalma Freire. Políticas públicas coordenadas e presidencialismo de coalizão: o caso do Promeso. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2016, p. 440-472.

ROVER, Oscar José. **Redes de poder e governança local: o caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento com atuação na região Oeste de Santa Catarina (Brasil)**. Tese de Doutorado – UFRGS/Faculdade de Ciências Econômicas. Porto Alegre, 2007.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Reforma do Estado e reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. **GEOUSP**, São Paulo, n. 17, 2005, p. 79-94.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. uma política territorial contemporânea em construção. **Scripta Nova:** *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales,* Barcelona: Universidad de Barcelona, v. 11, n. 245, 2007.

SAGA. Instituto de Desenvolvimiento Regional. **Relatório do projeto – Fortalecimento e Implantação de Unidades Agroindustriais Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul – Porção Gaúcha, Catarinense e Paranaense.** SAGA. Chapecó: Instituto de Desenvolvimento Regional, 2008.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 15ª ed., 2008.

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

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público: as tiranias da intimidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

SIGA BRASIL. Portal Orçamento – Senado Federal. **Lei Orçamentária-Despesa-Execução**. Disponível em: http://www8.senado.gov.br. Acesso em: 27 fev. 2020.

SIMÕES, Rodrigo Ferreira**. Localização industrial e relações intersetoriais**: uma análise de *fuzzy cluster* para Minas Gerais. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2003.

SCHMITZ, Hubert; NADVI, Khalid. Clustering and industrialization: introduction. **World Development**, Oxford, v. 27, n. 9, 1999, p. 1503-1514.

UFFS. Universidade Federal da Fronteira Sul. **História da UFFS**. Disponível em: https://www.uffs.edu.br. Acesso em: 27 fev. 2020.

VAINER, Carlos Bernardo. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007, p. 103-130.

VALE, Mário. **Conhecimento, inovação e território**. Lisboa: Edições Colibri, 2012.

WAIBEL, Leo. A teoria de Von Thünen sobre a influência da distância do mercado relativamente à utilização da terra: sua aplicação à Costa Rica. **Revista Brasileira de Geografia**, São Paulo, v. 10, 1948, p. 2-40.

ZARTH, Nelson Alexandre; CITADIN, Idemir; PERONDI, Miguel Ângelo; DONAZZOLO, Joel. Perfil sócio-econômico da vitivinicultura na região sudoeste do Paraná. **Synergismus scyentifica UTFPR**, Pato Branco, v. 6, n. 1, 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Questionário enviado ao Ministério do Desenvolvimento Regional, no segundo semestre de 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA – UEL
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS – CCE
DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS – DGEO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGEO

Questionário – Dissertação de Mestrado: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Paraná: da possibilidade de avanço à persistência do problema.

Este questionário destina-se à pesquisa de mestrado desenvolvida por Lucas Henrique Campos Vasconcelos, acadêmico do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia, sob a orientação da professora Dra. Ideni Terezinha Antonello. As informações prestadas serão utilizadas exclusivamente para a pesquisa, ficando assegurado o acesso ao produto final. Os questionários preenchidos deverão ser gravados e retornados para os seguintes endereços de e-mail: lucasig@hotmail.com e antonello.uel@gmail.com

1) Dados de identificação
Nome completo:
Ministério e secretaria:
Função/cargo:

2) Há quanto tempo o(a) senhor(a) acompanha o processo de proposição e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional? De que forma?

3) Considerando os programas da PNDR para o Estado do Paraná, assinale qual o(a) senhor(a) participou.

a) ( ) Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO)
b) ( ) Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF)

4) Principais entraves para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paraná. Assinale três alternativas.

a) ( ) Descontinuidade dos projetos e planos
b) ( ) Falta de cooperação com as demais políticas públicas
c) ( ) Ausência de uma estratégia bem definida

d) ( ) Orçamento insuficiente
e) ( ) Passividade do Estado
f) ( ) Outra. Qual?

5) Aspectos positivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Sudoeste do Paraná. Assinale três alternativas.

a) ( ) Criação de Universidade Federal
b) ( ) Organização da sociedade civil
c) ( ) Desenvolvimento de Arranjo Produtivo Local
d) ( ) Apoio ao turismo
e) ( ) Melhoria na infraestrutura
f) ( ) Outro. Qual?

6) Avalie o papel do Governo Federal na execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

a) ( ) Ruim
b) ( ) Regular
c) ( ) Bom
d) ( ) Excelente

Por quê?

7) Avalie a participação do Governo do Paraná e da sociedade civil na implementação da PNDR.

a) ( ) Ruim
b) ( ) Regular
c) ( ) Bom
d) ( ) Excelente

Por quê?

8) Escreva, de forma sucinta, sua opinião sobre a PNDR, tanto no âmbito nacional quanto no da mesorregião Sudoeste do Paraná.

9) Avalie a participação dos entes federados e da sociedade local na implantação da PNDR no Sudoeste do Paraná.

10) Considerando que PNDR foi reeditada em 2019, quais os avanços da II PNDR em relação à I PNDR?

APÊNDICE B

Questionário enviado à Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes (SELP), no primeiro semestre de 2020.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA – UEL

CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS – CCE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGEO

Questionário – Dissertação de Mestrado: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Paraná: da possibilidade à persistência do problema.

Este questionário destina-se à pesquisa de mestrado desenvolvida por Lucas Henrique Campos Vasconcelos, acadêmico do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia, sob a orientação da professora Dra. Ideni Terezinha Antonello. As informações prestadas serão utilizadas exclusivamente para a pesquisa, ficando assegurado o acesso ao produto final. Os questionários preenchidos deverão ser gravados e retornados para os seguintes endereços de e-mail: lucasig@hotmail.com e antonello.uel@gmail.com

1) Dados de identificação
Nome completo:
Secretaria:
Função/cargo:

2) Há quanto tempo o(a) senhor(a) acompanha o processo de planejamento do desenvolvimento regional no Paraná? De que forma?

3) De quais projetos de planejamento o(a) senhor(a) participou? Dentre eles, quais apresentaram os melhores resultados?

4) Cite um resultado prático das políticas que o(a) senhor(a) acompanhou.

5) Como avalia a atuação das políticas públicas acerca do combate às desigualdades regionais?

a) ( ) Ruim
b) ( ) Regular
c) ( ) Bom
d) ( ) Excelente

Por quê?

6) Principais entraves para a execução de políticas públicas de desenvolvimento regional na mesorregião Sudoeste paranaense. Assinale três alternativas.

a) ( ) Fraca participação da sociedade civil
b) ( ) Falta de cooperação com as demais políticas públicas
c) ( ) Ausência de uma estratégia bem definida
d) ( ) Passividade dos gestores públicos
e) ( ) Falta de investimento do poder público
f) ( ) Outra. Qual?

7) Em relação à mesorregião Sudoeste, avalie a participação da sociedade civil no âmbito das políticas públicas.

a) ( ) Fraca
b) ( ) Regular
c) ( ) Bom
d) ( ) Excelente

Por quê?

8) Principais dificuldades do Governo Estadual na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) no Sudoeste Paranaense?

a) ( ) Ausência de participação da sociedade
b) ( ) Falta de cooperação com as demais políticas públicas
c) ( ) Ausência de uma estratégia bem definida
d) ( ) Orçamento insuficiente
e) ( ) Passividade do Estado
f) ( ) Outra. Qual?

9) Em relação à Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, avalie a participação do Governo Estadual na execução desta Política.

a) ( ) Fraca
b) ( ) Regular
c) ( ) Bom
d) ( ) Excelente

10) Aspectos positivos da execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste. Assinale três alternativas.

a) ( ) Criação de Universidade Federal
b) ( ) Organização da sociedade civil
c) ( ) Desenvolvimento de Arranjo Produtivo Local
d) ( ) Apoio ao turismo
e) ( ) Melhoria na infraestrutura
f) ( ) Outro. Qual?

11) Escreva, de forma sucinta, sua opinião sobre a PNDR, tanto no âmbito estadual quanto no da mesorregião Sudoeste do Paraná.

APÊNDICE C

Questionário enviado aos agentes regionais, no primeiro semestre de 2020.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA – UEL

CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS – CCE

DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS – DGEO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGEO

Questionário – Dissertação de Mestrado: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Paraná: da possibilidade de avanço à persistência do problema.

Este questionário destina-se à pesquisa de mestrado desenvolvida por Lucas Henrique Campos Vasconcelos, acadêmico do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Geografia, sob a orientação da professora Dra. Ideni Terezinha Antonello. As informações prestadas serão utilizadas exclusivamente para a pesquisa, ficando assegurado o acesso ao produto final. Os questionários preenchidos deverão ser gravados e retornados para os seguintes endereços de e-mail: lucasig@hotmail.com e antonello.uel@gmail.com

1) Dados de identificação
Nome completo:
Função/cargo:

2) Há quanto tempo o(a) senhor(a) acompanha o processo de planejamento do desenvolvimento regional no Paraná? De que forma?

3) De quais projetos de planejamento o(a) senhor(a) participou? Dentre eles, quais apresentaram os melhores resultados?

4) Como o(a) senhor(a) teve contato com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional?

5) Destaque um resultado prático da PNDR no Sudoeste do Paraná.

6) Principais entraves para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paraná. Assinale três alternativas.

a) ( ) Ausência de participação da sociedade

b) ( ) Falta de cooperação com as demais políticas públicas
c) ( ) Ausência de uma estratégia bem definida
d) ( ) Orçamento insuficiente
e) ( ) Passividade do Estado
f) ( ) Outra. Qual?

7) Aspectos positivos da execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paraná. Assinale três alternativas.

a) ( ) Criação de Universidade Federal
b) ( ) Organização da sociedade civil
c) ( ) Desenvolvimento de Arranjo Produtivo Local
d) ( ) Apoio ao turismo
e) ( ) Melhoria na infraestrutura
f) ( ) Outro. Qual?

8) Avalie o papel dos Governos Federal e Estadual na execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

a) ( ) Ruim
b) ( ) Regular
c) ( ) Bom
d) ( ) Excelente

Por quê?

9) Avalie a participação da sociedade local na implementação da PNDR.

a) ( ) Ruim
b) ( ) Regular
c) ( ) Bom
d) ( ) Excelente

Por quê?

10) Escreva, de forma sucinta, sua opinião sobre a PNDR.

11) Na sua avaliação, sua região possui estratégias de desenvolvimento bem definidas? Em caso afirmativo, cite um exemplo.

APÊNDICE D

Roteiro da entrevista realizada com o diretor do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional, em 18 de dezembro de 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA – UEL

CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS – CCE

DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS – DGEO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGEO

1) Dados de identificação

Nome completo:

Secretaria:

Função/cargo:

2) Há quanto tempo o senhor acompanha o processo de planejamento do desenvolvimento regional no Paraná? De que forma?

3) De quais projetos de planejamento destinados ao Estado do Paraná o(a) senhor participou? Dentre eles, quais apresentaram os melhores resultados?

4) Por que a PNDR não se efetivou enquanto uma política transversal e intersetorial?

5) Várias pesquisas e relatórios do Tribunal de Conta apontam que a PNDR foi gerida basicamente a partir do Governo Federal. Por que isso ocorreu, na sua opinião?

6) Como era realizado o monitoramento dos resultados obtidos pelos projetos e planos implantados?

7) Cite um resultado prático da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, com desdobramentos no Estado do Paraná.

8) Em relação ao Programa de Promoção de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, avalie a execução deste no Sudoeste Paranaense.

9) Como o senhor avalia a operacionalização da PNDR no Sudoeste do Paraná?

10) Cite as principais dificuldades para a implementação da PNDR mesorregião Sudoeste Paranaense.

APÊNDICE E

Roteiro da entrevista realizada com o coordenador de integração econômica da Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes do Paraná, em 28 de julho de 2019.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA – UEL

CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS – CCE

DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS – DGEO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGEO

1) Dados de identificação

Nome completo:

Secretaria:

Função/cargo:

2) Há quanto tempo o senhor acompanha o processo de planejamento do desenvolvimento regional no Paraná? De que forma?

3) De quais projetos de planejamento destinados ao Estado do Paraná o senhor participou? Dentre eles, quais apresentaram os melhores resultados?

4) Quais as políticas de desenvolvimento regional em vigência no Paraná?

5) Com base em quais indicadores econômicos e sociais essas políticas são elaboradas?

6) Quais os órgãos responsáveis pela elaboração e implantação das políticas?

7) Quais regiões são beneficiadas por essas políticas?

8) Qual a fonte financiadora das políticas de desenvolvimento regional?

9) Como o senhor avalia o desempenho do Governo Estadual na proposição e execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional, especialmente no contexto da mesorregião Sudoeste Paranaense?

10) O que precisa ser melhorado no sistema de governança de políticas públicas de desenvolvimento regional?

11) Na sua opinião, o Governo Estadual possui estratégias de desenvolvimento bem definidas?

12) Há articulação entre as políticas estaduais e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional?

13) O Governo Estadual tem participado dos trabalhos de proposição e implementação da PNDR no Sudoeste do Paraná? Em caso afirmativo, de que forma?

14) Cite um resultado prático da operacionalização da Política Nacional de Desenvolvimento no Sudoeste do Paraná.

15) Cite uma ação do Governo Estadual que pode ser alinhada à PNDR na mesorregião Sudoeste do Paraná.

APÊNDICE F

Roteiro da entrevista realizada com uma ex-presidente do Fórum da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, em 20 de janeiro de 2020.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA – UEL

CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS – CCE

DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS – DGEO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGEO

1) Dados de identificação

Nome completo:

Secretaria:

Função/cargo:

2) Há quanto tempo a senhora acompanha o processo de planejamento do desenvolvimento regional? De que forma?

3) De quais projetos de planejamento participou? Dentre eles, quais apresentaram os melhores resultados?

4) Várias pesquisas e relatórios do Tribunal de Contas apontam que a PNDR não atingiu os resultados esperados. Isso ocorreu, em sua opinião, na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul?

5) Como era realizado o monitoramento dos resultados obtidos pelos projetos e planos implantados pelo Fórum?

6) Cite alguns obstáculos da execução da Política Nacional de Desenvolvimento na mesorregião Sudoeste do Paraná.

7) Quais os principais avanços da execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional na mesorregião Sudoeste do Paraná?

8) Como eram conciliados os interesses privados e coletivos no Fórum?

9) Avalie a participação dos entes federados e da sociedade local na implantação da PNDR no Sudoeste do Paraná.

10) Como a senhora avalia a operacionalização da PNDR no Sudoeste do Paraná?