

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# **O Território em Foco na Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Contexto da Globalização**

**Ana Carolina de Castro Andreatta**

Matrícula número: 112203429

ORIENTADOR: Prof. Marcelo Matos

DEZEMBRO 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

# **O Território em Foco na Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Contexto da Globalização**

---

**Ana Carolina de Castro Andreatta**

Matrícula número: 112203429

ORIENTADOR: Prof. Marcelo Matos

DEZEMBRO 2017

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Iris e Éricson, por terem sempre priorizado a minha educação, me proporcionando chegar até a universidade, além de todo amor incondicional e apoio às minhas escolhas.

À minha avó, Luíza, pela disposição e energia para me ajudar.

Ao Vinicius, por todo amor, paciência e companheirismo comigo nessa jornada.

Aos amigos, em especial à Fernanda, Giovanna, Giulia e Thainá, que sempre serão meus portos seguros. Ao Gabriel por sempre me ajudar nas dislexias do cotidiano.

Aos professores do Instituto de Economia, particularmente aos professores Carlos Pinkusfeld Bastos e Eduardo Costa Pinto, que são a razão da minha insistência no curso de economia. Às professoras Ângela Ganem e Maria Silvia Possas, que são minha inspiração pedagógica.

Aos professores, pesquisadores e técnicos do grupo Redesist, por me ensinarem tanto e me darem inúmeras oportunidades de aprender e produzir. Em especial a José Eduardo Cassiolato, Gabriela Podcameni, Israel Sanches e Larissa Alves, obrigada por todas as trocas.

Ao meu orientador, Marcelo Matos, por todo o tempo dedicado a mim, não apenas na monografia, mas desde que eu entrei no grupo de pesquisa, agradeço.

## **RESUMO**

A presente monografia busca analisar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para responder à seguinte pergunta: as dimensões embutidas no território e sua multiescalaridade são contempladas no plano da política?

A globalização vem desde os anos 1960 transformando as relações sociais com a consolidação de um novo paradigma tecnológico, fundado nas tecnologias de informação e comunicação (TICs) e em um novo regime de acumulação denominado por Chesnais (1994) de “mundialização do capital”, marcado pelo protagonismo do capital financeiro. Apoiada em uma reflexão sobre os impactos em nível local do fenômeno da globalização, a monografia faz uma análise documental da PNDR examinando a formulação da tipologia da política e dos instrumentos previstos.

A PNDR é uma política representativa de ruptura da tendência até os anos 1990 de políticas de desenvolvimento nacional setoriais para uma abordagem mais territorial. Ainda que seus resultados efetivos sejam controversos, tal política se propôs a enxergar o território de maneira dinâmica, compreendendo a existência de diversas dimensões coexistentes e igualmente necessárias para um desenvolvimento endógeno e coeso.

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO I –GLOBALIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO .....	8
I.1 - Globalização .....	8
I.2– Financeirização.....	11
CAPÍTULO II –TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL .....	14
II.1 –Importância da abordagem territorial .....	15
I.1.1 - Território.....	17
II.1.2–Capital Social .....	18
II.2– Desenvolvimento Territorial.....	19
CAPÍTULO III –POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL .	22
III.1 –Tipologia da PNDR.....	24
III.1.1 Tipologia PNDR II.....	27
III.2.1 FNE, FNO e FCO.....	30
III.2.2 FDNE, FDA e FDCO .....	31
III.3 Considerações Gerais .....	31
CONCLUSÃO .....	33
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	36

## INTRODUÇÃO

A globalização enquanto fenômeno cultural, político e social vem desde os anos 1960 transformando as relações sociais, tanto no âmbito humano quanto na dimensão da produção. A consolidação de um novo paradigma tecnológico, caracterizado pela nova revolução tecnológica (Storper, 1997 *apud* Albuquerque, 2017) – chamado de terceira revolução industrial (Rifkin, 2011 *apud* Albuquerque, 2017) ou de segunda era das máquinas (Brynjolfsson e McFee, 2014 *apud* Albuquerque, 2017) ou ainda de uma quarta revolução industrial (Schwab, 2016 *apud* Albuquerque, 2017) - fundado nas tecnologias de informação e comunicação (TICs) é um caráter representativo de tal fenômeno.

A discussão em torno da globalização divide grupos de opiniões entre os que defendem que esta representa uma anulação do espaço – ou desterritorialização das atividades humanas – enquanto outros percebem uma reafirmação e ressignificação do espaço expressas por uma fragmentação concreta entre os lugares (ALBAGLI E MACIEL, 2004).

Território aqui sendo entendido como conceito que contempla todas as dimensões determinantes no processo de desenvolvimento: econômica, social, cultural e ambiental. No contexto da globalização, é imperativa ao desenvolvimento sustentável uma articulação dessas dimensões para que não se negligenciem as três últimas em prol da primeira. Assim, o conceito de território ganha relevância imprescindível.

Dentre os planos de política de desenvolvimento nacional no período recente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional se destaca como uma das primeiras a se propor a abranger todas essas dimensões. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi pensada para promover o desenvolvimento de localidades entendidas como subsistemas do sistema nacional. Dessa forma, esta é o objeto para responder à pergunta central deste trabalho: as dimensões embutidas no território e sua multiescalaridade são contempladas no plano da política?

Apoiada em uma reflexão sobre os impactos em nível local do fenômeno da globalização, a monografia fará uma análise documental da PNDR examinando a formulação da tipologia da política e dos instrumentos previstos. A importância de discutir um novo pensamento sobre desenvolvimento que se pautar no território e

proveja poder aos agentes locais justifica esse projeto. No período atual de instabilidade política e social, ideias hegemônicas podem ser nocivas à democracia. Não só a inclusão, como também a centralização dos agentes locais nas estruturas de políticas públicas é imperativa para a construção de um Estado mais justo.

O trabalho está dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. O próximo capítulo explora o fenômeno da globalização e da financeirização, seguido de um capítulo sobre o desenvolvimento territorial e a importância da abordagem centrada no território, num contexto de globalização. O terceiro capítulo faz uma breve análise da PNDR, buscando investigar as dimensões do território abrangidas na política. Por fim, a conclusão.



# CAPÍTULO I – GLOBALIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO

## I.1 - Globalização

A globalização pode ser entendida como o alcance máximo da internacionalização do capitalismo. Máximo, pois ela transborda para além do âmbito da produção, levando também a uma internacionalização da cultura, das relações de trabalho e de toda a ideologia por trás do modo de produção capitalista.

As maiores empresas globais estão crescendo ainda mais e os desdobramentos dos seus investimentos podem determinar mercados, tecnologias e, acima de tudo, influenciar governos regionais e nacionais (Harrison, 1994 *apud* Storper, 1997).

O *locus* de controle de importantes dimensões do processo de desenvolvimento econômico está em transição de instituições territorializadas como, por exemplo, estados, para instituições desterritorializadas, como por exemplo, dentro de empresas transnacionais ou mercados internacionais (Gilpin, 1975; Ohmae, 1990; REICH 1990; *apud* Storper, 1997).

O fenômeno da globalização alcança seu ápice após a mudança do paradigma tecno-econômico (Storper, 1997). Essa mudança seria caracterizada por uma nova revolução tecnológica, apontada por Freeman e Perez (1988) e apresentada posteriormente por Freeman e Soete (1997) como sendo uma onda larga<sup>1</sup> relativa às tecnologias de informação e comunicação (TICs) (Albuquerque, 2017).

A propagação das TICs reduziu a necessidade de proximidade geográfica dos centros administrativos das empresas com seus parques de produção. Assim, as grandes empresas conseguiram reduzir significativamente seus custos enviando suas fábricas para países onde fosse possível explorar a mão-de-obra com salários mais baixos, ter

---

<sup>1</sup> Segundo Albuquerque (2011), a hipótese de ondas largas na dinâmica capitalista é formulada por Kondratiev, entre 1919 e 1921. Freeman e Louçã (2011) auxiliam a elaboração de tal hipótese acrescentando contribuições neo-schumpeterianas relativas à evolução das TICs. As cinco ondas largas seriam referentes a desenvolvimentos tecnológicos: mecanização da indústria têxtil, máquina a vapor, eletricidade e química, motor a combustão e eletrônica e, por fim, as tecnologias de informação e comunicação.

maior acesso a insumos e, ainda, alcançar possibilidades de abertura de novos mercados consumidores.

As grandes empresas transnacionais conseguem influenciar na legislação ambiental e trabalhista dos países. A indústria têxtil é um exemplo notável da fragilidade social e política de países da América Latina e do Sudeste asiático. O documentário *The True Cost*<sup>2</sup> mostra como grandes marcas multinacionais de varejo – Forever 21 e H&M – instalam sua produção em países com legislações trabalhistas nada favoráveis aos trabalhadores, para conseguirem reduzir ao máximo o custo de produção. Regimes de trabalho que seriam considerados análogos à escravidão em qualquer país desenvolvido, facilitam a exploração da mão-de-obra, que não possui força política para contestar.

Além de alcançar novos mercados, do ponto de vista da sociedade, a globalização é comumente associada a uma ideia de que os países do Sul aproveitariam dos conhecimentos tecnológicos provenientes das empresas transnacionais para as suas próprias indústrias. Como LASTRES E CASSIOLATO (2010) argumentam:

Contrariamente à visão sobre uma pretensa internacionalização dos esforços e resultados do desenvolvimento científico e tecnológico, observa-se uma concentração nitidamente nacional de tais atividades, com as articulações sendo efetuadas quase que exclusivamente entre os países e empresas tecnologicamente mais avançados. Longe, portanto, de significar um mundo integrado e sem fronteiras, onde o conhecimento flui livremente, na nova ordem mundial este assume papel ainda mais importante enquanto instrumento de poder. (LASTRES e CASSIOLATO, 2010)

Santos (2000) sugere que a globalização seria promovida por grupos de interesse que agiriam popularizando *fábulas*. Essas fábulas seriam: a aldeia global, o espaço e o tempo contraídos e a humanidade desterritorializada. Essas fábulas coexistem e se retroalimentam com o propósito da manutenção da ordem. A primeira se refere à ilusão de um mundo interconectado onde todos, independentemente de sua localização, conseguem se comunicar. É ilusório, segundo Santos, pois essa comunicação não é direta, ela é intermediada pela mídia que teria “uma interpretação interessada, senão interesseira, dos fatos” (Santos, 2000).

---

<sup>2</sup> Disponível em <<https://truecostmovie.com/>>.

O espaço e o tempo contraídos, por sua vez, seriam relativos ao aumento da velocidade das interações, mas o acesso a ela não é global. Um estudo da União Internacional de Telecomunicações de 2015 mostrou que, nos países desenvolvidos, o percentual da população com acesso à internet era de 81%, enquanto nos países em desenvolvimento esse percentual era apenas de 40%. No continente africano, área com menor percentual de acesso, esse número cai para 25,1%. (ITU, 2016)

A terceira fábula se refere à humanidade desterritorializada, que teria como

uma de suas características sendo o desfalecimento das fronteiras como imperativo da globalização, e a essa idéia dever-se-ia uma outra: a da existência, já agora, de uma cidadania universal. De fato, as fronteiras mudaram de significação, mas nunca estiveram tão vivas, na medida em que o próprio exercício das atividades globalizadas não prescinde de uma ação governamental capaz de torná-las efetivas dentro do território. A humanidade desterritorializada é apenas um mito. Por outro lado, o exercício da cidadania, mesmo se avança a noção de moralidade internacional, é, ainda, um fato que depende da presença e da ação dos Estados nacionais. (Santos, 2000)

As evidências do mito da desterritorialização são destacadas por Lastres et al. (1999), quando referentes ao desfalecimento das fronteiras tecnológicas.

Primeiramente, destaca-se que se vêm multiplicando os obstáculos à circulação dos conhecimentos científicos e tecnológicos, devido a sua importância estratégica para empresas e para governos no domínio das tecnologias de ponta, como forma de conquistar e garantir posições hegemônicas no cenário econômico e político internacional. (Lastres et al, 1999, p. 48)

Assim, além das mudanças na organização da produção, as relações entre cada país e o sistema mundo são afetadas. As decisões realizadas nos países do centro se difundem no globo de várias formas. Ao invés de caminhar para um mundo sem fronteiras, o fenômeno da globalização acaba afirmando a posição hierárquica de cada país no globo, demarcando mais nitidamente as fronteiras da divisão internacional do trabalho.

Apesar de as tecnologias de informação e comunicação serem consideradas as “principais difusoras de progresso técnico” (Lastres et al., 2002), elas ainda não conseguem alcançar os países do sul de forma generalizada. Ao contrário, pode-se afirmar que houve uma maior restrição do acesso ao conhecimento e às tecnologias de ponta aos países menos desenvolvidos (Lastres et al., 1999), como visto nos dados da União Internacional de Telecomunicações apresentado anteriormente.

## I.2–Financeirização

Os dados da economia norte-americana nos últimos tempos apresentados por Lazonick (2017) – abaixo – confirmaram a tese de Chesnais (1994) de um novo regime de acumulação denominado por ele de “mundialização do capital”. Esse novo regime é marcado pelo protagonismo do capital financeiro “que passou a controlar os mecanismos endógenos do capitalismo e a buscar inovadoras formas de acumulação, menos centrada em investimentos geradores de capacidade produtiva” (VILLASCHI FILHO E FELIPE, 2014).

**Figura 1 - Patrimônio Líquido de Empresas Não Financeiras dos Estados Unidos, 1946-2016**

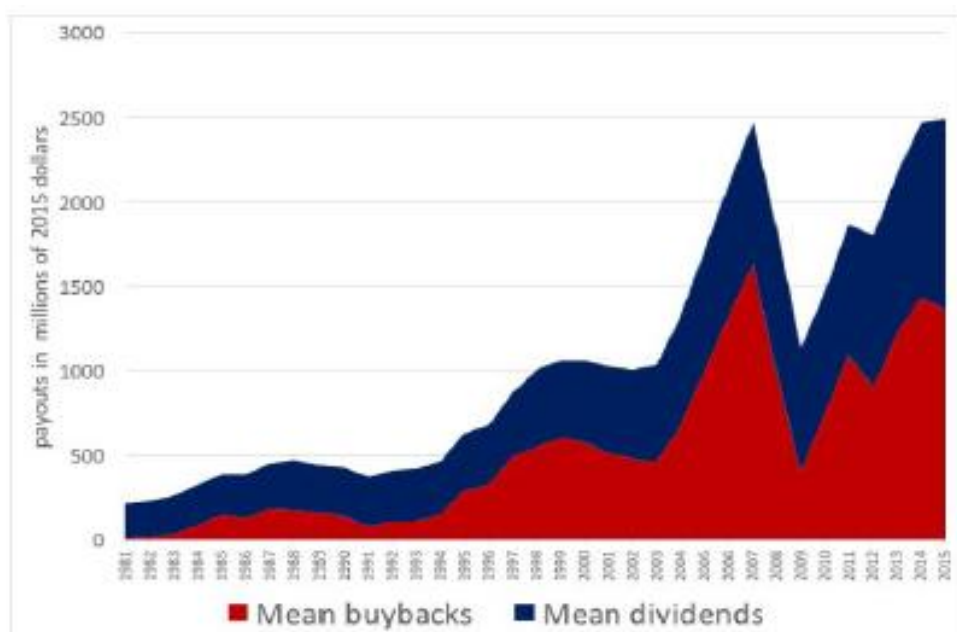


Fonte: Board of Governors of the Federal Reserve System *apud* Lazonick, 2017

Como apresentado na figura acima, até o início da década de 1980 o patrimônio líquido médio das empresas não financeiras dos Estados Unidos era moderadamente positivo. Entre 1982 e 2003, esses dados variam, mas, a partir de 2004, esses dados despencam – com destaque para a crise de 2008.

Lazonick (2017) apresenta ainda outro dado interessante para corroborar o domínio do capital financeiro sobre o produtivo. Conforme a figura abaixo, desde o início da década de 1980 as principais empresas norte-americanas fizeram recompras (em vermelho) de suas ações ao invés de distribuir os dividendos (em azul).

**Figura 2 - Distribuições médias de dividendos em dinheiro e de recompra de ações de 1981 a 2015**



Fonte: Standard and Poor's Compustat database *apud* Lazonick, 2017

Como Chesnais (1995) aponta:

a economia mundial, efetivamente, carrega a marca cada vez mais nítida de um capitalismo predominantemente rentista e parasitário, cujo funcionamento parece estar subordinado, de modo crescente, às necessidades próprias das novas formas de centralização do capital-dinheiro (*ibid*, 1995).

A nova forma de acumulação é baseada na centralidade do capital financeiro que se multiplica dentro da própria esfera financeira. Segundo Chesnais (1996, p.98):

Os mercados financeiros nacionais constituem-se em um espaço financeiro verdadeiramente mundial. Cada vez mais unificado, ele domina a esmagadora maioria dos sistemas nacionais, permanecendo totalmente hierarquizado e estruturado. (Chesnais, 1996, p.98 *apud* VILLASCHI FILHO E FELIPE, 2014).

De acordo com Lastres e Cassiolato (2010), a globalização e a financeirização não são fenômenos neutros, automáticos e incontroláveis, mas sim “originários das mudanças político-institucionais dos países mais desenvolvidos o mundo”. Essas mudanças foram na direção da liberalização e desregulação, principalmente do sistema financeiro. Esse fenômeno desestabiliza a soberania dos Estados nacionais (Lastres e Cassiolato, 2010), que ficam minimizados frente às leis de mercado, “desterritorializando espaços e mercados nacionais em favor de espaços e mercados mundiais, sob o controle de empresas multinacionais” (Sodré, 2003).

No Brasil, os efeitos dessa financeirização mundializada foram mais notáveis na década de 1990 com o Plano Real. Os instrumentos de estabilização de preços aplicados a partir de 1994 se basearam, principalmente, no ingresso de capitais voláteis, lançamento de títulos da dívida pública para captação externa, lançamento de títulos privados no exterior por empresas não financeiras exportadoras e captação de recursos no exterior pelo setor bancário (VILLASCHI FILHO E FELIPE, 2014).

Essa forma de capital não produtiva adentrou o país por questões conjunturais de curtíssimo prazo, sem certeza sobre sua permanência (VILLASCHI FILHO E FELIPE, 2014). Assim, o desenvolvimento do país a partir deste período ficou atrelado às forças de mercado, restringindo o papel do governo a assegurar cenários favoráveis ao mercado financeiro.

## CAPÍTULO II –TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Desenvolvimento é comumente visto como sinônimo de crescimento econômico, conforme representado pelas escolas clássicas e neoclássicas da economia, como nos modelos de crescimento de Harrod e Domar. Já numa visão cepalina ou marxista, o crescimento econômico pode ser entendido como um dos fatores do desenvolvimento, porém não condição suficiente para tal. “O desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social.” (Souza, 1993, *apud* Oliveira, 2017).

Para Sen (2000), desenvolvimento tem a ver com o alargamento das liberdades. Para ele, apenas o desenvolvimento econômico não seria capaz de prover qualidade de vida às pessoas. Segundo Sen (2000)

a visão do desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades concretas imbricadas umas nas outras permite a apreciação simultânea do papel vital de muitas instituições diferentes, incluindo mercados e organizações relacionadas, governos e autoridades locais, partidos políticos e instituições cívicas, sistemas educacionais, meios de comunicação, etc. Tal abordagem permite-nos reconhecer o papel dos valores sociais e dos valores dominantes, que influenciam as liberdades de que as pessoas gozam e justificadamente resguardam. (*ibid*, 2000)

No pensamento contemporâneo, desenvolvimento não se reduz a crescimento econômico. Diversas correntes de pensamento veem o território como a unidade de referência capaz de concatenar dimensões necessárias ao desenvolvimento. Nos itens a seguir serão brevemente expostas tais abordagens e explorados conceitos importantes para a análise.

## II.1 – Importância da abordagem territorial

A abordagem focada no território vem ganhado reconhecimento e apreciação frente a inúmeras e inquietantes indagações que assolam as ciências sociais e econômicas. Assim, diversas escolas de pensamento se pautaram em tal unidade de referência. Podemos citar os Ambientes Inovadores, desenvolvidos na década de 1980 - que seriam locais providos de elementos materiais, imateriais e institucionais voltados à inovação (ALBAGLI, 2004) – como exemplo.

Os Novos espaços industriais (NEI) exemplificam outra abordagem com tal enfoque. Definidos por Storper e Scott, também na década de 1980, se pautam na ideia de territorialização econômica – que implica nas atividades econômicas não serem reprodutíveis em outros territórios, como mostra Storper (1997):

An activity is fully territorialized when its economic viability is rooted in asset (including practices and relations) that are not available in many other places and cannot easily or rapidly be created or imitated in places that lack them. (Storper, 1997).

Na Itália, os anos 1970 inauguram políticas de desenvolvimento pautadas especificamente no território, com a ideia marshalliana de distritos industriais. De acordo com Abramovay (2000), três traços básicos caracterizam a experiência de desenvolvimento territorial da Itália: a existência de um grande e diversificado conjunto de empresas familiares; um ambiente de cooperação entre as empresas, com troca de informações e inovações e a integração entre empresas e indivíduos da sociedade.

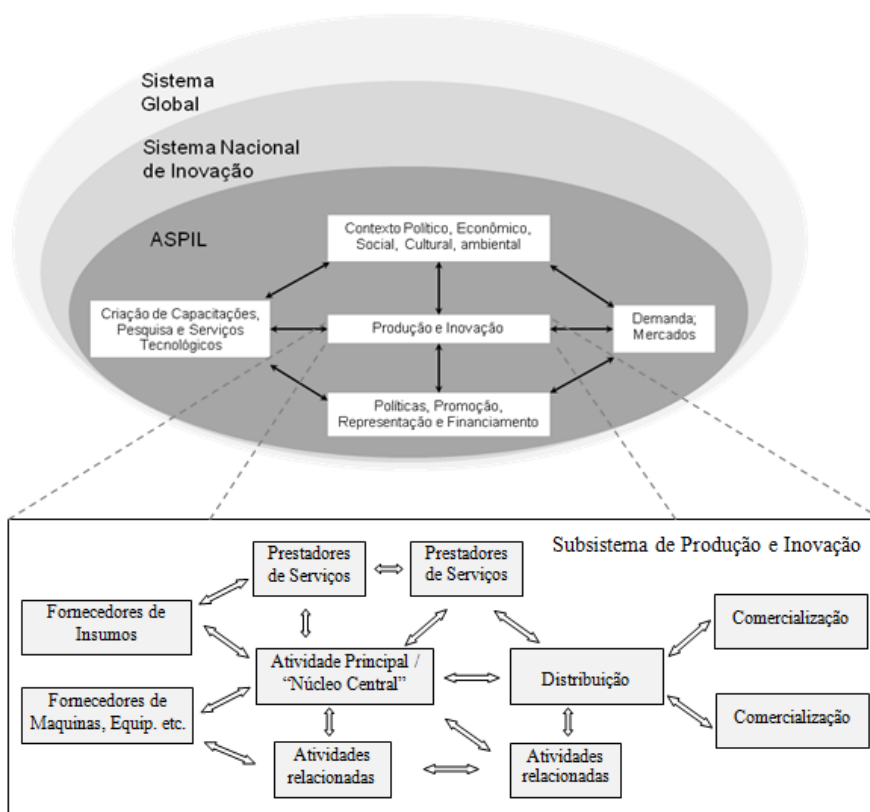
Neste sentido, é importante assinalar que “... os sistemas produtivos mais dinâmicos – os que se caracterizam pelas inovações – não emergem de uma racionalidade universal abstrata, mas de racionalidades endógenas e diferenciadas de atores coletivos ligados uns aos outros por suas próprias convenções cuja base é freqüentemente local” (Storper, 1996:117; apud *ibid* 2000).



Becattini incorporou à análise marshalliana outra abordagem que inclui aos traços básicos fundamentos sociais, culturais e institucionais a perspectiva de crescimento industrial proporcionado pelas sinergias geradas nos distritos industriais (Corrêa, 2009).

Mais tarde, na década de 1990, o conceito de Sistemas Nacionais de Inovação é desenvolvido por uma série de autores a partir do referencial neo-schumpeteriano (Freeman, 1982, Lundvall, 1988, 1992, Nelson, 1992). Inspirados por este referencial e incorporando contribuição da visão estruturalista latino-americana, Cassiolato e Lastres desenvolvem o conceito de sistemas produtivos e inovativos locais<sup>3</sup>. A inovação é vista em tal abordagem como um fenômeno sistêmico e interativo que envolve diversos agentes e instituições.

**Figura 3 – Desenho esquemático de um APL e o Subsistema de Produção e Inovação**



Fonte: MATOS et al, 2017.

<sup>3</sup> Ou Arranjos Produtivos e Inovativos Locais, ou ainda Arranjos Produtivos Locais (APLs), de forma mais sucinta.

A figura mostra que um APL - ou ASPIL - engloba toda uma rede de atores sociais, políticos, econômicos e culturais, além da tradicional cadeia produtiva. É importante frisar que o núcleo do APL não se dá apenas pela atividade econômica e sim pela sua relação com os agentes, com enfoque aos agentes geradores e difusores de conhecimento e inovação. Assim, é necessário analisar as redes produtivas e inovativas, referentes aos fornecedores e prestadores de serviços locais, além dos canais de comercialização e quais as formas de interação desses agentes (MATOS et al, 2017).

Na imagem vê-se que um APL faz parte de um sistema nacional de inovação que, por sua vez, está inserido em um sistema global. A caixa do subsistema de produção e inovação mostra como a atividade principal não está sozinha no centro do arranjo, mas sim é parte de uma rede que envolve diversos agentes responsáveis pela Produção e Inovação. O qual, por sua vez, é centro de uma rede que conecta aspectos institucionais, como as políticas e os financiamentos; o contexto, englobando todas as dimensões econômicas, ambientais, culturais e sociais; as formações de capacidade, como centros de ensino e pesquisa e os mercados.

### **II.1.1 – Território**

Território vem do latim *departire* (dividir, separar) e significa pedaço de terra apropriado (ALBAGLI, 2004). Território não é, portanto, apenas o *locus* em que atividades se realizam, mas é o *locus apropriado*. Ou seja, para ser território devem existir relações sociais que tomem posse daquele espaço. “É possível partir de uma constatação aparentemente banal: sem dúvida o homem nasce com o território, e vice-versa, o território nasce com a civilização” (HAESBAERT e LIMONAD, 2007). Ele é “um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais” que se projetam no espaço. (Raffestin, 1993 apud ALBAGLI, 2004).

Cada território faz parte do espaço como um todo, apesar de cada um possuir características próprias resultantes da combinação de condições e forças internas e externas. Assim, o território possui diferentes dimensões (Raffestin, 1993; Santos, 2000 apud MATOS et al., 2015): física, econômica, simbólica, sociopolítica e cognitiva. Essas dimensões são exploradas por ALBAGLI (2004):

- a) Dimensão física – suas características geoecológicas e recursos naturais (clima, solo, relevo, vegetação), bem como aquelas resultantes dos usos e práticas dos atores sociais;
- b) Dimensão econômica – formas de organização espacial dos processos sociais de produção (o que, como e quem nele produz), de consumo e de comercialização;
- c) Dimensão simbólica – conjunto específico de relações culturais e afetivas entre um grupo e lugares particulares, uma apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo, um elemento constitutivo de sua identidade;
- d) Dimensão sociopolítica – meio para interações sociais e relações de dominação e poder (quem e como o domina ou influencia). (ALBAGLI, 2004)

Conforme Le Bourlegat (2000), o território, na escala local do atual mundo globalizado, representa onde a vida efetivamente acontece e se organiza. Ele constitui os lugares que abrigam os nós dos fluxos globais estabelecidos por indivíduos e organizações em nível planetário.

O lugar, no mundo globalizado, poderia ser entendido a partir de duas perspectivas – de dentro para fora ou de fora para dentro (Santos, 1995 *apud* ibid, 2000). De dentro, seria o território vivido, ou seja, “pode ser o bairro, a praça, a rua, o condomínio, a pequena vila ou cidade, o lugar rural, desde que possibilitem o encontro coletivo e relações de afetividade” (Le Bourlegat, 2000). Visto de fora, o lugar seria parte da interação dos outros lugares, conectados em rede com o global. As diferentes escalas do local hierarquicamente organizadas – como País, Estado, Município - permitem a articulação entre o território e o global. Assim, no atual mundo globalizado, o território é a força interna do desenvolvimento, tornando essa articulação cada vez mais relevante. (Le Bourlegat, 2000)

## **II.1.2–Capital Social**

Capital social é “o agregado de recursos reais ou potenciais que estão ligados à participação em uma rede durável de relações... que provê para cada um de seus

membros o suporte capital de propriedade coletiva” (Bourdieu, 1980 *apud* ALBAGLI E MACIEL, 2003). Ou, conforme Putnam, que populariza o conceito (Albagli, 2003), capital social é entendido como “traços de vida social – redes, normas e confiança, que facilitam a ação conjunta em prol de objetivos comuns” (Putnam, 2003 *apud* ALBAGLI E MACIEL, 2003).

A ideia de capital social surge como contraponto à noção neoliberal de que o coletivo é um conjunto de indivíduos independentes agindo em favor de seus próprios interesses. Na perspectiva econômica ortodoxa, cooperação e confiança seriam respostas racionais dos atores econômicos às oportunidades e restrições presentes em seu ambiente (ALBAGLI E MACIEL, 2003).

Na verdade, os indivíduos se relacionam e pertencem a uma estrutura social, fruto de uma história que escreve um contexto. As formações sociais são estruturas complexas, que resultam de construção social ao longo de processos históricos de competição, colaboração e conflito (Albagli, 2003). O capital social, neste sentido, é produtivo, já que ele torna possível que se alcancem objetivos que não seriam atingidos na sua ausência. (Abramovay, 2000).

Assim, o capital social serve como uma solução para a questão de que os interesses individuais possam ser conflituosos com o bem-estar comum. As relações sociais podem beneficiar tanto o coletivo como os indivíduos pertencentes a tal. Nessa direção, Coleman especifica como formas de capital social os laços de confiança, os canais de trocas de informação e ideias e as normas ou sanções estimulantes do bem comum. (Coleman, 1988 *apud* ALBAGLI E MACIEL, 2004).

Do ponto de vista econômico, o capital social facilita o compartilhamento de informações e conhecimentos, propiciando o aprendizado. Cria, assim, ambientes favoráveis ao empreendedorismo e provê melhor coordenação de ações e de instrumentos de tomada de decisões conjuntas (ALBAGLI E MACIEL, 2004).

## **II.2–Desenvolvimento Territorial**

Como visto anteriormente, o território é muito mais do que o espaço físico da produção ou das relações sociais. O recente interesse da Economia pela dimensão territorial ou

espacial mostra uma mudança importante nos protagonistas do desenvolvimento. Ao ignorar tal dimensão, as políticas públicas de desenvolvimento parecem ser transferíveis facilmente de uma localidade à outra.

A ideia de “desenvolvimento territorial” aparece como uma forma de o Estado e de atores locais promoverem políticas de desenvolvimento e de combate à pobreza no Brasil (Corrêa, 2009) focalizando nas especificidades locais e regionais e buscando reduzir desigualdades. Conforme Corrêa (2009):

A perspectiva é a de que as ações desenvolvidas articulem aspectos de propostas de políticas *top down* (de cima para baixo), articuladas a projetos vindos das próprias comunidades que os recebem, *botton up* (de baixo para cima), visando a um movimento de descentralização de decisões, de transversalidade de políticas e de contínua avaliação do direcionamento dos recursos. (*ibid*, 2009)

Quando dada a devida atenção ao território, vê-se que cada um é fonte singular de capital social e conhecimentos tácitos e tradicionais e que carrega potenciais trajetórias específicas às suas formações histórico-sociais. Não só a estrutura produtiva, como também as dimensões socioculturais do território determinam as condições para o desenvolvimento local. O desenvolvimento local é assim considerado endógeno se a comunidade for capaz de garantir que o território não seja “receptor passivo das estratégias das grandes corporações e organizações externas” (Albagli, 2006).

Albagli (2006) assinala ainda que existem pelo menos três dimensões características do desenvolvimento endógeno. A primeira seria a econômica, em que os empresários locais teriam capacidade de usar os fatores locais de produção para serem competitivos em outros mercados. A dimensão sociocultural seria relativa às interações entre os atores e as instituições locais, formando um sistema de relações sociais e, por fim, a dimensão política, que seria a de criar um entorno local favorável e estimulante à produção e ao desenvolvimento sustentável a partir de iniciativas locais.

Assim, o desenvolvimento requer a ampliação do espaço da política, do debate e de escolhas socialmente legitimadas (Laplane e Sarti, 1997). Como aponta Laplane e Sarti (1997)

No mundo globalizado, apenas um Estado nacional que conte com forte apoio em torno de metas socialmente desejáveis, conseguirá neutralizar o poder das grandes corporações e dos grupos de interesse. A coesão social e a legitimidade das instituições são um requisito indispensável para o desenvolvimento nacional no mundo contemporâneo. (*ibid*, 1997).

No Brasil, até a década de 1990, as trajetórias de desenvolvimento foram marcadas por experiências de políticas com enfoques muito mais setoriais que territoriais. Entre as décadas de 1950 e 1970, a indústria foi o principal alvo das políticas públicas de desenvolvimento (Lastres e Cassiolato, 2016).

A partir dos anos 1970, é enfatizada a “abordagem territorialista”, que aprofunda a “ideia de que o desenvolvimento de um espaço depende parcialmente do nível de organização de sua sociedade em relação aos objetivos que lhes são comuns.” (Corrêa, 2009).

Nos anos 1990, no Brasil, o debate do enfoque territorial no desenvolvimento avança e políticas públicas pautadas em tal unidade de referência são elaboradas, principalmente a partir do governo Lula (Corrêa, 2009). O capítulo a seguir fará uma breve análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional buscando entender se a multidimensionalidade do território foi contemplada no planejamento da política.

## **CAPÍTULO III –POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

A tendência da atual conjuntura, principalmente com os movimentos de financeirização da economia e com a globalização, leva a uma concentração de meios de produção e força de trabalho em determinados pontos do território, além de uma tendência à homogeneização monopolista do espaço econômico, especialmente nos países subdesenvolvidos, subordinados ao capital internacional (Oliveira, 1981 *apud* Silva e Borges, 2014). Como consequência, as desigualdades sociais e regionais são ampliadas e é reafirmada a necessidade de políticas voltadas a reduzir tais desigualdades. (Brasil, 2005).

A partir da segunda metade da década de 1990, as políticas territoriais foram resgatadas, especificamente com o Programa Brasil em Ação. Esse programa pautou seus projetos em cima dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enids) (Silva e Borges, 2014), que consideravam os fluxos de bens e serviços, desconsiderando os limites estaduais e regionais, com o intuito de orientar o setor público e o setor privado na alocação de investimentos produtivos, sociais, ambientais e de informação e conhecimento (RIBEIRO, 2002 *apud ibid*, 2014). Os Enids seriam, para Galvão e Brandão (2013), uma continuidade de políticas públicas neoliberais características do período.

Segundo Silva e Borges (2014) entre 1996 e 2000 as políticas reforçaram desigualdades regionais e propulsionaram uma lógica de guerra fiscal entre os estados. No primeiro mandato do presidente Lula (2003-2007) esse programa foi abandonado e os esforços de políticas territoriais foram direcionados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é “parte do esforço de retomada, no Brasil, do planejamento em geral e de políticas regionais em particular, desde a segunda metade dos anos 1990” (Brasil, 2012). Em 2003 foi lançada a proposta da PNDR pelo Ministério da Integração, que foi institucionalizada em 2007 pelo Decreto no 6.047/2007 (Brasil, 2007).

Silva (2015) destaca o protagonismo de Tânia Bacelar de Araújo como “imprescindível para a reinserção da questão regional na agenda governamental”. Em um artigo de 1999, “Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, Araújo apresenta a importância de se formular tal política que rompesse com padrão dominante brasileiro da década de 1990 pautado em uma “montagem de uma base econômica que operava essencialmente no espaço nacional - embora fortemente penetrada por agentes econômicos transnacionais - e que ia lentamente desconcentrando atividades em espaços periféricos do país” (Araújo, 1999).

A autora destaca ainda que a globalização reforça as estratégias de especialização regional (OMAN, 1994 *apud* ibid, 1999). E que, no caso brasileiro,

As novas dinâmicas espaciais que surgiram das mudanças verificadas nas regiões brasileiras nas últimas décadas fizeram surgir, ao lado de áreas de modernização dotadas de dinamismo (e seguramente competitivas, quando se considera um contexto extremamente competitivo e globalizado), áreas e sub-regiões não-competitivas, tradicionais e mesmo estagnadas, que embora dotadas de potencialidades podem, se atenção específica não for definida para seu tratamento, ser marginalizadas nas novas formas de inserção do País no contexto internacional (Araújo, 1999)

Assim, a política nacional a qual o título do artigo faz referência tinha inicialmente os objetivos de reduzir as desigualdades regionais e estimular potencialidades territoriais, endógenas à diversidade regional brasileira. Tal política agiria em três escalas coordenadas: federal, macrorregional e sub-regional (Resende et al, 2015).

Uma inovação no arcabouço de políticas regionais brasileiras foi referente à delimitação de regiões elegíveis para a PNDR. Foram criados recortes regionais não contínuos com a proposta de conseguir abranger a complexidade das desigualdades sócio espaciais, que não ocorrem somente na escala macrorregional – a mais tradicionalmente contemplada em políticas de desenvolvimento regional – e sim nas escalas mesorregional, microrregional e intraurbana. (Araújo, 1999)

No âmbito dos instrumentos da política, foi proposta a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) para permitir à política ter acesso a fontes mais expressivas de recursos e ser capaz de financiar territórios além das macrorregiões. Porém, a proposta de criação do fundo não foi viabilizada. Assim, os instrumentos de financiamento da PNDR ficaram sendo: Fundo Constitucional do Nordeste (FNE),



Fundo Constitucional do Norte (FNO), Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). (Brasil, 2012).

Nas seções abaixo será explorada mais a fundo a tipologia da PNDR e os instrumentos de financiamento da política.

### III.1 – Tipologia da PNDR

A tipologia da política foi aplicada nas microrregiões geográficas do IBGE e construída a partir do rendimento agregado das famílias e da dinâmica produtiva, ou seja, combinando variáveis de estoque de riqueza com variáveis de fluxo temporal de bens e serviços. As bases usadas estão na tabela abaixo:

**Tabela 1 – Bases de dados para a formulação da tipologia da PNDR I**

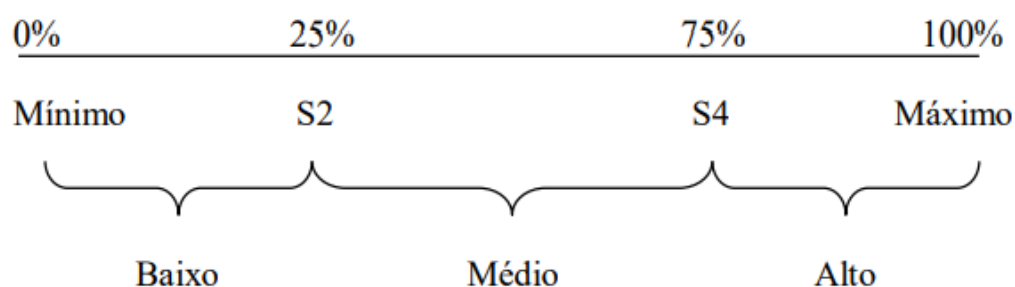
<b>Base</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Fonte</b>	<b>Observações</b>
1	Produto Interno Bruto	IPEADATA	Por UF, a preços correntes - Anual - R\$ - elaborado pelo IBGE, segundo o conceito a preços de mercado corrente.
2	Produto Interno Bruto	IPEADATA	Por UF, a preços constantes - Anual - R\$ de 2000 - Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional.
3	Produto Interno Bruto - Agropecuário	IPEADATA	Por UF, anual - R\$ de 2000 - Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional.
4	Produto Interno Bruto - Serviços	IPEADATA	Por UF, anual - R\$ de 2000 - Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional.
5	Produto Interno Bruto - Comércio	IPEADATA	Por UF, anual - R\$ de 2000 - Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional.
6	Produto Interno Bruto dos Municípios	IBGE	Por Município, a preços correntes, 1999 a 2002.
7	Produto Interno dos Municípios Brasileiros	IPEA Vergolino	Por Município, - Anual - US\$ (1990-98)
8	Cesta Básica de Algumas Capitais do País	DIEESE	Para 16 capitais, mensal, a preços corrente, 2000.
9	População dos Municípios Brasileiros	IBGE	Por Município - Censo Demográfico 2000.
10	Indicadores do Nível e Composição de Renda	IPEA-PNUD	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 1991 e 2000.

Fonte: MI, 2006

Dois indicadores foram criados com essa base: o Rendimento Domiciliar Monetário Mensal per capita e a Taxa de Variação Geométrica do PIB per capita. O primeiro, gerado a partir do rendimento domiciliar monetário mensal, declarado pelas famílias, agregados por município e o segundo, a partir da estimativa dos PIBs municipais nos períodos de 1990 a 1998 e de 1999 a 2002.

Após a criação dos indicadores, foi feito um recorte de classes especializando as microrregiões<sup>4</sup> (MRG) conforme a figura abaixo.

**Figura 4 – Esquema de classes para uma tipologia**



Fonte: MI, 2006.

Com os dois parâmetros prontos, buscou-se cruzá-los de forma a construir uma tipologia que, conforme MI (2006) apresentasse:

i) as características estruturais do sistema produtivo local (MRGs ou municípios), refletidas diretamente sobre a população residente e associadas ao rendimento monetário domiciliar médio mensal per capita (em sua relação com a média nacional);

ii) a dinâmica econômica que se encontra submetida para um período de dez anos (taxa de variação geométrica da média trienal do Produto Interno Bruto local – MRGs ou municípios – per capita). (*ibid*, 2006)

<sup>4</sup> Os estados da região Norte apresentam uma distorção visual, consequente da baixa taxa de ocupação. Neles, foi aplicado um tratamento diferenciado, utilizando a divisão municipal (Brasil, 2006).

Geraram-se, então, diversas situações. Nos extremos, a melhor situação seria a Alta Renda, referente a espaços de melhor nível de rendimento per capita. No outro extremo, a Baixa Renda, situando as sub-regiões de piores rendimentos per capita. No intervalo, as sub-regiões classificadas como Dinâmicas foram aquelas com alta variação do PIB per capita e Estagnadas as com menor variação.

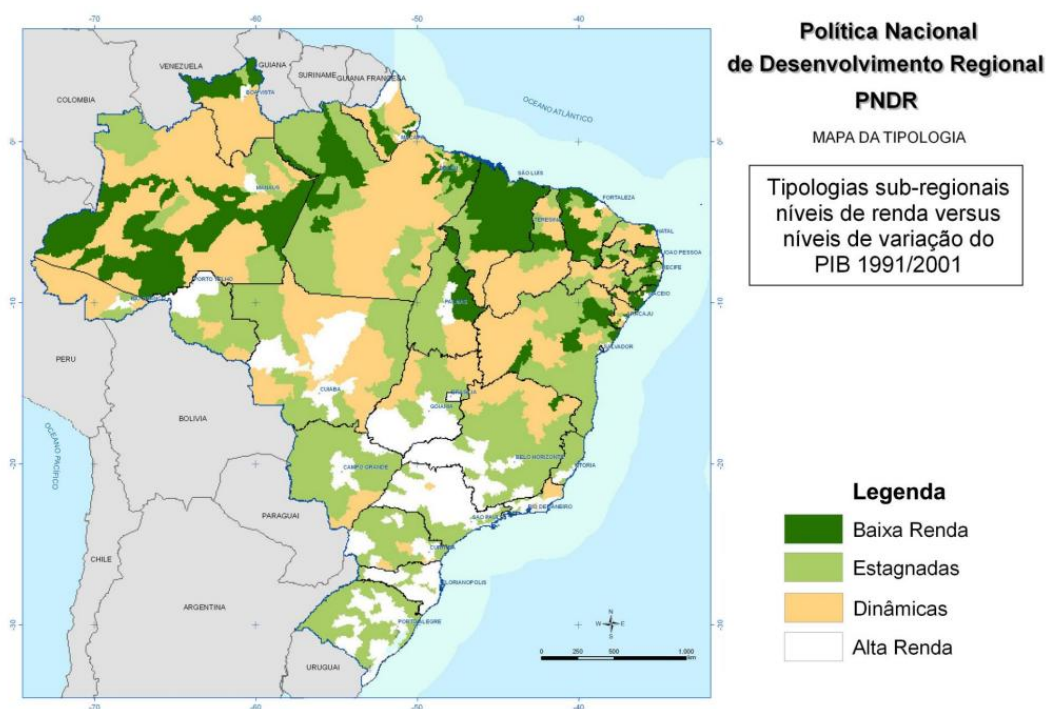
As figuras abaixo mostram as tipologias.

**Figura 5 – Tipologias da PNDR a partir dos indicadores**

Tipologia Sub-Regional		Rendimento/hab		
		Alto	Médio	Baixo
Variação do PIB/hab	Alta	Sub-regiões de <b>ALTA RENDA</b>	Sub-Regiões <b>DINÂMICAS</b>	
	Média		Sub-Regiões <b>ESTAGNADAS</b>	Sub-Regiões de <b>BAIXA RENDA</b>
	Baixa			

Fonte: MI, 2006

**Figura 6 – Mapa das Tipologias da PNDR**



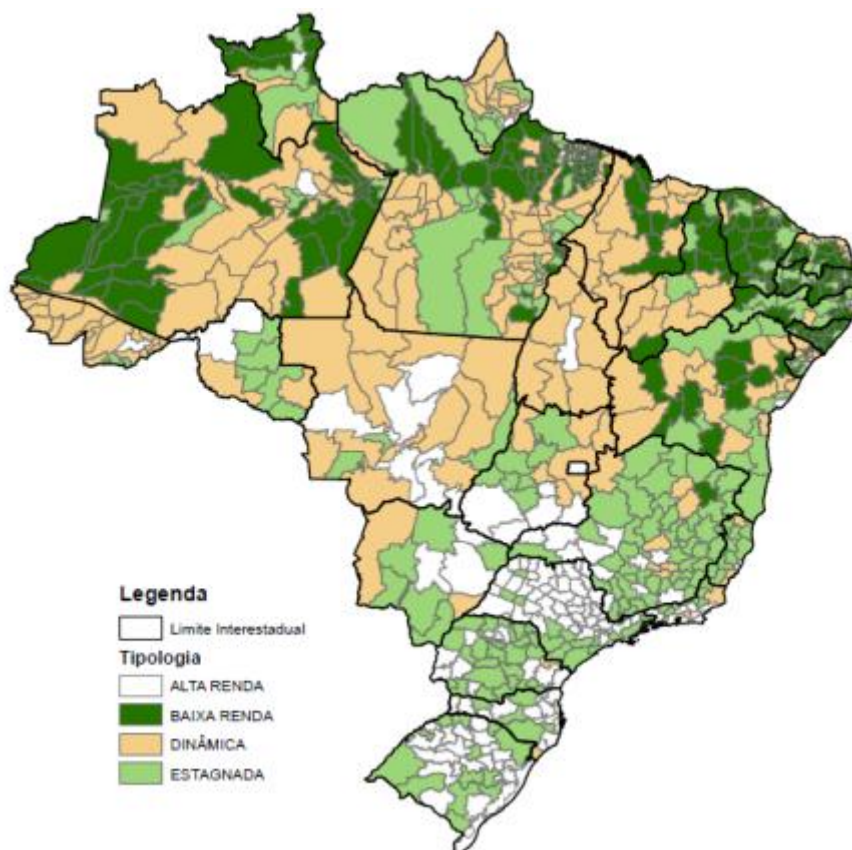
Fonte: MI, 2006

### **III.1.1 Tipologia PNDR II**

A PNDR pode ser dividida em duas fases, a primeira de 2003 a 2011 - PNDR I - e uma segunda, chamada de PNDR II, que entrou em vigor em 2012.

Entre essas duas fases houve mudanças na tipologia para que esta abrangesse mais áreas e subdividisse mais o território nacional para poder contemplar áreas prioritárias que se localizassem dentro de áreas de alta renda. O novo mapa da tipologia é apresentado abaixo.

**Figura 7 – Tipologia da PNDR (2010)**



Fonte: MI, 2006

Na PNDR II a totalidade do território contemplado pela SUDENE, SUDAM e SUDECO, toda a faixa de fronteira e os demais espaços do território nacional situados nas regiões Sul e Sudeste – desde que de média e baixa renda – passaram a ser espaços elegíveis à política.

Além da maior fragmentação das áreas para abranger mais territórios, na segunda fase da política foi proposta a criação de Regiões Programas (RPs), em diferentes escalas, que seriam os espaços prioritários de ação. Dessas RPs, ainda, estipularam-se Regiões Programas Especiais (RPEs), que seriam as áreas abrangidas por Comitês de Bacias em áreas pouco desenvolvidas, os entornos de grandes projetos estruturais e as regiões de planejamento com déficit de desenvolvimento em cada Estado. (Brasil, 2006).

A dimensão da sustentabilidade também foi abrangida na formulação da segunda fase da PNDR. Planos de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) seriam elaborados para cada RP.

O eixo norteador dos PDRS se daria em quatro dimensões: estrutura produtiva; rede de cidades; infraestrutura; educação, capacitação e P,D&I. A primeira visaria fortalecer a rede local de fornecedores e apostar em atividades e tecnologias inovadoras, estimulando a Economia Verde e a Economia Criativa. Além de criar redes de APLs para adensar as cadeias produtivas regionais<sup>5</sup>.

A rede de cidades busca ancorar no processo de desenvolvimento a expansão de uma rede urbana que possa oferecer serviços com racionalidade e sinergia, a partir de políticas que fortaleçam centralidades, desenvolvam centralidades potenciais e transbordem o dinamismo dessas centralidades para seus entornos. (Brasil, 2006).

No âmbito da infraestrutura, a criação de uma Carteira de Projetos de infraestrutura regionalmente estratégica seria orientada pelo PDRS. Na última dimensão, sugeriu-se que a expansão do ensino superior e profissional tecnológico se desse em sintonia com o sistema produtivo (APLs do entorno), além de ampliar vagas de engenharias e cursos técnicos e tecnológicos na rede federal de ensino. (Brasil, 2006).

### **III.2 Fundos da PNDR**

Na formulação da PNDR foi proposta a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). O fundo cumpriria um importante papel, não só financiando as ações de política, como também para articular as instâncias federal e estadual, visto que integraria recursos de ambos. Além disso, não existem instrumentos específicos de política regional nas escalas subnacionais para as regiões elegíveis da PNDR fora daquelas abrangidas pela SUDAM, SUDENE e SUDECO. Assim, o FNDR seria essencial para esta questão. (SDR, 2012).

Três direções principais seriam tomadas com o FNDR. A primeira objetivava ser um fundo que teria foco nos territórios com déficit de desenvolvimento em todo o País, nas diversas escalas do território. A segunda direção seria contar com meios para apoiar capacitação de recursos humanos, assistência técnica, infraestruturas econômicas e sociais, inovação tecnológica, articulações sociais e outras atividades que estimulassem

---

<sup>5</sup>Esse projeto foi posto em prática como Rotas da Integração. As redes de APL foram formadas criando rotas com APLs de atividades relacionadas que pudessem de alguma forma se complementar e servir de estratégia para o desenvolvimento em localidades pouco dinâmicas. Ver mais em <<http://www.integracao.gov.br/rotas-de-integracao-nacional>>

a dinâmica territorial. Por último, buscava-se ter uma ferramenta de compensação para os estados que perdessem incentivos fiscais do ICMS e, assim, acabar com a guerra fiscal, criando instrumentos de partilha entre os governos subnacionais, criando mecanismos de articulações entre as esferas do poder nas escalas territoriais. (SDR, 2012)

A criação do FNDR, porém, não foi aprovada e os instrumentos explícitos de financiamento da política foram: Fundo Constitucional do Nordeste (FNE); Fundo Constitucional do Norte (FNO); Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e Fundo de Desenvolvimento do Centro Oeste (FDCO).

### **III.2.1 FNE, FNO e FCO**

Entre 1995 e 2012, os recursos dos fundos constitucionais das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste totalizaram R\$146,5 bilhões, os quais 58,5% foram ao FNE, 27% ao FNO e 14,5% ao FCO. (Brasil, 2012).

A orientação da política é que os recursos não se concentrem nas capitais ou regiões metropolitanas (RMs). Nesse aspecto, o FNE foi o fundo com melhor distribuição espacial, contrariamente ao esperado de que as atividades produtivas e as fontes de financiamento fossem se concentrar nas grandes RMs Salvador, Recife e Fortaleza. (Brasil, 2012)

Na região Norte também houve boa dispersão espacial dos recursos do FNO. Amapá foi o único estado no qual a capital foi a maior demandante de recursos. Em contraste, no Pará, a microrregião onde Belém se insere demandou a menor quantia de recursos. O Centro-Oeste também se enquadrava como uma região na qual os recursos foram dispersos espacialmente. Apenas Brasília teve uma demanda mais elevada. (Brasil, 2012)

### **III.2.2FDNE, FDA e FDCO**

Os fundos de desenvolvimento são recursos complementares aos fundos constitucionais. Suas demandas são diretamente relacionadas à implantação, diversificação, modernização e/ou ampliação de unidade produtiva. Os setores prioritários de tais recursos são: infraestrutura, serviços, inovação tecnológica e setores tradicionais (agricultura, indústria extrativa e indústria de transformação). O Ministério da Integração prevê, porém, que os recursos desses fundos sejam expandidos. (Brasil, 2012)

### **III.3 Considerações Gerais**

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional traz uma importante mudança nos parâmetros de formulação de política regional a partir do momento que entende o território como conceito multidimensional e intransferível. A criação da Tipologia a partir do cruzamento das variáveis “rendimento domiciliar per capita” e “variação do PIB per capita”, tendo como base a classificação das microrregiões utilizadas pelo IBGE, apesar de não contemplar todas as dimensões do território – culturais e ambientais, por exemplo – representa um esforço e uma mudança de paradigma na concepção de políticas de desenvolvimento regionais.

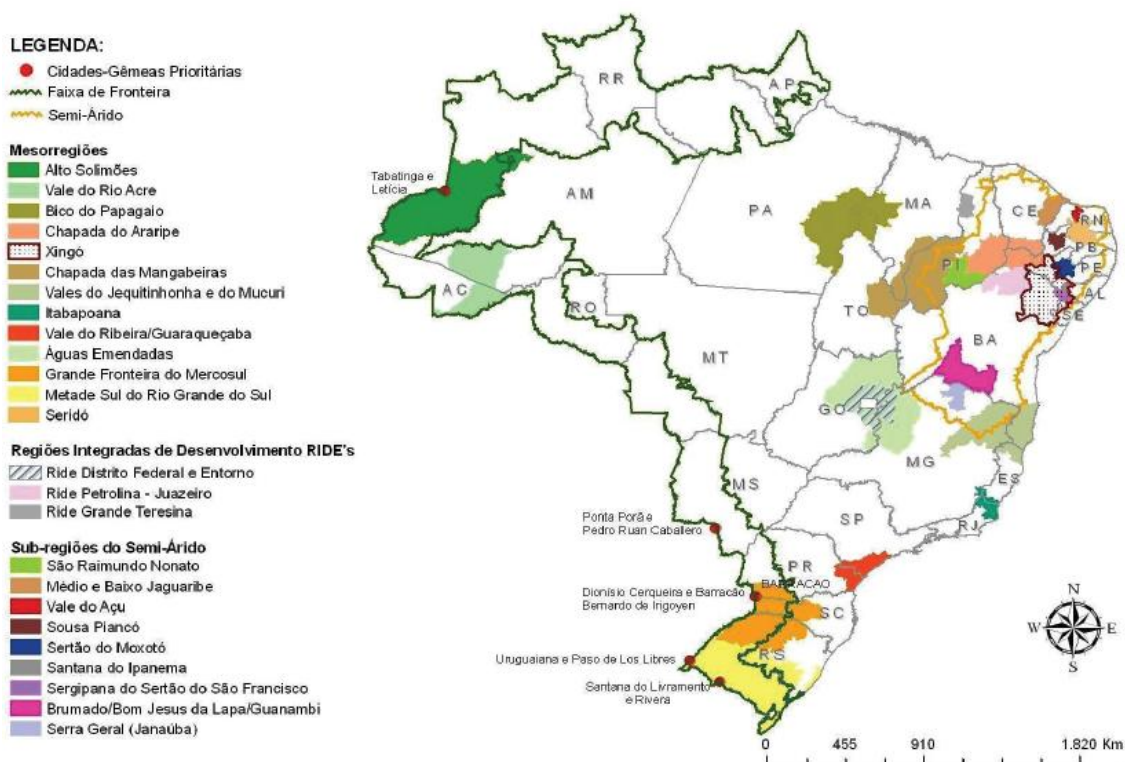
Porém, Silva e Borges (2014) mostram que a

tipologia não foi utilizada, uma vez que os esforços se concentraram nas seguintes áreas prioritárias eleitas pela própria política: a) na escala macrorregional: a totalidade da área de atuação da Sudene, Sudam e Sudeco, com exceção dos espaços classificados como de Alta Renda; b) em escala intermediária: o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs); c) na escala sub-regional: as Mesorregiões Diferenciadas, os Territórios Rurais e os Territórios da Cidadania. (*ibid*, 2014)

Abaixo, o cartograma mostra as áreas efetivamente prioritárias na política.



**Figura 8 – Cartograma dos Espaços Prioritários da PNDR (2008-2011)**



Fonte: Brasil/MI/SDR (2012) apud Silva e Borges (2014).

No plano das proposições, a PNDR apresenta avanços com a abordagem multiescalar e a amplitude dos recortes territoriais, além da busca pela cooperação governamental entre as escalas de governo. Porém, a PNDR está desenhada sob a influência de paradigmas políticos, sociais e culturais que colocam entraves na sua execução, com destaque para o neoliberalismo, a globalização, o agronegócio e a polarização econômica. (Silva e Borges, 2014).

## CONCLUSÃO

A partir de uma análise do atual contexto mundial dos fenômenos da globalização e da financeirização podemos ver uma tendência a um movimento de concentração dos meios de produção e da força de trabalho em determinados pontos do território (Oliveira, 1981 *apud* Silva e Borges, 2014), juntamente a um discurso de desfalecimento de fronteiras e surgimento de uma suposta cidadania universal (Santos, 2000). Em paralelo, empresas transnacionais dominam o mercado e a esfera financeira assume um papel central na dinâmica mundial. Como consequência, a economia local, a cultura, o meio ambiente e as outras diversas manifestações do território tendem a serem suprimidas nas políticas ortodoxas de desenvolvimento, especialmente em países subdesenvolvidos, subordinados ao capital financeiro internacional.

Porém, toda força encontra uma resistência e, nesse caso, no Brasil, o esforço por um desenvolvimento sustentável baseado nas forças locais conseguiu, gradativamente, encontrar seu espaço nas agendas de política. A mudança de enfoque nas políticas nacionais de desenvolvimento de uma abordagem setorial para uma abordagem mais territorial, como é o caso da PNDR, é representativa dessa força de resistência.

Mesmo que desde os anos 1970 a abordagem territorialista tenha se destacado, até a década de 1990, no Brasil, as políticas de desenvolvimento eram voltadas a setores, especialmente à indústria. Na ruptura desse movimento, no final dos anos 1990, Tânia Bacelar de Araújo disserta sobre a necessidade de uma política nacional de desenvolvimento regional. Em 2003 é lançada a proposta que é aprovada no congresso em 2007.

A política se propôs a pensar no desenvolvimento a partir de ações sugeridas que articulassem de uma forma *top down* – dialogando diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) - propostas vindas de baixo, dos territórios, articulando-se, então, com uma lógica *bottom up*. Dessa forma, fomentaria um desenvolvimento sustentável, visto que encadearia as diferentes dimensões do território em prol de uma agenda nacional de desenvolvimento coeso, em que se olharia para as diferenças regionais como potencialidades a serem exploradas.

Assim, retomando a pergunta explicitada na introdução deste trabalho, as dimensões embutidas no território e sua multiescalaridade foram contempladas no plano da política, ainda que não de forma integral. A dimensão ambiental do território, por exemplo, ficou omissa nos eixos da política. Resgatando as dimensões assinaladas por Albagli (2003) para o sucesso de um desenvolvimento endógeno – dimensão econômica, impulsionada por empresários locais que utilizem fatores locais; dimensão sociocultural, possibilitada pelas interações entre atores e instituições locais; dimensão política estimulada por políticas e iniciativas das governanças locais – o plano da PNDR é um pouco contraditório. Silva (2015) destaca que faltou à formulação teórica da política massa crítica a respeito do agronegócio como via do desenvolvimento. Este poderia ser substituído por um maior estímulo à agricultura familiar, fomentando o desenvolvimento endógeno.

Além disso, é importante frisar a dificuldade de execução da política. Na esfera teórica, a formulação da PNDR conseguiu ser inovadora, do ponto de vista institucional, ao propor uma política de Estado, ao invés de uma política de governo. Foi também inovadora do ponto de vista metodológico ao conseguir criar uma tipologia não apenas pautada em indicadores socioeconômicos, buscando incorporar a dinâmica do território – apesar das limitações existentes em qualquer tipificação.

Na prática, entretanto, o primeiro entrave à sua execução foi o embargo da criação do FNDR. O Fundo seria imprescindível para o financiamento de ações fora do escopo dos fundos constitucionais e fundos de desenvolvimento, como, por exemplo, infraestrutura econômica, promoção da inovação, capacitação de recursos humanos, assistência técnica e outros (Amparo, 2014). Além disso, Silva (2015) destaca que a falta de articulação entre as diferentes esferas do governo é um obstáculo à execução da política, que poderia ser revertido com a criação de fóruns mesorregionais, que nunca saíram do plano.

Portanto, vê-se que a PNDR é representativa de uma resistência e ruptura às políticas setoriais. A abordagem territorialista tem espaço dentro das formulações de políticas de desenvolvimento, mas contemplar todas as dimensões do território e conseguir articular sua multiescalaridade ainda é um desafio. Estimular as potencialidades do local e conseguir articulá-las ao global é um movimento contrário ao que se vê com a globalização. Assim, vícios políticos e econômicos precisam ser superados para afirmar

essa nova forma de pensar o desenvolvimento e consolidar uma política nacional de desenvolvimento regional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia aplicada*, v. 4, n. 2, p. 379-397, 2000.

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lúcia. Capital social e desenvolvimento local In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo; MACIEL, Maria Lucia (Org.). *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 2003. p. 423-440.

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lucia. Informação e conhecimento na inovação e no desenvolvimento local. *Ciência da Informação*, Brasília v. 33, n. 3, p. 9-16, 2004.

ALBAGLI, S. Território e territorialidade. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G. (Org.). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília: SEBRAE, 2004

ALBAGLI, Sarita. Conhecimento, inclusão social e desenvolvimento local. *Inclusão social*, v. 1, n. 2, 2006.

ARAÚJO, T. B. “Por uma política nacional de desenvolvimento regional”. *Revista Econô-mica do Nordeste*, Fortaleza, Banco do Nordeste, v.30, n.2, abr-jun 1999.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: SDR/MI, 2005.

BRASIL. Decreto no 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR). Documento de referência. Brasília: SDR/MI, 2012. p. 1-77.

BOURDIEU, Pierre. Le capital social: notes provisoires. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n. 31, janv. 1980.

CHESNAIS, F. **Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESSNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. *Economia e Sociedade*. Campinas, v.5, p. 01-30, 1995.

COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, n. 94, p. 95-121, 1988. Supplement.

CORRÊA, Vanessa. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 3, Ipea, p. 23-3, 2009..

DE OLIVEIRA, Gilson Batista. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, v. 5, n. 2, 2017, 37-48.

FREEMAN, C. Technological infrastructure and international competitiveness, Draft paper submitted to the OECD Ad hoc-group on Science, technology and competitiveness. 1982.

FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour. In: DOSI, G. et al. (Eds.) *Technical Change and Economic Theory*. London: Francis Pinter, 1998, p. 38-66.

FREEMAN, C; SOETE, L. **The Economics of Industrial Innovation**. Cambridge: The MIT Press. 1997.

FREEMAN, C.; LOUÇÃ, F. *As time goes by: From the industrial revolutions to the information revolution*. Nova York: Oxford University Press. 2001.

GALVÃO, Antônio Carlos Figueira; BRANDÃO, Carlos Antônio. Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Figueira (Orgs.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora Unesp/Anpur, 2003, p.187-224.

GILPIN, R. *US power and the multinational corporation: the political economy of foreign direct investment*. New York: Basic Books. 1975.

HARRISON, B. *Lean and mean: The resurrection of corporate power in an age of flexibility*. New York: Basic Books. 1994.

LAPLANE, Mariano F.; SARTI, Fernando. Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90. *Economia e sociedade*, v. 6, n. 1, p. 143-181, 1997.

LASTRES, Helena; CASSIOLATO, José Eduardo. Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. *Parcerias estratégicas*, v. 8, n. 17, p. 05-30, 2010.

LASTRES, Helena MM; ALBAGLI, Sarita; LEMOS, Cristina; LEGEY, Liz-Rejane. Desafios e Oportunidades da Era do Conhecimento. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo v. 16, n. 3, p. 60-66, 2002.

LASTES et al. Globalização e inovação localizada. In: CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. (orgs.). **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no Mercosul**. Brasília: IBICT/MCT, 1999.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O Desenvolvimento brasileiro no século XXI. **LASTRES, HM M. et al.(Orgs) O Futuro do Desenvolvimento. Campinas: Unicamp.** p. 283-309, 2016.

LAZONICK, William. **Innovative Enterprise and Sustainable Prosperity**. Globelics, Working Paper, no 2017-05, Athens, 2017.

LE BOURLEGAT, Cleonice. Ordem Local como Força Interna de Desenvolvimento. *Interações*, v.1, n.1, 2000.

LUNDVALL, B. Innovation as an interactive process: From user-producer interaction to the National Innovation Systems. In: DOSI, G., FREEMAN, C., NELSON, R.R., SILVERBERG, G. and SOETE, L. (Eds.). *Technology and economic theory*. London: Pinter Publishers. 1988.

LUNDVALL, B. *National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers. 1992.

MATOS, M. G. P. et al. A evolução de Arranjos Produtivos Locais em uma década. In: MATOS, M. G. P.; BORIN, E.; CASSIOLATO, J. E. (orgs.). **Uma Década de Evolução dos Arranjos Produtivos Locais**. Rio de Janeiro: E-papers, 2015.

MATOS, M.; CASSIOLATO, J.; PEIXOTO, F. O Referencial conceitual e metodológico para a análise de Arranjos Produtivos Locais. In: MATOS, M; CASSIOLATO, J; LASTRES, H; GARCEZ, C; SZAPIRO, M (Orgs). *Arranjos Produtivos Locais: Referencial, Experiências e Políticas em 20 anos da RedeSist*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017.

NELSON, R. *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press. 1992.

OMAN, C. Globalização/regionalização: o desafio para os países em desenvolvimento. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 39, abr./jun.1994.

OHMAE, K. *The boardless world*. London: Collins. 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste. Planejamento e conflito de classes*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PUTNAM, R. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton : Princeton University,1993.

RAFFESTIN, C.; SANTANA, O. M. G. *Por uma geografia do poder*. Rio de Janeiro: Ática, 1993.

REICH, R. Who is Us? Harvard Business Review, Boston, p. 53-64, 1990.

RESENDE, G. M. et al. Brasil: Dez Anos Da Política Nacional De Desenvolvimento Regional (PNDR). Boletim Regional, urbano e ambiental, v. 11, jan.-jun, 2015. Disponível em: [http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/150814\\_bru\\_11\\_cap5.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/150814_bru_11_cap5.pdf) (acesso em 25.05.2017).

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. In: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 2002, Lisboa. Anais eletrônicos... Lisboa: CLAD, 2002. 22 p. Disponível em: . Acesso em: 12 abr. 2012.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo, Hucitec, 1996.



- SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SILVA, Simone; BORGESII, Luciana. As Políticas de Ordenamento Territorial e de Planejamento Regional no Brasil nos Anos 1990 e 2000: Um Breve Estudo sobre os Enids, a PNDR, o PAC e os Territórios da Cidadania. *As Escalas de Gestão das Políticas Territoriais*. Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 1354-1367.
- SILVA, Simone. A PNDR eo planejamento regional brasileiro no início do século XXI. *Texto para Discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.
- SODRÉ, M. O globalismo como neobabárie. In: MORAES, D (Org.). *Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder*. Rio de Janeiro: Record, 2003. p. 21-40.
- SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 1993.
- STORPER, M. Territories, Flows and Hierarchies in the Global Economy. In: COX, K. (Ed.) *Spaces of Globalization: reasserting the power of the local*. New York: Guilford Press, 1997. p. 19-44.
- UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ITU). **ICT Facts and Figures**. In: 14<sup>th</sup> World Telecommunication/ICT Indicators Symposium (WTIS), Botswana, 2016.
- VILLASCHI FILHO, A.; FELIPE, E. Chesnais e a mundialização do capital: ensaio sobre a forma como o Brasil nela se insere. In: CASSIOLATO, J. (Org.) *Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais*. E-papers, v. 1, 2014, p 213-227.