

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERANÇA

11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEIROS:



APÓIO:



Sessão Temática ST3: Políticas públicas, dinâmicas demográficas e planejamento urbano e regional

A RETOMADA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: SUAS CONVERGÊNCIAS E POSSIBILIDADES

LA REACTIVACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN BRASIL: SUS CONVERGENCIAS Y POSIBILIDADES

THE REVIVAL OF REGIONAL DEVELOPMENT POLICIES IN BRAZIL: THEIR CONVERGENCES AND POSSIBILITIES

**Cidonea Machado Deponti¹, Luciana Rofrigues Fagnoni Costa Travassos², Anelise
Graciele Rambo³, Iván Gerardo Peyré Tartaruga⁴, Mireya Eugenia Valencia Perafán⁵**

¹ Professora e Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista Produtividade do CNPq. Editora da Revista Redes. cidonea@unisc.br

² Professora da Universidade Federal do ABC. luciana.travassos.ufabc@gmail.com

³ Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 00138037@ufrgs.br

⁴ Professora da Universidade de Brasília. mireya@unb.br

⁵ Professora da Universidade do Porto. CEGOT. Iwantarta.fee@gmail.com

Palavras-chave: Território. Políticas Públicas. Desenvolvimento Territorial.

Palabras clave: Territorio. Políticas Públicas. Desarrollo Territorial.

Keywords: Territory. Public Policies. Territorial Development.

INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 2024, o Governo Federal instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial que vai qualificar a proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT, criada em 2003). A PNOT tem o objetivo estimular o uso e a ocupação racional e sustentável do território brasileiro, com base na distribuição mais igualitária da população e das atividades produtivas, valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades socioculturais das regiões brasileiras e reduzindo as disparidades e desigualdades inter e intrarregionais. Em março de 2024, o presidente em exercício assinou o Decreto nº 11.962 que atualiza a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), criada em 2004. A finalidade da PNDR é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. As duas políticas destacadas foram retomadas, mas para se compreender a relevância dessa ação é necessário estudar sobre a trajetória das duas políticas, destacar seus objetivos e avanços alcançados ao longo dos anos, verificar as similaridades e as diferenças entre elas.

METODOLOGIA

O artigo caracteriza-se por ser analítico-descritivo, de natureza qualitativa. Para responder aos

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA



11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEIROS:



APOIO:



questionamentos levantados será realizada análise documental dos Decretos que instituíram as políticas e revisão de literatura de artigos, teses e dissertações que trabalharam com esta temática. Para a análise dos dados serão consideradas algumas categorias analíticas que embasarão a discussão, a saber: território, redução das desigualdades, desenvolvimento sustentável, avanços e retrocessos de políticas públicas.

DESENVOLVIMENTO

Breve histórico da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e da Política Nacional de Ordenamento do Território

O planejamento do desenvolvimento regional no Brasil permanece uma questão incipiente. Desde os anos 1930 o Estado intervém na economia, fomentando a industrialização para substituição de importações. Nos anos 1950, a industrialização ganha impulso e os investimentos são centralizados nas regiões já industrializadas, seguindo a perspectiva dos pólos de crescimento de Perroux. No entanto, este desenvolvimento industrial assevera as desigualdades socioeconômicas das regiões.

No processo de redemocratização do país, consubstanciado na Constituição Federal de 1988, e nos diversos debates e estruturas institucionais que a precederam e sucederam, é evidente a perda de importância do planejamento nacional e regional, que se deu em um contexto de crescente descentralização, desarticulação do sistema de planejamento federal e perda de capacidade técnica e institucional que abarcou todos os governos nacionais durante o final do século XX (RESENDE, 2009). Além disso, o planejamento passou a ser questionado tanto à esquerda, quanto à direita. Piquet e Ribeiro (2008), observam que, já na década de 1970, intelectuais de esquerda consideravam o planejamento como uma intervenção estatal a serviço do mercado, do capital, enquanto, na década de 1980, essa crítica surge dos setores liberais, que avaliam que o planejamento não está servindo a estes interesses e entendem que o Estado deveria “apoiar, da forma mais direta possível, a acumulação de capital, eliminando normas, reduzindo exigências legais, oferecendo incentivos fiscais, garantindo segurança aos investimentos e aumentando a fluidez do território” (PIQUET e RIBEIRO, 2008, p. 56).

A PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) e a PNOT (Política Nacional de Ordenamento do Território) são duas importantes políticas públicas, criadas neste período, cujo debate e formulação têm sido retomados nos últimos anos. A partir delas há uma inflexão nas políticas regionais. Até 2003, sua ênfase recai sobre as regiões ganhadoras (Benko; Lipietz, 1994), já industrializadas, no fomento a grandes infraestruturas. A partir daquele ano, e da PNDR e PNOT a atenção se volta às regiões perdedoras, interioranas, menos industrializadas e vulneráveis socioeconomicamente. Para compreender a relevância dessas políticas, é necessário refletir sobre a trajetória dessas duas políticas, seus objetivos e avanços alcançados ao longo dos anos, bem como identificar as similaridades entre elas.

Política Nacional de Desenvolvimento Regional

Tania Bacelar de Araújo iniciou a discussão sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERANÇA



11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEIROS:



APOIO:



na década de 1990. Em 2024, completaram-se vinte anos do lançamento da primeira proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), elaborada pelo, então, Ministério da Integração Nacional (MI), que foi institucionalizada em 2007, por meio do Decreto Federal nº 6.047.

A PNDR pode ser dividida em três fases: PNDR I, que vigorou entre 2003 e 2011; uma nova versão, chamada de PNDR II, que vigorou a partir de 2012 e incluiu melhorias frutos da experiência anterior (RESENDE et al., 2015). Ainda há uma terceira fase a partir de 2019, que pode ser considerada a terceira – PNDR III. Atualmente, para Adriana Melo, secretária Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial, a nova política traz a sustentabilidade como um diferencial e pilar para o desenvolvimento regional. “Um aspecto crucial desta nova política é a sustentabilidade, que emerge como um princípio fundamental para o desenvolvimento regional. Embora esteja incorporada ao desenho de nossas iniciativas, a sustentabilidade está intrinsecamente ligada à resiliência territorial, às mudanças climáticas e aos processos produtivos sustentáveis e inclusivos”, informou a secretária (BRASIL, 2024, s.p.).

A PNDR foi atualizada em 2019, por meio do decreto federal (nº 9.810). A primeira revisão foi feita com base no conteúdo discutido e amadurecido durante a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, realizada em 2013, e em Grupos de Trabalho criados em 2018. A nova atualização visa atender às sugestões de melhorias apresentadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em relatório no ano de 2022. Uma delas é acompanhar, monitorar e avaliar, de forma sistemática e consistente, a aplicação dos recursos e seus impactos. O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional realizou, em 2023, consulta pública para retomar os canais de diálogo com a sociedade brasileira e colher contribuições para a revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2024).

O decreto nº 9.810 estabelece que a PNDR se fundamenta na mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, tanto pública como privada, por meio da qual programas e investimentos da União e dos entes federativos estimulem e apoiem processos de desenvolvimento. O Colegiado da PNDR conta com mais de 15 órgãos, além da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) como entidades permanentes, sendo coordenado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), (BRASIL, 2024).

Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT)

A elaboração da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT) teve início em 1999 e passou por um primeiro ciclo de estudos que se estendeu até 2008. No entanto, a primeira tentativa de implementar a PNOT em sua forma mais abrangente, iniciada em 2003, foi abandonada em 2009 e não recebeu continuidade. Salienta-se que já tivemos no país outras iniciativas de Desenvolvimento territorial, a partir dos anos 2000, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) (2003 a 2008) e o Programa Territórios da Cidadania (2008 a 2017). Tais experiências tiveram origem no debate sobre a abordagem territorial para o desenvolvimento rural, que ganhou força na metade da década dos noventa, em questionamento a anos de estratégias para o desenvolvimento rural, que concentravam riquezas, aprofundavam as desigualdades e degradavam os recursos naturais. A

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERANÇA



11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEROS:



APÓIO:



emergência do enfoque territorial foi favorecida pela descentralização política e administrativa, com o surgimento de demandas por uma maior participação dos atores sociais na ação pública. Em 2003, esses debates se concretizam na formulação de uma política de desenvolvimento de territórios rurais a cargo do Ministério de Desenvolvimento Agrário. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) teve uma rápida implementação nas diferentes regiões brasileiras, assim como uma rápida apropriação da retórica territorial pelos atores locais e gestores públicos (Favareto, 2009). Em 2007, esse programa serviu como base para desenhar o Programa dos Territórios da Cidadania, que pretendia responder à agenda social do governo nos territórios rurais mais pobres promovendo uma melhor articulação de suas ações (Valencia et al, 2018).

Assim, embora a PNOT não tenha se mantido no foco, outras experiências de desenvolvimento territorial puderam ser testadas e seus erros e acertos podem ser considerados na retomada da política. Recentemente, ao longo dos anos de 2020 e 2021, foram feitas algumas tentativas de retomar o processo da PNOT. No entanto, condições adversas levaram à redução desses esforços para apenas um projeto piloto em uma área específica. O piloto da PNOT deveria ter sido realizado na Transamazônica, mas até 2024 não saiu do papel. Neste ano, após a criação do grupo interministerial para reativação da PNOT, será realizado um Plano de Ordenamento Territorial, a pedido do presidente da república, no Rio Grande do Sul, em função do desastre climático de maio de 2024.

RESULTADO E DISCUSSÃO

A PNDR foi criada com o intuito de promover o desenvolvimento equilibrado e integrado das diferentes regiões do país. Seu principal objetivo é reduzir as desigualdades regionais, estimulando o crescimento econômico em áreas menos desenvolvidas e favorecendo a melhoria da qualidade de vida da população.

Ao longo dos anos, a PNDR tem alcançado avanços significativos. Medidas como incentivos fiscais para atrair investimentos para regiões menos desenvolvidas e programas de capacitação profissional têm contribuído para impulsionar o crescimento econômico nessas áreas. Por outro lado, temos a PNOT, que busca ordenar o território nacional por meio do planejamento territorial. Seu objetivo principal é garantir um uso sustentável do espaço geográfico, garantindo sua preservação ambiental e social. Assim como na PNDR, também existem avanços importantes na PNOT. A criação de instrumentos legais que regulamentam o ordenamento territorial tem proporcionado uma melhor gestão dos recursos naturais e uma maior eficiência no planejamento urbano, contudo, o privilégio para as escalas locais e para o nível municipal é uma barreira importante. Assim, uma importante similaridade entre essas políticas e seu avanço são suas preocupações com as questões regionais e com a abordagem territorial. Ambas visam promover um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, levando em consideração as particularidades de cada região do país.

No entanto, é importante ressaltar que apesar dos avanços alcançados ao longo dos anos, tanto a PNDR quanto a PNOT ainda enfrentam desafios. A falta de recursos financeiros, a falta de integração entre diferentes setores governamentais e a burocracia são alguns dos obstáculos que precisam ser superados para que essas políticas possam atingir seu pleno potencial.

IV SLAEDR

SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

V SIDETEG

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE
IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA



11 A 14 DE NOVEMBRO DE 2024

PROMOTORES:



PARCEIROS:



APOIO:



As políticas apresentadas apresentam limites que devem ser considerados para a qualificação do processo de implementação de políticas públicas (DEPONTI, 2021, informação verbal), tais como:

- o território brasileiro é muito diverso e, mesmo com todas as alterações ao longo dos anos, as políticas não dão conta dessa diversidade; - o grau de efetividade social da política depende também dos atores territoriais, que são muito distintos conforme as regiões e que apresenta diferentes relações de poder e capacidade de agência; - as bases teórica e conceitual das políticas estão muito distantes da política na prática, existindo, muitas vezes, um divórcio entre estas questões; - as relações rural-urbanas, embora elas tenham avançado, ainda existem alguns momentos que se apresenta um fenômeno antagônico, ou seja, como se houvesse uma dicotomia entre rural e urbano, tendo o rural ainda como atrasado e o urbano como moderno, algo que deveria ter sido superado, levando a falta de flexibilidade e de criatividade nos dispositivos de intervenção; - a falta de organização dentro dos próprios governos nas diferentes escalas, as secretarias não conversam, não dialogam, não traçam estratégias de ação conjuntas, e ambas políticas não focam na solução desta questão, ao não estruturarem uma governança intersetorial e multinível, considerando as diversas políticas e instrumentos já existentes; - este fato se soma à dificuldade de continuidade da política sem a ação dos mediadores, se não há ênfase na transformação dos atores do território em atores coletivos territoriais, eles não conseguem se articular à política com autonomia suficiente para caminharem sozinhos.

Quanto às possibilidades futuras e aprendizagens, é fundamental que haja um maior investimento em infraestrutura nas regiões menos desenvolvidas, bem como uma maior articulação entre os diversos atores envolvidos no processo de implementação das políticas.

Um dos desafios seria a construção de um ator coletivo territorial. As novas estratégias de desenvolvimento precisam dotar de capacidade, de poder e de recursos esses atores para que eles levem adiante um programa de desenvolvimento, mesmo após a retirada dos mediadores. Outro desafio é promover a construção de projetos territoriais que vençam a visão setorial e integrem em suas proposições ações que permitam alcançar uma visão de futuro construída coletivamente por coalizões de atores que representem os diversos e, geralmente, conflitantes interesses que se impõem na diversidade de territórios. De outro lado, a troca experiências com outros países da região, pode contribuir na aprendizagem sobre como em outros lugares tem-se vencido os muitos desafios do planejamento territorial e da coordenação e da articulação de políticas públicas.

Além disto, é necessário que as políticas avancem nas estratégias de governança, na coordenação e na articulação de instrumentos de planejamento e de gestão setoriais ou territoriais, nos vários níveis de governos, isto porque é importante apontar que não há falta de políticas, programas e projetos que possuem impactos relevantes nos territórios, mas, há grande desconexão entre eles e ambas as políticas, em suas especificidades, poderiam definir formas de cooperação. Em especial, uma Política Nacional de Ordenamento Territorial precisa criar um arcabouço normativo que direcione a integração entre os instrumentos de planejamento territorial e entre estes e os instrumentos orçamentários, para possibilitar que a coesão no planejamento leve à coesão territorial, especialmente considerando a formação dos atores coletivos territoriais em um conjunto diverso e desigual de territórios.

