

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALMIR CLÉYDISON JOAQUIM DA SILVA

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO  
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE EM UM  
CONTEXTO DE TRANSFORMAÇÕES DA INDÚSTRIA

CURITIBA

2023

ALMIR CLÉYDISON JOAQUIM DA SILVA

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO  
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE EM UM  
CONTEXTO DE TRANSFORMAÇÕES DA INDÚSTRIA

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas, na área de concentração em Economia, Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina Bagattoli.

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Silva, Almir Cléydison Joaquim da

Políticas de desenvolvimento regional no Brasil : uma análise do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste em um contexto de transformações da indústria / Almir Cléydison Joaquim da Silva. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carolina Bagattolli.

1. Políticas públicas. 2. Desenvolvimento regional. 3. Brasil, Nordeste. 4. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (Brasil). I. Bagattolli, Carolina. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2008

## ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No dia vinte e cinco de abril de dois mil e vinte e três às 14:00 horas, na sala Dependências 4P, Dependências 4P, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese do doutorando **ALMIR CLÉYDISON JOAQUIM DA SILVA**, intitulada: **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste em um contexto de transformações da indústria**, sob orientação da Profa. Dra. CAROLINA BAGATTOLLI. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: CAROLINA BAGATTOLLI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), WELLINGTON DA SILVA PEREIRA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ARISTIDES MONTEIRO NETO (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA), IVO MARCOS THEIS (UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU), JOÃO FERRÃO (UNIVERSIDADE DE LISBOA). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, CAROLINA BAGATTOLLI, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 25 de Abril de 2023.

Assinatura Eletrônica  
10/05/2023 09:31:28.0  
CAROLINA BAGATTOLLI  
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica  
03/05/2023 09:59:46.0  
WELLINGTON DA SILVA PEREIRA  
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica  
03/05/2023 12:35:51.0  
ARISTIDES MONTEIRO NETO  
Avaliador Externo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA)

Assinatura Eletrônica  
05/05/2023 12:55:45.0  
IVO MARCOS THEIS  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU)

Assinatura Eletrônica  
06/05/2023 14:18:05.0  
JOÃO FERRÃO  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE LISBOA)

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **ALMIR CLÉYDISON JOAQUIM DA SILVA** intitulada: **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma análise do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste em um contexto de transformações da indústria**, sob orientação da Profa. Dra. CAROLINA BAGATTOLLI, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 25 de Abril de 2023.

Assinatura Eletrônica

10/05/2023 09:31:28.0

CAROLINA BAGATTOLLI

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

03/05/2023 09:59:46.0

WELLINGTON DA SILVA PEREIRA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

03/05/2023 12:35:51.0

ARISTIDES MONTEIRO NETO

Avaliador Externo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA  
APLICADA)

Assinatura Eletrônica

05/05/2023 12:55:45.0

IVO MARCOS THEIS

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU)

Assinatura Eletrônica

06/05/2023 14:18:05.0

JOÃO FERRÃO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE LISBOA)

Aos meus pais, Amauri (*in  
memorian*) e Rosinete.

## AGRADECIMENTOS

O interesse nas pesquisas sobre desenvolvimento regional decorre, certamente, de várias influências da minha formação e construção social. Muito antes de cursar economia na Universidade Federal da Paraíba, a região onde cresci já me convidava, direta ou indiretamente, para refletir sobre suas nuances. Refiro-me a Zabelê, uma pequena cidade do cariri paraibano e que integra a área do semiárido nordestino. Historicamente marcada por baixos indicadores socioeconômicos e pelos recorrentes e prolongados períodos de estiagem, a região também abriga a vegetação de caatinga – bioma totalmente brasileiro e cujas características são encontradas apenas nesta região. Os aspectos estruturais do espaço e de sua vegetação, resistente e adaptada ao clima seco, têm, há muito tempo, despertado diferentes iniciativas e políticas governamentais de intervenção no território – algumas que reforçaram os problemas e outras que tem logrado êxito.

É nesse breve contexto e a partir da participação em organizações governamentais e não governamentais da região, que estas e outras questões relacionadas às desigualdades socioespaciais começaram a despertar interesse de reflexão e pesquisa. Nos espaços acadêmicos, pude trabalhar algumas dimensões que envolvem as temáticas do desenvolvimento regional, tanto na graduação quanto no mestrado. E não poderia ser diferente no doutorado, onde procurei ampliar esta discussão com a incorporação de novos elementos.

Feitas essas considerações a respeito do espaço material e de representação, que na abordagem de Lefebvre (1991) indica para uma dimensão da produção do espaço que é percebido, concebido e vivido, agradeço a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram e influenciaram na minha formação humana, social e acadêmica. Entretanto, destaco algumas contribuições que foram extremamente fundamentais nessa caminhada.

À minha família, em especial aos meus pais, Amauri (*in memorian*) e Rosa, pilares fundamentais em toda essa jornada. Ao embarcarem comigo no desejo de entrar para universidade pública, o impacto e mudança estrutural desse apoio e estímulo não era tão claro. Mas, com toda certeza, o percurso acadêmico evidenciou a dimensão da mudança de trajetória ao ser o primeiro da família a acessar à universidade pública e o nível de doutorado.

À professora Dra. Carolina Bagattolli pela parceria, orientações e contribuições na minha formação acadêmica ao longo do mestrado e doutorado, assim como pelo constante estímulo, acolhimento e empatia nos diferentes momentos dessa trajetória.

À Universidade Federal do Paraná e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, assim como a todos os professores que também contribuíram na minha formação acadêmica.

Aos professores Dr. João Ferrão (ICS-Universidade de Lisboa), Dr. Aristides Monteiro Neto (IPEA), Dr. Ivo Marcos Theis (PPGDR-FURB) e Dr. Wellington da Silva Pereira (UFPR), membros da banca de qualificação e defesa de doutorado, pelas valiosas contribuições incorporadas à pesquisa.

Aos colegas e amigos da pós-graduação, que tornaram essa caminhada mais leve em diversos momentos compartilhados. Agradeço em especial à Fabiane, Hellen, Andressa e Mônica pela amizade, conselhos e parceria nos desafios e angústias acadêmicas, profissionais e pessoais. Obrigado pelas conversas, viagens, cafés, comemorações e várias experiências.

Ao Lisandro por toda parceria, amizade, conselhos e por ouvir muitas reflexões sobre esta pesquisa. Agradeço ainda aos amigos que Curitiba me proporcionou, especialmente ao Lucas, Jucie, Fernando, Roger, Maycon, Matheus, Marina, Sabrina e aos colegas de trabalho. Assim como aos meus amigos Romério, Anael, Sandra, Joel, Fabiana, Beatriz, Wallace, Jaciara e Wanessa que, embora distantes fisicamente, acompanham toda essa trajetória desde o início.



O desenvolvimento econômico, no mundo todo, tende a criar desigualdades. É uma lei universal inerente ao processo de crescimento: a lei da concentração. E dentro de um país de dimensões continentais como o Brasil, de desenvolvimento espontâneo, entregue ao acaso, os imperativos desta lei tendem a criar problemas capazes de acarretar tropeços à própria formação da nacionalidade.

**Celso Furtado**

O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem.

**João Guimarães Rosa**

## RESUMO

As desigualdades regionais têm sido um tema amplamente discutido e presente em agendas governamentais ao longo dos anos, cuja priorização varia conforme inclinação e orientação política dos governos. Dentre outros fatores, os problemas regionais brasileiros estão vinculados tanto a características do padrão de acumulação produtiva em condições de dependência e de subdesenvolvimento quanto a estruturas e formas de organização socioespacial. Em um contexto de crescentes desafios socioeconômicos, estas discussões reafirmam-se como fundamentais para compreensão das condições e obstáculos estruturais ao processo de desenvolvimento, assim como para a elaboração de planos e políticas de desenvolvimento regional. Usualmente, os principais instrumentos de política regional destinam-se para atração de empreendimentos produtivos para regiões menos desenvolvidas, como é o caso do Nordeste brasileiro, por meio de mecanismos de isenção fiscal e financeira. Assim, os fundos constitucionais de desenvolvimento representam vetores determinantes para a dinâmica regional, especialmente em termos de integração econômica, expansão produtiva e estímulo ao emprego. Nesta perspectiva, o presente trabalho analisa as políticas de fomento ao desenvolvimento regional brasileiro, com ênfase no papel do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) em um contexto de transformações da indústria, entre os anos de 2002 e 2022. Para tanto, considera-se as abordagens no âmbito das políticas públicas, especialmente a teoria da mudança subjacente em uma política – que procura identificar os canais pelos quais se espera que uma política produza resultados em problemas públicos. Além disso, a pesquisa compreende uma abordagem qualitativa, com a utilização de dados quantitativos. Por fim, os resultados indicam que: i) as desigualdades regionais configuram-se como um fenômeno de múltiplas causas, atreladas a questões estruturais, econômicas, sociais, políticas, dentre outras; ii) o Estado possui um papel estratégico no planejamento e na condução de políticas de desenvolvimento regional; iii) os instrumentos financeiros e fiscais para atração de empreendimentos produtivos industriais permanecem centrais na agenda de políticas regionais brasileiras; e iv) o enfraquecimento da indústria nas políticas regionais e em um contexto de desindustrialização nacional e regional precoce reforça a necessidade de reavaliação da intensidade e do foco da estratégia de desenvolvimento via industrialização.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Fundos Regionais. FNE. Análise de Política. Nordeste.

## ABSTRACT

Regional inequalities have been a widely discussed topic and present in government agendas over the years, whose prioritization varies according to the inclination and political orientation of governments. Among other factors, Brazilian regional problems are linked as much characteristics of the pattern of productive accumulation in conditions of dependence and underdevelopment as structures and forms of socio-spatial organization. In a context of growing socioeconomic challenges, these discussions reaffirm themselves as fundamental for understanding the conditions and structural obstacles to the development process, as well as for the elaboration of plans and policies for regional development. Usually, the main regional policy instruments are intended to attract productive undertakings to less developed regions, such as Brazilian Northeast case, through tax and financial exemption mechanisms. Thus, constitutional development funds represent decisive vectors for regional dynamics, especially in terms of economic integration, productive expansion and employment stimulation. In this perspective, the present work analyzes the policies to promote Brazilian regional development, with emphasis on the role of the Constitutional Fund for Financing the Northeast (FNE) in a context of transformations in the industry, between the years 2002 and 2022. For this purpose the scope of public policies are studied, especially the theory of change underlying a policy – which seeks to identify the channels through which a policy is expected to produce results in public problems. In addition, the research comprises a qualitative approach, using quantitative data. Finally, the results indicate that: i) regional inequalities are configured as a phenomenon with multiple causes, linked to structural, economic, social, political issues, among others; ii) the State has a strategic role in planning and lead regional development policies; iii) financial and fiscal instruments for attracting productive industrial ventures remain central to the Brazilian regional policy agenda; and iv) the weakening of industry in regional policies and in a context of early national and regional de-industrialization reinforces the necessity of reassess the intensity and focus of the development strategy via industrialization.

Keywords: Regional Development. Regional Funds. FNE. Policy Analysis. Northeast.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – TEORIA DA MUDANÇA: ELEMENTOS DA CADEIA CAUSAL DE VALOR .....	34
FIGURA 2 – TEORIA DA MUDANÇA: MODELO LÓGICO PARA ALCANCE DE RESULTADOS E IMPACTOS .....	34
FIGURA 3 – TEORIA DA MUDANÇA: POTENCIAIS FATORES DE INFLUÊNCIAS NOS RESULTADOS .....	35
FIGURA 4 – ÁREA DE ATUAÇÃO DO FNE E VALOR ADICIONADO BRUTO (VAB) DOS MUNICÍPIOS A PREÇOS CORRENTES E VALORES EM R\$ MIL REAIS (2020) .....	100
FIGURA 5 – MECANISMOS DE <i>INPUT</i> E <i>OUTPUT</i> DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO: FNE, FNO E FCO .....	103
FIGURA 6 - ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO FNE .....	107

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – SÉRIE HISTÓRICA DE VALORES CONTRATADOS DO FNE E VALORES CONTRATADOS DA REGIÃO DO SEMIÁRIDO, A PREÇOS CONSTANTES EM BILHÕES DE R\$ (2010-2022) .....	108
GRÁFICO 2 – PIB E FNE: MÉDIA DA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS ESTADOS NA REGIÃO NORDESTE (MÉDIA 2010-2020).....	110
GRÁFICO 3 – SÉRIE HISTÓRICA DA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO TOTAL DOS VALORES CONTRATADOS DO FNE (2010-2022).....	113
GRÁFICO 4 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO TOTAL DOS FINANCIAMENTOS DO FNE (2010-2015 E 2016-2022).....	114
GRÁFICO 5 – BRASIL E NORDESTE: VALOR ADICIONADO BRUTO A PREÇOS CONSTANTES E PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO VAB DA INDÚSTRIA (2002-2020)	119
GRÁFICO 6 – DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL E NO NORDESTE: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO NO PIB A PREÇOS CONSTANTES (1985-2020) .....	120
GRÁFICO 7 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (VTI) DAS REGIÕES SOBRE O TOTAL DO PAÍS (2002-2020).....	123
GRÁFICO 8 – DESEMBOLSOS DO BNDES PARA O SETOR INDUSTRIAL: PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL POR REGIÃO (2002-2022).....	125
GRÁFICO 9 – BRASIL E NORDESTE: DESEMBOLSOS DO BNDES A PREÇOS CONSTANTES E PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS DESEMBOLSOS PARA O SETOR INDUSTRIAL (2002-2022) .....	126

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – ASPECTOS DE ENCADEAMENTO LÓGICO .....	26
QUADRO 2 – MECANISMOS DO ISOMORFISMO INSTITUCIONAL.....	38
QUADRO 3 – PRINCIPAIS ASPECTOS DAS PRÁTICAS ESPACIAIS .....	50
QUADRO 4 – CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO .....	58
QUADRO 5 – OBJETIVOS PRIORITÁRIOS DA POLÍTICA DE COESÃO ECONÔMICA E SOCIAL (PROGRAMAÇÃO 1994-1999).....	78
QUADRO 6 – OBJETIVOS PRIORITÁRIOS DA POLÍTICA DE COESÃO ECONÔMICA E SOCIAL (PROGRAMAÇÃO 2000-2006).....	80
QUADRO 7 – OBJETIVOS PRIORITÁRIOS DA POLÍTICA DE COESÃO ECONÔMICA E SOCIAL (PROGRAMAÇÃO 2007-2013).....	81
QUADRO 8 – OBJETIVOS PRIORITÁRIOS DA POLÍTICA DE COESÃO ECONÔMICA, SOCIAL E TERRITORIAL (PROGRAMAÇÃO 2014-2020) .....	83
QUADRO 9 – PLANOS DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO NORDESTE .....	89
QUADRO 10 – POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA O NORDESTE (1972-1979).....	91
QUADRO 11 – A QUESTÃO REGIONAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS ..	93
QUADRO 12 – FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE: CADEIA CAUSAL DA TEORIA DA MUDANÇA .....	104

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – VALORES CONTRATADOS DO FNE (EM R\$ MILHÕES E A PREÇOS CONSTANTE) E PARTICIPAÇÃO RELATIVA POR ESTADOS DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO FNE E SUBPERÍODOS SELECIONADOS (2010-2015, 2016-2022 E 2010-2022)..... 111

TABELA 2 – VALORES CONTRATADOS DO FNE POR SETOR E ESTADOS – EM R\$ MILHÕES E A PREÇOS CONSTANTES (2010-2022)..... 115

TABELA 3 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS SETORES NA COMPOSIÇÃO TOTAL DOS VALORES CONTRATADOS DO FNE EM CADA ESTADO (2010-2022) ..... 116

TABELA 4 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO DOS ESTADOS NO PIB DA REGIÃO NORDESTE (1985-2020) ..... 121

TABELA 5 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (VTI) DOS ESTADOS DAS REGIÕES NORDESTE E SUDESTE SOBRE O TOTAL DO PAÍS (2002-2020) ..... 124

## LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ADRs	–	Agências de Desenvolvimento Regional
AUE	–	Ato Único Europeu
BEI	–	Banco Europeu de Investimento
BIRD	–	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	–	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	–	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CE	–	Comunidade Europeia
CEE	–	Comunidade Econômica Europeia
Cepal	–	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CODENO	–	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
Condel	–	Conselho Deliberativo da Sudene
DATAR	–	Délégation a l'Aménagement du Territoire et a l'Action Régionale
DG Regio	–	Direção-Geral da Política Regional
DNOCS	–	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
FC	–	Fundo de Coesão
FCO	–	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	–	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDCO	–	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FDNE	–	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FEADER	–	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP	–	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)
FEDER	–	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	–	Fundos Europeus Estruturais e de Investimentos
FEOGA-G		Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Seção Garantia
FEOGA-O	–	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Seção Orientação
FIES	–	Programa de Financiamento Estudantil
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FNDR	–	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	–	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste



FNO	– Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FSE	– Fundo Social Europeu
GTDN	– Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IFOCS	– Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas
IFOP	– Instrumento Financeiro de Orientação para a Pesca
IOCS	– Inspetoria de Obras Contra as Secas
IPEA	– Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NUTS	– Nomenclatura de Unidades Territoriais para Estatísticas
OCDE	– Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	– Organização Mundial do Comércio
ONU	– Organização das Nações Unidas
P&D	– Pesquisa e desenvolvimento
PAC	– Política Agrícola Comum da União Europeia
PAGN	– Programa de Ação do Governo para o Nordeste
PDN	– Plano de Desenvolvimento do Nordeste
PIB	– Produto Interno Bruto
PME	– Pequenas e Médias Empresas
PND	– Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	– Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPF	– Proposta de Programação Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo
SIDRA	– Sistema IBGE de Recuperação Automática
Sudam	– Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	– Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene	– Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UE	– União Europeia
UEM	– União Econômica e Monetária
VAB	– Valor Adicionado Bruto
VTI	– Valor da Transformação Industrial

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1 OBJETIVOS .....	21
1.2 JUSTIFICATIVA E ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	22
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO .....	25
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIA DA MUDANÇA: CONCEPÇÕES E PROCESSOS.....</b>	<b>27</b>
2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS E PROCESSOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
2.2 TEORIA DA MUDANÇA SUBJACENTE EM UMA POLÍTICA.....	32
2.3 MECANISMOS DE ISOMORFISMO EM POLÍTICAS PÚBLICAS .....	36
2.4 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	40
<b>3 DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL, INSERÇÃO INTERNACIONAL SUBORDINADA E INDUSTRIALIZAÇÃO.....</b>	<b>42</b>
3.1 CONCEPÇÕES DE ESPAÇO, TERRITÓRIO E REGIÃO.....	43
3.1.1 Dimensões espaciais nas abordagens da geografia .....	44
3.1.2 A formulação espacial no âmbito da economia .....	51
3.2 CONCEPÇÕES, DIMENSÕES E SENTIDOS DO DESENVOLVIMENTO.....	55
3.3 INSERÇÃO SUBORDINADA, OBSTÁCULOS ESTRUTURAIS AO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO E PARADIGMAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL .. ..	64
3.4 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	69
<b>4 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA UE E NO BRASIL .....</b>	<b>71</b>
4.1 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS REGIONAIS NA EUROPA E NA UNIÃO EUROPEIA.....	71
4.2 DESIGUALDADES E POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL.....	84
4.2.1 Trajetória das políticas de desenvolvimento regional no Brasil .....	86
4.3 LÓGICAS E DISTINÇÕES NAS POLÍTICAS REGIONAIS DA UE E DO BRASIL .. ..	95
4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	96

<b>5 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE EM UM CONTEXTO DE MUDANÇAS DA DINÂMICA INDUSTRIAL .....</b>	<b>98</b>
5.1 FORMULAÇÃO DO FNE: ASPECTOS LEGAIS, ORÇAMENTÁRIOS E ABRANGÊNCIA .....	99
5.2 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO FNE.....	105
5.3 ANÁLISE DAS APLICAÇÕES DO FNE.....	107
5.4 DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	118
5.5 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	128
<b>6 CONCLUSÕES .....</b>	<b>130</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>135</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa as políticas públicas federais direcionadas à promoção do desenvolvimento regional brasileiro; mais especificamente, àquelas centradas no fomento e estímulo ao setor industrial como estratégia de desenvolvimento. Para tanto, a discussão concentra-se nos principais instrumentos financeiros e políticas de incentivo ao setor industrial na região Nordeste. Dentre as estratégias para superação das disparidades inter-regionais, o recorte para o fomento ao setor industrial remete ao interesse político, retomado a partir do início dos anos 2000, para ações de intervenção nesta região. Estas, voltadas especialmente para atração, instalação, ampliação, modernização e diversificação de empreendimentos produtivos.

O interesse pelas temáticas de desenvolvimento econômico e das desigualdades regionais – entre e no interior dos países – ganhou destaque na agenda governamental, em todo o mundo, após as instabilidades econômicas e sociais decorrentes da Segunda Guerra Mundial. As desigualdades territoriais, sociais e os movimentos migratórios induziram, nos Estados Unidos e especialmente na Europa, tanto a adoção de práticas de planejamento regional quanto à criação de diversas instituições e instrumentos de política regional (DINIZ, 2001).

No que concerne a América Latina, a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em 1948, sinalizou uma importante fase de sistematização do pensamento teórico, empírico e analítico sobre as possibilidades de promoção do desenvolvimento econômico e social da região (PREBISCH, 2000). A industrialização foi à saída encontrada e defendida para romper com a divisão internacional do trabalho, vista como uma imposição pelos países centrais. A influência da Cepal para o processo de conscientização política acerca da condição de subdesenvolvimento – especialmente quanto à estagnação de regiões no interior dos países –, do processo de substituição de importação e da observação das experiências internacionais, incentivou diversos países para a criação de instituições e a adoção de planos de desenvolvimento nos âmbitos nacional e regional. No caso do Brasil, a formação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e a posterior criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, marcam o início das primeiras experiências de planejamento

voltado para as desigualdades regionais brasileiras (DINIZ, 2001; CARVALHO, 2014).

Historicamente as desigualdades econômicas e sociais observadas entre as regiões brasileiras têm estimulado a adoção, por parte do governo federal, de diversas políticas para o desenvolvimento regional. Contudo, a priorização desta agenda de políticas tem variado conforme inclinação e orientação de governos com iniciativas mais ortodoxa ou mais heterodoxa. Apesar de volatilidades, os problemas estruturais da região Nordeste – vinculados a questões climáticas, de renda e de concentração da atividade industrial, por exemplo – persistem nas agendas governamentais ao longo dos anos (ARAÚJO; SANTOS, 2009; CANO, 2011). As políticas de financiamento e de incentivo fiscal estão entre as estratégias mais usuais de intervenção estatal para estímulo ao desenvolvimento regional, especialmente com o fomento ao setor industrial enquanto estratégia de atração de empresas para áreas de baixo desenvolvimento econômico e social (CARVALHO; LALL; TIMMINS, 2007).

Ainda a respeito da industrialização, é importante destacar que a mesma continua a despertar interesse político enquanto ação de intervenção em regiões de baixo dinamismo econômico. A industrialização é compreendida enquanto alternativa para superação da condição de subdesenvolvimento – decorrente de problemas estruturais diversos, especialmente econômicos, políticos e sociais (SILVA; MARCATO, 2013). Por conseguinte, para compensar a pressão gerada pela dinâmica de mercado – que tende a “levar as pessoas aos empregos”; ou seja, a estimular a emigração de mão-de-obra para regiões mais dinâmicas – os governos têm adotado formas variadas de intervenção para conduzir o fluxo de capitais para regiões consideradas atrasadas – “deslocando empregos até as pessoas”. Esse tipo de política ocorre por várias vias, especialmente a partir de transferências ou subsídios fiscais e concessão de crédito (CARVALHO; LALL; TIMMINS, 2007, p. 286).

Nesta perspectiva, o texto constitucional de 1988, marca uma importante inflexão quanto à abordagem da questão regional brasileira, especialmente com foco no desenvolvimento e estímulo à diversificação produtiva das regiões de baixo dinamismo econômico e social. Essa conscientização política para com as

desigualdades regionais no país, verificada na Constituição de 1988<sup>1</sup>, também transcorreu na criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO). De forma geral, esses fundos públicos procuram estimular o desenvolvimento econômico e social das respectivas macrorregiões de atuação a partir de empréstimos concedidos a taxas de juros subsidiadas (MACEDO, 2014; 2017).

Mesmo com um enfraquecimento nas bases de políticas regionais durante a década de 1990 e início dos anos 2000 – marcado pela difusão de ideias e políticas de orientação neoclássica, extinção das superintendências de desenvolvimento regional e pela intensificação da guerra fiscal entre as unidades da federação – os fundos constitucionais de financiamento têm figurado enquanto principais instrumentos de política regional, especialmente em período recente (ARAÚJO, 2013). Isso ficou evidente com a retomada de preocupações, em âmbito federal, com as desigualdades regionais; que se tornaram mais institucionalizadas com as discussões para elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a partir de 2003 e sua aprovação em 2007. Os objetivos que norteiam a PNDR são: redução das desigualdades regionais e a promoção das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras (BRASIL, 2005; ALVES; ROCHA NETO, 2014; MONTEIRO NETO *et al.*, 2017).

Por outro lado, ainda que geograficamente concentrados e sem vinculação direta às políticas de desenvolvimento regional, alguns desembolsos setoriais – como os do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – também se constituem enquanto importante instrumento de investimento de longo prazo. Desde sua criação, na década de 1950, os financiamentos do BNDES foram fundamentais para consolidação da indústria nascente. Atualmente, são orientados à promoção de pesquisa e desenvolvimento (P&D), instalação e ampliação de empresas – de capital nacional e/ou multinacional – nas diferentes regiões brasileiras (BARROS; PEDRO, 2012).

---

<sup>1</sup> Dentre os artigos voltados para a promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais, pode-se destacar o artigo nº 43, com foco em ações e incentivos para a integração econômica e expansão produtiva de regiões menos desenvolvidas. Assim como o artigo nº 159, que trata da transferência de recursos para programas de financiamento do setor produtivo por meio de instituições regionais específicas e da elaboração de planos de desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 1988).

Mais recentemente outros instrumentos financeiros também foram criados, como é o caso dos Fundos de Desenvolvimento Regional do Nordeste (FDNE) e da Amazônia (FDA), em 2001, e do Centro-Oeste (FDCO), em 2009 – este último com operação a partir de 2012. Dentre os objetivos desses fundos estão o estímulo aos investimentos em infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos com grande capacidade de difusão de novos negócios e atividades econômicas no território de atuação das superintendências de desenvolvimento (BRASIL, 2017).

Cabe destacar que a adoção de outras políticas federais com recorte setorial ao longo dos anos 2000 – especialmente a expansão do crédito, dinamismo do consumo e estímulo do investimento – promoveram tanto externalidades positivas para redução das desigualdades regionais quanto também contribuíram para o enfraquecimento das políticas regionais explícitas, como a redução das pressões para aprovação da proposta de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Por conseguinte, o destaque das políticas regionais explícitas tem ficado a cargo dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento e de desenvolvimento regional (ARAÚJO, 2013).

De forma geral, os fundos de financiamento e desenvolvimento regional destinam-se para atração de empreendimentos e para o fomento de setores produtivos nas regiões de atuação. Assim como os demais fundos, o FNE representa um importante mecanismo para promoção da dinâmica regional, especialmente em termos de expansão produtiva e estímulo ao emprego. Dentre outros aspectos, as políticas e fundos regionais se baseiam no fomento da industrialização enquanto estratégia de desenvolvimento, especialmente para elevação da renda e geração de emprego. Nesse sentido, refletir sobre o papel da indústria nas políticas regionais ganha relevância, especialmente pela trajetória de crescimento dos recursos aportados pelo FNE para financiamento de atividades produtivas na região Nordeste, assim como pelo contexto de perda de dinamismo da indústria nacional e regional, estimulada pelo processo de desindustrialização.

Em decorrência da retomada das discussões e da agenda governamental de políticas para promoção do desenvolvimento regional brasileiro, especialmente com a elaboração da PNDR, considera-se como recorte temporal o período de 2002 a 2022 – resguardado as disponibilidades de dados para alguns indicadores específicos. Este recorte temporal refere-se especificamente a análise do FNE, não sendo elemento impeditivo para as discussões tanto das disparidades regionais e

dos problemas históricos/estruturais da região Nordeste quanto da trajetória de políticas de promoção ao desenvolvimento regional.

Além destes aspectos contextuais, cinco premissas orientam a formulação da problemática, das questões de pesquisa e da hipótese; assim como a estruturação e desenvolvimento deste trabalho, conforme seguem:

- i) O Estado possui um papel estratégico no planejamento e na condução de políticas de desenvolvimento regional.
- ii) Ao longo dos anos, diversos países ao redor do mundo, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, tem buscado estratégias e políticas para elevação das condições de vida da população e redução das desigualdades entre as regiões – especialmente por meio de incentivos para promoção e redistribuição de atividades produtivas no território.
- iii) As desigualdades regionais constituem-se como um fenômeno de múltiplas causas (vinculados a questões estruturais, climáticas, pobreza, concentração de atividades industriais, assim como atrelada a existência de diferenciais de renda e de fatores de produção, dentre outros), situação pela qual diferentes políticas influenciam no mesmo fenômeno.
- iv) A despeito de volatilidades, a discussão sobre as desigualdades regionais permanece presente na agenda governamental, especialmente em um país de dimensões continentais e marcado por expressivas desigualdades, como é o caso do Brasil.
- v) Os recursos dos fundos e dos instrumentos financeiros para o desenvolvimento regional não se distribuem de forma equitativa nos espaços territoriais de atuação.

Com base neste contexto, esta pesquisa se propõe a discutir a seguinte **problemática**: qual o papel e o comportamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) no fomento a setores produtivos, com foco no desempenho da indústria enquanto estratégia de política regional, entre os anos de 2002 e 2022?

Este problema é também expresso nas seguintes **perguntas de pesquisa**:



- a) Quais estratégias e políticas têm sido adotadas para promoção do desenvolvimento regional brasileiro, ao longo dos anos?
- b) Qual o papel dos fundos constitucionais de financiamento para a dinâmica regional brasileira, especialmente os voltados para o fomento a setores industriais na região Nordeste?
- c) Como têm sido a distribuição espacial e setorial do volume de recursos do FNE, com ênfase para o comportamento das operações de crédito?
- d) Qual o papel da indústria nas políticas regionais, considerando tanto a relevância do financiamento de atividades produtivas via FNE quanto o contexto de transformações da indústria nacional e regional?

Em decorrência da problemática e das questões referidas, partimos da **hipótese** de que, embora o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) configure-se como um dos principais instrumentos financeiros federais de estímulo ao desenvolvimento regional do Nordeste e seus recursos tenham apresentado uma trajetória de crescimento substancial, a indústria tem perdido protagonismo nas políticas regionais e na capacidade de criação de condições para mudança estrutural via industrialização.

## 1.1 OBJETIVOS

Para responder a problemática, as perguntas de pesquisa e a hipótese levantadas, este trabalho conta com o seguinte **objetivo geral**:

- Analisar as políticas para o desenvolvimento regional brasileiro, com ênfase no papel e no comportamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) em um contexto de transformações da indústria nacional e regional, entre os anos de 2002 e 2022.

Por conseguinte, os **objetivos específicos** do trabalho são:

- a) Analisar a trajetória das políticas de desenvolvimento regional adotadas ao longo dos anos.

- b) Compreender o papel dos fundos constitucionais de desenvolvimento para a dinâmica regional brasileira, especialmente os voltados para o fomento a setores industriais na região Nordeste.
- c) Analisar a distribuição espacial e setorial do volume de financiamentos do FNE, considerando o comportamento das operações de crédito.
- d) Avaliar o desempenho da indústria nas políticas regionais, considerando tanto o financiamento de atividades produtivas via FNE quanto o contexto de transformações da indústria nacional e regional.

## 1.2 JUSTIFICATIVA E ASPECTOS METODOLÓGICOS

Em um contexto de crescentes desafios socioeconômicos contemporâneos, as discussões sobre desenvolvimento regional permanecem no centro das agendas governamentais de países ao redor do mundo. No caso do Brasil, um país de dimensões continentais e de expressivas desigualdades, a reflexão da chamada “questão regional” constitui-se como fundamental para compreensão das condições e obstáculos estruturais ao processo de desenvolvimento e, conseqüentemente, para a estruturação de uma agenda consistente de políticas.

Embora muito já se tenha discutido sobre desenvolvimento regional, a revisão de abordagens e de instrumentos avaliativos se constitui como aspecto central no âmbito das políticas públicas, principalmente para análise tanto do alcance de objetivos quanto dos desdobramentos de intervenções governamentais em determinados espaços ao longo do tempo. A observação do andamento ou dos efeitos de uma política demanda análise e avaliação contínua (JANN; WEGRICH, 2007).

De maneira geral, as políticas e fundos de desenvolvimento regionais atribuem centralidade no fomento da industrialização enquanto estratégia de desenvolvimento. Considerando a trajetória de intensificação do processo de desindustrialização nacional e regional, a transformação da estrutura produtiva provoca algumas preocupações a respeito das disparidades regionais brasileiras.

Neste quadro de perda de dinamismo da indústria na economia nacional e regional, estimulada pelo processo de desindustrialização, a análise das estratégias de financiamento do desenvolvimento regional ganha relevância ao refletir sobre o papel da indústria nas políticas regionais.

Os **aspectos metodológicos** empregados para o desenvolvimento desta tese compreendem uma abordagem da problemática levantada na pesquisa como fundamentalmente qualitativa, com a utilização de dados quantitativos. A abordagem qualitativa é utilizada para análise e discussão da trajetória de políticas direcionadas para promoção e financiamento do desenvolvimento regional brasileiro, com destaque para a região Nordeste.

Em termos de procedimentos técnicos, a pesquisa conta com a análise documental e de materiais bibliográficos. No primeiro caso, a pesquisa documental se direciona para a análise de planos e políticas de desenvolvimento regional empregado ao longo dos anos, com destaque para aspectos legais das políticas e instrumentos de incentivo fiscal e financeiros. Enquanto no segundo caso, a pesquisa bibliográfica possibilita uma maior compreensão de temas e estratégias relacionadas às disparidades regionais e ao papel que o Estado tem assumido nesse processo. Cabe destacar que estes dois procedimentos técnicos apresentam elevado nível de associação, sendo diferenciados pela natureza das fontes de dados. Ou seja, a pesquisa documental concentra-se no levantamento e sistematização de materiais que ainda guardam lacunas em termos de tratamento analítico para contribuição em temas específicos, enquanto a pesquisa bibliográfica direciona-se para a sistematização das contribuições de diversos autores sobre a temática (MINEIRO; SILVA; FERREIRA, 2022; RIBEIRO *et al.*, 2022).

Para a análise do comportamento espacial e regional dos recursos aportados pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), foram utilizados dados quantitativos e informações secundárias de bases de dados de órgãos oficiais, a exemplo do: Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e IpeaData do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Os dados coletados compreenderam: contratações do FNE; desembolsos financeiros de bancos públicos para o

desenvolvimento regional; Valor da Transformação Industrial (VTI); Produto Interno Bruto (PIB); Valor Adicionado Bruto (VAB); dentre outros.

Quanto aos procedimentos de análise, considerou-se a discussão e as abordagens no âmbito das políticas públicas, especialmente a teoria da mudança subjacente em uma política – que por meio da identificação das suposições e do desenho da política, procura analisar como as iniciativas levam aos resultados desejados. A seção 2.2 retoma esta discussão, aprofundando e detalhando os principais aspectos relacionados a teoria da mudança.

Do ponto de vista técnico e metodológico, é importante destacar que não se identificou pesquisas que considerem a abordagem da teoria da mudança para analisar o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Além disso, nesta pesquisa considera-se o contexto e o ambiente em que as políticas regionais se desenrolam no espaço, tendo em vista a influência de diferentes fatores no ambiente. Como exemplo disso tem-se o contexto de transformações da estrutura produtiva vinculado ao processo de desindustrialização nacional e regional.

Por fim, destaca-se que em decorrência da retomada da discussão sobre desenvolvimento regional brasileiro, no início dos anos 2000, e da articulação de antigos instrumentos fiscais e financeiros e de novas formas de intervenção estatal, como a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), considera-se como recorte temporal para a avaliação do fundo regional referido o período de 2002 a 2022. Contudo, este recorte temporal não é elemento impeditivo para as discussões tanto das disparidades regionais e dos problemas históricos/estruturais da região Nordeste quanto da trajetória de políticas de promoção ao desenvolvimento regional.

A partir destes aspectos destacados, espera-se contribuir na reflexão e análise de políticas públicas direcionadas para a promoção e financiamento do desenvolvimento regional, principalmente no cenário brasileiro.

### 1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta tese de doutorado está estruturada em seis capítulos. O primeiro, esta introdução, apresenta uma contextualização e justificativa da importância de se estudar a temática. Como visto, nele são estabelecidas a problemática, as perguntas de pesquisa e a hipótese que norteia a execução do trabalho. E conta ainda com os objetivos geral e específicos, o caminho metodológico e uma síntese de como o trabalho encontra-se estruturado.

O segundo capítulo apresenta uma discussão teórica e conceitual sobre o processo das políticas públicas, com ênfase para a teoria da mudança subjacente em uma política. Trata-se de um modelo de análise de política pública que procura identificar os canais pelos quais se espera que uma política produza resultados em problemas públicos.

O terceiro capítulo abarca uma discussão teórica sobre desenvolvimento, espaço e região, destacando-se tanto a evolução conceitual quanto a relação e convergência das ideias de desenvolvimento com as dimensões espaciais. Para tanto, considera-se que o espaço fornece importantes elementos para se pensar o processo e o estilo de desenvolvimento capitalista que, em geral, tende a reforçar heterogeneidades estruturais.

No quarto capítulo realiza-se uma discussão sobre as desigualdades regionais, o papel do Estado na condução de estratégias de estímulo regional e uma análise da trajetória das principais políticas de desenvolvimento adotadas ao longo das últimas décadas. Para tanto, considera-se as delimitações conceituais de isomorfismo de políticas públicas para destacar que, em circunstâncias diversas, a adoção de práticas, políticas e/ou instituições pode ocorrer através da imitação, em alguma medida, de experiências realizadas em outros lugares. A esse respeito, considera-se a trajetória das políticas regionais da União Europeia, tendo em vista que estas experiências influenciaram, direta ou indiretamente, a formulação de algumas políticas de desenvolvimento regional no Brasil.

Na sequência, o quinto capítulo concentra-se em uma discussão sobre Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) que, ao longo dos últimos anos, se configurou como um dos principais instrumentos financeiros de ação governamental para enfrentamento das desigualdades regionais no Nordeste.

Para tanto, analisa-se tanto o comportamento espacial e setorial das operações de crédito do FNE quanto reflete sobre o papel da indústria nas políticas regionais, considerando-se um contexto transformações da estrutura produtiva decorrente do processo de desindustrialização nacional e regional. Por sua vez, o sexto capítulo apresenta as conclusões da tese e recomendações de política.

Em termos de encadeamento lógico, o quadro 1 apresenta um resumo dos principais aspectos considerados para condução da discussão.

**Quadro 1 – Aspectos de encadeamento lógico**

<b>Encadeamento lógico</b>	<b>Principais aspectos</b>
Tomada de consciência dos problemas regionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estruturas de organização socioespacial</li> <li>• Padrão de acumulação produtiva em condições de dependência e subdesenvolvimento</li> </ul>
Formulação de iniciativas e políticas regionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parte das tensões se dar ao olhar para fora: influência de processos de mimetismo.</li> <li>• Políticas regionais europeias: ideia de sair de setores de baixa para elevada produtividade.</li> <li>• Políticas regionais brasileiras:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adição do componente de mudança dos termos de troca, dando centralidade a necessidade de industrialização.</li> <li>• Indústria mimetizada da política nacional para a regional</li> </ul> </li> <li>• A formulação dos fundos constitucionais considera, em certa medida, esse contexto</li> </ul>
Desindustrialização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FNE ainda guarda elementos de centralidade para demandas da indústria.</li> <li>• Mesmo com a trajetória de desindustrialização e queda da participação da indústria nos financiamentos do FNE</li> </ul>

Por meio da abordagem analítica da teoria da mudança, procurou-se identificar aspectos da lenta convergência entre os objetivos da política e os seus resultados, especialmente em termos de baixa eficácia e efetividade. Neste contexto, tanto os elementos do encadeamento lógico quanto os aspectos da formulação do FNE auxiliam nesta compreensão.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIA DA MUDANÇA: CONCEPÇÕES E PROCESSOS**

Este capítulo apresenta uma discussão teórica e conceitual sobre o processo das políticas públicas, com ênfase na teoria da mudança subjacente em uma política. A teoria da mudança é uma abordagem que busca compreender como se dá o processo das mudanças em um sistema complexo, como é o caso das políticas públicas de financiamento do desenvolvimento regional no Brasil.

Na primeira seção apresenta-se uma breve discussão sobre alguns enfoques conceituais de política pública, tipologias, processos vinculados a uma política e o modelo do ciclo de políticas públicas.

A segunda seção volta-se para uma discussão sobre a teoria da mudança, destacando os principais aspectos envolvidos no processo de identificação e desenho de uma política. Vale ressaltar que é por meio da compreensão do desenho de uma política que se observa a cadeia de resultados que podem levar a mudanças de longo prazo. A partir da descrição da lógica subjacente de uma política e dos canais pelos quais se espera produzir resultados, a teoria da mudança possibilita que os tomadores de decisões avaliem a convergência entre resultados e objetivos de uma determinada política.

Para tanto, na terceira seção realiza-se uma breve discussão sobre isomorfismo em políticas públicas. Com esta discussão, chama-se a atenção para o fato de que, em determinadas circunstâncias, a adoção de políticas ocorre a partir de influências e/ou do conhecimento e aprendizado de experiências observadas em outros lugares ou em diferentes níveis governamentais.

### **2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS E PROCESSOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Ainda que o reconhecimento de um problema e sua inserção na agenda decisória governamental passe por distintos constrangimentos e influência de múltiplos atores e instituições, a concepção de políticas públicas ocorre no âmbito do

Estado. A esse respeito, diferentes definições reafirmam o conceito de política pública enquanto ação interligada e conduzida a partir do Estado (DIAS; MATOS, 2012). Nesse sentido, políticas públicas são compreendidas nesta tese como “um conjunto de decisões tomadas por governos que definem um objetivo e determinam os meios para alcançá-las” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 9).

Vale ressaltar que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2006, p. 24). Em termos de amplitude conceitual, políticas públicas podem ser vistas tanto como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas quanto um conjunto de ações e iniciativas do governo que produzirão efeitos específicos. Contudo, existem divergências quanto à abordagem e ao protagonismo da tomada de decisão e da elaboração das políticas.

As divergências na abordagem podem ser explicadas por diferentes correntes teóricas. A corrente racionalista defende que a tomada de decisão é um processo técnico e objetivo, que busca maximizar a eficiência e a efetividade das políticas públicas. Nessa corrente, o Estado é visto como um agente neutro e imparcial, que busca atender aos interesses da sociedade de forma eficiente e efetiva. A corrente construtivista argumenta que a tomada de decisão é um processo político e subjetivo, que envolve conflitos e negociações entre diferentes atores sociais (SECCHI, 2013).

Nessa linha de reflexão, existem as abordagens multicêntricas ou policêntricas, que consideram a política pública oriunda de centros diversos de decisão, como organizações multilaterais, privadas e não governamentais (SECCHI, 2013). Isto é, buscam compreender como esses atores interagem entre si e como suas ações e decisões afetam o processo de elaboração e implementação das políticas públicas.

Esta tese compartilha das abordagens estatistas ou estadocêntricas. Isto é, concebe-se que embora o reconhecimento de um problema e sua inserção na agenda decisória do governo perpassa por constrangimentos e influências de distintos agentes, instituições e atores políticos, a política pública é concebida no âmbito institucional e legal do Estado. Mais especificamente, acredita-se que, normativamente, o Estado reúne competências para definir e liderar políticas para enfrentamento de desigualdades regionais, sociais e econômicas.



Neste contexto, ao discutir-se sobre o processo de políticas públicas, Hill (2005) destaca o entendimento de política como uma noção de ação em curso. Ou seja, um processo racional que envolve a adoção de princípios e de uma rede de decisões por parte de atores políticos. Para tanto, a política pública pode ser vista como “a atividade, o curso de ação lançada pelas autoridades, governamentais em particular” (DEUBEL, 2010, p. 19, tradução nossa)<sup>2</sup>. Em perspectiva convergente, Souza (2006) considera fundamental que essas ações, com reflexo direto na economia e na sociedade, devem se direcionar para a explicação das interações que envolvem Estado, política, economia e sociedade. Por outro lado, uma política pública pode ser definida como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, 2013, p. 1). Nesta visão, considera-se enquanto política pública a omissão (deliberada ou não) e a negligência de ação governamental em determinados problemas – seja para manutenção da situação atual seja por conflito de interesses. Em outros termos, toda ação ou omissão beneficia determinados grupos em detrimento de outros.

Não obstante, essa amplitude conceitual sinaliza a complexidade de elementos que formam o conceito de políticas públicas. Além disso, destaca outros aspectos relacionados ao processo das políticas públicas, como: i) a existência de uma série de decisões ao longo do tempo e que, no seu conjunto, dão forma às ações de determinada política. Isso pode ser visto como um processo complexo que envolve diversos fatores, como a análise de dados e informações, a escolha da melhor alternativa e o monitoramento dos resultados obtidos; b) a política é dinâmica e pode mudar de direção e orientação por meio de ajustes incrementais; e c) a falta de tomada de decisão e priorização de agendas de decisão pode afetar negativamente a atuação governamental (BACHRACH; BARATZ, 1963; HILL, 2005; DYE, 2013).

Nos processos de políticas públicas, é importante considerar as três dimensões do termo política: *polity*, *politics* e *policy*. Respectivamente, referem-se às instituições políticas, aos processos políticos e ao conteúdo da política. *Polity* se refere às instituições políticas, enquanto referência a estrutura institucional dos sistemas político jurídico político-administrativo; *politics* corresponde ao ambiente,

---

<sup>2</sup> A tradução desta e das demais citações literais oriundas de língua estrangeira, no decorrer deste trabalho, são de nossa autoria. Para tanto, a partir de agora nos omitiremos de fornecer essa informação como forma de facilitar a leitura.

atividades e processos políticos; e *policy* é adotado para designar as políticas públicas (*public policy*), ou seja, ao conteúdo da política (FREY, 2000; DEUBEL, 2010; SECCHI, 2013). É importante também ponderar acerca das dimensões do termo política (*polity*, *politics* e *policy*) que podem envolver relações de poder subjacentes às suas distinções. Em outras palavras, existem jogos de poder por trás de todo o processo correspondente a essas dimensões. Quanto ao conteúdo da política, é importante destacar o desenvolvimento de tipologias e modelos explicativos para melhor compreensão sobre atuação governamental (SOUZA, 2006).

As tipologias sobre o conteúdo das políticas públicas fazem referência à intencionalidade, ao comportamento dos atores políticos e aos potenciais resultados esperados (SECCHI, 2013). A mais conhecida é a tipologia difundida por Lowi (1964), que enfatiza que o processo político é determinado pela política pública. No âmbito desta discussão, as políticas públicas podem assumir quatro formas: i) políticas distributivas; ii) políticas redistributivas; iii) políticas regulatórias; e iv) políticas constitutivas. Ainda que assumam diferentes formas, as políticas apresentam características e elementos de mais de um dos dois tipos.

Com relação as políticas distributivas, estas envolvem decisões que concedem benefícios a poucos grupos de atores, ou seja, não privilegiam o conjunto da população, a exemplo de incentivos fiscais e emendas parlamentares, dentre outras. Trata-se, portanto, de benefícios individuais concentrados e com reduzida margem para conflitos. Já as políticas redistributivas, vinculadas, principalmente, a concentração, busca a universalização de direitos e o remanejamento de recursos entre os grupos da sociedade. As políticas regulatórias visam estabelecer comportamentos entre os atores, visando implementar ajustes em determinada política ou setor econômico. Por fim, as políticas constitutivas que se referem a políticas e regras que conformam a dinâmica da política. Essas têm implicações na condução de políticas anteriores (LOWI, 1964; FREY, 2000; SOUZA, 2006; SECCHI, 2013).

Não obstante, a política pública se interconecta frequentemente com agentes e elementos institucionalizados mediante regras formais, ideias, interesses e instituições políticas, através de redes estruturadas de agentes. A política pública é um fenômeno complexo e multifacetado, que contempla distintas atividades políticas e administrativas. Além disso, pode ser realizada por agentes políticos e sociais,

bem como por autoridades públicas na elaboração, na decisão, na implementação e na avaliação do processo de uma política pública (DEUBEL, 2006).

É no âmbito dessa complexidade de elementos e interações que o modelo do ciclo de políticas públicas é estruturado, na tentativa de se analisar em distintos momentos ou fases interdependentes as políticas ou programas de um governo (DELEON, 1999; JANN; WEGRICH, 2007). O ciclo de política é compreendido como um “esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2013, p. 35). Existem diferentes abordagens sobre o aprofundamento dos momentos ou fases de uma política, mas que, em geral, o ciclo de políticas públicas envolve cinco momentos: i) identificação de problemas; ii) conformação da agenda; iii) formulação; iv) implementação; e v) avaliação (JANN; WEGRICH, 2007).

É importante destacar que as fases do ciclo de política nem sempre retratam de maneira fidedigna a dinâmica real da política pública, onde seu desdobramento pode ocorrer de maneira não linear (SECCHI, 2013). Contudo, o modelo de ciclo de políticas públicas auxilia no entendimento do processo político, mediante uma análise desagregada das etapas, bem como para simplificação da complexidade que é o fenômeno das políticas públicas (HILL, 2005).

É importante destacar que as distintas fases do ciclo de uma política pública contemplam resultados e interações entre diferentes atores, com ênfase na identificação e incorporação de questões na agenda política, assim como na resolução de um problema tomado como público. Nessa linha de reflexão, Knoepfel et al. (2007) destaca a importância de levar em consideração potenciais ações dos atores passivos, que se constituem em importantes interações para a compreensão da condução e desenvolvimento de uma determinada política. Chama atenção ainda, para os atores considerados dinâmicos e empreendedores, ou seja, mais ativos. Para estes autores, a identificação do comportamento de atores depende da consciência de seus interesses, da capacidade de mobilização de recursos, do estabelecimento de coalizões para defenderem seus direitos e interesses, considerados elementos importantes a serem levantados por analistas para compreensão da forma de interação e de conflitos entre diferentes tipos de atores envolvidos em uma política pública (KNOEPFEL et al., 2007).

A respeito da terminologia ator, esta pode envolver: i) um indivíduo; ii) vários indivíduos; iii) uma entidade jurídica; ou iv) um grupo social. Ainda que esses três

últimos grupos são compostos de vários indivíduos, são considerados como um único ator por compartilharem e perseguirem, em geral, ideias, interesses, valores e objetivos comuns (KNOEPFL *et al.*, 2007). Os atores também podem ser distinguidos quanto a sua natureza pública ou privada. Os de natureza privada são aqueles que exercem e mobilizam recursos públicos, tais como, os políticos resultantes de mandatos eletivos e participantes de partidos políticos. Já os de natureza pública correspondem aos burocratas que ocupam cargos que demandam certo nível de conhecimento especializado (RUA, 1997).

Nessa mesma linha, Miliband (1983) enfatiza o papel das pessoas que exercem posições como dirigentes em instituições estatais, a saber: governo; administração, forças militares, judiciário e assembleias legislativas. Além disso, destaca-se que não existe um consenso na literatura sobre o papel que a mídia exerce e dependendo da interpretação que é dada pode ser considerada tanto como um ator quanto um recurso de poder. Para esta última autora, o olhar para os atores requer do analista o estabelecimento de “quem pode ganhar ou perder com tal política, quem tem seus interesses diretamente afetados pelas decisões e ações que compõem a política em questão”, ou seja, uma espécie de mapeamento das principais questões que estão envolvidas em um jogo social e político (RUA, 1997, p. 5).

Feitas essas considerações a respeito dos enfoques conceituais sobre política pública, a próxima seção volta-se para uma discussão sobre a teoria da mudança.

## 2.2 TEORIA DA MUDANÇA SUBJACENTE EM UMA POLÍTICA

A teoria da mudança consiste em um processo de identificação de um problema tomado como público e a avaliação do desenho de uma política. Nesse sentido, compreende um processo que identifica uma cadeia de resultados que levam a mudanças de longo prazo, envolvendo resultados esperados, estratégias de intervenção e relação causal explícita ou implícita. Ou seja, os canais pelos quais se espera que uma política produza resultados em problemas públicos. Ao descrever a

lógica subjacente de como uma iniciativa ou política espera produzir mudanças positivas, a teoria da mudança possibilita que os tomadores de decisões avaliem a convergência dos resultados aos objetivos esperados da política (MAYNE, 2015; RIBEIRO, 2020).

A teoria da mudança corresponde, portanto, a uma importante ferramenta que procura avaliar iniciativas de mudança social. Neste contexto, trata-se “essencialmente de uma explicação de como um grupo de partes interessadas esperam atingir uma meta de longo prazo comumente compreendida” (ANDERSON, 2005, p. 3, tradução nossa).

Uma teoria da mudança combina aspectos de avaliação da implementação com o progresso da consecução de resultados e impactos desejados em uma determinada política. Ao identificar a lógica e teoria por trás de uma política, a teoria da mudança possibilita que os tomadores de decisão reavaliem e, eventualmente, conduzam ajustes nos processos de implementação visando o alcance dos objetivos e resultados esperados. Nesse sentido, a teoria da mudança corresponde a “uma representação de como se espera que uma organização ou iniciativa alcance resultados [desejados] e uma identificação dos seus pressupostos subjacentes” (IMAS; RIST, 2009b, p. 151, tradução nossa).

De maneira geral, os modelos de teoria da mudança envolvem cinco componentes principais que estão inter-relacionados: i) insumos, que correspondem a sequência de recursos mobilizados e utilizados; ii) atividades, envolvendo ações e processos para transformação dos insumos; iii) produto, enquanto conversão de insumos em produtos ou serviços; iv) resultados, referente ao comportamento e utilização do produto; e v) impactos, envolvendo a melhoria e mudança esperada (RODRIGUES *et al.*, 2021).

A figura 1 apresenta uma sistematização dos principais componentes da teoria da mudança, procurando evidenciar como uma determinação intervenção anseia converter os insumos, atividades e produtos em resultados e, por conseguinte, alcançar os objetivos esperados.

**Figura 1 – Teoria da Mudança: elementos da cadeia causal**



Fonte: elaboração própria, a partir de Imas e Rist (2009b) e Rodrigues et al. (2021).

A teoria da mudança também pode ser representada a partir de uma estrutura lógica para alcance de resultados e impactos esperados. A esse respeito, a figura 2 apresenta os principais aspectos de uma abordagem baseada em resultados e impactos de uma política.

**Figura 2 – Teoria da Mudança: modelo lógico para alcance de resultados e impactos**



Fonte: adaptado de Imas e Rist (2009a).

Por fim, cabe destacar a importância de analisar e compreender o contexto e o ambiente pelo qual determinada iniciativa ou política se desenrola, tendo em vista que diferentes fatores (contexto da política, conjuntura macroeconômica, ambiente interno, grupo-alvo, estrutura de governança e os tomadores de decisões, dentre outros) exercem influência, direta ou indiretamente, no alcance dos objetivos esperados. Nesse sentido, é fundamental identificar as suposições (sobre causas e feitos), eventos e condições que podem afetar uma determinada intervenção para obtenção de resultados, especialmente pela complexidade de inter-relações envolvidas em algumas políticas, como é o caso das iniciativas de desenvolvimento (IMAS; RIST, 2009b).

A figura 3 apresenta os potenciais fatores de influências nos resultados esperados de uma política.

**Figura 3 – Teoria da Mudança: potenciais fatores de influências nos resultados**



Fonte: elaboração própria, a partir de Imas e Rist (2009b).

Feitas essas considerações a respeito da teoria da mudança e dos principais aspectos envolvidos no desenho subjacente de uma política e da influência do ambiente no alcance dos resultados esperados, a próxima seção apresenta uma breve discussão sobre isomorfismo em políticas públicas, também destacando a influência e o aprendizado que outras experiências exercem na formulação de políticas.

### 2.3 MECANISMOS DE ISOMORFISMO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas e os arranjos institucionais para promoção do desenvolvimento regional de alguns países europeus inspiraram a formulação de políticas regionais e, conseqüentemente, conferiram uma nova dinâmica para as intervenções governamentais. Fazer um levantamento exaustivo e comparativo destas políticas em diferentes países foge do escopo dos objetivos deste trabalho – entretanto, a compreensão de experiências internacionais com políticas regionais possibilita uma ampliação do panorama analítico a respeito do desdobramento, similaridade e convergência destas políticas em outros contextos, como no caso brasileiro. Essas práticas, especialmente no campo das ideias e, mais concretamente, no que tange aos arranjos institucionais, ocorrem por meio de processos isomórficos.

Diferentes terminologias são identificadas na literatura sobre análise de isomorfismo em políticas públicas, como emulação, *lesson-drawing* (aprendizagem), transferência, difusão, convergência de políticas, dentre outros. Embora apresentem aproximações e distinções conceituais, esta amplitude de termos remete para “a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions, etc. in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place”<sup>3</sup> (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344).

---

<sup>3</sup> Em livre tradução para a língua portuguesa: “um processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições, etc. em um tempo e/ou lugar é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro tempo e/ou lugar” (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344, tradução nossa).



O interesse em estudos sobre isomorfismo de políticas tem ocorrido desde a década de 1960, com ampliação significativa a partir do processo de globalização e no contexto da integração europeia na década de 1990. Dentre as principais razões para a adoção de processos isomórficos, destacam-se: i) as pressões e forças econômicas globais às quais alguns países estão submetidos; ii) o crescimento do compartilhamento de ideias e conhecimento sobre programas, políticas e instituições entre *policy makers* (formuladores de políticas), especialmente decorrente dos avanços das tecnologias de comunicação; iii) influência de organizações internacionais em diferentes países, tanto com a disseminação de ideias, programas e instituições quanto com propostas e/ou imposições de políticas semelhantes (a exemplo de iniciativas do Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial, União Europeia, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, dentre outras); e iv) pautas globais conduzidas por organizações não governamentais e movimentos sociais (DOLOWITZ; MARSH, 2000).

Não obstante, ainda que boa parte dos fatores que levam à adoção de políticas isomórficas enfatize o nível internacional, o conhecimento e o aprendizado gerado nestes processos também podem ocorrer a partir dos níveis de governança nacional e local (DOLOWITZ; MARSH, 2000). Seja qual for o nível de governança, os processos isomórficos envolvem diferentes graus de transferência de políticas, como: i) cópia, onde a adoção dá-se de maneira direta, completa ou praticamente integral; ii) emulação, em que a adoção considera e ajusta-se a diferentes circunstâncias; iii) hibridização ou síntese, que envolve a combinação de elementos de políticas de diferentes lugares; e iv) inspiração, associada ao estímulo intelectual para mudança de política ou desenvolvimento de um novo programa (ROSE, 1991).

No âmbito da teoria institucional<sup>4</sup>, o conceito de isomorfismo está associado à concepção de que as mudanças organizacionais resultam de processos de assimilação de práticas, procedimentos, programas ou políticas entre diferentes organizações. Nesta perspectiva, à medida que atores racionais delimitam escolhas

---

<sup>4</sup> Os fundamentos da teoria institucional encontram contribuições seminais, no pensamento econômico, a partir dos escritos de Thorstein Veblen, no final do século XIX. A abordagem institucional tem ganhado proeminência em pesquisas vinculadas à economia, sociologia, ciência política e em estudos organizacionais. Ainda que possua diversas vertentes, a teoria institucional se estruturou em duas correntes teóricas distintas: i) Velha Economia Institucional – vinculada as contribuições de Veblen, Commons e Mitchell; e ii) Nova Economia Institucional (ou Escola Neo-Institucional) – associada principalmente a Williamson, North e Coase. Para um bom resumo deste debate, ver Hall e Taylor (2003), Théret (2003) e Cavalcante (2014).

e implementam decisões, as organizações convergem para uma homogeneização. A convergência, que torna as organizações mais similares, emerge do processo de estruturação institucional, que se fundamenta em quatro elementos: i) interação, que ocasiona em formas de articulação, cooperação e influência mútua; ii) dominação e coalizão interorganizacional estabelecida; iii) informações geradas para processamento; e iv) conscientização mútua entre os atores das organizações envolvidas em uma determinada área (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Estes elementos possibilitam compreender como instituições com atuação em uma mesma direção e estruturadas em um campo comum tendem, ao longo do tempo, a adotar comportamentos e políticas semelhantes que, em última instância, tornam as organizações cada vez mais similares. Neste quadro, dois tipos de isomorfismo são destacados: i) competitivo; e ii) institucional. O primeiro concentra-se na competição livre e aberta de mercado, assim como na adequação ou mudança de nichos – segmentação com demandas específicas dentro de um determinado setor. Enquanto o isomorfismo institucional considera que as “organizações não competem somente por recursos e clientes, mas por poder político e legitimação institucional, por adequação social, assim como por adequação econômica” (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 77). Ainda a respeito do isomorfismo institucional, este pode decorrer de três mecanismos de mudanças – coercitivo, normativo e mimético -, conforme sistematização apresentada no quadro 2.

**Quadro 2 – Mecanismos do isomorfismo institucional**

Tipos	Elementos/forças de influência	Características
Coercitivo	Pressões políticas e problemas de legitimidade social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relações de poder e dependência de outras organizações.</li> <li>- Expectativas culturais e sociais.</li> <li>- Estabelecimento de regras, práticas, procedimentos e/ou estruturas organizacionais por meio de imposições explícitas ou sutis</li> </ul>
Normativo	Profissionalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Categorias profissionais com conhecimentos e percepções semelhantes nas organizações.</li> <li>- Difusão de novos modelos, práticas, procedimentos e estruturas por meio de redes de profissionais.</li> </ul>
Mimético	Incertezas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imitação de práticas ou estruturas de organizações tomadas como modelo de sucesso e prestígio em determinado campo</li> </ul>

Fonte: elaboração própria, a partir de DiMoggio e Powell (2005).

O primeiro mecanismo, o isomorfismo institucional coercitivo, decorre de relações de poder e dependência de outras organizações. Em outros termos, pode resultar de pressões formais e informais, com imposições explícitas ou sutis, que se expressam como uma forma de coerção, persuasão, barganha ou conluio. Além de respostas diretas a imposições governamentais (a exemplo de regulamentações ambientais, obrigações legais e fiscais), as pressões também podem resultar de expectativas culturais da sociedade e de problemas de legitimidade – na busca por práticas éticas, sustentáveis e inclusivas. Tanto na arena governamental quanto em outros domínios da vida social, estas pressões afetam o comportamento e as estruturas organizacionais, assim como também “refletem cada vez mais regras institucionalizadas e legitimadas pelo Estado e dentro do Estado” (DIMAGGIO; POWELL, 2005, p. 78).

Em outra perspectiva, Dolowitz e Marsh (2000) destacam a importância de observar o isomorfismo de políticas enquanto um processo contínuo, pois em algumas situações a transferência de políticas envolve uma mistura de elementos de decisões voluntárias e pressões coercitivas. Para tanto, o mecanismo isomórfico pode iniciar com motivações voluntárias e, ao longo do tempo, se transmutar para um processo mais coercitivo, decorrente, por exemplo, de influências e tendências globais ou como parte das obrigações assumidas enquanto membro de regimes e estruturas internacionais.

O segundo mecanismo, o isomorfismo institucional normativo, decorre principalmente da profissionalização criada por categorias profissionais ou por designação do Estado. A profissionalização corresponde à capacidade de articulação para definição de condições e métodos de trabalho, assim como para o estabelecimento de uma base intelectual e de legitimação profissional. Neste contexto, dois aspectos de isomorfismo podem ser destacados: i) apoio da educação formal – para produção e legitimação de uma base cognitiva; e ii) formação e crescimento de redes profissionais para difusão de novos modelos organizacionais. Em outros termos, as associações profissionais e as instituições de educação desenvolvem e socializam um conjunto de normas, regras e valores sobre o comportamento profissional e organizacional. Logo, profissionais com conhecimentos e percepções semelhantes perpassam as organizações e, por

consequente, compartilham modelos, práticas, procedimentos e estruturas que levam para um processo de convergência (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

Enquanto o terceiro mecanismo, o isomorfismo institucional mimético, é motivado por situações de incerteza, tecnologias organizacionais insuficientes ou finalidades ambíguas. Dadas estas circunstâncias, atores e instituições são incentivados a procurar outras instituições como referência de práticas, políticas ou estruturas organizacionais para se basear. Neste quadro, a imitação é utilizada como uma resposta à incerteza que, por conseguinte, objetiva alcançar resultados similares. No que concerne à organização imitada, o mimetismo pode ocorrer de forma consciente ou inconsciente – situação pela qual a instituição copiada serve como elemento de convencimento para adoção de determinadas práticas. Além disso, a difusão dos modelos pode ocorrer tanto de forma explícita por meio de consultorias ou de grupos de interesse quanto de forma indireta a partir da transferência de funcionários de outras instituições (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

É importante ressaltar que embora o isomorfismo afete o comportamento e as estruturas institucionais, a reprodução de procedimentos e padrões de outras instituições não se configura, obviamente, como garantia de resultados idênticos na condução de políticas internas (DIMAGGIO; POWELL, 2005). Apesar da identificação de um grau de semelhança entre as políticas regionais europeias e as brasileiras, os seus resultados podem divergir significativamente.

## 2.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Neste capítulo apresentou-se uma breve contextualização teórica e conceitual sobre alguns dos principais processos inerentes aos aspectos de uma política. Apesar da amplitude conceitual e complexidade de seus aspectos, este trabalho compartilha dos enfoques que destacam uma política pública como uma noção de ação em curso e conduzida no âmbito do Estado, cuja omissão de ação também é compreendida com uma política que beneficia um grupo em detrimento de outros. Por meio das particularidades do termo política, observou-se três dimensões

que uma política pública pode assumir, referindo-se a instituições políticas, processos políticos e conteúdo da política.

Por meio da discussão sobre teoria da mudança, procurou-se destacar a importância da identificação de um problema tomado como público e a compreensão do desenho de uma política. Com isso, a teoria da mudança procura identificar uma cadeia de resultados que levam a mudanças de longo prazo em uma política, por meio dos principais resultados esperados, estratégias de intervenção e relação causal explícita ou implícita. É por meio da descrição da lógica subjacente de uma política que os tomadores de decisões avaliam a convergência dos resultados esperados com os objetivos. No âmbito desta discussão, chama-se a atenção para a importância de identificar as suposições, eventos e condições que podem afetar o alcance dos resultados de uma determinada política.

Por fim, a partir de delimitações conceituais sobre isomorfismo em políticas públicas, enfatizou-se que a adoção de práticas, políticas e/ou instituições pode ocorrer a partir da imitação, influência ou conhecimento de experiências observadas em outros lugares ou em diferentes níveis governamentais. Neste caso, os processos, políticas e estruturas organizacionais são tomados como modelo de sucesso e prestígio na expectativa de alcance de resultados convergentes.

### 3 DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESIGUAL, INSERÇÃO INTERNACIONAL SUBORDINADA E INDUSTRIALIZAÇÃO

Neste capítulo apresenta-se uma discussão relacionada às questões espaciais e as múltiplas dimensões que moldam o processo de desenvolvimento e industrialização periférica. O entendimento desses temas na literatura requer um esforço de grande envergadura, tendo em vista que os termos são ambíguos e apresentam múltiplos sentidos.

Para a compreensão da relação desses fenômenos, parte-se da concepção de que o espaço fornece importantes elementos para se pensar o processo e o estilo de desenvolvimento capitalista que, em muitas circunstâncias, tende a reforçar as heterogeneidades estruturais – produtivas, sociais e regionais.

O interesse reside, portanto, em fornecer subsídios para a compreensão da lógica e das estratégias de desenvolvimento a partir do espaço geográfico ou simplesmente espaço econômico (resultado do processo de transformação do espaço, a partir da produção e de interações econômicas e sociais no lugar em que ocorrem). É importante destacar que não se pretende realizar um ensaio completo do debate conceitual, apenas posicionar o olhar para a discussão proposta e extrair *insights* para a compreensão da relação do desenvolvimento com as dimensões espaciais.

Nesse sentido, a primeira seção concentra-se em uma discussão sobre as concepções de espaço, território e região para se pensar o desenvolvimento. Para tanto, procura-se destacar o percurso teórico sobre a formulação, tratamento e operacionalização da dimensão espacial, especialmente a partir dos campos de estudo da geografia e da economia. Na segunda seção, a discussão volta-se para o caráter multidimensional e multifacetado do conceito de desenvolvimento, com destaque para as dimensões, sentidos e alguns obstáculos históricos do processo de desenvolvimento. Enquanto na terceira seção, realiza-se uma discussão sobre a inserção subordinada e os obstáculos estruturais ao processo de desenvolvimento. Para tanto, chama-se a atenção para as condições históricas e estruturais que dificultam a construção de uma agenda consistente de políticas. Por fim, a quarta seção apresenta as considerações parciais deste capítulo, buscando destacar os

principais elementos da discussão teórica que subsidiam o alcance do objeto de estudo desta tese.

### 3.1 CONCEPÇÕES DE ESPAÇO, TERRITÓRIO E REGIÃO

Diferentes determinantes da dimensão espacial ajudam a compreender o estilo e a configuração desigual do processo de desenvolvimento capitalista (BRANDÃO, 2012). A dimensão espacial corresponde, ou ao menos deveria, a um aspecto determinante para o processo de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente em situações de elevadas desigualdades socioeconômicas nas escalas regionais. A esse respeito, Theis e Galvão (2012, p. 55) destacam que o “espaço representa um elemento de referência para se ampliar a efetividade das políticas de promoção do desenvolvimento no seu papel de reduzir desigualdades e equiparar as condições básicas da cidadania”.

As questões espaciais são, portanto, elementos de referência em políticas e estratégias de desenvolvimento, como é o caso das políticas de desenvolvimento regional. No âmbito de sua atuação, estas políticas consideram, dentre outros aspectos, as disparidades espaciais dos fatores de produção e das atividades econômicas.

As concepções relacionadas a espaço estão presentes em diversos campos de estudo e apresentam-se em trajetória crescente. Ainda que com preocupações distintas, o debate conceitual e as discussões sobre espaço encontram terreno fértil, especialmente, em áreas como a geografia e a economia. Este debate também desencadeia e inclui outras concepções, como as discussões sobre território e região. Categorias espaciais cuja utilização recai, muitas vezes, em problemas conceituais ou fragilidades interpretativas, especialmente ao toma-las enquanto sinônimos (CORRÊA, 2000; THEIS, GALVÃO, 2012). A compreensão desses aspectos conceituais é importante para posicionar a dimensão espacial que molda as múltiplas dimensões do desenvolvimento e que, conseqüentemente, resultam na formulação de políticas públicas. E é precisamente por esta razão que não se pretende esgotar ou realizar um ensaio completo deste debate conceitual, apenas

fornecer subsídios para compreensão das estratégias de desenvolvimento e sua relação com as dimensões espaciais.

Por se configurar como uma palavra polissêmica, diferentes concepções e sentidos são atribuídos à palavra espaço que, por conseguinte, acaba sendo uma “noção capturada e transformada em conceito pelas mais diferentes ciências e saberes” (SOUZA, 1997, p. 22). No campo da geografia e da economia, foco das próximas subseções, as concepções de espaço vão desde noções de fronteiras, limites, distâncias e escalas geográficas (do global ao local) à observação de fenômenos sociais e políticos, bem como a divisão espacial de recursos, atividades econômicas e do trabalho (CORRÊA, 2000; THEIS; GALVÃO, 2012). Todos esses elementos configuram-se como uma representação do espaço e do tempo, podendo ser observados a partir da realidade em que os fenômenos ocorrem na organização social do espaço – território, região e lugar (WIVES *et al.*, 2017).

### 3.1.1 Dimensões espaciais nas abordagens da geografia

No âmbito do pensamento geográfico, três correntes que formam a chamada geografia tradicional – determinismo, possibilismo e método regional – dominaram o debate entre o final do século XIX e a década de 1950. Ainda que o conceito de espaço não tenha sido elemento central, essas abordagens imprimiram definições distintas à categoria espaço e, conseqüentemente, apresentaram contribuições específicas para sua compreensão (WIVES *et al.*, 2017).

As correntes do determinismo e do possibilismo se destacam pelas discussões em torno da relação espaço e indivíduos (seres humanos). Essa relação deriva de contribuições anteriores do filósofo Immanuel Kant que, na metade do século XVIII, insere a relação terra e população enquanto elementos centrais nos estudos da geografia. As principais distinções entre as referidas escolas geográficas residem na influência e no peso atribuído a cada um dos elementos da relação espaço e ação humana. O determinismo ambiental – de origem alemã e vinculado, especialmente, ao pensamento de Friedrich Ratzel –, caracteriza-se pela compreensão de que o meio físico determina o comportamento e a ação humana.



Em contraposição ao determinismo, as contribuições do possibilismo – de origem francesa e atrelado a Paul Vidal de La Blache – defendem que o espaço fornece possibilidades para a ação humana (CORRÊA, 2000; CARVALHO, 2002; LEMOS, 2005; COSTA; ROCHA, 2010).

Nesse sentido, o determinismo geográfico considera que o ambiente físico pode estabelecer limitações e constrangimentos à sobrevivência, a exemplo de espaços onde as questões climáticas não favorecem determinada produção material. Nesta abordagem, desconsidera-se o homem enquanto um ser social, onde o mesmo é compreendido apenas como uma espécie animal que procura mecanismos para se adaptar e controlar o ambiente natural. As ideias do determinismo foram fundamentais nos processos expansionistas do século XIX, especialmente ao embasar projetos imperialistas das principais nações europeias (COSTA; ROCHA, 2010).

O domínio e a expansão de territórios para suprir necessidades de um povo em função do desenvolvimento tecnológico correspondem à noção de espaço vital – onde sua preservação e ampliação configuram-se como a razão de Estado. A disseminação do uso do termo território vincula-se, portanto, a essa perspectiva determinista (CORRÊA, 2000). Enquanto dimensão espacial, a noção de território pode assumir tanto uma conotação simbólica quanto material e política. Ou seja, o território é percebido, por um lado, enquanto espaço de construção de identidades, assim como, por outro lado, delimitado por relações de poder – em um sentido de dominação e/ou de apropriação (HAESBAERT, 2004).

Em contraposição, o possibilismo surge ancorado em críticas ao determinismo, principalmente no “que dizem respeito ao tratamento das questões políticas, ao seu caráter naturalista, a minimização do elemento humano e a concepção mecanicista das relações entre homens e natureza” (COSTA; ROCHA, 2010, p. 33). Para o possibilismo, o ambiente físico, a priori, não estabelece limitações para a sobrevivência humana e, por conseguinte, não se configura como um empecilho para as possibilidades de modificação e adaptação do meio natural às necessidades da sociedade (THEIS; GALVÃO, 2012).

Ainda que o possibilismo tenha priorizado à compreensão da influência e da capacidade de ação transformadora do homem sobre o ambiente natural, “foram deixadas de lado as relações sociais constituídas historicamente e seus efeitos políticos e econômicos sobre o meio” (COSTA; ROCHA, 2010, p. 34). A essa

percepção está atrelada a difusão do termo região, principalmente pelo foco de estudos voltados para aspectos do quadro físico de pequenas áreas e sobrepondo aspectos humanos e econômicos (COSTA; ROCHA, 2010; THEIS; GALVÃO, 2012). A noção de região também carrega controvérsias quanto a sua definição, passando de relações de diferenciação espacial (com referência a aspectos naturais ou de desigualdades) à incorporação de aspectos sociais, econômicos, políticos em processos construídos por sujeitos sociais e que também estão imbricados ao desenvolvimento desigual do capitalismo (ALENTEJANO, 2001; HAESBAERT, 2010).

Em decorrência do impasse entre o determinismo e o possibilismo, ampliaram-se os estudos regionais por meio da geografia regional – ou método regional. Essa corrente redirecionou o foco das questões espaciais da relação homem e natureza para aspectos de diferenciação de área e integração. Isso significa que os elementos de referência se transpuseram para a “integração de fenômenos heterogêneos em uma porção da superfície da Terra” (COSTA; ROCHA, 2010, p. 34).

Nesta perspectiva, e a partir de contribuições de Richard Hartshorne, o espaço é compreendido como absoluto e, por consequência, tomado como um receptor que contém coisas interdependentes entre si em uma determinada área. Por não resultar da experiência, o espaço absoluto corresponde a um conceito abstrato. Ou em outros termos, a “um conjunto de pontos que tem existência em si, sendo independente de qualquer coisa. É um quadro de referência que não deriva da experiência, sendo apenas intuitivamente utilizado na experiência” (CORRÊA, 2000, p. 18).

A capacidade analítica das correntes da geografia tradicional foi questionada, especialmente quanto ao poder de generalização. Isso contribuiu para o surgimento de um movimento de renovação metodológica e científica ancorado em uma perspectiva neopositivista (ou positivismo lógico) que introduziu a nova geografia ou a corrente teórico-quantitativa. Nesta abordagem, desenvolvida no período pós segunda guerra mundial e os anos 1970, o espaço é compreendido a partir de métodos hipotético-dedutivos e de modelos matemáticos (COSTA; ROCHA, 2010; WIVES *et al.*, 2017). A essa noção está associada à percepção de espaço relativo, compreendido por meio de relações entre coisas (ou de objetos) existentes que, por conseguinte, envolve distância e custos (tempo e dinheiro, por exemplo). É

neste contexto “que se obtêm rendas diferenciais (de localização) e que desempenham papel fundamental na determinação do uso da terra” (CORRÊA, 2000, p. 22).

A visão estática, pragmática e a ausência de estudos voltados para a compreensão das relações socioespaciais – da abordagem da nova geografia – resultou no surgimento da geografia crítica (CARVALHO, 2002; COSTA; ROCHA, 2010; WIVES *et al.*, 2017). Fundamentada numa perspectiva materialista histórica e na dialética, o debate e as contribuições dessa corrente destacam o espaço como uma produção socialmente construída. Nesse sentido, o espaço passou a ser compreendido em uma perspectiva histórica e dinâmica, onde se estruturam complexas relações de produção e organização espacial. Diversos autores forneceram importantes contribuições no âmbito de uma geografia mais crítica, como é o caso, por exemplo, de Henri Lefebvre, Milton Santos e David Harvey (CORRÊA, 2000; BRANDÃO, 2012).

Ao direcionar atenção para a produção do espaço, Lefebvre considera o espaço atrelado à realidade e a prática social. Ou seja, um espaço construído por meio das relações sociais de produção e reprodução contínua deve ser compreendido no contexto específico em que as relações ocorrem no tempo (LEFEBVRE, 1991).

Para compreensão da produção do espaço, a perspectiva lefebvriana propôs uma análise tridimensional, com interconexão dialética, do espaço construído. As suas dimensões envolvem um espaço material (da experiência e da prática espacial), uma representação do espaço (assimilado pelos indivíduos) e espaços de representação (envolve uma estrutura simbólica – de imagens, afetividade e emoções – que se manifesta com base, por exemplo, nas experiências sociais). Estas três dimensões também remontam para um espaço que é percebido, concebido e vivido – não apenas ao nível individual, mas também, e ao mesmo tempo, ao nível social. A noção de espaço, portanto, considera uma dupla abordagem (da semiótica e da fenomenologia) que congrega três momentos distintos que permanecem em interação, contradição, conflito ou coalizão (LEFEBVRE, 1991; SCHMID, 2012).

Já a noção de espaço em Milton Santos é compreendida como uma totalidade social. Resultado do processo de transformação do espaço produzido socialmente ao longo do tempo, o espaço geográfico (ou simplesmente espaço

econômico – ao considerar as interações econômicas e sociais nas diferentes dimensões do espaço em que ocorrem) reflete o processo de organização social – e, conseqüentemente, de organização do espaço –, a partir da produção e da divisão do trabalho. Por esta perspectiva, considera-se que o processo de produção (com a utilização e a combinação consciente de meios, instrumentos e técnicas de trabalho) implica também em produção do espaço. São, portanto, dois movimentos indissociáveis (SANTOS, 2004).

O espaço organizado, por sua vez, corresponde ao que o autor destaca como forma, cuja inércia apresenta-se de maneira dinâmica. Para tanto, as formas envolvem resultados de interações de múltiplos elementos e variáveis ao longo da história, assim como se configuram como uma condição para o desenvolvimento de processos (SANTOS, 2004).

As estruturas espaciais representam também elementos de interesses, disputas e interações econômicas e sociais que, de modo contínuo, modificam o espaço. A esse respeito, Santos (2004) destaca as noções de *forma*, *função*, *estrutura* e *processo* enquanto elementos fundamentais para a compreensão da produção do espaço, indicando que

O espaço deve ser considerado como um conjunto de relações realizadas através de funções e de formas que se apresentam como testemunho de uma história escrita por processos passado e presente. Isto é, o espaço se define como um conjunto de formas representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é, então, um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual. Daí porque a evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares (SANTOS, 2004, p. 153).

Embora o espaço geográfico possa representar diversas coisas, a perspectiva de Santos (2004) destaca a categoria espaço como um produto histórico e de enfoque estrutural. Ou seja, um espaço que contém e representa tanto traços do processo histórico quanto uma estrutura de relações socialmente construídas e que estão se desenrolando no momento presente. A discussão dos enfoques histórico e estrutural aponta, portanto, para resultados de ações passadas que estão contidas no presente e este refletindo também uma estrutura espacial futura, por meio do espaço produzido.

Isso implica dizer que as formas influenciam o desenvolvimento da história. Ou ainda, que o modo de produção nas manifestações concretas do espaço construído transpõe-se para a memória incorporada ao espaço que, por sua vez, testemunha um momento de um determinado modo de produção. Este seria o papel das *rugosidades* que se constituem por meio das formas espaciais fixas (ou duráveis) que não se rescindem as mudanças e transformações de processos no espaço. Para tanto, os processos se desenvolvem por meio de um movimento de adequação ou de criação e inserção de novas formas, os quais levam em consideração as formas preexistentes no espaço (SANTOS, 2004).

Enquanto forma, o espaço organizado se manifesta com base, por exemplo, na “atração que as grandes cidades têm sobre a mão-de-obra potencial, pela atração do capital, pela superabundância de serviços, de infraestruturas, cuja repartição desigual funciona como um elemento mantenedor das tendências herdadas” (SANTOS, 2004, p. 185). E ao considerar as formas preexistentes, os processos podem ser percebidos por meio das condições e relações específicas de trabalho, da produção de coisas e objetos, da valorização e acumulação de capital, do desenvolvimento científico e tecnológico, e de outros aspectos que envolvem relações socialmente construídas, entre coisas, em um espaço-tempo. Todos esses aspectos, resultantes de relações sociais de produção, acumulam processos materiais (em suas fases de transformação) e condições específicas de trabalho no espaço.

Por outro lado, ao reconhecer a complexidade das acepções da palavra espaço e a importância de perquirir sobre sua natureza – enquanto palavra-chave para compreensão das transformações socioespaciais estabelecidas em um processo dinâmico do capitalismo –, Harvey (2012) destaca que o espaço pode ser entendido por meio de uma divisão tripartite. Além das possibilidades de avaliação do espaço absoluto e do espaço relativo, o espaço também pode ser considerado como relacional. Esta última noção considera o espaço contido nas coisas, que, necessariamente, representa a si mesmo e contém relações com outros objetos. Isso implica, portanto, em relações internas onde as influências, processos e interações externas são incorporados em um determinado espaço-tempo relacional. Nesse sentido, um “evento ou uma coisa situada em um ponto no espaço não pode ser compreendido em referência apenas ao que existe somente naquele ponto. Ele depende de tudo o que acontece ao redor dele” (HARVEY, 2012, p. 12).

As diferentes concepções de espaço e suas interconexões são úteis para compreensão de aspectos e questões específicas. Em algumas circunstâncias, a utilização do espaço absoluto, por exemplo, é válida para discussões sobre fronteira, propriedade e decisões locacionais. Por outro lado, para analisar aspectos da dinâmica do desenvolvimento, a perspectiva de espaço relacional torna-se fundamental, especialmente ao procurar compreender as constantes transformações resultantes das relações socialmente construídas (HARVEY, 2012).

Não obstante, considerando a existência e a consciência de diferenciações na organização espacial e nas suas conseqüentes interações previamente estabelecidas, Corrêa (2000) apresenta uma discussão sobre cinco práticas espaciais: seletividade, fragmentação-remembramento, antecipação, marginalização e reprodução da região produtora. Trata-se de ações localizadas com impactos sobre o espaço que podem alterar, preservar ou valorizar a diferenciação espacial, a partir de diversos projetos para gestão do território e, conseqüentemente, controle da organização espacial. Em outros termos, decorrem “dos diversos projetos, também derivados de cada tipo de sociedade, que são engendrados para viabilizar a existência e a reprodução de uma atividade ou de uma empresa, de uma cultura específica, [...] ou a própria sociedade como um todo” (CORRÊA, 2000, p. 35).

No quadro 3 apresenta-se uma síntese dos principais aspectos relacionados às práticas espaciais que, também, podem ser observadas de forma combinada ou de maneira complementar.

**Quadro 3 – Principais aspectos das práticas espaciais**

<b>Práticas espaciais</b>	<b>Características</b>	<b>Fatores determinantes</b>
Seletividade	Escolha de um determinado lugar a partir de atributos de interesse para um projeto específico	Fertilidade do solo, acesso a mercados consumidores, proximidade de matéria-prima, presença de força de trabalho não qualificada, dentre outros
Fragmentação-remembramento	Processo dinâmico de produção do espaço, com constantes avaliações das localizações seletivas que podem levar a fragmentações ou remembramentos da atuação de uma empresa	Fragmentação vinculada à implantação de novas unidades de produção ou de distribuição em áreas de atuação específicas. E remembramento vinculado à outra racionalidade de organização espacial, como a conjunção de unidades de atuação de uma empresa
Antecipação	Escolha locacional para implantação de atividades econômicas anteriormente a existência ou criação de atributos e condições favoráveis	Reserva de território para controle futuro da organização espacial e, por conseqüência, garantia da reprodução de atividades

Marginalização	Alteração da atratividade e importância conferida a um lugar em decorrência do deslocamento de uma atividade ou empresa, com efeitos sobre o nível de empregos e arrecadação de impostos, por exemplo	Aspectos econômicos, políticos, culturais ou vinculados ao progresso técnico
Reprodução da região produtora	Geração e viabilização de condições para reprodução e valorização produtiva	Ações espacialmente localizadas que ocorrem, em geral, pelo Estado ou por grandes corporações

Fonte: elaboração própria a partir de Corrêa (2000).

A percepção destas práticas espaciais nos ajuda a compreender as interações espaciais e as ações que contribuem para a valorização da diferenciação espacial, assim como a expertise empresarial na busca de melhores condições e de estratégias de mudanças locacionais para expansão e valorização do capital, especialmente em formações sociais periféricas (HARVEY, 2005).

As práticas espaciais destacadas no quadro 3 são, também, um indicativo do tratamento e da formulação da concepção de espaço pela economia. Cujos esforços iniciais estiveram voltados, especialmente, às teorias de localização de firmas e as teorias de crescimento e desenvolvimento econômico regional, conforme destacado na subseção seguinte.

### 3.1.2 A formulação espacial no âmbito da economia

Nas abordagens do *mainstream* da economia, a dimensão espacial esteve limitada a noção de receptor das relações econômicas e sociais. Isso aponta para uma insuficiência de aprofundamento teórico sobre a concepção de espaço nas análises econômicas que, entre o século XIX e a primeira metade do século XX, direcionou esforços para os processos de localização das firmas e das atividades econômicas. Ou seja, para os determinantes locacionais de atividades produtivas – agrícolas e industriais (DINIZ, 2020). As teorias da localização consideram a existência de desigualdades espaciais com relação à distribuição das atividades e dos fatores de produção que, por conseguinte, poderiam ser sanadas por escolhas

racionais dos agentes. Em outros termos, a eficiência na tomada de decisões ótimas e maximizadoras dos agentes econômicos mitigariam os problemas de mobilidade dos fatores de produção entre as regiões (BRANDÃO, 2012).

Prevalece, portanto, a ideia de que as decisões de agentes atomizados e racionais levariam a maximização de lucros ou a minimização de custos de transporte. Isto é, a escolhas de localização ótima ou ponto ótimo no espaço. Os fundamentos da teoria da localização encontram contribuição expressiva na chamada escola alemã, com destaque para as formulações de Von Thünen (1826), Alfred Weber (1909), Walter Christaller (1933) e August Lösch (1940) (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011; BRANDÃO, 2012; DINIZ, 2020). Nas formulações destes modelos locacionais, as configurações espaciais observadas “deu-se primeiro a partir da lógica de localização da produção agrícola nos anos 1820, depois, da produção industrial, entre 1870 e 1910, e, mais tarde, das atividades de serviços, nos anos 1930” (CLAVAL, 2005, p. 13).

O modelo de localização agrícola de Von Thünen foi concebido em sua obra “O Estado Isolado”, publicada em 1826. O autor parte da concepção de uniformidade de aspectos socioespaciais que resultariam em custos de produção, condições de tecnologia e de transporte similares. Em seu esquema de anéis concêntricos de produção agrícola, a preocupação recai em compreender a ocupação e organização do espaço rural por meio da distância da produção de atividades agropecuárias em relação a determinado centro urbano. Nesta perspectiva, os custos de transporte estão em função da distância do mercado que, por sua vez, determina os gradientes de renda de uso da terra. Este modelo insere as questões espaciais no âmbito da economia, assim como fornece elementos para o desenvolvimento de outras teorias espaciais (CAVALCANTE, 2008; MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011; ALVES, 2015; KNOB; SALOMÃO, 2020).

Com a teoria da localização industrial, publicada em 1909, Alfred Weber apresenta uma contribuição mais geral às teorias da localização. Para tanto, defende que a determinação da localização ótima ocorreria com base na ponderação de três variáveis: custo de transporte, custo da mão de obra e das forças de aglomeração (ou de desaglomeração). Por outro lado, ao estruturar a teoria dos lugares centrais, em 1933, Walter Christaller considera que o espaço geográfico seja formado por redes hierarquizadas de cidades. Esse arranjo é observado por meio do dinamismo das atividades econômicas e da organização



populacional que influencia diretamente o desenvolvimento das localidades centrais. Ou seja, considera que existe uma relação direta e proporcional entre a densidade demográfica e o desenvolvimento de atividades econômicas. Por conseguinte, a existência de hierarquia entre lugares centrais ocorre pela sua importância em termos de disponibilidade, diversidade e sofisticação dos bens e serviços ofertados para diversos pontos dispersos ou áreas próximas dos pontos centrais (CAVALCANTE, 2008; MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011; ALVES, 2015; KNOB; SALOMÃO, 2020).

Considerando os pressupostos de aglomeração de Christaller, August Lösch demonstra, em 1940, que cada empresa possui uma área de atuação e abrangência ou de mercado. O modelo elaborado por Lösch avança ao introduzir um sistema econômico urbano que procura a maximização de lucro e insere outros fatores determinantes para uma localização ótima, como a relação das variáveis distância, preço final e demanda. As contribuições seminais da escola alemã convergiram para o surgimento da ciência regional, especialmente com base em uma sistematização neoclássica empreendida por Walter Isard, em 1956. Posteriores abordagens analíticas conformaram essa área, especialmente com trabalhos e modelos econômicos de localização de firmas voltados para questões de ineficiência alocativa e distribuição desigual de recursos escassos em dimensões espaciais (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011; ALVES, 2015).

Os modelos centrados na teoria da localização foram, portanto, estruturados com base em uma visão estática, pragmática, positivista e utilitarista das relações socioeconômicas concebidas no espaço (BRANDÃO, 2012). Nesse sentido, é importante também destacar que a concepção de espaço é encarada, no âmbito da teoria neoclássica, como um elemento dado e um simples receptor de atividades econômicas, sendo identificado e associado à distância. Isto é, não se considera as interações socioeconômicas e políticas que resultam em modificações no espaço.

Um segundo grupo de teorias sobre a dinâmica regional redirecionou as análises espaciais, a partir da década de 1950, com esforços voltados para os fatores ou economias de aglomeração e desaglomeração. Sobre influência teórica keynesiana e schumpeteriana, destacam-se as concepções de crescimento e desenvolvimento econômico sobre a dinâmica regional. Exemplo disso são as teorias dos polos de crescimento de François Perroux (1955) e de Jacques Boudeville (1961), do processo de causação circular cumulativa de Gunnar Myrdal

(1957), do desenvolvimento desigual e transmissão inter-regional do crescimento de Albert Hirschman (1958) e da teoria da base de exportação de Douglas North (1959) (LIMA; SIMÕES, 2010; MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011).

De forma geral, esse conjunto de teorias considera que o processo de desenvolvimento econômico segue um padrão assimétrico no espaço, com tendência de concentração e aglomeração de atividades econômicas em determinados pontos ou áreas dinâmicas. A complexidade da dinâmica econômica regional ocorre pelas inter-relações existentes e estabelecidas tanto dentro quanto entre distintas localidades. Isso implica em diferentes processos de determinação da renda urbana, decorrente de movimentos do capital no espaço. Ou em outros termos, as teorias da dinâmica regional avançam em análises sobre as forças e efeitos de processos de concentração espacial de fatores e atividades, indicando que “uma vez estabelecidas as vantagens ou desvantagens comparativas dos espaços econômicos, iniciam-se movimentos migratórios do capital, cujos resultados expressar-se-ão em determinada dinâmica regional [...]” (LIMA; SIMÕES, 2010, p. 6).

A noção de espaço, especialmente introduzida com o trabalho de Perroux, rompe com os pressupostos das concepções neoclássicas de equilíbrio e concorrência perfeita. Nesta perspectiva, os avanços observados nas teorias do desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração adotaram uma concepção matemática de espaço abstrato. Ao comparar com as perspectivas do pensamento geográfico, as contribuições do conjunto de teorias dos fatores de aglomeração industrial vão ao encontro da corrente da nova geografia e, conseqüentemente, a um tratamento e percepção de espaço relativo (LIMA; SIMÕES, 2010; THEIS; GALVÃO, 2012).

É importante destacar que as contribuições de Perroux, Myrdal e Hirschman também foram apreendidas nas formulações cepalinas, especialmente ao reconhecer a existência de heterogeneidades estruturais nas economias periféricas. A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) influenciou consideravelmente a tomada de consciência das desigualdades regionais e contribuiu para as primeiras experiências de formulação de planejamento para as regiões brasileiras (CARVALHO, 2014; BRANDÃO, 2012).

Por outro lado, além das contribuições teóricas keynesianas – centradas em análises para determinação do emprego e das rendas regionais, assim como de

recomendações de ações estatais de planejamento regional –, destacam-se as concepções de inspiração marxistas. Suas formulações e enfoques sobre a noção de espaço estão presentes no âmbito da geografia econômica e da geografia crítica – discutida na seção anterior (CLAVAL, 2005; BRANDÃO, 2009, 2012). Ainda que as formulações tenham sido mais expressivas na esfera da geografia crítica, os estudos sobre espaço nestes campos do conhecimento convergem e se entrecruzam, especialmente ao analisar “[...] as complexas relações entre a estrutura e a dinâmica do modo de produção capitalista e sua organização espacial” (BRANDÃO, 2012, p. 64). Assim, as formulações no âmbito destas abordagens consideram a noção de espaço construído. Ou seja, o espaço enquanto uma produção social, dinâmica e histórica, onde se estruturam relações complexas de produção e, conseqüentemente, de organização do espaço. Esse enfoque de base crítica aponta para uma percepção e natureza do espaço relacional.

Feitas essas considerações a respeito das dimensões espaciais e suas formulações no âmbito da geografia e da economia, a próxima seção discute sobre as múltiplas dimensões do processo de desenvolvimento, cujos aspectos apresentam-se de forma indissociável aos processos socioespaciais.

### 3.2 CONCEPÇÕES, DIMENSÕES E SENTIDOS DO DESENVOLVIMENTO

Desde as concepções iniciais até os dias atuais, a ideia de desenvolvimento passou por diferentes transformações. A evolução conceitual, as terminologias e as adjetivações refletem uma dinâmica intelectual de reflexão da realidade e da tomada de consciência de questões estruturais ou de novos problemas a serem enfrentados.

O caráter dinâmico, multidimensional e multifacetado do processo de desenvolvimento aponta tanto para dificuldades de estruturação e delimitação conceitual adequada para sua apreensão quanto para impossibilidade de formulações gerais e abstratas. Assim, a depender da percepção dos atores sociais, do momento histórico e das abordagens utilizadas, a noção de desenvolvimento pode significar coisas e caminhos diferentes a se chegar.

O discernimento ou inclinação por um determinado estilo de desenvolvimento, pelas sociedades contemporâneas, requer que se considere o seu processo histórico e as condições socioeconômicas. Assim como também depende do cenário político (*politics*) e da mobilização de atores sociais diversos em pautar problemas tomados como públicos nas agendas governamentais e decisórias.

Diante do exposto, nesta seção a discussão volta-se para aspectos relacionados às concepções, dimensões e sentidos do desenvolvimento.

Com o advento do Iluminismo e da consolidação de métodos científicos e tecnológicos, a partir do século XVIII, a noção de progresso dominou e orientou o campo das ideias. Enquanto conceito moderno, o progresso esteve associado à revolução capitalista, ao ideal da razão<sup>5</sup> e a busca por bem-estar da sociedade (MARTINUSSEN, 1997; BRESSER-PEREIRA, 2014). No âmbito das abordagens de economistas clássicos – como Adam Smith, Thomas Malthus, Jean-Baptiste Say, David Ricardo e John Stuart Mill – a noção de progresso esteve vinculada ao processo de crescimento, com formulações abstratas de análise e compreensão da elevação da riqueza material e da produtividade do fator trabalho (FURTADO, 2009).

Posteriormente, a discussão sobre a elevação da renda *per capita* ganhou destaque, especialmente com os modelos de crescimento econômico, como os de Harrod-Domar. Nesse sentido, o pressuposto que orientou as novas perspectivas e modelos considerava que o bem-estar das pessoas transcorria da riqueza geral ou global dos seus países (ou ainda, em termos mais específicos, das regiões e lugares em que viviam). Por essa correlação, se presumia que caso “os países prosperassem, seus habitantes também o fariam, permitindo avaliar o progresso em termos de desenvolvimento a partir de agregados e das médias nacionais, deixando em segundo plano as questões relativas à distribuição” (SATRÚSTEGUI, 2013, p. 40).

Não obstante, após a Segunda Guerra Mundial observou-se uma generalização na utilização da expressão desenvolvimento, cujo conceito passou a ser relacionado à modernização e crescimento econômico – tendo como parâmetro os países altamente industrializados, especialmente os Estados Unidos e países da Europa Ocidental. Nesse sentido, o distanciamento do desenvolvimento à noção de progresso ocorreu na medida em que a dimensão econômica ganhou relevo nas

---

<sup>5</sup> Indicando a sobreposição da racionalidade à ortodoxia religiosa (BRESSER-PEREIRA, 2014).

teorias do desenvolvimento econômico. A guinada desta concepção também está relacionada à nova configuração econômica internacional que se conformou com os desastres econômicos e sociais provocados pelo período de guerra e pelo advento dos Estados Unidos como potência econômica mundial (MARTINUSSEN, 1997; WOLFE, 2000). Por conseguinte, isso reflete um interesse de dominação e de aceleração do processo de acumulação de capital.

Exemplo disso encontra-se nos processos de negociações comerciais e financeiras para composição dos acordos de Bretton Woods, em 1944. Dentre outros instrumentos e políticas econômicas para organização da economia mundial no pós-guerra, o referido acordo resultou na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, ou simplesmente Banco Mundial). Além disso, destacam-se as políticas externas americanas para ajuda na recuperação dos países europeus aliados, especialmente com a implantação do Plano Marshall (OLIVEIRA; MAIA; MARINHO, 2008; SIMON, 2011).

A trajetória unidimensional de se conceber o desenvolvimento apenas com base em aspectos de crescimento econômico têm sido superada, especialmente a partir dos anos de 1950, com o reconhecimento de noções multidimensionais que também incorporam fatores qualitativos e contribuições de diferentes campos de estudo. Logo, a definição de desenvolvimento não é unívoca e não se esgota na perspectiva do desenvolvimento econômico.

No âmbito do pensamento moderno, o conceito de desenvolvimento<sup>6</sup> tem influenciado, sobremaneira, às práticas e o comportamento humano. A evolução conceitual do termo aponta para distintas noções de desenvolvimento, que são moldadas por diferentes forças (políticas, econômicas e científicas de uma sociedade) e, por consequência, fruto de uma construção histórica. Portanto, pela etimologia da própria palavra desenvolvimento, observa-se um significado e uma junção de elementos que expressa ausência, movimento e a necessidade de ação – para gerar ou por em movimento um processo de mudança que conduza a sociedade para determinada direção ou sentido (SANTOS *et al.*, 2012).

---

<sup>6</sup> É importante destacar que o surgimento deste conceito encontra-se na biologia, especialmente quando utilizado para entendimento de aspectos genéticos, do processo de evolução dos seres vivos e de sua maturidade biológica. Com o darwinismo social, no final do século XVII, o conceito é transferido para a observação da vida em sociedade (SANTOS *et al.*, 2012).

Em uma tentativa de resumir as principais ideias e concepções de desenvolvimento, Martinussen (1997) descreve nove perspectivas concorrentes de análise, a saber: crescimento econômico; elevação do bem-estar e desenvolvimento humano; modernização; eliminação da dependência; transformação dialética; capacitação e desenvolvimento por pessoas; desenvolvimento sustentável; desenvolvimento e segurança; e desenvolvimento como história. No quadro 4, apresenta-se uma síntese dos principais aspectos relacionados à estas noções de desenvolvimento.

**Quadro 4 – Concepções de desenvolvimento**

<b>Noções de desenvolvimento</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Principais aspectos</b>	<b>Características</b>
Crescimento econômico	Aumento da renda <i>per capita</i> <sup>1</sup>	Processo centrado nas contas nacionais de renda agregada e renda média <i>per capita</i>	Elevação das medidas de produção e do consumo, considerando o crescimento populacional
Modernização	Imitação dos países altamente industrializados	Processo de mudanças estruturais e graduais visando à similaridade ou imitação de características dos países modernos e altamente industrializados	Divisão e especialização do trabalho, alta produtividade, crescimento autossustentável, aparato estatal ativo e forma de governo democrático
Eliminação da dependência	Autonomia nacional e progresso econômico autocentrado	Processo de desvinculação e dissociação dos países ricos enquanto meio para a independência nacional	Progresso econômico interno e autocentrado, participação e planejamento estatal para reorganização da produção, ênfase em fatores de diferenciação – com análises históricas e empíricas
Transformação dialética	Introdução de elementos e instituições modernas a partir da realidade dos países em desenvolvimento	Compreensão dinâmica da modernização dialética, em que as sociedades tradicionais não devem impedir o processo de desenvolvimento e as instituições modernas devem ser adaptadas a cada contexto	Fenômenos sociais compreendidos em duas categorias: tradicionais e modernos – a relação dialética de ambos pode alterar o processo e os resultados são híbridos
Bem-estar e desenvolvimento humano	Ampliação de oportunidades e escolhas das pessoas	Aumento da renda compreendido enquanto meio para melhoria do bem-estar e desenvolvimento humano sustentável	Oportunidades de vida longa e saudável, conhecimento, recursos para vida digna, liberdade e participação em decisões políticas, direitos humanos, ambientais e de sustentabilidade
Capacidade de construção e desenvolvimento por pessoas	Autonomia das pessoas para tomar e implementar decisões	Processo centrado em prioridades e necessidades das pessoas e grupos sociais, tomado a partir das particularidades de	Participação popular na vida econômica e política, conscientização e capacidade de auto-organização no nível local

		diferentes sociedades	
Desenvolvimento sustentável	Garantia das necessidades humanas atuais sem comprometer as gerações futuras	Processo voltado para a sustentabilidade ambiental, visando influenciar tanto as práticas socioeconômicas sobre o espaço físico quanto às formulações de objetivos e estratégias de desenvolvimento	Padrão de consumo ecologicamente viável e sustentável
Desenvolvimento e segurança	Garantia de segurança das condições socioeconômicas individuais e redução de serviços de defesa e armamento	Mudança da perspectiva de segurança no limite das fronteiras para a segurança das pessoas, atrelada a aspectos de desenvolvimento humano	Direitos individuais, liberdades políticas e de expressão, integridade pessoal, bem-estar, direitos econômicos, sociais e culturais e de organização, assim como segurança humana contra ameaças crônicas (fome e repressão)
Desenvolvimento como história	Ruptura com noções de evolução comum e universal para diferentes culturas	Processo historicamente e culturalmente fundamentado	Objetivos e estratégias de desenvolvimento determinados por cada cultura e sociedade; se sobrepõe a concepção de desenvolvimento por pessoas

Fonte: elaboração própria a partir de Martinussen (1997).

Notas: <sup>1</sup>Após uma série de críticas e falhas nos indicadores para captar a concentração de renda, a noção de desenvolvimento econômico buscou se adaptar para apreender o efeito de longo prazo do crescimento da renda *per capita* – levando em conta a redução da pobreza e a elevação da qualidade de vida. Contudo, continuou-se corroborando com a percepção de crescimento da renda real *per capita* como objetivo final.

Algumas concepções de desenvolvimento, sistematizadas no quadro 4, continuam sendo largamente utilizadas, como as concepções baseado em pessoas e sustentabilidade, enquanto que outras passaram por inflexões consideráveis – com adequações e incremento de novos aspectos ou até mesmo descensão. De forma geral, estas concepções apontam para quatro grandes dimensões (econômica, política, social e ambiental) que estabelecem inter-relações e se manifestam em diferentes escalas (mundial, nacional, regional e/ou local). Ao longo do processo histórico da sociedade capitalista, estas dimensões também suscitaram diferentes concepções de sociedades – do crescimento, do bem estar social e sociedade sustentável, por exemplo (SANTOS *et al.*, 2012).

A dimensão econômica do desenvolvimento está associada a uma concepção de sociedade do crescimento, com formulações teórica e metodológicas que procuram descrever e fomentar estratégias na direção de uma “sociedade

industrial, urbana e detentora de riqueza, por meio de acúmulo de renda monetária” (SANTOS *et al.*, 2012, p. 47).

Conforme já indicado, as preocupações seminais com o desenvolvimento na ciência econômica remetem para os trabalhos clássicos de Adam Smith, Thomas Malthus, David Ricardo e Karl Marx, especialmente para consolidação do sistema capitalista (FURTADO, 2009). Entretanto, foi no período do pós-guerra que as discussões de desenvolvimento emergiram enquanto disciplina e objeto de pesquisa por meio da chamada Economia do Desenvolvimento. Com forte contribuição do pensamento anglo-saxão e do estruturalismo latino-americano, sua produção teórica orientou a formulação de diversas políticas nacionais e regionais até a década de 1980. Dentre outras circunstâncias, a incapacidade de explicação das contradições do sistema capitalista levou a intensas críticas sobre os modelos de desenvolvimento centrados no crescimento econômico – que se baseiam em uma perspectiva de crescimento equilibrado (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2008; MOREIRA; CRESPO, 2012).

As principais contribuições no âmbito dos modelos de crescimento equilibrado foram formuladas por Ragnar Nurkse, Rosenstein-Rodan, Artur Lewis e Walter Rostow. Via de regra, estes modelos presumiam uma convergência constante no crescimento das variáveis ou fatores de produção. Nesse cenário, o crescimento da função produção é determinado pela taxa de crescimento tecnológico, conforme destacado pelo modelo de Solow, por exemplo. Essa noção de crescimento equilibrado impulsionou uma série de críticas formuladas por autores cujas ideias se aproximavam do estruturalismo latino-americano. Como é o caso da formulação do modelo de crescimento desigual de Hirschman e do modelo de causação circular e cumulativa de Myrdal que, de modo geral, apontam para a existência e necessidade de desequilíbrios no processo de crescimento. Atrelado à crise das economias periféricas capitalistas, a partir da década de 1970, estas críticas também corroboraram para a formulação de propostas e noções alternativas de desenvolvimento, a exemplo de preocupações com os recursos naturais e o desenvolvimento humano (BONENTE; ALMEIDA FILHO, 2008; SANTOS *et al.*, 2012; MOREIRA; CRESPO, 2012).

A dimensão política remete a uma percepção de desenvolvimento atrelada a valores de modernidade. A vinculação do termo desenvolvimento no contexto da política passou a ser empregado a partir do simbólico discurso de posse do



presidente norte-americano Henry Truman, em 1949 (SOUZA, 1997). Ao indicar para a necessidade de auxiliar países subdesenvolvidos com valores modernos e avanços científicos, tecnológicos e industriais, esta narrativa procurou, aparentemente, romper dicotomias e papéis existentes entre colonizadores e colonizados, assim como entre desenvolvidos e subdesenvolvidos. As certezas que embasaram a teoria da modernização foram questionadas pelos críticos da teoria da dependência, especialmente na centralidade da relação dependência externa e exploração interna enquanto causas do subdesenvolvimento (SANTOS *et al.*, 2012; MARQUES, 2017).

Dentre os elementos de análise conceitual do desenvolvimento no âmbito desta dimensão, pode-se também destacar as perspectivas do desenvolvimento como produto do mundo ocidental e como mecanismo de cooptação política do capitalismo. A primeira perspectiva analítica corresponde a uma visão eurocêntrica de difusão de um modelo de referência ideal a ser perseguido por regiões subdesenvolvidas (ESCOBAR, 2005). Parte-se da concepção de que uma sociedade desenvolvida é aquela que converge para anseios de industrialização e urbanização da sociedade, assim como está atrelada a um sistema de crenças compartilhado por redes institucionais mundiais – como o Banco Mundial, FMI, Organização Mundial do Comércio (OMC), dentre outras. Enquanto a segunda perspectiva – mecanismo de cooptação política do capitalismo – corresponde à disputa e ao confronto de modelos socioeconômicos divergentes enquanto instrumento de dominação (SANTOS *et al.*, 2012). Como exemplo tem-se o modelo neoliberal que – por meio de um conjunto de medidas propostas pelo Consenso de Washington – ganhou relevância na condução e orientação da política econômica de diferentes nações, entre o final da década de 1980 e década de 1990. Por essa perspectiva, o desenvolvimento seria viabilizado por meio de disciplina fiscal, fortalecimento do mercado e enfraquecimento da atuação estatal. Entretanto, o que se observou foi à elevação de desigualdades socioeconômicas e oscilações políticas nos países em desenvolvimento (BATISTA JÚNIOR, 1994; CARCANHOLO, 2008).

A dimensão social do desenvolvimento aponta para a necessidade de construção de uma sociedade do bem-estar. Essa dimensão ganhou relevância a partir de uma série de críticas sobre as abordagens centradas no crescimento da renda *per capita*, na evolução do sistema produtivo, no progresso técnico e na acumulação de capital. Em geral, estas abordagens negligenciaram discussões

sobre desigualdades e concentração de renda, qualidade de vida e bem estar da população. Foi no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e, principalmente, da Cepal que o debate sobre desenvolvimento social toma forma e se expande, tanto com esforços teóricos quanto de elaboração de indicadores sociais na tentativa de captar e acompanhar a qualidade de vida da sociedade. Embora esses esforços datem desde o início da segunda metade do século XX, é a partir da última década deste mesmo século que se tem elevado às preocupações de como as pessoas são afetadas pelo processo de crescimento. Consequentemente, esse maior interesse tem também contribuído para redirecionar o sentido do processo de desenvolvimento (OLIVEIRA, 2002; SANTOS *et al.*, 2012; MARQUES, 2017).

A esse respeito, Amartya Sen apresenta importante contribuição para o debate, especialmente ao destacar o desenvolvimento como processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Para tanto, distingue dois papéis da expansão das liberdades: constitutivo e instrumental. Pelo papel constitutivo, considera-se a liberdade como fim primordial, ou seja, vinculada a fatores substantivos da vida humana – a exemplo de medidas para eliminar a fome, subnutrição e o analfabetismo, assim como estimular a liberdade de expressão e participação política. Já pelo papel instrumental, a liberdade é tida como principal meio do desenvolvimento, ou seja, como expansão da liberdade humana em geral – exemplo disso são as liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança. Estes dois papéis estão associados, na medida em que os diferentes tipos de liberdades apresentam inter-relações entre si (SEN, 2010).

Por essa perspectiva, as políticas públicas – enquanto manifestação da atuação estatal – configuram-se como importantes meios para remoção dos fatores de privação de liberdade e, conseqüentemente, para elevação da qualidade de vida e bem-estar da sociedade. Isso não implica dizer que o crescimento econômico não seja importante, mas que o mesmo pode ajudar não só na elevação das rendas privadas, mas também na garantia de uma intervenção governamental ativa que assegure o financiamento de programas, serviços sociais e ampliação de oportunidades e escolhas dos indivíduos. Seja qual for a perspectiva de análise, os fins e os meios do desenvolvimento exigem que o aspecto da liberdade seja colocado no centro da ação, pois as capacidades individuais dependem fortemente

das disposições econômicas, sociais e políticas para criação de oportunidades. As pessoas devem ser, portanto, vistas de forma ativa na conformação das estratégias de desenvolvimento e, por consequência, do seu próprio destino (SEN, 2010).

Já a dimensão ambiental do desenvolvimento está vinculada a uma concepção de sociedade sustentável e embasada, de modo geral, na garantia das necessidades atuais sem comprometer as necessidades das gerações futuras (DIEGUES, 1992; 2003). A proeminência das questões ambientais no processo de desenvolvimento tem ganhado, cada vez mais, atenção e visibilidade pública nas sociedades contemporâneas. Entretanto, no âmbito da teoria econômica, estas problemáticas foram destacadas inicialmente por Thomas Malthus, no final do século XVIII. Em sua obra *An Essay on the Principle of Population*, Malthus apontou preocupações a respeito do crescimento exponencial da população em relação a um crescimento linear da produção de alimentos que, em longo prazo, poderia comprometer a sobrevivência humana (JACOBI, 1999; OLIVEIRA, 2002).

Ainda que a teoria malthusiana não tenha conjecturado sobre os efeitos das inovações tecnológicas na ampliação da produtividade agrícola, suas premissas foram retomadas por autores do Clube de Roma, com a publicação do relatório *The Limits to Growth*, em 1972. Além de destacar preocupações globais com o crescimento populacional, este relatório incorporou outros elementos à discussão – como os efeitos da aceleração da industrialização, desnutrição, esgotamento dos recursos naturais não renováveis e degradação do meio ambiente –, assim como impulsionou o debate internacional sobre o tema (BRÜSEKE, 1995; GONÇALVES, 2005).

Dentre outros aspectos, a concepção de desenvolvimento sustentável envolve, portanto, uma perspectiva econômica, ecológica e política. Com isso, procura conciliar a necessidade de desenvolvimento econômico, a promoção do desenvolvimento social e o respeito ao meio ambiente. Cabe ainda destacar que inicialmente o conceito emergiu atrelado ao nome de ecodesenvolvimento, sendo “fruto do esforço para encontrar uma terceira via opcional àquelas que opunham, de um lado, desenvolvimentistas e, de outro, defensores do crescimento zero” (ROMEIRO, 2012, p. 68).

Assim como as outras dimensões do desenvolvimento que surgiram no pós-guerra, a noção de desenvolvimento sustentável também corroborou para rediscutir o sentido e os modelos de desenvolvimento baseados no crescimento econômico.

Pela discussão realizada, fica evidente que a ideia de desenvolvimento é uma construção social que carrega valores de um determinado tempo e lugar. E como tal, apresenta um caráter e uma perspectiva dinâmica, multidimensional e multifacetada com implicações e manifestações nas diferentes escalas geográficas. Ao assumir uma pluralidade de trajetórias, as noções de desenvolvimento também informam e representam práticas, intervenções, estratégias e processos de mudanças – que envolvem tanto relações de produção, distribuição e consumo quanto iniciativas para correção de privações e desequilíbrios socioeconômicos estruturais e para reprodução e valorização do capital.

Na próxima seção, realiza-se uma breve discussão do processo de desenvolvimento e dos principais obstáculos históricos na construção de uma agenda de políticas para o desenvolvimento.

### 3.3 INSERÇÃO SUBORDINADA, OBSTÁCULOS ESTRUTURAIS AO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO E PARADIGMAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Refletir sobre o processo de desenvolvimento e as condições históricas/estruturais que dificultam a construção de uma agenda consistente de políticas requer, ainda que brevemente, situar o desenvolvimento no contexto de evolução do capitalismo e da sociedade. Dentre outras perspectivas, pode-se destacar o padrão de acumulação do capital espacialmente focado na indústria, a centralidade do capital e as transformações do desenvolvimento numa sociedade cada vez mais globalizada.

A partir da experiência de países eurocêntricos, convencionou-se implicitamente a ideia de uma forma ótima de desenvolvimento. Enquanto categoria única, esta requeria percorrer etapas previsíveis, onde a acumulação de capital e o progresso técnico configuram-se como elementos substanciais (WOLFE, 2000). De forma ilustrativa, os argumentos estabelecidos destacavam que o progresso técnico implicaria em elevação da produtividade que, por conseguinte, estimularia a produção e os ganhos de excedentes. Enquanto cenário propício para concentração

de renda e acumulação produtiva, a discussão volta-se, portanto, para questionamentos sobre a destinação do excedente, a sua distribuição – a exemplo de lucros e salários. É também nesta perspectiva que emergem as contribuições teóricas sobre subdesenvolvimento, enquanto “uma das formas que historicamente assumiu a difusão do progresso técnico” (FURTADO, 1992, p. 12).

Ainda que a noção de industrialização dos países subdesenvolvidos tenha sido defendida enquanto meio para um processo cumulativo, de crescimento autônomo e de elevação do padrão de vida da população, Raúl Prebisch chamou a atenção – em meados do século XX – para o caráter irregular da difusão do progresso técnico e da configuração que marca a relação centro-periferia. No âmbito do sistema capitalista, essa relação reforçou e aprofundou sobremaneira as estruturas de dominação-dependência, por meio da divisão internacional do trabalho. Ou seja, da intercambialidade de produtos primários dos países periféricos por produtos manufaturados dos países desenvolvidos que, no comércio externo, conduziu para a deterioração dos termos de troca<sup>7</sup> (PREBISCH, 2000).

Essa deterioração refere-se a uma tendência estrutural de elevação dos preços dos produtos industriais em detrimento dos produtos primários que, em última instância, corroborava com uma situação desfavorável para os países periféricos, na medida em que reduz sua capacidade de poder de compra aos mesmos produtos industriais. Ao tempo em que não se registrava ganhos de produtividade para os dois grupos de países, estas evidências também contrariaram os pressupostos da teoria clássica das vantagens comparativas de David Ricardo (PREBISCH, 2000).

É nesta conjuntura adversa, tanto de inserção dos países periféricos no sistema de divisão internacional do trabalho quanto do cenário do pós-guerras mundiais, que os países latino-americanos passaram a adotar medidas de estímulo a produção interna, especialmente com políticas de industrialização por substituição de importações (FURTADO, 2013). Nesta fase do processo de industrialização, o setor manufatureiro, sua infraestrutura e seus bens finais de consumo assumiram

---

<sup>7</sup> Além da deterioração dos termos de troca, outras características estruturais marcaram o atraso da estrutura produtiva e econômica dos países periféricos e, por consequência, reforçaram a relação centro-periferia, como: desvantagem na geração e incorporação de progresso técnico, baixo crescimento da produtividade do trabalho, superabundância da força de trabalho, diferencial do produto real médio e comprometimento da capacidade de poupança (RODRIGUEZ *et al.*, 1995).

maior protagonismo nos investimentos, assim como estimularam uma aceleração do processo de urbanização. Por consequência, isso se refletiu na ampliação de desigualdades e segregação espacial e de renda. Além de reforçar a polarização destes elementos estruturais internos, o modelo de industrialização substitutiva também acirrou pressões externas e condições de dependência (SUNKEL, 2000).

Ou seja, os processos de desenvolvimento industrial dos países periféricos foram realizados e fortemente influenciados por meio de novos vínculos externos, principalmente com relação à necessidade de incorporação tecnológica, recursos humanos qualificados, financiamento, insumos e importação de máquinas e equipamentos para avançar no processo de industrialização<sup>8</sup>. É também neste cenário que se observa uma expansão de conglomerados transnacionais, com atuação e operação simultânea em diversos países. Considerando a base precária da qual, normalmente, partiram os países periféricos na tentativa de industrialização, as empresas subsidiárias estrangeiras exerceram um importante papel nesse processo, assim como também contribuíram para a desnacionalização da indústria latino-americana (SUNKEL, 2000).

Ainda que com outras nuances no âmbito da integração de mercados, esse processo suscitou novas especializações do trabalho – ou modalidades da relação centro-periferia – com foco no conhecimento científico e tecnológico. É importante também destacar que, em geral, tem-se dado mais importância para os efeitos do subdesenvolvimento – como o baixo nível de crescimento e de renda, desigualdades, desemprego, instabilidade política e econômica, dependência e desequilíbrios regionais – ao invés do enfrentamento dos elementos estruturais que produzem e reproduzem esses efeitos. A esse respeito, Sunkel (2000) chama a atenção para a importância de compreender o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como dois processos historicamente simultâneos e interdependentes que se configuram no âmbito de um único sistema econômico mundial.

Com o processo de globalização, as discussões sobre desenvolvimento ganharam novos contornos. Além de se figurar como o caminho para a elevação dos padrões de vida da população mundial, a globalização realimentou outras

---

<sup>8</sup> Cabe destacar que as diferentes modalidades de ajuda externa no desenvolvimento da indústria nacional implicaram em efeitos diversos, a exemplo da elevação do endividamento externo e da ampliação da dependência externa.

discussões sobre os efeitos das políticas impostas aos países subdesenvolvidos em contraposição as práticas observadas nos países desenvolvidos (STIGLITZ, 2002). O conjunto de medidas adotadas por meio do Consenso de Washington tanto orientou a condução de políticas de estabilização macroeconômica quanto conformou uma estratégia e concepção de desenvolvimento – centrada em uma economia de mercado, com eliminação de barreiras comerciais e liberalização do mercado de capitais, desregulamentação de leis econômicas e trabalhistas e redução da atuação estatal. Neste último aspecto, ao governo caberia criar condições para garantir o bom funcionamento do mercado, por meio da estabilidade dos preços (CARCANHOLO, 2008).

De forma geral, o entusiasmo dos países latino-americanos com a adoção das diretrizes do Consenso de Washington corroborou com oscilações políticas, econômicas e sociais. O crescimento observado nos primeiros dois terços da década de 1990 “não passou de uma miragem – em parte, um surto de crescimento causado por uma entrada insustentável de capital estrangeiro e, em parte, como tantas vezes acontece após um período de estagnação, uma ‘recuperação’ da década perdida” (STIGLITZ, 2002, p. 334).

Nos casos em que se observou um relativo sucesso, como nos países do leste asiático, o rápido desenvolvimento atrelado a um crescimento com equidade deu-se por meio da adoção de medidas mais seletivas e com uma participação mais ativa do governo. Esta maior atuação governamental procurou moldar a globalização aos interesses e objetivos de seus países. Além de medidas para acesso a mercados internacionais, destaca-se outro conjunto de medidas com foco na expansão da educação (básica e superior), investimento pesado em infraestrutura, planejamento e progresso da tecnologia (com escolha e orientação de setores estratégicos e de alta tecnologia para impulsionar o desenvolvimento), assim como esforços para desenvolvimento da indústria local. Em certa medida, esta experiência histórica aponta para estratégias e abordagens abrangentes de desenvolvimento, com atenção focalizada em gargalos internos e na melhoria dos padrões de vida. E para ser bem-sucedido, o crescimento sustentável e equitativo atribui importância aos mercados, ao governo, aos indivíduos e a força da ação coletiva em nível local (STIGLITZ, 2006).

Ao discutir as estratégias de desenvolvimento em perspectiva histórica, Chang (2004) procura romper alguns mitos sobre as lições e experiências dos

países atualmente desenvolvidos, especialmente quanto às políticas ortodoxas que passaram a defender para os países em desenvolvimento. Ao contrário do que argumentam, as evidências históricas dos países atualmente desenvolvidos apontam para a utilização de diversas políticas comerciais e industriais protecionistas. Entretanto, ao recomendar a adoção de políticas e instituições distintas das que se utilizaram em seu processo de desenvolvimento, os países atualmente desenvolvidos estariam “chutando a escada”<sup>9</sup> para os países em desenvolvimento.

Em sentido convergente, Reinert (2016) também discute a pressão exercida pelos países ricos sobre os países em desenvolvimento, destacando os mecanismos que produziram – e que tem ampliado – as desigualdades entre nações ricas e pobres. Por meio de uma abordagem histórica, o autor demonstra que os países atualmente ricos se utilizaram (e ainda se utilizam) de um conjunto de políticas – protecionistas e de investimentos estratégicos, por exemplo – para impulsionar e alcançar os atuais níveis de desenvolvimento. Contudo, ao recomendar políticas diferentes das que deram base para seu processo de desenvolvimento, as diretrizes de livre comércio e livre mercado contribuem para aprofundar a situação de dependência, distorções e desigualdades nos países pobres.

A compreensão do porquê os países pobres continuam pobres ocorre com a introdução da categoria analítica da “primitivização”. Esse processo se daria pela insistência na adoção de medidas de manuais de abordagens do *mainstream* econômico. A ampliação do fosso que separa países ricos dos pobres, assim como as desigualdades no interior dos próprios países, é consequência de diferentes disputas entre atores sociais que procuram conformar agendas e interesses no âmbito de mercados globalizados (REINERT, 2016).

Nesse sentido, é importante destacar que a construção de trajetórias ou caminhos para o desenvolvimento envolve complexas interações de atores sociais e políticos com múltiplos interesses. A natureza desse processo implica em conflitos abertos, encobertos ou latentes<sup>10</sup> na tentativa de eleger problemas públicos que

---

<sup>9</sup> Expressão utilizada pelo economista alemão Friedrich List (1789-1846), ao apresentar argumentos favoráveis ao protecionismo à indústria nascente. É também utilizada no título do livro e na ideia central desenvolvida por Chang (2004).

<sup>10</sup> O conflito latente refere-se a uma coerção velada. Os atores mais fracos possuem menor poder de influência, assim como também não apreendem a condição de dominação (LUKES, 2005).



receberão atenção em agendas governamentais e decisórias (BIRKLAND, 2007). A priorização de estratégias de desenvolvimento – que leve em conta um planejamento com horizontes e possibilidades de transformação estrutural – demanda uma compreensão temporal, histórica e espacial da realidade. Por conseguinte, isso resulta em “uma perspectiva segundo a qual desenvolvimento envolve *tempo* e *espaço* nas decisões de como alocar (intertemporalmente, interespacialmente, intersetorialmente etc.) recursos produtivos e econômicos, e excedente social” (BRANDÃO, 2009, p. 155).

### 3.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Este capítulo apresentou uma síntese da discussão sobre as concepções espaciais a partir dos campos de estudo da geografia e da economia, buscando estabelecer o percurso teórico sobre a formulação, tratamento e operacionalização de suas dimensões. Por outro lado, ressaltou-se também os múltiplos aspectos do processo de desenvolvimento e suas repercussões na produção do espaço. O encadeamento das noções de espaço e desenvolvimento implica em aspectos de convergência para a compreensão do processo, da dinâmica e do estilo de desenvolvimento capitalista. Neste sentido, a percepção da função e das determinações espaciais é fundamental para avançar em análises sobre o caráter desigual da dinâmica do desenvolvimento.

Nos últimos anos, observou-se um intenso debate e florescimento de contribuições de diferentes áreas do conhecimento para determinação das dimensões espaciais do desenvolvimento – com políticas de desenvolvimento baseado nos lugares e baseado nas pessoas. Apesar da diversidade e complexidade de elementos dessa discussão, destacam-se as contribuições realizadas no âmbito da geografia crítica, especialmente ao perceber o espaço enquanto uma produção socialmente construída. A concepção relacional de espaço e região torna-se também fundamental para análise da dinâmica do desenvolvimento, sobretudo ao considerar o contexto em que se desenrolam complexas relações sociais de produção do espaço.

Por fim, procurou-se destacar as condições históricas e estruturais que dificultam a construção de uma agenda consistente de políticas. Apesar de suas especificidades, estas condições estão relacionadas ao padrão de acumulação do capital espacialmente focado na indústria, a centralidade do capital e as transformações do desenvolvimento no âmbito de sistemas globalizados.

## **4 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA UE E NO BRASIL**

As experiências mundiais com políticas de desenvolvimento regional apresentam motivações distintas, que vão desde ações voltadas para recuperação econômica dos países no período de pós-guerra – especialmente nos países europeus – às iniciativas para promoção e elevação das condições de vida da população e redistribuição de atividades produtivas no território. Neste contexto, este capítulo concentra-se em uma discussão sobre as desigualdades regionais e as políticas de desenvolvimento, procurando-se destacar tanto processos isomórficos quanto o papel estratégico do Estado na condução destas políticas.

Para tanto, na primeira seção realiza-se uma análise da trajetória das políticas regionais na União Europeia, tendo em vista que estas experiências influenciaram, direta e indiretamente, as políticas de desenvolvimento regional nos países latino-americanos – especialmente por meio de práticas isomórficas.

A segunda seção aprofunda a discussão das desigualdades regionais no processo de desenvolvimento brasileiro, destacando as motivações e a trajetória das políticas de desenvolvimento regionais adotadas ao longo das últimas décadas no Brasil, assim como as principais políticas implícitas nacionais e setoriais com reflexos regionais. Na terceira seção, procura-se estabelecer algumas lógicas e distinções nas políticas regionais da EU e do Brasil. Por fim, a quarta seção apresenta as considerações parciais deste capítulo.

### **4.1 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS REGIONAIS NA EUROPA E NA UNIÃO EUROPEIA**

As políticas regionais da União Europeia têm influenciado, direta e indiretamente, as práticas e experiências de desenvolvimento regional em países latino-americanos. No âmbito deste debate, a análise da trajetória da política regional europeia apresenta uma significativa complexidade. Isso decorre das particularidades dos países membros, do reconhecimento das problemáticas

regionais e dos instrumentos e instituições voltadas para o enfrentamento destas questões, assim como das mudanças de objetivos e de gestão da política em uma conjuntura global. Contudo, prevalece consensual o caráter estratégico da política regional para consolidação da União Europeia.

O processo de construção da política regional europeia tem se estruturado desde os desastres econômicos, políticos e sociais provocados pela Segunda Guerra Mundial. O Tratado de Roma<sup>11</sup> e a consequente formação da Comunidade Econômica Europeia (CEE)<sup>12</sup>, em 1957, marcam o início desse processo (GÓMEZ, 2011). Embora inicialmente a política regional não tenha recebido prioridade explícita no Tratado de Roma, observou-se uma preocupação com o desenvolvimento equilibrado das regiões (do bloco de países signatários), especialmente com iniciativas setoriais para a agricultura, transportes e outros auxílios estatais (MANZELLA; MENDEZ, 2009). A esse respeito, destacam-se três dimensões que pautaram a elaboração deste Tratado: i) econômica, estando associada ao contexto e a necessidade de reconstrução da Europa no pós-guerra; ii) social, visando reduzir as disparidades dos cidadãos europeus por meio do estímulo a geração de emprego e renda; e iii) territorial, para a redução das disparidades regionais dos países do bloco (COLOMBO, 2019).

As preocupações com o desenvolvimento equilibrado das regiões também ficaram evidentes com a criação dos primeiros instrumentos financeiros, como o Fundo Social Europeu (FSE) e, principalmente, o Banco Europeu de Investimento (BEI), ambos em 1958. O FSE direcionou atenção para a criação de emprego e incentivos para melhoria dos níveis de formação e qualificação da mão de obra. Com este último objetivo, procurou-se criar condições de mobilidade e inserção da força de trabalho em diferentes regiões e zonas dinâmicas. Em outros termos, a redução dos desequilíbrios regionais seria possível por meio da migração de trabalhadores entre países (GÓMEZ, 2014; DIAS, 2017).

---

<sup>11</sup> O referido Tratado contou com seis países signatários: Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda. Foi assinado em 1957, em Roma, tendo entrado em vigor em 1958 (GÓMEZ, 2011).

<sup>12</sup> Criada com o Tratado de Roma, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) visou, naquele momento, estabelecer uma união aduaneira, com a adoção de políticas conjuntas tanto para regulamentação de produtos quanto para a instituição de uma área de livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais. Com o Tratado de Maastricht, em 1992, sua nomenclatura mudou para Comunidade Europeia (CE) e, posteriormente, conformando a União Europeia (UE) com uma ampliação de competências e um conjunto de instituições supranacionais (ROLIM, 2015).

Por outro lado, o BEI configurou-se como o único instrumento financeiro diretamente voltado para a promoção do desenvolvimento regional. Para tanto, foi instituído com a função de contribuir para o desenvolvimento equilibrado e a integração do mercado comum. As ações para promoção do desenvolvimento regional e modernização industrial têm ocorrido por meio de empréstimos para financiamento de investimentos em obras de infraestrutura (como transportes, energia e telecomunicações), competitividade industrial, dentre outras áreas e setores estratégicos em regiões subdesenvolvidas (GÓMEZ, 2014; ROLIM, 2015).

Outros fundos específicos também foram criados com o avanço da CEE, como o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), em 1962. Ainda que estruturado para financiamento da Política Agrícola Comum (PAC)<sup>13</sup> dos Estados-membros, dois anos depois o FEOGA foi dividido em duas seções: FEOGA-Garantia e FEOGA-Orientação. Este último voltado diretamente para o desenvolvimento regional, por meio de financiamentos estruturais para modernização agrícola e desenvolvimento de áreas rurais (SEQUEIRA; DINIZ, 2010).

A década de 1960 representou um período de significativo crescimento econômico na Europa, que suscitou expectativas de redução das desigualdades – tanto internas quanto entre os países. Contudo, observou-se um aprofundamento das desigualdades regionais e um cenário de ausência de articulação de políticas comuns para esta questão no âmbito da UE<sup>14</sup>. O reconhecimento da necessidade de uma Política Regional Comunitária na UE ocorreu em 1968, com a criação da Direção Geral da Política Regional (DG Regio). Suas primeiras sugestões foram a criação de um Comitê Permanente de execução da política regional, um fundo de apoio dentro do Banco Europeu de Investimento e a elaboração de planos de desenvolvimento regional (MANZELLA; MENDEZ, 2009; GÓMEZ, 2011; ROLIM, 2015).

É importante destacar que os debates para criação da União Econômica e Monetária (UEM), no final dos anos 1960, também contribuíram para a priorização

---

<sup>13</sup> A agricultura recebeu atenção prioritária na criação da Comunidade Econômica Europeia pelos seis países signatários do Tratado de Roma.

<sup>14</sup> A Comissão Europeia não assumiu atribuições diretas na criação dos primeiros instrumentos financeiros, especialmente no Banco Europeu de Investimento. As decisões de financiamento de projetos ficaram inicialmente a cargo dos Estados-membros (MANZELLA; MENDEZ, 2009).

das políticas regionais na agenda da UE. Acreditava-se que as diferenças estruturais e regionais entre os países, assim como a rigidez dos orçamentos no processo de integração, poderiam ameaçar o equilíbrio econômico e social do bloco. Neste caso, as políticas regionais foram defendidas enquanto medidas financeiras de compensação para as regiões menos desenvolvidas. Foi apenas com o Relatório Thomson<sup>15</sup>, de 1973, que a política regional ganhou relevância enquanto instrumento crucial para fortalecimento e viabilidade de um modelo de integração europeia, com foco na melhoria das condições de vida da população de regiões subdesenvolvidas. Estas regiões compreendiam, principalmente, áreas dependentes da agricultura e com ausência ou baixas atividades industriais (MANZELLA; MENDEZ, 2009).

Associado ao contexto econômico e as discussões para o processo de criação da UEM, a ampliação e introdução de novos países membros na CEE, no início dos anos 1970, constituiu-se como um terceiro fator de priorização da política regional. Isso ocorreu, principalmente, com a incorporação do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, cujas discrepâncias no enfrentamento das problemáticas regionais aumentaram a pressão por políticas em nível comunitário. Enquanto o Reino Unido já contava com atuação nessa direção, a Irlanda apresentava desafios expressivos para o desenvolvimento e sua inclusão na UE ampliou o número de países com grandes desequilíbrios regionais – realidade inicialmente circunscrita à Itália. Esses fatores contribuíram para a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), em 1975 (SILVA, 2000; MANZELLA; MENDEZ, 2009).

Inicialmente a distribuição dos recursos do FEDER se estruturou em um sistema de quotas fixas de participação. Seus percentuais não refletiam estritamente as necessidades de desenvolvimento regional, sendo estabelecidos a partir de negociações interestatais e dos saldos orçamentários líquidos dos Estados-membros. Neste primeiro momento, o modelo de política regional esteve ancorado em disputas e decisões intergovernamentais sobre a gestão e a execução do fundo. Dadas as dificuldades para convergência regional e os potenciais reflexos para a manutenção da UE, um conjunto de ajustes graduais redirecionou e ampliou as

---

<sup>15</sup> Corresponde ao *Report on Enlarged Europe*, mas que também ficou conhecido como Relatório Thomson em referência ao comissário britânico para a Política Regional, George Thomson (MANZELLA; MENDEZ, 2009).

competências de atuação da Comissão Europeia sobre a política regional (GÓMEZ, 2011; MANZELLA; MENDEZ, 2009).

Nesse sentido, quatro períodos de reformas para uma política de coesão da UE são destacados por Manzella e Mendez (2009): i) o processo gradual de “europeização” da política regional comunitária (reforma de 1979 e 1984); ii) a mudança da política regional para a Política de Coesão Econômica e Social (reforma de 1988); iii) os ajustes para descentralização e eficácia da política (reforma de 1993 e 1999); e iv) a guinada estratégica (reforma para o período de 2007-2013).

No âmbito das desigualdades regionais e sociais, as reformas de 1979 e, principalmente, a de 1984 introduziram mudanças significativas. Cabe destacar o relativo aumento dos recursos do FEDER no orçamento da UE (que passou de 4,8% para 7% em 1983) e o surgimento de novas estratégias de distribuição dos recursos dos fundos estruturais (FSE, FEOGA-O e FEDER) a partir da adoção do princípio da coesão territorial. Com isso, a distribuição dos recursos passou a ocorrer por meio de uma nova metodologia de classificação do nível de desenvolvimento dos países e regiões, chamada de Nomenclatura de Unidades Territoriais para Estatísticas - NUTS<sup>16</sup>. Essa divisão regional considera um conjunto de indicadores econômicos e sociais para orientar o emprego dos fundos europeus, como PIB *per capita*, nível de desemprego, dentre outros (GÓMEZ, 2011; COLOMBO, 2019).

O Ato Único Europeu (AUE), de 1986, possibilitou importantes alterações institucionais nos fundamentos das políticas comunitárias. Além de ampliar as competências da CEE e introduzir as bases para criação do Mercado Comum e da União Econômica e Monetária, o ato reforçou a importância e prioridade da redução das disparidades e desequilíbrios regionais para a sustentabilidade de uma união comunitária (ABNER, 2009). Para tanto, a política regional passou a ser chamada de Política de Coesão Econômica e Social. Essa mudança também foi influenciada pelo alargamento ibérico da CEE, com a adesão da Espanha e de Portugal. Com níveis de renda abaixo da média dos países do bloco, a inserção destes dois países potencializou os desafios de integração econômica e contribuiu para a reformulação da política de desenvolvimento regional com priorização da coesão (ALVA, 2009; DIAS, 2017).

---

<sup>16</sup> Sigla oriunda da tradução da língua francesa *Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques*.

Neste contexto, a Política de Coesão Econômica e Social estabeleceu como objetivo a promoção de um desenvolvimento harmonioso das regiões do bloco, especialmente procurando “reduzir a diferença entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas” (CONSELHO EUROPEU, 1988, p. 9).

Enquanto instrumentos de atuação da Política de Coesão Econômica e Social, os fundos estruturais passaram por ajustes para contemplar o objetivo geral da coesão. Além de considerar fatores de elegibilidade regional (classificados por meio da NUTS), o regulamento da CEE nº 2052/88 definiu cinco objetivos prioritários que passaram a orientar as ações contempladas pelos fundos estruturais:

- 1) Promover o desenvolvimento de regiões consideradas atrasadas;
- 2) Auxiliar regiões afetadas pelo declínio da indústria, especialmente regiões fronteiriças ou parte de regiões (de zonas de emprego ou de aglomerações urbanas);
- 3) Reduzir os níveis de desemprego;
- 4) Promover a inserção profissional de jovens no mercado de trabalho;
- 5) Estimular a agricultura e o desenvolvimento das áreas rurais, procurando:
  - Acelerar a adaptação das estruturas agrícolas; e
  - Promover o desenvolvimento de zonas rurais vulneráveis.

Os fundos estruturais também passaram a considerar quatro princípios basilares para intervenção comunitária: i) concentração, com o estabelecimento de objetivos prioritários para apoiar projetos e programas de interesse europeu; ii) programação ou planejamento, com elaboração de programas plurianuais de desenvolvimento; iii) adicionalidade, assegurando dotação de recursos próprios pelos Estados-membros para as políticas regionais; e iv) parceria, com uma perspectiva de governança multinível para garantia do envolvimento de diversos atores no processo decisório e no alcance dos objetivos. Com novos arranjos de governança da política, estes quatro princípios continuam a orientar a aplicação dos recursos dos fundos estruturais (SILVA, 2000; ALVA, 2009; SEQUEIRA; DINIZ, 2010).

As reformas da política de coesão realizadas nos anos noventa (1993 e 1999) representaram um esforço de aperfeiçoamento e consolidação da política, centradas na eficácia e na descentralização de responsabilidades. O objetivo e prioridade da coesão econômica e social foram ratificados com o Tratado de



Maastricht, em 1992 (ou simplesmente Tratado da União Europeia). Dentre outras modificações, destaca-se o reconhecimento explícito do princípio da coesão territorial e a alteração na programação dos fundos estruturais (que passou de cinco para seis anos). Juntamente com o Mercado Comum e com a União Econômica e Monetária, a Política de Coesão Econômica e Social passou a constituir um dos principais pilares da Comunidade Europeia. Isso resultou em aumentos substanciais de recursos para ações estruturais, assim como na criação do Fundo de Coesão (FC), em 1993. Este fundo foi elaborado para cofinanciar projetos em regiões com maior disparidade de renda e com desafios significativos para o desenvolvimento regional. Para tanto, abrange países com Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* inferior a 90% da média da UE que, naquele momento, compreendia Irlanda, Grécia, Espanha e Portugal. Para estimular a convergência econômica e social, os investimentos concentram-se em área de infraestrutura, modernização de estruturas produtivas e meio ambiente (ALVA, 2009; CASTRO, 2018).

Não obstante, para apoiar a reestruturação e modernização do setor pesqueiro e da aquicultura, foi também criado o Instrumento Financeiro de Orientação para a Pesca (IFOP) – atualmente chamada de Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP). Além disso, com a adesão da Suécia e Finlândia, em 1995, incluiu-se um sexto objetivo prioritário dos Fundos Estruturais, destinado às regiões remotas e com baixa densidade demográfica – sobretudo as áreas com 8 hab./km<sup>2</sup> ou inferior (ALVA, 2009). O quadro 5 apresenta uma síntese dos objetivos prioritários, regiões elegíveis, principais medidas e instrumentos financeiros empregados na Política de Coesão Econômica e Social referentes a programação para o período de 1994 a 1999.

**Quadro 5 – Objetivos prioritários da Política de Coesão Econômica e Social (programação 1994-1999)**

Objetivo	Regiões elegíveis	Principais medidas	Fundos
1 - Promover o desenvolvimento de regiões consideradas atrasadas	PIB <i>per capita</i> inferior a 75% da média da UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimentos diretos na produção.</li> <li>- Infraestrutura para o desenvolvimento (transporte, telecomunicações e energia) e proteção do meio ambiente.</li> <li>- Apoio às pequenas e médias empresas (PME) em serviços diversos e em pesquisa e desenvolvimento.</li> <li>- Investimentos em infraestruturas para educação e saúde.</li> <li>- Formação profissional em áreas de ensino, pesquisa e administração.</li> <li>- Medidas para o desenvolvimento rural (adaptação de estruturas agrárias, turismo, patrimônio rural, dentre outras).</li> </ul>	FEDER FSE FEOGA-O IFOP
2 - Auxiliar regiões afetadas pelo declínio da indústria, especialmente regiões fronteiriças ou parte de regiões (de zonas de emprego ou de aglomerações urbanas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desemprego maior que a média comunitária.</li> <li>- Declínio no emprego industrial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimentos em novas atividades produtivas.</li> <li>- Infraestruturas para reabilitação de instalações industriais e proteção ao meio ambiente.</li> <li>- Apoio às PME em serviços diversos, pesquisa e desenvolvimento, formação profissional e aportes para fomento do emprego.</li> </ul>	FEDER FSE
3 - Reduzir os níveis de desemprego	Toda a Comunidade Europeia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subvenções temporárias ao emprego para inserção profissional de jovens e pessoas expostas ao desemprego de longa duração.</li> <li>- Melhorias das estruturas de formação e emprego.</li> <li>- Formação profissional (inicial e contínua).</li> <li>- Fomento a igualdade de oportunidades profissionais.</li> </ul>	FSE
4 - Promover a inserção profissional de jovens no mercado de trabalho	Toda a Comunidade Europeia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio a formação, adaptação e inserção de trabalhadores às mudanças industriais.</li> <li>- Assistência à adaptação dos sistemas de formação.</li> </ul>	FSE
5a - Acelerar a adaptação das estruturas agrícolas	Toda a Comunidade Europeia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subvenções à renda agrária e fomento a instalação de jovens agricultores e agrupamentos de produtores.</li> <li>- Investimentos para redução dos custos de produção, diversificação econômica, melhoria das condições de vida e trabalho.</li> <li>- Aportes para transformação e comercialização de produtos agrícolas e pesqueiros.</li> </ul>	FEOGA-O

5b - Promover o desenvolvimento de zonas rurais vulneráveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixo nível de desenvolvimento socioeconômico.</li> <li>- Alto percentual de emprego agrícola, baixo nível de renda agrária ou escassa densidade demográfica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investimentos em infraestrutura e proteção ao meio ambiente.</li> <li>- Apoio às PME em serviços diversos, pesquisa e desenvolvimento, formação e melhoria de condições territoriais para exploração agrícola.</li> </ul>	FEOGA-O FSE FEDER
6 - Estimular o desenvolvimento das regiões com densidade demográfica muito baixa	Regiões da Suécia e da Finlândia com baixa densidade demográfica (8 hab./km <sup>2</sup> ou menos)	Ações diversas no âmbito de atuação dos Fundos Estruturais	FEDER FSE FEOGA-O IFOP

Fonte: elaboração própria, a partir de Conselho Europeu (1988), Silva (2000) e Alva (2009).

Nota: O BEI e outros instrumentos financeiros passaram a cooperar no alcance dos objetivos prioritários.

Os ajustes introduzidos em 1999 foram concebidos para a programação do período de 2000 a 2006. Estes ajustes ocorreram no âmbito do Tratado de Amsterdã, de 1997 – que aperfeiçoou os tratados anteriores – e da publicação da *Agenda 2000* pela Comissão Europeia, com ações estratégicas para a política regional. As ações incluíram reforço nas dotações financeiras plurianuais com perspectiva de alargamento da UE (principalmente com instrumentos estruturais de pré-adesão para países candidatos) e estratégias para melhorar a eficácia dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão. O período de programação de 2000 a 2006 representou mais de 30% do orçamento da UE para a política de coesão. Além disso, cabe destacar as crescentes preocupações com o desemprego e o cenário de transição para adoção do euro enquanto moeda única (SILVA, 2000; FERRÃO, 2004; ALVA, 2009).

Com o regulamento da CEE nº 1260/99, reduziu-se para três os objetivos prioritários dos Fundos Estruturais (CONSELHO EUROPEU, 1999), conforme sistematizado no quadro 6.

### Quadro 6 – Objetivos prioritários da Política de Coesão Econômica e Social (programação 2000-2006)

Objetivo	Regiões elegíveis	Fundos
1 - Promover o desenvolvimento e ajuste estrutural de regiões subdesenvolvidas	PIB <i>per capita</i> inferior a 75% da média da UE	FEDER FSE FEOGA-O IFOP
2- Apoiar a reconversão econômica e social de áreas com dificuldades estruturais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas industriais (desemprego maior que a média comunitária; elevado emprego no setor ou declínio no emprego industrial).</li> <li>- Áreas rurais (densidade demográfica inferior a 100 hab./km<sup>2</sup> ou emprego agrícola maior que a média comunitária).</li> <li>- Áreas urbanas (taxa de desemprego acima da média da comunidade; altas taxas de pobreza e/ou criminalidade; problemas ambientais; e/ou reduzido nível educacional).</li> <li>- Áreas dependentes da pesca (em termos de emprego ou redução destes).</li> </ul>	FEDER FSE
3 - Apoiar a adaptação e modernização de políticas e sistemas de educação, treinamento e emprego	Todas as regiões não atendidas pelo objetivo 1	FSE

Fonte: elaboração própria, a partir de Silva (2000), Conselho Europeu (1999) e União Europeia (2007)  
Nota: O BEI e outros instrumentos financeiros passaram a cooperar no alcance dos objetivos prioritários.

A reforma da política de coesão para o período de programação de 2007 a 2013 ocorreu em um contexto de forte alargamento da União Europeia, com a inclusão de dez novos Estados-membros<sup>17</sup> em 2004 e com a perspectiva de uma sexta ampliação em 2007, com a adesão de Romênia e Bulgária. Com 27 Estados-membros, o mapa das disparidades regionais da UE foi ampliado. Isso implicou na destinação de recursos expressivos da política de coesão para os novos membros (MANZELLA; MENDEZ, 2009).

Por outro lado, cabe destacar que a reforma da política resultou em significativas mudanças influenciadas pela Estratégia de Lisboa<sup>18</sup>. As recomendações centram-se em áreas de conhecimento, inovação, competitividade e desenvolvimento sustentável – esta última acrescentada posteriormente. Neste contexto, três novos objetivos prioritários foram definidos para orientar o alcance da

<sup>17</sup> O alargamento da UE contou com a inclusão de Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca (SEQUEIRA; DINIZ, 2010).

<sup>18</sup> Esta agenda procurou estabelecer prioridades para tornar a economia europeia globalmente mais competitiva e dinâmica na primeira década dos anos 2000 (SEQUEIRA; DINIZ, 2010).

Política de Coesão Econômica e Social: i) convergência; ii) competitividade regional e do emprego; e iii) cooperação territorial europeia (SEQUEIRA; DINIZ, 2010). Estes objetivos são apresentados no quadro 7, juntamente com os respectivos fatores de elegibilidade regional e instrumentos financeiros utilizados.

**Quadro 7 – Objetivos prioritários da Política de Coesão Econômica e Social (programação 2007-2013)**

Objetivo	Regiões elegíveis	Fundos
1 - Convergência	PIB <i>per capita</i> inferior a 75% da média da UE	FEDER FSE Fundo de Coesão
2 - Competitividade regional e emprego	Todas as regiões não atendidas pelo objetivo 1 (e nem pelo apoio transitório de elegibilidade do objetivo 1)	FEDER FSE
3 - Cooperação territorial europeia	- Níveis fronteiriços (regiões do nível NUTS 3 situadas em fronteiras terrestres e marítimas). - Nível transnacional (treze zonas de cooperação). - Nível inter-regional (todas as regiões da UE).	FEDER

Fonte: elaboração própria, a partir do Conselho Europeu (2006) e União Europeia (2007).

Nota: A partir de 2007, o Fundo de Coesão foi incorporado na programação do objetivo de Convergência (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Por meio dos principais elementos da trajetória da política regional europeia, observa-se que tanto os objetivos da política quanto a estrutura organizacional passaram por alterações consideráveis ao longo do tempo. No âmbito institucional, cabe destaque ao protagonismo dos atores envolvidos nos processos decisórios da política regional. A esse respeito é importante ressaltar que inicialmente registrou-se uma tentativa de centralização das decisões na esfera da Comissão Europeia (enquanto instituição supranacional) e posteriormente – especialmente na programação para o período de 2007 a 2013 – uma restauração da autonomia de decisão dos atores nacionais. No objetivo da competitividade regional e emprego, os Estados-membros tiveram atribuições na definição de regiões elegíveis a partir de seus interesses internos. Essa mudança de orientação foi concretizada com o Tratado de Lisboa<sup>19</sup>, em 2007, que reformulou e aperfeiçoou os sistemas

<sup>19</sup> A partir do Tratado de Lisboa, acrescentou-se o adjetivo territorial à denominação da política regional. Embora a dimensão territorial tenha sido consagrada em 2009, uma primeira referência foi

institucionais de funcionamento da União Europeia. Nesse sentido, a partir de uma perspectiva de governança multinível, diversos atores (Parlamento, Comitê das Regiões, organizações civis e membros dos governos nacionais), passaram a intervir, ainda que em níveis distintos, na condução das políticas regionais (COLOMBO, 2020).

Em um novo período de reformas da política de coesão, a programação de 2014 a 2020 foi estruturada a partir da Estratégia Europa 2020<sup>20</sup>. Em um cenário de enfrentamento dos impactos decorrentes da crise financeira de 2008, esta agenda estabeleceu três objetivos de crescimento socioeconômico para os Estados-membros da UE, pretendendo ser: inteligente, sustentável e inclusivo (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

O crescimento inteligente procurou estimular o desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento e na inovação, especialmente por meio de melhores condições para a ciência, tecnologia e inovação. O crescimento sustentável introduziu fatores de eficiência de recursos, assim como a promoção de uma economia mais ecológica e competitiva – com iniciativas para redução de emissões de carbono, promoção de transportes sustentáveis e outras políticas com foco nas mudanças climáticas. Enquanto o crescimento inclusivo buscou elevar os níveis de emprego, combate a pobreza e a discriminação para assegurar uma coesão econômica, social e territorial (COMISSÃO EUROPEIA, 2016; FÉLIX, 2017).

Dentre as novidades da política de coesão para a programação de 2014 a 2020, destaca-se a introdução de uma estratégia de especialização inteligente, onde cada região deveria construir suas propostas e estratégias – considerando as vantagens competitivas e áreas prioritárias – para alocação e acesso aos recursos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimentos (FEEI)<sup>21</sup>. Para alcance dos objetivos da Estratégia Europa 2020, adotou-se um Quadro Estratégico Comum

---

observada com o Tratado de Amsterdã, de 1997. Cabe ainda destacar que outras denominações podem ser encontradas na literatura especializada, como: política regional, política de desenvolvimento regional, política estrutural ou política de coesão (CASTRO, 2018).

<sup>20</sup> Corresponde a estratégia de crescimento da União Europeia para o período de 2010 a 2020 (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

<sup>21</sup> Com essa designação, foram adotadas disposições comuns para melhorar a coordenação, execução e alcance dos resultados dos fundos que integram a política de coesão (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER; Fundo Social Europeu – FSE; e Fundo de Coesão – FC), a política agrícola comum (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural – FEADER) e a política comum das pescas (Fundo Europeu para Assuntos Marítimos e das Pescas – FEAMP) (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

(QEC) para promover uma maior integração, coordenação e complementaridade entre os fundos. Além disso, baseado em critérios da média do PIB *per capita* da UE, as regiões passaram a ser classificadas em três categorias: regiões menos desenvolvidas; regiões transitórias; e regiões mais desenvolvidas<sup>22</sup> (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014; CARBALLO-CRUZ, 2015; FÉLIX, 2017).

Em decorrência disso, os objetivos prioritários da política de coesão foram reestruturados, conforme sistematizado no quadro 8.

**Quadro 8 – Objetivos prioritários da Política de Coesão Econômica, Social e Territorial (programação 2014-2020)**

Objetivo	Regiões elegíveis	Fundos
1 - Investimento no crescimento e na criação de emprego	- Regiões menos desenvolvidas; - Regiões transitórias; - Regiões mais desenvolvidas.	FEDER FSE Fundo de Coesão
2 - Cooperação territorial europeia	- Níveis fronteiriços (regiões do nível NUTS 3 situadas em fronteiras terrestres e marítimas). - Nível transnacional (zonas de cooperação que abrange regiões do nível NUTS 2). - Nível inter-regional (todas as regiões da UE).	FEDER

Fonte: elaboração própria, a partir de Comissão Europeia (2015).

É importante também destacar que a saída do Reino Unido da União Europeia<sup>23</sup> – aprovada em 2020 e oficializada no início de 2021 – abrange um conjunto de implicações geopolíticas e econômicas para diferentes atores e grupos de interesse. O debate do processo de desintegração envolve desdobramentos tanto para o bloco e para as relações comerciais com outros países, quanto ao nível das políticas regionais. No âmbito econômico, as principais repercussões envolvem a produção, distribuição e consumo de bens e serviços relacionados à cadeia de

<sup>22</sup> As regiões menos desenvolvidas são as com PIB *per capita* inferior a 75% da média da UE; as regiões em transição compreendem regiões com PIB *per capita* entre 75% e 90%; e as regiões mais desenvolvidas são as que se encontram com PIB *per capita* superior a 90% da média da UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2015).

<sup>23</sup> Processo conhecido como *Brexit* (abreviatura das palavras *Britain Exit* – Saída da Grã-Bretanha), cujo referendo britânico de 2016, favorável à saída da UE, envolveu diversas negociações junto ao Conselho Europeu. Com aprovação da saída do Reino Unido, no final de janeiro de 2020, iniciou-se um período de transição com negociações para fechamento de um acordo comercial e de cooperação (GIRALDO; CASTRO; ANDRADE, 2020). O rompimento oficial ocorreu em 1º de janeiro de 2021.

suprimentos, processos aduaneiros, propriedade intelectual e industrial, migração, trabalho, seguridade social, política monetária e fiscal, dentre outros setores econômicos e variáveis macroeconômicas. Já em termos de geopolítica, as implicações das interações e dinâmicas sobre o domínio político do espaço estão associadas a aspectos sociais, políticos e culturais, assim como em políticas de segurança e defesa, relações internacionais e outras configurações institucionais (GIRALDO; COSTA; ANDRADE, 2020).

A respeito da trajetória da política de desenvolvimento regional da União Europeia, diversas ideias implícitas estão presentes no objetivo da coesão. Neste enfoque, as desigualdades econômicas, sociais e territoriais: i) dificultam o alcance de um determinado modelo de sociedade (includente, equilibrada e coesa); ii) devem-se a múltiplos fatores históricos e estruturais (como infraestrutura, recursos naturais e capital produtivo, humano, social e institucional); e iii) indicam para a necessidade de intervenção pública e coordenada com os diversos níveis governamentais (MOYANO-ESTRADA; ORTEGA, 2014).

Feitas essas considerações, a próxima seção apresenta uma discussão sobre as políticas regionais no Brasil, com ênfase para as desigualdades regionais no processo de desenvolvimento, as motivações para implementação de políticas de desenvolvimento regional e a trajetória das políticas regionais adotadas – explícitas e implícitas com reflexos regionais.

## 4.2 DESIGUALDADES E POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL

As desigualdades regionais brasileiras têm sido tema amplamente discutido desde meados do século XX. Este debate e a tomada de consciência política das problemáticas regionais estão associados tanto ao agravamento das condições socioeconômicas do período pós Segunda Guerra Mundial quanto à compreensão teórica e empírica das condições de dependência e de subdesenvolvimento dos



países latino-americanos – com contribuições seminais realizadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)<sup>24</sup>.

Na maioria dos países industrializados foi a recessão econômica provocada pela crise de 1929 que evidenciou o problema das desigualdades regionais. A criação e implementação de políticas regionais explícitas em diferentes países<sup>25</sup> e de reordenamento territorial estão, portanto, atreladas a “tomada de consciência dessas desigualdades e a mudança na concepção do papel do Estado, com a revolução keynesiana e o avanço das técnicas e práticas de planejamento [...]” (DINIZ, 2020, p. 306).

No âmbito interno, o interesse pelas disparidades inter-regionais também está relacionado ao processo de transição de uma economia agrário-exportadora para uma economia de base urbano-industrial que, em última instância, estimulou a concentração de estruturas produtivas industriais mais dinâmicas nas regiões Sul e, sobretudo, na região Sudeste do país (DINIZ, 2001; 2009; CANO, 2012).

Entretanto, as marcas históricas e estruturais das disparidades regionais brasileiras remontam para preocupações presentes desde o século XIX, associados principalmente a iniciativas de combate aos efeitos das secas periódicas da região Nordeste e aos seus baixos indicadores econômicos e sociais (DINIZ, 2009). Soma-se também a isso, a baixa densidade demográfica das regiões Centro-Oeste e Norte e questões referentes à geopolítica da Amazônia que demandavam a necessidade de ações para integração do território nacional. Trata-se, portanto, de processos de desenvolvimento desigual que envolve nuances específicas, as quais podem ser observadas por diferentes dimensões – econômica, social e política (BRANDÃO, 2019).

---

<sup>24</sup> A Cepal foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU), visando promover o desenvolvimento econômico e social da região (FURTADO, 2013).

<sup>25</sup> Como exemplos de políticas regionais implementadas ao redor do mundo no período pós-guerras, pode-se mencionar: i) Estados Unidos: com a criação do *Tennessee Valley Authority* (TVA) no programa de recuperação econômica *New Deal*, em 1933. Dentre outros objetivos, o TVA procurou promover o desenvolvimento por meio de construção de usinas hidroelétricas, obras para conter períodos de cheias, estímulo ao desenvolvimento da navegação e transporte rodoviário, crescimento e modernização da indústria e da agricultura (DINIZ, 2020); ii) Itália: com a criação da *Cassa del Mezzogiorno* (em 1950), visando industrializar o sul da Itália por meio da introdução de incentivos fiscais para formação de capital e da produção. Este tipo de política foi, posteriormente, assimilada nas políticas regionais brasileiras como meio para industrialização do Nordeste (GALVÃO, 2016); e iii) França: com políticas de desconcentração produtiva e de reordenamento do território visando conter problemas de concentração territorial em Paris (DINIZ, 2020).

Nesta perspectiva, a chamada “questão regional” remete ao reconhecimento e necessidade de atuação estatal sobre as disparidades econômicas, sociais e estruturais das regiões brasileiras, especialmente das menos desenvolvidas. Em outra perspectiva, corresponde a um problema de unidade nacional que pode ser compreendida pela divisão regional do trabalho (OLIVEIRA, 1993).

Com base neste contexto, a próxima seção apresenta uma discussão sobre a trajetória das principais políticas de desenvolvimento regional, com destaque para as iniciativas voltadas para a região Nordeste.

#### 4.2.1 Trajetória das políticas de desenvolvimento regional no Brasil

Ao pensar em políticas de desenvolvimento regional no Brasil, atenção significativa sempre recaiu para a região Nordeste – especialmente pelas consequências sociais das secas na região. As primeiras experiências de atuação nesta região foram estruturadas a partir de um diagnóstico de problemas vinculados estritamente às secas. Para tanto, a “solução hidráulica” foi a estratégia utilizada para superar o atraso econômico do Nordeste. Esta política dominou o campo de intervenção governamental, entre o início e meados do século XX<sup>26</sup>, com ações voltadas para a construção de açudes. As ações para conter os déficits hídricos foram estruturadas e ganharam expressividade a partir da criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), em 1909 – com nomenclatura alterada para Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1919, e posteriormente substituída pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), em 1945 (GUMIERO, 2014; PORTUGAL, 2018).

---

<sup>26</sup> É importante ressaltar que algumas iniciativas sobre a problemática regional brasileira foram realizadas no século XIX, sendo também motivadas pelas secas. Exemplo disso deu-se com a criação da Comissão Imperial, em 1877, responsável por analisar a situação e sugerir algumas ações – como a necessidade de desenvolvimento dos transportes, construção de barragens e a transposição do Rio São Francisco. Dada a limitação de implementação destas ações, observou-se um aprofundamento das desigualdades sociais da região Nordeste, cujo tema passou a ser discutido e incorporado em agendas governamentais posteriores – com diferentes níveis de priorização ao longo dos anos (DINIZ, 2020).

Em certa medida, estas políticas agravaram os problemas econômicos e sociais da região, assim como reforçaram o poder de oligarquias latifundiárias locais. Isso decorreu da utilização dos açudes para a atividade pecuária que, por conseguinte, estabeleceu uma inserção e acesso subordinados da população aos recursos hídricos. Nesse sentido, os esforços federais não foram satisfatórios na resolução dos problemas de desigualdades da região Nordeste, devido tanto ao caráter das políticas hidráulicas e assistencialistas quanto em razão da preponderância das oligarquias estabelecidas (GUMIERO, 2014).

Após as instabilidades políticas e econômicas do período entre e pós-guerras mundiais, o desenvolvimento econômico foi inserido na agenda de políticas de governos e instituições ao redor do mundo (DINIZ, 2001). O início da década de 1950 representou uma importante guinada para as políticas de desenvolvimento regional, decorrente da incorporação de novas formas de atuação do Estado na economia. Isso ocorreu a partir da influência e da difusão da teoria keynesiana em países ocidentais. Dentre outros aspectos, esta perspectiva teórica passou a atribuir importância significativa ao Estado por meio da incorporação de práticas de planejamento do desenvolvimento e do crescimento econômico de setores estratégicos nacionais. Neste contexto, observou-se uma inflexão desenvolvimentista, principalmente com o desencadeamento do processo de industrialização por substituição de importações e com a elaboração de programas de desenvolvimento regional (NASSER, 2000).

Os problemas referentes ao desenvolvimento desigual de regiões no interior dos países configuram-se como processos presentes em diferentes lugares. A observação destes contextos levou a assimilação de experiências internacionais, especialmente para formulação de políticas, programas ou criação de instituições. No Brasil, as experiências iniciais de políticas e instituições para o desenvolvimento regional foram inspiradas em países europeus. Contudo, as primeiras práticas de planejamento regional também foram formuladas a partir da influência teórica e empírica da Cepal sobre o processo de conscientização das condições de subdesenvolvimento e da estagnação das regiões no interior dos países latino-americanos, assim como de pressões políticas e sociais internas<sup>27</sup> por alternativas

---

<sup>27</sup> Como exemplo de pressões internas, destacam-se as reivindicações por direito dos trabalhadores rurais e por melhores condições sociais, sendo mobilizadas pelas Ligas Camponesas com o apoio

de atuação estatal na região Nordeste. É neste contexto que foi criado o Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1956, cuja formulação de estratégias para a questão regional foi conduzida por Celso Furtado. Diferentemente das intervenções centradas em políticas hidráulicas, o GTDN foi constituído com a finalidade de realizar estudos e pesquisas para elaboração de um plano de desenvolvimento para atuação na região (CARVALHO, 2014; GUMEIRO, 2014).

Como resultado dos estudos realizados pelo GTDN, em 1959 foi lançado o relatório “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste”. Este relatório transcendeu o diagnóstico de questões climáticas e de obras hídricas do DNOCS para a necessidade de uma agenda de industrialização de base, com a expansão de investimentos setoriais. Além de orientar a adoção de políticas regionais, este relatório também serviu de base para a institucionalização das ações propostas pelo GTDN por meio da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)<sup>28</sup>. Assim como as características extraordinárias da *Cassa per il Mezzogiorno*<sup>29</sup> na Itália, a Sudene foi concebida enquanto autarquia subordinada a Presidência da República. Dentre suas finalidades, destacam-se o planejamento de ações, execução e supervisão de projetos específicos, assim como a coordenação de investimentos para promoção do desenvolvimento da região. Para tanto, sua estrutura organizacional contava tanto com uma secretaria executiva formada por técnicos e burocratas quanto com um conselho deliberativo formado pelo superintendente, representantes dos ministérios e dos governadores da área de

---

da Igreja Católica. Essas pressões sociais, intensificadas a partir da segunda metade da década de 1950, ocorreram em um contexto de agravamento das disparidades regionais e de concentração industrial na região Sudeste, do interesse nas discussões sobre subdesenvolvimento e dos efeitos das secas da época sobre a região Nordeste (GUMEIRO, 2014).

<sup>28</sup> É importante destacar que enquanto a criação da Sudene era deliberada pelo Congresso Nacional, o governo de Juscelino Kubitschek lançou a chamada “Operação Nordeste” com projetos para reestruturação da economia da região e transformou o GTDN em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), órgão que antecedeu a Sudene (CARVALHO, 2014; GUMEIRO, 2014).

<sup>29</sup> A estrutura organizacional da *Cassa per il Mezzogiorno*, criada em 1950, na região sul da Itália, corresponde a inspiração para concepção da Sudene, criada em 1959. Embora com contextos socioeconômicos distintos, tanto o sul da Itália (também conhecida como a região do *Mezzogiorno*) quanto a região Nordeste do Brasil apresentam similaridades a respeito das marcas históricas e estruturais do subdesenvolvimento (GALVÃO, 2016). A *Cassa per il Mezzogiorno* foi concebida enquanto entidade jurídica autônoma com objetivo de desenvolver a região sul da Itália. Neste sentido, correspondia a um organismo do Estado com autonomia administrativa e financeira. É importante destacar que a principal modalidade de atuação da instituição ocorreu por meio da concessão de incentivos fiscais e financeiros para fomento da industrialização da região do *Mezzogiorno*, com orçamentos previstos nos planos plurianuais e liberados bianualmente por leis específicas. As concessões de crédito estiveram voltadas para a promoção e atração de empreendimentos para a região sul do país (CARVALHO, 2014).

atuação da Sudene (CARVALHO, 2014; GUMEIRO, 2014; PORTUGAL; SILVA, 2020).

Esse novo arranjo institucional passou a atuar sobre os problemas da região Nordeste com maior autonomia e por meio de instrumentos e planos de ações – procurando romper com as estruturas que beneficiavam as oligarquias locais<sup>30</sup>. De forma geral, os instrumentos de política regional explícita destinam-se para atração de empreendimentos produtivos para a região, por meio de isenção fiscal e financeira. As primeiras ações da superintendência foram estruturadas em quatro etapas do chamado Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, para o período de 1961 a 1973. Dentre outros aspectos, estes planos procuraram orientar os investimentos públicos e privados na região (CARVALHO, 2014; GUMEIRO, 2014).

As três primeiras etapas dos Planos Diretores contaram com duração trienal, enquanto a última etapa foi estruturada com previsão quinquenal, conforme sistematizados no quadro 9.

#### **Quadro 9 – Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste**

<b>Planos</b>	<b>Período</b>	<b>Principais estratégias de ação</b>
I Plano Diretor	1961-1963	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reestruturação da economia rural, com aproveitamento racional dos recursos de terras, irrigação e estratégias de resistência aos efeitos das secas.</li> <li>- Investimentos para implantação de indústrias de base e consolidação do parque manufatureiro na região.</li> <li>- Modernização de indústrias tradicionais locais.</li> <li>- Desenvolvimento de infraestrutura, por meio de investimentos em setores de transporte, energia e saneamento.</li> </ul>

<sup>30</sup> A esse respeito, cabe destacar que os entraves e prolongadas discussões para aprovação tanto da Sudene quanto do primeiro Plano Diretor pelo Congresso Nacional decorreram, principalmente, de posicionamentos contrários de parlamentares da região Nordeste. Estes representavam interesses da elite da região que, por conseguinte, identificavam as práticas de planejamento federal e a institucionalização da superintendência como ameaças ao poder das oligarquias locais. O fator decisivo para a aprovação das propostas foi o apoio da burguesia industrial de outras regiões, que vislumbravam novas oportunidades de investimentos no Nordeste por meio do desenho das novas estratégias de intervenção estatal (CARVALHO, 2014).

II Plano Diretor	1963-1965	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificação progressiva da estrutura agrária, com aproveitamento racional de terras úmidas, diversificação da produção de alimentos, redução da importância relativa das grandes plantações de cana.</li> <li>- Estratégias de resistências aos efeitos das secas e aumento da produtividade da zona semiárida.</li> <li>- Criação de infraestrutura de serviços de transporte e energia elétrica.</li> <li>- Estímulos à iniciativa privada por meio de financiamentos, incentivos fiscais e assistência técnica.</li> </ul>
III Plano Diretor	1966-1968	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da renda <i>per capita</i> da região.</li> <li>- Promoção da integração espacial e setorial da economia da região Nordeste à economia brasileira.</li> <li>- Criação de oportunidades de emprego e modificação de sua estrutura em direção aos setores secundário e terciário da economia.</li> <li>- Estímulos para elevação da produção primária, por meio da ampliação da oferta <i>per capita</i> de alimentos, consumo de produtos industriais e oferta de matérias-primas.</li> </ul>
IV Plano Diretor	1969-1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução das disparidades inter-regionais por meio do estímulo ao crescimento econômico da região.</li> <li>- Melhoria das condições de vida da população, especialmente às de baixa renda, por meio de programas sociais e de emprego.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir de Carvalho (2014).

De forma geral, as quatro etapas dos Planos Diretores representaram avanços significativos em termos de discussão, análise e proposição de ações para atuação na região. Contudo, a primeira etapa do Plano Diretor foi elaborada de forma mais completa quanto ao conteúdo e a forma. As principais estratégias do primeiro Plano Diretor concentraram-se em investimentos para estímulo a industrialização, infraestrutura e estratégias de resistência aos efeitos das secas. O atraso na aprovação da primeira etapa do Plano Diretor pelo Congresso Nacional resultou em uma execução parcial de suas ações, cujas diretrizes foram incorporadas, em grande medida, na segunda etapa do Plano Diretor. É importante destacar que nesta segunda etapa ocorreu a institucionalização do sistema de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional, cujos instrumentos foram bastante difundidos e ainda empregados em políticas recentes. No terceiro Plano Diretor a atenção recaiu para os recursos humanos da região e para ações de estímulo à renda e ao emprego. Enquanto o quarto Plano Diretor foi elaborado em um contexto de significativas mudanças institucionais. Como exemplo, pode-se destacar: i) perda de características excepcionais da Sudene, que passou a ser subordinada ao então criado Ministério do Interior; e ii) vinculação de planos

regionais a diretrizes do planejamento nacional, com a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (CARVALHO, 2004).

A partir de mudanças ocorridas na sistemática do planejamento em escala nacional, o IV Plano Diretor foi substituído pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDN), para o período de 1972 a 1974, que passou a ser integrado ao I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND I). Para tanto, muitos dos elementos priorizados em escala nacional foram incorporados para a escala regional, a exemplo de ações de estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico. Posteriormente, a Sudene elaborou o Programa de Ação do Governo para o Nordeste (PAGN) enquanto detalhamento estratégico presente no Plano Nacional de Desenvolvimento II (PND II), para o período de 1975 a 1979 (CARVALHO, 2014).

O quadro 10 apresenta uma sistematização das principais estratégias de ação do PDN e do PAGN.

**Quadro 10 – Políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste (1972-1979)**

Planos	Período	Principais estratégias de ação
PDN	1972-1974	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação de investimentos industriais para criação de um centro autônomo de produção manufatureira.</li> <li>- Estímulo às atividades de desenvolvimento científico e tecnológico.</li> <li>- Reestruturação da economia agrícola.</li> <li>- Intensificação da utilização de recursos naturais.</li> </ul>
PAGN	1975-1979	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reorganização da economia agrícola, com destaque para programas de reforma da estrutura agrária.</li> <li>- Implantação de indústrias de base com vantagens locacionais.</li> <li>- Melhor aproveitamento dos recursos naturais.</li> <li>- Descentralização do processo de desenvolvimento com ampliação do mercado interno.</li> </ul>

Fonte: elaboração própria a partir de Carvalho (2014).

Ao longo dos anos, observa-se a repetição de algumas estratégias de ação nos planos e programas regionais referidos (Planos Diretores, PDN e PAGN). Dentre outros aspectos, isso decorreu tanto do caráter de longo prazo das ações quanto por limitações das programações orçamentárias (CARVALHO, 2014).

É importante também destacar que as iniciativas voltadas para a redução das desigualdades regionais brasileiras perpassam por um conjunto de políticas

setoriais e regionais que atuaram de forma simultânea (DINIZ, 2001), podendo-se destacar:

- i) a construção e transferência da capital federal para Brasília, em 1960, assim como seus desdobramentos em termos de integração econômica das regiões brasileiras – por meio da estruturação de um sistema de transportes rodoviários e da expansão da fronteira agrícola do Centro-Oeste;
- ii) elaboração de planos de desenvolvimento regional alinhados às estratégias de industrialização e desenvolvimento do país, assim como a criação de um sistema de incentivos fiscais voltados para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, criação das superintendências de desenvolvimento (Sudene, Sudam e Sudeco)<sup>31</sup> e de fundos regionais (FNE, FNO e FCO)<sup>32</sup> com a Constituição Federal de 1988;
- iii) políticas setoriais nacionais com efeitos significativos nas dinâmicas regionais, como os investimentos em infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações, dentre outros; e
- iv) os investimentos produtivos por meio de empresas estatais, intensificados especialmente com o Plano de Metas na segunda metade da década de 1950 e dos investimentos do Plano Nacional de Desenvolvimento II (PND II), entre a década de 1970 e meados da década de 1980.

É importante destacar que a questão regional esteve presente em agendas governamentais ao longo dos anos, com foco de ações centradas em três perspectivas ao se observar as constituições brasileiras: a) soluções hidráulicas (Constituição de 1934); b) soluções hidráulicas e valorização/ocupação da Amazônia (Constituição de 1946); e c) integração e expansão produtiva de regiões menos desenvolvidas (Constituição de 1988). Estes três momentos trouxeram a necessidade de financiamento federal para a lógica da política regional brasileira a

---

<sup>31</sup> Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

<sup>32</sup> Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO).



partir de diagnósticos de cada momento da história que foram alternados a períodos de omissão da temática nas Constituições de 1937 e 1967 (MACEDO, 2014).

Por meio do quadro 11 é possível observar uma sistematização da abordagem da política regional a partir das Constituições brasileiras.

**Quadro 11 – A questão regional nas constituições brasileiras**

Constituição Federal	Artigo(s)	Questão regional	Ação regional	Recursos previstos
1891	-	Ausente	Ausente	Ausente
1934	177	Solução hidráulica	Defesa contra os efeitos da seca	4% da receita tributária da União para financiamento de um plano sistemático e permanente de defesa e assistência contra as secas
1937	-	Ausente	Ausente	Ausente
1946	198; 199	Solução hidráulica e valorização e ocupação da Amazônia	Defesa contra os efeitos da seca e valorização e ocupação da Amazônia	3% da renda tributária da União para aplicação no Nordeste e mesmo valor para aplicação na Amazônia
1967	-	Ausente	Ausente	Ausente
1988	159	Integração econômica e expansão produtiva das regiões “atrasadas”	Ampliar a base econômica das regiões “atrasadas”, atraindo capital produtivo	3% do total arrecadado do IR e do IPI para aplicação no setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

Fonte: adaptado de Macedo (2014, p. 28).

Notas: IR – Imposto de Renda; IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.

Com a crise da dívida externa, o descontrole inflacionário e a difusão de ideias e políticas neoclássicas, durante as décadas de 1980 e 1990, as políticas regionais explícitas passaram por um significativo enfraquecimento. Este período também é marcado pelo declínio e substituição das superintendências regionais por agências de desenvolvimento<sup>33</sup>, cujas atribuições apresentaram-se mais limitadas. Dada esta conjuntura e a baixa capacidade de intervenção governamental em políticas de desenvolvimento, as unidades da federação intensificaram a chamada

<sup>33</sup> A Sudeco foi extinta em 1990. Por outro lado, a Sudene e a Sudam foram extintas e substituídas, em 2001, pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), respectivamente. Dentre outros aspectos, este enfraquecimento institucional decorreu de desvios de finalidade e de denúncias de corrupção.

guerra fiscal. Em outros termos, refere-se às disputas estabelecidas para atração de empreendimentos por meio de melhores condições de incentivos fiscais, financeiros, salariais, fundiários, dentre outros. Este foi um período de baixo crescimento econômico e de expressiva reconcentração espacial da riqueza e da renda, com reflexos no agravamento dos desequilíbrios inter e intrarregionais (ALVES; ROCHA NETO, 2014; BRANDÃO, 2015; MONTEIRO NETO *et al.*, 2017).

Embora presente em discussões acadêmicas, o debate sobre o desenvolvimento regional foi retomado e inserido na agenda governamental no início dos anos 2000. As preocupações, em âmbito federal, com as disparidades regionais no Brasil ficaram explícitas com o anúncio da recriação das superintendências de desenvolvimento regional (Sudam, Sudene e Sudeco) e com as discussões para elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional I (PNDR I). Embora essas discussões tenham iniciado em 2003, a institucionalização da PNDR I e a recriação das superintendências ocorrem em 2007 – a exceção da Sudeco que foi recriada em 2009. A respeito da PNDR, a mesma foi estruturada com foco na redução das desigualdades regionais e na promoção das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras (ALVES; ROCHA NETO, 2014; MONTEIRO NETO *et al.*, 2017).

Ao considerar uma abordagem de atuação em múltiplas escalas (nacional, macrorregional, sub-regional e intraurbana), a PNDR se inspirou nas experiências de políticas regionais da União Europeia – especialmente no que se refere a aspectos de arranjo institucional. A PNDR também adotou princípios de transescalaridade territorial, multidimensionalidade, transversalidade e solidariedade regional, ampliando sua área de abrangência a partir de uma tipologia regional formada por regiões de alta renda, dinâmica, baixa renda e estagnada – conforme combinação de variáveis de rendimento domiciliar médio e PIB (ALVES; ROCHA NETO, 2014).

Por fim, cabe destacar que a identificação de fragilidades de governança e de mobilização de recursos levou ao enfraquecimento da primeira fase da PNDR e, conseqüentemente, a um amplo debate, entre os anos de 2012 e 2013, para elaboração da segunda fase desta política. Dentre outros fatores, as dificuldades para alcance dos objetivos da PNDR estão relacionadas à limitação dos instrumentos financeiros empregados. A não aprovação da proposta do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) restringiu a atuação da política à coordenação e orientação de fundos e incentivos fiscais criados antes da PNDR –

cujos sentidos dos desembolsos dos fundos para o setor privado seguem lógicas, muitas vezes, distintas dos amplos objetivos delineados pela PNDR (ALVES; ROCHA NETO, 2014; MONTEIRO NETO *et al.*, 2017; COÊLHO, 2017). Os instrumentos fiscais e financeiros referidos correspondem aos fundos constitucionais de desenvolvimento (FNE, FNO e FCO), fundos de desenvolvimento (FDNE, FDA e FDCO) e alguns incentivos fiscais.

#### 4.3 LÓGICAS E DISTINÇÕES NAS POLÍTICAS REGIONAIS DA UE E DO BRASIL

A partir da discussão realizada sobre o caso europeu, observa-se também que as políticas de desenvolvimento regional foram impulsionadas, inicialmente, pelo debate sobre os impactos espaciais do processo europeu de integração. As assimetrias acentuadas com este processo levaram a adoção de mecanismos compensatórios direcionados, principalmente, para os países e regiões menos desenvolvidas. Neste contexto, a disposição dos Fundos Estruturais e de Coesão pode ser compreendida tanto pelo próprio transbordamento (*spillover*) do andamento da integração econômica e do alargamento da União Europeia quanto por motivações políticas compensatórias para aprovação de medidas e acordos para avanço deste processo<sup>34</sup> (CASTRO, 2018).

Não obstante, ao longo dos anos de programação, a política regional passou por reformas que reforçaram a necessidade de redução das disparidades econômicas, sociais e territoriais para alcance de uma coesão. A continuidade destas intervenções desenvolvimentistas decorreu de limitações das iniciativas neoliberais voltadas à resolução de problemas sociais desta natureza. Estas duas perspectivas (neoliberal e desenvolvimentista) coexistiram por meio do objetivo de crescimento econômico, procurando associar elevação de bem-estar com potencial de consumo – decorrente da expansão do mercado comunitário. Em outros termos, ao passo que a pressão pela “liberalização econômica voltava-se para o mercado, a

---

<sup>34</sup> Este é o caso, por exemplo, do estabelecimento do Fundo de Coesão. Ao direcionar-se para os países e regiões mais pobres, a implementação deste fundo esteve relacionada à consecução da União Econômica e Monetária (CASTRO, 2018).

política de coesão procurava aproximar a UE da sociedade por meio do aperfeiçoamento dos mecanismos de governança multinível” (CASTRO, 2018, p. 249).

A experiência da União Europeia com políticas de desenvolvimento regional influenciou significativamente o debate e a formulação de políticas de desenvolvimento regional no Brasil. A observação do caso italiano é ainda mais expressiva em termos de contribuição para a compreensão dos desequilíbrios regionais comparados. As políticas de intervenção extraordinária (por meio da implementação de incentivos fiscais) e a criação da *Cassa per il Mezzogiorno* serviram de referência para o desenho de políticas regionais e instituições adotadas pelo Brasil, situação pela qual se pode caracterizar como mecanismos de isomorfismo institucional mimético. Contudo, as semelhanças com iniciativas europeias vão além deste arranjo institucional – especialmente pelas particularidades das desigualdades sociais e regionais brasileiras.

Contudo, similaridades significativas são observadas no caso do Brasil, especialmente no que se refere a estratégia das políticas regionais adotadas, com foco na criação de incentivos fiscais e financeiros para fomento da industrialização regional, cuja concessão de créditos visaram a promoção e atração de empreendimentos.

#### 4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Neste capítulo procurou-se apresentar uma discussão sobre as desigualdades regionais e as políticas de desenvolvimento, buscando destacar o papel estratégico do Estado no planejamento e na condução destas políticas tanto em experiências internacionais quanto nacionais.

A esse respeito, a experiência com políticas regionais da União Europeia tem influenciado, significativamente, o debate e a construção de políticas regionais em diversos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Para compreender esta influência, analisou-se a trajetória das políticas regionais adotadas no âmbito da União Europeia.

No que concerne às desigualdades regionais no processo de desenvolvimento brasileiro, destaca-se que a formação do GTDN e a posterior criação da Sudene marcam uma importante fase de inflexão para o planejamento do desenvolvimento regional. A partir de estudos e pesquisas sobre a realidade da região Nordeste, o diagnóstico de problemas centrados estritamente às secas transcendeu para a compreensão da necessidade de construção de uma agenda de industrialização de base e da expansão de investimentos setoriais. Isso orientou a elaboração de diversos planos de desenvolvimento regional – em geral, alinhados as estratégias de industrialização e desenvolvimento do país –, assim como levou a criação de um conjunto de instrumentos fiscais e financeiros que têm sido utilizados em políticas recentes.

## 5 FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE EM UM CONTEXTO DE MUDANÇAS DA DINÂMICA INDUSTRIAL

Este capítulo apresenta uma discussão sobre o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) que, ao longo dos últimos anos, se configurou como um dos principais instrumentos financeiros de ação governamental para enfrentamento das desigualdades regionais no Nordeste. Por mais de trinta anos a política regional brasileira tem dado centralidade ao fomento de setores produtivos e industriais por meio de expressivas operações de crédito subsidiados de fundos públicos. Nesta perspectiva, procura-se estabelecer uma análise do FNE em um contexto de transformações da indústria.

Para tanto, a primeira seção concentra-se em uma discussão sobre aspectos legais, orçamentários e de abrangência do FNE, procurando destacar os principais mecanismos de *input* e *output* dos fundos constitucionais – composição e distribuição dos recursos, beneficiários, setores e tipos de financiamento alvo. Na segunda seção, a discussão volta-se para a estrutura de governança envolvida no processo de condução e execução do fundo. Essa discussão possibilita a identificação dos principais elementos da Teoria da Mudança, com ênfase para a identificação dos resultados esperados, estratégia de intervenção e pressupostos envolvidos na formulação da política.

Enquanto na terceira seção realiza-se uma análise das aplicações dos recursos do FNE, procurando observar o comportamento espacial e setorial das operações de crédito do fundo ao longo dos últimos anos. Na quarta seção, a discussão volta-se para aspectos do processo de desindustrialização e desafios para o financiamento do desenvolvimento regional. Para tanto, procura-se destacar a perda de participação da indústria na composição do produto nacional e regional, o enfraquecimento da indústria nas políticas regionais, a centralidade do financiamento para o capital privado, dentre outros aspectos.

Por fim, a quinta seção apresenta as considerações parciais deste capítulo.

## 5.1 FORMULAÇÃO DO FNE: ASPECTOS LEGAIS, ORÇAMENTÁRIOS E ABRANGÊNCIA

Diferentes iniciativas e políticas foram empreendidas visando a resolução das persistentes desigualdades regionais brasileiras, cujo entendimento residia, dentre outros fatores, em um problema macrorregional hídrico do Nordeste brasileiro. A criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, configuraram-se como importantes avanços institucionais para fomento do desenvolvimento regional (MONTEIRO NETO; MACEDO, SILVA, 2022). Mas foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que se estabeleceu um importante marco nas políticas regionais, especialmente ao instituir a necessidade de fontes de fomento estáveis para o desenvolvimento das regiões com baixos indicadores socioeconômicos (MACEDO, 2014; 2017).

Neste contexto, foram criados os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO), regulamentados pela Lei nº 7.827/89<sup>35</sup>. Em conformidade com os planos regionais de desenvolvimento, estes fundos garantem recursos para investimentos nas áreas de atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (OLIVEIRA; LI, 2018).

A respeito do FNE, sua área de atuação compreende todos os Estados da região Nordeste e alguns municípios ao norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, totalizando 2.074 municípios conforme atualização realizada pela Lei Complementar nº 185/2021 (BRASIL, 2021).

É importante ressaltar que o território sob influência das ações da Sudene e dos incentivos do FNE engloba a região do semiárido brasileiro, também conhecido como polígono das secas. Esta área envolve um conjunto de 1.262 municípios que apresentam significativos déficits hídricos e baixas precipitações pluviométricas. Como reflexo dessas condições climáticas, diversas ações governamentais específicas têm sido direcionadas para enfrentamento de períodos prolongados de

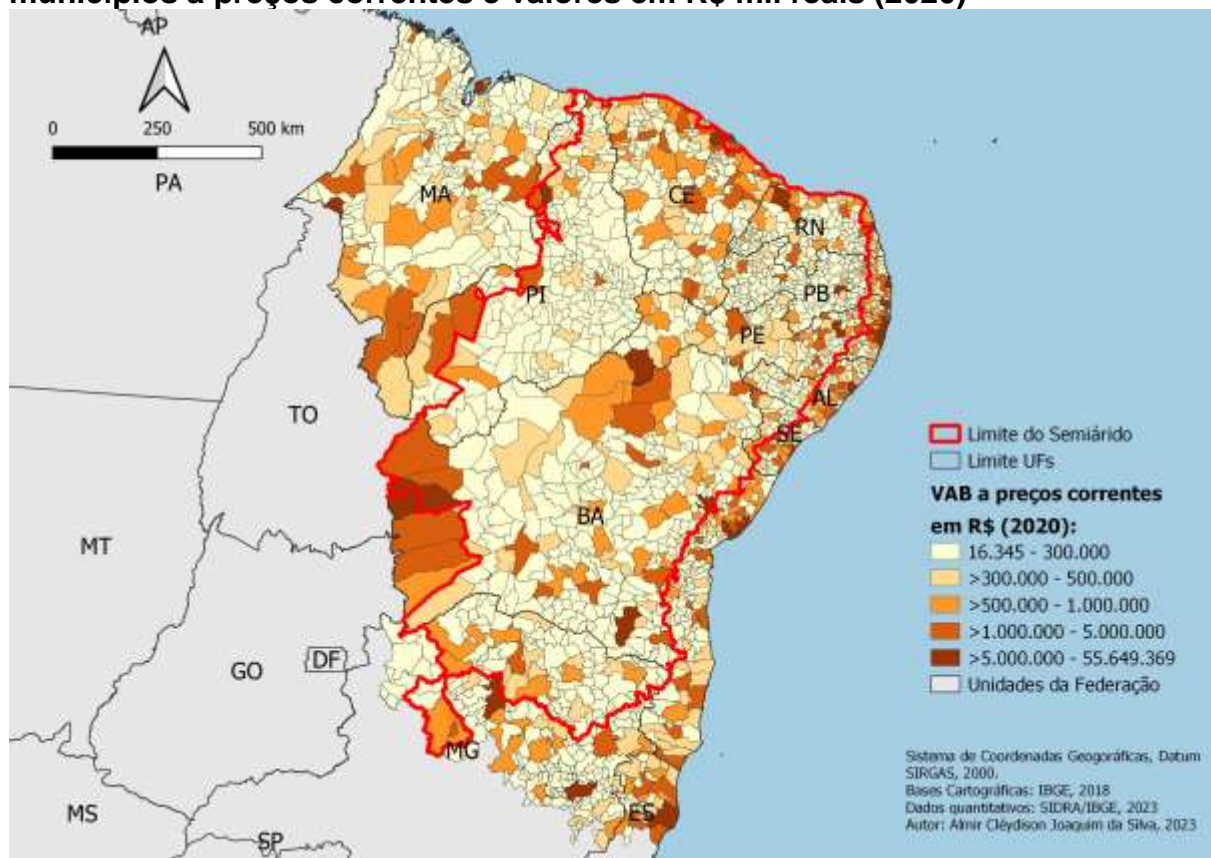
---

<sup>35</sup> Os Fundos Constitucionais de Financiamento foram instituídos pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, em consonância com o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1989).

seca – como é o caso da Transposição do Rio São Francisco (BRASIL, 1989; IBGE, 2023; SUDENE, 2023).

A figura 4 apresenta a área de atuação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o valor adicionado bruto (VAB) dos municípios em 2020, com destaque para a região do semiárido brasileiro. Por meio do VAB é possível observar a contribuição das atividades econômicas na composição do produto final, com predominância de 75,8% (1.572) dos municípios com menor VAB.

**Figura 4 – Área de atuação do FNE e Valor Adicionado Bruto (VAB) dos municípios a preços correntes e valores em R\$ mil reais (2020)**



Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIDRA/IBGE (2023) e bases cartográficas do IBGE (2018).

No que se refere a composição orçamentária, o texto constitucional de 1988 estabeleceu a destinação de 3% (três por cento) da arrecadação de Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para fomentar programas de financiamento do setor produtivo por meio de instituições regionais específicas e da elaboração de planos de desenvolvimento para as regiões Norte,



Nordeste e Centro-Oeste visando a promoção do desenvolvimento econômico e social das mesmas. A distribuição dessa fonte principal de recursos ocorre conforme as seguintes proporções entre os fundos (BRASIL, 1989; OLIVEIRA; LI, 2018):

- i) 1,8% (equivalente a 60% do montante) vai para o FNE;
- ii) 0,6% (20% do total) vai para o FNO; e
- iii) 0,6% (20% do total) vai para o FCO.

No caso do FNE, foi assegurado constitucionalmente que metade dos recursos sejam destinados para financiar atividades econômicas no semiárido nordestino – dadas as particularidades desta área, mencionadas anteriormente (BRASIL, 1988; 1989; MACEDO, 2014).

Além dessa fonte de recursos proveniente do IR e do IPI, a composição orçamentária dos fundos também decorrem de: a) retornos e resultados de suas próprias aplicações; b) resultado de remuneração de recursos não aplicados; c) contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens – que são concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; e d) dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei (DAMASCENO; PEDERIVA, 2016).

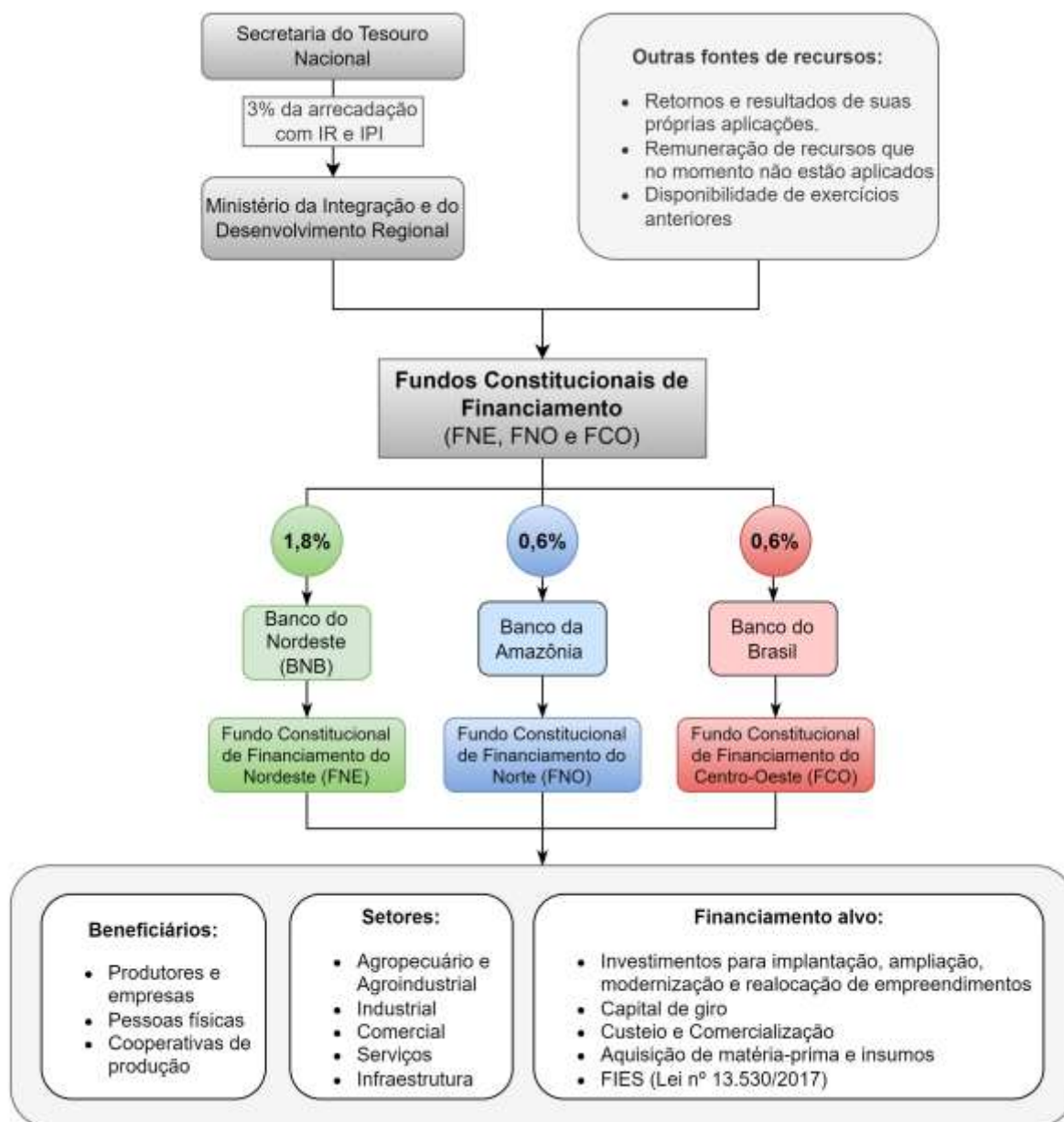
Os recursos dos fundos constitucionais podem ser destinados para produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, assim como para cooperativas de produção. Além de seguir as prioridades estabelecidas em planos regionais de desenvolvimento, os beneficiários devem atuar em atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, comercial e de serviços nas áreas de abrangência dos fundos constitucionais (BRASIL, 1989). Vale ressaltar que empréstimos ao setor público e aplicação de recursos a fundo perdido são vedados, já os investimentos em empreendimentos de infraestrutura podem ser concedidos desde que conduzidos pelo setor privado. Além disso, “mudança recente na legislação nacional, por meio da Lei nº 13.530/2017, proporcionou a aplicação em capital humano, fazendo com que os recursos sejam investidos no setor produtivo” (OLIVEIRA; LI, 2018, p. 282). Neste último caso, o investimento em capital humano ocorre por meio do direcionamento de recursos indiretos para o setor privado, especialmente ao se estabelecer como beneficiários os estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica

não gratuitos. Este é o caso do Programa de Financiamento Estudantil (FIES), que passou a contar com recursos dos fundos de desenvolvimento, incluindo o FNE.

Com relação ao financiamento alvo, os recursos dos fundos constitucionais têm como finalidade: a) investimentos para implantação, ampliação, modernização e realocação de empreendimentos produtivos; b) capital de giro; c) custeio e comercialização; e d) financiamento estudantil. A respeito do capital de giro é importante destacar que, no final do ano de 2016, os recursos dos fundos constitucionais destinados a esta modalidade tiveram uma amplitude nos tipos de empréstimos. Antes limitado à formação de estoque, aquisição de insumos e matéria-prima, o capital de giro passou a ser utilizado para custear gastos administrativos gerais dos negócios – a exemplo de aluguel, folha de pagamento, despesas de energia, água, telefone, dentre outros (BRASIL, 2018). Atrelado ao financiamento estudantil, esta medida resultou em uma elevação significativa da procura por financiamento – que poderá ser evidenciado mais adiante na terceira seção deste capítulo.

A figura 5 apresenta uma sistematização de todos os mecanismos de entradas e saídas dos fundos constitucionais, com destaque para a composição e distribuição dos recursos entre os fundos, beneficiários diretos, setores prioritários e tipos de financiamento alvo.

**Figura 5 – Mecanismos de *input* e *output* dos Fundos Constitucionais de Financiamento: FNE, FNO e FCO**



Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (1989) e Oliveira e Li (2018).

Notas: IR – Imposto de Renda; IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados; FIES – Fundo de Financiamento Estudantil.

A partir da discussão realizada é possível identificar os principais elementos da teoria da mudança a partir da estruturação causal do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), com ênfase para os pressupostos, estratégias de intervenção e identificação dos resultados esperados. No âmbito da cadeia de impacto baseada na teoria da mudança, os principais elementos evidenciados são: i) indicadores (práticas, ações e produtos) que possibilitam o acompanhamento e a

avaliação; ii) resultados associados a mudança suscitada com a adoção de determinadas ações, práticas e/ou produto; e iii) impactos identificados, diretos e indiretos (IMAS; RIST, 2009b).

O quadro 12 apresenta uma sistematização do fluxograma causal do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

**Quadro 12 – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste: Cadeia causal da Teoria da Mudança**

Insumos	Atividades / Processos	Produtos	Resultados	Impactos
Destinação de arrecadação de IR e de IPI para fomentar programas de financiamento do setor privado na região de abrangência da Sudene	Estruturação de linhas de crédito para financiamento produtivo da região de abrangência da Sudene, sendo assegurado metade dos recursos para atividades econômicas no semiárido nordestino	Maior disponibilidade de recursos para fomento ao desenvolvimento regional, por meio do FNE	Recursos captados para: a) investimentos para implantação, ampliação, modernização e realocação de empreendimentos produtivos; b) capital de giro; c) custeio e comercialização; d) financiamento estudantil	Estímulo ao desenvolvimento econômico e social da região de abrangência da Sudene

Fonte: elaboração própria.

Feita essas considerações sobre os aspectos legais, orçamentários e de abrangência do FNE, assim como dos seus principais elementos da teoria da mudança, a próxima seção apresenta uma discussão sobre a estrutura de governança do fundo.

## 5.2 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO FNE

Com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), implementada em 2004 e institucionalizada em 2007, os Fundos Constitucionais de Financiamento passaram a figurar como importantes instrumentos financeiros e fiscais da política regional (RESENDE, 2014). Nesta perspectiva, a PNDR passou a fornecer estratégias para balizar a atuação dos instrumentos financeiros nas regiões de atuação. Como exemplo disso, destaca-se a estruturação de uma classificação da tipologia da PNDR com recomendações para priorização de ações da política de desenvolvimento regional a partir de quatro conjunto de regiões: a) alta renda; b) dinâmicas de baixa renda; c) renda média com baixo dinamismo (estagnadas); e d) baixa renda com médio ou baixo dinamismo. Estas três últimas representam o foco de priorização das ações de intervenção da PNDR (MACEDO; COELHO, 2015).

Nesta perspectiva, a estrutura de governança do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) é exercida por uma administração tripartite, composta pelo: a) Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; b) Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e Conselho Deliberativo da Sudene (Condel); e c) Banco do Nordeste do Brasil. Suas atribuições compreendem o estabelecimento de diretrizes e regras para o uso dos recursos do FNE visando a redução das desigualdades sociais e regionais por meio do financiamento de projetos de desenvolvimento regional para os municípios de abrangência do fundo.

O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional tem um papel importante na governança do FNE, atuando na definição das diretrizes anuais, orientações gerais e políticas para as aplicações financeiras dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Estas orientações são feitas para as aplicações financeiras do exercício seguinte do FNE, em consonância com as recomendações da PNDR, da política macroeconômica e de outras políticas setoriais. Além disso, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional é o responsável pela liberação dos recursos financeiros, fiscalização e acompanhamento da execução dos projetos financiados pelo FNE (BRASIL, 2018).

Com base nas diretrizes e orientações gerais estabelecidas pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) é responsável pela elaboração da proposta

de diretrizes e prioridades anuais referentes as aplicações financeiras dos recursos do FNE. A Sudene atua na avaliação e acompanhamento dos projetos financiados pelo FNE para garantir a eficiência dos investimentos em desenvolvimento regional, podendo determinar medidas de ajustes necessárias. Além disso, no âmbito das atribuições da Sudene também são definidos os empreendimentos de infraestrutura prioritários para o desenvolvimento da economia da região (QUAGLIO, 2020).

Por sua vez, o Conselho Deliberativo da Sudene (Condel) é o grupo colegiado responsável pela análise e aprovação das diretrizes e prioridades anuais de aplicação dos recursos do FNE. Seu papel também envolve a deliberação sobre as aplicações dos recursos do fundo, políticas de investimento e fiscalização, além de aprovar as operações financeiras realizadas. Nesse sentido, a atuação do Condel visa assegurar que os recursos do FNE sejam aplicados de forma eficiente e eficaz para o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste.

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) é a instituição financeira regional responsável pela operacionalização dos recursos do FNE. Além da administração dos recursos do FNE, o Banco do Nordeste formula a Proposta de Programação Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo (PPF). Esta proposta de aplicação de recursos contempla, dentre outros aspectos, as estratégias de ação, os programas de financiamento e os planos estaduais de aplicação de recursos. No âmbito da operacionalização dos recursos, o BNB é responsável por avaliar e aprovar os projetos financiados pelo FNE, assim como por acompanhar sua execução e fiscalização. Em outros termos, a instituição financeira regional procura garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e efetiva para promover o desenvolvimento da região Nordeste e, por conseguinte, melhorar as condições de vida da população. Para tanto, semestralmente o BNB elabora um relatório circunstanciado de atividades desenvolvidas e resultados obtidos para análise e emissão de parecer por parte da Sudene e do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. Com base no parecer e demais demonstrações contábeis, o relatório do BNB é submetido para aprovação do Condel (BRASIL, 2018).

A figura 6 apresenta uma representação esquemática com um resumo da estrutura de governança no âmbito do FNE.

**Figura 6 - Estrutura de governança do FNE**



Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2018) e Quaglio (2020).

Nota: PPF – Proposta de Programação Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo.

Feita essas considerações a respeito da estrutura de governança do FNE, a próxima seção volta-se para uma análise de suas aplicações financeiras com foco para o comportamento espacial e setorial das operações de crédito ao longo dos últimos anos.

### 5.3 ANÁLISE DAS APLICAÇÕES DO FNE

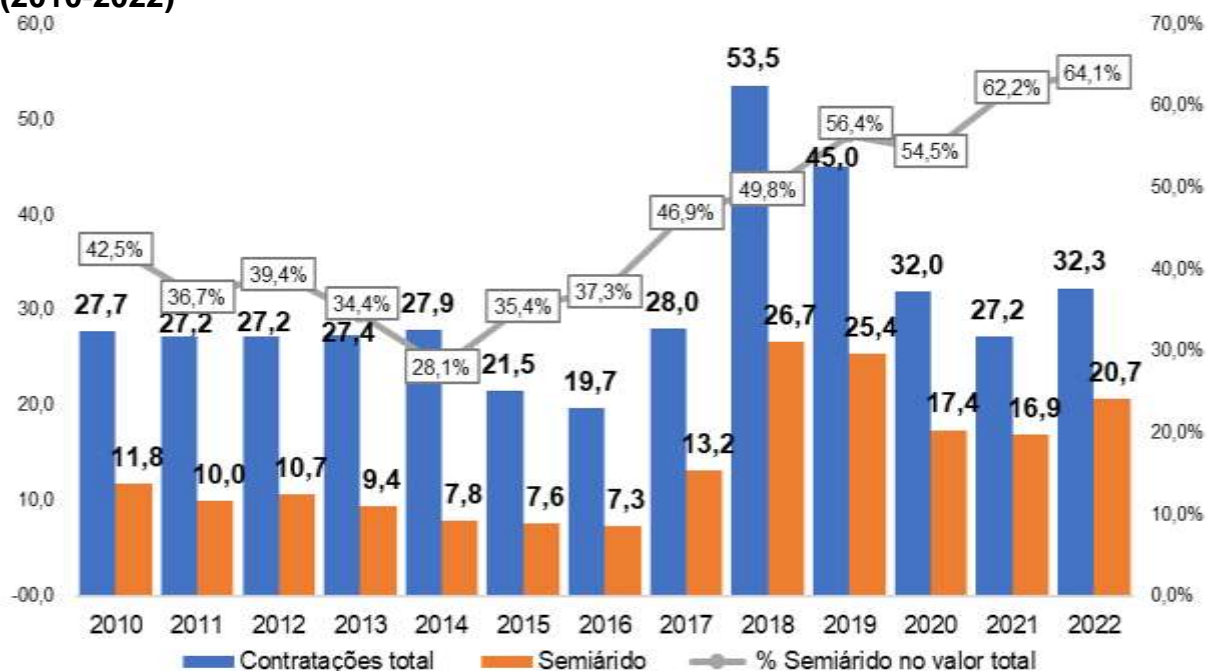
Os recursos aportados pelo FNE têm apresentado uma trajetória significativa de crescimento ao longo dos anos. No período de 1995 a 2022, o volume total acumulado de contratações representou o montante de R\$ 335,4 bilhões. Contudo, 73% desse montante está concentrado no período de 2010 a 2022, que acumulou

um total de R\$ 244,9 bilhões. Isso representa uma média anual de contratações de R\$ 18,8 bilhões (BNB, 2023a).

Ao analisar a taxa de crescimento do período de 2010 a 2022, verificou-se que o valor das contratações apresentou uma taxa de crescimento simples de 16,3% ao longo do período, enquanto o crescimento do valor das contratações da área do semiárido foi de 75,5% no mesmo período.

O gráfico 1 apresenta a série histórica dos valores contratados do FNE, referente ao período de 2010 a 2022, com destaque para a evolução da participação percentual do semiárido brasileiro no valor total das contratações.

**Gráfico 1 – Série histórica de valores contratados do FNE e valores contratados da região do semiárido, a preços constantes em bilhões de R\$ (2010-2022)**



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BNB (2023a).  
Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2022.

Ainda a respeito do gráfico 1, é importante destacar que a trajetória de crescimento no volume de contratações do FNE a partir do ano de 2017 decorre tanto da amplitude dos empréstimos da modalidade de capital de giro quanto da inclusão das aplicações para financiamento estudantil. No primeiro caso, a modalidade de financiamento para capital de giro contou com uma amplitude de

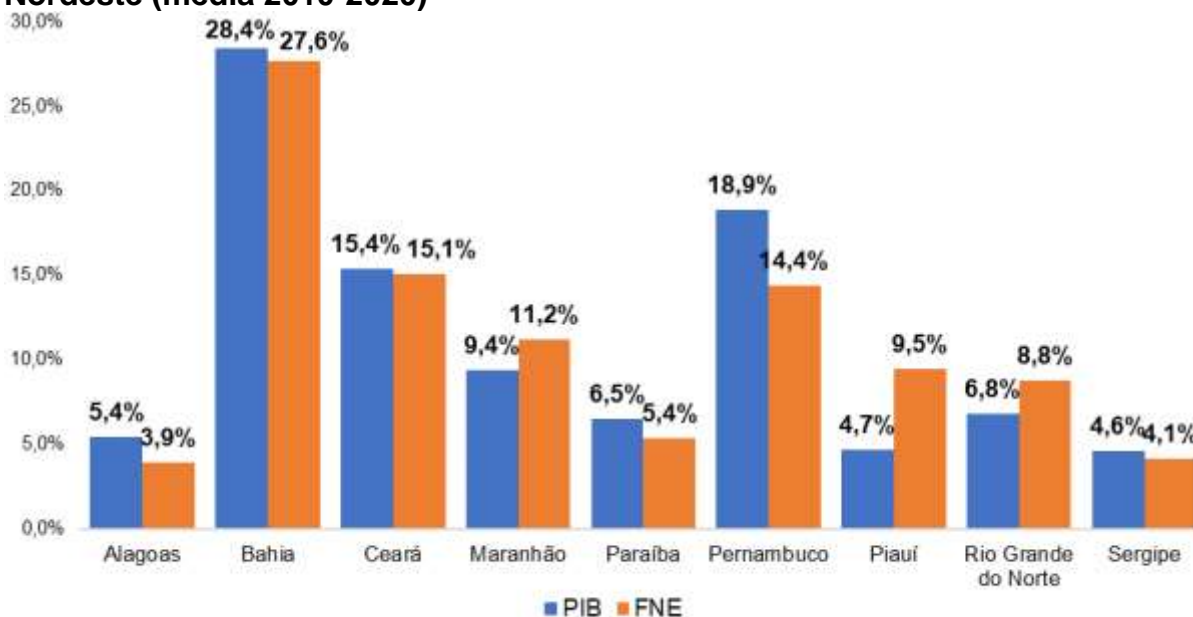


utilização, passando a custear também gastos administrativos gerais dos negócios a partir do final de 2016. Já no caso do financiamento estudantil, a Lei nº 13.530/2017 possibilitou o direcionamento dos recursos dos fundos de desenvolvimento para o Programa de Financiamento Estudantil (FIES).

Por conseguinte, o expressivo crescimento das contratações do FNE em 2018 está associado a demanda do setor de infraestrutura, por meio da linha de crédito do Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste (FNE Proinfra) que, nesse mesmo ano, registrou um montante de R\$ 16,4 bilhões – equivalente a 50,2% do total de desembolsos do fundo em 2018. De forma geral, o FNE Proinfra procura “financiar a aquisição de bens de capital e a implantação, modernização, reforma, realocação ou ampliação de empreendimentos, incluindo as Zonas de Processamento de Exportação - ZPE [...]” (BNB, 2023b, p. 87). Neste contexto, os principais serviços envolvem a geração e distribuição de energia, infraestrutura logística, sistemas de telefonia, dentre outros.

No âmbito das economias dos estados da região Nordeste, são observados diferentes níveis de desenvolvimento de suas bases produtivas. Os estados da Bahia, Pernambuco e Ceará apresentam as maiores participações no PIB total regional, com uma média, respectivamente, de 28,4%, 18,9% e 15,4% no período de 2010 a 2020. A distribuição média de captação de recursos do FNE segue trajetória semelhante a participação dos estados no PIB regional, resguardado algumas oscilações. Embora a Bahia, o Pernambuco e o Ceará tenham concentrado uma participação média de 62,7% no total do PIB regional, pelo gráfico 2 é possível verificar que esses três estados apresentaram um percentual abaixo da participação nos recursos do FNE, com 57,1% dos aportes totais do fundo. Por outro lado, estados como Maranhão, Piauí e Rio Grande do Norte registraram, conjuntamente, uma participação na distribuição dos recursos do FNE relativamente superior a participação no total do PIB regional (29,4% e 20,9%, respectivamente).

**Gráfico 2 – PIB e FNE: média da participação percentual dos Estados na região Nordeste (média 2010-2020)**



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BNB (2023a) e SIDRA/IBGE (2023).

Nota: Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2020.

A expressiva concentração dos recursos aportados do FNE também é observada ao examinar os períodos de 2010 a 2015 e 2016 a 2022, conforme tabela 1. Ao longo desses dois períodos, os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco apresentaram um crescimento conjunto de 40,6% do valor dos financiamentos do fundo. Por outro lado, os estados do Rio Grande do Norte e Piauí apresentaram, respectivamente, taxas de 112,5% e 76,3% de crescimento, quando comparado os períodos de 2010-2015 a 2016-2022.

É importante ressaltar que além de compreender todos os estados do Nordeste, a política regional abrange 249 municípios ao norte do estado de Minas Gerais e 31 ao norte do Espírito Santo, que estão localizados na área de atuação da Sudene e do FNE. Juntos, esses dois estados acumularam um montante de R\$ 27,9 bilhões e uma participação de 7% na distribuição total de recursos do FNE entre 2010 e 2022. Em termos comparativos, esses valores ultrapassam a participação individual de estados como Alagoas, Sergipe e Paraíba. Nesse sentido, “a política regional brasileira presta um importante serviço para a disponibilização de fontes de financiamento produtivo para municípios não apenas da Região Nordeste [...]” (MONTEIRO NETO; MACEDO; SILVA, 2022, p. 254) –, mas também para algumas

áreas da região Sudeste que apresentam condições socioeconômicas convergentes com o foco de atuação da política de desenvolvimento regional.

A tabela 1 apresenta uma análise comparativa dos aportes do FNE e da participação relativa dos estados da área de abrangência do FNE em períodos selecionados.

**Tabela 1 – Valores contratados do FNE (em R\$ milhões e a preços constante) e participação relativa por Estados da área de abrangência do FNE e subperíodos selecionados (2010-2015, 2016-2022 e 2010-2022)**

Estado	Valores contratados (R\$)			Participação relativa (%)		
	2010-2015	2016-2022	2010-2022	2010-2015	2016-2022	2010-2022
Alagoas	6.795,01	7.686,92	14.481,93	4,3	3,2	3,7
Bahia	38.974,82	63.547,06	102.521,87	24,5	26,7	25,9
Ceará	23.561,06	31.086,74	54.647,80	14,8	13,1	13,8
Maranhão	16.648,62	24.342,28	40.990,90	10,5	10,2	10,3
Paraíba	7.871,00	12.857,84	20.728,84	5,0	5,4	5,2
Pernambuco	24.229,13	27.339,56	51.568,68	15,2	11,5	13,0
Piauí	13.125,77	23.141,95	36.267,72	8,3	9,7	9,1
Rio Grande do Norte	10.285,02	21.851,13	32.136,15	6,5	9,2	8,1
Sergipe	7.522,91	7.855,74	15.378,65	4,7	3,3	3,9
Espírito Santo*	2.116,12	2.963,56	5.079,68	1,3	1,2	1,3
Minas Gerais*	7.867,40	14.928,36	22.795,76	4,9	6,3	5,7
<b>Total</b>	<b>158.996,87</b>	<b>237.601,11</b>	<b>396.597,98</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BNB (2023a).

Nota: \*Municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da Sudene.

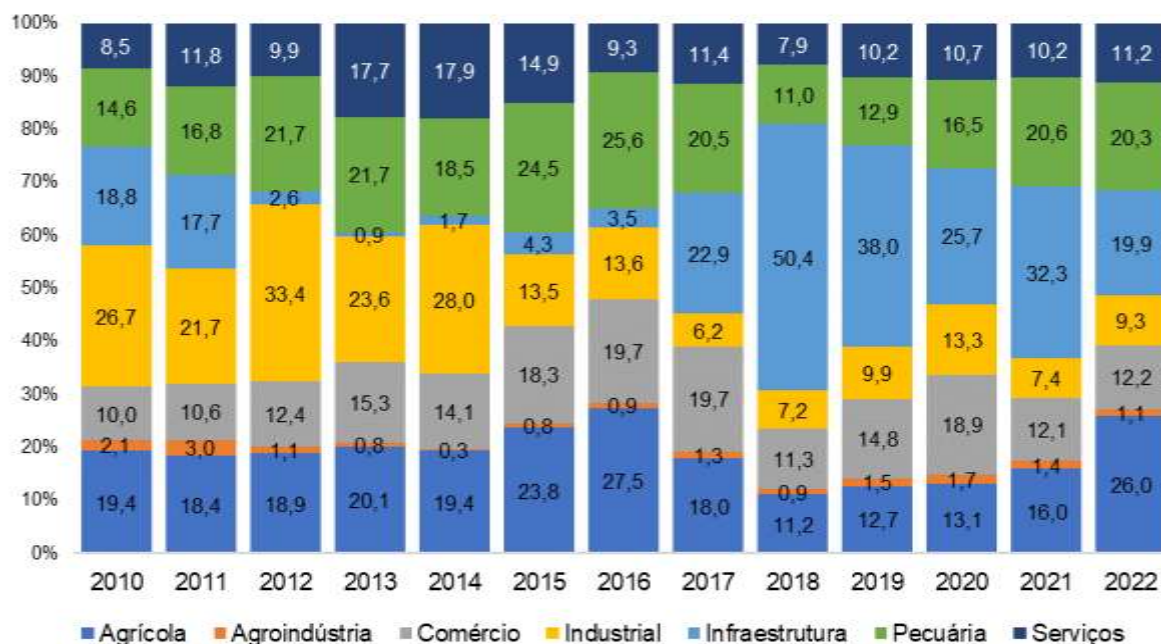
Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2022.

Ao analisar a participação dos setores na composição total dos valores contratados do FNE, observam-se algumas oscilações ao longo do período de 2010 a 2022. As atividades agrícolas e pecuárias foram os setores que apresentaram maior crescimento no valor das contratações do FNE, saindo de um montante total de R\$ 9,4 bilhões em 2010 para R\$ 15,0 bilhões em 2022 – representando uma taxa de crescimento de 58,7% ao longo do período em análise. A relevância das atividades agropecuárias também é observada por sua participação percentual no total das contratações do FNE, que em 2022 representou 46,4% dos recursos do fundo. O grupo de comércio e serviços também apresentou um desempenho positivo, com uma taxa de crescimento de 46,8% ao longo da série analisada e uma concentração de 23,3% dos recursos do FNE em 2022. O setor de infraestrutura oscilou de forma significativa em decorrência da expansão da linha de crédito FNE Proinfra em 2018, conforme já mencionado. Entre 2010 e 2022, as atividades de infraestrutura também apresentaram variação positiva, com crescimento de 23,1% nos recursos captados pelo FNE, e representou 19,9% do total de recursos do fundo em 2022.

Já os setores industrial e agroindustrial tem apresentado uma trajetória de perda de participação no montante dos recursos aportados pelo FNE, entre 2010 e 2022. Os recursos captados pelas atividades industriais encolheram 17,4 pontos percentuais (de 26,7% em 2010 para 9,3% em 2022), enquanto a agroindústria perdeu 0,9 pontos percentuais no mesmo período.

O gráfico 3 apresenta a trajetória da participação percentual dos setores no valor total das contratações do FNE, no período de 2010 a 2022.

**Gráfico 3 – Série histórica da participação percentual dos setores na composição total dos valores contratados do FNE (2010-2022)**



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BNB (2023a).

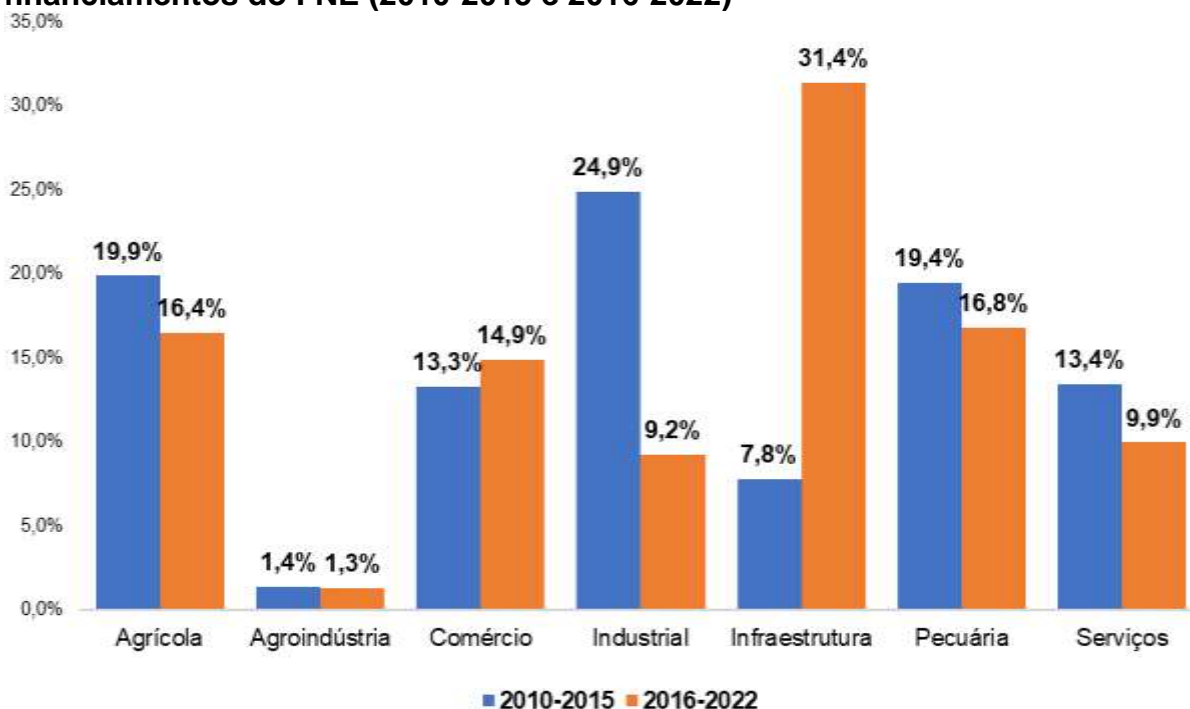
Nota: Os dados incluem os municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da Sudene.

Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2022.

Com relação ao comportamento setorial nos financiamentos do FNE para os subperíodos de 2010 a 2015 e 2016 a 2022, observa-se que a indústria registrou uma queda expressiva de participação percentual no total do fundo (-62,8%), seguida dos setores de serviços (-25,8%), agrícola (-17,2%) e pecuária (13,5%). Já os setores de infraestrutura e comércio apresentaram uma variação positiva em termos de participação percentual no montante de recursos do FNE com, respectivamente, 303,6% e 12,3% nos subperíodos de análise. É importante destacar que o baixo desempenho da indústria na captação de recursos dos FNE também é um reflexo do movimento de desindustrialização pelo qual o Brasil e a região Nordeste têm passado, conforme discussão apresentada na próxima seção.

O gráfico 4 apresenta uma análise comparativa da participação percentual dos setores na composição total dos financiamentos do FNE, referente aos subperíodos de 2010-2015 e 2016-2022.

**Gráfico 4 – Participação percentual dos setores na composição total dos financiamentos do FNE (2010-2015 e 2016-2022)**



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BNB (2023a).

Nota: Os dados incluem os municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da Sudene.

Nota: Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2022.

Por meio da análise do comportamento setorial e estadual das aplicações do FNE, acumuladas no período de 2010 a 2022, verifica-se que as atividades que mais captaram recursos do fundo foram as de agropecuária e do grupo de comércio e serviços. No caso da agropecuária, esse setor apresentou-se mais relevante em seis estados: Alagoas, Bahia, Maranhão, Piauí e Sergipe, além dos municípios ao norte de Minas Gerais – que abrangem a área de atuação da Sudene. Já no caso do grupo de comércio e serviços, o destaque relativo destas atividades foram os estados do Ceará, Pernambuco e Paraíba. O setor de infraestrutura teve destaque relativo no Rio Grande do Norte motivado, especialmente, por projetos de energia renovável e infraestrutura logística. Já o setor industrial registrou maior desempenho entre os demais setores no Espírito Santo, considerando o período acumulado de 2010 a 2022.

A tabela 2 apresenta um detalhamento dos valores contratados do FNE por setor e em cada Estado.

**Tabela 2 – Valores contratados do FNE por setor e Estados – em R\$ milhões e a preços constantes (2010-2022)**

Estado	Agropecuária	Agroindústria	Indústria	Infraestrutura	Comércio e Serviços	Total
Alagoas	5.026,9	2.797,8	648,8	710,9	4.770,0	13.954,5
Bahia	40.766,5	9.504,0	657,0	30.423,6	21.254,8	102.605,9
Ceará	10.660,5	10.613,2	290,9	14.595,0	17.310,1	53.469,6
Maranhão	22.457,0	2.034,1	183,9	5.372,1	9.583,6	39.630,8
Paraíba	5.953,7	3.837,5	473,3	4.779,9	6.139,9	21.184,2
Pernambuco	11.468,5	12.590,6	1.253,8	8.515,8	15.203,9	49.032,6
Piauí	19.247,4	1.704,9	336,0	9.402,0	6.477,2	37.167,6
Rio Grande do Norte	4.592,4	3.698,5	176,3	15.177,0	8.766,1	32.410,3
Sergipe	5.449,8	3.149,8	670,3	563,2	5.129,5	14.962,7
Espírito Santo*	1.616,5	1.656,6	261,9	151,5	1.355,6	5.042,1
Minas Gerais*	11.328,7	2.614,8	115,0	5.483,2	3.961,9	23.503,7
<b>Total</b>	<b>138.568,0</b>	<b>54.202,0</b>	<b>5.067,2</b>	<b>95.174,2</b>	<b>99.952,6</b>	<b>392.964,0</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BNB (2023a).

Nota: \*Inclui os municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da Sudene. Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2022.

Em termos de participação relativa, os dados da tabela 3 reforçam que os setores produtivos com baixo poder de encadeamento têm apresentado maior demanda por recursos aportados pelo FNE. No acumulado de 2010 a 2022, as atividades agropecuárias e do grupo de comércio e serviços concentraram 60,7% do volume de contratações do FNE. Os projetos de infraestrutura apresentaram uma participação de 24,2%, seguido pela indústria (13,8%) e pela agroindústria (1,3%).

Na tabela 3 também é possível observar a participação percentual dos setores na composição total dos valores contratos do FNE em cada Estado, com destaque para os dois principais setores de maior participação relativa. Os valores

em destaque cinza-escuro referem-se ao principal setor demandante de recursos do fundo, enquanto em destaque cinza-claro referem-se ao segundo.

Por meio da tabela 3, verifica-se que o padrão regional de distribuição setorial das operações de financiamento do FNE apresenta uma convergência de comportamento. A proporção destinada à agropecuária e ao grupo de comércio e serviços tem sido superior à indústria em grande parte dos estados da área de atuação da Sudene – a exceção de Pernambuco e Espírito Santo. A agropecuária corresponde ao principal setor demandante de recursos do FNE em seis estados (Alagoas, Bahia, Maranhão, Piauí, Sergipe e Minas Gerais), seguido do grupo de comércio e serviços que apresentou participação relativa principal em três estados (Ceará, Paraíba e Pernambuco), no período de 2010 a 2022. Já o setor industrial apresentou-se como o principal demandante relativo de recursos do FNE apenas no conjunto de municípios ao norte do Espírito Santo e as atividades de infraestrutura predominaram no estado do Rio Grande do Norte, em decorrência de projetos de energia renovável e infraestrutura logística.

**Tabela 3 – Participação percentual dos setores na composição total dos valores contratados do FNE em cada Estado (2010-2022)**

Estado	Agropecuária	Agroindústria	Indústria	Infraestrutura	Comércio e Serviços	Total
Alagoas	36,0	4,6	20,0	5,1	34,2	100,0
Bahia	39,7	0,6	9,3	29,7	20,7	100,0
Ceará	19,9	0,5	19,8	27,3	32,4	100,0
Maranhão	56,7	0,5	5,1	13,6	24,2	100,0
Paraíba	28,1	2,2	18,1	22,6	29,0	100,0
Pernambuco	23,4	2,6	25,7	17,4	31,0	100,0
Piauí	51,8	0,9	4,6	25,3	17,4	100,0
Rio Grande do Norte	14,2	0,5	11,4	46,8	27,0	100,0
Sergipe	36,4	4,5	21,1	3,8	34,3	100,0
Espírito Santo*	32,1	5,2	32,9	3,0	26,9	100,0



Minas Gerais*	48,2	0,5	11,1	23,3	16,9	100,0
<b>Total</b>	<b>35,3</b>	<b>1,3</b>	<b>13,8</b>	<b>24,2</b>	<b>25,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BNB (2023a).

Nota: Os valores em destaque cinza-escuro e cinza-claro referem-se, respectivamente, ao primeiro e segundo setor de maior participação relativa em cada Estado.

\*Inclui os municípios dos estados de MG e ES localizados na área de atuação da Sudene.

Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2022.

A análise do comportamento espacial e setorial das aplicações do FNE evidencia o significativo enfraquecimento da indústria nas políticas regionais. Isso indica, por conseguinte, que os principais elementos do esforço empreendido para impulsão da indústria como estratégia e motor do crescimento econômico encontram-se debilitados. Nesse contexto, setores com baixo poder de indução de cadeias produtivas e de efeitos multiplicadores tem ganhado expressividade nos mecanismos de incentivos financeiros do FNE, como é o caso das atividades agropecuárias, comércio e serviços. Estas atividades de menor transferência intersetorial tem concentrado volume de créditos do FNE superiores aos da indústria.

Este cenário reforça a necessidade de reavaliação da intensidade e foco das políticas regionais na criação de condições de mudança estrutural a partir de estímulos financeiros para a indústria. Atrelado a sinais de intensificação do processo de desindustrialização no Brasil e na região Nordeste, esse quadro torna-se ainda mais preocupante, especialmente quanto a trajetória das disparidades regionais.

A próxima seção volta-se para uma discussão sobre o contexto de transformação da indústria, com foco para a trajetória da desindustrialização e os consequentes desafios para o financiamento do desenvolvimento regional.

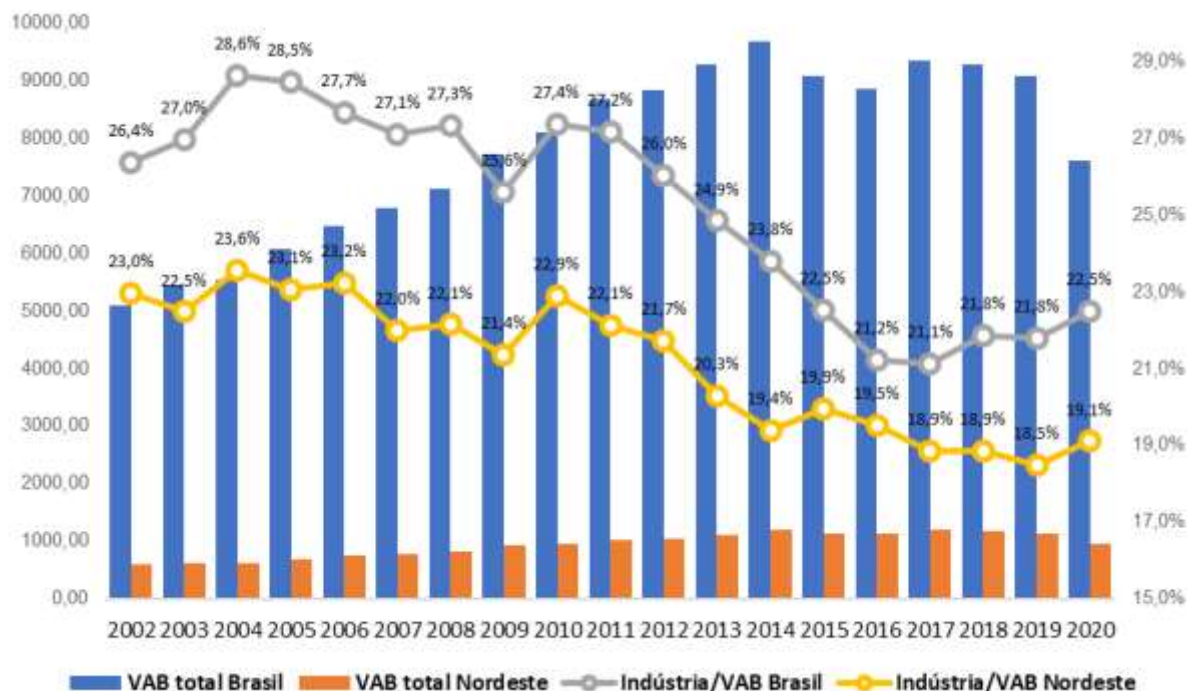
#### 5.4 DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

De maneira geral, os processos de industrialização se iniciaram no período do pós-guerra e em contextos muito específicos em cada país. Mesmo a despeito de uma série de mudanças no sistema global (como a abertura comercial e modernização tecnológica), as estratégias de industrialização periférica têm perdurado com diversos estímulos para implantação, ampliação, modernização e realocação de empreendimentos produtivos. Foi no âmbito deste contexto de centralidade da indústria e do financiamento do capital privado que os principais instrumentos de política regional no Brasil foram criados e moldados – a exemplo dos bancos e fundos de desenvolvimento regional. As políticas adotadas pela Sudene seguiram o pensamento e as contribuições da Cepal a respeito da necessidade de ações estatais para condução do processo de industrialização por substituição de importações, enquanto forma de superação da condição de subdesenvolvimento e redução da dependência de mercados externos (BIELSCHOWSKY, 2000; CARCANHOLO, 2008). Pela perspectiva adotada, “[...] a indústria deveria ser o motor do crescimento econômico nordestino, através de um centro autônomo de expansão manufatureira. Para isso, foram utilizados os incentivos fiscais” (SILVA, 2019, p. 228).

Contudo, as estratégias baseadas na industrialização não são isentas de tensões. A dinâmica industrial tem mudado de maneira significativa, de modo que a indústria de hoje não é a mesma do século XX. A respeito do caso brasileiro, a participação da indústria na composição do valor adicionado bruto total tem apresentado uma trajetória de queda, cuja participação se retraiu de 26,4% em 2002 para 22,5% em 2020. A região Nordeste também tem apresentado uma trajetória convergente e mais acentuada quanto a perda de participação da indústria na composição do valor adicionado bruto total da região, com 23% em 2002 para 19,1% em 2020.

O gráfico 5 apresenta o desempenho das trajetórias da indústria brasileira e nordestina entre os anos de 2002 e 2020.

**Gráfico 5 – Brasil e Nordeste: Valor Adicionado Bruto a preços constantes e participação percentual do VAB da Indústria (2002-2020)**



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do SIDRA/IBGE (2023).

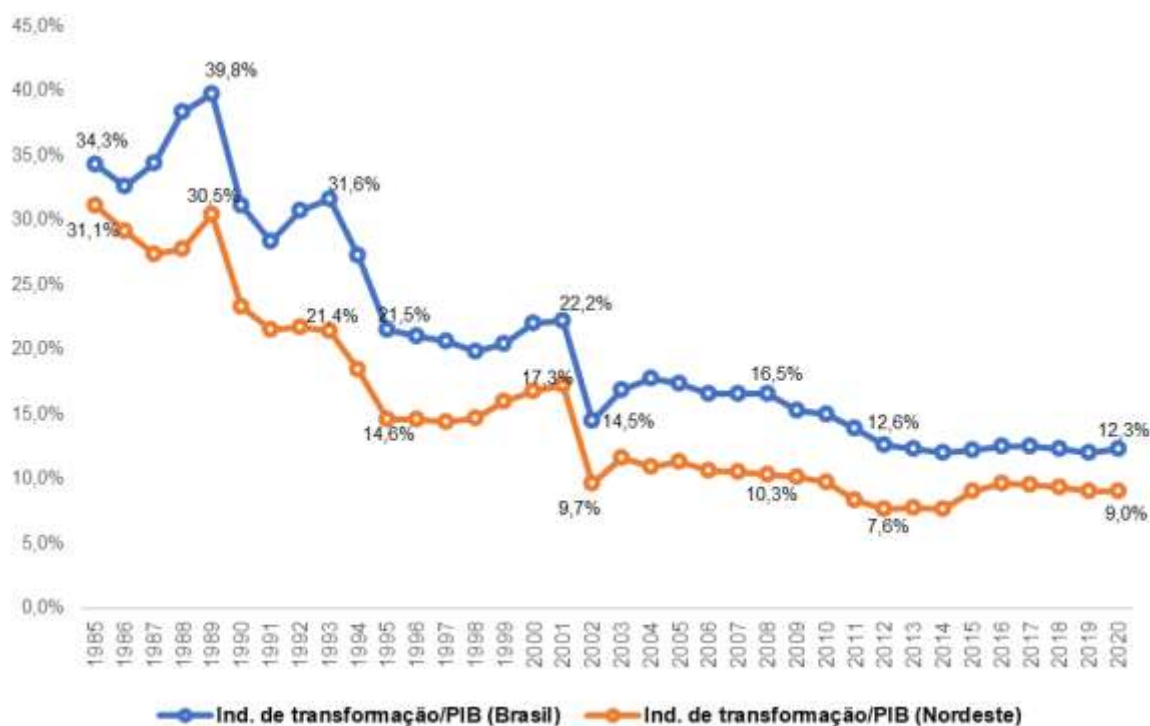
Nota: Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2020.

O enfraquecimento da indústria é ainda mais evidente ao observar o comportamento da indústria de transformação. Este setor é fundamental para o desenvolvimento econômico do país, pois possui maior capacidade de transbordamento de seu desempenho para outras atividades econômicas dinâmicas. Estas externalidades positivas ocorrem a partir de efeitos de encadeamento para frente e para trás, quando comparado a outros setores econômicos (SILVA, 2019).

A indústria de transformação brasileira e nordestina tem apresentado uma queda significativa de sua participação no PIB. A nível nacional, a participação da indústria de transformação no PIB passou de 34,3% em 1985 para 12,3% em 2020. A região Nordeste segue trajetória similar, passando de 31,1% em 1985 para 9% em 2020. A significativa perda de participação da indústria na composição do PIB nacional e regional sinaliza para o protagonismo de setores produtivos de baixo poder de encadeamento. Esses resultados também são reflexos da baixa competitividade industrial, apontando para a necessidade de investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação para melhoria dos processos produtivos.

O gráfico 6 apresenta a trajetória de participação percentual da indústria de transformação no PIB do Brasil e da região Nordeste, entre o período de 1985 e 2020.

**Gráfico 6 – Desindustrialização no Brasil e no Nordeste: Participação percentual da indústria de transformação no PIB a preços constantes (1985-2020)**



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEADATA (2023).

Nota: Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2020.

Ao analisar o comportamento da indústria de transformação dos estados da região Nordeste no PIB regional, observa-se que o processo de desindustrialização tem sido mais acentuado no estado da Bahia, que registrou uma perda de participação de 9,4 pontos percentuais (p.p.) ao longo do período de 1985 a 2020. Esse movimento de perda de participação foi acompanhado pelos estados de Pernambuco (4,0 p.p.), Sergipe (3,0 p.p.) e Ceará (2,3 p.p.). Juntos, estes quatro estados representaram 85% da perda de participação da indústria de transformação nordestina – que ao longo do período acumulou uma perda de 22,1 pontos percentuais.

A tabela 4 apresenta um detalhamento da participação percentual da indústria de transformação dos estados no PIB da região Nordeste, no período de 1985 a 2020.

**Tabela 4 – Participação percentual da indústria de transformação dos estados no PIB da região Nordeste (1985-2020)**

<b>Participação da indústria de transformação no PIB do Nordeste (1985-2002)</b>																		
<b>UF</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>AL</b>	1,5	1,3	1,0	1,0	0,8	0,9	1,2	1,3	1,2	1,1	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	0,7
<b>BA</b>	12,9	11,3	11,4	11,0	11,3	9,0	7,7	8,6	8,9	7,3	5,5	5,8	5,6	5,9	6,7	7,5	7,8	2,8
<b>CE</b>	3,6	3,6	2,8	3,4	4,4	3,2	2,9	2,9	2,4	2,2	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	2,2	2,0	1,9
<b>MA</b>	0,9	0,8	0,8	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,6
<b>PB</b>	1,2	1,2	1,0	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	0,6
<b>PE</b>	6,1	6,8	7,1	7,0	8,3	5,6	5,2	4,7	4,4	3,9	3,5	3,1	3,0	2,9	3,1	3,0	3,1	1,8
<b>PE</b>	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2
<b>RN</b>	1,2	1,0	1,0	1,2	1,4	1,0	0,8	0,7	0,8	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5
<b>SE</b>	3,3	2,6	1,8	1,8	1,5	1,1	1,1	1,1	1,3	0,9	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,5
<b>NE</b>	<b>31,1</b>	<b>29,1</b>	<b>27,3</b>	<b>27,8</b>	<b>30,5</b>	<b>23,2</b>	<b>21,5</b>	<b>21,7</b>	<b>21,4</b>	<b>18,4</b>	<b>14,6</b>	<b>14,6</b>	<b>14,4</b>	<b>14,7</b>	<b>16,0</b>	<b>16,8</b>	<b>17,3</b>	<b>9,7</b>
<b>Participação da indústria de transformação no PIB do Nordeste (2003-2020)</b>																		
<b>UF</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>AL</b>	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
<b>BA</b>	3,6	3,6	4,2	3,4	3,3	3,1	4,0	3,7	2,5	1,9	2,0	2,3	3,3	4,0	3,6	3,2	3,2	3,5
<b>CE</b>	1,9	2,0	1,9	1,9	1,8	1,9	1,9	1,7	1,6	1,5	1,6	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,2
<b>MA</b>	0,9	0,7	0,7	1,0	0,8	0,7	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,7	0,6	0,6	0,8	0,5	0,6
<b>PB</b>	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>PE</b>	2,1	1,9	1,8	1,8	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	1,9	2,0	1,7	1,9	2,1	2,5	2,3	2,3	2,2
<b>PI</b>	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
<b>RN</b>	0,5	0,4	0,5	0,6	0,7	0,7	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
<b>SE</b>	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3
<b>NE</b>	<b>11,6</b>	<b>10,9</b>	<b>11,3</b>	<b>10,6</b>	<b>10,5</b>	<b>10,3</b>	<b>10,1</b>	<b>9,7</b>	<b>8,4</b>	<b>7,6</b>	<b>7,8</b>	<b>7,7</b>	<b>9,0</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>	<b>9,3</b>	<b>9,0</b>	<b>9,0</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do IPEADATA (2023).

Nota: Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2020.

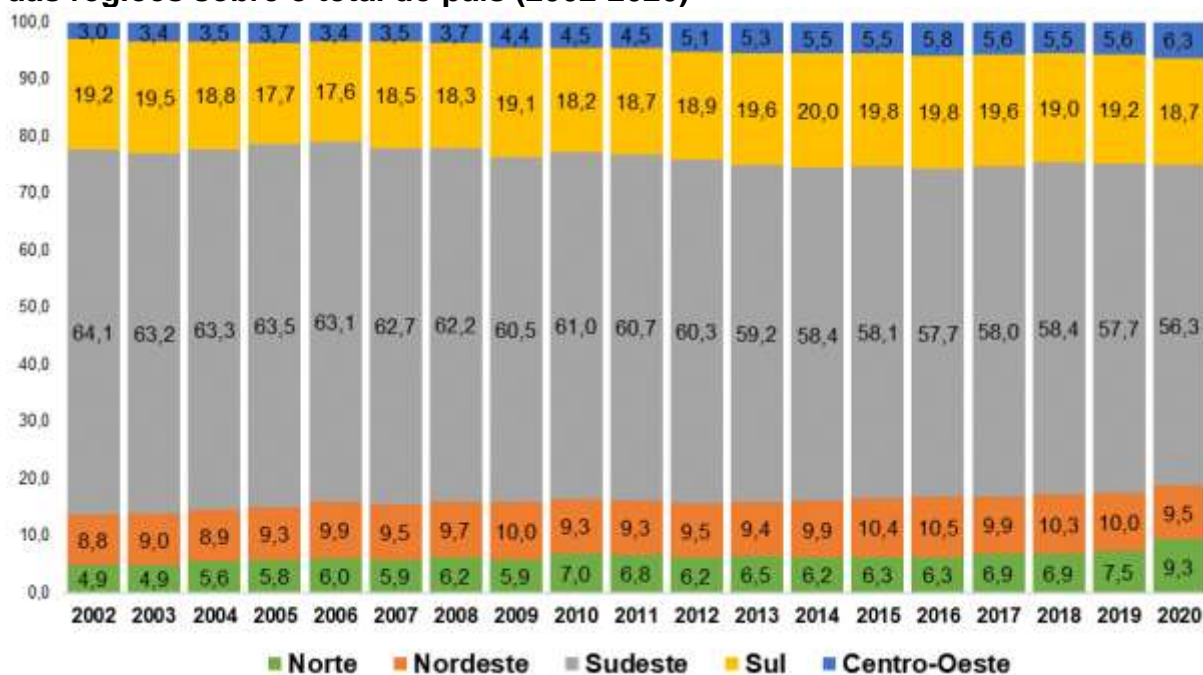
O processo de desindustrialização corresponde, portanto, ao declínio ou diminuição na participação da indústria na economia de um país ou região. Isso ocorre quando a produção industrial diminui em relação à produção de outros setores da economia. Diferentes abordagens procuram explicar as razões da intensificação do processo de desindustrialização. Este debate envolve aspectos sobre causas, consequências e a ênfase atribuída à indústria nas estratégias de desenvolvimento. Dentre as principais razões que levam a intensificação da trajetória de desindustrialização estão a falta de investimentos em tecnologia e inovação, a competição internacional e a ação ou omissão de políticas governamentais. De maneira geral, os principais efeitos negativos referem-se ao aumento do desemprego, a redução da renda e o declínio de habilidades técnicas da força de trabalho (CANO, 2012; SAMPAIO, 2017; PEREIRA JÚNIOR, 2019).

Em uma perspectiva mais ampliada, Bresser-Pereira e Marconi (2007) destacam que o processo de desindustrialização está atrelado a sobreapreciação real do câmbio, conhecido como doença holandesa. Essa abordagem considera que tanto a abertura comercial e financeira (intensificada a partir da década de 1990) quanto o *boom* das *commodities* (nos anos 2000) contribuíram para a apreciação cambial. Em outros termos, esse movimento aumentou a dependência das exportações de produtos agrícolas e estimulou a redução da competitividade de outros setores. Sendo assim, a “desindustrialização causada pela ‘doença holandesa’ está associada a déficits comerciais crescentes da indústria e superávits comerciais (crescentes) no setor não industrial” (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 223).

Não obstante a trajetória de perda de dinamismo e participação da indústria na estrutura produtiva nacional e regional, verifica-se um movimento de desconcentração territorial da atividade industrial. Ao analisar o valor da transformação industrial (VTI), é possível observar que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ampliaram significativamente sua participação. Juntas, essas três regiões aumentaram sua participação no total do VTI nacional em 8,5 pontos percentuais, passando de 16,6% em 2002 para 25,1% em 2020. Por outro lado, a região Sudeste registrou uma redução de 7,8 pontos percentuais entre os anos de 2002 e 2022, passando de 64,1% para 56,3%.

O gráfico 7 ilustra a trajetória de desempenho da participação percentual do valor da transformação industrial das regiões brasileiras, entre o período de 2002 a 2020.

**Gráfico 7 – Participação percentual do Valor da Transformação Industrial (VTI) das regiões sobre o total do país (2002-2020)**



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Industrial Anual Empresa, IBGE (2023).

Nota: Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2020.

Ainda que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tenham ampliado suas participações relativas no valor da transformação industrial do país, três estados da região Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) concentraram 54% de participação na transformação industrial do país em 2020, conforme tabela 5.

Ao observar o comportamento da participação do valor da transformação industrial dos estados da região Nordeste, verifica-se que o estado de Pernambuco apresentou trajetória mais significativa de ampliação da participação no VTI do país, passando de 1,3% em 2002 para 1,9% em 2020. Esse desempenho foi acompanhado pelo estado do Maranhão, que aumentou em 0,4 pontos percentuais sua participação no VTI total, passando de 0,3% para 0,7% entre 2002 e 2020. Por outro lado, o estado da Bahia apresentou oscilação negativa mais significativa,

reduzindo sua participação no VTI total de 4,0% em 2002 para 3,8% em 2020. Enquanto na região Sudeste, os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo apresentaram elevação conjunta de 4,3 p.p. de participação no valor da transformação industrial, passando de 21,5% em 2002 para 25,8% em 2020. Por outro lado, o estado de São Paulo reduziu substancialmente sua participação no valor da transformação industrial do país, passando de 42,6% em 2002 para 30,4%.

A tabela 5 apresenta um detalhamento da participação percentual do valor da transformação industrial dos estados da região Nordeste e Sudeste sobre o total do VTI do país, no período de 2002 a 2020.

**Tabela 5 – Participação percentual do Valor da Transformação Industrial (VTI) dos estados das regiões Nordeste e Sudeste sobre o total do país (2002-2020)**

UFs	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
AL	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
BA	4,0	4,1	4,2	4,7	5,2	4,8	5,1	4,5	4,2	4,1	4,1	3,9	4,0	4,3	4,3	4,0	4,3	4,1	3,8
CE	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,3
MA	0,3	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7
PB	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
PE	1,3	1,4	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,5	1,5	1,5	1,7	1,7	1,9	1,8	1,9	2,0	2,1	2,1	1,9
PI	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
RN	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6
SE	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
<b>Nordeste</b>	<b>8,8</b>	<b>9,0</b>	<b>8,9</b>	<b>9,3</b>	<b>9,9</b>	<b>9,5</b>	<b>9,7</b>	<b>10,0</b>	<b>9,3</b>	<b>9,3</b>	<b>9,5</b>	<b>9,4</b>	<b>9,9</b>	<b>10,4</b>	<b>10,5</b>	<b>9,9</b>	<b>10,3</b>	<b>10,0</b>	<b>9,5</b>
ES	1,9	2,1	2,2	2,4	2,5	2,4	2,7	2,1	2,5	2,7	2,9	2,7	2,9	2,9	2,9	2,2	2,5	2,2	2,3
MG	10,0	9,7	10,6	10,4	10,4	10,9	11,5	10,1	11,9	11,8	11,2	11,7	11,2	10,2	10,2	11,0	11,2	11,5	12,5
RJ	9,6	10,4	10,4	10,5	10,9	10,1	10,6	10,5	10,4	10,5	11,3	10,5	10,8	10,7	10,7	10,5	11,4	11,3	11,0
SP	42,6	41,0	40,0	40,2	39,3	39,3	37,4	37,9	36,2	35,6	35,0	34,3	33,5	34,3	33,9	34,2	33,4	32,6	30,4
<b>Sudeste</b>	<b>64,1</b>	<b>63,2</b>	<b>63,3</b>	<b>63,5</b>	<b>63,1</b>	<b>62,7</b>	<b>62,2</b>	<b>60,5</b>	<b>61,0</b>	<b>60,7</b>	<b>60,3</b>	<b>59,2</b>	<b>58,4</b>	<b>58,1</b>	<b>57,7</b>	<b>58,0</b>	<b>58,4</b>	<b>57,7</b>	<b>56,3</b>

Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Pesquisa Industrial Anual Empresa, IBGE (2023).

Nota: Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2020.

É importante destacar que a desconcentração territorial de atividades industriais em direção a regiões menos desenvolvidas tem sido influenciada tanto

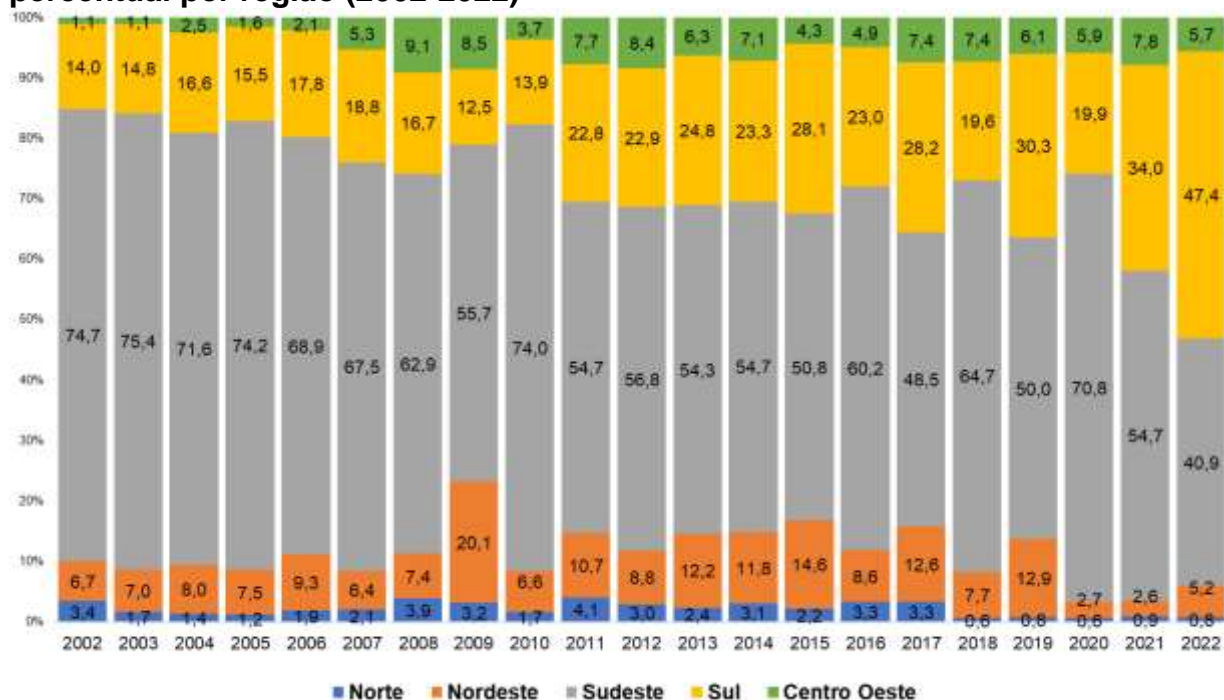


por políticas regionais explícitas (a exemplo da estrutura dos fundos de desenvolvimento regional) quanto por políticas regionais implícitas – especialmente por meio dos desembolsos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A respeito dos desembolsos do BNDES para o setor industrial, a região Centro Oeste apresentou uma ampliação significativa de sua participação, passando de 1,1% em 2002 para 5,7% em 2022. As regiões Nordeste e Norte apresentaram algumas oscilações ao longo da série que, por conseguinte, resultou em uma perda de participação de 1,5 p.p. e 2,6 p.p., respectivamente, entre os anos de 2002 e 2022. Por outro lado, ainda que a região Sudeste tenha perdido 33,5 p.p. de participação nos desembolsos industriais do BNDES, esse montante foi absorvido pela ampliação de participação da região Sul, que passou de 14,0% em 2002 para 47,4% em 2022. Juntas, as regiões Sul e Sudeste continuam a concentrar a maior fatia dos desembolsos de recursos do BNDES para o setor industrial, que em 2022 somaram 88,3%.

O gráfico 8 apresenta o desempenho da participação percentual dos desembolsos do BNDES para o setor industrial por região e entre o período de 2002 a 2022.

**Gráfico 8 – Desembolsos do BNDES para o setor industrial: participação percentual por região (2002-2022)**

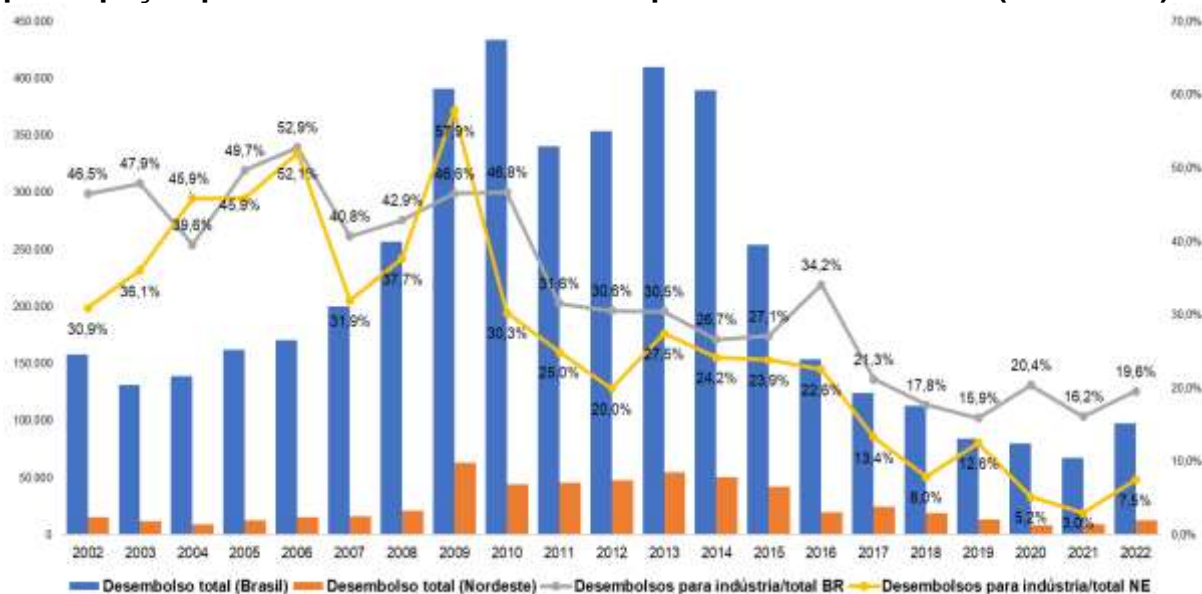


Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BNDES (2023).

Nota: Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2020.

Em sentido convergente à intensificação do processo de desindustrialização – evidenciada tanto pela perda de participação da indústria na composição do VAB quanto da indústria de transformação no PIB do Brasil e do Nordeste –, verifica-se que os desembolsos do BNDES para o setor industrial também têm apresentado uma trajetória de queda. No agregado das regiões brasileiras, a participação dos desembolsos do BNDES para o setor industrial passou de 46,5% em 2002 para 19,6% em 2022. A região Nordeste também apresentou uma trajetória de oscilação similar, tendo retraído sua participação nos desembolsos industriais do BNDES de 30,9% em 2002 para 7,5% em 2022, conforme demonstrado no gráfico 9.

**Gráfico 9 – Brasil e Nordeste: Desembolsos do BNDES a preços constantes e participação percentual dos desembolsos para o setor industrial (2002-2022)**



Fonte: elaboração própria, a partir de dados do BNDES (2023).

Nota: Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI da FGV, com base no ano de 2022.

Considerando a centralidade da indústria nas políticas regionais e a intensificação da trajetória de desindustrialização no Brasil e na região Nordeste, as estratégias de financiamento do desenvolvimento regional têm passado por alguns desafios. Em outros termos, as políticas regionais com foco no estímulo à industrialização têm demonstrado sinais de enfraquecimento quanto a sua efetividade e eficácia no alcance dos objetivos e resultados esperados. Neste contexto adverso, a transformação da estrutura produtiva nacional, estimulada pelo

processo de desindustrialização precoce e da especialização em produtos primários, também provoca algumas preocupações a respeito da trajetória das disparidades regionais brasileiras.

Pela perspectiva da teoria da mudança, ao se observar a identificação do desenho da política regional, especialmente no caso do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, sua perda de efetividade e eficácia podem também residir em aspectos de sua formulação e não apenas na coordenação dos fundos. Este é o caso de o foco dos mecanismos de financiamento estarem circunscritos a empréstimos para atividades produtivas do setor privado, cuja limitação foi influenciada pelo contexto e pensamento teórico cepalino que atribuía centralidade na indústria como motor do crescimento. Por conseguinte, ao se estabelecer o direcionamento de fundos de poupança pública para o financiamento empresarial – com a formulação dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) no âmbito da Constituição Federal de 1988 –, o Estado transfere e condiciona o impacto direto do FNE às iniciativas conduzidas pelo setor privado (MONTEIRO NETO, 2019). Em outros termos, o setor público renuncia à utilização de uma importante fonte de recursos de poupança pública que tem apresentado trajetória substancial de crescimento ao longo dos últimos anos. Essa limitação legal voltada para empréstimos ao setor privado impossibilita, por exemplo, o financiamento de obras de infraestrutura conduzidas pelo setor público – fundamentais para a resolução de gargalos estruturais e para estimular o desenvolvimento produtivo em diferentes municípios da região Nordeste.

Em termos de novos elementos de mudança estrutural nas estratégias de industrialização periférica, o debate tem caminhado para discussões sobre políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Nesta perspectiva, a inovação corresponde a um importante *driver* do desenvolvimento e da produtividade da indústria que, por consequência, passaria a requerer maiores incentivos no âmbito da política regional (ARAÚJO, 2012; CAVALCANTE; JACINTO; DE NEGRI, 2015). Em termos de repercussões no território e de eventuais impactos na redução das desigualdades socioeconômicas e disparidades inter-regionais, Theis, Strelow e Lasta (2017) destacam que as políticas de CT&I acabam alimentando um desenvolvimento geográfico desigual atrelado a processos históricos de acumulação de capital.

## 5.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

Este capítulo apresentou uma análise do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) em um contexto de transformações da indústria nacional e regional. Desde sua criação, com a Constituição Federal de 1988, o FNE tem-se configurado como um importante instrumento financeiro de atuação da política regional no Nordeste.

O protagonismo e relevância do FNE enquanto um dos principais mecanismos de financiamento de atividades produtivas na região Nordeste foi corroborado com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), implementada em 2004 e institucionalizada em 2007. Esta política passou a balizar a atuação dos instrumentos financeiros no âmbito de uma estratégia de política regional.

Neste contexto, ao analisar as aplicações financeiras do FNE observou-se uma trajetória substancial de crescimento em suas operações na região Nordeste. No período de 2010 a 2022, verificou-se uma taxa de crescimento de 16,3% no valor das contratações do FNE, representando um montante acumulado de R\$ 396 bilhões a preços constantes de 2022. Esse crescimento foi acompanhando por uma expressiva concentração de recursos aportados do FNE nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, que juntos concentraram uma participação média de 52,6% neste mesmo período.

Em termos de composição setorial, as atividades produtivas com baixo poder de encadeamento têm apresentado maior participação nas contratações do FNE. Esse é o caso das atividades agropecuárias que apresentaram um crescimento significativo, passando de uma participação no total dos desembolsos do FNE de 34% em 2010 para 46,4% em 2022. Por outro lado, os recursos captados pelo setor industrial encolheram em 17,4 pontos percentuais, passando de 26,7% em 2010 para 9,3% em 2022. Em sentido convergente, o baixo desempenho do setor industrial nos aportes do FNE também é reflexo do processo de desindustrialização nacional e na região Nordeste.

Por fim, o contexto de transformação da estrutura produtiva nacional e regional, estimulada pelo processo de desindustrialização precoce e de especialização de produtos primários, induz a necessidade de reavaliação e

intensidade do foco das políticas regionais via estímulos à industrialização como condição de mudança estrutural.

## 6 CONCLUSÕES

O presente trabalho analisou as políticas de estímulo e financiamento ao desenvolvimento regional brasileiro, com destaque para o papel e desempenho do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) em um contexto de transformações da indústria nacional e regional, entre os anos de 2002 e 2022. Para tanto, o recorte de análise para o setor industrial remete ao entendimento político do fomento à indústria enquanto estratégia e motor do desenvolvimento, reafirmado no início dos anos 2000 com a retomada de uma agenda de políticas federais nesta direção. Isso ficou evidente com o rearranjo de antigos e novos instrumentos financeiros e fiscais no âmbito das discussões para elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Para compreensão das desigualdades regionais, articulou-se a discussão do presente trabalho a partir da concepção de que as dimensões espaciais fornecem importantes elementos para se pensar o processo e o estilo de desenvolvimento capitalista. No âmbito deste debate, destacam-se as concepções que enfatizam o contexto em que se desenrolam complexas relações sociais de produção do espaço. Por meio do encadeamento das noções de espaço e desenvolvimento, percebe-se que as desigualdades regionais se configuram como um fenômeno de múltiplas causas – atreladas a questões estruturais, econômicas, sociais, políticas, dentre outras.

A partir de delimitações conceituais sobre isomorfismo em políticas públicas, enfatizou-se que a experiência europeia com políticas de desenvolvimento regional influenciou, significativamente, o debate e a construção de políticas regionais em diversos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. A esse respeito, destaca-se a *Cassa per il Mezzogiorno*, na região sul da Itália, enquanto modelo de inspiração para criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e, conseqüentemente, de incorporação de práticas de planejamento para redução das desigualdades regionais brasileiras. Entretanto, o isomorfismo em políticas regionais brasileiras não se restringe a este arranjo institucional. Exemplo disso é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de 2007, que em sua formulação considerou uma abordagem de atuação em múltiplas escalas

(nacional, macrorregional, sub-regional e intraurbana) semelhante ao arranjo de políticas regionais da União Europeia.

Com a análise da trajetória das principais políticas regionais brasileiras se evidenciou o papel estratégico do Estado no planejamento e na condução de políticas de desenvolvimento regional. A formação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e a posterior criação da Sudene representam uma importante inflexão para as primeiras experiências de planejamento para redução das desigualdades regionais brasileiras. A partir de estudos e pesquisas sobre a realidade da região Nordeste, o diagnóstico de problemas centrados estritamente às secas transcendeu para a compreensão da necessidade de construção de uma agenda centrada na industrialização como motor do crescimento. Essa compreensão orientou a elaboração de diversos planos de desenvolvimento regional – alinhados as estratégias de industrialização e desenvolvimento do país –, assim como levou a criação de um conjunto de instrumentos fiscais e financeiros que têm sido utilizados em políticas recentes.

É neste contexto que a promulgação da Constituição Federal de 1988 estabeleceu um importante marco nas políticas regionais, especialmente ao instituir a necessidade de fontes de fomento estáveis para o desenvolvimento das regiões com baixos indicadores socioeconômicos. Isso se materializou com a criação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO). Em sua formulação, estes fundos procuram estimular o desenvolvimento econômico e social das regiões de abrangência das respectivas Superintendências de Desenvolvimento Regional.

A despeito de volatilidades, o desenvolvimento regional tem sido um tema presente nas agendas governamentais. Neste quadro, destacam-se os problemas estruturais da região Nordeste que, ao longo dos anos, desencadeou a adoção de diversos instrumentos e políticas regionais tanto para enfrentamento dos baixos indicadores socioeconômicos e recorrentes problemas hídricos quanto para o fomento à industrialização enquanto estratégia de desenvolvimento da região. Nesse sentido, os fundos constitucionais de financiamento e desenvolvimento regional têm figurado enquanto principais instrumentos da política regional federal explícita, cujo foco de atuação e operações de crédito voltam-se, majoritariamente, para atração de empreendimentos produtivos, na expectativa de elevação da renda e da geração de empregos da região.

Enquanto um dos principais mecanismos de financiamento de atividades produtivas na região Nordeste, o FNE tem apresentado uma trajetória de crescimento substancial desde sua criação e implementação. Entre 1995 e 2022, o volume total acumulado de aportes do fundo alcançou R\$ 335,4 bilhões, sendo que 73% desse montante concentrou-se entre os anos de 2010 e 2022. Considerando os valores constantes, neste período os recursos do fundo passaram de R\$ 27,7 bilhões em 2010 para R\$ 32,3 bilhões em 2022. Em termos de dinâmica regional, esse crescimento foi acompanhado por uma concentração das operações de crédito nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, que juntos representaram uma participação média de 62,6% no mesmo período.

O foco da destinação setorial dos recursos do FNE esteve voltado, desde sua formulação, para iniciativas de atração, ampliação, modernização e diversificação de empreendimentos produtivos na região Nordeste. Ou seja, em termos de dinâmica setorial procurou-se direcionar esforços para atividades com maior poder de indução intersetorial, para frente e para trás, visando a geração de efeitos multiplicados na economia regional. Contudo, as atividades produtivas com menor poder de encadeamento têm apresentado participação expressiva nas contratações do FNE. Esse é o caso das atividades agropecuárias que apresentaram um crescimento significativo, saindo de uma participação no total dos desembolsos do FNE de 34% em 2010 para 46,4% em 2022. Em sentido convergente, tem-se o grupo de comércio e serviços que também apresentou um desempenho positivo, com uma taxa de crescimento de 46,7% ao longo da série analisada e uma concentração de 23,3% dos recursos do FNE em 2022. Por outro lado, setores com maior poder de encadeamento intersetorial têm perdido protagonismo no volume dos recursos financeiros do FNE. A esse respeito, a participação dos recursos captados pelo setor industrial encolheu em 17,4 pontos percentuais, cuja trajetória de perda de participação no volume total passou de 26,7% em 2010 para 9,3% em 2022.

Com essa discussão sobre os efeitos de encadeamento intersetorial não se procura enfatizar que apenas o setor industrial deve ser alvo de estímulo e fomento das estratégias de desenvolvimento regional. Mas, busca-se chamar a atenção para a distribuição setorial dos recursos do FNE, destacando o comportamento das operações de crédito e a convergência com o fortalecimento e a diversificação de cadeias produtivas regionais.



O enfraquecimento da indústria nas políticas regionais, observado pela perda de participação na demanda de recursos financeiros do FNE, segue uma trajetória convergente de redução da participação da indústria na composição do valor adicionado bruto (VAB) total. No âmbito nacional a participação da indústria no VAB saiu de 26,4% em 2002 para 22,5% em 2020. Já na região Nordeste, a participação da indústria se retraiu de 23,0% em 2002 para 19,1% em 2020. Esse enfraquecimento foi ainda mais evidente ao analisar o comportamento da indústria de transformação, cujo setor apresenta maior efeito de transbordamento intersetorial. A indústria de transformação brasileira e nordestina tem apresentado uma queda significativa de sua participação no PIB – a nível nacional, passou de 34,3% em 1985 para 12,3% em 2020, enquanto a nível regional segue trajetória similar, passando de 31,1% em 1985 para 9% em 2020. Esses resultados reforçam a trajetória de desindustrialização precoce da economia brasileira e da região Nordeste, sinalizando para um ganho de protagonismo de setores produtivos de baixo poder de encadeamento intersetorial, assim como para uma maior especialização de produtos primários na estrutura produtiva nacional e regional.

Ainda que pese a trajetória de perda de dinamismo da indústria, ao analisar o comportamento do valor da transformação industrial (VTI) verificou-se um movimento de desconcentração territorial da atividade industrial entre as regiões brasileiras. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ampliaram substancialmente suas participações relativas no valor da transformação industrial do país (juntas, elevaram em 8,5 pontos percentuais, passando de 16,6% em 2002 para 25,1% em 2020). Por outro lado, a região Sudeste registrou uma redução de 7,8 pontos percentuais entre os anos de 2002 e 2022, passando de 64,1% para 56,3%. Contudo, três estados da região Sudeste (Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) concentraram 54% de participação na transformação industrial do país em 2020.

A respeito desse movimento de desconcentração territorial de atividades industriais em direção a regiões menos desenvolvidas, é importante destacar que além das políticas regionais explícitas (a exemplo da estrutura dos fundos de desenvolvimento regional), as políticas regionais implícitas também têm influenciado e contribuído com esse cenário. Exemplo disso são os desembolsos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ainda que a maior fatia de seus recursos para o setor industrial concentre-se nas regiões Sul e Sudeste.

Por meio da teoria da mudança, procurou-se identificar o desenho da formulação do FNE e a cadeia de resultados pelo qual se espera levar a mudanças de longo prazo. Ao descrever e a analisar a lógica subjacente de como o FNE espera produzir mudanças por meio do seu objetivo e resultados, chamou-se também a atenção para as estratégias de intervenção via operações de crédito circunscritas a empréstimos para atividades produtivas do setor privado. Esse é um aspecto importante a ser considerando no âmbito da perda de efetividade e eficácia do FNE. Ao impossibilitar o financiamento para o setor público, alguns investimentos para resolução de gargalos estruturais de infraestrutura, por exemplo, não são assimilados pelo capital privado.

Não obstante, a discussão realizada destacou que o enfraquecimento da indústria nas políticas regionais e o contexto de transformações da estrutura produtiva nacional e regional, estimulada pelo processo de desindustrialização precoce, reforça a necessidade de reavaliação da intensidade e do foco das políticas regionais na criação de condições de mudança estrutural via industrialização.

Por fim, enquanto desdobramentos para pesquisas futuras recomenda-se aprofundar a análise sobre como os elos e conexões intersetoriais estão sendo considerados nas decisões e estratégias de distribuição setorial dos recursos do FNE, visando a diversificação da estrutura produtiva da região Nordeste e, por conseguinte, o alcance dos objetivos da política regional.

## REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. Espaço, Território e Região: uma tentativa de conceituação. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 1, n. 23, p. 7-37, 2001.

ALVA, Alfonso Rodríguez Sánchez de. Guia para entender a política regional da União européia. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

ALVES, Flamarion Dutra. Questões teórico-metodológicas entre geografia econômica e desenvolvimento regional. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 1, n. 37, p. 5-21, 2015.

ANDERSON, Andrea A. **The community builder's approach to Theory of Change**: Practical guide to theory development. New York: The Aspen Institute. p. 1-36, 2005.

ARAÚJO, Bruno César. Políticas de apoio à inovação no Brasil: uma análise de sua evolução recente. **IPEA – Texto para Discussão 1759**. Brasília: IPEA, 2012.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2000. p. 71-92.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Tendência do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 39-51.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de; SANTOS, Valdeci Monteiro dos. Desigualdades regionais e Nordeste em formação econômica do Brasil. In: ARAÚJO, Tarcisio Patricio de; VIANNA, Salvador Teixeira Werneck; MACAMBIRA, Júnior (Orgs.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil**: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. p. 177-2000.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Decisions and non-decisions: an analytical framework. **American Political Science Review**, v. 57, 1963. p. 632-642.

BARROS, Daniel Chiari; PEDRO, Luciana Silvestre. O papel do BNDES no desenvolvimento do setor automotivo brasileiro. **BNDES 60 anos – perspectivas setoriais**. Brasília: BNDES, 2012, p. 98-139.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 1. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 13-68.

BIRKLAND, Thomas A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. SIDNEY, Mara S. (Ed.). **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton / London / New York: CRC Press, 2007. p. 63-78.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. **Contratações FNE**. Fortaleza: BNB, 2023a. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/aceso-a-informacao/dados-de-contratacoes/contratacoes-fne>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES**. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Estatisticas\\_Operacionais/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Estatisticas_Operacionais/)>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BONENTE, Bianca Imbiriba; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Há uma nova economia do desenvolvimento?. **Revista de Economia**, v. 34, n. 1, 2008.

BRANDÃO, C. **Processo de industrialização e disparidades inter-regionais no Brasil**: a necessidade do diálogo entre as políticas industriais e as políticas regionais. In: TONI, J. (Org.). **Dez anos de Política Industrial: Balanço e perspectivas 2004-2014**. Brasília: ABDI, 2015, p. 93-110.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 21, n. 2, 2019.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. 2 ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2012.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, C. R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, p. 150-185, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 10 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 set. 1989. Disponível em <[BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. \*\*Fundos Regionais e Incentivos Fiscais\*\* \(Caderno de Informações sobre os Fundos Regionais\). 2017. Disponível em: <\[http://www.mi.gov.br/documents/10157/816482/CADERNO\\\_INFO\\\_Completo\\\_2017.pdf/9924dc62-c47f-499b-8812-0b4b681de691\]\(http://www.mi.gov.br/documents/10157/816482/CADERNO\_INFO\_Completo\_2017.pdf/9924dc62-c47f-499b-8812-0b4b681de691\)>. Acesso em 10 fev. 2020.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7827.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%207.827%2C%20DE%2027%20DE%20SETEMBRO%20DE%201989&text=159%2C%20inciso%20I%2C%20al%C3%ADnea%20c,FCO%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias.></a>>. Acesso em 13 jan. 2023.</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 93, p. 33-60, 2014.

BRÜSEKE, Franz Josef. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez/Recife: FUNDAJ, p. 29-40, 1995.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Economia e sociedade**, v. 21, p. 831-851, 2012.

CANO, Wilson. Celso Furtado e a questão regional no Brasil. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2000. p. 93-120.

CANO, Wilson. Novas determinações sobre as questões regional e urbana após 1980. Texto para discussão. **IE/UNICAMP**, Campinas, n. 193, p. 1-36, jul. 2011.

CANO, Wilson. Questão regional e política econômica nacional. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). **Desenvolvimento em debate**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad, 2002. v. 3, p. 275-307.

CARBALLO-CRUZ, Francisco. Cohesion Policy in the European Union: a brief critical review. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n. 4, p. 101-121, 2015.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. **Análise Econômica**, v. 26, n. 49, 2008.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. **Análise Econômica**, v. 26, n. 49, 2008.

CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata; LALL, Somik V.; TIMMINS, Chistopher. **Decisão locacional de novos estabelecimentos e o papel dos fundos constitucionais de financiamento**. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. (Orgs.). Ensaio de economia regional e urbana. Brasília: IPEA, 2007. p. 285-312.

CARVALHO, Gisélia Lima. Região: A evolução de uma categoria de análise da geografia. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 22, n. 1, p. 135-153, 2002.

CARVALHO, José Otamar de. **Desenvolvimento regional: um problema político**. ed. 2. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

CASTRO, Aline Contti. A rationale da política europeia de desenvolvimento regional – foco redistributivo, contornos difusos e pressões neoliberais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 3, p. 243-267, 2018.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 18, n. 3, p. 373-392, 2014.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Cavalcante; JACINTO, Paulo de Andrade; DE NEGRI, Fernanda. P&D, Inovação e Produtividade na Indústria Brasileira. In: DE NEGRI, Fernanda Organizadora; CAVALCANTE, Luiz Ricardo Organizadora. **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**. v. 2. Brasília: IPEA, 2015. p. 43-68.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. **Revista brasileira de estudos regionais e urbanos**, v. 2, n. 1, 2008.

CHANG, H. J. Políticas de desenvolvimento econômico: perspectiva histórica das políticas industrial, comercial e tecnológica. In: CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CLAVAL, Paul. Geografia econômica e economia. **GeoTextos**, v. 1, n. 1, 2005.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. A política regional do governo Lula (2003-2010). In: **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (Orgs.). Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 65-95.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **As instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França: Aproximações e distanciamentos**. Texto para Discussão n. 2462. Brasília: IPEA, p. 1-67, 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Fundos Estruturais e de Investimento Europeus 2014-2020: textos e comentários oficiais**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016.

CONSELHO EUROPEU. **Regulamento (CE) nº 1083/2006**: que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) nº 1260/1999. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. Luxemburgo: Conselho Europeu, 2006.

CONSELHO EUROPEU. **Regulamento (CE) nº 1260/1999**: que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. Luxemburgo: Conselho Europeu, 1999.

CONSELHO EUROPEU. **Regulamento (CEE) nº 2052/88**: relativo às missões dos Fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. Luxemburgo: Conselho Europeu, 1988.

CORRÊA, R. L. Espaço, um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 15-47.

COSTA, Fábio Rodrigues; ROCHA, Márcio Mendes. Geografia: conceitos e paradigmas-apontamentos preliminares. **Revista de Geografia, Meio Ambiente e Ensino**, v. 1, n. 2, p. 25-56, 2010.

COSTA, José da Silva. Cinco décadas de políticas de desenvolvimento regional em Portugal. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**. Brasília: IPEA, n. 14, p. 73-81, 2016.

DAMASCENO, Girley Vieira; PEDERIVA, João Henrique. Fundos constitucionais de financiamento: uma análise dos mecanismos de remuneração das instituições financeiras (1995-2013). **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 19, n. 1, p. 83-107, 2016.

DELEON, Peter. The stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going? In: SABATIER, Paul A. **Theory of the policy process**. Theoretical lenses on public policy. Boulder (USA): Westview Press, 1999. p. 19-32.

DEUBEL, André-Noël Roth. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: DEUBEL, André-Noël Roth (org.). **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá (Colombia): IEPRI, 2010. p. 17–65.

DEUBEL, André-Noël Roth. Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: DEUBEL, André-Noël Roth (org.). **Enfoques para el análisis de políticas públicas**. Bogotá (Colombia): IEPRI, 2010. p. 17–65.

DIAS, Mário Caldeira. Fundo Social Europeu (FSE): análise da sua evolução. **Lusíada. Economia e Empresa**, n. 23, p. 51-62, 2017.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEGUES, Antonio Carlos S. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. **São Paulo em perspectiva**, v. 6, n. 1-2, p. 22-29, 1992.

DIEGUES, Antonio Carlos. Sociedades e comunidades sustentáveis. **São Paulo: NUPAUB**, p. 1-7, 2003.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva dos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DINIZ, Clélio Campolina. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil. **Texto para discussão** (Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional – CEDEPLAR/FACE/UFMG), v. 159, 2001.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova economia**, v. 19, n. 2, p. 227-249, 2009.

DINIZ, Clélio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. In: SOUSA, Cidoval Morais de; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano Albino. **Celso Furtado: a esperança militante** (Interpretações), vol. 1. Campina Grande: Eduepb, 2020. p. 305-327.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5-23, 2000.



DOLOWITZ, David; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political studies**, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

DYE, Thomas R. Policy analysis: what governments do, why they do it and what difference it makes. In: DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 14<sup>a</sup> ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2013. p. 3-13.

ESCOBAR, Arturo. El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. In: MATO, D. **Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización**. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2005, p. 17-31.

FÉLIX, Sofia Alexandra Andrade Pinto Lopes. Os desafios da política de coesão no próximo período de programação 2014-2020. In: SIMÕES, Rita Basílio et al (Orgs.). **Pessoas e ideias em trânsito: percursos e imaginários**. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press, 2017, p. 175-187.

FERRÃO, João. A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?. **EURE (Santiago)**, v. 30, n. 89, p. 43-61, 2004.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FURTADO, Celso. A operação Nordeste. In: D’AGUIAR, Rosa Freire (org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, p. 337-361, 2013.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FURTADO, Celso. Entre inconformismo e reformismo. In: D’AGUIAR, Rosa Freire (org.). **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, p. 53-83, 2013.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e sociedade**, v. 1, n. 1, p. 5-19, 1992.

FURTADO, Celso. **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

GALVÃO, O. J. A. Origens Históricas do Dualismo Regional e a Ascensão e Queda da Cassa per il Mezzogiorno. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 47, p. 181-202, 2016.

GIRALDO, Maricel Linares; CASTRO, William Rodrigo Avendaño; ANDRADE, Johanna Milena Mogrovejo. Implicaciones geopolíticas y económicas del Brexit en la Unión Europea. **Apuntes del Cenes**, v. 39, n. 70, p. 17-41, 2020.

GÓMEZ, Lyda Amparo Sánchez de. Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea. **Revista de Estudios Empresariales. Segunda época**, n. 2, 2011.

GÓMEZ, Lyda Amparo Sánchez de. La Cohesión Económica y Social en La Unión Europea: Su Evolución. In: Proceedings 20th. APDR Congress, 20., 2014, Évora. **Anais...** Évora: APDR, 2014, p. 170-181.

GONÇALVES, Daniel Bertoli. Desenvolvimento sustentável: o desafio da presente geração. **Revista espaço acadêmico**, v. 51, 2005.

GUIMARÃES, Jenner. Instrumentos para financiamento de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 329-360.

GUMIERO, Rafael Gonçalves. O Nordeste em dois tempos: a “Operação Nordeste” e a Política de Desenvolvimento Regional do Governo Lula. **Cepal – Coleção Documentos de projeto**. p.1-30. 2014.

HAESBAERT, R. Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE MÚLTIPLAS TERRITORIALIDADES, 1., 2004, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2004. p. 1-20.

HAESBAERT, Rogério. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **Antares: Letras e Humanidades**, n. 3, p. 02-24, 2010.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HARVEY, David. A opressão via capital. In: HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2005. p. 77-114.

HARVEY, David. O espaço como palavra-chave. **GEOgraphia**, v. 14, n. 28, p. 8-39, 2012.

HILL, Michael. Studying the policy process. In: HILL, Michael. **The Public Policy Process**. 4ª. ed. Harlow (England): Pearson Education Limited, 2005. p. 3-22.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; PERL, Anthony. Introdução: por que estudar política pública? In: HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral**. (Tradução técnica de Francisco G. Heidemann). Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 3-19.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

IMAS, Linda G. Morra; RIST, Ray C. Building a Results-Based Monitoring and Evaluation System. In: IMAS, Linda G. Morra; RIST, Ray C. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations**. The World Bank: Washington, 2009a. p. 105-140.

IMAS, Linda G. Morra; RIST, Ray C. Understanding the evaluation context and the program theory of change. In: IMAS, Linda G. Morra; RIST, Ray C. **The road to results: designing and conducting effective development evaluations**. The World Bank: Washington, 2009b. p. 141-179.

IRFFI, G. D. **Semiárido brasileiro e políticas regionais: o caso do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)**. Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2015.

JACCOUD, Luciana de Barros. **Experiências internacionais em política regional: o caso da França**. Texto para Discussão n. 815. Brasília: IPEA, p. 1-22, 2001.

JACOBI, Pedro. Meio ambiente e sustentabilidade. **Revista de Desenvolvimento e Meio**, 1999.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the policy cycle. In.: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J. SIDNEY, Mara S. (orgs.) **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton / London / New York: CRC Press, 2007. p. 43-62.

KNOB, Anderson Miguel; SALOMÃO, Ivan Colangelo. Desenvolvimento regional e localização industrial: uma sistematização das teorias clássicas. **Geosul**, v. 35, n. 75, p. 139-167, 2020.

KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric; HILL, Michael. Policy actors. In: KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric; HILL, Michael. **Public Policy Analysis**. Bristol (Great Britain): The Policy Press, 2007. p. 39-61.

LEFEBVRE, HENRI. **The Production of Space**. Trad. D. Nicholson-Smith Oxford: Basil Blackwell, 1991.

LEMOS, Linovaldo Miranda. As correntes da Geografia e o movimento de idéias em torno da região. **Revista Geografias**, p. 26-36, 2005.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 12, n. 21, 2010.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, p. 677-715, 1964.

LUKES, Steven. **Power: a radical view**. 2nd edition. Palgrave Mcmillan, 2005. p. 14-59.

MACEDO, Fernando César de. Diagnóstico do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). In: RESENDE, Guilherme Mendes (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: IPEA, 2017. p. 83-131.

MACEDO, Fernando César de. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 2, n. 1, p. 19-47, 2014.

MACEDO, Fernando Cezar de; COELHO, Vitarque Lucas Paes. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e os fundos constitucionais de financiamento. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 20, n. 3, p. 464-496, 2015.

MANZELLA, Gian Paolo; MENDEZ, Carlos. **The turning points of EU cohesion policy**, Working Paper Report to Barca Report. 2009.

MARQUES, António Pedro. Os caminhos sinuosos do desenvolvimento. **Desenvolvimento e Sociedade**, v. 2, n. 2, p. 31-49, 2017.

MARTINUSSEN, J. Conceptions and dimensions of Development. In MARTINUSSEN, J. **Society, State and Market: a guide to competing theories of development**. London: Ed. Zed Books, 1997. p. 34-45.

MAYNE, John. Useful Theory of Change Models. **Canadian Journal of Program Evaluation**. Canadá, v. 30, n. 2 p. 119-142, 2015.

METER, Karl M. van; SAINT LÉGER, Mathilde de. Co-Word Text Analysis Applied To Political Science. 2006 International Political & "Parapolitical" Headlines. **Bulletin de méthodologie sociologique. Bulletin of sociological methodology**, n. 97, p. 1-16, 2008.

MILIBAND, Ralph. El sistema del Estado y Lá elite del Estado. In: MILIBAND, Ralph. **El Estado en La sociedad capitalista**. 13<sup>a</sup>. ed. México: Siglo Veintiuno, 1983, p. 67-87.

Mineiro, Márcia; SILVA, Mara A. Alves; FERREIRA, Lúcia Gracia. PESQUISA QUALITATIVA E QUANTITATIVA: imbricação de múltiplos e complexos fatores das abordagens investigativas. **Momento - Diálogos Em Educação**, Rio Grande, v. 31, n. 3, p. 201–218.

MONASTERIO, Leonardo; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Fundamentos do pensamento econômico regional. In: CRUZ, Bruno de Oliveira, et al.(Orgs.). **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 43-77.

MONTEIRO NETO, Aristides et al. Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. NETO, Aristides Monteiro; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (Orgs.). Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 37-64.

MONTEIRO NETO, Aristides. Celso Furtado: sessenta anos do seu legado para a questão regional brasileira (1959-2019). In: SOUZA, Cidoval Moraes de; THEIS, Ivo Marcos; BARBOSA, José Luciano (Orgs.). **Celso Furtado: a esperança militante**. v. 1. Campina Grande: EDUEPB, 2019. p. 379-401.

MONTEIRO NETO, Aristides; MACEDO, Fernando Cezar de; SILVA, Raphael de Oliveira. O BNB e o desenvolvimento do Nordeste brasileiro: reflexões sobre sua atuação recente, prospecções de atuações futuras. In: VALENTE JUNIOR, Airton Saboya; ALVES, Maria Odete; SANTOS, Camila Ribeiro Cardoso dos (Orgs.). **Banco do Nordeste do Brasil: 70 anos de contribuição para o desenvolvimento regional**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022, p. 239-283.

MOREIRA, Sandrina Berthault; CRESPO, Nuno. Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. **Revista de economia**, v. 38, n. 2 (ano 36), p. 25-50, 2012.

MOYANO-ESTRADA, Eduardo; ORTEGA, Antonio César. O significado das políticas europeias de coesão (2014-2020): uma aposta no enfoque territorial. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 16, n. 30, p. 46-56, 2015.

NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. A questão regional: a hegemonia inacabada. **Estudos avançados**, v. 7, n. 18, p. 43-63, 1993.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, v. 5, n. 2, 2002.

OLIVEIRA, Giuliano Contento de; MAIA, Geraldo; MARIANO, Jefferson. O sistema de Bretton Woods e a dinâmica do sistema monetário internacional contemporâneo. **Pesquisa & Debate. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, v. 19, n. 2 (34), 2008.

OLIVEIRA, Guilherme Resende; LI, Denise Leyi. Fundos constitucionais de financiamento: mudanças recentes e desafios. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Orgs.). **Financiamento do desenvolvimento no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2018. p. 281–309.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 30, p. 219-232, 2010.

PEDROZA JÚNIOR, Dinilson; BONFIM, Cristine. Cassa per il Mezzogiorno e “velha” Sudene. **Revista HEERA**, v. 4, n. 6, p. 71-94, 2009.

PEREIRA JÚNIOR, Edilson Alves. O debate sobre a desindustrialização no Brasil: abordagens concorrentes e um olhar a partir da geografia. **Espaço e Economia - Revista Brasileira de Geografia Econômica**, n. 15, p. 1-20, 2019.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; MARCONI, Nelson. Existe doença holandesa no Brasil. **Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas**, v. 4, 2007.

POMERANZ, Dina. Impact evaluation methods in public economics: A brief introduction to randomized evaluations and comparison with other methods. **Public Finance Review**, v. 45, n. 1, p. 10-43, 2017.

PORTUGAL, Rodrigo. História da política regional no Brasil. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 23., 2018, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2018, p. 1-24.

PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 2. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136.

QUAGLIO, Gislaine de Miranda. **Estudos sobre o Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE)**. 2020. 158 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Programa de Pós-Graduação em Economia, Ribeirão Preto, 2020.

REINERT, E. Globalização e primitivização: como os pobres ficam ainda mais pobres. In REINERT, E. **Como os países ricos ficaram ricos... e porque os pobres continuam pobres**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016. p. 227 - 268.

RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010**. Texto para Discussão N. 1918. Brasília: IPEA, 2014.

RESENDE, Guilherme Mendes; DA SILVA, Diego Firmino Costa; DA SILVA FILHO, Luís Abel. **Avaliação dos efeitos econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste**: uma análise por tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional entre 1999 e 2011. Texto para Discussão n. 2145. Brasília: IPEA, 2015.

RESENDE, Guilherme Mendes; SILVA, Diego Firmino Costa da; FILHO, Luís Abel da Silva. Avaliação dos efeitos econômicos dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste: uma análise por tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional entre 1999 e 2011. In: RESENDE, Guilherme Mendes (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: IPEA, 2017. p. 27-82.

RIBEIRO, Antonio. Teoria de mudança: Aplicações e aprendizados em uma experiência brasileira. **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 9, p. 4-15, 2020.

RIBEIRO, Fernanda Borges Vaz; PICALHO, Antonio Carlos; CUNICO, Leticia; FADEL, Luciane Maria. Abordagem interpretativista e método qualitativo na pesquisa documental: descrição geral das etapas de coleta e análise de dados. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v.17, n. 1, p. 100-113, 2022.

RIEGER, Raquel Andréa; LIMA, Rebeca Maria Nepomuceno; RODRIGUES, Cristiana Tristão. O efeito do FNE no Crescimento do emprego formal da região Nordeste. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 51, n. 2, p. 155-168, 2020.

RODRIGUES, Patrícia Peres; SUGAHARA, Cibele Roberta; BRANCHI, Bruna Angela; FERREIRA, Denise Helena Lombardo. Teoria da mudança e metodologias

de avaliação de projetos sociais nas organizações. **Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação**, v. 6, n. 1, p. 55-74, 2021.

RODRIGUEZ, Octavio; BURGEÑO, Oscar; HOUNIE, Adela; PITTALUGA, Lucía. CEPAL: velhas e novas idéias. **Economia e sociedade**, v. 4, n. 2, p. 79-109, 1995.

ROLIM, Cássio Frederico Camargo. **Política Regional na União Europeia e na América Latina**. Relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2015.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 65-92, 2012.

ROSA, João Guimarães. **Grande sertão: veredas**. Editora Companhia das Letras, 2019.

ROSE, Richard. What is lesson-drawing?. **Journal of public policy**, p. 3-30, 1991.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. **Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil**. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, 1997.

SAMPAIO, D. P. Desindustrialização e desenvolvimento regional no Brasil (1985-2015). In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Orgs.). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2017.

SANTOS, E. L.; BRAGA, V.; SANTOS, R. S.; BRAGA, A. M. S. Desenvolvimento: um conceito multidimensional. **Revista Regional em debate**, v. 2, n. 1, p. 44-61. 2012.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 6 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004

SATRÚSTEGUI, K. U. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, mau-desenvolvimento e pós-desenvolvimento: um olhar transdisciplinar sobre o debate e suas implicações. **Revista Perspectivas do Desenvolvimento**. vol. 1 n. 1. 2013.

SCHMID, Christian. A teoria da produção do espaço de Henri Lefebvre: em direção a uma dialética tridimensional. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, n. 32, p. 89-109, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. ed. 2. São Paulo: Cengage Learning, 2013.



SEN, Amartya. Os fins e os meios do desenvolvimento. In: SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2010, p. 51-71.

SEQUEIRA, Teresa; DINIZ, Francisco. A política de desenvolvimento regional europeia: um caminho para a coesão econômica e social?. **Revista Nexos Econômicos**, v. 4, n. 1, p. 31-66, 2010.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; RESENDE, Guilherme Mendes; SILVEIRA NETO, Raul da Mota. Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 39, n. 1, p. 89-125, 2009.

SILVA, Ana Lucia Gonçalves da; MARCATO, Marília Bassetti. Estruturalismo latino-americano e desenvolvimento na perspectiva neo-schumpeteriana. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL LALICS, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: LALICS, 2013, p. 1-25.

SILVA, Carla Maria de Souza. Política de desenvolvimento regional na União Européia: o que podemos aprender?. 2000.

SILVA, José Alderir da. A desindustrialização na Região Nordeste. **Interações (Campo Grande)**, v. 20, p. 221-238, 2019.

SIMON, Silvana Aline Soares. De Bretton Woods ao plano Marshall: a política externa norte-americana em relação à Europa (1944-1952). **Relações Internacionais no mundo atual**, v. 1, n. 09, p. 24-47, 2011.

SOARES, Ricardo Brito; SOUSA, Jânia Maria Pinho; NETO, Antônio Pereira. Avaliação de impacto do fne no emprego, na massa salarial e no salário médio em empreendimentos financiados. **Revista econômica do Nordeste**, v. 40, n. 1, p. 217-234, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Jane Mary Gondim de. Os financiamentos do FNE no Nordeste em períodos de expansão e de recessão econômica. In: ALVES, Maria Odete (Org.). **Impactos do crédito em diferentes setores e contextos da economia nordestina**. vol. 16. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2022, p. 21-50.

SOUZA, M. L. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. **Revista território**, v. 2, n. 3, jul./dez. 1997.

STIGLITZ, J. Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização. In: CASTRO, A. C. (Org.). **Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 333-356.

STIGLITZ, J. The promise of development. In STIGLITZ, J. **Making globalization work**. London: Ed. Norton, 2006.

SUNKEL, Osvaldo. Desenvolvimento, subdesenvolvimento, dependência, marginalização e desigualdades espaciais: por um enfoque totalizante. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. v. 2. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 521-566.

THEIS, I. M.; GALVÃO, A. C. F. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 14, n. 2, p. 55-69, 2012.

THEIS, Ivo Marcos; STRELOW, Daniel Rodrigo; LASTA, Tatiane Thaís. Ct&I e desenvolvimento desigual no Brasil: é possível o utro “modelo de desenvolvimento”? **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 13, n. 27, p. 43-61, 2017.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 225-254, 2003.

UNIÃO EUROPEIA. **A política de coesão 2007-2013**. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2007.

WIVES, D. G.; DURÁN, C. E. A.; SENNA, H. B.; KUHN, I. O espaço e suas categorias de análise no olhar da geografia. In: RAMOS, J. D. D.; WIVES, D. G. (Orgs.). **Natureza do espaço e o desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017. p. 11-42.

WOLFE, M. Abordagens do desenvolvimento: de quem e para quê? In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2, p. 715-759.