

A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS “PORTAS DE SAÍDA” PARA OS BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA

REGIONAL DEVELOPMENT POLICY AND EXIT OPPORTUNITIES FOR FAMILY GRANT PROGRAM BENEFICIARIES

Antonio Paulo Cargnin

Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional (SEPLAN), Porto Alegre, RS, Brasil, apcargnin@gmail.com

Pedro Silveira Bandeira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS, Brasil, pedroban@orion.ufrgs.br

RESUMO

Este artigo tem como objetivo contribuir para a discussão sobre as “portas de saída” do Programa Bolsa Família, implementado pela administração federal. Argumenta que é necessário fortalecer as políticas de desenvolvimento regional, no Brasil, para que os beneficiários desse programa que vivem em regiões pobres ou pouco dinâmicas possam ter maior facilidade para integrar-se às atividades produtivas, deixando de ser dependentes do auxílio governamental. O texto analisa a distribuição territorial desses beneficiários e demonstra que os municípios pequenos e médios do interior, com maiores percentuais em relação ao total de famílias, não por acaso, são os que geram menor número de oportunidades para o emprego formal. A educação e a capacitação têm sido os principais instrumentos propostos para possibilitar a inserção das populações hoje dependentes de programas sociais nas atividades produtivas. No entanto, na ausência instituições fortes e de políticas que ajudem a criar maior número de oportunidades nessas regiões pobres ou menos dinâmicas, as únicas opções para os beneficiários, depois de educados e capacitados, serão migrar em busca de emprego ou continuar na dependência de auxílio governamental.

Palavras-chave: Planejamento Territorial; Desenvolvimento Regional; Políticas Públicas; Política Nacional de Desenvolvimento Regional; Bolsa Família.

ABSTRACT

This article envisages to contribute for the discussion about "exit" opportunities for the Family Grant Program, implemented by the federal government. It states that it is necessary to strengthen regional development policies in Brazil in order that program's beneficiaries, who live in poor or less dynamic regions, may have easier access to opportunities in productive activities, no longer being dependant on government aid. This text analyses the territorial distribution of such beneficiaries and demonstrates that small and medium municipalities far away from large urban centers, with bigger percentages of beneficiaries in relation to the total number of families, are also the ones that generate fewer opportunities for formal employments. Education and capacity building have been the main instruments proposed to enable the integration in productive activities of the population currently dependent on social programs. However, in the absence of institutions and policies that help create more opportunities in these poor or less dynamic regions, the only options for the beneficiaries, after receiving education and training, will be to migrate in search of jobs or continue dependant on government aid.

Keywords: Territorial Planning; Regional Development; Public Policies; National Policy of Regional Development; Family Grant.

Artigo recebido para publicação em setembro de 2015

Artigo aceito para publicação em outubro de 2015

INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família tem sido objeto de numerosos estudos, que abordam diferentes aspectos da sua implementação e de seus resultados¹. A maior parte desses trabalhos tem se ocupado do programa como instrumento para a redução da pobreza extrema. De uma maneira geral, há convergência no sentido de considera-lo uma iniciativa bem sucedida, elevando a qualidade de vida de parcelas expressivas da população do País e criando condições para que os indivíduos beneficiados possam exercer de forma mais efetiva a sua cidadania. No entanto, é preciso ter presente que o resgate da dignidade das pessoas apoiadas por esse programa só será completo quando elas se tornarem capazes de se integrarem de forma autônoma à atividade produtiva ou ao mercado de trabalho, obtendo renda suficiente para prover as suas necessidades e deixando de depender do auxílio governamental.

Assim, uma das preocupações recorrentes entre pesquisadores e gestores públicos diz respeito à necessidade da implementação de políticas que permitam uma melhor inserção econômica das populações assistidas pelo programa, ou seja, que abram "portas de saída" para os beneficiários do Bolsa Família. A elevação dos níveis educacionais e a capacitação, através da melhora da qualidade do ensino e da maior difusão do ensino profissionalizante, têm sido apontados como as principais soluções, junto com o apoio ao empreendedorismo.

No entanto, isso não é suficiente para uma parcela expressiva dos beneficiários do Bolsa Família. Utilizando dados sobre a distribuição territorial desses beneficiários, este artigo pretende mostrar que, em regiões pobres ou pouco dinâmicas, a melhora no nível educacional e na qualificação precisa ser associada à implementação de medidas efetivas de promoção do desenvolvimento regional, de forma a permitir que se ofereçam às pessoas que lá residem novas possibilidades de inserção nas atividades econômicas e evitando que sejam obrigadas a migrar para outros centros em busca de emprego. Nesse sentido, deve-se destacar que não bastam iniciativas voltadas apenas para o desenvolvimento rural, na medida em que uma parcela muito expressiva da população dessas áreas vive no meio urbano e depende do aumento da oferta de oportunidades em ocupações urbanas para livrar-se da dependência de ações assistenciais.

¹ Um balanço dessa literatura pode ser encontrado no livro Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania, publicado pelo IPEA em 2013 (CAMPELLO e NERI, 2013).

Talvez fosse desnecessário lembrar que a migração pode ser considerada uma opção viável – e eventualmente até mesmo desejável – para os adultos jovens, mas é certamente uma alternativa muito mais problemática para outras categorias mais vulneráveis de beneficiários do programa, como, por exemplo, as pessoas de idade mais elevada ou as mulheres chefes de família. Em casos como esses, tornam-se mais graves alguns dos efeitos negativos da migração, como o desenraizamento e o distanciamento das redes sociais constituídas por parentes, amigos, “compadres” ou vizinhos, que são capazes de proporcionar importante ajuda e proteção em momentos difíceis.

O alcance territorial do Programa Bolsa Família

O reconhecimento oficial de que a pobreza se constitui em um problema estrutural, que possui especificidades advindas de nossa formação histórica, e que requer a implementação de políticas públicas de benefícios de caráter assistencial, ocorreu em um passado relativamente recente no Brasil. Para Serguei (2012), a instituição do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural², no ano de 1971, foi uma das primeiras iniciativas nesse sentido. Mais tarde, a Constituição Brasileira de 1988, instituiu o Benefício de Prestação Continuada (BPC)³, o primeiro destinado ao atendimento de um público-alvo específico. Entretanto, ainda de acordo com esse autor, somente em 1991, com a aprovação no Senado do Programa de Renda Mínima, se obtém o reconhecimento público da importância dessa temática.

A partir de 1995 começaram a ser estruturados programas para o enfrentamento de pobreza em diferentes esferas: erradicação do trabalho infantil, atenção à criança e ao adolescente, escola e alimentação. No ano de 2003 essas iniciativas foram consolidadas no que passou a ser denominado “Programa Bolsa Família”. Desde então, o Programa tem evoluído, tanto do ponto de vista de suas

² O Programa de Assistência Técnica ao Trabalhador Rural foi instituído pela Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971.

³ O Benefício de Prestação continuada da Assistência Social (BPC) foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7/12/1993; pelas Leis nº 12.435, de 06/07/2011 e nº 12.470, de 31/08/2011. O BPC é um benefício da Política de Assistência Social e seu acesso não depende de contribuição para a Previdência Social. É um benefício individual, não vitalício e intransferível de um salário mínimo ao idoso, com (sessenta e cinco anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar per capita deve ser inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente.

estruturas como de seus mecanismos, ampliando seu impacto e sua área de abrangência. Atualmente, alcança cerca de 13,8 milhões de famílias, que correspondem a 1/4 da população brasileira⁴.

Depois de mais de dez anos de vigência, o número de estudos que se ocupam dos resultados e impactos do Bolsa Família tem aumentado significativamente. Uma parte dessa literatura tem mostrado que os efeitos distributivos do Programa contribuíram não apenas para diminuir a desigualdade de renda na população, mas, também, para reduzir as desigualdades regionais (AZZONI, 2012; SERGUEI, 2012; HOFFMANN, 2012).

Na verdade, um dos aspectos menos abordados desse Programa, de acordo com Azzoni e Silveira Neto (2013), é o que se refere à sua dimensão espacial, ou seja, o estudo de sua contribuição para a redução das diferenças regionais quanto aos níveis de renda per capita. A grande maioria dos municípios situados nas regiões mais pobres possui elevados percentuais de famílias atendidas por esse Programa, de forma que a sua implementação acaba por repercutir de forma positiva na redução das desigualdades regionais, afetando positivamente o nível médio da renda per capita no País.

Do ponto de vista da distribuição de renda, isso se deve ao grande número de pessoas incluídas no Programa que, como já foi observado, alcança 1/4 da população brasileira. Em termos absolutos, a grande maioria desse contingente localiza-se nos grandes centros urbanos, como é exemplificado pelos dados da Tabela 1. As duas principais metrópoles brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, são as que possuem maior número absoluto de famílias beneficiárias. A maioria das demais cidades com números mais expressivos, com algumas exceções, estão no Nordeste e Norte, refletindo a histórica desigualdade inter-regional de renda no Brasil.

Unidades da Federação	Famílias Atendidas (2014)	Domicílios (2010)	Família/Domicílio (%)
São Paulo	335.922	3.573.509	9,4

⁴ CAMPELLO e NERI (2014), p. 11.

Rio de Janeiro	225.856	2.145.379	10,5
Fortaleza	184.951	709.952	26,1
Salvador	155.830	858.496	18,2
Manaus	127.831	460.767	27,7
Recife	120.022	470.896	25,5
Belém	100.783	368.889	27,3
São Luís	85.608	576.190	5,0
Maceió	84.880	273.924	10,3
Brasília	84.768	774.037	11,0
Jaboatão dos Guararapes	68.939	197.147	35,0
Teresina	65.946	222.319	29,7
São Gonçalo	63.854	325.722	19,6
Belo Horizonte	63.703	762.136	8,4
Duque de Caxias	62.599	269.284	23,2
João Pessoa	59.640	213.140	28,0
Nova Iguaçu	54.448	248.092	21,9
Porto Alegre	52.315	508.098	10,3
Natal	44.764	235.579	19,0
Total - cidades selecionadas	2.042.659	13.103.556	15,5
Brasil	13.741.731	57.320.572	24,0

Tabela 1. Beneficiários do Bolsa Família em algumas das principais cidades brasileiras

A Tabela 2, a seguir, que mostra a distribuição das famílias beneficiadas pelo programa segundo as macrorregiões brasileiras, confirma essa constatação. No Nordeste, onde vive 27,82% da população brasileira, estão 51,21% das famílias beneficiadas pelo Programa, que correspondem a 47,16% dos domicílios locais⁵. No Norte, da mesma forma, a participação da região no total das famílias beneficiadas no país é superior à sua parcela da população nacional, e a relação entre as famílias beneficiadas e o total de domicílios é de 41,83%. Nas demais macrorregiões essa relação é sempre bem menor, e a sua participação no total de famílias beneficiadas é também sempre menor do que a parcela de cada região na população nacional.

⁵ Utiliza-se o número de domicílios como uma aproximação do total de famílias existentes em uma localidade ou região.

Macrorregião	(1) BF em 2014 (Famílias)	(2) % Total	(3) BF/Domicílios %	(4) Empregos 2013	(5) % do Total	(6) ? Emp. 2013/2012	(7) % do ? Emp. 2013/2012	(8) Novos E. F. por Mil Habs.	(9) Part. % na Pop. Total	(10) Grau de Urbanização
Centro-Oeste	735.540	5,35	16,98	4.239.938	8,66	246.473	16,56	17,53	7,37	88,8
Nordeste	7.036.996	51,21	47,16	8.926.098	18,24	313.041	21,03	5,9	27,82	73,14
Norte	1.663.608	12,11	41,83	2.743.223	5,6	121.038	8,13	7,63	8,32	73,53
Sudeste	3.351.923	24,39	13,3	24.623.001	50,31	523.193	35,15	6,51	42,13	92,95
Sul	952.190	6,93	10,71	8.410.682	17,18	284.788	19,13	10,4	14,36	84,93
Brasil	13.740.257	100	23,97	48.942.942	100	1.488.533	100	7,8	100	84,36

Tabela 2. Atendimento pelo Programa Bolsa Família, Empregos Formais, População e Grau de Urbanização, por Macrorregiões. Fonte: Cadastro Único/Caixa Econômica Federal; IBGE/Censo 2010; RAIS

O padrão espacial de alcance do Programa fica ainda mais evidente quando se observa o mapa dos municípios com maiores percentuais de domicílios atendidos. Como mostra a Figura 1, os índices mais elevados ocorrem nas regiões Nordeste e Norte, especialmente em localidades do interior que, em sua maioria, como será visto adiante, também possuem baixos níveis de empregos formais. Nessas duas grandes regiões a maioria dos municípios tem mais de 60% dos domicílios inseridos como beneficiários do Bolsa Família. Por outro lado, no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste a maior parte dos municípios tem menos de 20% de seus domicílios contemplados pelo Programa.

Ao injetar um volume expressivo de recursos na economia local, o Programa contribuiu para a dinamização de alguns segmentos da atividade econômica dos municípios com grande número de beneficiários, aumentando a oferta de oportunidades especialmente no comércio e em alguns tipos de serviços. No entanto, seus efeitos são limitados pelo fato de que esse volume de recursos não é capaz de transformar de maneira mais significativa a base da economia local.

Como já foi apontado, algumas alternativas vêm sendo aventadas, tanto no meio acadêmico quanto na esfera dos gestores públicos, para a realização da transição que corriqueiramente é denominada de construção de "portas de saída" para os programas sociais. Uma das mais propagadas é a qualificação profissional dessa população, que tem justificado um amplo esforço governamental.

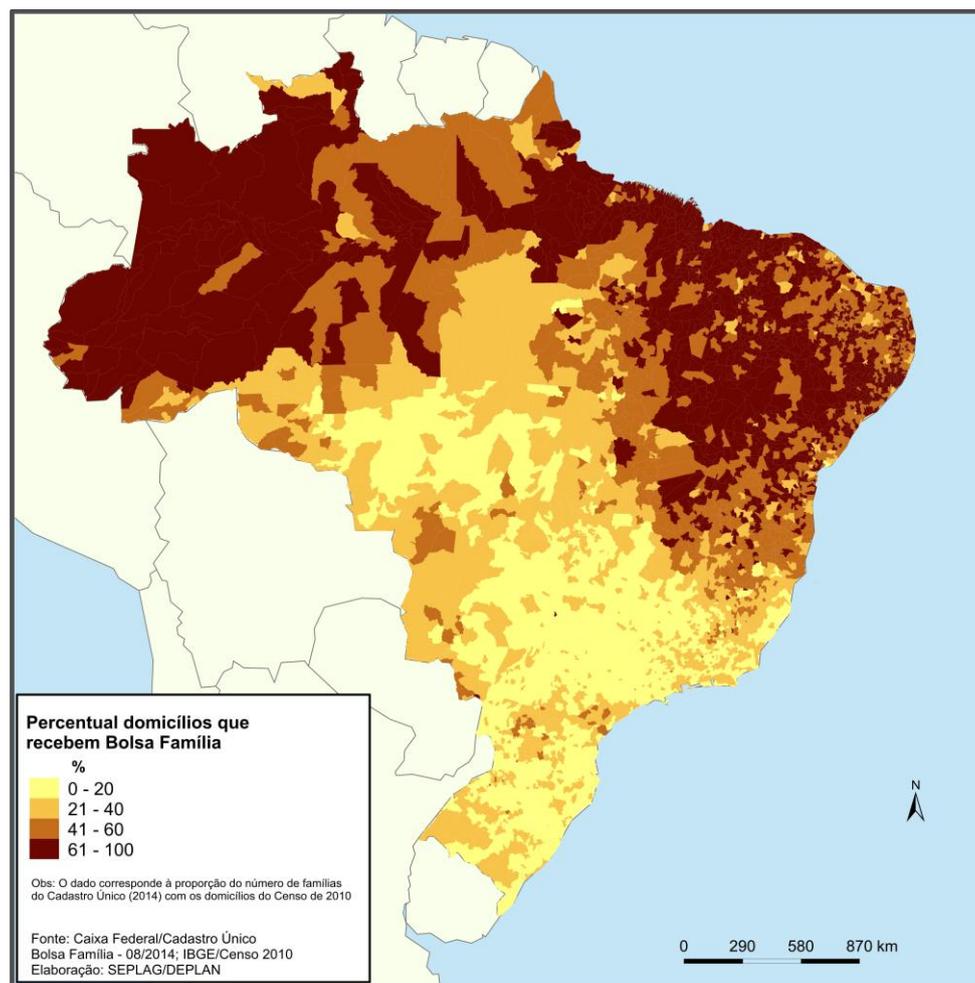


Figura 1. Percentual de domicílios que recebem do Bolsa Família, por município.

De acordo com Cohn (2012, p.456), iniciativas como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), devem considerar não só o perfil da população beneficiada, mas, também, as potencialidades de cada região, visando criar alternativas viáveis para o seu desenvolvimento. Entretanto, em tempos em que a economia está cada vez mais atrelada a uma dinâmica global, apenas esse tipo de esforço, empreendido de forma isolada, tende a ser pouco promissor.

Uma parcela expressiva da população alcançada pelo Programa reside em áreas caracterizadas por apresentarem poucas alternativas econômicas viáveis. Em muitos casos trata-se de territórios que têm estado à margem do processo de crescimento econômico, quer seja por dificuldades logísticas, pela falta

de capacitação de sua mão de obra, por características de solo ou clima, ou por quaisquer outros fatores que os excluam das conexões com um mercado altamente internacionalizado.

Nessas áreas, a qualificação, se feita de forma isolada, pode apenas gerar um excedente de mão de obra que não encontrará oportunidades de ocupação nesses locais. Sua alternativa será migrar para territórios mais dinâmicos em busca de empregos, contribuindo para agravar os efeitos nocivos da excessiva concentração territorial da população nos centros urbanos maiores e nas Regiões Metropolitanas.

A Tabela 3 mostra dados relativos ao número de famílias beneficiárias do Bolsa Família em 2014 e ao número de empregados em ocupações formais em 2013. Nela os dados foram agregados segundo a tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, institucionalizada pelo Decreto 6.047, de 22 de Fevereiro de 2007, que classifica as microrregiões brasileiras em quatro categorias: de alta renda, dinâmicas, de baixa renda e estagnadas.

Categoria	(1) Famílias BF em 2014	(2) % Total	(3) BF/Domicílios %	(4) Empregos 2013	(5) % do Total	(6) ? Emp. 2013/2012	(7) % do ? Emp. 2013/2012	(8) Novos Emp. por Mil Hab.	(9) Part. % na Pop. Total	(10) Grau Urbanização
Alta Renda	4.559.335	33,18	13,13	37.567.849	76,76	896.969	60,26	8,08	58,18	95,31
Baixa Renda	2.516.484	18,31	64,86	1.072.691	2,19	58.390	3,92	3,85	7,95	55,57
Dinâmicas	2.253.156	16,4	49,74	1.864.655	3,81	111.030	7,46	6,76	8,61	60,6
Estagnadas	4.411.282	32,1	31,08	8.437.747	17,24	422.144	28,36	8,76	25,26	76,31
Total	13.740.257	100	23,97	48.942.942	100	1.488.533	100	7,8	100	84,36

Tabela 3. Famílias Atendidas e Número de Empregos Formais, por Microrregiões, Conforme a Tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Fonte: Cadastro Único/Caixa Econômica Federal; IBGE/Censo 2010; RAIS

A classificação proposta como tipologia para a PNDR baseou-se no cruzamento de dados relativos ao rendimento por habitante, usados para avaliar a dimensão “nível de renda”, e ao crescimento do PIB entre o início da década de 90 o começo dos anos 2000, que são utilizados para avaliar o dinamismo

econômico⁶. Foram classificadas como de Alta Renda as microrregiões com níveis mais elevados de rendimento por habitante, independentemente de seu grau de dinamismo. Foram denominadas Dinâmicas as microrregiões de alto crescimento do PIB cujo nível de renda fosse médio ou baixo. As de Baixa Renda seriam aquelas de nível de rendimento baixo cujo dinamismo fosse médio ou baixo. Finalmente, foram consideradas Estagnadas as microrregiões com nível de rendimento médio e variação do PIB média ou baixa.

Uma breve análise permite constatar que a maioria dos municípios com percentuais mais elevados de beneficiários do Bolsa Família encontra-se em microrregiões classificadas como de Baixa Renda, Estagnadas ou até mesmo “Dinâmicas”, em geral localizadas no interior das macrorregiões Nordeste e Norte. Cabe lembrar que estas últimas – as Dinâmicas – podem ter nível de renda baixo ou intermediário. Em tese, as áreas incluídas nessas três categorias podem ser consideradas como potencialmente elegíveis para medidas de apoio por políticas de desenvolvimento regional, conforme sejam os objetivos definidos como orientadores dessas políticas.

Como mostram os dados da Tabela 2, nas áreas classificadas como de Alta Renda, onde se localizam 76,76% dos empregos formais, vivem apenas 33,18% das famílias beneficiadas. Convém assinalar que, como nesta categoria estão incluídas as áreas onde estão as principais metrópoles do País e onde se concentra a maior parte da população brasileira, o número absoluto de famílias assistidas é elevado, embora elas representem um percentual bem menor em relação aos domicílios, alcançando apenas 13,13% desse total.

Por outro lado, a participação das famílias assistidas pelo Programa residentes nas regiões classificadas como de Baixa Renda ou Estagnadas no total nacional é muito maior do que a parcela dessas áreas no total do emprego formal do país. As áreas classificadas como de Baixa Renda somam 18,31% das famílias assistidas, enquanto respondem por apenas 2,19% do emprego formal do país. Na mesma linha, as áreas consideradas Estagnadas abrigam 32,1% das famílias beneficiadas e possuem

⁶ Detalhes sobre a metodologia e dados utilizados no cálculo da tipologia podem ser encontrado em Nota Técnica elaborada pelo Ministério da Integração Nacional, revisada em 10 de abril de 2006 (BRASIL/MI, 2006).

apenas 17,24% do emprego. Nas regiões de Baixa Renda o número de famílias beneficiadas alcança espantosos 64,86% dos domicílios, enquanto nas Estagnadas, esse percentual é de 31,08%. Surpreendentemente, nas áreas que foram classificadas como dinâmicas na tipologia, o percentual de famílias beneficiadas em relação ao total de domicílios é de 49,74%⁷.

Esses dados evidenciam que, na grande maioria das localidades situadas nas regiões de Baixa Renda e Estagnadas – e até mesmo nas que foram consideradas Dinâmicas – há uma evidente disparidade entre o número de beneficiados e a quantidade de oportunidades geradas. Conforme a coluna 8 da tabela, número de novos empregos por mil habitantes gerados nas áreas de Baixa Renda, em 2013, foi inferior à metade da média nacional. Não há margem para dúvida quanto ao fato de que, uma vez qualificados, a maioria dos habitantes assistidos dessas regiões só encontrarão “portas de saída” para o Bolsa Família se migrarem para outras áreas mais dinâmicas. Torna-se evidente a necessidade de uma política efetiva de desenvolvimento regional, que crie condições para dinamização das atividades econômicas nas regiões que apresentam dificuldades para inserção no processo de desenvolvimento e, com isso, construa portas locais de saída para os programas assistenciais.

Uma consideração adicional se faz necessária. Como mostra a Tabela 3, mais da metade das famílias beneficiadas pelo programa vivem em municípios com menos de 50 mil habitantes, os quais respondem por menos de 20% dos empregos formais do país. É importante notar que, mesmo no estrato inferior, composto por localidades de menos de 10 mil habitantes, a população urbana supera a rural, alcançando 60% do total. Como seria de esperar, o grau de urbanização se eleva continuamente nos estratos mais elevados.

Número de habitantes	(1) BF em 2014 (Famílias)	(2) % Total	(3) BF/Domicílios %	(4) Empregos 2013	(5) % do Total	(6) ? Emp. 2013/2012	(7) % do ? Emp. 2013/2012	(8) Novos Emp. por Mil Hab.	(9) Part. % na Pop. Total	(10) Grau Urbanização
Menos de 10.000	3.621.789	26,36	37,34	4.474.431	9,14	288.164	19,36	8,83	17,12	60,04
10.000 a menos de 50.000	3.310.199	24,09	36,79	4.858.487	9,93	242.434	16,29	7,73	16,43	70,27
50.000 a menos de 100.000	1.870.392	13,61	28,71	4.389.000	8,97	201.138	13,51	9,01	11,7	80,98

⁷ O número de empregos formais gerados por mil habitantes foi maior nas áreas ditas Estagnadas (8,76) do que nas Dinâmicas (6,76). Tal fato é mais um indicio da necessidade de uma revisão dos critérios em que se baseou a construção da tipologia.

100.000 a menos de 250.000	1.512.799	11,01	18,35	7.202.577	14,72	276.454	18,57	10,02	14,47	93,1
250.000 a menos de 500.000	969.594	7,06	15,12	5.846.559	11,95	163.909	11,01	7,82	10,99	96,25
500.000 a menos de 1.000.000	799.740	5,82	16,56	4.810.387	9,83	123.305	8,28	7,85	8,24	98,52
1.000.000 ou mais	1.655.744	12,05	13,12	17.361.501	35,47	193.129	12,97	4,81	21,05	99,28
Total	13.740.257	100	23,97	48.942.942	100	1.488.533	100	7,8	100	84,36

Tabela 4. Famílias Atendidas e Número de Empregos Formais, por Municípios, Conforme Estratos de População Total.

Fonte: Cadastro Único/Caixa Econômica Federal; IBGE/Censo 2010; RAIS

A implicação desse resultado é que, mesmo nas localidades menores, a criação de “portas de saída” locais para os assistidos pelo Bolsa Família envolve a geração de oportunidades no meio urbano, ultrapassando o alcance de medidas centradas exclusivamente no desenvolvimento rural. Não se está afirmando, evidentemente, que medidas desse tipo sejam desnecessárias ou irrelevantes, e se reconhece o fato de que podem ter alguns efeitos indiretos de dinamização das atividades urbanas. Afirma-se, isto sim, que elas são insuficientes, e precisam ser complementadas por ações de maior abrangência, capazes de melhor estimular o crescimento de atividades econômicas no meio urbano, como as que são características de uma política de desenvolvimento regional.

A fragilidade das instituições que atuam no desenvolvimento regional

Desde a sua criação, quase na virada do milênio, o Ministério da Integração Nacional (MI) tem empreendido esforços continuados – até agora menos bem sucedidos do que seria desejável – no sentido de renovar e fortalecer as ações de desenvolvimento regional no país.

Há mais de cinco décadas o Brasil deu os primeiros passos no sentido de implementar uma política voltada para o enfrentamento das suas desigualdades regionais. A criação da SUDENE, em 1959, pela Lei 3.692, como resultado da pregação de Celso Furtado, que foi seu primeiro Diretor, é usualmente considerada o principal marco do processo de criação de uma “política regional” no país.

No entanto, é necessário registrar que já antes disso haviam surgido agências federais cuja atuação se relacionava com a promoção do desenvolvimento de regiões “carentes”. A primeira delas foi a

Comissão do Vale do São Francisco (atual CODEVASF), criada em 1948 atendendo a determinação das disposições transitórias da Constituição de 1946. Esse órgão foi inspirado no modelo da Tennessee Valley Authority (TVA) organização norte-americana que teve grande visibilidade como parte da política do New Deal da administração Roosevelt, nos anos trinta, e que serviu de modelo para criação de várias entidades similares, em todo o mundo, nas décadas seguintes, focalizadas na promoção do desenvolvimento de bacias fluviais ⁸.

A segunda agência desse tipo foi a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), criada pela administração de Getúlio Vargas, em 1953, com o objetivo de estimular o desenvolvimento dessa Região e a sua integração ao conjunto da economia do País. A terceira foi o Banco do Nordeste, criado pela Lei Federal nº 1649, de 19/07/1952, com o objetivo de contribuir para a promoção do desenvolvimento da Região Nordeste.

Três dessas organizações pioneiras – a CODEVASF, o Banco do Nordeste e a SUDENE – tinham o objetivo comum de tentar promover o desenvolvimento da região Nordeste, ou de partes do seu território, de onde, à época, se originavam intensos fluxos migratórios direcionados para as grandes cidades do sudeste do país, que passava por um processo acelerado de industrialização.

Em 1966 o aparato institucional ligado à implementação da incipiente política regional da administração federal brasileira foi reformulado e ampliado pelo governo militar que assumiu o poder em 1964. Foram criados, para estimular o crescimento da Região Norte do País, o Banco da

⁸ O Site da CODEVASF apresenta uma síntese da evolução desse órgão:

“Os constituintes de 1946, reconhecendo a importância do rio [São Francisco] para o desenvolvimento integrado, inseriram no Ato das Disposições Transitórias o artigo 29, que determinou a execução de um plano de aproveitamento das possibilidades econômicas da bacia hidrográfica, num prazo de 20 anos destinando-se quantia anual não inferior a 1% da renda tributária da União.

Em decorrência, nasceu a Comissão do Vale do São Francisco - CVSF, criada pela Lei nº 541 de 15 de dezembro de 1948, que atuou durante os 20 anos estabelecidos pela Constituição. Para sucedê-la, foi criada, em 28 de fevereiro de 1967, pelo Decreto-Lei nº 292, a Superintendência do Vale do São Francisco - SUVALE, autarquia vinculada ao então Ministério do Interior.

Em 16 de julho de 1974, para suceder a SUVALE, foi instituída pela Lei nº 6.088 a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf, que tem como objetivo promover o desenvolvimento da região utilizando os recursos hídricos com ênfase na irrigação.

Por força da Lei nº 9.954, de 6 de janeiro de 2000, a Codevasf teve sua área de atuação ampliada para a bacia do rio Parnaíba e, pela Lei nº 12.196, para os vales dos rios Itapecuru e Mearim.” – (www.codevasf.gov.br, acessado em 16/11/2014).

Amazônia⁹ e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)¹⁰, que veio substituir a SPVEA. Um ano mais tarde foram criadas duas outras Superintendências: a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO)¹¹ e a Superintendência para o Desenvolvimento do Sul (SUDESUL)¹². Com isso, apenas o Sudeste – macrorregião que continha as porções então economicamente mais dinâmicas do território brasileiro – ficou sem uma Superintendência de Desenvolvimento Regional. Também em 1967 foi criada a Zona Franca de Manaus¹³, gerida por uma organização específica, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), cujo objetivo era atrair empresas industriais para a região por meio da concessão de incentivos fiscais.

Esse aparato institucional serviu de base para a implementação de um modelo de política de desenvolvimento regional baseado no melhoramento da infraestrutura e na concessão de incentivos fiscais e financeiros para influenciar as decisões locacionais das empresas, de modo a atraí-las para as áreas menos desenvolvidas do País. Na verdade, esse modelo corresponde ao tipo de política predominante, em nível internacional, até a década de oitenta, e aqui será denominado de “estilo antigo” de política regional.

Somados a incentivos fiscais introduzidos pela legislação federal, os principais instrumentos financeiros da política, operados por esse conjunto de organizações, foram o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), criados em 1974 por um Decreto presidencial¹⁴. A Constituição de 1988 adicionou três novos fundos a esse conjunto, também focalizados na escala macrorregional: os Fundos Constitucionais para o Nordeste, para o Centro-Oeste e para a Amazônia.

⁹ O Banco da Amazônia veio substituir Banco de Crédito da Borracha, fundado no início dos anos quarenta para incentivar a retomada da extração desse produto, com o objetivo de atender a demanda aquecida pela Segunda Guerra Mundial.

¹⁰ Lei 5.173 de 27/10/1966.

¹¹ Lei nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967.

¹² Decreto-Lei 301 de 28 de fevereiro de 1967.

¹³ Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967.

¹⁴ Decreto-Lei nº 1.376, de 12/12/1974.

Essa política regional de tipo “tradicional” tinha como foco principal apenas três das macrorregiões brasileiras: a Nordeste, indiscutivelmente a parcela mais pobre e atrasada do País, e a Norte e a Centro-Oeste, vistas como parte de uma fronteira que deveria ser ocupada à medida que avançava o crescimento da economia brasileira. Uma quarta macrorregião – o Sul – embora fosse objeto da atuação de uma Superintendência – a SUDESUL – não contava com instrumentos financeiros ou fiscais de incentivo federal.

Esse modelo de política regional começou a enfrentar críticas crescentes durante os anos noventa. Em primeiro lugar, era apontada a incorreção de considerar apenas um nível territorial – as tradicionais macrorregiões brasileiras – como critério de elegibilidade para as ações de promoção do desenvolvimento, ignorando as crescentes desigualdades e diferenças existentes dentro dessas áreas muito extensas. Para avaliar o quanto é equivocado usar de forma exclusiva as macrorregiões na formulação e implementação de uma política regional basta lembrar que a Macrorregião Norte é quase tão extensa quanto o território de toda a União Europeia, enquanto, tanto a Nordeste quanto a Centro-Oeste correspondem quase à metade da área coberta por essa entidade. Cabe registrar que os critérios de elegibilidade da Política Europeia de Desenvolvimento Regional baseiam-se em uma subdivisão muito mais detalhada do território europeu, conforme os diferentes níveis da Nomenclatura de Unidades Territoriais (NUTS) do órgão europeu de estatística, o EUROSTAT¹⁵.

A inadequação da abordagem centrada de forma exclusiva na escala macrorregional tornou-se cada vez mais evidente à medida que a literatura sobre a “questão regional” no Brasil passou a destacar a crescente heterogeneidade da principal região-problema do país – o Nordeste – um fato que a política regional em vigor não era capaz de levar em consideração. Um marco importante dessa literatura foi um artigo de Tânia Bacelar de Araújo, com o expressivo título de **Nordeste, Nordestes, Que Nordeste?**¹⁶, o qual analisava a complexidade das estruturas que conformavam a realidade regional do Nordeste brasileiro (ARAÚJO, 2002, p.38).

¹⁵ Ver http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction, página acessada em 16/11/2014.

¹⁶ O artigo foi publicado originalmente por Tânia Bacelar de Araújo no livro *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro - Heranças e Urgências*, no ano 2000 e, em 2002, foi distribuído em versão revisada (ARAÚJO, 2002).

De forma semelhante, a heterogeneidade da macrorregião Norte (Amazônia) – que junto com o Nordeste era um dos principais focos da Política Regional – vinha sendo amplamente registrada pela literatura. De grande relevância nesse sentido foi a contribuição de Berta Becker. Para ela, a Amazônia não pode ser compreendida como uma homogênea "fronteira de capital natural", pois apresenta uma grande diversidade de processos e potenciais, resultantes da história do seu desenvolvimento¹⁷. Ao analisar essa região, Becker distingue três macrorregiões: a primeira é o chamado "arco do povoamento consolidado", que corresponde à um cinturão de ocupação ao sul e leste da floresta; a segunda, é região central, compreendida predominantemente pelo estado do Pará, mais vulnerável do ponto de vista dos conflitos ambientais e sociais; e, uma terceira, denominada Amazônia Ocidental, o núcleo da reserva que permanece ao longo dos principais cursos d'água e das rodovias. Essas regiões são formadas por um grande número de sub-regiões que dão conta da complexidade da Amazônia (BECKER, 2004, p.145-159).

Desde o final dos anos oitenta a política regional brasileira foi afetada pela crescente influência de concepções contrárias à intervenção do estado na economia e favoráveis à redução do tamanho da administração pública. De forma concomitante, a credibilidade da política regional então existente vinha sendo fragilizada por acusações recorrentes de corrupção que envolviam algumas das organizações responsáveis pela sua implementação, como a SUDENE e a SUDAM. Duas das Superintendências criadas nos anos sessenta – a SUDESUL e a SUDECO – acabaram sendo extintas em 1990, no contexto de um conjunto de reformas que tinham como objetivo reduzir o tamanho do aparato estatal. Dez anos depois, também a SUDENE e a SUDAM foram extintas, sendo substituídas, por um breve período, por Agências de Desenvolvimento Regional. Ambas foram reinstituídas como Superintendências em 2007, embora não tenham recobrado a influência e relevância que tiveram nas décadas imediatamente posteriores à sua criação. Outra vítima da tentativa de reduzir o tamanho do estado brasileiro foi o Ministério do Interior, que tradicionalmente encabeçava o conjunto de órgãos

¹⁷ Muitas são as contribuições de Berta Becker sobre os diversos aspectos da Amazônia Brasileira. Um dos exemplos é o livro *Amazônia – Geopolítica na virada do III milênio*, publicado no ano de 2004 (BECKER, 2004).

responsáveis pela implementação da política regional “tradicional”, extinto pela Medida Provisória nº 151, de 15 de março de 1990.

Uma causa adicional de críticas ao modelo então existente de política regional era seu distanciamento em relação ao novo paradigma que se tornava cada vez mais hegemônico na literatura e na prática em nível internacional. As políticas até então conduzidas pelo estado, eram centradas no incentivo às empresas, enquanto a nova abordagem tendia a favorecer ações e políticas baseadas no desenvolvimento local, voltadas para o longo prazo e envolvendo múltiplos atores (AMIN, 1998, pp. 2-3).

Como resultado dessas críticas, começou a formar-se um crescente consenso sobre a necessidade de promover uma reforma do modelo brasileiro de política regional. A nova política deveria ser capaz de operar em múltiplas escalas territoriais, além de ajustar-se melhor ao novo paradigma dominante no contexto internacional. A experiência da União Europeia era frequentemente mencionada no debate sobre essa reforma, e teve uma forte influência sobre as propostas para uma nova política regional.

Em 1999 foi criado o MI¹⁸, que assumiu a atribuição de centralizar do conjunto de órgãos responsáveis pela condução da política regional brasileira, papel que até 1990 tinha sido desempenhado pelo Ministério do Interior. Praticamente desde a sua criação o MI buscou estimular a discussão em torno de uma reforma da política regional, promovendo debates e publicando estudos sobre o tema¹⁹. Um dos estudos produzidos por encomenda do MI²⁰ continha reflexões sobre a redefinição da política regional e indicava que a sua reforma deveria utilizar uma nova referência territorial, menos abrangente que a das macrorregiões tornar a política regional “nacional” promover a participação da sociedade na concepção e implementação das ações; reavaliar papéis institucionais e criar novos instrumentos promover a articulação e integração das ações desenvolvidas por diferentes instâncias e, revitalizar o planejamento metropolitano.

¹⁸ Medida Provisória nº 1.911-8, de 28 de julho de 1999, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

¹⁹ Ver Brasil/MI (2000-A) e (2000-B).

²⁰ Bandeira (2000).

É preciso registrar que já durante os anos noventa, antes mesmo do surgimento do MI, haviam sido divulgados trabalhos, de autoria de influentes estudiosos da “questão regional” no Brasil, contendo propostas de diretrizes gerais para uma redefinição dessa política. Dois desses trabalhos²¹ ressaltavam, entre as bases para a reforma proposta, a necessidade de tornar a política efetivamente nacional, atingindo áreas de todas as macrorregiões do País, e de adotar uma tipologia regional referenciada a uma escala menos abrangente que a das macrorregiões (sub-regiões), que não usasse como critério exclusivo de elegibilidade a dimensão pobreza-riqueza, mas contemplasse outros tipos de áreas com características e necessidades especiais.

Um desses textos era enfático ao apontar a necessidade de adequar o conjunto de ações a serem promovidas pela nova política às necessidades e características de cada área que fosse objeto da ação governamental:

Para se encaminhar soluções para um quadro complexo como o das regiões brasileiras hoje - no qual a uma heterogeneidade se soma um processo de rápida inserção da economia brasileira numa economia mundial extremamente competitiva - é necessário que a nova política nacional de desenvolvimento regional desça a cada caso, considerando as distintas potencialidades, ameaças, problemas ou entraves das sub-regiões no interior de cada macrorregião, o grau atual de sua inserção na economia internacional e a dinâmica recente da base produtiva já instalada. (ARAÚJO, 1999, p. 25).

Outra recomendação importante da proposta de reforma apresentada nesses textos, cujo conteúdo é bastante similar, era a da criação de um novo instrumento para financiar a nova política, baseado no modelo do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o principal instrumento da política regional da União Europeia:

Paralelamente seria criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) que, a exemplo do que ocorre na União Europeia, tenderia a se constituir em um instrumento poderoso através do qual seriam implementados os objetivos e metas que deverão induzir a uma menor desigualdade regional e a uma forma adequada, inspirada nos interesses nacionais, de inserção do País no processo de globalização em curso. Não se trata de um Fundo Federal, mas Nacional. (ARAÚJO, 1999, p. 26).

²¹ Araújo e Guimarães Neto (1997) e Araújo (1999).

Na verdade, em vários aspectos, a experiência da Política Regional Europeia se constituía, à época, em um modelo inspirador das propostas de reforma da política regional brasileira²².

Em 1996, a administração federal criou um programa de apoio à “Metade Sul” do Rio Grande do Sul. Poucos anos antes, um Deputado Federal havia proposto a realização de plebiscito para a criação de uma nova unidade da federação abrangendo essa área, o Estado do Piratini, alegando que a mesma era pobre e pouco desenvolvida devido ao abandono por parte das autoridades estaduais e federais. Cabe lembrar que as relações raciais nessa região haviam sido, no final da década de 1950, objeto de análise na tese de doutorado do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso²³.

O Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), que começou a ser operacionalizado em abril de 1996, consistia em uma linha de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) diferenciada para a Metade Sul, nos moldes oferecidos ao Nordeste brasileiro, que inicialmente contava com 120 linhas de crédito com taxas bastante atrativas se comparadas às de mercado²⁴. Essa iniciativa, isolada na época, merece ser lembrada aqui por constituir um precedente importante: pela primeira vez havia sido criado um programa especial de desenvolvimento regional para uma área situada fora das macrorregiões Nordeste, Norte ou Centro-Oeste.

Em 1999 foi criado o MI, sendo-lhe atribuídas as competências relacionadas com a política nacional de desenvolvimento regional. Em 2001 o MI deu um primeiro passo importante no sentido de reformar, na prática, a política regional brasileira, ao criar um programa inovador, que viria a denominar-se

²² Tendo em vista a importância a ele atribuída, o modelo europeu foi objeto de debates e eventos promovidos pelo Ministério da Integração Nacional, como o “Seminário Internacional sobre Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e Brasil”, realizado em Brasília em 2006. As contribuições apresentadas nesse Seminário foram incluídas em Diniz (2007). Além disso, o Ministério da Integração participou de atividades de intercâmbio com a UE sobre políticas de integração regional, em 2008 e 2009, no contexto dos Diálogos Setoriais Brasil-União Europeia. Nessas atividades, o parceiro institucional europeu foi a Direção-Geral da Política Regional e Urbana da UE. O intercâmbio envolveu duas atividades: a realização do Congresso Internacional sobre Gestão de Políticas Regionais no Mercosul e na União Europeia, em Brasília, em dezembro de 2008, e a participação de representantes brasileiros no evento “Open Days”, realizado na Bélgica em outubro de 2009.

²³ Essa tese foi publicada no livro *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul* (CARDOSO, 1977).

²⁴ Um balanço sobre os estudos e políticas elaboradas para a Metade Sul do Rio Grande do Sul pode ser encontrado no artigo *Duas décadas de políticas para o desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul* (CARGNIN, 2014-A).

Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO), o qual, além de contemplar uma escala territorial menos abrangente que a das macrorregiões, já apresentava características claramente afins às defendidas pelo novo paradigma hegemônico no âmbito internacional. O PROMESO tomava como referência uma nova escala territorial, rompendo com a abordagem centrada exclusivamente no nível macrorregional²⁵. Além disso, também rompia com a ideia de uma política regional focada apenas no Nordeste, Norte ou Centro-Oeste. Para o Programa, foram consideradas Regiões Diferenciadas os espaços subnacionais contínuos com identidade comum, que compreendessem áreas de um ou mais Estados da Federação ou se situassem em zonas de fronteira com outros países²⁶.

Em 2003, após a posse de uma nova administração federal, o Ministério apresentou, para discussão pública, a proposta de uma nova política de desenvolvimento regional. Alguns elementos dessa proposta foram posteriormente adotados, em Fevereiro de 2007, por meio de um Decreto Presidencial, que institucionalizou inovações importantes, como a adoção de múltiplas escalas e o fim da restrição das ações da política às macrorregiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

No entanto, não se concretizou a criação de um dos elementos mais centrais da proposta original: um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), similar ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. Esse Fundo deveria ser capaz de financiar uma gama mais variada de ações, como as relacionadas com a infraestrutura, do que os Fundos Constitucionais já existentes, que podem ser utilizados exclusivamente para o financiamento de empresas. Além disso, a reforma de 2007 não substituiu nem alterou o aparato institucional existente, concebido para operacionalizar a política “tradicional” de desenvolvimento regional, e constituído por organizações cuja “cultura operacional” estava fortemente associada ao modelo anterior.

²⁵ Além disso, cabe destacar o importante papel de articulação de atores e escalas desempenhado pelo PROMESO, especialmente por meio dos Fóruns das Mesorregiões (BANDEIRA, 2006, p.246).

²⁶ A criação das Regiões Diferenciadas tem origem no ano de 1995, quando a então Secretaria Especial de Políticas Regionais (SEPRE), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento. Essa preocupação ficou mais evidente com a conclusão, no ano de 1998, do documento que originou as Regiões Diferenciadas, denominado Critérios Básicos para Caracterização de Mesorregiões Diferenciadas, que embasou a criação do Programa (CARGNIN, 2014, p.25).

Sem a aprovação do FNDR, e sem uma transformação mais substancial da “cultura operacional” das organizações envolvidas, essa reforma pode ser caracterizada apenas como um esforço incompleto no sentido de introduzir novos elementos na operação dos instrumentos já existentes da política regional brasileira, de forma a aproxima-la das prescrições do novo paradigma de políticas regionais que se consolidara em nível internacional.

Convém assinalar que a implantação de uma nova metodologia para a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, causou uma alteração significativa nos instrumentos utilizados para implementação da PNDR. A ação governamental passou a ser orientada por programas temáticos, o que significou o fim dos programas vigentes e, por consequência, do PROMESO²⁷. Essa modificação teve consequências muito negativas para a PNDR, pois desestruturou os canais de articulação da Política com o planejamento formal, especialmente o Plano Plurianual. A nova forma de atuação tornou o tema ainda mais difuso no planejamento governamental e, ainda, ocasionou o enfraquecimento do MI como ator encarregado de dar organicidade à Política e, conseqüentemente, reduziu a importância da temática na agenda federal (CARGNIN, 2014, p.34).

Em 2012 o MI empreendeu mais um esforço no sentido de dar novo fôlego à reforma da Política Regional, ao organizar uma Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, centrada no tema “Desenvolvimento Regional para Integração Nacional”. O processo, do qual participaram alguns milhares de pessoas, entre agosto de 2012 e março de 2013, envolveu Conferências estaduais e macrorregionais, culminando com um evento nacional denominado Semana do Desenvolvimento Regional, na qual estiveram presentes mais de 400 delegados. A Conferência proporcionou um amplo debate organizado por meio de eixos de trabalho propostos pelo MI em um texto de referência, a saber: governança, participação social e diálogo federativo; desigualdades regionais e critérios de elegibilidade; financiamento do desenvolvimento regional; e, vertentes do desenvolvimento regional. O

²⁷ Outro programa que teve seus instrumentos significativamente afetado por essa mudança foi o Programa para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). A temática, integrante da PNDR, passou a ser tratada por meio da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), instalada em abril de 2011, encarregada de coordenar as políticas públicas nas regiões de fronteira. Na prática, até o momento as ações resultaram apenas na realização de planos, sem instrumentos efetivos de implementação (CARGNIN, 2014, p.33).

objetivo central da Conferência foi elaborar princípios e diretrizes para uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Como resultado, foram aprovados 21 princípios e 95 diretrizes, incluídos em uma proposta de Projeto de Lei que deverá institucionalizar essa etapa da reforma da PNDR. O Projeto foi enviado pelo MI à Casa Civil da Presidência, em 2014, para análise e eventual encaminhamento ao Congresso Nacional. Dentre os principais pontos discutidos na Conferência e incluídos no Projeto de Lei devem ser ressaltados a reavaliação dos critérios de elegibilidade e a construção de novos instrumentos de governança e de financiamento, com destaque para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família tem contribuído para a redução da pobreza absoluta, para a diminuição da desigualdade de renda e até mesmo, em certo grau, para a redução das desigualdades regionais no país. No entanto, o seu objetivo fundamental, que é possibilitar o resgate da dignidade das pessoas por ele apoiadas, só será realmente alcançado quando elas forem capazes de se integrarem de forma autônoma à atividade produtiva ou ao mercado de trabalho, obtendo renda suficiente para suprir as suas necessidades e deixando de necessitar do auxílio governamental.

Todavia, como foi mostrado nas seções anteriores, para que isso ocorra nas áreas pobres ou pouco dinâmicas do território brasileiro, não bastam a melhora do nível educacional e o aumento da qualificação. Grande parte dos beneficiários do Programa que aí vivem só encontrará “portas de saída” que não impliquem na migração se nessas áreas forem criadas condições para que ocorra um aumento expressivo da oferta de oportunidades. Isso só será possível com o apoio de uma política de desenvolvimento regional dotada de instrumentos mais potentes do que os atualmente disponíveis, capazes de transformar a realidade dessas localidades pouco populosas e distantes dos grandes centros, onde vive uma parcela muito expressiva dos atuais assistidos pelo Bolsa Família. Infelizmente, o Brasil ainda não tem uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional capaz de bem desempenhar esse papel. Em seu estágio atual, a PNDR ainda não está à altura desse desafio.

Embora deva ser enfaticamente elogiado o esforço do MI, em sua década e meia de existência, no sentido de completar a reforma da política de desenvolvimento regional do país, é impossível não reconhecer que os resultados concretos desse esforço têm sido muito menores do que as necessidades. Destaca-se, nesse contexto, a não criação, até o momento, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, instrumento essencial para dotar a PNDR de condições efetivas para transformar a realidade das regiões por ela atendidas.

O fato de que ainda não exista esse Fundo, mais de uma década depois do lançamento do documento que continha a proposta inicial da nova política regional, onde sua criação era proposta, sugere que os esforços do MI não têm sido suficientes para convencer o núcleo decisório central do governo sobre a prioridade do tema. Talvez uma maior consciência de que é necessária uma PNDR forte para abrir “portas de saída” para uma parcela importante dos beneficiários do Bolsa Família ajude a mudar essa situação, elevando a sua posição na agenda governamental.

É motivo para alento a perspectiva de que um Projeto de Lei que dá continuidade à reforma da PNDR seja enviado ao Congresso Nacional. No entanto, cabe lembrar que, mesmo que ele chegue ao Legislativo, não há garantia de que a sua tramitação seja rápida, ou de que ele não sofra alterações que venham a descaracterizá-lo. Existe até mesmo o risco de que ele acabe seus dias descansando placidamente, esquecido, no fundo de uma gaveta qualquer. A mobilização continuada dos segmentos diretamente interessados pode ser indispensável para salvá-lo desse destino inglório.

REFERÊNCIAS

AMIN, Ash (1998). An Institutional Perspective on Regional Economic Development. *Economic Geography Research Group Seminar 'Institutions and Governance'*. London, Department of Geography UCL. Disponível em: <http://www.egrp.org.uk/pdfs/amin.pdf>. Acessado em: 15/10/2009.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. “Nordeste, Nordestes, Que Nordeste?” (2002). Recife, Fundação Joaquim Nabuco. Disponível em: http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1956%3Anordeste-nordestes-que-nordeste-&catid=58&Itemid=414. Acessado em 05/11/2014.

_____. Por Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (1999). In: *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, Banco do Nordeste, Vol.30 n.2. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte011.doc>. Acessado em: 28/3/2010.

_____. Brasil: Desafios de Uma Política Regional Contemporânea. In: DINIZ, C. C. (Org.) (2007). *Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília, Editora da Universidade.

ARAÚJO, T. B. e GUIMARÃES NETO, L (1997). *Por uma Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, Confederação Nacional da Indústria. (Texto para Discussão Interna).

AZZONI, Carlos R (2007). O Desafio de Planejar com Instrumentos Limitados: Aparato Institucional Débil, Recursos Financeiros Escassos, Recursos Humanos Instáveis. In: DINIZ, C. C. (Org.) *Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília, Editora da Universidade.

AZZONI, Carlos Roberto e SILVEIRA NETO, Raul da Mota (2013). Programa Bolsa Família and the Recent Decline in Regional Income Inequality in Brazil. *One Pager*. PNUD, International Policy Centre for Inclusive Growth. 229.

_____. (2013). Os programas sociais e a recente queda da desigualdade regional de renda no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo Cortês (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, IPEA. 217-232.

BANDEIRA, Pedro Silveira (2000). *Construção das Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*. Brasília, Ministério da Integração Nacional. 71-138;

BANDEIRA, Pedro Silveira (2006). Mesorregiões como Escala para Políticas Regionais: Articulação de Atores e Gestão Territorial. In: DINIZ E CROCCO (org.). *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte, Editora da UFMG. 225-268.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Território e Planejamento: A Experiência da União Europeia e a Busca de Caminhos para o Brasil. In DINIZ (org.) (2007-B). *Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

BECKER, Berta (2004). *Amazônia – Geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro, Editora Garamond.

CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo Cortês (Org.) (2013). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, IPEA.

CARDOSO, Fernando Henrique (1977). *Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2ª ed.

CARGNIN, Antonio Paulo (2014). Políticas de Desenvolvimento Regional e Repercussões Territoriais no Rio Grande do Sul. *Fortaleza, Mercator*, 13, 1: 19-35

_____. (2014-A). Duas décadas de políticas para a Metade Sul do Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul, *Redes - Revista de Desenvolvimento Regional*, 19, 2: 53-76.

COHN, Amélia (2013). Desafios de uma trajetória de êxito: dez anos do PBF. In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo Cortês (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, IPEA. 455-466.

DINIZ, Clélio Campolina (Org.) (2007). *Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

FERREIRA, Henrique Villa da Costa e MOREIRA, Marcelo (2007). Programas de Mesorregiões Diferenciadas: Subsídios à Discussão Sobre a Institucionalização dos Programas Regionais no Contexto da PNDR. In DINIZ (org.). *Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

GALVÃO, Antonio Carlos Figueira (2007). A Política Brasileira de Desenvolvimento Regional e o Ordenamento Territorial.

In DINIZ (org.). *Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília.

HOFFMANN, Rodolfo (2013). Transferências de Renda e Desigualdades no Brasil (1995-2011). In: CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo Cortês (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, IPEA. 207-216.

BECKER, Berta (2004). *Amazônia – Geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro, Editora Garamond.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento*. Brasília, MPOG, Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=3558&cat=156&sec=10>. Acessado em: 25/3/2010.

BRASIL. MINISTÉRIO da INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). *Reflexões Sobre Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (2000-A)*. Brasília, Ministério da Integração Nacional.

_____. *Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (2000-B)*. Brasília, Ministério da Integração Nacional.

_____. *Tipologia Sub-Regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – Nota Metodológica (2006)*. Brasília, SPR.

_____. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2007. Disponível em:
<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/sumario.asp#sumario>. Acessado em: 8/5/2011.

_____. *PROMESO - Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais*. Brasília, SPR. 2009. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/programasregionais/publicacoes/promeso.asp>. Acessado em: 28/03/2010

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Regional Development Policies in OECD Countries*. 2010. Disponível em: www.sourceoecd.org.

RANDOLPH, Rainer e TAVARES, Hermes M. (Orgs.) (2013). *Política e Planejamento Regional: Uma Coletânea*. Brasília, Ministério da Integração Nacional.

SOARES, Serguei (2012). Bolsa Família, its design, its impacts and possibilities for the future. *IPC-IG Working Paper*, 89.