



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL  
COORDENAÇÃO DE CIÊNCIA POLÍTICA – CCP

John dos Santos Freitas

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO: a experiência das políticas de desenvolvimento regional no Brasil.**

Teresina

2017

John dos Santos Freitas

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO: a experiência das políticas de desenvolvimento regional no Brasil.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado junto ao curso de Bacharelado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí - UFPI para obtenção do título de bacharel em Ciência Política, sob a orientação do Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior.

Teresina

2017

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processamento Técnico

F866e Freitas, John dos Santos.  
Estado e desenvolvimento: a experiência das políticas de desenvolvimento regional no Brasil / John dos Santos Freitas. -- 2017.  
52 f.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Bacharelado em Ciência Política, Teresina, 2017.  
“Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior”.

1. Desenvolvimento Regional. 2. Estado. 3. Desenvolvimento. 4. Políticas Públicas. 5. Desigualdades. I. Freitas, John dos Santos. II. Título.

CDD 338.9

Bibliotecária: Amanda Maria Coelho Vieira Albuquerque – CRB3/1353

John dos Santos Freitas

**ESTADO E DESENVOLVIMENTO: a experiência das políticas de desenvolvimento regional no Brasil.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado junto ao curso de Bacharelado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI) para obtenção do título de bacharel em Ciência Política, sob a orientação do Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior (Orientador)  
Universidade Federal do Piauí – UFPI  
Coordenação de Ciência Política - CCP

---

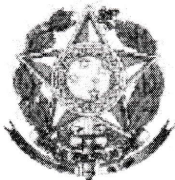
Prof. Msc. Francisco Robert Bandeira Gomes da Silva  
Universidade Federal do Piauí – UFPI  
Coordenação de Ciência Política - CCP

---

Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine  
Universidade Federal do Piauí – UFPI  
Departamento de Ciências Sociais - DCS

Teresina

2017



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

---

## ATA DE APRESENTAÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos vinte e três dias do mês de fevereiro de 2017, às 14:00 horas, em sessão pública na sala de nº: 328, do Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL, da UFPI, na presença da Banca Examinadora presidida pelo Professor Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior - (UFPI) e Composta pelos(as) Examinadores(as):

1 – Professora Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine - UFPI

2 – Professor Me. Francisco Robert Bandeira Gomes da Silva – UFPI

O Aluno: **JOHN DOS SANTOS FREITAS**, Apresentou o Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Ciência Política da UFPI intitulado: **ESTADO E DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL**, como requisito curricular indispensável à integralização de curso. A Banca Examinadora após reunião em sessão reservada deliberou e decidiu pela: Aprovação, com o conceito: 10,0 do referido Trabalho de Conclusão de Curso, divulgando o resultado formalmente ao(a) Aluno(a) e aos demais presentes, e eu na qualidade de Presidente da Banca lavrei a presente ata que será assinada por mim, pelos demais componentes da Banca Examinadora e pelo(s) Aluno(s) Orientado(s).

**Orientador Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior - (UFPI)**  
**Presidente da Banca**

Membro Interno da Banca Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine – UFPI.

Membro Interno da Banca Me. Francisco Robert Bandeira Gomes da Silva – UFPI.

Orientando John dos Santos Freitas.



**TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAÇÃO ELETRÔNICA  
DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO NA BASE DE DADOS DA  
BIBLIOTECA**

**1. Identificação do material bibliográfico:**

Monografia [ ] TCC Artigo

Outro: \_\_\_\_\_

**2. Identificação do Trabalho Científico:**

Curso de Graduação: CIÊNCIA POLÍTICA

Centro: CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CLHL

Autor(a): JOHU DOS SANTOS FREITAS

E-mail (opcional): \_\_\_\_\_

Orientador (a): PROF. DR. RAMUNDO BATISTA DOS SANTOS JR

Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

Membro da banca: PROF. DRA. ADA BEATRIZ MARTINS DOS SANTOS SERAINE

Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

Membro da banca: FRANCISCO ROBERT BANDEIRA GOMES DA SILVA

Instituição: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI

Membro da banca: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Titulação obtida: BACHAREL EM CIÊNCIA POLÍTICA

Data da defesa: 23 / 02 / 2017

Título do trabalho: ESTADO E DESENVOLVIMENTO: A EXPERIÊNCIA DAS  
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL.

**3. Informações de acesso ao documento no formato eletrônico:**

Liberação para publicação:

Total:

Parcial: [ ]. Em caso de publicação parcial especifique a(s) parte(s) ou o(s) capítulos(s) a serem publicados: \_\_\_\_\_

.....

**TERMO DE AUTORIZAÇÃO**

Considerando a portaria nº 360, de 18 de maio de 2022 que dispõe em seu Art. 1º sobre a conversão do acervo acadêmico das instituições de educação superior - IES, pertencentes ao sistema federal de ensino, para o meio digital, autorizo a Universidade Federal do Piauí - UFPI, a disponibilizar gratuitamente sem ressarcimento dos direitos autorais, o texto integral ou parcial da publicação supracitada, de minha autoria, em meio eletrônico, na base dados da biblioteca, no formato especificado\* para fins de leitura, impressão e/ou *download* pela *internet*, a título de divulgação da produção científica gerada pela UFPI a partir desta data.

Local: TERESINA/PI Data: 18 / 03 / 2024

Assinatura do(a) autor(a): John dos Santos Frites

\* **Texto** (PDF); **imagem** (JPG ou GIF); **som** (WAV, MPEG, MP3); **Vídeo** (AVI, QT).

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar um panorama geral das políticas de desenvolvimento regional implementadas no Brasil, bem como apontar os paradigmas utilizados para dar base à estas políticas. O ponto de partida é a construção teórica daquilo que se entende por desenvolvimento. Ainda no âmbito conceitual, tenta-se delinear as visões de Estado e a ação destes quanto ao desenvolvimento das regiões menos favorecidas. No âmbito, histórico e empírico, desmontara-se a construção do que se passou a chamar de *questão regional*. Desde a concepção da questão regional, no Brasil, os paradigmas adotados são os mais variados, de acordo com às épocas e ideias adotadas. Da década de 1930 até 1964, adotou-se uma visão desenvolvimentista, com base na industrialização. De 1964 a 1985, continua o desenvolvimentismo com a característica peculiar da centralização excessiva do regime militar. A partir da década de 1985 até hoje, foram implementados projetos que buscam a sustentabilidade do meio ambiente e por fim, o desenvolvimento global das regiões subdesenvolvidas, com ênfase nos aspectos sociais, econômicos e políticos.

PALAVRAS-CHAVE: Estado – Desenvolvimento – Desenvolvimento Regional – Políticas Públicas - Desigualdades.



## **ABSTRACT**

This work aims to present an overview of regional development policies in Brazil and show the theories behind those policies. The starting point is the theoretical construction of what is meant by development. We try to delineate the visions of State and their actions on the development of the poorest regions. In this historical and empirical context the construction of a regional question has been dismantled. Since the conception of a regional question, we have variations in the paradigms according to the time and ideas. From the 1930s until 1964, a developmentalist view was adopted, based on industrialization. From 1964 to 1985, developmentalism continues with the peculiar characteristic of excessive centralization by military regime. From the decade of 1985 until today, projects that seek the sustainability of environment and, finally, the global development of underdeveloped regions, with emphasis on social, economic and political aspects.

**Keywords:** State. Development; Regional Development; Public Policies; Inequality.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	6
2 A BASE CONCEITUAL E TEÓRICA DE DESENVOLVIMENTO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	8
2.1 A Construção do Conceito de Desenvolvimento .....	8
2.2 Crescimento Econômico e Desenvolvimento Econômico .....	11
2.3 A questão Regional .....	13
2.4 O Desenvolvimento Regional Em Pauta .....	15
3 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO .....	19
3.1 O Estado no Pensamento Liberal .....	20
3.2 O Estado no Pensamento Socialista .....	23
3.3 O Estado no Pensamento Keynesiano .....	27
3.4 O Estado no Pensamento Desenvolvimentista .....	28
3.5 Novas Interpretações sobre a Intervenção do Estado: Peter Evans e Hernando De Sotro	31
4 EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL .....	33
4.1 O Primeiro Governo De Getúlio Vargas E Fase Hídrica Do Desenvolvimento Regional (1930-1945) .....	34
4.2 Segundo Governo de Getúlio Vargas e o Desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek (1945-1964) .....	35
4.3 O Desenvolvimentismo Autoritário e Centralizador (1964-1985) .....	40
4.4 Redemocratização e Governos do Partido dos Trabalhadores (1985-2012) .....	42
5 CONCLUSÃO .....	47
6 REFERÊNCIAS .....	50

## 1 INTRODUÇÃO

A busca pelo desenvolvimento tornou-se, praticamente, objetivo para os Estados Nação em todas as partes do mundo depois do fim da II Guerra Mundial. Essa busca transformou-se de tal forma arraigada que até se fala em direito ao desenvolvimento dos povos. Contudo, atrelada a noção de desenvolvimento repousa a noção de desigualdade. Ao denominar um Estado Nação desenvolvido pressupõe-se que há os não-desenvolvidos, ou subdesenvolvidos. Falar de desenvolvimento pressupõe falar de desigualdades.

Embora o conceito de desenvolvimento não seja unívoco, pode-se entender que para se desenvolver um dado sujeito/grupo parte-se do ponto A e chega-se ao ponto B, tomando como pressuposto que B é diferente de A e que este é superado por aquele. Lançar as bases, portanto, deste desenvolvimento passou a ser a tarefa de vários agentes dentro e fora dos limites nacionais. Sair de uma dada situação e alcançar outra, de forma que se considere uma mudança substancial e não só formal torna-se a partir de então uma necessidade.

No âmbito dos limites internos dos Estados essa situação se repete, o binômio desenvolvimento/desigualdade é uma constante. No Brasil, por exemplo, constituído de proporções continentais, a desigualdade de desenvolvimento é detectada sem muito esforço. Dessa forma, ao falar de políticas de desenvolvimento regional, pretende-se justamente superar a antinomia do binômio desenvolvimento/desigualdade. “As políticas de desenvolvimento regional entram nesse contexto como mecanismos de cooperação vertical nos arranjos federativos, com o intuito de combater as assimetrias inter-regionais e trazer estabilidade política ao país” (COLOMBO, 2015, p. 41).

Ao abordar a temática da relação entre Estado e Desenvolvimento, bem como da busca da superação das assimetrias regionais através de políticas públicas, quer-se analisar inicialmente como o governo central percebe a questão regional no Brasil. Neste sentido, o período abordado será a partir de 1930, que no Brasil, começou a discussão sobre as regiões. Antes deste período havia apenas ilhas de exportação com economias voltadas para a fora, conseqüentemente a questão da integração e do desenvolvimento nacional não fazia parte da pauta da Nação.

Dada a realidade dispare das regiões no Brasil e a percepção do governo central destas disparidades, aborda-se a seguinte problemática: qual o papel do Estado no desenvolvimento das regiões mais pobres? De forma mais específica, quais as políticas de desenvolvimento regional e/ou os planos deste tipo de desenvolvimento abordados nas ações de políticas de desenvolvimento nacional elaborados pela União desde a chamada Revolução de 1930?

A hipótese central levantada para a operacionalização desta problemática é que as políticas de desenvolvimento regional elaboradas pelos governos centrais foram insuficientes para a superação das assimetrias regionais. Hipóteses complementares também ajudarão nesta tentativa de análise. Parte-se também para a questão do objetivo de várias políticas focalizadas para desenvolvimento regional que foram implantadas somente para a acomodação de interesses de grupos regionais. Também a incapacidade da União, seja por incompetência técnica, seja financeira, de coordenar as políticas elaboradas, ocasionando a sobreposição a ação simultânea de várias políticas focalizadas.

Na primeira parte deste trabalho a intenção é de formatar o processo de composição da base conceitual de desenvolvimento e demais conceitos trabalhados nesta empreitada, tais como crescimento e regionalismo, por exemplo. Não é só uma tentativa de delimitar o tema sobre o qual se quer falar, é, antes de tudo a tentativa de clarificar a matiz de desenvolvimento sobre o qual se analisar, bem como se deu o seu processo de formação e suas influências epistêmico-sistemáticas.

Na segunda parte, apresenta-se uma base teórica a respeito da relação entre desenvolvimento e Estado, isto é, faz a tentativa de responder à pergunta básica desta problemática: qual o papel do Estado no desenvolvimento uma Nação e/ou de uma região? A proposta é se ater algumas matrizes teóricas de pensamento que vai desde os mais conhecidos e arraigados na literatura como as correntes de pensamento do liberalismo e do marxismo; E outros menos difundidos como o desenvolvimentismo Cepalino e de autores como Peter Evans e Hernando de Soto, que refazem a discussão sobre a orientação no Estado do desenvolvimento de uma Nação.

Na terceira parte, buscar-se-á fazer o mapeado das políticas de desenvolvimento regional mais relevantes contidas nos documentos oficiais do governo, seja dentro dos planos de desenvolvimento regionais, sejam políticas autônomas. Este mapeamento será norteado por períodos para facilitar a didática do estudo: a) Primeiro Governo De Getúlio Vargas E Fase Hídrica Do Desenvolvimento Regional (1930-1945); b) Segundo Governo de Getúlio Vargas e o Desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek (1945-1964); c) O Desenvolvimentismo Autoritário e Centralizador (1964-1985); d) Redemocratização e Governos do Partido dos Trabalhadores (1985-2012).

## **2 A BASE CONCEITUAL E TEÓRICA DE DESENVOLVIMENTO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

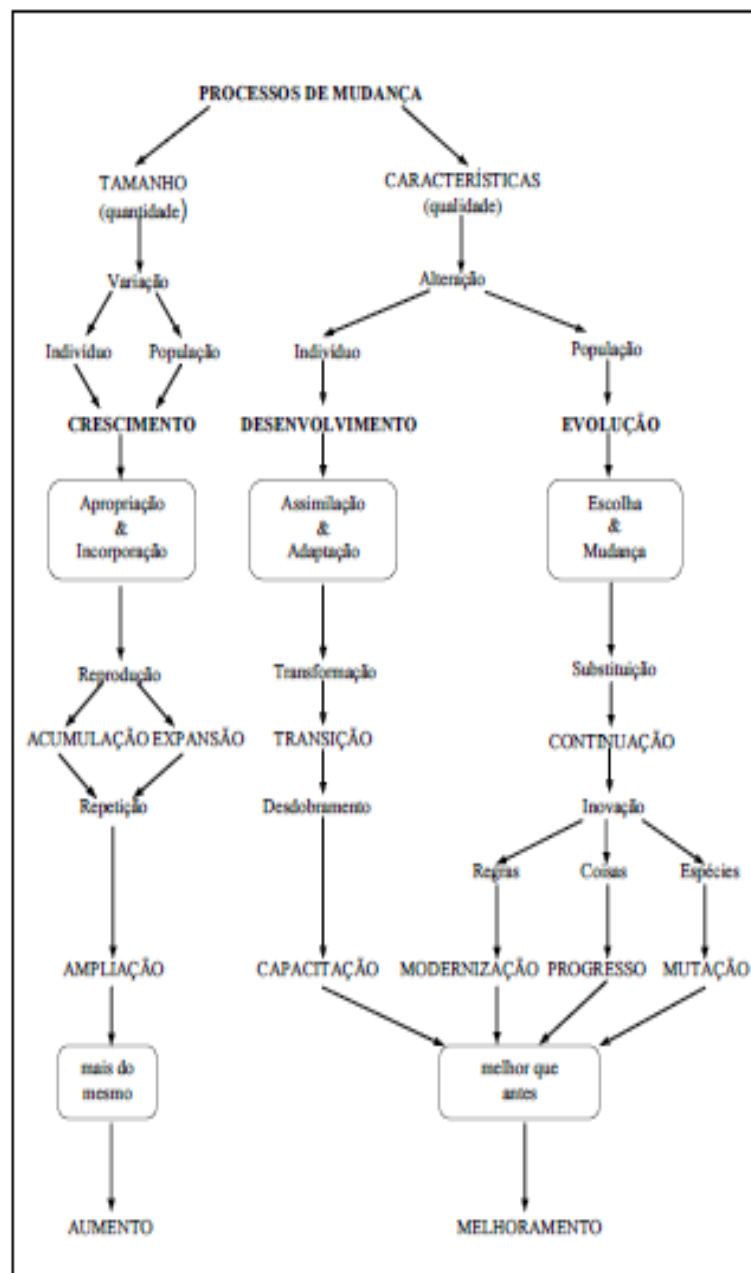
Entender as bases conceituais e teóricas de um tema é de suma importância para sua composição. Os pressupostos epistemológicos e a raiz filosófica dos conceitos instrumentalizados em um trabalho devem ser esclarecidos e delineados. Neste sentido, quando se fala em conceitos como desenvolvimento e crescimento, por exemplo, deve-se ater à característica polifônica destas conceituações, bem como na distinção e semelhanças entre conceitos que, na maioria das vezes, são tomados como sinônimos bem aproximados. Embora, nesse caso, e na forma como será abordado neste trabalho, os dois conceitos estejam bem aproximados, é crucial a distinção entre eles.

Portanto, esta parte do trabalho consistirá na tentativa de esclarecer as raízes conceituais de desenvolvimento e suas adjetivações: econômico, regional entre outras; e esclarecer o campo de pesquisa sobre os quais está empreitada irá se ater. Nisto, buscar-se-á fazer a distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico; delinear a problemática da questão regional no Brasil; trançar o campo de estudos sobre desenvolvimento regional em escala mundial; e, no mesmo sentido, entender esta problemática do desenvolvimento regional em questões locais, em específico a nível nacional.

### **2.1 A Construção do Conceito de Desenvolvimento**

Para desenvolver uma digressão a respeito do conceito desenvolvimento é necessário esclarecer o seu caráter não consensual de formulação e o uso desse conceito. Nas palavras de Siedenberg, “desenvolvimento continua sendo um conceito ambíguo, difuso, ou seja, um conceito cujos contornos não estão nitidamente definidos” (2004, p. 9). Ao mesmo tempo que é muito usado é pouco definido, portanto, isso acarreta várias interpretações daquilo que se pode entender como desenvolvimento.

Ao fazer um estudo sobre a construção epistêmico-sistemático do conceito de desenvolvimento, Siedenberg (2004) aponta as origens do conceito em pauta nas ciências biológicas, em suma, desenvolvimento significa um processo de mudanças. Ressalta, ainda que os conceitos crescimento, desenvolvimento e evolução são distintos entre si e tem suas características próprias que podem ser mesuradas a partir de três fatores: a características de mudança, ao sujeito da mudança e a forma como ocorre a mudança. Para ilustrar, veja a figura 1 elaborada por Siedenberg (2004).



(Fonte: SIEDENBERG, 2004)

Na concepção de Abbagnano, em seu *Dicionário de Filosofia*, afirma que desenvolvimento é “o movimento em direção ao melhor” (2007, p. 241). De toda forma que faz alusão à teoria aristotélica de movimento como precedente deste conceito e como representante moderno a ideia de progresso comtiano. Corroborando a ideia de Siedeberg (2004) das origens nas ciências biológicas, este autor afirma ser o conceito de evolução o sinônimo mais do conceito de desenvolvimento.

Pode-se, de toda forma, delinear o entendimento de construção desse conceito. Retoma-se da antiguidade a teoria do movimento do filósofo Aristóteles, em especial quando o Estagirita

supera a querela entre monismo e mobilismo dos pré-socráticos e apresenta na teoria do ser o momento em que este mesmo ser passa da potência para o ato<sup>1</sup>. Isto é, há um movimento de mudança entre aquilo que pode ser penitencialmente para aquilo que se torna de fato. Neste sentido, esta concepção de desenvolvimento permaneceu pouco modificada até a modernidade. (HELFERIC, 2006)

A filosofia da história elaborado por Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831) contribuiu, também, para a ideia de desenvolvimento dos indivíduos e das nações. O sistema filosófico elaborado por Hegel está eivado da ideia segundo a qual há um sentido na história da humanidade bem como há uma finalidade. Subjaz ao entendimento de sentido e finalidade categoria de determinismo. No pensamento hegeliano, há desenvolvimento necessariamente, isto é, a humanidade passará por etapas de progresso e os fatos históricos são apenas parte do desenvolvimento holístico do espírito absoluto. (ABBAGNAMO, 2007)

Desenvolvimento passa a ser, assim, uma das categorias fundamentais da filosofia hegeliana. Além do fator determinístico desta categoria, há outro fator muito importante no entendimento do uso deste conceito por Hegel, que legará ao mundo sua perspectiva: “o desenvolvimento pressupõe desenvolvimento” (ABBAGNAMO, 2007, p. 241). Isto quer dizer que o desenvolvimento não é um mero processo determinado por fatores externos, antes de tudo, desenvolvimento é “o fim para qual se move e princípio ou causa de si mesmo”. Em outras palavras, é um movimento imanente a si mesmo e não tem em causas externas seu motor. (ABBAGNAMO, 2007, p. 242).

Na modernidade, o que predomina é o entendimento de desenvolvimento como progresso. Auguste Comte (1798-1857) será o maior expoente dessa ideia que sustentará toda a revolução do pensamento na modernidade. Aplica-se tanto os indivíduos como às sociedades, estes passam por estágios previamente estabelecidos onde sempre o estágio posterior é hierarquicamente superior ao estágio anterior. Ainda se concebe o caráter mecanicista e determinista do desenvolvimento. Dessa forma, as nações tenderiam necessariamente, de forma mais lenta ou mais rápida, do estágio inferior para o estágio superior. Características humanas e climáticas influenciariam de forma determinante para esse tipo de desenvolvimento (ARON, 2002).

---

<sup>1</sup> De acordo a teoria aristotélica do movimento, o ser é, e contem em si a possibilidade de ser algo diferente do que é, isto é, a teoria do “ser em ato” e “ser em potência” apresentada para resolver o problema existente entre movimento de Heráclito e permanência de Parmênides.

Neste sentido, as ideias apresentadas são finalistas, providencialistas e substancialistas - Aristóteles, Hegel e Comte – estas ideias irão influenciar escolas da economia política e da Ciência Política, dentre elas, os fisiocratas e o posteriormente continuar a fazer parte da base epistêmica deste conceito. Portanto, por mais que sejam épocas diferentes e pensadores distintos, a base epistêmica do conceito de desenvolvimento vem sempre acompanhada destas características que, de certa forma, faz parte ainda do que se entende contemporaneamente sobre desenvolvimento.

## **2.2 Crescimento Econômico e Desenvolvimento Econômico**

Em economia, quando se fala em teoria do crescimento econômico e do desenvolvimento econômico, foge-se do imediatismo e de medidas tomadas que tenham uma resposta a curto prazo. Pensar a economia de um país ou de uma região com prazos mais alargados é mais adequado à teoria do crescimento e do desenvolvimento econômico, de certo modo, medidas que a longo prazo possa propiciar um crescimento autossustentado e equilibrado. (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008, p. 255)

Dito isto, parte-se para o primeiro pressuposto conceitual, qual seja, crescimento é um conceito diferente de desenvolvimento. Ainda mais, quando se fala de crescimento econômico e desenvolvimento econômico, estes conceitos se distanciam mais ainda, embora de forma qualitativa e não quantitativa. Isto é, falar de crescimento econômico atem-se somente a dados da economia quantificáveis, enquanto que falar de desenvolvimento econômico deve-se levar em consideração, também, os aspectos qualitativos deste crescimento.

Distinção notável entre crescimento e desenvolvimento econômico faz Moreira e Jorge (2009, p.150), estes autores afirmam o que segue:

Uma diferenciação entre os dois conceitos pode ser assim formulada: crescimento econômico implica alteração na taxa de crescimento ou na estrutura da economia, ou ambas. O desenvolvimento econômico significa aumento de produtividade – com repercussões sobre a distribuição e utilização da renda – decorrente de fenômenos de crescimento em setores particulares da economia.

De acordo com a literatura, grosso modo, crescimento econômico é o crescimento contínuo da renda *per capita* ao longo do tempo. Neste sentido, o crescimento econômico é desejável em uma política econômica pelo fato de constituir uma chave importante para o alcance de



patamares de vida mais desejáveis. Constituem causas do crescimento econômico, entre outras, o desenvolvimento da educação e da formação profissional; a implementação de economias de escala; o investimento líquido acrescido ao estoque nacional de capital; e a introdução de novas tecnologias. (SATANLAKE, 1993) Para este autor:

Do ponto de vista do Estado, o crescimento econômico é desejável porque traz consigo um aumento das receitas a partir de uma estrutura dada de taxas de tributação. Significa que se poderão oferecer mais e melhores escolas, hospitais e outros serviços sociais sem que seja necessário recorrer a medidas impopulares, como o aumento da carga fiscal. O crescimento econômico também torna mais fácil (do ponto de vista político) a execução de políticas de distribuição de rendimento que favoreçam os mais pobres. Se o rendimento *per capita* aumentar, uma quota mais do que proporcional do aumento pode ser distribuída pelos grupos de rendimento mais baixos e uma quota menos do que proporcional pode ser destinada aos grupos de maiores rendimentos. (STANLAKE, 1993, p. 709)

Vasconcellos (2011, p. 413) aponta que as fontes do crescimento econômico são:

a) aumento na força de trabalho (quantidade de mão de obra), derivado do crescimento demográfico e da imigração; b) aumento do estoque de capital, ou da capacidade produtiva; c) melhoria na qualidade da mão de obra, por meio de programas de educação treinamento e especialização; d) melhoria tecnológica, que aumenta a eficiência na utilização do estoque de capital; e) eficiência organizacional, ou seja, eficiência na forma como os insumos interagem.

Em contrapartida, “o desenvolvimento econômico é um conceito mais qualitativo, incluindo as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social” (VASCONCELLOS, 2011, p. 412). Isto é, além dos aspectos quantitativos, acompanha aspectos qualitativos; e além, da mudança de caráter conjuntural, há também mudanças de caráter estrutural. Pode-se acrescentar, ainda, de acordo com Sen (2000), em *Desenvolvimento como Liberdade*, a concessão de liberdade aos indivíduos dado suprimento de suas necessidades materiais básicas.

O desenvolvimento de uma nação é percebido pela análise de certos indicadores agregados em três grandes grupos:

1 Vitais a) a expectativa média de vida; b) a mortalidade infantil; c) a morbidade; d) a estrutura etária; e) a taxa de crescimento populacional. 2 Econômicos Dividem-se em: 2.1 Estruturais Relacionam-se a: a) força de trabalho; b) recursos naturais; c) capital; d) estrutura de produção; e) estrutura de distribuição de renda. 2.2 Disponibilidade de bens e serviços. Aí são medidos: a) a renda por pessoa; b) os bens básicos de consumo (alimentos, têxteis, sapatos etc.) c) os bens produtivos ou insumos (aço, energia, cimento etc.) d) os serviços básicos (transportes, estradas, portos etc.); e) os serviços sociais representativos (educação, assistência médica etc.). e finalmente: 3 Sociais São analisadas, nesse campo, as questões relativas a : a) estratificação de classe; b) mobilidade social; c) representação no sistema político; d) participação social; e) sistema de concentração da propriedade. (MOREIRA; JORGE, 2009, p. 151)

Dito isto, crescimento e desenvolvimento são processos diferentes, embora o desenvolvimento pressuponha crescimento. Grosso modo, crescimento se atém a variáveis quantitativas e econômicas apenas, enquanto que o desenvolvimento, como já ressaltado, toma como parâmetro tanto aspectos quantitativos como aspectos qualitativos.

### **2.3 A Questão Regional**

É importante para a compreensão do crescimento e do desenvolvimento, em especial no Brasil, o que se ficou denominado de a “questão regional”. Até o Século XX era inexistente a questão regional, pois o Brasil era composto por ilhas regionais, isto é, regiões ligadas ao exterior e sem interligação infranacional. No Século XX, o fortalecimento do Estado Nação e sua consequente interação entre as regiões ressalta os desequilíbrios regionais existentes. A partir de então, estava posta a questão regional.

Para Araújo (2000, p. 73), há duas fases na constituição da questão regional. A primeira se estende desde os anos 1920 aos anos 1970. Nas palavras da autora:

São anos em que predomina a tendência à concentração. Então, são 50 anos em que a dinâmica regional tem o comando da produção industrial, mas uma produção industrial que tendeu a se localizar, com muita força, numa das regiões do país, a região Sudeste, sobretudo no estado de São Paulo.

Em 1950, emerge com força a questão regional. Neste período, Furtado (Apud, ARAÚJO, 2000) questiona dois pontos da industrialização no Brasil no período Juscelino Kubitscheck e do modo como estavam sendo enfrentados os problemas regionais. Segundo este autor, a

industrialização dos anos 1950 foi ótima para o Brasil, contudo, foi um fator determinante para o aprofundamento das desigualdades regionais, em especial o Nordeste. Do ponto de vista regional, outra afirmação equivocada e difundida é de que a seca era responsável pelos desníveis regionais. “A causa é a estrutura socioeconômica e política montada, há séculos, nessa região. A causa do atraso do Nordeste está na sua formação histórica” (FURTADO, apud ARAÚJO, 2000, p. 76).

A segunda fase do surgimento da questão regional, vai de meados dos anos 1960 a 1990. Um fator importante nessa segunda fase é a desconcentração produtiva no país, isto ocorreu entre 1960 e 1980. Com a concentração atenuada há uma distensão na questão regional. Instalase, portanto, uma tendência à desconcentração, a base agrícola do país começa a se desconcentra e a base industrial também. Vale ressaltar que essa desconcentração se deu por iniciativa do Estado brasileiro, isto é, foram políticas regionais implantadas com a intenção de enfrentar a questão regional no Brasil. Outro fator importante foi a constituição de empresas estatais que atuam de forma localizada como a Vale do Rio Doce e a Petrobrás. (ARAÚJO, 2000)

No entendimento de Araújo (2000), atualmente embora as políticas de modernização da economia tenham sido exitosas, as desigualdades permaneceram, inclusive, desigualdades intrarregionais. A problemática social continuou e nos 1990 foram acentuados dada a mudança do foco do Estado. Foi, nas palavras da autora uma modernização conservadora, de forma que os investimentos foram apropriados pelas elites e ativos importantes para dirimir as desigualdades como terra e educação não chegaram a população. Durante os anos 1990 ainda, o Estado muda o foco do setor produtivo para o setor financeiro e a questão regional é relegada ao segundo plano. (ARAÚJO, 2000).

De modo didático, Araújo (2000) apresenta um quadro da questão regional no Brasil nas constituições brasileira, senão vejamos:

**Quadro 1 - A questão regional nas constituições brasileiras**

Constituição Federal	Artigo(s)	Questão regional	Ação regional	Recursos previstos
1891	-	Ausente	Ausente	Ausente
1934	177	Solução hidráulica	Defesa contra os efeitos da seca	4% da receita tributária da União para financiamento de um plano sistemático e permanente de defesa e assistência contra as secas
1937	-	Ausente	Ausente	Ausente
1946	198; 199	Solução hidráulica e valorização e ocupação da Amazônia	Defesa contra os efeitos da seca e valorização e ocupação da Amazônia	3% por cento da renda tributária da União para aplicação no Nordeste e mesmo valor para aplicação na Amazônia
1967	-	Ausente	Ausente	Ausente
1988	155	Integração econômica e expansão produtiva das regiões "atrasadas"	Ampliar a base econômica das regiões "atrasadas", atraindo para elas capital produtivo	3% do total arrecadado do IR e do IPI para aplicação no setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

Fonte: Constituições Federais do Brasil. Elaboração própria.

## 2.4 O Desenvolvimento Regional em Pauta

Alfred Marshal é considerado o pioneiro dos estudos sobre desenvolvimento regional. Em 1890 em seu livro *Princípios de Economia*, nesta obra o autor estuda as causas que levam a aglomeração das indústrias em algumas regiões específicas na Inglaterra, ao que ele denomina de distritos industriais. Os distritos industriais ingleses que constituem um processo de aglomeração que os colocam em vantagem em relação a outras regiões do país. Também Lênin, neste mesmo período, chega a mesma conclusão de Marshal, na Rússia, isto é, o capitalismo se desenvolve de forma desigual. (REIS; ROTTA, 2012).

Contudo, de forma prática, as políticas de desenvolvimento regional surgem com intento de dirimir assimetrias regionais nos países centrais e depois se expandiram para o mundo. Afirma Tavares (2001):

As políticas de desenvolvimento regional surgiram nos países do ‘centro’, a princípio voltadas para os problemas específicos desses países. Em um segundo momento é que se difundiram em países e em regiões menos desenvolvidas, passando por muitos como filtragens e adaptações, como se constata na clássica concepção do planejamento regional do Nordeste Brasileiro, no final dos anos 1950. (TAVARES, 2001, p.230)

De acordo com Stanlake (1993), no Séc. XX os governos colocam as Políticas Regionais como prioridades em suas gestões. Tomando como caso específico a Inglaterra, o referido autor afirma que as políticas regionais objetam responder a três problemas básicos:

1. Uma concentração excessiva de pessoas em determinadas cidades e centros urbanos.
2. Áreas dominadas por indústrias mais antigas em declínio.
3. Regiões com padrões de vida baixos devido à sua dependência relativa a indústrias extractivas de baixo rendimento, como agricultura, silvicultura e pesca. (STANLAKE, 1993, p. 203)

Apresenta ainda este autor três campos básicos em que as medidas de políticas regionais devem atuar para superar os problemas supracitados:

1. Desenvolvimento das infra-estruturas das áreas mais desfavorecidas, melhorando estradas, caminhos-de-ferro e aeroportos, aumentando o acesso aos combustíveis e à energia e fornecendo o capital social e as comodidades necessárias.
2. Esquemas para aumentar a mobilidade profissional e geográfica de mão-de-obra, para que os trabalhadores possam, mais facilmente, deslocar-se para os novos empregos criados pelas empresas que se implantam em áreas com excedentes de mão-de-obra.
3. Medidas para estimular a expansão industrial e a diversificação em áreas selecionadas, a par de restrições à expansão em áreas mais prósperas e menos povoadas. (STANLAKE, 1993, P. 204)

Em aspectos históricos, a preocupação com a questão do desenvolvimento regional em escala mundial surge, de forma robusta, no período pós-II Guerra. Os países industrializados passam a ter a uma preocupação com o desenvolvimento das nações ditas não-desenvolvidas, ou subdesenvolvidas ou, ainda, os chamados países de terceiro mundo. Influência de forma direta, também, o novo sistema global em formação: a Guerra Fria. Ou seja, a constante disputa entre Capitalismo e Socialismo leva os países “centrais” a preocuparem-se com os chamados países periféricos a fim de trazê-los para dentro de seu sistema ideológico-econômico.

Harry Truman, em 1949 em seu discurso de posse no segundo governo, aponta quatro medidas para a política externa no continente americano, a quarta, conhecida como Ponto IV, era a proposição de um programa de cooperação técnica entre os Estados Unidos e a América Latina. Neste discurso foi utilizado pela primeira vez o conceito subdesenvolvimento para se referir a nações que não tinham atingindo o grau de industrialização de países do “centro” e que viviam em condições humanas precárias.

Fora criada também a Agência de Desenvolvimento Internacional - AID<sup>2</sup> para firmar acordos e cooperações internacionais no sentido de fazer desenvolver as nações subdesenvolvidas. A América Latina e o Brasil foram destinatários dessa nova política de Truman que tinha como pano de fundo a Guerra Fria e combate à expansão do comunismo. A Aliança para o Progresso foi o programa que teve mais repercussão na América Latina. No Brasil, vários acordos de cooperação técnica foram realizados concentrados nas áreas de economia, administração pública, administração orçamentária e financeira, agricultura, recursos minerais, energia nuclear, saúde, educação, transporte entre outros.

Vale ressaltar, também, experiência da União Europeia na tentativa de amenizar os impactos das assimetrias nas variadas regiões europeias. Fora criado, para tanto, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER no intuito de dar suporte aos países estivessem com dificuldades no desenvolvimento. Neste sentido, em escala global, foram criados os chamados órgãos multilaterais com intuito da reconstrução das nações e/ou seu desenvolvimento, pode-se citar, por exemplo, Banco Mundial - BIRD e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Afirma Boisier (1989) sobre a questão do desenvolvimento regional na década de 1950:

Na metade da referida década, em vários países onde o controle do Estado passa às mãos de coalizões progressistas e modernizantes, o desenvolvimento regional e o planejamento dos sistemas regionais nacionais convertem-se numa importante atividade estatal, agora sob o amplo paradigma da “integração nacional”. (BOISIER, 1989, p.589)

Seguindo a forma de pensar o desenvolvimento regional, em específico na América Latina, é criada em 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a Comissão Econômica para América Latino e Caribe – CEPAL. Este órgão foi responsável por pensar a região a que se propôs estudar de forma diferenciada, entender suas especificidades regionais e

---

<sup>2</sup> Sigla em inglês de Agency for International Devenlopment.

propor caminhos para o desenvolvimento para os países da América Latina e do Caribe. Raul Prebisch e Celso Furtado foram seus maiores expoentes. Esta escola de pensamento propôs o método histórico estruturalista e a teoria da dependência legados aos profissionais e acadêmicos que passaram a pensar o desenvolvimento na América Latina. (BIELSCHOWSKY, 2000).

No Brasil, o maior expoente do desenvolvimento regional foi Celso Furtado. A partir do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste - GTDN, colocou em pauta, especificamente a questão regional do Nordeste brasileira. O caráter específico das causas estruturais e históricas do atraso socioeconômico do Nordeste em relação ao sudeste brasileiro bem como o questionamento do mito de que as secas eram os principais responsáveis pelo atraso nordestino. Em 1958 o GTDN foi transformado em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) que posteriormente daria vida à SUDENE. Neste sentido, a reflexão sobre a problemática regional no Nordeste torna-se prática governamental.

No sentido de dar mais atenção às assimetrias regionais, foram criadas agências estatais e bancos específicos para estas funções. O Banco da Amazônia – BASA foi criado em 1942 com o nome de Banco de Crédito da Borracha e, posteriormente, em 1966 como BASA; O Banco do Nordeste do Brasil – BNB foi criado em 1952. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, criado no ano de 1959 foi o substituto do GTDN e do CODENO dando continuidade aos trabalhos iniciados nesses colegiados. Também é exemplo de agência de desenvolvimento a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM criada em 1966, com intuito de dar incentivos fiscais e atrair o capital privado nacional e estrangeiro.

Desde então, tanto em escala mundial como em escala local, o desenvolvimento desigual do capital nas diferentes regiões tornou-se uma preocupação permanente. O que importa, portanto, é que o desenvolvimento regional não saiu mais de pauta, tanto nos círculos políticos e econômicos quanto no meio acadêmico. A questão da equalização dos recursos e da qualidade de vida em regiões subnacionais passaram a ressoar o paradigma da integração nacional sendo importante até para a segurança nacional e manutenção do estado-nação. Portanto, isto denota que a problemática do desenvolvimento regional, embora com algumas oscilações, é de suma importância e veio para ficar.

### **3 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO**

Na discussão a respeito do desenvolvimento e das políticas de desenvolvimento regional um ponto é sempre presente: a intervenção ou não do Estado no desenvolvimento socioeconômico, seja em escala nacional e/ou regional. Das interpretações mais liberais às mais intervencionistas, o estado está presente nem que seja para regular ou no papel de guarda noturno. A intervenção do Estado na economia esteve sempre presente na história do capitalismo, embora, a intensidade e as formas tenham variado ao longo do tempo. Essa questão teve no plano teórico seus defensores e críticos que, sob os mais variados argumentos, procuraram justificar sua posição favorável ou contrária a essa intervenção estatal. (CORAZZA, 1985)

Neste sentido, esta parte do trabalho pretende apresentar algumas escolas de pensamento que tratam da intervenção do Estado na economia bem como no desenvolvimento econômico. Para tanto, apresentar-se-á as ideias do Liberalismo; do Socialismo; do Keynesianismo; do Desenvolvimentismo, em especial o Estruturalismo Cepalino; do Nacional-Desenvolvimentismo sustentando pelo ISEB, no Brasil, na década de 1950; e, por fim, algumas ideias contemporâneas a respeito do papel do Estado na economia, como os trabalhos de Peter Evans e Hernando de Soto, que visam dar nova roupagem ao Estado e seu papel no desenvolvimento.

Neste âmbito, deve-se conceber Estado e economia não como entidades separadas e autônomas, mas ligadas por laços internos, isto implica uma determinada concepção de economia e, conseqüentemente, uma determinada concepção de Estado. (CORAZZA, 1985) Portanto, cada visão de mundo dada por um conjunto de pensamento significa uma perspectiva diferenciada de entender o Estado, suas instituições, e sua relação com o desenvolvimento da sociedade.

Há uma vasta literatura nesse campo de pesquisa, os variados matizes de cada uma das escolas de pensamento e o escopo deste trabalho não permite a sumarização completa das ideias do pensamento econômico e político sobre a intervenção do Estado no desenvolvimento de uma região. De toda forma, ao abordar escolas de pensamento tão variadas e ao mesmo tempo complementares, têm-se conhecimento mínimo necessário para entender, posteriormente, as políticas de desenvolvimento regional e o motor para suas elaborações e implementação.



### 3.1 O Estado no Pensamento Liberal

O liberalismo tem posição clara em relação à intervenção do Estado na economia e no desenvolvimento de uma região: o Estado não deve intervir. O mercado deve ser capaz de, por conta própria, criar as condições de crescimento e desenvolvimento, superando, neste sentido, as lacunas de produção e consumo. Embora não se tenha notado um Estado *puramente* liberal, as ideias de *mão invisível* do mercado e *Estado mínimo* sempre entram na baila das discussões até os dias atuais.

O Estado na perspectiva liberal tem como um de seus fundamentos a garantia de direitos individuais propalados pela concepção de direito natural. Isto é, o Estado surge e existe, só e somente só, para garantir direitos e liberdades individuais de forma que estas liberdades são o limite do Estado. A mesma instituição que de alguma forma interfere na vida privada dos indivíduos, é a que deve garantir um espaço livre para a ação individual. Nesta feita, não cabe ao Estado decidir sobre a vida econômica da sociedade.

Hugon (2009), afirma que as doutrinas econômicas liberais surgem a partir e para responder três problemas: o da falta de caráter técnico/científico para a ação econômica; a intervenção excessiva do Estado; e a subordinação do indivíduo ao Estado. Segue a resposta apresentada por este autor para essas problemáticas, formulada em fins do século XVII:

A necessidade de se buscar, de modo científico, a explicação dos fenômenos econômicos [...]; a necessidade de reagir contra a abusiva regulamentação [...]; e, finalmente, [...] ergue-se contra a opressão do indivíduo e põe em evidência as vantagens de interesse pessoal. (HUGON, 2009, p. 88)

Neste sentido, surgiram vários autores que deram respostas aos problemas surgidos nesse período. Diante do surgimento do Estado Nacional com todas as suas prerrogativas e diante também do crescimento econômico, com a Revolução Industrial, a afirmação do mercado e do indivíduo torna-se fator importante para o pensamento liberal clássico. Apresentar-se-á, portanto, uma síntese das ideias de François Quesnay, Adam Smith, David Ricardo e John Stuart Mill.

Os fisiocratas constituem a primeira escola de pensamento econômico organizada e sistematizada. Foi figura principal neste período François Quesnay (1694-1774) com o seu *Quadro Econômico*. Essa escola de pensamento apresentou as ideias de ordem natural e ordem providencial que, em suma, a ordem natural seria a organização natural das coisas e das profissões dentro de um organismo econômico; e a ordem providencial, seria a vontade de Deus

manifesta nas coisas e na ordem natural. No âmbito político, os fisiocratas defendiam o governo absolutista, pois tratava da vontade de Deus, manifesta no soberano. (HUGON, 2009).

Para Quesnay, havia três classes: a) a classe produtiva - os arrendatários capitalistas, assalariados agrícolas, os servos e os pequenos proprietários rurais; b) a classe dos proprietários - soberano, possuidores de terra e dizimeiros; e a c) classe estéril - os agentes econômicos urbanos. O trabalho agrícola é o único produtivo e o principal personagem dessa produção é o arrendatário capitalista. (FEIJÓ, 2007) Neste sentido, no governo da natureza dos fisiocratas, o Estado deve interferir o mínimo na produção, e deve, portanto, intervir contra tudo que impeça que o arrendatário capitalista cumpra sua vocação natural, porque é de suas riquezas que nascerá o lucro líquido das nações.

Adam Smith (1723-1790) é um dos pensadores mais importante para o liberalismo econômico. A ciência econômica, a partir deste autor, assume o objetivo de indicar a maneira como deve o Estado agir para promover o aumento da riqueza. Riqueza, para Smith, é poder. Este autor concebe uma sociedade harmoniosa que segue seu curso natural e tem na *mão invisível* de forma que fará a incidência dos interesses individuais com os interesses sociais. Não é função do Estado intervir para o aumento da riqueza nacional, são fatores de aumento desta riqueza, antes de tudo, a divisão do trabalho e a acumulação do capital. (MATIAS-PEREIRA, 2015).

Ao Estado cabe apenas três deveres: segurança, justiça e obras públicas. Em uma sociedade real, a função do estado é dirimir os conflitos. Ao lado da visão harmoniosa da sociedade, Smith deixa aparecer em sua obra a visão da sociedade real, dividida em classes, com interesses divergentes, cada uma lutando para fazer prevalecer o seu. O Estado assume um papel relevante no sentido de impedir que esses conflitos prejudiquem o desenvolvimento da acumulação de capital. (FEIJÓ, 2007).

Dito isto, há duas importantes conclusões de Smith sobre o papel do Estado em relação às atividades econômicas: primeiro, a capacidade superior do indivíduo em dirigir os negócios em relação ao Estado; segundo, seria impossível, além de desnecessário, a um estadista manter o controle de toda a atividade econômica. (CORAZZA, 1985) O desenvolvimento da riqueza nacional possui um curso natural que o governo deve respeitar.

Ou seja, a naturalidade do mercado não pode ter a interferência de um agente artificial como Estado. Todo o sistema, e aqui se fala da interferência do Estado na ordem natural do

mercado, que procura direcionar o crescimento do capital através de estímulos extraordinários ou através de restrições, na realidade, age contra o objetivo que deseja alcançar. Assim, em vez de acelerar, contribui para o retardamento do desenvolvimento da riqueza social. (CORAZZA, 1985).

David Ricardo (1772-1823) é outro pensador que defendia as ideias liberais. Ele era um *bulionista* que defendia o padrão-ouro como elemento eficaz para a estabilidade de preços. A respeito deste autor: “Ricardo revela por completo seu estilo: alto nível de abstração, bom domínio da lógica e no uso de raciocínio dedutivo, grande rigor científico e capacidade de abstração; em que pese o pouco uso de material empírico”. (FEIJÓ, 2007, p.156).

A teoria econômica de David Ricardo constitui a representação formal de uma economia essencialmente capitalista, dotada de leis de funcionamento e de mecanismos automáticos de regulação que, aparentemente, abrem pouco espaço para a ação de Estado. Nessa trama e nessas contradições é que se abre o espaço para o Estado. Apesar de ter aceito a *Lei de Say* que garante a ausência de crises, na sua teoria a taxa de lucro que impulsiona o sistema tende sempre a cair, apontando no horizonte o estado estacionário. Ricardo reconhece que a liberdade de comércio não beneficia a todos igualmente e que a introdução de novas máquinas prejudica os trabalhadores. (CORAZZA, 1985, p. 41)

John Stuart Mill (1806-1873), em relação ao papel do Estado na economia, seu pensamento vacila entre uma condenação ao *laissez-faire* doutrinário e a desconfiança da intervenção estatal. O resultado é uma combinação de princípios liberais e de reforma social. A abertura de um espaço teórico para a intervenção estatal na concepção das leis que regem a distribuição da riqueza e a defesa da impossibilidade de se poder fixar um limite teórico para a intervenção do Estado.

Há, além desses dois pontos, a negação do princípio fundamental do liberalismo, ou seja, que a defesa do interesse individual terá sempre como resultado um maior benefício social. Mill estabelece uma distinção entre o caráter das leis da produção e o das leis da distribuição da riqueza, sem perceber a unidade que representam. A produção está sujeita a determinadas condições físicas de seus fatores. No momento em que Mill afirma que cabe à sociedade decidir como deve ser feita a distribuição da riqueza, de acordo com as regras que julgar convenientes, ele está estabelecendo critérios sociais e políticos para a intervenção do Estado. (FEIJÓ, 2007).

A questão mais importante que Mill levanta diz respeito à impossibilidade de se fixarem os limites da intervenção governamental. Embora o seu pensamento represente uma mudança considerável no sentido de conferir um espaço teórico amplo para a intervenção estatal,

fazendo-a depender não mais de leis econômicas inelutáveis, mas sim da conveniência social. “No que se refere à distribuição de riqueza, ele considera que as leis da distribuição dependem da vontade humana. [...] A distribuição é ‘obra exclusiva do homem’, que ‘pode pô-las à disposição de quem quiser e nas condições que mais lhe convenha’”. (REALE; ANTISERI, 2007, p.322).

Neste sentido, embora tenha afastado a doutrinação do princípio básico do *laissez-faire*, que tornava desnecessária a ação estatal, porque o benefício social era produto do maior benefício individual, o seu pensamento não deixa de representar uma mistura de liberalismo e intervenção, fruto talvez de seu ecletismo teórico.

Se, por um lado, Mill não exclui a interferência do governo na vida econômica da comunidade como impossível ou indesejável em princípio, por outro restringiria essas interferências à área da distribuição de bens, excluindo a área de produção de bens por regida por leis da natureza. Embora mais tarde tenha chegado a se considerar um tanto socialista, também expressou um temor na extensão do controle social sobre a vida econômica. Empregando a individualidade, a liberdade e o progresso da sociedade com seus padrões, reconheceu a vantagem da interferência governamental “não autoritária” sob forma de fornecimento de conselhos e informações e a competição com iniciativa privada, onde houvesse perigo de monopólio. (STRAUSS; CROPSEY, 2013, p.715-716)

### **3.2 O Estado no Pensamento Socialista**

O socialismo é outra forma de conceber a relação Estado/Sociedade/Desenvolvimento. São muitas as linhas de pensamento socialista que remontam à antiguidade grega, por exemplo a *República* de Platão. Temas como igualdade, liberdade e propriedade privada são recorrentes neste conjunto de ideias. Grosso modo, o socialismo é uma reação ao individualismo e à não intervenção do Estado na economia. Apresenta, dessa maneira, uma fundamentação doutrinal da intervenção do Estado na economia e uma estrutura de produção e repartição igualitária.

O princípio que baseia essa doutrina é o da propriedade coletiva dos instrumentos materiais de produção. O capital das empresas, ao contrário do capitalismo, não é propriedade privada, mas pertence à coletividade representada pelo Estado. O desejo coletivo de alcançar níveis elevados de bem-estar econômico e social conjugado com o estímulo do progresso para a economia devem ser os objetivos. As decisões sobre a produção não são decididas pelo administrador de empresa, mas fazem parte das metas estabelecidas no planejamento governamental.

De acordo com Abbagnano o socialismo tem duas significações principais, um *lato senso* outro *stricto senso*:

Uma significação mais ampla, designando, em geral, qualquer doutrina que defenda ou preconize a reorganização da sociedade em bases coletivistas. Refere-se a esse significado a distinção feita por Marx e Engels entre socialismo utópico, para o qual a sociedade socialista é um ideal que não leva em conta as vias ou os modos de realizá-la, e o socialismo científico, que, sem apresentar qualquer ideal, prevê o advento inevitável da sociedade socialista com base nas próprias leis que determinam o desenvolvimento da sociedade capitalista. (ABBAGNANO, 2007, p.912)

De forma mais específica o socialismo significa:

Em sentido mais restrito, entendem-se por socialismo as correntes coletivistas que se distinguem do comunismo e se opõem a ele, enquanto: a) excluem a necessidade da ditadura do proletariado; b) excluem que tal ditadura possa ser exercida, em nome do proletariado, por qualquer partido político; c) excluem a diferença radical, que se observa nos países de regime comunista, entre a qualidade de vida da elite dirigente e a da maioria dos cidadãos; d) excluem a subordinação da vida cultural às exigências do partido, à vontade de seus dirigentes; e) exigem respeito às regras do método democrático. (ABBAGNANO, 2007, p. 912).

Portanto, faz sentido entender o socialismo nestas duas perspectivas, quais sejam, a de crítica externa de uma forma de pensamento que prega o individualismo e a propriedade privada como bases da sociedade; e de uma crítica interna à própria possibilidade de implantação de uma sociedade socialista que tem como base a igualdade e o bem-estar social. Embora nem sempre os pensamentos sejam convergentes, segue a summa de alguns dos principais pensadores socialistas.

Claude Henri de Saint-Simon fora um dos mais significativos pensadores do socialismo francês, denominado socialismo utópico. Pregava, dentre outras coisas, que a ciência e a técnica deveriam ser a base da nova sociedade que deveria ser inaugurado no lugar do *Ancien Regime*, essas novas bases deveriam substituir a religião e a política que pouco ou nada contribuía, no entender deste autor, para o desenvolvimento das sociedades. A nova sociedade sobre a qual Saint-Simon se referiu era a sociedade industrial que vivia seu advento. (REALE; ANTISERI, 2007).

Neste sentido, a história está em constante progresso, contudo, é um progresso não linear constituído por períodos orgânicos e períodos críticos. É inevitável que o progresso ocorra, de acordo com Saint-Simon. O período da Idade Média, no entendimento deste autor, foi um período orgânico conduzido pelo conhecimento teológico e pelo poder eclesiástico. Esse

período entrou em crise, e agora cabe aos cientistas e aos industriais conduzirem a sociedade à um novo período orgânico da sociedade industrial moderna.

Saint-Simon e seus discípulos desenvolveram firme campanha contra o parasitismo e a injustiça; e, para favorecer a justiça, insistiram na ideia de eliminar a propriedade privada, revogar o direito de herança (de modo a abolir 'o acaso do nascimento') e planejar a economia, tanto a agrária como a industrial. (REALE; ANTISERI, 2007, p. 178)

Pierre-Joseph Proudhon é outro representante do socialismo, contudo, de um matize diferente. Coloca-se contrário tanto à propriedade privada como ao comunismo, que consiste na eliminação total da estrutura de classe e do Estado. O socialismo deste pensador é considerado como conservador ou burguês. Faz a afirmativa de que apenas o trabalho é a única fonte de valor. Em resposta ao que é a propriedade privada, o autor responde: a propriedade é furto. Porque o capitalista se apropria do valor do trabalho coletivo. Contra a propriedade que assegura renda sem trabalho. A propriedade é justificada apenas quando condição de liberdade.

“Se todos os meios de produção são colocados nas mãos do Estado, então a liberdade dos indivíduos é limitada até o ponto do sufocamento, aumentando a desigualdade social ao invés de diminuí-la” (REALE, 2007, p. 182) O estado torna-se proprietário não só dos meios de produção, mas também dos cidadãos. Os operários devem ser os proprietários dos meios de produção. Ou seja, retirar a propriedade das mãos do capitalista e colocá-la aos cuidados do Estado, significa apenas a mudança de senhorio a quem o cidadão irá obedecer.

Paralelamente, o Estado consistirá na reunião de muitos grupos, diversos por natureza e por objeto, formados cada qual para o exercício de função especial e a criação de produto particular, reunidos sob uma lei comum e interesse idêntico. Esses grupos se limitam reciprocamente no poder e, desse modo, garantem a justiça e a liberdade: a liberdade em relação ao superpoder de um grupo ou do Estado e a justiça contra a apropriação capitalista do trabalho dos operários. (REALE; ANTISERI, 2007, p.183)

No entender de Proudhon, a moeda é garantia do lucro. Quando as relações de troca são feitas com moedas, o valor atribuído ao produto pode ser diferente do que de fato vale, facilitando, dessa forma, o lucro sem trabalho. Deveriam ser eliminadas todas as formas de fonte de renda sem trabalho. Para ajudar neste objetivo, o autor propõe um banco de trocas de mercadoria, bem como, propõe ainda uma fonte de crédito cooperativo, uma espécie de crédito mútuo. (REALE; ANTISERI, 2007)

Para iniciar as reflexões de Marx sobre o Estado e a Sociedade Civil, deve-se entender sua crítica ao sistema dialético de Hegel. A crítica consistia na acusação de que Hegel havia

subvertido a ordem do desenvolvimento das coisas. Ou seja, em palavras hegelianas, a Sociedade Civil era subjugada pelo Espírito Absoluto, este é que dava existência aquela. Os indivíduos reais não são produto de um ser abstrato universal, mas são concretos e reais e deles dependem as relações de produção.

Senão vejamos:

Em [...] *Princípios da Filosofia do Direito*, Hegel buscou apresentar o Estado como a materialização do interesse geral da sociedade. [...] Marx rejeita tais pretensões em sua *Crítica da filosofia do direito de Hegel* sob a alegação de que o Estado, na vida real, não representa o interesse geral (...). (BOTTOMORE, 2001, p. 134)

Marx inaugura, dessa forma, o socialismo científico. O Estado para esse pensador não é uma realidade idealizada misticamente, sem levar em consideração as relações de produção existentes na sociedade.

Totalmente ao contrário do que ocorre na filosofia alemã, que desce do céu à terra, aqui se ascende da terra ao céu. Ou, em outras palavras: não se parte daquilo que os homens dizem, imaginam ou representam, e tampouco dos homens pensados, imaginados e representados [...]; parte-se dos homens realmente ativos e, a partir de seu processo de vida real, expõe-se também o desenvolvimento dos reflexos ideológicos e dos ecos do processo de vida. (MARX; ENGELS, 1986, p. 37)

O capital e a propriedade privada para Marx são objetos de exploração da classe trabalhadora. A propriedade privada não é algo natural e a sua manutenção indica a expropriação do trabalhador dos meios de produção. “A realidade, diz Marx, é que o capital é ‘a propriedade privada dos produtores do trabalho alheio’. A propriedade privada é fato que deriva da alienação do trabalho humano” (REALE, 2007, p. 189).

Portanto, o Estado para Marx é:

Como o Estado é a forma na qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado e adquirem através dele uma forma política. (MARX; ENGELS, 1986, p. 98)

Dadas estas proposições, o Estado moderno é entendido como a condição fundamental da reprodução da ordem burguesa. A exploração do trabalhador e garantida através do aparato estatal colocado a serviço dos dominadores sobre seus dominados. Portanto, faz necessário, embora tendo que passar por um período de dominação da classe trabalhadora, a eliminação do Estado. Ou seja, necessariamente, o desenvolvimento das sociedades morenas se completaram

o fim do Estado Moderno e o advento do comunismo, antevendo da socialização dos meios de produção e do lucro.

Esclarece-se, portanto, a necessidade da intervenção estatal na socialização do lucro:

A intervenção do Estado adquire assim um sentido preciso, já que tende a socializar, isto é, a impor a toda sociedade civil o peso da valorização exclusiva do setor econômico mais desenvolvido. (BOBBIO, 1998, p. 405)

### **3.3 O Estado no Pensamento Keynesiano**

A teoria econômica de John Maynard Keynes corresponde a uma teoria monetária da produção que advoga em favor da ação estatal como mecanismo de estabilização de uma economia essencialmente instável, tendente ao desemprego e a crises cíclicas. O Estado assume uma importância vital, e sua ação é apontada na teoria keynesiana em dois sentidos: o controle monetário e a socialização dos investimentos. No centro da visão deste autor sobre o capitalismo, estão a instabilidade interior do sistema capitalista e a incapacidade de auto regulação.

A *Lei de Say*, que estava na base da visão clássica do capitalismo, implica a impossibilidade da crise e do desemprego. Keynes, no entanto, via no desemprego um dos maiores males e um problema permanente do sistema. Ao contrário da visão clássica, a crise é uma ameaça permanente. Keynes vê a crise como um momento do desenvolvimento cíclico da economia capitalista. A instabilidade cíclica implica que o sistema percorra uma trajetória oscilante, que inclui as fases de expansão e crise, depressão e recuperação. (FEIJÓ, 2007).

Em todo caso, o capitalismo na visão de Keynes é um sistema em que a acumulação de capital não está governada pelas decisões de poupar, mas pelas decisões de investir. As decisões de investir é que dão força ao motor do desenvolvimento do sistema. O investimento é quem conduz todo o sistema, mas há uma dificuldade: é extremamente instável, pois depende da expectativa de lucro, e não há nada que assegure sua estabilidade.

Keynes apresenta então o paradoxo da parcimônia, em que a contenção do consumo e o aumento da poupança, em vez de serem benéficos, podem ser danosos ao capitalismo, pois a renda poupada deixa de gerar emprego, esfria a economia e aprofunda a crise. O jogo das forças econômicas deveria então ser suplementado pela ação do Estado e o dispêndio ser estimulado em momento de depressão econômica. (FEIJÓ, 2007, p. 466).

Além do elemento econômico-monetário de instabilidade do sistema capitalista, a visão de Keynes contém um outro elemento que é de origem político-social. Ele diz respeito à fragilidade



da organização social capitalista. Com a crise e o desemprego, surge a possibilidade de que a organização social se rompa. O fortalecimento dos sindicatos de trabalhadores e a consequente alteração da correlação de forças constituem-se no elemento político da instabilidade. Tanto um como outro fazem parte da visão keynesiana do capitalismo. (CORAZZA, 1985).

A socialização, do investimento só representa uma saída para o capital ao nível de sua dinâmica se implicar alguma forma de tornar o capital menos abundante. Do contrário, a intervenção do Estado será mero paliativo. Sobre a intervenção do Estado na economia, o pensamento keynesiano segue da seguinte forma:

A razão primeira da intervenção do Estado na "organização direta", ou "socialização dos investimentos", está na incerteza, na falta de garantias ou mesmo na incapacidade de os investimentos privados manterem-se num patamar elevado, sem grandes oscilações, de tal maneira a assegurarem um nível de pleno emprego. (CORAZZA, 1985, p. 90).

A defesa que Keynes faz da intervenção do Estado na economia significa o fim da política do *laissez-faire*, mas não do individualismo como filosofia política e econômica. Como a ação individual não possui essa capacidade de prover o interesse social, Keynes propõe a ação estatal, não como negação da iniciativa individual, mas como condição mesma de sua sobrevivência. Estado e livre iniciativa não se opõem, mas se complementam.

### **3.4 O Estado no Pensamento Desenvolvimentista**

A Comissão Econômica para América Latina e do Caribe (Cepal) fora criada em 1948, foi projeto do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). A comissão teve como missão entender as características socioeconômicas da América Latina e posteriormente pensar e planejar o desenvolvimento desta região a longo prazo. Os trabalhos desenvolvidos no âmbito da comissão ficaram conhecidos como estruturalismo. Seus maiores expoentes foram Raúl Prebisch e Celso Furtado.

Colistete, de forma sintética, fala o que é o desenvolvimentismo Cepalino:

Esse conjunto de proposições teóricas e de políticas econômicas deu substância ao que passou a ser chamado de desenvolvimentismo cepalino, referindo-se o termo às teses dos autores da CEPAL que propunham que a industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano. (2001, p. 21)

O binômio Centro/Periferia faz parte do fulcro da teoria cepalina para entender o não desenvolvimento dos países latino americanos. Segundo o pensamento da CEPAL, há dois acontecimentos diferentes, um foi a Revolução Industrial e o conseqüente desenvolvimento dos países do centro; outro é o desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos. O último não é fase integrante do primeiro. Portanto, com este novo pressuposto, busca-se entender fora do modelo da modernização o que impede o desenvolvimento das nações pobres.

A América Latina, de acordo análise cepalina, tem uma economia subdesenvolvida caracterizada pela falta de diversificação produtiva centrada no setor primário-exportador. A saída desta situação seria a diversificação industrial e aumento da produtividade via inovação técnica. “Para os cepalinos, a superação do subdesenvolvimento exigia uma estratégia de industrialização coordenada pelo Estado.” (IVO, 2013, p. 45)

A teoria do desenvolvimento de Prebisch e da Cepal consistiu em uma análise do padrão de transformação que ocorria na periferia do sistema capitalista na região latino-americana. Tal processo era visto como distinto da experiência histórica vivida pelos países desenvolvidos, que tinham passado pela revolução industrial. A metodologia comparativa entre as economias avançadas e atrasadas buscava identificar e diagnosticar os problemas que impediam a transformação das economias periféricas, e não descrever um processo ideal de evolução. [...] Assim, o subdesenvolvimento passou a ser analisado como um processo histórico autônomo, e não um etapa pela qual tenha passado as economias desenvolvidas, como defendia a a-histórica teoria da modernização. (IVO, 2013, p. 45-46)

Resumidamente Bielschowsky apresenta as etapas do pensamento Cepalino:

Como se verá mais adiante, elas acompanham de perto a evolução histórica da região latino-americana. a) Origens e anos 1950: industrialização; b) anos 1960: “reformas para desobstruir a industrialização”; c) anos 1970: reorientação dos “estilos” de desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora; d) anos 1980: superação do problema do endividamento externo, via “ajuste com crescimento”; e) anos de 1990: transformação produtiva com equidade. (BIESCHOWSKY, 2000, p. 18, grifos do autor)

Tomados pelo espírito de desenvolvimento impulsionado pelo Estado, fora pensado e criado o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Este centro de estudos foi formado claramente para pensar o desenvolvimento do Brasil:

O ISEB tem por finalidade o estudo, o ensino e a divulgação das ciências sociais, notadamente da sociologia, da história, da economia e da política, especialmente para o fim de aplicar as categorias e os dados dessas ciências à análise e à compreensão crítica da realidade brasileira, visando à elaboração de instrumentos teóricos que permitam o incentivo e a promoção do desenvolvimento nacional. (BRASIL, 1955)

As ideias desenvolvidas no âmbito desta instituição faziam parte de uma corrente de pensamento predominante no Brasil nos anos 1950-60. Um tripé de ideias elaboradas desde a década de 1930 conduzia o Brasil à época: o desenvolvimento alavancado pelo Estado, com utilização de capital estrangeiro, em consórcio com o empresariado nacional de forma a conduzir a industrialização modernizadora no Brasil. Ressalta-se que o ISEB era parte dessas ideias e tinha sua existência imbricada com o governo à época.

Inicialmente conhecidos como o Grupo de Itatiaia era um grupo de intelectuais e burocratas dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo que se reuniam para pensar o Brasil. Esses encontros se deram nos primeiros anos da década de 1950 e dentre seus membros destaca-se, entre outros, Hélio Jaguaribe e Guerreiro Ramos. Depois cria-se o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP); e, finalmente, em 1955, no Governo de Café Filho, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), com o decreto Nº 37.608, de 14 de julho de 1955. Em 1958, depois um cisma interno, os intelectuais isebianos se dispersam e o instituto tem seu declínio. (TOLEDO, 1997)

Quanto ao conceito de desenvolvimento pensando pelo ISEB, Bresser-Pereira (2004) afirma:

No pensamento do ISEB havia um conceito de desenvolvimento que tomava emprestadas ideias de Marx, de Schumpeter, e do estruturalismo latino-americano de Raul Prebisch e Celso Furtado, sem, entretanto, preocupar-se em ser fiel a qualquer uma destas visões. **O desenvolvimento é um processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico através do qual a renda por habitante, ou, mais precisamente, os padrões de vida da população aumentam de forma sustentada.** (p. 55, grifo nosso)

Na base do pensamento isebianos um nacionalismo não radical ou chamado de nacionalismo patriótico. Este nacionalismo tem em mente um pacto nacional-populista que une a burguesia industrial, os trabalhadores, os técnicos do Estado e a parte da oligarquia favorável à substituição de importação. O empresariado industrial teria papel de protagonismo nesse processo. Contudo, o desenvolvimento tem como ator principal **p** Estado e é fruto de planejamento e estratégia. Portanto,

Podemos, assim, completar o conceito de desenvolvimento do ISEB: é o processo de acumulação de capital, incorporação de progresso técnico, e elevação dos padrões de vida da população de um país, que se inicia com uma revolução capitalista e nacional; é o processo de crescimento sustentado da renda dos habitantes de um país sob a liderança estratégica do Estado nacional e tendo como principais atores os empresários nacionais. O desenvolvimento é nacional porque se realiza nos quadros de cada estado nacional, sob a égide de instituições definidas e garantidas pelo Estado. (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 57-58)

### **3.5 Novas Interpretações sobre a Intervenção do Estado: Peter Evans e Hernando De Soto.**

Ultimamente volta à baila as discussões sobre qual o papel das instituições no desenvolvimento das sociedades. Esquecer o papel que exerce estas instituições, em especial o Estado, é pretender não compreender de forma global. Neste sentido, traz-se à discussão a ideia de dois autores contemporâneos que são importantes no entendimento deste tema. São eles o sociólogo Peter Evans e o economista Hernando de Soto.

Autor importante no entendimento do papel do Estado no desenvolvimento das nações é Peter Evans (1993; 2004). Levanta o questionamento se o aparelho estatal faz parte do problema ou da solução para estabilização dos países. Para Peter Evans (1993), a saída está em transformá-lo, de problema em solução, levando em consideração os ambientes internos – estrutura corporativa – e externo – estrutura social – dos Estados. E conclui: “transformar o Estado de problema em solução desse ser um item central em qualquer agenda política para o Terceiro Mundo”. (EVANS, 1993, p. 18)

No entendimento de Evans (2004) há três tipos de comportamento do Estado: a) predatórios; b) intermediários; c) desenvolvimentistas. Como exemplo de Estado Predatório é Zaire, hoje República Democrática do Congo; de Estados Desenvolvimentistas Japão, Coreia e Taiwan; de Estados intermediários, o Brasil e a Índia. A chave para o sucesso seria, portanto, a associação de um aparelho burocrático altamente desenvolvido com os atores privados. Esta união geraria o que ele chama de Autonomia Inserida, ideal para o desenvolvimento dos países; e foi constatado nos países desenvolvimentistas. (2004)

Não se entenda desenvolvimentista como exclusivamente o conceito corriqueiro de intervenção do Estado na economia. Para Evans (1993;2004) um Estado desenvolvimentista é aquele capaz de ter um aparelho estatal autônomo, desenvolver uma coerência corporativa entre os burocratas, conseguir o insulamento burocrático na certa; e fazer a inserção do aparelho estatal na sociedade de forma estratégica. Os Estados Predatórios seriam, portanto, incapazes de ter uma autonomia inserida e praticariam um absolutismo incoerente. Já os Estados Intermediários, são caracterizados por uma autonomia inserida de forma parcial, concentrando bolsões de excelência burocrática em algumas áreas.

Hernando de Soto, em sua obra *O mistério do Capital*, também apresentou uma visão da possibilidade do desenvolvimento nas nações subdesenvolvidas e o papel do Estado neste

processo. A pergunta este economista faz é seguinte: por que o Capitalismo se desenvolve em algumas regiões e em outras não? Para iniciar, De Soto, não aceita as explicações dadas até então para o subdesenvolvimento dos países. Considera todas elas evadas de preconceito, seja territorial, seja racial, seja cultural, dentre outras.

Em suma, De Soto afirma que o fracasso do desenvolvimento em várias regiões do mundo é produto do fracasso das leis e das instituições de cada país. A estrutura jurídica e de gestão dos países subdesenvolvidos acaba levando a maior parte da população à informalidade. Neste sentido, maior parte da população que produz é jogado para fora da formalidade e os países pobres acabam não conhecendo sua riqueza, que ele chama de capital escondido, e não o utilizando para gerar mais riquezas. (DE SOTO, 2001)

Todo seu exercício visa demonstrar, portanto, que o combate ao subdesenvolvimento deve passar, necessariamente, por uma mudança na forma como esses países lidam institucionalmente com sua população mais pobre. Informalidade é diferente de pobreza. Empiria: quais os procedimentos que devem ser feitas para abertura de um negócio. E as perdas por não estar formalmente em atividade: por exemplo o financiamento. Capitalização do patrimônio. Garantias trabalhistas. Propina aos agentes públicos, título de propriedade e utilizar a propriedade para obter crédito. (DE SOTO, 2001).

## **4 EXPERIÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL**

A década de 1930 foi decisiva para a questão regional no Brasil e a alerta da União com as regiões menos desenvolvidas. Embora as teoria e ações do desenvolvimento só fossem ter repercussão após a II Guerra Mundial e massivamente a partir dos anos 1950, é a partir de 1930 que, no Brasil, começasse a entender o país como um território constituído de regiões. Antes disso, a perspectiva socioeconômica era de ilhas de exportação a partir da monocultura, inicialmente da cana de açúcar e depois do café.

Em meados de 1930, a II Revolução Industrial já estava em vias de conclusão nos países centrais, enquanto isso, no Brasil, ainda subsistia uma economia predominantemente primário-exportadora, centrada no sudeste do país, com a cultura do café. Depois da revolução de 1930, em os revolucionários defendiam uma nação menos ilhada e fragmentada e buscaram um sentimento nacional para unir todo o território, surge a questão regional, em especial a distinção entre Norte e Sul do país. Havia uma metade do país desenvolvida e em vias de industrialização e outra metade do país que sofriam as intemperes sociais e climáticas.

Essas assimetrias regionais perduram até os dias atuais. Nas palavras de Colombo:

O federalismo brasileiro abarca grandes diferenças socioeconômicas entre os blocos econômicos que compõem o território brasileiro. Desse modo, é considerado assimétrico em relação a essas condições, sendo possível verificar expressivas desigualdades entre as regiões que formam o bloco Norte e Nordeste e o restante da Federação. (COLOMBO, 2015, p.34-35).

Na terceira parte deste trabalho busca-se fazer um levantamento das ideias, planejamentos e ações mais importantes na temática do desenvolvimento regional. Isto é, como a União preocupava com as assimetrias regionais e se havia interesse ou não de superá-las. Não será feita uma sumarização de todos os atos do governo federal, contudo, aqueles que tiveram mais relevância e impactos para o desenvolvimento regional serão aqui sintetizados.

No sentido de tornar este trabalho sistemático, faz uma divisão apenas pedagógica em quatro períodos de atuação do governo federal nas regiões. Não que tenha havido mudanças bruscas das formas de ver o problema regional, antes, porém, esta divisão servirá para situar o leitor. Os momentos são: a) 1930-1945: compreende a Revolução de 1930 até o fim do Estado Novo; b) 1945-1964: situa-se o segundo momento democrático do Brasil, ressalva-se o segundo governo de Vargas e o governo JK; c) 1964-1985: compreende o período do Regime Militar; d) 1985-2016: compreende o terceiro período democrático no Brasil, em especial os governos do Partido dos Trabalhadores.

#### **4.1 O Primeiro Governo De Getúlio Vargas E Fase Hídrica Do Desenvolvimento Regional (1930-1945)**

Após a Revolução de 1930, a constituição regional no Brasil muda ao longo dos anos de forma significativa. De Estado Federal/Oligárquico para um Estado Nacional/Centralizado. Essa característica se torna importante para o presente estudo porque é a visão da nação sobre as suas regiões menos desenvolvidas e as suas ações de combate a estas assimetrias que são os objetos de pesquisa deste trabalho. Isto é, o que antes eram problemas locais tornam-se problemas nacionais.

Os anos 30 foram paradigmáticos para a compreensão da intervenção estatal nas questões federativas e também nas tentativas de conter o avanço das desigualdades regionais. [...] A partir da década de 30 ocorreu um alargamento do poder do Governo Federal em detrimento do poder das oligarquias regionais, principalmente no que diz respeito capacidade de influenciar o governo central. Foi um período caracterizado também pela grande centralização político-institucional, que tinha por finalidade o controle do poder central sobre as esferas federadas. (COLOMBO, 2015, p. 49).

A primeira fase de preocupação do governo federal com os problemas regionais é, antes de tudo, humanitária. Isto se dá por conta da tentativa de combater as intempéries causadas anualmente pela escassez de chuvas. Esta fase é também denominada fase hidráulica, cria-se a Inspeção de Obras Contra as Secas em 1909 que perdurará durante muito tempo. Daí em diante, esta inspeção irá se ocupar de buscar soluções, emergências e a médio e longo prazo para as condições de flagelação, fome e mortes não se repetam.

Em 1932, pela primeira vez a intervenção do Estado brasileiro em período de seca no semiárido cearense ocorreu de forma coordenada e centralizada. Ou seja, antes havia a discussão se a seca era ou não um problema da União. Muitas opiniões foram dadas a respeito, dentre elas as de que não era possível uma reversão dos agravantes da seca, a consideração da inabilidade e preguiça da população em trabalhar soluções e, também, a de que o problema da seca não era apenas climático, mas social. O que ocorre é depois da Revolução de 1930, o regionalismo tornou-se mais presente e a presença do Governo Central nas regiões era um pressuposto do novo governo. (CAMPOS, 2014).

Na data de 1934, fora destinado um fundo constitucional para auxiliar os flagelados do Norte. Previsto na Constituição Brasileira de 1934, 4% da receita tributária da União para o combate às secas. Esta receita foi administrada pelo Instituto Federal de Obras contra as Secas - IFOCS, fundado em 1909 como Inspeção de Obras contra as Secas e desde 1945, Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS. (COLOMBO, 2015).

Ainda nesse período aventou-se a possibilidade de transposição do Rio São Francisco ao Rio Jaguaribe, no Ceará, contudo, essa possibilidade encontrava impedimentos técnicos e financeiros para sua execução. Outra solução, foi a açudagem. À época foi o que se mostrou mais viável de execução.

Durante todo esse período do governo Vargas chama atenção a sua assessoria econômica:

A assessoria era, em sua maioria, composta por nordestinos e os trabalhos elaborados por ela assentavam-se em alguns pontos principais: a crítica à política de obras públicas no combate às secas e a relevância que se passava a dar fatores econômicos na análise dos problemas do Nordeste; a importância atribuída ao financiamento, sobretudo o financiamento público de médio e longo prazos como indutor do desenvolvimento; a crença na prática de planejamento como instrumento capaz de promover o desenvolvimento da região nordestina, sob a orientação do Estado e a percepção da desvantagem do Nordeste no processo de desenvolvimento nacional dada a sua condição de exportador de produtos primários e consumidor de produtos industrializados de outras regiões do país. (COLOMBO, 2015, p. 54).

Portanto, percebe-se que a questão regional nesse período se concentra praticamente em uma região do país, a recém concebida região Nordeste. Especificamente, trabalha a questão da seca e toma medidas pontuais e socorro às vítimas das tragédias naturais que incidem na região. Nisto, há uma ausência de um planejamento a longo prazo, para o enfrentamento do problema da seca e de estratégias de convivência nas regiões afetadas. As ações resumiam-se, praticamente, na tentativa de manter a segurança das cidades e diminuir a mortalidade da população afetada.

#### **4.2 Segundo Governo de Getúlio Vargas e o Desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek (1945-1964).**

Com a derrubada do Estado Novo é implantado o segundo período de regime democrático no Brasil. Dá-se início também o que vai ser conhecido como a fase planejadora do desenvolvimento regional tendo como base o desenvolvimentismo. Isto é, o governo central supera as medidas apenas emergências de combate à seca e evolui para um novo patamar de conhecimento sobre as regiões, em especial o Nordeste. Partem do pressuposto de Celso Furtado que o problema do Nordeste não é a seca, mas o subdesenvolvimento.

Neste sentido, o Nordeste continua sendo a maior preocupação regional da União. São criadas várias instituições na região, outras são transformadas e obras de infraestrutura são implantadas para que economicamente o Nordeste superasse a sua condição de pobreza. Em 1945, o Instituto de Obras contra as Secas é transformado em Departamento Nacional de Obras



contra as Secas – DNOCS, tem como missão, levar o carma nordestino à cabo, isto é, dirimir os impactos das estiagens nesta região e ajudar à população a conviver com o Semiárido.

Vale ressaltar que em 1946, com a promulgação da constituição de 1946, 3% da renda tributária da União deveria ser empregado para áreas atingidas pela seca. Isso significa que os problemas emergenciais da seca, teriam sua, agora, sua própria fonte de financiamento e a elaboração de estratégias e instrumentos para a superação das intempéries ambientais, poderiam ser planejadas com dotação de recursos já garantidas constitucionalmente. Essa discussão do financiamento para ações de desenvolvimento voga até a atualidade.

Entretanto, apenas a partir dos anos de 1950 é que a questão regional, especificamente a questão nordestina, é tratada com olhos diferentes. Isso se deve ao esforço de uma gama de pesquisadores que tentaram entender o Nordeste além da seca. Dentre estes destaca-se Celso Furtado. Senão vejamos:

Somente com Celso Furtado, nos anos 50 do século passado, a questão nordestina começou a ser enfrentada de maneira integral, não se limitando apenas à superação dos efeitos da seca. Com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), se buscou a formulação de um projeto de desenvolvimento para o Nordeste vinculado ao projeto de desenvolvimento do próprio país. A proposta de criação de um organismo regional para planejar o desenvolvimento da região, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) enfrentou forte resistência das elites locais, prejudicando seu funcionamento. A estratégia então adotada focalizou a industrialização e a adoção de incentivos fiscais. Seu modelo, entretanto, serviu para a criação de órgãos similares em outras regiões do país, a Amazônia e o Centro-Oeste. (LEITE, 2011, p. 2).

Isto é, a década de 1950 pode ser considerada o ápice das políticas de desenvolvimento regional. Embora, apenas focalizada em tentativa de industrialização e de incentivos fiscais, foi o período em que a questão regional veio para dentro do governo central e fez parte da pauta constantemente, em especial no governo de Juscelino Kubitschek.

Fator importante no início deste período foi a criação de instituições com o intuito de especificamente trabalhar a questão do desenvolvimento regional. Neste sentido em 1952, foi criado e instalado no Nordeste o Banco do Nordeste do Brasil - BNB, com sede no Ceará, com a criação do BNB também surgiu o Escritório Técnico de Estudos sobre o Nordeste – ETENE. O ETENE passou a ser um órgão de produção de conhecimento sobre a realidade nordestina. Desta maneira, as políticas de desenvolvimento regional para esta região ganharam um colaborador estratégico para pensar soluções regionais.

A criação do BNB é o limiar da mudança de paradigma no tratamento da questão regional nordestina. Se, portanto, da fase hidráulica para a fase planejadora. Como afirma Colombo (2015, p. 59):

Diante de tal cenário foi criado em 1952 o Banco do Nordeste do Brasil – BNB, sendo a primeira agência estatal no Nordeste e considerada de ação política intervencionista e desenvolvimentista. [...] A própria mensagem de Getúlio Vargas, quando da criação do BNB, reflete a importância que o órgão teria a partir de então para o desenvolvimento regional (...) [...] O BNB inaugurou uma nova fase da intervenção do Estado no Nordeste, conhecida como “fase planejadora”, em substituição à “fase hidráulica”, que atacava somente o problema das secas desconsiderando um planejamento regional.

Ainda em 1953 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia que depois seria transformada em SUDAM. Ou seja, a questão regional começa a alargar seus horizontes para o Norte e depois para o Centro-Oeste. Entretanto, centrava-se, ainda, no Nordeste, os maiores esforços de mudança das assimetrias regionais. Desde aí, a discussão feita sobre as assimetrias regionais incluem, até hoje, as regiões Norte, Centro Oeste, e parte da região Sul, ou seja, percebeu-se que o problema regional do Brasil não era apenas o Nordeste.

Três pontos são importantes ressaltar na primeira metade dos anos 1950, quais sejam: 1) a institucionalização das regiões do Brasil; 2) a preocupação com a representação no congresso nacional; 3) a garantia de fundos para o tratamento das políticas regionais. Sobre o segundo governo de Vargas, diz-se:

É inegável, porém, a contribuição de Getúlio Vargas para a questão nordestina ocupasse a agenda governamental. [...] Em primeiro lugar oficializou a região por meio da divisão regional brasileira... [...] Pela via constitucional, Vargas garantiu tanto a sobre-representação dos estados menos populosos no legislativo quanto a destinação de uma porcentagem da renda tributária da União para o controle das secas. Pelo lado institucional, Vargas criou instituições como o BNB.” (COLOMBO, 2015, p.60).

Com a chegada de Juscelino Kubitschek ao poder em 1956 há novo período inaugurado no Brasil. Esse governo expressará o ápice do desenvolvimentismo e da industrialização. O Brasil dos “50 anos em 5”, da industrialização, do desenvolvimento continuava desigual. Por isso, para compensar os efeitos concentradores do crescimento industrial no Centro-Sul alternativas foram pensadas para o Nordeste. Incentivos fiscais foram estabelecidos para o Nordeste, tendo Celso Furtado assumido a Superintendência do Desenvolvimento dessa região, a Sudene.

Um dado importante é a participação de intelectuais e burocratas no governo de JK. O Instituto Brasileiro de Estudos Superiores - ISEB é constituído durante a primeira metade da

década de 1950 e na segunda metade desta mesma década, é institucionalizado pelo governo e tem grande repercussão e participação nos planos elaborados. Portadores de um princípio desenvolvimentista, vão pensar o Brasil a partir desta perspectiva da indução do crescimento via Estado. (TOLEDO, 1997).

Como parte da compensação de políticas para o desenvolvimento regional, em especial o Nordeste, em 1956 Juscelino Kubitschek constitui o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, coordenado por Celso Furtado, advindo da CEPAL. O documento produzido por esse ficou intitulado de *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. O GTDN foi instituído pelo decreto nº 40.554 de 14 de dezembro de 1956. Sobre o objeto e os resultados do GTDN:

Em outras palavras, o estudo buscava explicar por que razões uma crise de produção, que para o conjunto da região não chega a ser de grande magnitude, assume aspectos sociais tão graves. Este é um dos méritos do relatório do GTDN que ofereceu uma visão bem abrangente, identificando os problemas da região Nordeste, promovendo meios e estratégias de superá-los. É aí que reside o fundamento da concepção de uma política de desenvolvimento regional para o nordeste, como nunca antes planejado. (COLOMBO, 2015, p. 68).

Ainda sobre o GTDN e seu relatório, concluíram que:

Os objetivos principais contidos no relatório do GTDN eram: 1) criação de um centro de expansão manufatureira no Nordeste; 2) transformação da economia agrícola da faixa úmida, para garantir adequada oferta de alimentos nos centros urbanos; 3) transformação progressiva da economia nas zonas semiáridas para torna-las mais resistentes à seca; 4) deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste pela incorporação de terras úmidas do Maranhão à economia regional. (COLOMBO, 2015, 69).

Um dos resultados do GTDN foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Nordeste – CODENO, no ano de 1958. Celso Furtado esteve à frente desse conselho e expressava a necessidade de instituições sólidas que dotasse o Estado de capacidade suficiente para propor alternativas para superar o problema das desigualdades. Como velhos problemas nunca foram resolvidos, 1958 foi um ano de grande seca que, de certa forma, estimulou a criação do CODENO.

A maior contribuição do governo de Kubitschek para o desenvolvimento regional ainda estava por vir. Em maio de 1959, em Pernambuco, realizam o Seminário para o Desenvolvimento Econômico do Nordeste. O problema do desenvolvimento regional foi debatido por cientistas, técnicos, políticos e empresários. Cria-se, portanto, neste mesmo ano a

Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene, com a Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, que tem como primeiro superintendente o advogado Celso Furtado.

As finalidades dessa nova instituição estão expressas na lei de implantação:

Art 2º A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste tem por finalidades: a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor; d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste. (BRASIL, 1959, Artigo 2º).

O I Plano Diretor da SUDENE apresenta as preocupações básicas desta instituição em meio as realidades que se encontravam e ao espírito de desenvolvimento que pairava sobre o país:

1) a responsabilidade da SUDENE em propor diretrizes de uma política de desenvolvimento regional que subordinaria os investimentos federais no Nordeste; 2) a necessidade da Superintendência realizar reformas administrativas que permitissem aumentar a eficiência dos investimentos públicos; 3) a necessidade de ela realizar, ao mesmo tempo, os investimentos públicos e também coordenar a administração dos incentivos à iniciativa privada. ” (COLOMBO, 2015, p. 100)

O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste continuou sendo o grande balizador das políticas que o sucederam. A própria SUDENE foi, por assim dizer, fruto das ideias elaboradas no GTDN. Neste sentido, os pontos básicos de ação da SUDENE, expressados em seu Plano Diretor. Vejamos:

a) implantação de uma moderna infraestrutura de serviços básicos para estimular a economia regional; b) reestruturar a economia rural por meio uma melhor utilização da terra na zona úmida, um aproveitamento profundo das possibilidades de irrigação e criação, na caatinga, de uma economia mais resistente à seca; c) mobilização de todos os incentivos fiscais e financeiros para: consolidar o parque manufatureiro, implantando indústrias de base com grande potencial germinativo capazes de integrar a estrutura industrial e recuperar as indústrias tradicionais; d) orientação dos movimentos de população, colonizando ou povoando terras subutilizadas na zona úmida, particularmente no Maranhão e no Sul da Bahia; e) reformulação da política de aproveitamento dos recursos hídricos; f) levantamentos intensivos e sistemáticos dos recursos da região e adaptação da tecnologia, com vistas ao aproveitamento mais econômico desses recursos. (COLOMBO, 2015, p. 100-101).

A SUDENE certamente foi o órgão do governo que teve mais repercussão na questão regional. Outrossim, foram criados organismos de desenvolvimento regional em outras regiões. A questão regional toma proporções maiores e começa a pensar novas regiões. O interior do país começa a ser pensado também. Por exemplo, em 1953 foi criada a Superintendência do

Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA. Em 1956 a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do país – SPVERFSP. E em 1961 criou-se a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste – CODECO.

Portanto, esse período foi o ponto de inflexão entra a visão do Nordeste apenas como problema da seca, para um problema mais global. Faz parte do entendimento de Celso Furtado, ator que esteve sempre presente nas decisões deste período, que o problema do Nordeste não é a seca, mas o subdesenvolvimento. Embora, subdesenvolvimento andassem juntos, o problema desta região não se reduz apenas ao problema hídrico. Neste sentido, há a transição da fase hidráulica para a fase planejadora. Também, é um ponto importante desse período o alargamento da visão do problema regional, além do Nordeste há outras regiões que merecem atenção do governo central como Norte, Centro Oeste e as regiões de fronteira.

### **4.3 O Desenvolvimentismo Autoritário e Centralizador (1964-1985)**

Ao final do governo de Juscelino Kubitschek instalou-se um período de instabilidade no país. O presidente eleito, Jânio Quadros renunciou depois de 7 meses de governo, seu vice, que foi eleito separadamente, João Goulart, também não conseguiu se estabilizar o seu governo, até que em 31 de março de 1964 fora implantado um novo golpe no Brasil, desta vez, liderado pelos militares. Feito isto, as decisões do país se tornaram mais centralizadas e a preocupação regional resumia-se apenas à unidade e segurança nacional.

Havia então a preocupação com a industrialização do país e do desenvolvimento da Nação. Contudo, desenvolver a nação não significava dirimir as desigualdades regionais, regiões historicamente beneficiadas, continuaram o seu processo de industrialização, enquanto as regiões subdesenvolvidas a atenção era pouco ou não existia. “Os planos regionais de desenvolvimento passaram a ser apêndices dos planos nacionais e deixaram de ser aprovados pelo congresso.” (COLOMBO, 2015, p. 122).

Embora muitos programas tenham sido pensados nesse período, nenhum deles apontavam para o desenvolvimento regional de forma global e a longo prazo. Por exemplo, foram implantados o Programa de Integração Nacional – PIN; Programa de Redistribuição de Terras e Incentivos à Agricultura do Norte e Nordeste – PROTERRA; Programa Especial para o Vale do São Francisco – PROVALE. Ministérios também foram criados com o intento do desenvolvimento regional, contudo, mais preocupados com segurança nacional, foram eles: Ministério Extraordinário para Cooperação dos Organismos Regionais – MECOR; e o Ministério do Interior – MINTER.

Em 1967 fora elaborado o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED. Esse programa tinha como intenção a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação. No âmbito regional, ele foi complementado por uma série de planos setoriais ou regionais como o Programa de Integração Nacional - PIN, voltado para o Nordeste e para a Amazônia; o Proterra, visando dar exequibilidade à reforma agrária; o Provale, programação de infraestrutura para o vale do rio São Francisco; o Prodoeste, incentivos para o Centro Oeste. A SUFRAMA, onde foi instituída a Zona Franca de Manaus, também foi criada neste ano. Isto aponta que mais uma vez o desenvolvimento regional passou a ser um assessorio na agenda do governo federal.

Instituições como a Sudene permaneceram, embora, aparelhada pelos militares. Celso Furtado foi para o exílio acusado de comunismo e a diretoria deste órgão foi ocupado por militares. Neste sentido, os planos da Sudene, tiveram que se adequar aos objetivos do governo central. Seguiram-se nesse período, mais seis Planos Diretores, todos nacionais, sendo eles, 3 Planos Regionais de Desenvolvimento - PRD, para os períodos de 1972-74, 1975-79, 1980-85.

No âmbito das políticas regionais propriamente dita, João Paulo dos Reis Velloso, ministro de Estado do Planejamento e Coordenação, foi o encarregado de fazer o I Plano de Desenvolvimento do Nordeste. O objetivo deste plano era incorporar a região Nordeste no desenvolvimento nacional com intuito de criar um polo de desenvolvimento no Nordeste Brasileiro. Com isto, permanece o pensamento que o Nordeste era uma região atrasada e precisava acompanhar o modelo do crescimento nacional. Desconsidera, assim, os modelos de desenvolvimento diferentes e planos diferentes de desenvolvimento no país. (COLOMBO, 2015).

Vale ressaltar o Projeto Sertanejo, implantado depois do período do milagre econômico no Brasil em 1976. Criado através do Decreto-lei: nº 78.299, 23 de agosto de 1976. Grosso modo suas diretrizes eram as seguintes:

O projeto Sertanejo tinha prioridade de atuação nos estados do Piauí, Ceará, Rio grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Pernambuco e Bahia. Os beneficiários do programa foram classificados e então divididos em três estratos, assim definidos: -estrato I – trabalhadores sem-terra; estrato II – pequenos proprietários; estrato III – médios proprietários que disponham de estabelecimentos com área de até 500 hectares, desde que apresentem possibilidade de valorização integrada de suas terras com vistas à obtenção de maior resistência às secas e de utilização de mão de obra e; estrato IV – proprietários de terras com área superior a 500 hectares, cujos projetos, aprovados pela Sudene e pelo Incra, proporcionassem o acesso à terra dos trabalhadores do estrato I e II. (COLOMBO, 2015, p. 134).

Projeto Nordeste foi o último programa do regime militar de “salvação” do Nordeste. Uma série de debates a partir de 1982 foram levantadas, envolviam órgãos como SEPLAN e a SUDENE. Ao fim dos debates elaborado o documento intitulado *Diretrizes para a Ação do Governo Federal e Promoção do Desenvolvimento Rural do Nordeste*. O Projeto Nordeste foi colocado em prática em meados de 1983.

O Projeto Nordeste previa a intensa participação dos governadores, com ações, com ações descentralizadas em cada Estado a fim de engajar estes atores políticos com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural – PAPP. Visava corrigir as distorções dos Programas Especiais anteriormente implantados, retomando os objetivos implantados, retomando os objetivos básicos destes programas e que não haviam sido efetivamente implantados.” (COLOMMBO, 2015, p. 159).

Uma das características negativas desse período é o retorno para a consideração de apenas o problema das secas está no Nordeste e não do subdesenvolvimento como apontou o GTDN de Celso Furtado. O entendimento também de que para regiões diferentes planos e modelos de desenvolvimento diferentes seriam os mais adequados. Contudo, havia apenas um modelo nacional de desenvolvimento e as regiões deviam se adaptar a este.

#### **4.4 Redemocratização e Governos do Partido dos Trabalhadores (1985-2012)**

No ano de 1985 o Brasil entra em seu terceiro período democrático. Neste momento, urge no país a necessidade de estabilidade social, política e econômica. Esse período tem duas fases distintas, uma primeira de ajuste econômico, que embora havendo algumas políticas de desenvolvimento regional, as assimetrias aumentaram; e uma segunda fase, inaugurada como o governo do Partido dos Trabalhadores, com uma preocupação com as assimetrias regionais, não só econômica, mas também social.

No intuito de dar atenção às regiões menos desenvolvidas, entra em foco novamente a região Nordeste como paradigma de concentração de pobreza e necessidade de intervenção do Estado. Nesse sentido o novo governo lança uma política de desenvolvimento para o Nordeste. Dentro do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, em 1986, fica a Sudene responsável por elaborar as diretrizes e ações para esta região. (BRASIL, 1986). Ainda no mesmo governo de Sarney, para os anos 1988-90 foi elaborado o I Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste – I PTDN. Em poucas palavras o PND introduz a questão do desenvolvimento regional:

A política de desenvolvimento social, na medida em que se destina às populações mais pobres, é em essência política de desenvolvimento regional. Contudo, as disparidades de renda entre as regiões são tão agudas que exigem

implantação de projetos específicos. Neste quadro, o combate à pobreza no Nordeste assume características de prioridade absoluta. (BRASIL, 1986, p...)

A década de 1990 foi marcada por uma mudança de paradigma, deixa-se o modelo desenvolvimentista adotado desde a década de 1930 com algumas nuances durante variados períodos e adota-se, de acordo com a agenda de órgãos internacionais, uma agenda de desenvolvimento sustentável. Nesta feita, em 1993 foi apresentado o Projeto Áridas sob a égide do novo paradigma e com a colaboração de órgãos internacionais.

O Projeto Áridas teve como órgão coordenador o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura – IICA e como cooperadores os Governos Federal, Estaduais e Municipais, e a Participação da Sociedade Civil. Foi concebido em Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento em Regiões Semiáridas, em Fortaleza em 1992, confirmado na Rio 92 e fortalecido em conferência realizada em Recife em 1995. (BEEKMAN, 2008).

O Projeto Áridas teve como objetivos a redução da pobreza e a qualidade de vida da população. A sua perspectiva dos problemas regionais, em especial o Nordeste é de que se tratava de uma questão nacional. Visava, portanto, o desenvolvimento econômico, social, cultural e político, além de ter uma agenda de sustentabilidade. Embora estivessem envolvidos na coordenação o governo em escala federal e estadual, a escala municipal era o principal foco de ação deste projeto. Outro aspecto que chama atenção foi a preocupação de envolver a Sociedade Civil no processo de elaboração e implantação das políticas do projeto. (BEEKMAN, 2008).

A Sudene ainda atuava nesse período, de forma que se adequou ao paradigma transposto para o Brasil nessa época. Senão vejamos:

A Sudene neste novo contexto, elaborou juntamente com o PNUD em 1998, o Programa Regional de Desenvolvimento local e sustentável. O programa tinha por objetivo reduzir as desigualdades regionais por meio de estímulo a políticas de desenvolvimento local, ampliando as oportunidades de trabalho e renda. (COLOMBO, 2015, p. 195).

Cabe destacar que os governos da década de 1990 preocuparam-se, em especial de fazer o país ter estabilidade econômico e retomar o crescimento, sob os auspícios dos órgãos internacionais. Logo, as políticas de desenvolvimento regional tornaram-se secundárias dada a dificuldade financeira bem como o planejamento macro para todo o país. Entretanto, ainda fazia parte da agenda do governo programas como os Eixos Nacionais de Integração e



Desenvolvimento, do governo Collor e o Programa Brasil em Ação do governo FHC. Contudo, o desenvolvimento regional sai da pauta principal do governo federal:

O fato é que o desenvolvimento regional não estava na pauta governamental do governo de Fernando Henrique Cardoso. Dois elementos confirmam esta afirmativa: a primeira é que, como já evidenciamos, o desenvolvimento das regiões ficou escondido em meio ao plano plurianual; o que, como também, elucidamos acima, não tratava as assimetrias regionais, mas buscava apenas a integração das regiões, no território. Em segundo lugar, o governo Fernando Henrique não priorizou um planejamento político para o combate às assimetrias federativas, visto que promoveu alterações constates no Ministério da Integração Nacional (que é a instância encarregada as questões regionais). (COLOMBO, 2015, p. 204).

Com a chegada do presidente Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, à presidência é implantado um novo paradigma de desenvolvimento. Nem é retomada a visão desenvolvimentista predominante no Brasil até os anos de 1980, bem como passa longe do novo governo a visão liberal de ajustes da década de 1990. A ordem do Partido Trabalhadores é desenvolver sem esquecer o social. Para tanto, fora composta em 2003 uma equipe de trabalho para pensar e colocar em prática a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. A primeira fase da PNDR vai de 2003, com sua concepção e implantação, em 2007, até 2011 que é o fim do Governo Lula.

O objetivo principal da PNDR de reduzir as desigualdades regionais passou a integrar o planejamento do governo federal e se tornou um dos macro-objetivos do Plano Plurianual (PPA), nos períodos 2004-2007 e 2008-2011. A PNDR teve sua institucionalidade oficializada por meio do Decreto Presidencial nº 6.047, de 22/02/2007. A convergência entre a PNDR e a questão social, prioridade do governo representada pelas políticas sociais de inclusão social e de combate à pobreza, terminou por trazer impactos positivos em termos espaciais. (LEITE, 2011, p. 10).

Institucionalizada em 2007 pelo Decreto nº 6.047/2007. De 2003 a 2007 foi o tempo que se levou para consolidar a proposta da PNDR e conseguir ser aprovada pelo legislativo. Isto aponta, de certa forma que este não é um ponto pacificado em país de dimensões tão grandes quanto as suas desigualdades. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR apresentada no ano de 2003 resgata a temática do desenvolvimento regional, na tentativa de alterar o quadro de passividade diante quando o assunto são as diferenças de desenvolvimento entre as regiões do Brasil. (BRASIL, 2007).

Dentre os objetivos da PNDR, dois se destacam, um é recorrente nas políticas de desenvolvimento regional no Brasil, outro é novidade. O objetivo recorrente: reduzir as desigualdades. O objetivo novo: ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando

as diversidades locais. Neste sentido, a PNDR aponta para o problema sempre recorrente das assimetrias regionais ao tempo que focaliza na diversidade de cada região e suas potencialidades. (BRASIL, 2007).

Quando da formulação da PNDR, a priorização das regiões que seriam atendidas não mais seriam de forma macrorregional. Mas se reconheceu que dentro das macrorregiões há focos de desenvolvimento e de subdesenvolvimento. Logo cada região deveria ser tratada de forma diferenciada. Para elencar essas regiões, foram usadas duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do produto interno bruto (PIB) per capita. O cruzamento das duas variáveis resultou em quatro grupos definidos de regiões: Alta Renda; Dinâmicas; estagnada; e Baixa Renda. No que tange a coordenação dessa política, o governo federal buscou uma colaboração dos órgãos em nível federal, macrorregional e sub-regional, isto é, numa nas três esferas da federação brasileira. (BRASIL, 2007).

Quanto às novidades propostas na PNDR, há dois outros pontos importantes que interessa mencionar. Um deles é a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que permitiria à política contar com uma maior fonte de recursos capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas. A outra é um espaço de discussão permanente que foi a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional que acompanhava a coordenação e a articulação das políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos.

O segundo período desta política, chamada de PNDR II data de início em 2012 com a articulação e execução da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Essa conferência foi precedida de várias conferências locais no intuito de ter uma maior participação da Sociedade Civil tanto na avaliação da PNDR I, como no planejamento da PNDR II. Dentre os objetivos preservados está a sustentação da reversão das desigualdades inter e intrarregionais e criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e aos serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e de moradia.

Ainda foram redefinidas as questões de escala de atuação. Neste sentido ficaram como segue: a) escala macrorregional – regiões de atuação da Sudene, da Sudam e da Sudeco; b) escala intermediária – semiárido e faixa de fronteira; c) regiões integradas de desenvolvimento (RIDES) – entorno de Brasília, de Teresina e de Petrolina e Juazeiro; d) escala sub-regional – mesorregiões definidas pelo Decreto Federal no 6.074/2007, territórios rurais e da cidadania; e) subespaços estratégicos definidos como regiões de programas especiais.

Portanto, esse último período caracterizou-se por três momentos distintos. O primeiro momento de ajuste às políticas de desenvolvimento sustentável modulados por órgãos internacionais. O segundo momento em que as políticas de desenvolvimento regional são jogadas em um patamar periférico, dada a prioridade de ajustes econômicos. O terceiro momento quando o governo federal traz para a agenda central a questão das desigualdades regionais e elabora uma política especificamente de desenvolvimento regional.

## 5 CONCLUSÃO

No Brasil, a construção da ideia de regiões e da necessidade de superação das assimetrias entre elas tem início significativo a partir da década de 1930 e de forma efetiva depois da II Guerra Mundial. Entender que o país foi formado de formas distintas e o desenvolvimento das diversas regiões foi lento e não é linear é importante para a concepção de políticas de desenvolvimento regional. Neste aspecto, levanta-se a discussão do que passou a ser chamado de questão regional, inicialmente focada no Nordeste e depois estendido para todo o território nacional.

Pergunta-se: o objetivo da nação seria apenas o crescimento ou desenvolvimento integral das regiões consideradas não desenvolvidas? Para uma possível resposta a esta pergunta é necessário entender que crescimento é diferente de desenvolvimento, e que o desenvolvimento pressupõe o crescimento. Neste sentido, crescimento implica apenas características quantitativo e desenvolvimento características quantitativas e qualitativas. Durante o período assinalado o Brasil vai oscilar entre políticas como o foco no crescimento e políticas com o foco no desenvolvimento.

Contribui ainda para a elaboração de políticas de desenvolvimento regional a visão que o gestor tem da participação do Estado nesse processo. Estas visões são as mais diversas possíveis, dentre elas o liberalismo que oscila entre a radical ausência do Estado e a presença em serviços básicos. O socialismo que argumenta pela apropriação do total do aparelho estatal dos meios de produção e conseqüentemente do seu papel principal no desenvolvimento das regiões. O Keynesianismo que introduz o Estado na economia, contudo, este não é o detentor dos meios de produção. O desenvolvimentismo que entende o Estado como principal indutor de crescimento e desenvolvimento. E, por fim, novas visões a respeito da participação do Estado, que dependendo da sua forma de participação a nação pode desenvolver ou não.

No âmbito da investigação empírica da ação do Estado no Brasil no que diz respeito às políticas de desenvolvimento regional alguns paradigmas foram predominantes, quais sejam, o desenvolvimentismo, o liberalismo, o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento social. O desenvolvimentismo, ressaltando suas modalidades aplicadas no Brasil, foi o que predominou por mais tempo. De 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas até o fim da Ditadura Militar que se findou em 1985. O entendimento de que o Estado era o principal propulsor do desenvolvimento das regiões era predominante, embora, as vezes apenas como socorro momentâneo às secas, outras vezes com um plano de desenvolvimento sistemático.

Em 1980, o pensamento característico de épocas de crises se sobrepõem, o liberalismo. Portanto, a preocupação do Estado com as regiões menos desenvolvidas é esquecida em nome do crescimento da Nação e do bem de todos. Contudo, o bem de todos significou apenas o bem de alguns e o empobrecimento em massa, bem como leva a exclusão social de maior parte da população que só tem acesso a bens como educação, saúde e moradia, básicos para o desenvolvimento, através da intervenção do Estado. A década de 1990, segue esse paradigma combinado com a questão ambiental com introdução de organismos internacionais no processo.

A década de 2000 representa a inauguração de um novo paradigma nas políticas de desenvolvimento regional no Brasil. O paradigma que irá balizar as políticas de desenvolvimento regional será o do desenvolvimento social. A criação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, especificamente, mostra que a atenção do governo se volta para este ponto. Resgata-se, portanto, os aspectos positivos dos paradigmas anteriores, como a concepção de Celso Furtado do desenvolvimento desigual das regiões e acrescenta um desenvolvimento global incluindo características econômica e social.

A implantação da PNDR se caracterizou especialmente, primeiro pela atenção do governo federal aos problemas regionais, depois por detalhes na sua elaboração e implementação que vale a pena ressaltar. As classificações das áreas de atuação da política foram especificadas de modo sub-regional, isto leva em consideração que nas macrorregiões, por exemplo o Nordeste, há áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas, então, tratar de modo uniforme essas regiões era incorrer em erros anteriores. Outro ponto que vale ressaltar é a criação da Câmara de Desenvolvimento Regional que constituiu o espaço adequado para a participação da sociedade na PNDR.

Embora, tenha sido um modelo novo de enfrentamento da questão regional no Brasil, a PNDR não foi capaz de atingir todos os seus objetivos. Fora criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, contudo, esse fundo nunca foi efetivamente instalado, causando transtornos ao financiamento das ações das PNDR, nesta feita, a implantação das ações dependeria de dotação orçamentária do governo federal. Outro problema pertinente foi a dificuldade de coordenação entre a União e os entes subnacionais que atuaram na PNDR, dada as proporções territoriais do país a dificuldade de um trabalho conjunto e alinhado são dificultados.

Dito isto, percebe que a experiência do das políticas de desenvolvimento regional no Brasil são as mais diversas possíveis. De apenas um atendimento aos flagelados da seca do Nordeste a um programa complexo de atendimento às necessidades regionais do país. Contudo, ainda não foi possível superar as assimetrias regionais de forma satisfatórias. Embora, as taxas de crescimento de regiões como o Nordeste tenham sido iguais ou mais altas que as do País, o desenvolvimento deixa a desejar, características como renda, escolaridade, habitação, por exemplo, continuam bem abaixo do esperado.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução de Alfredo Bosi. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ARAÚJO, T. B. Et al. A questão regional e a questão nordestina. In: TAVARES, M. C. T. (Org.). **Celso Furtado e o Brasil**. 1ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. V. 1, p. 71-92.

ARAÚJO, T. B. Por uma política Nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.30, n.2, p.144-161, abr./jun.1999.

ARON, R. **As etapas do pensamento sociológico**. 6 ed. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

BEEKMAN, G. B. (Coord.). IICA. Projeto Áridas: memória e acervo. Disponível em: [http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Projeto\\_%C3%81ridas\\_-\\_Mem%C3%B3ria\\_e\\_Acervo\\_-\\_Livreto\\_CD.pdf](http://www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/Projeto_%C3%81ridas_-_Mem%C3%B3ria_e_Acervo_-_Livreto_CD.pdf). Brasília: IICA/MI, 2008.

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. 11 ed. Tradução de Carmem C. Valente; Gaetano Lo Mônaco; João Ferreira; Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Brasília: UNB, 1998.

BOISIER, S. Política Econômica, organização social e desenvolvimento regional. In: HADDAD, P. R. (Org.) **Economia Regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BRASIL. **Decreto nº 37.608, de 14 de Julho de 1955**. Institui no Ministério da Educação e Cultura um curso de altos estudos sociais e políticos, denominado Instituto Superior de Estudos Brasileiros, dispõe sobre o seu funcionamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37608-14-julho-1955-336008-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 02.01.2017.

BRASIL. LEI N. 7.486 - DE 6 DE JUNHO DE 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1986 a 1989, e dá outras providências. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130255>

BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. **Dados**, vol.47, no.1, Rio de Janeiro, 2004, p. 49-84. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582004000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000100002) Acesso em: 01.01.2017.

CAMPOS, J. N. B. **Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos.** Estud. av. vol.28 no.82 São Paulo Oct./Dec. 2014. p. 65-88. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142014000300005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142014000300005) Acesso em: 11.01.2017.

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

COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influência no Brasil. **Estudos Avançados**, 15(41), jan-abril 2001, p. 21 -34. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142001000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004) Acesso em: 04.01.2017

COLOMBO, L. A. **A Sudene no sistema federativo brasileiro: a ascensão e a queda de uma instituição.** Recife: SUDENE, 2015.

CORAZZA, G. **Teoria econômica e Estado: de Quesnay a Keynes.** Porto Alegre: FEE, 1985.

DE SOTO, H. **O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

EVANS, P. **Autonomia e Parceria: Estados em transformação industrial.** Tradução de Cristina Bastos Tigre. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, São Paulo, Abril de 1993.

FEIJÓ, R. **História do Pensamento Econômico: de Lao Zi a Robert Lucas.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HADDAD, P. R. (Org.) **Economia Regional: teorias e métodos de análise.** Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

HELFERICH, C. **História da filosofia.** Tradução de Luiz Sérgio Repa; Maria Estela Heider Cavalheiro; Rodnei do Nascimento. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HUGON, P. **História das doutrinas econômicas.** 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IVO, A. B. L.(Coord.). **Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas.** São Paulo: Annablume, 2013.

LEITE, U. B. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: experiência recente de política regional no Brasil.** Santiago: CEPAL, 2011. Disponível em: [http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/44305/Ubajara\\_Leite.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/5/44305/Ubajara_Leite.pdf) Acesso em: 19.jan. 2017.



MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. 5 ed. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: HUCITEC, 1986.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de economia política**: foco na política macroeconômica e nas estruturas de governança. São Paulo: Atlas, 2015.

MOREIRA, J. O. C.; JORGE, F. T. **Economia**: notas introdutórias. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

REALE, G.; ANTISERI, D. **História da Filosofia**. 8 ed. São Paulo: Paulus, 2007. (3 Vol.)

REIS, C. N. ; ROTTA, E. **Desenvolvimento Regional e Políticas Sociais**: notas de um debate no contexto de transformações globais. 2012. (Apresentação de Trabalho/Congresso).

RESENDE, G. M. et al. Brasil: dez anos da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). **Boletim regional, urbano e ambiental**, IPEA, Brasília, n. 11, jan./jun. 2015, p.29-35.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEDENBERG, D. R. Desenvolvimento: ambiguidades de um conceito difuso. **Desenvolvimento em Questão**, ano 2 , n. 3, jan./jun., 2004.

STANLAKE, G. F. **Introdução à Economia**. Tradução de Paula Maria Ribeiro de Seixas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

STRAUSS, L.; CROPSEY, J. História da filosofia política. Tradução de Heloisa Gonçalves Barbosa. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

TOLEDO, C. N. **ISEB**: fábrica de ideologias. 2 ed. Campinas: Unicamp, 1997.

VASCONCELLOS, M. A. S.; GARCIA, M. E. **Fundamentos de Economia**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

VASCONVELLOS, M. A. S. **Economia**: micro e macro. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2011.