

O esvaziamento da dimensão territorial na redefinição do desenvolvimento brasileiro¹

Ricardo Ismael^{2*}

Resumo

O objetivo do artigo é discutir o declínio das políticas federais voltadas para a redução das desigualdades regionais no Brasil, tendo como referência o ambiente inaugurado pela Constituição de 1988. Pretendemos destacar alguns fatores associados às dificuldades de financiamento da União, a descontinuidade administrativa na área de política regional do governo federal, a oposição dos estados das regiões Sul e Sudeste às tentativas de ampliar, no âmbito do Congresso Nacional, os mecanismos cooperativos do federalismo brasileiro, e a predominância do enfoque na renda individual em detrimento da perspectiva territorial na formulação de políticas nacionais, tornando mais relevante a expansão dos programas de renda mínima do que o enfretamento do baixo dinamismo econômico dos estados e municípios.

Palavras-chave: desigualdades regionais, federalismo cooperativo, política regional no Brasil.

Title: Stripping the Territorial Dimension in the Redefinition of Brazilian Development

Abstract

This article seeks to discuss the decline of federal policies to reduce regional inequities in Brazil using the setting created by the 1988 Constitution as reference. We intend to underline factors such as federal funding difficulties, administrative discontinuity in the federal government's regional policies, the opposition from south and southeastern states against attempts to expand the cooperative mechanisms inherent to Brazilian federalism within Congress, and the predominant focus on individual income rather than territorial perspective when formulating national policies. The latter would render the expansion of minimum income programs more relevant than handling the low economic dynamism of states and municipalities.

Keywords: regional inequality, cooperative federalism, regional policies in Brazil.

¹ Trabalho apresentado no 6º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado de 29 de julho a 01 de agosto de 2008, na UNICAMP, em Campinas/SP.

^{2*} Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio e Doutor em Ciência Política pelo IUPERJ. E-mail: ricismael@hotmail.com

1. Antecedentes históricos das políticas regionais no Brasil

Um rápido retrospecto da evolução das políticas regionais implantadas pelo governo federal indica que elas têm expressado historicamente a preocupação em reduzir as desigualdades entre as regiões brasileiras. Mais precisamente, a política regional aparece como um conjunto de políticas públicas dirigidas para a equidade regional, inserida no âmbito de um federalismo cooperativo, tendo a preocupação predominante de estimular o desenvolvimento das atividades econômicas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do Brasil (Baer, 1996; Araújo, 1995; Ismael, 2005). Mais precisamente, recebendo forte influência do enfoque territorial praticado na Europa no pós-guerra, o conceito de política regional pode ser definido neste trabalho “como qualquer ação do governo capaz de influenciar de forma direta, a distribuição da atividade econômica no território”(GOMES, 1997:47).

A política regional tem recebido a influência de duas abordagens principais. A visão estrutural, predominante durante a maior parte da intervenção federal, procurou orientar as ações governamentais e empresarias na direção de algumas políticas específicas, tais como “reformas institucionais, financiamento do desenvolvimento, educação e capacitação de recursos humanos, desenvolvimento científico e tecnológico, e consolidação e modernização da infra-estrutura”. Surge mais recentemente, a partir dos anos de 1990, o enfoque espacial, no qual se “busca ordenar a distribuição das atividades econômicas no plano regional, articulando as diferentes regiões entre si e com o exterior, na linha de grandes eixos estruturadores de integração nacional e internacional” (Secretaria Especial de Políticas Regionais, 1997:17-19).

É possível dizer que apenas a partir dos anos 50 tornou-se “frequente a formulação de políticas regionais ‘explícitas’ que visavam à redistribuição de renda e de recursos de investimentos das regiões mais ricas para as mais pobres” (Baer, 1996:301). A criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, representou um marco inicial, significando uma primeira tentativa de uma política articulada e consistente de desenvolvimento regional, levada adiante pela União.

Algumas características mais gerais da evolução da política regional federal nos anos 50, 60 e 70 merecem ser sublinhadas. É importante notar que a política regional foi uma consequência do fortalecimento do planejamento no país, no sentido de um “processo sistematizado de orientação econômica que objetiva o desenvolvimento a médio ou longo prazo” (Teixeira, 1997:5). O Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1960) representava uma experiência de planejamento envolvendo diversas metas setoriais (Laffer, 2002). O surgimento da Sudene foi, de certa forma, um desdobramento, em nível regional, da visão planejadora predominante na esfera federal, com destaque para as

idéias desenvolvimentistas defendidas por Celso Furtado e outros adeptos (Bielschowsky, 1988:182-192). O arranjo institucional que prevaleceu no Nordeste, e depois em outras regiões, tinha como base um órgão de planejamento e de coordenação das ações federais (Sudene), além de um sistema de incentivos fiscais federais, e uma instituição financeira (Banco do Nordeste do Brasil) apoiando as operações de financiamento do setor privado (Araújo, 1997:474-475).

Com a chegada do regime militar, o planejamento ganhou um espaço ainda maior no plano nacional. Exemplos não faltam, tais como o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e o Plano Decenal, ambos no governo Castello Branco; o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) na gestão Costa e Silva; o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PND – 1972-74), no governo Médici; o II PND (1975-79) durante o período de Ernesto Geisel; e o III PND (1980-85) durante no mandado do general Figueiredo (Teixeira, 1997:11-17). Além disso, o planejamento regional passou, então, a ser centralizado no governo federal. A Sudene, por exemplo, perdeu, a partir de 1971, o poder de elaborar os planos regionais e de enviá-los diretamente para o Congresso Nacional, passando esta atribuição para o recém-criado Sistema Nacional de Planejamento (Sudene, 1990).

Apesar da redução da influência das instituições regionais no processo decisório, observou-se, a partir dos anos de 1970, o início de uma “desconcentração econômica e despolarização da indústria nacional, uma reversão da polarização a partir da maior participação das grandes regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste, Centro-Oeste) no PIB e no valor de transformação industrial do país” (Haddad, 1994:A-5). No caso da economia nordestina, costuma-se dizer que ela “teve um grande dinamismo, de 1960 a 1986”, embora este impulso tenha também estimulado a heterogeneidade na economia regional (Gomes e Vergolino, 1995:90).

Há quem diga que a desconcentração econômica ocorrida não resultou de nenhuma política regional explícita, mas dos efeitos, nas regiões periféricas, das políticas nacionais. Nesta leitura, a política regional iniciada no Nordeste no final dos anos 50 havia apenas integrado a região ao centro dinâmico do país, fazendo com que a economia regional passasse a acompanhar a trajetória da economia brasileira (período 1960-75) e até superá-la (1975-80), tornando, por assim dizer, a economia nordestina mais sensível aos efeitos das políticas nacionais, tradicionalmente voltadas para as regiões mais industrializadas do país (Guimarães Neto, 1997:47).

De qualquer forma, parece existir um relativo consenso na literatura especializada de que a política regional federal entrou em declínio a partir do início dos anos 80, tendo em vista os problemas de natureza fiscal e financeira enfrentados pelo setor público, especialmente pelo governo federal. A rigor, é possível até mesmo dizer que a preocupação com a elaboração de um planejamento nacional de médio prazo no Brasil – e com o de-

envolvimento regional – esteve presente, pela última vez, no II PND, durante o governo Geisel. A partir de então, prevaleceram os problemas econômicos de curto prazo, como o combate à inflação e o controle dos gastos públicos, de maneira que os planos nacionais e regionais ganharam um caráter secundário.

Os governos Figueiredo (1979-85) e Sarney (1985-90) tiveram que enfrentar a crise da dívida externa e o crescente endividamento do setor público, tornando a administração da conjuntura o objetivo dominante. Neste cenário, “os planos estratégicos nacionais e regionais elaborados, e as propostas de políticas de médio e longo prazo montadas, não passam de intenções e são seguidamente sufocadas pelas negociações com os credores externos e internos e seus representantes [...]” (Araújo, 1995:477).

Na década de 1990, a opinião predominante entre os especialistas em economia regional era sido no sentido de denunciar a ausência de uma política regional federal. Haddad, por exemplo, destacou que a indiferença do governo federal colocava em risco a pequena desconcentração espacial ocorrida na economia brasileira, na segunda metade dos anos 70 (Haddad, 1996:129-130).

É certo que existiram algumas iniciativas no final do primeiro governo Fernando Henrique, sob a coordenação do BNDES, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estas teriam sido dirigidas para a identificação dos denominados “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, os quais tinham como objetivo “integrar as diversas economias regionais e articulá-las aos mercados internacionais, além de trabalhar com a expectativa de crescimento econômico médio de 4,3% ao ano para o país, abrangendo o período de 2000/2007” (Nasser, 2000:167). Entretanto, este trabalho serviu mais para indicar as oportunidades de investimentos públicos e privados nos setores considerados essenciais para o desenvolvimento econômico e social do país, do que para impulsionar a elaboração de políticas regionais federais.

2. Políticas regionais federais no contexto histórico da Constituição de 1988

Algumas estatísticas apontam para a permanência das desigualdades regionais nos anos recentes, especialmente no ambiente federativo inaugurado pela Constituição de 1988. A Tabela 1 compara, para os anos de 2002 e 2005, os estados brasileiros com maior e menor Produto Interno Bruto *per capita*. Em 2005, o Distrito Federal contava com R\$ 34.510 por habitante e o estado do Piauí com R\$ 3.700, o que significava uma distância aproximada de 9 vezes entre as unidades territoriais. Para o mesmo ano, excluindo o Distrito Federal, em razão da distorção causada pelos altos rendimentos dos servidores federais, observa-se uma diferença de quase 5 vezes, entre o PIB *per capita* do estado de São Paulo, da ordem de R\$ 17.977, e o daquele do estado do Piauí.

Tabela 1 – Razão entre o maior e o menor PIB *per capita* das Unidades da Federação no Brasil

Brasil 2002		Brasil 2005	
com Distrito Federal	sem Distrito Federal	com Distrito Federal	Sem Distrito Federal
10,1	5,2	9,3	4,9

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, 2007.

Nesta comparação, é importante registrar também uma ligeira queda entre os anos de 2002 e 2005. De qualquer forma, as desigualdades regionais no Brasil permanecem em patamar elevado, revelando uma federação mais assimétrica do que aquela que se faz presente nos Estados Unidos da América neste início de século. (GALVÃO, 2007:11).

Embora a preocupação com as desigualdades regionais ficasse registrada no texto constitucional consagrado em 1988, observa-se o enfraquecimento das políticas nacionais voltadas para a redução dos desequilíbrios econômicos entre as unidades subnacionais a partir dos anos de 1990. Esta tendência foi fortemente influenciada pelas dificuldades de financiamento do setor público. Entretanto, a política regional foi, também, prejudicada por conta da descontinuidade administrativa na área de política regional federal, e contou com uma maior resistência no Congresso Nacional, por parte das bancadas dos estados das regiões Sul e Sudeste, tornando difícil fazer avançar os mecanismos cooperativos do federalismo brasileiro.

2.1) *Redução dos investimentos públicos nos anos de ajuste fiscal*

A formulação de uma política regional foi prejudicada, nos anos de 1990, pelo prolongamento das crises fiscal e financeira da União, iniciadas na década anterior. É possível dividir o período em fases, de acordo com ciclos políticos governamentais. A crise do setor público brasileiro explodiu com a crise da dívida externa, em 1982, no final do regime militar. No período de 1981 a 1984, houve uma tendência de melhoria da situação fiscal por conta do ajuste promovido pelo FMI. Em compensação, no início da redemocratização, durante o governo Sarney, houve uma tendência de deterioração das finanças públicas do país. Nas gestões Collor e Itamar, de 1990 a 1994, houve uma evolução positiva das necessidades de financiamento do governo nacional. Isto se deve, entre outros aspectos, ao malabarismo de indexar tributos e atrasar o pagamento das despesas governamentais. Finalmente, no governo de Fernando Henrique, de 1995 a 1998, a situação fiscal evoluiu para um grande desequilíbrio, tornando inevitável um dramático ajuste fiscal no seu se-

gundo mandato (Giambiagi e Além, 1999:93-132).

A crise fiscal, como era de se esperar, contribuiu para a redução dos investimentos públicos. Neste caso, as regiões menos desenvolvidas são mais penalizadas do que as demais, porque dependem mais dos investimentos públicos para seu crescimento econômico, tendo em vista a menor expressão do seu setor privado.

Para alguns, a política macroeconômica adotada progressivamente a partir do Plano Real reduziu, em boa medida, a relevância do setor público no modelo de desenvolvimento do país, como contrapartida de uma política fiscal focada no serviço da dívida pública. Nesse sentido, é possível dizer que “o único gasto público que tem estabilidade constitucional é o ligado ao pagamento da dívida (pública), isto significa que quando o Congresso discute o Orçamento Geral da União, não pode alterar o item serviço da dívida” (Bacelar, 1998:172). Com a diminuição dos investimentos públicos federais, restou aos estados disputarem os investimentos privados, ampliando de forma expressiva a competição na dimensão horizontal da federação brasileira (Silva, 1997).

2.2) Descontinuidade administrativa na formulação e implementação de políticas regionais federais

A descontinuidade administrativa na área do governo federal, responsável pelas políticas regionais, terminou trazendo fortes prejuízos. A análise das atas das reuniões ordinárias do Conselho Deliberativo da Sudene ajuda a destacar este aspecto, sublinhando as constantes mudanças ocorridas no período que vai do governo Sarney até o final da primeira gestão de Fernando Henrique, observando-se a presença de treze ministros ou secretários nacionais de políticas regionais, como pode ser visto no Quadro 1.

Quadro 1

Participação de Ministros ou Secretários de Política Regional e do Superintendente da Sudene nas Reuniões Ordinárias do Conselho Deliberativo – janeiro de 1987 a maio de 2000

			Ministros ou Secretários de Política Regional	Superintendentes da Sudene (total de reuniões)
			Ronaldo Costa Couto	Dorany Sampaio (5)
			Joaquim Francisco	Antonio Carlos B. Frota (3)
			João Alves Filho	Paulo Ganem Souto (2)
			João Alves Filho	Paulo Ganem Souto (12)
			João Alves Filho	Paulo Ganem Souto (12)

			João Alves Filho	Paulo Ganem Souto (2)
			Egberto Baptista	José Adatao Bezerra (6)
			Egberto Baptista	José Adatao Bezerra (2)
			Egberto Baptista	Elionaldo Magalhães (4)
			Ângelo Calmon Sá	Elionaldo Magalhães (5)
			Alexandre Costa	Cássio Cunha Lima (1)
			Alexandre Costa	Cássio Cunha Lima (5)
			Romildo Canhim	Nilton M. Rodrigues (10)
			Aluizio Alves	Nilton M. Rodrigues (10)
			Cícero Lucena	Nilton M. Rodrigues (10)
			Cícero Lucena	Nilton M. Rodrigues (9)
			Fernando Catão	Nilton M. Rodrigues (10)
			Fernando Catão	Nilton M. Rodrigues (10)
			Ovídio A. de Angelis	Nilton M. Rodrigues (1)
				Sérgio Moreira (4)
			Ovídio A. de Angelis	Aloísio Sotero (0)
			Fernando Bezerra	Marcos Formiga (1)
			Fernando Bezerra	Marcos Formiga (1)
				Wagner Bittencourt (1)

Fonte: Atas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias do Conselho Deliberativo da Sudene. Recife, janeiro de 1987 a dezembro de 1998, 1572 p.

(*) As informações relativas ao segundo governo Fernando Henrique foram anotadas a partir do noticiário da imprensa pernambucana, particularmente a cobertura realizada sobre as reuniões do Conselho Deliberativo da Sudene. Ver *Jornal do Commercio*. “Conselho da Sudene se reúne hoje”. Recife, 6/12/1999; *Jornal do Commercio*. “Sudene libera R\$ 54,3 milhões do Finor na 1ª reunião do ano”. Recife, 1/4/2000; *Jornal do Commercio*. “Bittencourt destaca a Transnordestina”. Recife, 27/5/2000.

Além disso, a pasta de política regional perdeu o *status* de Ministério no governo Collor (1990-1992), quando foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Regional, e no governo Fernando Henrique (1995-98), em razão da criação da Secretaria Especial de Políticas Regionais, enfraquecendo, assim, sua relação com o Ministério da Fazenda e demais membros do primeiro escalão do governo federal. No segundo mandato do presidente Fernando Henrique foi criado, em julho de 1999, o Ministério da Integração Nacional, sendo ocupado por dois ministros, Ovídio de Angelis (PMDB/GO) e Fernando Bezerra (PMDB/RN), no período de janeiro de 1999 a maio de 2000 (Ismael, 2005:242-246).

No governo Lula verifica-se a presença de três políticos oriundos do Nordeste no

Ministério da Integração Nacional, dois deles do PSB/CE, Ciro Gomes (2003-2006) e Pedro Brito (2006), e um do PMDB/BA, Geddel Vieira Lima, que ocupa o cargo desde o início do segundo mandato presidencial. A Sudene e a Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), por sua vez, foram recriadas no segundo governo Lula, em janeiro de 2007, depois de terem sido extintas no governo passado. Em agosto de 2007, através dos Decretos 6.198/2007 e 6.199/2007, foram encerradas as atividades das Agências de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e da Amazônia (ADA), instituições governamentais surgidas no governo Fernando Henrique, no intuito de substituir a Sudene e a Sudam.

Nos últimos anos, portanto, verifica-se que o Ministério da Integração Nacional tem sido freqüentemente conduzido por vários políticos nordestinos, que, na maioria das vezes, têm sido incapazes de influenciar as decisões da equipe econômica e de introduzir na agenda governamental o debate sobre a redução das desigualdades entre as unidades territoriais.

2.3) Resistências no Congresso Nacional ao avanço do federalismo cooperativo

Uma resistência maior no Congresso Nacional à idéia de fortalecer políticas regionais federais pode ser apontada como um terceiro ponto relevante para explicar as dificuldades para fazer progredir os mecanismos de um federalismo cooperativo no Brasil.

É importante lembrar que foram implantados os mecanismos introduzidos na Constituição de 1988 referentes à redistribuição das receitas da União, os quais favoreceram as regiões menos desenvolvidas através das transferências constitucionais para estados (FPE) e municípios (FPM) e fundos constitucionais de financiamento regionais (FNE, FNO e FCO). Entretanto, outros dispositivos constitucionais não foram regulamentados pelo Congresso Nacional, como, por exemplo, o Art. 43, que trata das condições para a integração de regiões em desenvolvimento; o Art. 163, que define a forma de atuação das instituições oficiais de crédito; e o parágrafo 2º do Art. 192, que estabelece que os recursos financeiros da União, relativos a programas regionais, serão depositados em suas instituições regionais (Congresso Nacional, 1993:21-22).

Além disso, não se deve esquecer das várias iniciativas na revisão constitucional de 1993, sobretudo de parlamentares das regiões Sul e Sudeste, para restringir, ou mesmo eliminar, os dispositivos constitucionais que favorecem a transferências de recursos federais para as regiões menos desenvolvidas. Vale ressaltar, também, a presença, naquela oportunidade, de algumas emendas defendendo a substituição na agenda pública da discussão sobre “espaços-problema” por “questões-problema”, o que certamente seria uma outra forma de desregionalizar a distribuição dos recursos públicos (Lavinias e Magina, 1995:28-29). Tudo isto parece sinalizar para uma resistência, no interior do parlamento nacional, à idéia de uma atuação cooperativa mais forte da União voltada para as regiões

Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Esta tendência, identificada nas bancadas das regiões Sul e Sudeste, esteve, de certa forma, ligada à redefinição do próprio papel do governo federal no modelo de desenvolvimento do país a partir dos anos de 1990. O novo ambiente econômico, marcado pelo processo de globalização, promoveu mudanças na relação entre a União e as unidades subnacionais, especialmente quando envolveu a promoção do crescimento econômico dos estados brasileiros.

O governo federal, sobretudo a partir da segunda metade dos anos de 1990, passou a ter como preocupação central a inserção competitiva do país na economia internacional, diferentemente de tempos atrás, quando a prioridade era a industrialização com base no mercado interno e a integração das economias regionais.

Cardoso, em entrevista ao jornalista Roberto Pompeu de Toledo, ressaltou as resistências nacionalistas que enfrentou, lembrando que, certa vez, foi a um debate com professores da Universidade de Brasília, onde defendeu a inserção internacional soberana do país, mas, mesmo assim, foi criticado, já que naquele momento “a idéia não era de inserção no mercado internacional: a idéia era de mercado interno. Era outro mundo” (Cardoso, 1998:229). Em outro momento da mesma entrevista, o ex-presidente revela satisfação com a função de “dinamizadores econômicos da região” exercida pelos governadores. Aceita, inclusive, que os Executivos estaduais estabeleçam relações comerciais diretamente com o exterior, como no modelo do federalismo norte-americano, reduzindo o papel da União na promoção do desenvolvimento econômico nacional (*ibidem*:263).

Talvez não seja exagero dizer que o governo federal assumiu progressivamente, a partir dos anos de 1990, um papel mais voltado para a inserção do país na economia internacional do que para a redução das desigualdades regionais. Em outras palavras, “a grande pressão é para integrar o país à comunidade internacional com mais urgência do que o país se integra a si mesmo” (Camargo, 1999:46). O impulso para estabelecer vínculos externos tornou-se prioritário, postergando qualquer discussão sobre as mudanças e o fortalecimento das políticas federais para redução das desigualdades regionais.

3. Predominância do enfoque social em detrimento da dimensão territorial na elaboração de políticas públicas

A redefinição do modelo de desenvolvimento do Brasil, sobretudo a partir da implantação do Plano Real, tem ignorado algumas experiências contemporâneas que poderiam ser úteis para um país historicamente marcado pelas desigualdades econômicas e sociais entre suas unidades territoriais.

A União Européia, por exemplo, tem sido apontada por muitos como um processo histórico que precisa ser mais estudado e compreendido pela sociedade brasileira (Go-

mes;1997; Galvão, 2007). Numa primeira fase, a chamada Europa dos Quinze (Grécia, Espanha, Irlanda, Portugal, Luxemburgo, Dinamarca, Alemanha, Áustria, Suécia, França, Bélgica, Países Baixos, Itália, Finlândia e Reino Unido) conseguiu, através de um conjunto de políticas regionais, a redução das disparidades econômicas entre os Estados nacionais, beneficiando especialmente o bloco dos países pobres, formado por Grécia, Espanha, Irlanda e Portugal (Gomes, 1997:82-85). Entretanto, novas lições podem ser apreendidas, pois o desafio de enfrentar as assimetrias existentes crescerá significativamente com a Europa dos 27, fruto da incorporação dos seguintes novos membros: Polônia, Letônia, Lituânia, Estônia, Eslováquia, República Checa, Hungria, Malta, Chipre, Romênia e Bulgária (Galvão, 2007:10-11).

O federalismo cooperativo praticado na Alemanha também deveria ser mais discutido no Brasil, sobretudo em razão de seus mecanismos cooperativos verticais – transferências da União para os estados –, e horizontais – repartição de recursos entre os estados –, os quais promovem “uma surpreendente e invejável equalização das condições de vida” (Camargo, 2001:82). Em outras palavras, o princípio ordenador do federalismo praticado na Alemanha é aquele que assegura condições de vida equivalentes em todo território nacional, distanciando-se, assim, do princípio da autonomia política predominante no federalismo norte-americano (Schultze, 1995:30-32). Entretanto, a experiência recente da Alemanha é ainda mais interessante, em razão do esforço empreendido, a partir outubro de 1990, de incorporar cinco estados da antiga República Democrática da Alemanha, também conhecida como Alemanha Oriental.

Nos dois governos Fernando Henrique, com prosseguimento no primeiro mandato do presidente Lula, a dimensão territorial perdeu relevância na redefinição do desenvolvimento brasileiro. Diferente das experiências apontadas anteriormente, a agenda pública concedeu pouco espaço para o debate sobre a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento regional, voltadas para uma melhor distribuição das atividades econômicas no território nacional.

Neste mesmo período cresceu, no âmbito do governo central, a ênfase no enfoque renda individual, em vez da perspectiva territorial, de modo que a prioridade não foi enfrentar o baixo dinamismo econômico da unidade territorial de referência, mas assegurar uma renda aos desempregados, ou subempregados, na localidade observada. Desta forma, perdem relevância políticas de desenvolvimento regional e ganham vitalidade os programas de renda mínima, apesar de evidências empíricas indicando a persistência e a gravidade da concentração econômica ao nível municipal (IBGE, 2007).

Não se trata de diminuir a importância da introdução dos programas de renda mínima no Brasil (Draibe *et alli*, 1998). O atual Programa Bolsa Família do governo federal, por exemplo, como se sabe, contribui de maneira decisiva para a erradicação da pobreza extrema, tornando viável cobrar das famílias pobres a frequência escolar de seus filhos, e

fazendo avançar, como disse o presidente Lula, as condições que fortalecem a segurança alimentar no país.

É preciso também aprofundar os estudos sobre os impactos econômicos dos programas de transferências de renda nas localidades atingidas, para que se possa comparar e identificar as diferenças entre ações deste tipo e aquelas associadas à política regional.

Entretanto, ainda que de forma preliminar, deve-se ressaltar a necessidade de outras políticas governamentais adicionais, para que possamos alcançar o objetivo de impedir a reprodução da pobreza no Brasil. Deve-se procurar, entre outras medidas, garantir uma melhor qualidade do ensino básico, sem o que a posterior inserção dos filhos das famílias pobres no mercado de trabalho ficará prejudicada. Além disso, será preciso apoiar as potencialidades econômicas das localidades incluídas no Programa Bolsa Família para que sejam capazes de gerar oportunidades de trabalho.

Não é trivial estimular a geração de emprego e renda na maioria dos municípios brasileiros, principalmente fora do setor público. Pode levar anos a tarefa de identificar vocações e potencialidades econômicas municipais, superar a falta de infra-estrutura, garantir o apoio dos agentes de fomento (Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco Mundial etc.), qualificar a mão-de-obra e atrair investimentos privados.

Mais importante para nossa discussão, este desafio supera a competência do governo municipal, em alguns casos até mesmo do governo estadual, tornando obrigatória a ação do governo federal. A articulação entre os três níveis federativos, porém, não poderá prescindir da experiência acumulada no Brasil e em outras realidades sobre políticas regionais, recuperando o debate a respeito dos caminhos para fazer avançar o federalismo cooperativo no país.

4. Considerações finais

A redução dos desequilíbrios econômicos entre as unidades subnacionais continuou sendo limitada pelas dificuldades de financiamento do setor público, no contexto posterior à promulgação da Constituição de 1988. Além disso, a descontinuidade administrativa na área de política regional federal prejudicou a elaboração e a implementação de políticas públicas, comprometendo os esforços de convencer a sociedade brasileira da relevância do tema. Constatou-se, também, no âmbito do Congresso Nacional, maior resistência às ações do governo federal direcionadas ao crescimento econômico das regiões menos desenvolvidas. Boa parte das bancadas dos estados das regiões Sul e Sudeste tem se colocado em oposição ao avanço do federalismo cooperativo, desconsiderando as experiências recentes na Alemanha e na União Européia. Esta posição, porém, reflete a redefinição do papel da União no modelo de desenvolvimento do país nos últimos anos,

na medida em que o governo federal canaliza a maior parte de seus esforços para a integração do país à economia internacional, deixando em segundo plano a preocupação com a desconcentração espacial das atividades econômicas no país.

Adicionalmente, nos dois governos Fernando Henrique, com prosseguimento no primeiro mandato do presidente Lula, a dimensão territorial perdeu relevância na redefinição do desenvolvimento brasileiro. Cresceu, no âmbito do governo central, a ênfase no enfoque renda individual em lugar da perspectiva territorial, de modo que a prioridade não foi enfrentar o baixo dinamismo econômico da unidade territorial de referência, mas assegurar uma renda aos desempregados ou subempregados na localidade observada.

Entretanto, os programas de renda mínima, com destaque para o Programa Bolsa Família, precisam ser complementados com políticas de desenvolvimento regional articuladas pelos três níveis federativos, para que cada município, ou um consórcio de municípios, seja capaz de gerar oportunidades de trabalho para seus moradores, para que as próximas gerações sejam menos dependentes do governo federal e do recorrente processo migratório.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Planejamento regional e relações intergovernamentais. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (orgs.), **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, vol. 11, n° 29, São Paulo, jan/abril, 1997.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. O elogio da diversidade regional brasileira. *In*: MINEIRO, A. dos S.; ELIAS, L. A.; BENJAMIN, C. (orgs.). **Visões da Crise**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BAER, Werner. **A economia brasileira**. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 1996.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: O ciclo ideológico do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

CAMARGO, Aspásia. Do federalismo oligárquico ao federalismo democrático. *In*: PANDOLFI, D. C. (org.), **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. *In* HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Korand Adenauer, Série Debates n° 22, vol. I, abril, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O Presidente segundo o sociólogo: Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CONGRESSO NACIONAL. Beni Veras (relator). **Relatório Final da Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro**. Brasília, Congresso Nacional, 1993. Volume III.

DRAIBE, Sonia *et alii*. Programas de renda mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologia de avaliação. *In*: LOBATO, A. L. M. (org.), **Garantia de renda mínima: ensaios e propostas**. Brasília: IPEA, 1998.

FOLHA DE S. PAULO. Bezerra deixa Ministério da Integração Nacional e diz que assina CPI. São Paulo, 8/5/2001.

GALVÃO, Antonio Carlos F. **Desigualdades, teorias e políticas de desenvolvimento regional: uma reflexão para o Brasil**. Seminário “Para onde marcham os periféricos”, Recife, UNICAP, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GOMES, Gustavo Maia; VERGOLINO, José Raimundo. A macroeconomia do desenvolvimento nordestino: 1960/1994. **TD n° 372**, Brasília/Rio de Janeiro, IPEA, 1995.

GOMES, Gustavo Maia. Desenvolvimento e Política Regional na União Européia. **TD n° 483**, Brasília/Rio de Janeiro, IPEA, 1997.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Trajetória econômica de uma região periférica. *In* **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 11, n° 29, janeiro/abril 1997.

HADDAD, Paulo Roberto. “Desigualdades fortalecem regionalismos”. Folha de São Paulo, Caderno Especial, 25/09/1994, A-5.

HADDAD, Paulo Roberto. Os impactos do novo ciclo sobre os desequilíbrios regionais. *In* VELLOSO, J. P. dos R. (coord.), **O real, o crescimento e as reformas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996, p. 129-130.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2005**. www.ibge.gov.br, acesso em 19/12/2007.

ISMAEL, Ricardo. **Nordeste: a força da diferença**. Os impasses e desafios na cooperação regional. Recife: Editora Massangana, 2005.

JORNAL DO COMMERCCIO. Sudene libera R\$ 54,3 milhões do Finor na 1ª reunião do ano. Recife, 1/4/2000.

JORNAL DO COMMERCCIO. Bittencourt destaca a Transnordestina. Recife, 27/5/2000.

JORNAL DO COMMERCCIO. Conselho da Sudene se reúne hoje. Recife, 6/12/1999.

LAFER, Celso. **JK e o Plano de Metas (1956-61): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

LAVINAS, Lena; MAGINA, Manoel A. Federalismo e desenvolvimento regional: Debates da revisão constitucional. **TD n° 390**, Brasília/Rio de Janeiro, IPEA, 1995.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Histórico**. www.integracao.gov.br, acesso em 12/6/2008.

NASSER, Bianca. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**, vol. 7, n° 14, 2000.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. *In* **Traduções**. São Paulo, Fundação Korand-Adenauer-Stiftung, 1995, p.15-32.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS REGIONAIS. **Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional**. Brasília, Editora Universa/Universidade Católica de Brasília, 1997.

SILVA, Pedro Luiz Barros. A natureza do conflito federativo no Brasil. *In* DINIZ, E.; AZEVEDO, S. de (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997, p. 351-363.

SUDENE. coordenação Jorge Fernando de Santana. **Modernização regional em curso: 30 Anos de SUDENE.** Recife, 1990.

SUDENE. Atas das Reuniões Ordinárias do Conselho Deliberativo da SUDENE. Recife, SUDENE, janeiro de 1987 a dezembro de 1998, 1.572 p.

TEIXEIRA, Antonio Alberto. Evoluções dos processos de planejamento e orçamento no Brasil. **Texto para Discussão.** Fundação IPLANCE. Fortaleza: IPLANCE, 1997.