



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIA DA ASSUNÇÃO ALMEIDA COSTA

**O DIÁLOGO BRASIL - UNIÃO EUROPEIA SOBRE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL (2007-2014): DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM PERSPECTIVA**

São Cristóvão

2020

MARIA DA ASSUNÇÃO ALMEIDA COSTA

**O DIÁLOGO BRASIL – UNIÃO EUROPEIA SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2007-2014): DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM PERSPECTIVA**

Trabalho de Conclusão Curso apresentando ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

**Orientador: Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira**

São Cristóvão

2020

MARIA DA ASSUNÇÃO ALMEIDA COSTA

**O DIÁLOGO BRASIL – UNIÃO EUROPEIA SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (2007-2014): DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL EM PERSPECTIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

---

Orientador: Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira  
Universidade Federal de Sergipe

---

Avaliador: Prof. Dr. Geraldo Adriano Godoy de Campos  
Universidade Federal de Sergipe

---

Avaliadora: Prof. Dra. Lívia Peres Milani  
Universidade Federal de Sergipe

“Steps taken forwards but sleepwalking back again.”

- Pink Floyd, High Hopes

## DEDICATÓRIA

À minha extraordinária vó, Maria da Conceição (D. Nenzinha), por desde cedo ter plantado a semente da educação, ter me incentivado e cultivado o hábito de ler. À minha vó, Maria Ester (*in memorian*). Aos meus queridos pais, Bernardo José e Nuci, pelos valores, sacrifício e constante incentivo ao longo da minha existência. Aos meus amados irmãos, Bruno e Bernardo Júnior, às cunhadas e demais familiares, pelo amor, carinho e pela compreensão da importância que este curso teve, admitindo ceder de seus tempos para esta atividade acadêmica e por me incentivarem a perseverar até o final do curso. Aos meus adoráveis sobrinhos, João Emanuel e Laura, e ao meu radiante afilhado/sobrinho Enzo Gabriel.

## AGRADECIMENTOS

Ao Maestro do Universo, pelo impulso da vida e a disposição dada para fazer um curso com sacrifícios pessoais e de tempo para convivência familiar, por me instrumentar nas horas de impotência nas tarefas que eu julgava além das minhas capacidades, por ser protetor e misericordioso em minhas deficiências e omissões.

À minha família, que apesar de toda a distância, sempre estiveram presentes e não mediram esforços para ajudar, incentivar e apoiar. Aos meus tios e tias, primos e primas.

Ao estimado casal, Abdias Silva e Jaqueline Santos, pelo suporte e por terem acreditado que este sonho se concretizaria.

À minha tia Sara Costa, por ter me abrigado em sua casa e em seu coração, por me tratar como uma filha, por sua paciência, cuidado e por sempre abrir meus olhos para a realidade.

À minha família construída em Sergipe e as pessoas que me acolheram com muito carinho: Fabiana e sua família, Enir e sua família, e Giselma.

À minha melhor conselheira, dona de uma lucidez, sensatez, alma altruísta admirável, Selma Sobral.

Aos amigos de curso e da vida, em especial, Luiz Henrique Sousa, Jéssica Prudentes, Marina Araújo, Clarice Rocha, Maria Luísa Andrade, Tércia Gomes e Jéfferson Felipe pela ajuda em tantos momentos, tanto nos acadêmicos quanto nos de dificuldades e angústias mútuas.

Ao meu professor de inglês 4 estrelas, Georginho.

Aos professores e funcionários da UFS, principalmente ao time do Departamento de Relações Internacionais, Leonardo e Louise.

Toda gratidão que eu tenho é ínfima àqueles que são grandiosos naquilo que fazem, meus admiráveis professores: Corival Alves Do Carmo, Lucas Pinheiro, Flávia De Ávila, Israel Barnabé (*in memorian*), Tereza Cristina França, Júlio Rodriguez, Geraldo Adriano Campos, Thiago Franco, Renan Holanda e Edson Aquino, muito orgulho de ter sido discípula de cada um de vocês.

À minha professora, Érica Winand, sua vocação é inspiradora. Muito obrigada por sua delicadeza e humanidade, obrigada por ter me dado a oportunidade de ser apresentada ao outro lado da moeda, a atividade de monitoria me fez enxergar um pouquinho de como é o exercício da docência. Graças a ti, percebi que ensinar e aprender são exercícios de dignificação.

Ao João Paulo Oliveira, por ter auxiliado na problematização da pesquisa, por todo o

seu entusiasmo e solicitude em ensinar metodologia.

Ao meu orientador, Cairo Junqueira, quero pedir desculpas pela procrastinação inicial na produção desse trabalho. Gratidão por toda sua paciência e disposição, sua forma didática e amigável de ensinar foram propulsoras para a recuperação do meu ânimo. Muito obrigada por ter sido um farol nesse oceano de informações que compõe o processo de realização de uma pesquisa.

A tantos outros colegas e amigos, tanta gente importante nesse processo de crescimento os quais não nomearei por medo de omitir, contudo, cada um sabe do carinho e vínculo criados ao longo dessa caminhada, muito obrigada por todo apoio e incentivo.

## RESUMO

As assimetrias regionais fazem parte da realidade do território de muitos Estados nacionais e regiões do mundo globalizado, conciliar crescimento econômico e desenvolvimento tem se tornado, ao longo dos anos, uma preocupação presente na agenda e formulação de políticas públicas para a diminuição das mazelas sócio-espaciais. Nos anos 2000, diante de uma conjuntura econômico-política favorável, tanto interna quanto internacionalmente, o Brasil conseguiu crescer a níveis positivos, porém suas desigualdades regionais continuaram persistentes. Com o intuito de estabelecer políticas públicas voltadas para atenuar e superar tais disparidades, o Brasil formulou em 2003 sua Política Nacional de Desenvolvimento Regional e, em 2007, a institucionalizou por meio do Decreto nº 6.047. Essa política tinha em sua essência o intuito de melhorar a integração do país, bem como fomentar uma nova abordagem para a política regional brasileira, colocando as características endógenas do território brasileiro em perspectiva. Nesse mesmo momento, o Brasil estabeleceu um diálogo cooperativo com a União Europeia sobre políticas regionais com o intuito de trocar experiências e cooperar bilateralmente nessa área. Exposto isso, esse trabalho tem como propósito analisar como essa cooperação contribuiu para a estruturação de políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil entre 2007 e 2014, partindo da perspectiva territorial de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Brasil; Política Regional; União Europeia; Desenvolvimento Territorial.

## **ABSTRACT:**

Regional asymmetries are part of the reality of the territory of many national states and regions of the globalized world. Over the years, reconciling economic growth and development has become a concern on the agenda and on formulation of public policies for the reduction of sociospatial problems. In the 2000s, faced with a favorable political-economic situation, both internally and internationally, Brazil managed to grow at positive levels in spite of its persistent regional inequalities. In order to establish public policies aimed at mitigating and overcoming such disparities, in 2003 Brazil formulated its National Policy for Regional Development and in 2007 institutionalized it through Decree No. 6.047. This policy was essentially intended to improve national integration, as well as fostering a new approach to Brazilian regional policy, putting in perspective the endogenous characteristics of Brazilian territory. At the same time, Brazil establishes a cooperative dialogue with the European Union on regional policies in order to exchange experiences and promote bilateral cooperation in this area. In light of the above, this work aims to analyze how this cooperation contributed to the structuring of public policies for regional development in Brazil between 2007 and 2014, starting from the territorial perspective of development.

**Keywords:** Brazil; Regional Policy; European Union; Territorial Development.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Mapa de Elegibilidade dos Territórios Prioritários da PNDR .....	28
Figura 2 – Mapa de Elegibilidade dos Territórios Prioritários dos Fundos Estruturais Europeus (FEDER e FSE) .....	39

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CE – Comissão Europeia

DG-REGIO – Diretoria Geral Regional da União Europeia)

EDEC –Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEE – Fundos Estruturais Europeus

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDR – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

FPE – Fundo de Participação de Estados

FPM – Fundo de Participação de Municípios

FSE – Fundo Social Europeu

FSE – Fundo Social Europeu

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

MI – Ministério da Integração

PC – Política de Coesão

PIB – Produto Interno Bruto

PIIGS – Portugal, Itália, Irlanda, Grécia, Espanha

PNDR – Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PPA – Projeto Plurianual

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

## SUMÁRIO

Introdução .....	13
CAPÍTULO 1: A experiência do Brasil em Política Regional. ....	16
1.2 Existe uma concepção brasileira de Desenvolvimento Territorial? .....	22
CAPÍTULO 2: A experiência europeia em política regional .....	36
2.1. Existe uma concepção europeia de Desenvolvimento Territorial?.....	36
2.2 A Política de Coesão como estratégia de Desenvolvimento Regional .....	41
CAPÍTULO 3: Reflexões comparativas entre as políticas regionais de Brasil e União Europeia.....	49
3.1 Por que comparar políticas regionais de atores diferentes? Existe um “modelo” de Desenvolvimento Regional?.....	49
3.2 O diálogo Brasil-União Europeia sobre Desenvolvimento Regional: Por que cooperar em Políticas de Desenvolvimento Regional? .....	53
Considerações Finais .....	59
Referências .....	62

## Introdução

Dado a multiescalaridade da temática, o debate sobre Desenvolvimento Territorial é objeto de estudo de variadas áreas do conhecimento, sobre esse tema podemos encontrar trabalhos significativos nos diversos campos de estudo, por exemplo, Ciências Sociais, Geografia, Geopolítica, Economia, Geoeconomia, até mesmo nas Políticas Públicas. Se há variadas áreas científicas discutindo esse tema, por suposto, há variadas abordagens sobre o que esse conceito implica. Na geografia, campo do conhecimento em que o território tem primazia, por exemplo, o conceito de Território é essencial para a compreensão dos processos – sejam eles econômicos, culturais, políticos e sociais – que ocorrem no espaço.

Para as políticas públicas, considerar o território como elemento essencial no processo de formulação de políticas se tornou uma estratégia muito relevante para a implementação efetiva das políticas, principalmente quando a política pública é regionalizada. No campo das políticas públicas, a política regional se caracteriza como distributiva que tem por objetivo a correção ou a redução de desigualdades de uma região delimitada.

No Brasil, apesar das assimetrias regionais apresentarem-se como um problema histórico estrutural, sua emergência em matéria de política pública institucionalizada só veio a ser apresentada na Constituição Federal de 1988, materializando-se no artigo 3<sup>o</sup> da Constituição Federal do Brasil. Após o processo de redemocratização, nos dez primeiros anos do século XXI, retomou-se o interesse e o planejamento sobre o desenvolvimento a médio e longo prazo, juntamente com a setorização das políticas públicas como educação, saúde, ciência e tecnologia, segurança. A temática de desenvolvimento regional ganhou relativa importância para a agenda política nacional brasileira, pois:

No âmbito das políticas públicas, ao lado do empenho na estruturação de políticas nacionais de corte setorial - em campos como a saúde, educação, logística, ciência e tecnologia, desenvolvimento produtivo e outros -, avança a construção de uma política regional e diversas iniciativas de base territorial. (CASTRO, 2013).

De acordo com Randolph e Tavares (2013), isso ocorreu porque a mesma poderia contribuir como fio condutor para a coordenação de políticas setoriais no território brasileiro.

No contexto atual, mesmo estando na 9<sup>a</sup> posição no ranking de maiores economias do

---

<sup>1</sup> A Constituição da República Federativa do Brasil define em seu 3<sup>o</sup> art. Inciso III: erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

mundo, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2017), o Brasil também ocupa lugar no ranking dos países mais desiguais, inclusive territorialmente. Sabendo disso, é coerente colocar o desenvolvimento regional na agenda de cooperação internacional brasileira, ainda mais em um contexto de globalização, onde os problemas de diferentes regiões do mundo possuem características similares.

Em virtude da semelhança de problemas e interesses quanto à temática de desenvolvimento regional, Brasil e União Europeia vêm articulando um diálogo cooperativo sobre o tema. Essa intenção política entre os atores se concretizou por meio da assinatura de um memorando de entendimento das partes em novembro de 2007, ocasião em que identificaram as assimetrias regionais como um problema e a partir disto montaram uma agenda para a formulação de políticas públicas com o objetivo de gerar oportunidades de desenvolvimento para as regiões menos desenvolvidas de seus respectivos territórios.

Assumindo essa cooperação como objeto de análise, algumas questões permeiam esse trabalho, sendo a principal: Como o diálogo entre Brasil e União Europeia contribuiu para a estruturação de políticas públicas voltadas para a temática de desenvolvimento regional naquele país, essencialmente no período de 2007 a 2014? Do desdobramento dessa questão originária, outras questões secundárias se apresentam: Poderia a experiência da União Europeia em política de desenvolvimento regional, amplamente discutida e por vezes colocada como “modelo”, apresentar lições significativas para outros contextos, e em especial para o brasileiro? Por que introduzir a perspectiva territorial quando se pensa em desenvolvimento regional? O limite temporal definido, de 2007-2014, se justifica porque nesses sete anos essa política foi regida por dois governos que seguiriam uma linha similar de atuação nessa área

Para além da introdução e das considerações finais, o presente trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro, apresentamos uma abordagem mais ampla sobre a evolução do conceito de território e como esse vem sendo trabalhado ao longo do tempo e por vezes confundido com conceitos cognatos. Na primeira subseção desse capítulo, discutimos se existe uma concepção brasileira sobre Desenvolvimento Territorial. Já na segunda subseção debatemos sobre a Política de Desenvolvimento Regional Brasileira instituída pelo Decreto 6.048 de 2007 e como essa representou um marco para a concepção do Brasil sobre desenvolvimento regional, em especial quando tal concepção está atrelada à questão territorial. Para tal, será apresentado um breve histórico da preocupação brasileira em desenvolvimento regional e como a mesma veio se alterando pelas transformações político-econômicas decorridas no país.

No segundo capítulo demonstramos como a questão do Desenvolvimento Territorial está atrelada à concepção europeia de Coesão Territorial e o que a União Europeia assume como Coesão Territorial em seu discurso e na prática. Posteriormente, apresentamos a Política de Coesão Europeia, seus princípios centrais e sua forma de funcionamento, refletindo em especial como a União Europeia incluiu o princípio de Desenvolvimento Territorial na formulação de suas políticas.

Na primeira subseção do terceiro e último capítulo, abordamos a importância e as limitações de utilizar métodos mistos para compreender como políticas de desenvolvimento regional em diferentes contextos são úteis para pensarmos se a política regional poderia ser uma política pública passível de transferência ou difusão internacional, e se uma política regional em um contexto específico pode ser colocada como um modelo a ser seguido. Por fim, retomamos as informações anteriores e discutimos por quê a cooperação entre atores tão diferentes, Brasil e União Europeia, em matéria de política regional, pode ter resultados positivos para ambos os envolvidos.

## **CAPÍTULO 1: A experiência do Brasil em Política Regional.**

Entender o Território e como abordá-lo é um exercício que muitas áreas das ciências sociais e humanas tem se ocupado, isso não significa necessariamente que haja um consenso sobre o que esse conceito exprime, mas que em certos aspectos entender aquilo que o território não é, tem sido de relevância muito significativa para aquele que o pesquisa, pois a utilização de termos cognatos tem gerado uma confusão de aplicação conceitual. Portanto, é interessante entender a evolução desse termo e como ele vem sendo abordado.

De acordo com Saquet (2015), há em diferentes países quatro perspectivas de abordagem do território ao longo do tempo, sendo elas: I- Econômica – sob o materialismo histórico e dialético, na qual se entende o território a partir das relações de produção e das forças produtivas; II- Geopolítica; III- Dinâmicas política e cultural, simbólico-identitária; e IV- Sustentabilidade ambiental e desenvolvimento local, tendo despontado nos anos 1990 dada a crescente preocupação em relação ao meio ambiente e desenvolvimento.

É importante ressaltar que por ter um aspecto concreto, muitas vezes o conceito de território é confundido com expressões que emitem ideias cognatas e que são muitas vezes indissociáveis do mesmo, como por exemplo, os conceitos de: região, espaço geográfico, paisagem e territorialidade. Com o objetivo de evitar equívocos, se faz necessário diferenciar o que cada um implica.

O conceito de região foi amplamente utilizado pela Geografia nos anos 1950/1970, quando as abordagens positivistas e neopositivistas eram prezadas, o conceito de região era preferível ao de território, sendo o primeiro entendido resumidamente como um recorte espacial com características naturais e físicas ou mesmo como classificação de áreas.

Estudando as variadas abordagens que o território pode assumir, Saquet (2015) apresenta-nos a abordagem materialista, na qual o território é compreendido a partir dos conceitos de fronteira e franja pioneira. A fronteira é analisada pelo método regional, que compreende uma área de transição e relações transacionais, possuindo área delimitada e demarcada, fatores econômicos e políticos, sendo que o Estado possui poder jurídico e central. Enquanto a franja assume uma área ou zona de ocupação social sendo um fenômeno que não depende da autoridade central do Estado, mas de forças marginais. De acordo com o autor:

[...] o conceito de território é retomado, nos anos 1970, em abordagens que procuram explicar a dominação social, a constituição e expansão do poderio do Estado-Nação, a geopolítica, a reprodução do capital, a problemática do desenvolvimento desigual, a importância de signos e símbolos como formas de controle na vida cotidiana e as próprias bases epistemológicas do pensamento geográfico (SAQUET, 2015, p. 53).

Outro destaque importante é que território e paisagem são distintos, mas estão em unidade, a paisagem seria uma ponte de mediação para o desenvolvimento e melhoria da condição de vida por meio do planejamento territorial. Sintetizando, não são a mesma coisa, nem muito menos sinônimos, necessário se faz a diferenciação de ambos, a distinção na prática vai depender do método escolhido pelo pesquisador. Saquet (2015, p. 140) acrescenta ainda que espaço e paisagem são diferentes, mas estão relacionados em termos de aparência-essência, a paisagem é diferente da configuração do território, mesmo que seja uma parte dela e seja visível, através dos sentidos, fotografias e mapas.

Seguindo a diferenciação, o território não pode ser o mesmo que espaço geográfico porque ele é somente uma porção desse espaço que está sob jurisdição dos povos, significa diferenciação, separação e compartimentação que leva em consideração comportamentos geopolíticos, psicológicos, econômicos e culturais.

Para Haesbart (2007), o território, desde sua origem, nasceu com uma conotação binária, a material e a simbólica, a palavra tem proximidade com duas palavras “terra-territorium” e terreo-terror (no sentido de terror e aterrorizar), para o autor isso remete dominação jurídico-política no sentido de exercício de poder. Porém, esse poder não fica estrito somente ao político, mas também ao poder de apropriação.

Podemos então afirmar que o território, imerso em relações de dominação e/ou de apropriação sociedade-espaço, “desdobra-se ao longo de *continuum* que vai da dominação político-econômica mais ‘concreta’ e ‘funcional’ à apropriação mais subjetiva e/ou ‘cultural simbólica’”(HAESBART, 2007, p. 20)

Todavia, para Santos e Silveira (2006, p. 93), o território é entendido como a extensão apropriada e usada, muitas vezes isso ocorre por meio da ciência e da informação, a primeira para saber como é a terra e a última como instrumento técnico de como utilizá-la. Ademais, ambos esses fatores, informação e ciência, colonizam o território de forma seletiva, onde os espaços de maior densidade técnica acabam oferecendo mais possibilidades do que aqueles que não possuem recursos de conhecimento. Para os autores, a crescente instrumentalização do território agudiza as disparidades entre quem tem mais e menos informação. Analiticamente, os autores não consideram o território como uma categoria de estudo, o que é analisado é como o mesmo é utilizado. Adicionalmente, outro aspecto importante em relação ao território é o tempo, ou seja, há uma historicidade derivada da conjugação de características materiais territoriais e as ações exercidas sobre determinado espaço, resumidamente o passado histórico pode justificar o presente de um território, mas não é

determinante. Para os autores, o território nada mais é que:

[...] o território é um nome político para o espaço de um país. Em outras palavras, a existência de uma nação nem sempre é acompanhada da posse de um território e nem sempre supõe a existência de um Estado. Pode-se falar, portanto, de territorialidade sem Estado, mas é praticamente impossível nos referirmos a um Estado sem território (SANTOS; SILVEIRA, 2006, p. 19)

Dado a multiplicidade de significações sobre o conceito de território, para os objetivos dessa pesquisa, a definição que assumiremos é a de Raffestin (1993, p. 143), que justifica que “o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa em qualquer nível)”, o espaço é preexistente ao território e elemento constituinte do mesmo. O autor é enfático em esclarecer que espaço e território não são termos equivalentes, o espaço somente se torna território quando é tomado por relações sociais e de comunicação, e conseqüentemente, quando se há relações de poder.

O território, na concepção de Raffestin (1993), se aplica à análise porque o autor considera que há uma variedade de atores “produzindo” o território, do Estado ao indivíduo, de organizações às empresas. Isso é importante para destacarmos nessa seção porque o nosso objeto de estudo, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, por ter sido elaborada com o intuito de ser uma política participativa, é produto desses diversos atores. Além disso, é inegável que a mesma tinha o Estado brasileiro como seu principal organizador e que era aquele que realizava programas com diferentes objetivos em todos os níveis do território nacional, portanto, consideramos o Estado o ator principal.

De fato, o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações. O mesmo se passa com as empresas ou outras organizações, para as quais o sistema precedente constitui um conjunto de fatores favoráveis e limitantes (RAFFESTIN, 1993, p. 152).

Conhecendo o que o território implica, faz-se necessário uma contraposição com outros termos que a ele remete, mas que não são a mesma coisa, como é o caso da territorialidade. A territorialidade seria o aspecto abstrato do território porque a mesma é tida como um fenômeno de comportamento, ela pode ser “[...] definida como um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema” (Raffestin, 1993, p. 160).

Entretanto, para Haesbart (2007, p. 22), a territorialidade, além de incorporar a dimensão política, também está ligada às relações econômicas e culturais. A territorialidade

também se diferencia de territorialização, Saquet (2015, p. 127) argumenta que a territorialização é processual e é movimento historicamente determinado, sendo resultado de contradições sociais de forças econômicas, políticas e culturais, que determinam as várias territorialidades, no tempo e no espaço, produzindo desterritorialidades e as reterritorialidades.

Saquet (2015) chama atenção que, além desses termos similares ao território, há ainda outros conceitos que em algumas situações são colocados como sinônimos do mesmo, como é o caso de lugar e espaço. Com preocupação similar a de Saquet (2015), Andrade (1995) enfatiza a necessidade de não confundir território com lugar, sendo que território está ligado à ideia de domínio ou gestão de uma área determinada. A concepção de território está intimamente ligada com a noção de poder, seja esse referente ao poder público, estatal ou empresarial, que, segundo o autor, estende seus tentáculos em grandes áreas e ignora as fronteiras políticas.

Feitas as diferenciações e definições, podemos discutir a complexidade de associar o conceito de território com o de desenvolvimento, esse último que, assim como o primeiro, assume uma vasta possibilidade de significados. Quando falamos de desenvolvimento territorial estamos nos referindo ao quê essencialmente? Por que combinar dois elementos tão complexos e essenciais para um Estado?

Com perspectiva de responder essas perguntas, acordamos com Saquet (2015) que o território é condição necessária para que haja o processo de desenvolvimento, seja quando observamos suas condições materiais (solo fértil, clima propício, redes de informação, etc...) ou imateriais (estratificação social, tradições e cultura). Como dito pelo autor:

[...] os planos e as políticas de desenvolvimento devem partir de uma geografia que reconheça as relações, ou seja, de uma geografia das possibilidades de desenvolvimento, sendo que as redes de sujeitos (individuais e coletivos), são um instrumento conceitual e operativo para governar a territorialidade (SAQUET, 2015, p. 115).

Além disso, o autor nos mostra que o desenvolvimento é sempre territorial, dado as práticas que o definem, mesmo quando relacionamos desenvolvimento e crescimento econômico, sendo o primeiro essencial e preferível ao segundo por ser mais amplo e por englobar fatores como sustentabilidade e equilíbrio, sendo ambos resultados de processos sociais. Outro ponto positivo para incluir o território quando se pensa em estratégias para o desenvolvimento é que:

[...] pode-se dizer que a noção de território abre caminho para um avanço notável no estudo do próprio desenvolvimento, já que convida a que se

coloque ênfase na maneira como diferentes atores – privados, públicos e associativos – relacionam-se no plano local. O processo de desenvolvimento é resultado da forma específica como são usados os fatores materiais e imateriais disponíveis, com base nestas relações (ABROMOVAY, 2010, p. 6).

No caso brasileiro, falar de desenvolvimento territorial nos direciona invariavelmente a falar diretamente de desenvolvimento regional, primeiramente pelo fato anteriormente citado, que na Geografia o conceito de região foi preposto nos anos 1950/1970, onde as abordagens positivistas e neopositivistas eram prezadas e o conceito de região era preferível ao conceito de território. Não é de se surpreender que é nesse mesmo período que as políticas públicas de desenvolvimento regional são formuladas e implementadas, e como essas políticas eram fortemente direcionadas para a resolução de problemas de ordem econômica, a questão regional foi empregada sem a problematização do termo, como Monasterio (2009) argumentou, os economistas estavam mais preocupados com os problemas tidos como regionais do que com a conceituação do termo região.

Portanto, não é de se surpreender que a gestão do território brasileiro nesse contexto estava totalmente voltada para a faceta econômica e política, nesse sentido, a formulação de políticas públicas de cunho regional sempre estiveram condicionadas à tipologias que levam em consideração “problemas regionais”, que na classificação de Monastério (2009) são: I- Concentração, referente à localização de ramos bem definidos no espaço com setores industriais específicos; II- Aglomeração, referente à distribuição de uma parcela mais ampla da atividade econômica, em suma, significa que algumas regiões tendem a concentrar uma fração maior da produção; III- Especialização, onde há a ausência de setores relevantes (como o industrial e tecnológico) nas áreas menos desenvolvidas.

Para Monastério (2009), esses problemas regionais produziram, por conseguinte, problemas de ordem política, a aglomeração excessiva, por exemplo, aumentaria a instabilidade política e poderia por em risco a integridade do território. As pessoas da área beneficiada poderiam considerar aqueles que não são dessa área um fardo. Em contrapartida, aqueles da área marginal poderiam guardar ressentimentos ou se sentirem explorados por não estarem no mesmo patamar. Do mesmo modo, a concentração em parte do território poderia gerar problemas como poluição, congestionamento e outros problemas similares. Problemas regionais estariam intimamente ligados com os de desigualdades de renda *per capita* e consequentemente inter-regionais.

Sendo assim, quando empregamos o termo desenvolvimento territorial para a formulação de uma política pública, implica que estamos nos referindo à uma forma mais

abrangente de estimar o problema, considerando que os problemas regionais são pensados a partir de uma perspectiva territorial e ponderando elementos diversos, como a potencialidade de um local, os problemas sociais desse, os fatores históricos, entre outros. Falar em desenvolvimento regional sem considerar esses fatores é abrir uma porta para críticas em relação a como essas políticas são construídas. Ademais, o debate entre região e território está quase sempre circunscrito à academia, formuladores desse tipo de política não estão necessariamente preocupados com terminologias. Sendo assim:

A questão da espacialidade, da territorialidade brasileira, é sempre deixada de lado nas discussões políticas brasileiras e nas formulações dos Planos e Políticas Públicas. Os discursos produzidos sobre estas questões insistem em ignorar que as características essenciais da economia brasileira, ou, melhor dizendo, a formação sócio espacial brasileira, a formação do território brasileiro, é produto das relações sociais no Brasil. A sociedade e o espaço brasileiros precisam ser considerados concomitantemente. O viés economicista que há duzentos anos domina a elaboração das políticas econômicas e sociais, no entanto, impede esse tipo de análise e consideração (SOUZA 1998, p.25).

Como descrito até aqui, se na Geografia, que é a principal área do conhecimento a estudar o território, não há uma única abordagem ou entendimento do território, e que há, em alguns casos, o emprego equivocado desse conceito com termos que parecem ser sinônimos ou que, por remeterem-se ao mesmo produzem algumas confusões, as outras áreas do conhecimento não estão imunes dessa problemática.

Abromovay (2010, p. 3) adverte que a literatura sobre desenvolvimento territorial é demasiada normativa e é ausente de definições teóricas claras sobre a natureza dos laços sociais que formam os territórios, isso seria importante principalmente para entender os processos de cooperação que se efetuam nos diferentes territórios. O autor critica o lado normativo que está ligado à questão metodológica quando se estuda as regiões de forma comparativa que possuem fatores semelhantes, mas que são diferentes em questão de dinamismo econômico e resultados sociais e ambientais, muitas vezes apresentando aspectos intangíveis, como o capital social, por exemplo. A partir dessas comparações são formados padrões e então são realizadas recomendações às organizações públicas e privadas. Além disso, critica a ausência de fundamentos teóricos consistentes para as noções de território e desenvolvimento territorial.

Mas isso não é necessariamente uma desculpa para não se trabalhar na construção de significados claros, como argumenta Albuquerque (2004) sobre a natureza territorial do desenvolvimento econômico ter ficado tanto tempo em uma situação de marginalidade teórica. Para Albuquerque (2004, p.158), na realidade, o enfoque do desenvolvimento

econômico local vem a destacar os valores do território, a identidade, a diversidade e a flexibilidade que existiram no passado nas formas de produção não somente baseadas na indústria, mas nas características gerais e locais de um território determinado.

Isso é problemático porque, quando se busca o desenvolvimento desvinculado do território, seja por considerá-lo de forma abstrata ou por se prezar uma perspectiva puramente econômica, reduz-se o território a um espaço uniforme e indiferenciado. A terminologia desenvolvimento territorial tem ganhado destaque nos últimos anos, no Brasil, principalmente na formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional de 2007, que possui em seu histórico uma preocupação recorrente com o aspecto territorial e por incluir aspectos como a sustentabilidade, por exemplo. A depender da forma como o problema regional é visto e encarado politicamente, nos ajuda a entender como as políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento regional e para a correção das assimetrias são formuladas, sobretudo se considerarmos fatores históricos e estruturais nos quais desequilíbrios são deveras difíceis de serem eliminados.

Como pontuado por Brandão (2013), “[...] apenas temos que sancionar politicamente ações estratégicas permanentes que lidem eficientemente com eles”. Não faz parte do objetivo desse trabalho uma explicação histórica pormenorizada do interesse do Estado brasileiro na construção de sua política de desenvolvimento regional, mas para compreender o que a mesma representa para o desenvolvimento nacional do país, expor-se-á uma breve contextualização na próxima seção.

## **1.2 Existe uma concepção brasileira de Desenvolvimento Territorial?**

Primeiramente, cabe mencionar que a problemática de desenvolvimento regional no Brasil é produto da dimensão e das assimetrias do seu território, do seu processo de formação, da diferenciação e distinta distribuição de recursos naturais, fatores esses que contribuem diretamente para as disparidades existentes. Também podemos adicionar como fator a própria formação histórica do país. Se considerarmos a visão de Andrade (1995), foi somente no século XX que o Brasil colocou em voga tal problemática, porque a formação de um território instiga nas pessoas que nele habitam a conscientização e participação, provocando um sentimento de territorialidade que, de forma subjetiva, cria uma consciência de confraternização entre elas.

Assim, o Brasil, que possui desde o período colonial um grande espaço durante séculos não o transformou em território, por meio do exercício da sua gestão, só vindo a tentar fazê-lo a partir dos meados do século XX, quando o governo de Vargas, no Estado Novo, criou a fundação Brasil

Central e pregou “a marcha Para o Oeste”, procurando expandir a área de ação e domínio do Governo (ANDRADE, 1995, p. 21).

Apesar do Brasil ter se preocupado retardariamente com a questão territorial, isso não implicou na aplicação efetiva de políticas públicas territoriais. Ademais, a visão geográfica clássica embasada no conceito de “espaço vital<sup>2</sup>”, as políticas territoriais brasileiras praticadas no século XX, como tentativas de integração, produziram muitos custos de ordem socio-econômica e ambiental. Na concepção de Andrade (1995, p. 20), a formação territorial brasileira produziu um mosaico de Estados Membros, resultando daí uma possível crise de federação.

Desde então, podemos encontrar políticas regionais, mormente as de caráter de integração nacional, no cerne da preocupação governamental brasileira nas seguintes fases ou etapas: a do Estado Novo, sob o governo de Getúlio Vargas; a de Juscelino Kubitschek, com foco na construção de Brasília e sua ligação com os mais distantes pontos do território nacional; a do período militar, com grande abertura para o capital externo e o emprego de vultuosos capitais nos setores de construção de rodovias e de mineração, a dos anos 1990, caracterizada pela grande crise da chamada década perdida e por uma ausência de políticas públicas de conteúdo regional.

Uma das principais características da fase recente (anos 90), no que se refere à dinâmica da organização territorial do Brasil e à questão das desigualdades regionais, é a inexpressiva presença de políticas regionais explícitas do Governo Federal, associada a uma atomização de esferas de tratamento do regional, o que provoca, no pouco que sobrou do passado, superposição de esforços e desconexão de iniciativas, revelando, ao final, falta de prioridade (ARAÚJO, 1999, p. 154).

Acordando com a análise de Andrade (1995), de fato foi desde o século XX que o desenvolvimento regional tem sido um dos pontos de preocupação para a formulação de políticas públicas voltadas para a diminuição das desigualdades territoriais brasileiras. É neste momento, por exemplo, que o pensamento do desenvolvimentista Celso Furtado ganhou força e prática, principalmente no contexto de industrialização brasileira, das imigrações das áreas rurais e interioranas para os grandes centros urbanos, e em um contexto onde o Nordeste é colocado em pauta por apresentar problemas de seca.

No final da década de 1940 e durante todo o decênio seguinte, assistiu-se a um amplo debate no País sobre o atraso econômico das regiões periféricas (particularmente o Nordeste e a Amazônia), que foi acompanhado de uma

---

<sup>2</sup> Espaço vital é uma concepção de Ratzel, onde o Estado é tido como um organismo vivo que se pauta de acordo suas necessidades biológicas, como sua sobrevivência e expansão.

produção de conhecimentos considerável, principalmente no que tange ao Nordeste (TAVARES, 2013, p. 27).

Também foi na metade do século XX que houve uma preocupação e emergente institucionalização da questão de desenvolvimento regional, isto se deu por meio de estudos concentrados sobre as desigualdades regionais no Brasil realizado pelo Grupo de Trabalho para o desenvolvimento do Nordeste em 1959 e com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1961, na qual é trazida a problemática regional à agenda governamental em um processo de retomada do planejamento e da implementação de políticas públicas de cunho territorial, bem como o interesse de estabelecer uma dinâmica de país unitário.

A existência de um Projeto Nacional mediante a instalação de uma política de desenvolvimento, e, mais tarde, a construção de Brasília com suas interligações com o resto do território, juntamente com o Plano de Metas e as legislações destinadas a suprimir entraves ao intercâmbio entre Estados, tiveram um papel importante na criação de uma certa unidade nacional, devida à superposição entre unificação do território e unificação do mercado (SANTOS; SILVEIRA, 2006 p. 252).

Já nos anos 1970, houve a instituição de Fundos de Investimento do Nordeste e da Amazônia, mas é somente em 1988 que ocorreu, constitucionalmente, a criação de Fundos de Financiamento de Centro Oeste, Nordeste e Norte. Nos anos subsequentes, com as políticas de medidas neoliberais que se propagavam na América Latina, pouco se desenvolveu ou se inovou em matéria de políticas regionais. Há quem aponte que foi somente com a Constituição Federal de 1988 que houve de fato a emergência da Política Regional como matéria de política pública institucionalizada. Como assim o fizeram Mauro et al (2018, p. 502), os autores afirmam que a Constituição Federal de 1988 se estabeleceu “em termos programáticos” com a liberdade dos entes federados em buscar o desenvolvimento por meio de políticas públicas, principalmente aquelas com interesse na perspectiva territorial.

No final dos anos 1990, na pós-onda Neoliberal que ocorreu no país, retomou-se o interesse e o planejamento sobre o desenvolvimento a médio e longo prazo, juntamente com a setorização das políticas públicas como ciência e tecnologia, educação, saúde e segurança, neste momento a temática de desenvolvimento regional ganhou relativa importância para a agenda da política nacional brasileira. O interesse ocorreu porque nesse contexto o intenso processo de globalização incentivava ainda mais a inserção do Brasil no mercado global. Nesse aspecto, inserir-se no mercado internacional sem dar atenção às disparidades existentes só iria acentuar essa situação bem como insurgir o que Andrade (1995) apontara: uma crise da

federação. Problema também apontado por Araújo (1999), que afirma que entregue às próprias decisões do mercado, a dinâmica regional tende a exacerbar seu caráter seletivo, ampliando fraturas herdadas. Randolph e Tavares (2013) também concordam que foi somente no final dos anos 1990 que foi possível se observar o questionamento da atuação governamental e seu esforço na retomada para o planejamento público e do debate sobre o desenvolvimento incorporando o território como referência.

Nesse mesmo período, Araújo (1999) já chamava atenção para a necessidade de se construir uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) que levasse em consideração as especificidades de cada região, ao invés de considerar somente as necessidades do mercado global. Uma vez que a discussão para esta possibilidade tinha sumido da agenda nacional por conta da predominância de ideias neoliberais, deixar a dinâmica regional às decisões do mercado e a omissão ou não criação de uma PNDR iriam acentuar as fragmentações do território nacional.

[...] a fragmentação pode ser contrabalançada por uma nova política nacional de desenvolvimento regional similar à praticada na atualidade por outros países e até por Blocos Econômicos, como é o caso da União Europeia. Contrapõe-se à visão dominante atual, para argumentar que um país como o Brasil pode inserir-se no novo ambiente mundial sem ampliar ainda mais as fraturas herdadas do passado. (ARAÚJO, 1999, p. 145)

Concomitante aos “problemas regionais”, a preocupação com a fragmentação era um problema inadiável, ou seja, ao passo que as regiões Sul e Sudeste estavam melhor posicionadas para inserirem-se no mercado internacional – por serem regiões amparadas pelo setor industrial, por terem maiores níveis de renda e bem-estar, e por terem mão de obra especializada –, as regiões do Centro Oeste, Norte e Nordeste estariam cada vez mais relegadas à marginalização. Isso se torna um problema porque, como apontado por Côrrea (1992, p. 39), a marginalização espacial tem diversos impactos, desde o nível de emprego e arrecadação de impostos, até mesmo fechamento de unidades empresariais e daquelas que estão diretamente e indiretamente ligadas a ela.

Nesse sentido, o problema regional deveria ser visto como um problema nacional, todos ganham quando juntos desenvolvem-se de forma equilibrada. Mas a verdade é que o problema regional não é visto como um problema de todos a ser resolvido coletivamente, os governos nacionais seguem uma lógica de competição entre si, como apontado por Andrade (1995), Souza (1998), Araújo (1999), Santos (2005), Santos e Silveira (2006) e Alves e Neto (2014).

Até então, podemos perceber como a questão de desenvolvimento regional e territorial

evoluiu ao longo do tempo no Brasil, muitos desafios se apresentaram, a(s) definição(ões) inexatas do que o território representa para o desenvolvimento, a preocupação puramente economicista com a questão regional, a competitividade exacerbada dos governos nacionais, o problema de fragmentações que podem ocorrer devido às assimetrias, todos esses fatores perduram. Esses desafios foram amplamente colocados e discutidos na formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) formulada em 2007, política essa considerada inovadora por ter focado no território como elemento essencial a ser considerado quando se pensa em desenvolvimento nacional.

## **1.2 O Brasil e sua Política de Desenvolvimento Regional**

No dia 22 de fevereiro de 2007, o Governo Brasileiro institucionalizou a sua Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), tendo como objetivo essencial a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, bem como a orientação de programas e ações federais no Território Nacional. Um dos fatores que confluíram para a criação dessa política, segundo Monteiro Neto et al (2017), foi a expansão da economia mundial que se refletiu no crescimento da economia interna, tornando possível retomar a disposição de intervenção do Estado brasileiro em políticas de desenvolvimento, inclusive as regionais.

A PNDR, segundo Brandão (2013), se apresentou como o primeiro esforço em se instituir uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Cabe ressaltar que essa política foi dividida em duas fases: a PNDR I que compreendeu o espaço temporal de 2003 a 2011; a PNDR II que perdurou entre 2012 e 2018. Vale reafirmar que o espaço temporal de análise será do ano de 2007, de institucionalização dessa política, até o ano de 2014, dado que dentre esses sete anos essa política foi regida por dois governos que seguiriam uma linha similar de atuação nessa área.

A principal contribuição da PNDR foi uma mudança na forma como a questão regional passou a ser pensada, de uma abordagem macrorregional passou-se para uma abordagem em múltiplas escalas, da anterior característica exógena (desenvolvimento regional macro) de estilo *top down* com grandes investimentos e sem controle social, alterou-se para o modelo endógeno (desenvolvimento territorial) de estilo *bottom up*, no qual seria considerada a potencialidade local e a sociedade faria parte do processo por meio do “empoderamento” e a diversidade seria trabalhada de forma ativa (BRASIL, 2012).

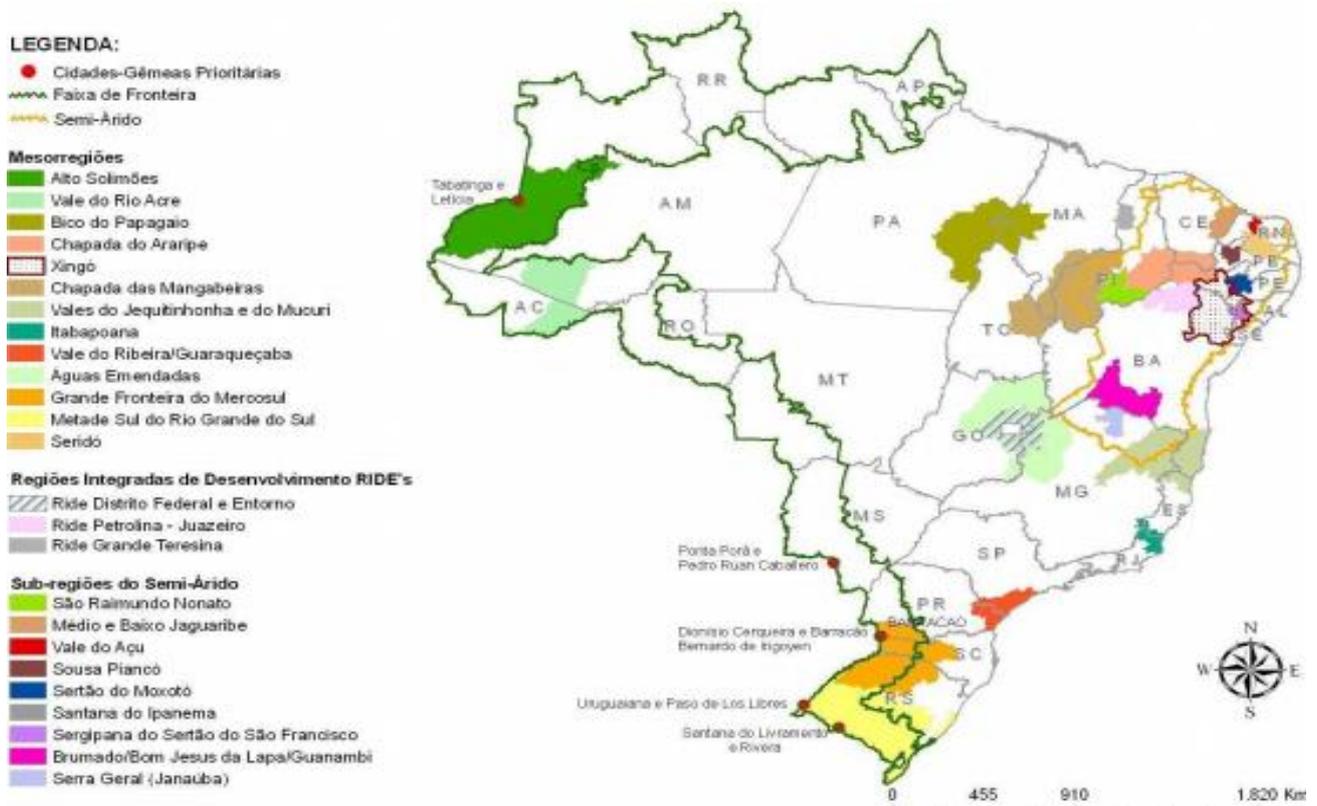
Concordando com tal visão, Resende et al (2015, p. 29) apontam que a PNDR inovou

por apresentar a problemática regional em mais de uma escala e por trabalhá-la em diferentes escalas geográficas, o que permitiria um entendimento melhor da realidade territorial brasileira, além de comportar intervenções com maior potencial de efetividade nas disparidades regionais. A PNDR representou um avanço porque foi além da tradicional visão que sempre colocou o Norte e o Nordeste como macrorregiões de atraso, tentando identificar suas potencialidades locais para endogenamente desenvolvê-las.

Isso se evidencia, porque de fato se observarmos como o território brasileiro foi dividido, a partir de espaços prioritários e não somente de macrorregiões, podemos inferir que as ações produtos dessa política seriam estrategicamente formuladas para atender as reais necessidades do território, evitando, portanto, soluções genéricas para problemas específicos, além de considerar as desigualdades intrarregionais. Ou seja, é muito mais efetivo formular políticas públicas para espaços prioritários delimitados do que para uma região inteira. Em outras palavras, é mais eficaz formular uma política que atenda as especificidades deficitárias da mesorregião do Rio São Francisco, por exemplo, do que uma política de caráter macroregional que consideraria a região Nordeste por inteiro.

A organização do território na primeira fase da PNDR consistiu em um recorte microrregional considerando duas variáveis: rendimento domiciliar per capita e a variação do PIB per capita. Ambas foram divididas em quatro partes, resultando em uma classificação de quatro tipos de microrregiões: Alta Renda, Baixa Renda, Dinâmicas e Estagnadas. Quanto à elegibilidade, a PNDR tinha definido que todos os espaços que não fossem de Alta Renda seriam alvos dessa política. Como podemos observar a divisão dos espaços prioritários na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Mapa de Elegibilidade dos Territórios Prioritários da PNDR



Fonte: Brasil (2012, p. 35)

Considerar o território de forma multiescalar e multiplural foi um dos pontos em que a PNDR melhor contribuiu, foi além das tradicionais abordagens de política regional, essa tendência segundo Tavares (2011), foi a mesma que os países do “centro” seguiram, deram prioridade ao desenvolvimento endógeno (regional ou local), evidenciando a substituição das abordagens macro por microespaciais.

Já a segunda fase da PNDR organizou o país em três escalas: 1-Macrorregional, onde havia a atuação da Superintendência do Nordeste (Sudene), Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam); 2-Intermediária: Faixa de fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento; 3- Escala sub-regional, que basicamente consistia nas áreas nomeadas de mesorregiões diferenciadas, territórios rurais e territórios da cidadania. Vale mencionar que todas essas áreas recortadas são tidas como espaços de baixa renda, o que condizia com a preocupação integrada da PNDR de ser uma política que não ficava restrita à descompensação de desenvolvimento de territórios, mas tinha o âmbito social em foco.

[...]a política regional promove a dinamização econômica dos espaços que apresentam atraso relativo de desenvolvimento, enfrentando um conjunto de desafios para superar as razões deste atraso, entre os quais se destacam os de natureza social. Do ponto de vista social, o que interessa à PNDR, portanto, é a pobreza e a desigualdade de renda, na sua expressão territorial, decorrente da ausência, estagnação ou má distribuição da atividade econômica, bem como da baixa capacidade de oferta de serviços públicos básicos de qualidade. (BRASIL, 2012, p. 30)

Outro aspecto significativo que a segunda fase da PNDR tentou instituir para um funcionamento mais estruturado dessa política foi a tentativa de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) que tinha por objetivo fomentar a infraestrutura de coesão e logística do espaço nacional. Vitarque Coelho (2017) critica essa falha da PNDR, apesar da mesma ter introduzido a temática territorial para o desenvolvimento, não produziu grandes resultados, uma vez que os seus instrumentos de financiamento continuaram inapropriados, a criação do FNDR faria a PNDR intervir de forma direta em regiões de baixa renda por meio de provisão de infraestrutura, conservação ambiental, formação profissional e apoio à ciência.

A estratégia da PNDR Fase II pode ser resumida à afirmação de “tratar os desiguais de forma desigual, mas tratar de todos”. Os territórios mais prósperos e organizados devem contribuir mais com a Política do que os menos aquinhoados, dentro dos princípios de coesão e solidariedade propostos (BRASIL, 2010, p. 79).

Este é um dos fatores pelos quais Brandão (2013) critica o grau de relevância ao qual

se é dado para a política regional brasileira, apesar das institucionalidades de cunho territorial que foram criadas, a política regional brasileira não conseguiu ultrapassar a natureza setorial e fragmentada das políticas públicas.

Avanços ocorreram, sobretudo no diagnóstico mais aprofundado das problemáticas territoriais. O desafio de maior legitimação na sociedade e no governo da questão regional, inerentemente questão de Estado (e que deve ser tratada como tal) é, o ponto que destaco no sentido de sancionar politicamente, e construir cotidianamente, na prática, o modo transversal e multiescalar de tratamento da questão regional brasileira e de atuação das políticas públicas no território.(BRANDÃO, 2013, p.34)

A PNDR continuou contando com os antigos acessórios financeiros, sendo eles: o orçamento geral da União e dos entes federativos, assim como os Fundos Constitucionais de Financiamento, os Fundos de Desenvolvimento Regional e os incentivos fiscais.

Embora a criação do FNDR seja uma proposta explícita na PNDR II, os impactos orçamentários e/ou financeiros para o Tesouro Nacional ainda demandam longo ciclo de negociações nos mais altos níveis de governo. O FNDR deve, igualmente, ser disciplinado por um conjunto de outros normativos, uma vez que os instrumentos atualmente disponíveis – os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento – são destinados ao setor privado e objeto de determinados setores produtivos, conforme se verifica nos diplomas legais que os criaram. (ALVES; NETO. 2014, p. 329)

De acordo com os propósitos da PNDR (BRASIL, 2010) a criação do FNDR combinado com os fundos de desenvolvimento regional dos estados e do Distrito Federal, representaria o caminho de descentralização dos recursos da PNDR, bem como a própria descentralização da estratégia de desenvolvimento regional no país, os estados continuariam a promover a atração de investimentos, sem necessariamente contrafazer a arrecadação local do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), além de conceder incentivos ao setor produtivo e investindo na infraestrutura econômica.

Para Alves e Neto (2014), a nova PNDR não tinha como operacionalizar a maioria dos aspectos que se propôs a fazer porque atuava de forma desconexa com os instrumentos de política regional arcaicos existentes até então. A própria capacidade de agir em sinergia com os outros ministérios era limitada, além da recente criação das superintendências de desenvolvimento regional que evidenciavam que a PNDR não havia incorporado a participação dos governos estaduais no seu processo de implementação. Para esses autores, o grande tributo que essa política admitiu foi:

[...] o sistema de governança multinível e participativo. Um sistema orgânico, com instâncias de diálogo horizontais e verticais, que pretende potencializar ações do governo federal em direção às regiões prioritárias da política por meio da integração e coordenação, atuando de forma

complementar ao que vem sendo desenvolvido pelos governos estaduais e pelas municipalidades. (ALVES; NETO. 2014, p. 327).

Entretanto, Brandão (2013) descreveu como utopia a construção da transversalidade e da cooperação interministerial, intersecretarias estaduais e municipais em sua institucionalidade do desenvolvimento, pois havia um virtuoso e complexo jogo interinstitucional e intergrupos de poder nos aparelhos de Estado. Ou seja, a melhor forma de funcionamento para a PNDR dependeria da sinergia entre as diferentes instituições, que se mostrou como uma utopia, uma vez que essas instituições do aparelho estatal não possuem diálogo entre si.

Na segunda fase, a PNDR passou por um processo de revisão que se focou essencialmente nas limitações operacionais que não foram ultrapassadas e não atingiram as metas da PNDR em sua primeira fase como a criação do FNDR, por exemplo. Brandão (2013) via a possibilidade de combinação e criação de fundos públicos de variados formatos e objetivos e diversificados instrumentos e mecanismos, pois na opinião do autor seriam eles que dariam início, substância e pactuação territorial das grandes questões estruturais de combate às desigualdades socio-regionais.

O autor defendia mais que isso, a criação de fundos estruturantes específicos, que fomentassem a infraestrutura de coesão nacional e de utilidade pública, e não apenas de logística. Além de favorecer a integração nacional, esses fundos deveriam favorecer uma integração regional a nível internacional, com o objetivo de estabelecer coesão com toda a América Latina. Apesar de ser uma boa ideia, estaria além do objetivo da PNDR.

O problema em relação ao orçamento colocou em evidência a retomada do modelo de incentivos fiscais como padrão para a PNDR. De acordo com Silva (2015), esse paradigma sustentado em incentivos fiscais já estava desgastado, além de ser insuficiente. Do mesmo modo, Oliveira (2018) aponta a insatisfação das regiões que não foram contempladas.

Na esfera do federalismo, até hoje a repartição do bolo tributário (FPE [Fundo Partidário dos Estados] e FPM [Fundo Partidário dos Municípios], entre outros) e a guerra fiscal são figuras de primeira magnitude, não contempladas pela política regional. Na esfera da governança, o MI [Ministério da Integração] nunca teve o tratamento merecido, além da desativação da Câmara na Presidência da República e do empoderamento do MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário] (OLIVEIRA 2018, p. 44).

Ademais, Silva (2015) argumenta que a PNDR não considerou a heterogeneidade entre os entes federados e suas capacidades e limitações na implementação e execução de políticas públicas. O resultado disso foi:

Os Estados sempre se mostraram críticos ao conteúdo federativo da PNDR, em especial quanto ao desenho das mesorregiões trabalhadas no âmbito da PNDR, sobre os quais não teriam sido consultados. Também os municípios inseridos nas mesorregiões não raro se declararam estranhos à lógica do seu enquadramento territorial. Esta unilateralidade custou caro à Política, pois os Estados e municípios nunca abraçaram com convicção a PNDR e sua tipologia territorial. (BRASIL, 2012, p. 20)

Esse problema nos leva ao desafio que a PNDR em sua segunda fase se dispôs a superar, o de atingir solidariedade federativa, como demonstrado por Brandão (2013), Alves e Rocha Neto (2014), Amparo, Alves e Rocha Neto (2014). Outra crítica seria a dificuldade de articulação que a PNDR não possuía, isso iria colidir com o objetivo de descentralização que a própria política tinha se proposto. Oliveira (2018), após analisar a PNDR, argumenta que dificilmente essa política conseguiria superar tal problemática, pois:

É muito difícil descortinar um cenário em que o papel da política articuladora da PNDR seja adotado, na medida em que a levaria a se confundir com o próprio governo federal. Os valores ampliados que ficariam sob a tutela coordenadora da PNDR e seu alcance político indicam, desde já, duas consequências a serem consideradas: o aumento do grau de centralização das decisões seria tremendamente acentuado e o alçamento da instância máxima de coordenação da PNDR à Casa Civil, quando não à própria Presidência da República (OLIVEIRA, 2018 p. 38).

Dentre os pontos positivos destacáveis na primeira fase da PNDR, Silva (2015, p. 30) chama atenção para a reabertura de antigas instituições (Sudam, Sudeco, Sudene), porém os subsídios não foram bem aplicados, porque o Estado fez concessões à iniciativa privada, tendo as elites regionais se beneficiado disso, as instituições reviveram com os mesmos problemas anteriores e sem nenhum nível de inovação. De acordo com o autor:

Este modelo se pauta em um determinado perfil de instituições (polity), nos planos macrorregionais e nos incentivos fiscais, como principais instrumentos da política regional (policy), e no reestabelecimento da “velha burocracia” associada à práticas políticas clientelistas e nepotistas (politics) (SILVA 2015, p. 31).

Outro ponto significativo foi a abertura da sociedade civil para a participação na PNDR, pois:

Os governos devem investir tempo e recursos, assim como assumir compromissos no processo de construção dos aparatos institucionais, avaliando sua adequação para envolver os cidadãos e desenvolver as obrigações que lhes são atribuídas. Nesse sentido, incorporar a dimensão horizontal e participativa na formulação de políticas públicas é condição primordial, a partir da participação das instâncias federativas e dos atores sociais envolvidos e interessados diretamente nessas políticas (BRASIL,

2010, p. 61)

Mas apesar disso, o anseio em tornar a PNDR uma política de Estado não rendeu frutos, até o ano de 2015 não havia ocorrido grandes modificações em relação ao status da PNDR, o que aconteceu *a posteriori* foi a revogação do Decreto 6.047 pelo Decreto 9.810, o que confirma que a PNDR é uma política governamental. Isso significa que a PNDR no ano de 2015 se manteve em sua segunda fase sem grandes alterações em seu conteúdo, tendo sido alterada essencialmente no Decreto 9.810 em 2018, quando foi instituída uma nova política regional.

Em análise, a partir do conteúdo do seu discurso, a política regional de 2019 em comparação com a de 2007 possui um direcionamento maior voltado para o crescimento econômico. No capítulo quarto, por exemplo, o Decreto 9.810 de 2019 deixa explícito que visa fomentar a agregação de valor e a diversificação econômica em cadeias produtivas para o desenvolvimento regional, em especial nas regiões com forte especialização na produção de *commodities* agrícolas ou minerais (BRASIL, 2019). A PNDR de 2019 estipula que haja mudanças na tipologia do território, porém não especifica como. Do mesmo modo, essa política evidencia canais para a participação da sociedade civil, porém não aborda como, uma vez que na PNDR de 2007 os objetivos são mais claros nesse quesito. Enquanto que a PNDR de 2007 menciona que o governo federal iria atuar na escala sub-regional por meio de Programas, a PNDR de 2019 somente faz menos menções a esse quesito. No documento de 2007 há 17 menções a programas, no de 2019 somente há 8 menções. Outro ponto relevante é que a PNDR de 2007 era trabalhada em dois ministérios, o Ministério de Desenvolvimento Regional e o Ministério da Integração Nacional, na atual conjuntura a PNDR é guiada somente pelo Ministério de Desenvolvimento Regional, pois o Ministério de Integração foi extinto em 2019.

Do ponto de vista temporal, isso não é favorável porque esse tipo de política requer uma maturação de médio à longo prazo. Mas o problema principal não necessariamente reside no fato da PNDR ser uma política de governo, mas sim por ser uma política que é negociável. Por não ser vital para o partido vencedor, a política regional é negociada entre os partidos aliados que dão sustentabilidade legislativa (Parlamento) ao Executivo para dar sustento ao tipo de política praticada no Brasil, a de governabilidade por coalizão.

Isso está intimamente ligado com o que Abranches (1988) aponta sobre nossa estrutura política, no plano macropolítico há várias atuações de comportamento, e o Brasil é acentuadamente um país com cultura clientelista e isso se reflete em suas instituições. Para o

autor, nossas elites não incapazes de compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual de nossa ordem social.

Não se obtém, portanto, a adesão generalizada a um determinado perfil institucional, a um modo de organização, funcionamento e legitimação da ordem política. Esta mesma "pluralidade" existe no que diz respeito aos objetivos, papel e atribuições do Estado, suscitando, de novo, matrizes extremamente diferenciadas de demandas e expectativas em relação às ações do setor público, que se traduzem na acumulação de privilégios, no desequilíbrio permanente entre as fontes de receita e as pautas de gasto, bem como no intenso conflito sobre as prioridades e as orientações do gasto público. (ABRANCHES, 1988, p. 06)

Como mencionado anteriormente, a política regional segue essa lógica:

Ao assim proceder, o Executivo revela o baixo valor implícito da política regional. Isso serve de senha para que o “núcleo duro” do Executivo federal trate a política regional como tema acomodatório de pressões e negociações no âmbito da Federação. Na base dessa compreensão, a política regional é tomada como “gastadora” de recursos, em vez de ser percebida como tópico de coordenação, como seria de se esperar (OLIVEIRA, 2018, p. 43).

Apesar de ter advogado pela utilização das potencialidades das regiões, a própria PNDR deveria ter aproveitado e reforçado as instituições que havia no momento de sua formulação e implementação, não só as que se concentravam no Ministério da Integração Nacional ou do Ministério do Desenvolvimento Regional, mas conciliado as instituições científicas e de pesquisa, como articulado por Brandão (2013).

Pode-se afirmar que havia necessidade de realizar pesquisas em rede e aproveitar o conhecimento acumulado nas universidades, pois em 2013 o Brasil contava com mais de trinta cursos em planejamento regional e urbano, grande parte deles interiorizados, que poderiam contribuir para a difusão de seu importante conhecimento da realidade regional específica e nas mais variadas porções do território nacional.

Enfim, podemos perceber que a PNDR, apesar ter sido bem articulada, não foi executada conforme planejado. Brandão (2013) descreveu que as diretrizes estabelecidas pela extinta PNDR eram perfeitas, só não foram colocadas em prática, adicionalmente o autor propôs a incrementação de três pontos: 1) Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, nos níveis estratégico, tático e operacional; 2) Introduzir ou reforçar a dimensão territorial nas principais políticas e planos federais de caráter setorial; 3) Territorializar o Projetos Plurianual e articulá-lo aos Projetos Plurianuais estaduais.

Não havia garantia de que, se os governos atuantes naquele período tivessem posto esses três pontos, a PNDR perduraria. Enquanto a questão de desigualdade regional for tratada

como uma onda senoidal, ou seja, uma questão de interesse por apenas alguns governos, e às vezes relegada à desinteresse por outros, não haverá progresso em diminuir nossas assimetrias. Será um construir e destruir de ações, porque não haverá tempo de maturação suficiente para julgar se uma política foi efetiva ou não. Elevar uma política de caráter regional a nível de Estado e não de governo seria o recomendável e necessário a se fazer para suavizar nossas assimetrias.

## **CAPÍTULO 2: A experiência europeia em política regional**

### **2.1. Existe uma concepção europeia de Desenvolvimento Territorial?**

Pelo fato da União Europeia ser “[...] uma união econômica e política de características únicas, constituída por 27 países europeus que em conjunto, abraçam grande parte do continente europeu” (UNIÃO EUROPEIA, 2020), é natural que haja uma pluralidade de visões sobre os mais diversos assuntos, sejam eles, aqueles de ordem econômica, referentes ao desenvolvimento, cultural e política. Isso não poderia ser diferente, por exemplo, quando se fala sobre desenvolvimento territorial.

Embora a União Europeia tenha assumido o desenvolvimento territorial como objetivo a ser buscado em sua Política de Coesão, a mesma não define com exatidão o que esse conceito implica. Em maior parte, argumenta que o alcance do desenvolvimento territorial está intimamente ligado com o conceito de coesão territorial do bloco europeu, que tem como base os seguintes elementos: desenvolvimento sustentável, ênfase nas particularidades dos territórios como oportunidades, ações de cooperação e formação de redes, promoção de serviços de interesse geral, promoção da integração entre diferentes políticas e ministérios e formas descentralizadas de governo. De acordo com a Comissão Europeia:

A coesão territorial procura alcançar o desenvolvimento harmonioso de todos estes territórios e facultar aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles. Nessa medida, a coesão territorial é um factor de conversão da diferença em vantagem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento sustentável de toda a UE (COMISSÃO EUROPEIA 2008, p. 03).

Nesse sentido, a UE possui uma abordagem de coesão territorial ampliada, porque o “fator de conversão da diferença” significa que a melhoria das condições de determinadas regiões, está em sintonia com a resolução de problemas de exclusão social existentes em lugares desfavorecidos por conta de fatores geográficos. A intenção de converter a diferença em vantagem diz respeito a capacitar as pessoas e as empresas desses territórios tirando o maior proveito dos recursos que neles existam.

De acordo com a Comissão Europeia (2008), a cooperação e o fluxo de tecnologias e ideias, como bens, serviços e capitais, é cada vez mais um aspecto vital do desenvolvimento territorial e um fator importante para a sustentabilidade em longo prazo do desempenho da UE.

Apesar de nos últimos anos a utilização do termo coesão territorial estar em voga, e de se pensar em políticas públicas voltadas para o alcance desse objetivo, Faludi (2006, p. 669)

argumenta que esse conceito não é tão novo quanto se tem alardeado. De acordo com o autor, o aspecto novo está no fato da utilização do termo estar inserida em um sentido mais amplo e não meramente como uma lógica de manutenção voltada para serviços de interesses econômicos. Para o autor, até a publicação do livro verde europeu em 2008 não havia uma concepção oficial do que o conceito implicava. Mas de acordo com o Livro Verde da Comissão Europeia, a coesão territorial havia sido debatida na UE em um contexto intergovernamental, em especial por burocratas pelo planejamento do território, culminando em 1999, na adoção do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) que levou a várias iniciativas, como a primeira geração de programas de cooperação (COMISSÃO EUROPEIA, 2008).

De acordo com Faludi (2006, p. 669), o conceito estava focado nas oportunidades de desenvolvimento para encorajar a cooperação e as redes entre os países, atentando-se às forças das áreas e às regiões alvo mais efetivas dos instrumentos de política. Faludi (2006, p. 676) também chama atenção para o fato de que a União Europeia não estava contemplando formar uma agência com capacidade de preparar e monitorar a política de coesão social. O que aconteceu posteriormente foi que a UE incorporou a coesão territorial em seus projetos e programas regionais, especificou melhor o que o conceito de coesão territorial implicava, em seu livro verde de 2008, mas realmente não criou uma agência especializada para avaliar a efetividade das políticas de cunho territorial.

Apesar de todo o ceticismo e o emprego desse conceito ser criticado em alguns aspectos, o mesmo se torna um referencial útil, pois:

O conceito é pouco preciso, mas a sua amplitude traz potenciais vantagens para o desenvolvimento territorial europeu, como a criação de uma visão integrada na esfera econômica, social e ambiental, o reforço da importância das matérias do ordenamento do território e a promoção do trabalho de temáticas no território europeu de forma coletiva (sustentabilidade, educação, tecnologia, entre outras). Sem este impulso, poderia ser difícil todos os Estados-Membros demonstrarem interesse e metas comuns nestes temas. (ARAÚJO, 2017, p. 35)

Embora a UE não possua uma agência especializada para avaliar a efetividade dos seus programas regionais, e se esses estão alcançando o nível esperado, não significa que suas políticas públicas territoriais sejam realizadas de maneira aleatória ou desarticulada. Pelo contrário, para os países pertencentes ao bloco terem acesso a essas políticas, os Estados-membros são submetidos a uma série de exigências.

A revisão orçamentária da Política de Coesão Territorial da União Europeia passou a exigir dos Estados-membros a implementação de medidas de ajustes fiscais - condicionalidade macroeconômica -, a comprovação do

equilíbrio das contas públicas e a boa aplicação dos fundos europeus como condição para a concessão de novos investimentos. Os estados-membros e regiões doravante terão que provar condições “ex-ante” e “ex-post” para fazer jus aos Fundos Estruturais – é comprovar a correta aplicação dos fundos e ausência de déficits e desequilíbrios orçamentários. (RÜCKERT; ALBANUS, 2006).

Sobre a avaliação das políticas tidas como territoriais, há um consenso quanto à utilização do Produto Interno Bruto (PIB) como parâmetro para coesão territorial. Entretanto, Polverari (2015) chama atenção para que a informação advinda do PIB seja interpretada com cuidado para não produzir análises artificiais porque embora os detalhes e a abordagem seja altamente especializada na utilização de modelos macroeconômicos, esses dados são de difícil interpretação, e como os resultados são quantificados esses podem ser entendidos de formas diferentes dependendo de como esses dados são coletados.

De acordo com a autora, a avaliação faz parte de uma estrutura mais ampla e composta de uma vasta aquisição de conhecimento, além do trabalho de avaliadores externos independentes, deve se considerar uma variedade de fontes adicionais, como auditoria, relatórios, análises internas e externas. Além disso, os índices de referência ou os estudos de avaliação podem não ser específicos em relação a interpretação do que foi eficaz em relação à política de coesão territorial porque esses podem variar em relação aos seus respectivos países.

Por exemplo, para a Alemanha, um instrumento de política regional foi eficaz se produziu impacto na criação de empregos, atração de novas empresas, aumento do investimento empresarial, criação de redes de cooperação, etc. Para a França, a eficácia de uma política regional diz respeito ao impacto que a intervenção de uma política pública produz e se os resultados e efeitos observados condizem com os objetivos anteriormente postos, além de questionar até que ponto os efeitos dos instrumentos da Política de Coesão contribuem para os objetivos da política regional francesa. Enquanto que, para a Polônia, a definição de eficácia tem relação direta com a clara definição de objetivos planejados, baseando-se em uma análise sistemática de variáveis que são consideradas os principais valores-alvo da política (por exemplo, PIB, emprego, etc...)

Isso é interessante porque quando observamos o mapa de Elegibilidade para a destinação dos fundos estruturais, a principal variável a ser considerada é o PIB. Os territórios europeus são definidos em três categorias: as regiões menos desenvolvidas (aquelas que possuem o PIB abaixo de 75% da média da UE); Regiões de transição (aquelas que possuem o PIB entre 75% e 90% da média europeia); Regiões mais desenvolvidas (aquelas que

possuem o PIB maior ou igual a 90% da média da UE).

Como podemos ver no seguinte mapa:

**Figura 2 – Mapa de Elegibilidade dos Territórios Prioritários dos Fundos Estruturais Europeus (FEDER e FSE)**



Fonte: Comissão Europeia, 2014.

Para Polverari (2015), a escolha pelo modelo que preza o PIB como variável se

justifica pelo fato do mesmo ser uma fonte popular para os formuladores de políticas públicas, embora os detalhes desse tipo de abordagem de modelos macroeconômicos seja altamente especializada e os tornem difíceis de interpretar, no fim, os resultados são quantificáveis e podem ser traduzidos em mensagens razoáveis.

Do mesmo modo, Araújo (2017) recomenda que a medição da coesão territorial não deva ater-se somente na análise de melhor/pior performance econômica, pois há várias limitações para a construção de um índice, para os quais ainda não há solução, além dos métodos de avaliação variarem em sua maioria por serem de escolha pessoal do investigador.

A medição da coesão territorial exige sempre a escolha de procedimentos metodológicos, desde o objetivo da medição, a escala a utilizar, que critério de ponderação e procedimentos de normalização adotar, que indicadores incluir/excluir, entre outros (ARAÚJO, 2017, p. 32)

Com as informações postas até aqui, fica difícil negar a importância do princípio de coesão territorial. Apesar de todas as lacunas presentes, faz sentido refletir e discutir o que esse conceito implica, assumir o mesmo em políticas públicas significa que o território é posto como um agente ativo e que é capaz de propiciar soluções modernas para os problemas que permitem a emergência de economias de valor agregado, o desenvolvimento descentralizado e a cooperação entre os territórios, potencializando, portanto, uma abordagem nova para o desenvolvimento territorial europeu (ARAÚJO, 2017, p. 35).

A demanda para a União Europeia assumir em seu discurso a pertinência do território explica-se pelo fato que, para se alcançar o desenvolvimento, é primordial passar antes de tudo o território, deve-se levar em conta que as necessidades de cada região não são iguais. Neste sentido, coesão territorial é um objetivo estratégico de integração de políticas de desenvolvimento, sendo, portanto, convergente com o próprio princípio de coesão social, defendido em sua política de coesão, porque contribui com políticas por direcionar de forma clara as decisões necessárias para desenvolver a igualdade e distribuição de serviços, equipamento e infra-estrutura, e por estabelecer um princípio de ordenamento de território (SANTINHA, 2014).

O que podemos considerar dessa discussão, é que não há, até então, uma explícita e objetiva concepção do que a União Europeia assume como desenvolvimento territorial, o que se percebeu por meio da literatura é que o bloco possui o desenvolvimento territorial como objetivo e lança o princípio de coesão territorial como norteador para alcançar tal desígnio. Porém esse princípio só veio a ser melhor compreendido recentemente, quando a Comissão Europeia (2008), em seu Livro Verde, explicitou o significado do mesmo. Mas ainda assim há

várias críticas em relação ao seu caráter abstrato e a falta de meios para mensurá-lo.

Percebe-se, portanto, que no contexto da União Europeia há uma exposição do que a comunidade europeia assume como Coesão Territorial, porém, o conceito de Desenvolvimento Territorial não foi um conceito trabalhado a nível comunitário, o bloco europeu coloca a coesão territorial como uma meta a ser buscada, entretanto quando se fala de Desenvolvimento Territorial não há consenso absoluto porque os Estados Membros do bloco possuem suas respectivas visões do que esse conceito implica.

## **2.2 A Política de Coesão como estratégia de Desenvolvimento Regional**

O objetivo de redução das discrepâncias e de atingir uma Europa mais equilibrada está explicitamente colocado no artigo 174<sup>o3</sup> do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), mas a preocupação europeia em matéria de desenvolvimento regional está presente desde os fundamentos do bloco europeu, em 1957 o Tratado de Roma já fazia alusão à desigualdade de desenvolvimento entre as regiões.

Desde então, os Estados Membros aprofundaram suas relações e em 1975 ocorreu a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) que tinha como objetivo primordial a correção dos principais desequilíbrios regionais na Comunidade resultantes de uma predominância agrícola, de mutações industriais e de um subemprego estrutural. Para esse efeito, o FEDER financiava projetos de investimento selecionado pelos Estados Membros no quadro de suas respectivas políticas regionais.

Segundo Pires (1998), o FEDER está associado a dois motivos principais: o alargamento da União Europeia com inclusão de novos Estados-membros, dado que estes últimos ingressantes possuem uma estrutura econômica menos homogênea; e o fato da união econômica e monetária em tese facilitar uma alteração do equilíbrio de forças entre os Estados permitindo equacionar uma nova política em favor dos países e regiões menos favorecidas visando maior convergência das políticas e estruturas econômicas e aproximando os níveis de desenvolvimento econômico dos Estados.

Desde a concepção do bloco, a União Europeia vem ajustando sua política de coesão, isso ficou mais que evidente com o alargamento do bloco, quando a União Europeia teve de

---

<sup>3</sup> O artigo citado refere-se à proposição da União Europeia em reforçar sua coesão econômica, social e territorial, na qual a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento de suas regiões e do atraso das regiões desfavorecidas, dando atenção às zonas rurais, aquelas afetadas pela transição industrial e àquelas com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes.

se preocupar com questões econômicas, políticas e sociais que só encontrava em parceiros externos. A expansão do bloco em 2004, por exemplo, tornou explícita as dificuldades que o bloco teria com relação as suas finanças e sua administração (MARTINS, 2004, p. 8), da mesma forma, Allen (2005, p. 232) afirma que o alargamento de 2004 foi certamente facilitado pelo uso de financiamento da União Europeia, em especial por meio dos fundos estruturais, para fornecer uma ajuda de adesão e pós adesão. Os novos Estados que entraram esperavam para ser beneficiários significativos do financiamento estrutural sob perspectivas financeiras de 2007-2013.

Ou seja: no médio prazo, a presença dos novos membros não reforça a capacidade europeia no plano mundial, mas indica uma nítida necessidade de destinação de recursos líquidos a esse novo espaço comunitário. As negociações concluídas em 2002 incorporaram essas vantagens financeiras. Se, para efeitos comparativos internos à União, o balanço geral não representa uma sobrecarga notável de custos para os contribuintes, as estratégias de investimento e as prioridades certamente levam em conta, em primeiro lugar, os novos Estados-membros (MARTINS, 2004, p. 11).

Tem-se colocado o FEDER como uma marco na Política Regional Europeia, pois, na acepção de Porto (2006, p. 53), os desequilíbrios regionais só vieram a entrar na pauta de preocupação da UE há poucas décadas, pois julgava-se que haveria uma tendência natural para o equilíbrio, algo que não aconteceu espontaneamente.

Do mesmo modo, para Sequeira e Diniz (2010), o Tratado de Roma não previa a política regional, mas unicamente mecanismos de solidariedade, sob a forma de dois fundos estruturais: o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA). De acordo com os autores, o bloco europeu não dispunha de instrumentos para desenvolver uma Política Regional Comum própria, sendo da jurisdição dos Estados Membros o desenvolvimento das suas políticas.

Em perspectiva convergente, Bache, George e Bulmer (2011 p. 422), afirmam com veemência que até a criação do FEDER em 1975 não havia emergido uma política supranacional coerente, sua combinação com os outros dois fundos, o FSE e o FEOGA, desde 1985 configuraram-se como estando sinergicamente ligados à promoção da coesão econômica e social, um objetivo estendido à coesão econômica, social e territorial. Portanto, os fundos de coesão foram postos como instrumentos adicionais e compensatórios para os Estados membros mais pobres porque, os investimentos da política regional se tornam compensadores porque geram um “efeito-alavanca” sobre os investimentos nacionais e regionais em políticas de desenvolvimento territorial.

A admissão do território como elemento importante na Política de Coesão, na

concepção de Polverari (2016), tem relação direta com a Política de Coesão, uma das políticas no seio da UE que contempla todo o território europeu e promove o desenvolvimento sustentável do mesmo nas esferas económica, social e ambiental. Sendo assim, cabe mencionar que políticas públicas voltadas para a temática de desenvolvimento territorial se encontram sobre a égide do que se acordou chamar de Política de Coesão Europeia.

CP [Política de Coesão] é também importante porque por meio dela a União/Comunidade enfrentou alguns dos seus desafios mais importantes, desde o desenvolvimento económico à coesão social e territorial, e facilitou a consecução de alguns dos seus objetivos mais importantes, desde a conclusão do mercado comum até o alargamento para o Leste (PIATTONI; POLVERARI, 2016 tradução nossa).

De acordo com Cravo, Soukiazis e Resende (2014), essa política foi estruturada com o objetivo de diminuir as assimetrias existentes dentro do bloco europeu, assumindo que grandes desigualdades podem ameaçar o processo de integração na UE e os objetivos de coesão social e territorial necessários para a criação de uma Europa harmoniosa e sem assimetrias regionais.

Lançando uma observação superficial sobre o conceito de coesão territorial, pode-se tirar conclusões equivocadas no sentido que essa política está somente interessada em melhorar os níveis sociais do bloco europeu, mas o que se tem percebido é que essa política se voltou para os aspectos económicos e de apoio aos países membros em momentos de crise.

Apesar de tudo isto, a procura da coesão territorial beneficiaria de uma clarificação das múltiplas temáticas que suscita. A compreensão partilhada destas temáticas poderia ajudar a melhorar a governança da política de coesão, tornando-a mais flexível e mais capaz de se adaptar à escala territorial mais adequada, de responder melhor às preferências e necessidades locais e de melhorar a coordenação com outras políticas a todos os níveis, em harmonia com o princípio da subsidiariedade (COMISSÃO EUROPEIA, 2008, p. 4)

Juntamente com seus princípios guias, a política de coesão se reforça no princípio da subsidiariedade, no qual só pode passar para o âmbito comunitário o que não possa ser melhor desempenhado num âmbito mais próximo dos cidadãos, no âmbito nacional ou mesmo nos âmbitos regional e local (JESUS, 2009). Ou seja, a política de coesão tenta atenuar problemas que seus Estados-membros por si mesmos não podem superar.

Como demonstrado por Rückert e Albanus (2016), é possível compreender as transformações recentes da Política de Coesão Territorial da União Europeia e a razão dessa direcionar-se para o mercado e a competitividade territorial em contraposição ao aprofundamento das condições socioeconómicas e de desemprego de populações com

fragilidades em regiões periféricas do território europeu. Os autores afirmam que, mesmo que o foco inicial dessa política tenha sido as disparidades entre os diferentes Estados Membros, essa política vem sendo utilizada também como um meio para a superação de alguns países pós crise 2008, adotando medidas ortodoxas e de competitividade para apoiar o desenvolvimento regional, principalmente no período de 2007-2013, quando foi observado um aprofundamento das condições socioeconômicas e de desemprego.

Como argumenta Allen (2005, p. 214), o foco principal tem sido o territorial no esforço de reduzir as disparidades regionais e, depois, das rendas nacionais para então privilegiar o macroeconômico e o territorial sobre o social. Isso ficou evidente especialmente no período de crise econômica em 2008. Como pode se ver:

O contexto da crise econômica global tem sido, em alguma medida, um dos determinantes – porém não o único - da revisão da própria Política de Coesão Territorial – que passou de um enfoque de apoio às regiões menos desenvolvidas para uma valorização das regiões mais competitivas, conforme já mencionado. A crise também afetou a própria destinação dos recursos dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, com uma perda significativa dos *países PIIGS* [Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha] na participação do recebimento destes recursos para investimentos em infraestrutura e geração de empregos nos últimos anos, devido, após 2004, à destinação de valores para os países do Centro e Leste europeus. (RÜCKERT; ALBANUS, 2016).

Isso explica o crescente papel que a política de coesão vem obtendo. De acordo com Porto (2006), a política deixou de ter um aspecto relativamente menor do projeto europeu e passou a ter um papel significativo nas despesas da União Europeia, sendo o principal instrumento para o compromisso do bloco de reduzir as disparidades territoriais com um forte foco em regiões menos desenvolvidas.

Estas estão concentradas, principalmente, nos chamados Estados-Membros da UE12, que aderiram à UE em meados dos anos 2000 e em alguns dos Estados-Membros da UE15 mais antigos, principalmente Portugal, Grécia, Espanha, Itália e Alemanha. Fato esse, também apontado por Pires (1998, p. 6), onde a política regional europeia pode ser considerada uma política subsidiária de outras políticas da UE, apesar de representar um peso de grande relevância no orçamento comunitário. Em especial, porque:

Os Estados do Leste Europeu permanecem como uma periferia dentro do bloco, tendo em vista que ainda têm um baixo nível de desenvolvimento econômico em relação aos países da Europa Ocidental e que suas instituições políticas são bastante heterogêneas em relação aos *standards* da parte ocidental do continente. (JESUS, 2009, p. 127 )

Percebeu-se, portanto, que quanto mais o processo de integração se intensificou, os

problemas de caráter regional concomitantemente avolumaram-se:

Os contrastes internos da UE-27 caracterizam seu território como muito heterogêneo tendo em vista suas diferentes formações geoeconômicas. Regiões com economias avançadas como no Reino Unido, França, Alemanha, norte da Itália, etc – são conhecidas por suas fortes concentrações de produção com altas tecnologias na dorsal europeia onde se encontram as grandes metrópoles e as sedes das principais empresas globais europeias (RÜCKERT; ALBANUS, 2006).

Esses problemas desafiam a estabilidade do bloco, tornando a política de coesão cada vez mais legítima para a comunidade europeia.

Verifica-se que o alargamento da União Européia de 15 para 27 Estados Membros significa um acréscimo de cerca de 27% da população, diminuindo a média do PIB per capita, tal como a produtividade e os níveis de emprego. Temos pois, um panorama de menos recursos e mais destinatários em condições de dificuldade acrescida, ao que ainda se adiciona a veemente necessidade de estabilidade no seio da UE. (SEQUEIRA; DINIZ, 2010, p. 42).

Outro aspecto pertinente que legitima essa política é o fato dessa conciliar variados atores no seu funcionamento. Para analisar essa multipluralidade de atores, o conceito de Governança Multinível busca explicar a política regional europeia. Na visão de Piattoni (2016), se olharmos para os fenômenos subnacionais, nacionais ou mesmo internacionais, podemos encontrar múltiplos níveis governamentais e múltiplos atores concomitantemente presentes na tomada, implementação e avaliação de decisões políticas. Nas palavras da autora:

A política de coesão é uma das uma das principais formas de incorporação da governança multinível, uma forma de governança que recorre a diferentes níveis de governo e a diferentes tipos de seções eleitorais em cada nível na formulação e elaboração de políticas públicas (PIATTONI, 2016, p.76, tradução nossa).

Outro aspecto relevante para a autora é que a contribuição da Governança Multinível fornece adicionalmente duas questões elementares para a ordem política da era moderna: a distinção entre o público e o privado e a natureza hierárquica dos governos em diferentes níveis territoriais. É uma ferramenta interessante de análise porque evoca que os arranjos políticos são cada vez mais complexos porque as decisões são tomadas em densas redes entre as esferas pública e privada, bem como por atores individuais e coletivos.

Como elucidado por Piattoni (2010), a política de coesão é o campo no qual a teoria da Governança Multinível foi primeiramente criada e testada. Portanto, a organização multinível para a política de coesão pode ser visualizada da seguinte forma: a Comissão Europeia (sediada em Bruxelas, na Bélgica) representa o nível supranacional, os Estados Membros constituem o nível nacional e as Regiões configuram o nível regional/subnacional.

De acordo com a autora, o conceito confirma três hipóteses sobre a política regional europeia: h1- as regiões devem se mobilizar à nível da União Europeia; h2- A política de coesão deveria estimular um maior ativismo das coligações trans regionais em defesa dos setores públicos e privado à nível da União Europeia; h3- a política de coesão induz as regiões a conectarem-se mais intimamente com suas respectivas sociedades civis.

Conforme dito por Piattoni e Polverari (2016), a política de coesão é uma das políticas mais importantes da União Europeia e historicamente uma das mais significativas. Falando em termos financeiros, representa 1/3 do orçamento europeu, através dela a União Europeia abordou alguns dos seus desafios mais vitais, desde o desenvolvimento econômico à coesão social e territorial e facilitou a realização de alguns dos seus objetivos mais determinantes desde a conclusão do Mercado Único e o seu alargamento para o Leste.

Para as autoras, é inquestionável que a política de coesão seja uma política que tende a mobilizar um grande número de atores institucionais e não institucionais, em níveis supranacional, nacional e subnacional.

A política regional europeia é, pois, uma área em evolução no plano comunitário, moldando-se necessariamente a uma realidade regional que tem conhecido fortes mutações ao longo de mais de duas décadas e que, no médio prazo, se irá defrontar com um profundo agravamento das disparidades territoriais de desenvolvimento. (PIRES, 1998 p. 09)

Cabe elucidar que a política de coesão também é caracterizada como uma política de ‘competência mista’, onde os Estados membros são apoiados pelas políticas da UE enquanto continuam a desenvolver sua própria política regional. Essa política é guiada por quatro princípios fundamentais, sendo eles: 1-Concentração: onde são definidas medidas sobre prioridades e objetivos; 2-Planejamento: através de programas multianuais, multitarefas e ocasionalmente multirregionais são financiados, ao invés de programas nacionais individuais e não coordenados; 3-Adicionalidade: fazendo os fundos europeus complementos, ao invés de substitutos de fundos nacionais; e 4-Parcerias: Envolve cooperação possível entre a Comissão e as autoridades apropriadas em nível local, nacional e regional em cada Estado membro, em cada estágio no processo da política, da preparação à implementação.

Além de seus princípios guias, a política de coesão se reforça no princípio da subsidiariedade, no qual só pode passar para o âmbito comunitário o que não possa ser melhor desempenhado num âmbito mais próximo dos cidadãos, no âmbito nacional ou mesmo nos âmbitos regional e local (JESUS, 2009). Ou seja, a política de coesão tenta atenuar problemas que seus Estados-membros por si mesmos não podem superar. Como citado anteriormente, no funcionamento da política de coesão existem os instrumentos financeiros chamados Fundos

Estruturais, consistindo em Fundo de Desenvolvimento Social Europeu (FDSE), Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu (FEDER) e o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

De acordo com Allen (2005), o FEDER foi distribuído por um sistema de cotas nacionais, no qual os Estados-membros solicitavam fundos para projetos que já estavam planejados, ou completos em alguns casos. Apesar do caráter altamente organizado do FEDER, há certo grau de ceticismo em relação ao mesmo, em certas circunstâncias há discussões em torno da fragmentação de soberania que este fundo provoca, porque o mesmo é visto como uma forma da Comissão Europeia intervir diretamente no território de seus Estados-membros.

Outro aspecto que a política de coesão suscita é que essa política é vista com desconfiança, a mesma envolve não só as administrações subestatais, mas também tem relações com a sociedade que emergiria como um novo ator (FALUD, 2016). Por outro lado, isto não condiz com a proposição da política de coesão, uma vez que:

O objetivo era claro: não foi só para melhorar a eficiência do processo político. Nesse sentido foi uma política feita para e pelas regiões: em outras palavras uma política que encoraja não só a regionalização, mas o regionalismo (ALLEN, 2005, p. 231, tradução nossa).

Para o autor, a política regional nacional foi em certa medida europeizada ao longo dos anos. O envolvimento na política de coesão da União Europeia influenciou a maneira como os Estados Membros definem suas regiões e também levou uma maior conscientização nesses Estados da necessidade de atender as divergências regionais. Nesse sentido, há uma regionalização porque os Estados compartilham um modelo de práticas parecidas entre si.

Ademais, um dos fundamentos defendidos com veemência para o bom funcionamento da União Europeia é a expressão da solidariedade, fundamento pelo qual se incentiva as transferências dos territórios ricos para os pobres numa tentativa de reduzir as disparidades que dificultam o funcionamento do Mercado Comum Europeu (PIATTONI; POLVERARI, 2016). O fundo de coesão foi posto como um instrumento adicional e compensatório para os Estados membros mais pobres. Sem tal fundamento a política de coesão teria grandes empecilhos para sua efetividade.

Apesar da participação de multi-atores, do princípio de subsidiariedade imbuído nessa política, a criação de regras à participação de Estados Membros para ter acesso aos programas da Política de Coesão e ao FEDER, essa política não é um processo acabado e funcionalmente perfeito, a própria estrutura da União Europeia é demasiado complexa e não facilita a

adaptação das regras comunitárias à legislação nacional, ou seja, a constituição dos seus Estados Membros podem variar demasiadamente, alguns compartilham valores democráticos há anos, enquanto outros não. Outro aspecto é a própria organização interna dos Estados Membros, alguns Estados se organizam em estruturas regionais de tipos diferentes, como: regiões, estados, comunidades autônomas, condados, distritos, províncias, etc.

Podemos concluir que muitos obstáculos ainda se encontram no funcionamento da Política de Coesão Europeia, mas que a mesma tem se configurado não somente como um importante instrumento para a redução das discrepâncias, ou como um meio de tentar superar os problemas advindos do processo de integração, mas uma estratégia de superação de adversidades do bloco. A crise de 2008, por exemplo, mostrou como a política de coesão continua a ser um importante recurso financeiro para os investimentos públicos, compensando os cortes e política de austeridade internas, fornecendo ajuda contra o desemprego.

Em síntese, discutir se há uma concepção unívoca de Desenvolvimento Territorial para a União Europeia é problemático e pode em certa medida produzir uma resposta superficial do que tal conceito representa para o bloco. É negar toda a pluralidade das visões que os Estados Membros possui em relação a essa temática.

O que temos como auxiliar em relação ao Desenvolvimento Territorial e que foi posto recentemente pelo bloco é o conceito de Coesão Territorial, e o que vimos foi que há muitas críticas em relação ao abstracionismo que o mesmo carrega. Apesar de toda a limitação de significação exata do que é, o que fica explícito é que a União Europeia não descarta o território como fator importante quando se pensa em políticas públicas para incrementar o processo de aprofundamento de integração do bloco. Isso é tão evidente, que quando falamos de Coesão Territorial como objetivo a ser alcançado, imperativamente temos que falar da Política de Coesão Europeia.

A Política de Coesão tem ganhado cada vez mais importância para o bloco, desde a crescente expressão orçamentária para seus Fundos Estruturais Europeus, em especial o FEDER, bem como a importância da mesma na recente adesão de Estados Membros. Essa política vem sofrendo alterações de acordo com as necessidades do bloco, em especial quando cenários de crise surgem no horizonte europeu. Além de ser uma política de compensação utilizada para manter um equilíbrio entre os Estados Membros, é uma política que põe à prova os princípios da própria União Europeia como um bloco capaz de superar suas diferenças e seus desafios em relação as constantes mudanças do mundo globalizado.

## **CAPÍTULO 3: Reflexões comparativas entre as políticas regionais de Brasil e União Europeia**

### **3.1 Por que comparar políticas regionais de atores diferentes? Existe um “modelo” de Desenvolvimento Regional?**

Como exposto até aqui, podemos facilmente identificar o interesse de ambos atores em matéria de desenvolvimento regional. Ficando explícito tal interesse, por exemplo, no artigo 3º da Constituição Federal do Brasil, no qual dentre os princípios fundamentais está manifesto o objetivo de redução de desigualdades sociais e regionais. Enquanto que, para a União Europeia, encontra-se semelhante preocupação no artigo 174<sup>o4</sup> do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (TFUE, 2007).

Apesar de Brasil e União Europeia compartilharem o mesmo propósito, é interessante enfatizar que ambos os atores possuem personalidades institucionais diferentes, como é de conhecimento comum. O Brasil é uma República Federativa, constituído de 26 Unidades Federativas e um Distrito Federal, e a União Europeia é “[...] uma união econômica e política de características únicas, constituída por 27 países europeus que em conjunto, abraçam grande parte do continente europeu.” (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Mesmo que atores diferentes compartilhem interesses semelhantes, podemos nos questionar se tal fator de convergência é suficiente para pensarmos em estudos comparativos entre ambos em matéria de política regional, em especial em desenvolvimento territorial. Para isso, cabe aqui uma pequena discussão sobre o papel do método comparativo.

O método da comparação permite identificar semelhanças ou diferenças; entender ao longo de uma linha cronológica mudanças, continuidades e rupturas; assimilar repetições ou singularidades. A comparação como atividade científica nos permite analisar paralelamente dois ou mais estudos de caso selecionados previamente, para que seja possível inferir associações de causas e efeitos potenciais aos fenômenos que desejamos explicar.

Considerando que o estudo das semelhanças e diferenças entre diversos tipos de grupos, sociedades ou povos contribui para uma melhor compreensão do comportamento humanos, este método realiza comparações com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências. O método comparativo é usado tanto para comparações de grupos no presente, no passado, ou entre os existentes e os do passado, quando entre sociedades de iguais ou de diferentes estágios de desenvolvimento (LAKATOS, 2011, p. 92).

---

<sup>4</sup> O artigo citado refere-se à proposição da União Europeia em reforçar sua coesão econômica, social e territorial, onde a União procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento de suas regiões e do atraso das regiões desfavorecidas, dando atenção às zonas rurais, aquelas afetadas pela transição industrial e àquelas com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes.

Quando observamos pesquisas que utilizam políticas públicas territoriais como objeto de análise, podemos perceber que o problema não reside em se comparar territórios muito diferentes, mas sim desconsiderar as estruturas que produzem tais assimetrias. A problemática não é necessariamente comparar uma região da União Europeia com uma região brasileira, mas sim ignorar que há outros fatores igualmente importantes que pesam nas (des)semelhanças que podemos encontrar. É muito fácil, portanto, errar na aceção e conclusão de por quê uma política deu certo ou errado em um determinado lugar e outro não.

Há várias camadas que uma política pública de cunho regional encobre, por exemplo, grupos de coalizões ou pressões que apoiam ou não tal política, as formas de financiamento – a moeda que sustenta a política, no caso brasileiro o real, no caso europeu o euro –, as estruturas burocráticas (Ministérios de Integração ou Desenvolvimento Regional, Comitê das Regiões, Comissão Europeia). Esses variados aspectos influenciam os resultados.

Mesmo que tais percalços para a atividade de analisar comparativamente políticas regionais de diferente atores exista, o esforço de utilizar o método comparativo pode ser útil porquê:

[...] permite analisar o dado concreto, deduzindo do mesmo os elementos constantes, abstratos e gerais. Constitui uma verdadeira “experimentação indireta”. É empregado em estudos de largo alcance (desenvolvimento da sociedade capitalista) e de setores concretos (comparação de tipos específicos de eleições), assim como para estudos qualitativos (diferentes formas de governo) e quantitativos (taxa de escolarização de países desenvolvidos e subdesenvolvidos). Pode ser utilizado em todas as fases e níveis de investigação: num estudo descritivo, pode averiguar a analogia entre ou analisar os elementos de uma estrutura (regime presidencialista americano e francês); nas classificações, permite a construção de tipologias (cultura de folk e civilização); finalmente, em termos de explicação, pode, até certo ponto, apontar vínculos causais, entre os fatores presentes e ausentes (LAKATOS, 2011 p. 92)

Uma alternativa para atenuar as dificuldades metodológicas que se encontram em estudos comparativos é utilizar o método de estudo de caso como ferramenta antecessora do método comparativo. O estudo de caso nada mais é do que um estudo intensivo de uma única unidade ou um número pequeno de casos. Como apontado por Gerring (2007, p. 33-34), esse método tenta elucidar características dos Estados-nação, fornecendo uma única observação ou múltiplas observações. De acordo com Polverari et al (2015), é justamente essa a abordagem que a União Europeia tem optado para compreender como sua Política de Coesão é implementada por seus Estados-Membros.

Estudos de caso geralmente contam com uma mescla de fontes primárias e

secundárias, englobando revisão da literatura e de documentos, dados estatísticos e administrativos. O método estudo de caso permite construir uma ‘narrativa’ e tem sido o método preferido pela Comissão Europeia no contexto de avaliações *ex-post* de programas dos períodos de 2000-06 e 2007-13 da Política de Coesão (POLVERARI; et al, 2015, p. 40, tradução nossa).

Para Polverari et al (2015), estudos avaliativos dispersos e com enfoques diversos continuarão ocorrendo, sendo fundamental capturar seus resultados e criar um ambiente organizacional de discussão e aprendizado que permita a incorporação de resultados importantes na política visando o seu aprimoramento. O processo de comparação não é fácil, mas isso não o torna obsoleto.

Apresentadas as dificuldades de se analisar e comparar políticas regionais, é natural problematizar por que devemos analisar comparativamente como atores de naturezas tão diferentes, com formas de organização e estruturas igualmente dessemelhantes, possam compartilhar experiências em matéria de desenvolvimento regional. Nesse sentido, a melhor forma de interpretação que podemos assumir quando investigamos esse tipo de cooperação não é colocar ambos os atores e suas respectivas políticas como “modelos” a serem seguidos, mas sim como modelos que possuem aspectos positivos e negativos, podendo os aspectos positivos serem adaptados para o melhor funcionamento da política regional em um diferente contexto.

Uma alternativa para a interpretação desse tipo de cooperação, é pensar a política regional como uma política que pode ser difundida, mesmo que até o momento a literatura sobre a difusão de políticas públicas não se ocupe desse tipo de análise. Em decorrência disto, Dąbrowski, Musiałkowska e Polverari (2018, p. 1169) refletem se uma política de aspecto complexo e “orientada para dentro”, como a política regional, pode ser transferida para terceiros países e se os elementos de “exportação” se adéquam, pois a política regional é totalmente dependente de seu contexto, o que funciona em um caso particular, não necessariamente funcionará em outro.

Dąbrowski, Musiałkowska e Polverari (2018) apresentam-nos em seu trabalho que, apesar de Brasil e União Europeia se constituírem como personalidades de natureza totalmente diferentes no bojo das relações internacionais, análises que permitam uma compreensão sob multi perspectivas sobre a cooperação entre estes distintos atores, suas motivações, os fatores condicionantes e os resultados esperados tornam-se relevantes para se pensar como diálogos políticos que poderiam ser vetores de transferência internacional de políticas públicas podem ser replicados em regiões diferentes daquelas que foram implantadas primeiramente.

Ademais, torna-se relevante entender esse tipo de cooperação sob a luz de difusão de políticas públicas, porque esse fenômeno “[...] admite a inovação em diferentes ambientes e que abarca tantos processos internacionais de propagação, intraestatais ou subnacionais” (FARIA, 2018, p. 31 ). Essa acepção converge com o que Oliveira e Pal (2018) argumentam sobre o fenômeno de difusão e transferência de políticas públicas, de acordo com os autores esse processo conecta a política doméstica à internacional.

Ambos chamam atenção especial para a problemática de se analisar tal processo de uma forma puramente tecnicista, porque a política pública tende a sofrer modificações por depender do contexto ao qual será inserida, e como sua tradução é interpretada para futuramente ser adaptada. Outro ponto de significativa importância é que a política sofre modificações ao longo do tempo e do espaço, isso tanto em relação aos componentes materiais quanto em sua dimensão abstrata.

Aplicando tal assertiva nos casos aqui citados, podemos inferir que tanto Brasil quanto União Europeia modificaram suas políticas regionais ao longo do tempo. Quanto aos meios materiais, por exemplo, podemos pensar como os Fundos Estruturais de Desenvolvimento Regional da Política de Coesão europeia, ou mesmo os fundos constitucionais para o desenvolvimento regional brasileiro são aplicados e como são avaliados, bem como os operadores da política regional trabalham no planejamento, implementação e avaliação dessa política.

Quanto à dimensão abstrata, tanto Brasil quanto União Europeia ao longo do tempo modificaram ou mesmo criaram conceitos para legitimar ou dar significado à suas políticas regionais. Nos meados dos anos 1970, por exemplo, a utilização do termo desenvolvimento regional estava intimamente ligada com a perspectiva de crescimento econômico em ambos os casos, o Brasil em seu movimento de crescimento por meio da industrialização, e a União Europeia com seus então nove Estados-Membros criando o Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu para apoiar a competitividade dos países europeus no mercado global e para impulsionar o processo de integração regional.

Em seguida, nos anos 1990, a política de desenvolvimento regional se redimensionou para uma perspectiva de desenvolvimento local que considera as debilidades da região e foca em suas potencialidades para o desenvolvimento. E nos últimos anos podemos perceber a aplicação do conceito de coesão territorial pela União Europeia, enquanto no Brasil há a utilização hesitante do termo equidade territorial. Em ambos os casos, a utilização conceitual não é totalmente precisa, mas podemos reconhecer semelhanças quando ambos os citados defendem que desenvolvimento territorial está intimamente ligado com a superação de

diferenças de ordem econômica, social e regional, além de incluir a questão de sustentabilidade nas políticas de desenvolvimento territorial.

Em suma, o propósito de fazer uma análise comparativa não é para chegar a um resultado taxatário que exponha qual política regional é melhor ou pior, nem tampouco para chegar à conclusão de que a forma que essa política funciona deveria ser um modelo de desenvolvimento, mas sim como um exercício de reflexão de se pensar a política regional como uma política pública capaz de ser transferível, questionando-se em que grau a mesma é difundida, por que está ocorrendo essa transferência, quem são os atores que participam, como são extraídas as lições e como a transferência pode ser um fator de eficiência dessa política.

### **3.2 O diálogo Brasil-União Europeia sobre Desenvolvimento Regional: Por que cooperar em Políticas de Desenvolvimento Regional?**

Se o intercâmbio especializado de políticas públicas no âmbito internacional, entre Estados e agentes políticos – instituições, oficiais eleitos, burocratas e funcionários públicos – proporciona uma melhor adoção de práticas, seja nos princípios de governança pública, nas abordagens de avaliação, metodologia de indicadores ou nas ações de gestão, por que não compartilhar experiências e cooperar em políticas públicas de conteúdo regional?

Em virtude da semelhança de problemas e interesses quanto à temática de desenvolvimento regional, Brasil e União Europeia articularam um diálogo cooperativo sobre o tema. Essa intenção política entre os atores se concretizou por meio da assinatura de um Memorando de Entendimento das partes em novembro de 2007, ocasião em que identificaram as assimetrias regionais como um problema em comum e a partir disto montaram uma agenda para a formulação de políticas públicas com o objetivo de gerar oportunidades de desenvolvimento para as regiões menos desenvolvidas de seus respectivos territórios.

De acordo com o Memorando de Entendimento entre Brasil e Comissão Europeia (2007), a cooperação entre ambos possui dois objetivos principais: promover o entendimento e a cooperação na área de política regional e intensificar o intercâmbio de informações sobre o tema.

O conteúdo desse Memorando definiu os seguintes eixos para essa cooperação: 1- Intercâmbio de experiências em coesão territorial, bem como em governança e em parcerias em múltiplos níveis que envolvam atores regionais e locais, o setor privado e a sociedade civil; 2- Intercâmbio de experiências sobre planejamento estratégico e sobre a organização de

estratégias de desenvolvimento territorial voltadas para a redução de disparidades sociais e regionais; 3- Intercâmbio de experiências sobre o desenvolvimento de capacidade administrativa, coordenação e comunicação interinstitucionais, capacidade de monitoramento e avaliação, bem como sistemas de inovação regionais; 4- Desenvolvimento de esquemas de cooperação entre regiões, inclusive cooperação transfronteiriça; 5- Estímulo ao apoio técnico para o desenvolvimento e a consolidação de políticas regionais, inclusive a possível implementação de projetos-piloto em áreas-chave da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Brasil e da política regional da Comissão Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2007).

Com a admissão de tal afirmativa, não é de se estranhar, portanto, que o Brasil, logo na primeira fase de sua Política Nacional de Desenvolvimento Nacional, tenha incluído esses eixos na formulação de seu programa, principalmente os pontos 1, 2 e 3 que foram desenvolvidos ao longo da cooperação. De acordo com o Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2010) a PNDR agregou a discussão sobre a dimensão territorial do desenvolvimento, que tem caracterizado as experiências globais, principalmente no continente europeu.

Nesse sentido, a cooperação com a União Europeia contribuiu com a inovação na forma do Estado brasileiro definir sua tipologia para a implementação da sua política regional.

Pois bem, a PNDR propõe a discussão de alguns temas que já vêm sendo trabalhados na União Europeia. O primeiro deles é que a escala macrorregional não dá mais conta de enfrentar o problema das desigualdades regionais brasileiras. Não por acaso, uma das premissas da Política é a abordagem em múltiplas escalas geográficas, pois os problemas são muito diferentes dentro de cada uma das regiões e, como tal, requerem soluções específicas, detalhadas, para cada contexto regional. Não existe a oposição do Norte *versus* o Sul, já que temos, no Brasil, vários “Nortes”, vários “Nordestes” e várias “Amazônias”. O Brasil é um país absurdamente desigual, pois, apesar de sermos uma das dez maiores economias do mundo, ainda somos um dos países que apresentam as maiores desigualdades, como se pode facilmente observar analisando os indicadores econômicos e sociais que medem desigualdades sob qualquer ponto de vista (FERREIRA, 2011).

Como discutido na subseção anterior, é válido pensar a cooperação de Brasil e União Europeia em política regional à luz do processo de transferência de políticas públicas porque o que se observa dessa cooperação é uma transferência de conhecimento, cooperação técnica e intercâmbio nos meios de avaliação de políticas, programas e projetos.

De acordo com o Plano de Ação Conjunta de 2008 (ITAMARATY, 2011) a cooperação priorizou os seguintes pontos: a) Coesão territorial e governança em vários níveis; b) Parceria, planejamento estratégico e estratégias de desenvolvimento territorial; c)

Desenvolvimento da capacidade administrativa; d) Capacidade de coordenação; e) Comunicação, acompanhamento e avaliação interinstitucional; e f) Esquemas de cooperação entre as regiões, incluindo a cooperação transfronteiriça.

[...] no período de 2008 a 2010, foram realizadas, dentre outras ações relevantes, duas rodadas de intercâmbios de gestores da política regional brasileira e da política regional europeia, em que experiências e práticas de ações regionais foram ampliadas – consolidando contatos de atores da política regional brasileira com parceiros da política regional europeia, com foco em diferentes arranjos produtivos locais. Foram treinados mais de 500 atores da política regional brasileira, envolvendo técnicos do MI, do Governo Federal e das regiões elegíveis pela PNDR. (FERREIRA, 2011).

Já no Plano de Ação Conjunta de 2011 (ITAMARATY, 2013), essas prioridades conjuntas foram reafirmadas, adicionalmente, e o diálogo de cooperação entre as partes, em seu conjunto, estava fortemente baseado em uma troca de experiências. Esse segundo plano de ação conjunta enfatizou intercâmbio de experiências, conhecimentos e melhores práticas com reforço institucional sobre políticas regionais, que abordava como desenvolver competências e preparar os decisores políticos e funcionários em níveis diferentes de governo no Brasil – federal, estadual e municipal – sobre a dificuldade de implementar políticas regionais; e suporte técnico para políticas regionais e reforço de práticas, acompanhamento e avaliação de estratégias em programas e planos regionais integrados.

A cooperação também proporcionou o desenvolvimento de projetos de cooperação entre regiões, como por exemplo cooperação transfronteiriça, e o estímulo ao apoio técnico para o desenvolvimento e a consolidação de políticas regionais. Durante os anos de 2011, 2012 e 2013, o Brasil e a UE realizaram um projeto de assistência técnica para apoiar os sistemas regionais de inovação em Santa Catarina, no Brasil, e em Córdoba, na Argentina (DIÁLOGOS SETORIAIS, 2020).

No ano de 2012, representantes brasileiros participaram de dois seminários dedicados à inovação e à cooperação transfronteiriça realizados durante a Semana Europeia das Regiões e Cidades (Open Days), em Bruxelas. A DG-Regio (Diretoria Geral Regional da União Europeia) participou da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, realizada, em Brasília, em março de 2013. Nesse mesmo ano foram realizados seminários sobre desenvolvimento e cooperação nas regiões transfronteiriças; sobre participação social, e sobre monitoramento e avaliação da política regional.

Com todas essas ações, percebe-se ainda que o diálogo de cooperação sobre desenvolvimento territorial engloba a participação de diferentes atores, não ficando somente restrita às altas patentes governamentais, incentivando em sua atuação a participação da

sociedade civil, em especial a participação da comunidade acadêmica brasileira, seja por meio de incentivo de pesquisas que tenham um viés crítico, pois:

Não deixa de ser cabível neste caso, o desenvolvimento de pesquisas que tragam uma percepção renovada das políticas regionais com o fim da liderança do neoliberalismo. A propósito, é importante apropriar-se e aprofundar o significado da expressão ‘descentralização coordenada’, cunhada pela Professora Tânia Bacelar [...], como mote da nova política regional brasileira, em substituição ao ‘localismo atomizado’, praticado pelos liberais, que supervalorizam a instância local (IICA, 2009, p. 62).

Olhando as motivações para a parceria, de acordo com a Comissão Europeia (2007), o interesse em cooperar em matéria de política regional foi primeiramente dirigido por considerações geopolíticas e econômicas, como uma forma de expandir a esfera de influência da União Europeia na América Latina e desenvolver oportunidades comerciais e de negócios nessa região. Nesse sentido, o Brasil foi o primeiro país a assinar esse tipo de Memorando na América Latina, emergindo, portanto, como um ator econômico e líder regional chave na região.

[...] antes e em paralelo com o desenvolvimento do diálogo em política regional, a UE já tinha criado instrumentos similares para ambos países: estratégias e configurações institucionais (comitês conjuntos, estudos, grupos de trabalho, etc.), que serviram de base para os diálogos sobre política regional (DĄBROWSKI; MUSIAŁKOWSKA; POLVERARI 2018, p. 1173, tradução nossa).

Segundo Bachtler e Polverari (2004), a experiência desenvolvida na avaliação da Política de Coesão ao longo de mais de três décadas e, em especial, a atividade de capacitação realizada e a modalidade pela qual a avaliação tem sido institucionalizada no processo de decisão política, tem se destacado como um ponto de boas práticas da União Europeia.

Sendo assim, fazia sentido a intenção do Brasil em compreender metodologias de análise para a sua política, dado que a PNDR instituída pelo decreto nº 6.047 somente citou que poderia desenvolver métodos de avaliação, mas não definiu os objetivos, as estratégias e meios, ou o que deveria ser objeto de regulamentação, definindo na política seus procedimentos para o monitoramento e avaliação da política, de forma articulada.

Ou seja, o intercâmbio sobre práticas de avaliação ente Brasil e União Europeia poderia ter servido como um estimulador para a articulação de metodologia na avaliação da PNDR. Processo esse que foi incentivado intra bloco, como observado por Bachtler et al (2009), afirmando que a contribuição desses estímulos é clara nas práticas de muitos países com pouca tradição de avaliação, dado que a avaliação que foi introduzida para programas da UE e espalhou-se progressivamente em programas domésticos. Em outras palavras, a

cooperação do bloco regional com o Brasil poderia ter estimulado a criação de uma cultura de avaliação integrada e integração sistêmica da avaliação no processo de decisão política, processo esse que não é fácil e leva tempo.

De acordo com Paternó e Polverari (2012), há um déficit cultural e de capacidade, tanto no Brasil quanto na UE, que precisa ser tratado para que a avaliação deva ser levada a sério, e para que possa ter um impacto sobre a política. Diferentes agentes, muitas vezes, veem a avaliação com diferentes mentalidades e dão um significado diferente para avaliação. Mais diálogo deve ser promovido para apoiar um entendimento mútuo sobre a utilidade e o potencial de avaliação.

Apesar da cooperação oferecer intercâmbio de conhecimentos no processo de formulação, implementação e avaliação da política regional, devemos ser realistas em compreender que há dificuldade de traduzir recomendações em aprendizagem, dado o elevado número de agentes envolvidos, a complexidade das mensagens e diferentes idiomas falados pelos avaliadores e políticos. Esse é um dos pontos que Oliveira e Pal (2018) chamam atenção, a tradução<sup>5</sup> de políticas às vezes pode ser deturpada e não surtir o efeito esperado porque podem produzir diferentes narrativas e instrumentos sobre políticas que são aparentemente similares.

Para o desenvolvimento de meios de avaliação da política regional, tanto a União Europeia quanto o Brasil precisam de investimentos que possibilitem a continuação do financiamento em trabalho metodológico e pesquisa na área de desenvolvimento regional, bem como na implementação de programas de desenvolvimento territorial.

Analisando as semelhanças, podemos perceber que tanto em um caso quanto no outro, a política regional opera em diversos níveis territoriais e é concebida e implementada em uma estrutura multinível, envolvendo uma pluralidade de agentes públicos e privados. As políticas regionais de ambos pretendem alcançar várias metas, que nem sempre são definidas de uma forma que as tornam coerentes entre si e com as metas de outras políticas que, por vezes, conflitam. No Brasil, isso é exacerbado pela fragmentação da política regional diluída em uma diversidade de programas. Em comparação com outros tipos de políticas, é financeiramente menor. Enquanto que na UE o orçamento nessa área tem ganhado preponderância ao longo do tempo em comparação com outras políticas, no entanto, os desafios ainda são presentes, inclusive quando se pensa em meios e metodologias para avaliar se a política de coesão está

---

<sup>5</sup> De acordo com os autores Oliveira e Pal (2018) a tradução de Políticas Públicas é um processo de interpretação de uma política por parte daqueles que estão levando, recebendo ou implementando a política. Sem esse processo, as políticas não se encaixariam em contextos diferentes nem seriam aceitas por grupos heterogêneos.

alcançando seus objetivos nos diferentes países do bloco.

Nos dois casos, a avaliação é fundamental para o reforço da responsabilidade política e orientação de resultados. No entanto, esta mesma complexidade também determina uma série de desafios para a avaliação que, surpreendentemente, talvez, sejam comuns para a UE e o Brasil. Para Polverari e Paternó (2012), a dificuldade de verificar a eficácia entre os objetivos estratégicos da política e suas metas não são claras.

A avaliação tem de apoiar a política, em vez de ser realizada em abstrato, mas a política em si precisa ser orientada para a avaliação, o que não tem sido feito. Por isso que nesse sentido, tem-se que definir o que cada conceito implica. Como vimos no capítulo anterior, a UE, apesar de ter seu princípio de coesão territorial esboçado, intenta alcançar metas que em certo sentido são abstratas, não porque estejam alinhadas com a ideia uniforme de coesão, mas por não ter índices robustos de análise de eficiência e eficácia da política regional.

Nos dois casos, há uma dificuldade de se realizar estudos cartesianos do tipo: causa “x” produziu efeito “y”, isso é fruto do próprio caráter da política porque tem de se considerar uma gama de fatores, como a mudança socioeconômica, bem como fatores externos.

### **Considerações Finais**

Dentre os resultados gerais dessa pesquisa destaca-se a revisão tanto do modelo de desenvolvimento regional do Brasil como de um modelo supranacional desenvolvido pela União Europeia; o levantamento de pontos importantes para a discussão sobre metodologia de estudo de caso e método comparativo como novas abordagens de análise em matéria de desenvolvimento regional; a apresentação de um estudo de caso referente à Política Nacional de Desenvolvimento Nacional Brasileira de 2007 e uma discussão sobre o processo de transferência internacional de políticas públicas para a atualização de uma base de indicadores relacionados ao progresso de desenvolvimento territorial.

Esse trabalho demonstrou que nos últimos anos, o investimento em políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento territorial tem sido uma estratégia para a amenização e superação dos problemas socio-espaciais. Assumir uma abordagem que considere o território é considerar que há um mosaico de diferenças dentro de um país ou mesmo de um bloco regional que podem ser modificadas e transformadas em potencialidades, é abrir espaço para as questões de sustentabilidade e governança. Apesar desses pontos positivos, muitos desafios insurgem para ambos os atores mencionados.

Se pensarmos no caso do Brasil, apesar de ser um Estado que compartilha o mesmo idioma e possui estruturas de governança e de funcionalidade iguais, no sentido que suas unidades federativas compartilham de um mesmo pacto normativo (a Constituição Federal), o país não consegue desenvolver uma política regional robusta tanto por fatores orçamentários, quanto por fatores políticos. Do ponto de vista orçamentário, enquanto as políticas públicas europeias de desenvolvimento territorial possuem uma pré programação, com fundos e períodos estabelecidos, as políticas brasileiras dependem sistematicamente ou anualmente que suas prioridades sejam postas nos orçamentos do Projeto Plurianual. Isso leva ao problema político, pois dado que o país e a estrutura do seu funcionamento na lógica de presidencialismo de coalizão relega a política regional ao caráter de política governamental, isso significa dizer que a política regional está sujeita a negociações, tornando-se vulnerável os interesses políticos e econômicos.

Ademais, as políticas territoriais no Brasil são dependentes de fundos orçamentários de diferentes instituições públicas (como por exemplo, SUDENE, SUDECO, SUDAM) que podem ser limitadas financeiramente. Por esses motivos, a criação do FNDR teria sido um fator importante para a solidificação dessa política.

No caso da União Europeia, as políticas territoriais contam com uma programação prévia com ações territoriais definidas num espaço temporário maior, sete anos como

podemos visualizar na Figura 2 onde o orçamento da PC está programado de 2014-2020. O orçamento advindo dos Fundos Estruturais (FEDER e FSE) são independentes e com dotação orçamentária que garantem uma segurança financeira para que os projetos territoriais não fiquem incompletos e tenham sua conclusão.

Percebe-se que tanto Brasil quanto União Europeia nesse espaço temporal tiveram seus investimentos em política regional em ascendência e que operaram em objetivos semelhantes, associando a política regional com questões econômicas, sociais, políticas e ambientais. Podemos inferir que a visão que se voltava somente para o crescimento econômico foi superada.

Em ambos os casos, a dificuldade para estabelecer índices capazes de avaliar a efetividade e eficácia de suas respectivas políticas regionais ainda se encontra como um grande problema. Isso foi agudizado ainda mais no caso brasileiro porque não houve o acompanhamento avaliativo sobre os Programas da PNDR efetuados, ou seja, faltou transparência. No caso europeu, apesar de todas as dificuldades para a mensuração e para a efetuação de diagnóstico sobre as políticas territoriais, há sempre novas programações e reavaliações dos territórios nos quais a política se realizou para que essas sejam modificadas ou estabelecidas novas prioridades.

Em ambos os casos, a participação da sociedade civil é cotada como peça importante para o bom funcionamento da política regional. Sobre essa cooperação podemos destacar que algumas contribuições fizeram diferença, como é o caso da mudança de tipologia de território citada no capítulo 1, na qual o Brasil trocou a lógica macroregional para uma lógica de organização de espaços prioritários e mesoregiões. Apesar disso, tal ação não foi suficiente, porque a nova política de desenvolvimento regional instituída pelo Decreto 9.810 de 2019 já esboça um interesse em revisar a tipologia, apesar de não especificar como.

Em relação à União Europeia, esse tipo de cooperação se apresenta como um meio de estreitamento de laços com o Brasil, como dito anteriormente, a cooperação é de duas vias, a União Europeia pode aprender com o Brasil, mas isso também não significará grandes mudanças em como sua Política de Coesão é implementada, até porque os Estados Membros possuem total autonomia para realizar suas próprias políticas regionais.

Outro ponto importante é que estudar cooperação de diferentes atores em matéria de políticas regionais não é para procurar um modelo a ser copiado, porque como vimos, a política regional depende de um contexto específico. É um exercício de olhar a política regional como uma política que possui formas de funcionamento diferentes, e que boas práticas podem ser adaptadas a diferentes realidades, como nos aponta a literatura de difusão

internacional de políticas públicas.

Por fim, os resultados deste trabalho sugerem a necessidade de questionamentos e realização de pesquisas voltadas à interpretação de cooperação que contemplem processos de planejamento e avaliação de políticas tidas como incomuns como é o caso da política regional, no sentido de promover uma maior discussão de que “tendências” estamos seguindo ou mesmo se essas políticas são passíveis de transferência. Vislumbra-se ainda a necessidade do Estado fomentar pesquisas e estudos que revelem como a política regional pode ocupar melhor posição na realidade cotidiana, uma vez que essa é uma política distributiva de interesse e bem comum, para que seja factível a proposição de políticas mais eficazes na diminuição das nossas assimetrias.

## Referências

- ALLEN, David. Competing Pressures For Reform? In: Wallace, H. Wallace, W. Pollack, M. **Policy-Making In The European Union**, 5 rd. edn. Oxford: Oxford University Press. 2005.
- ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência dos desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul-dez/2014.
- AMPARO, P. Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. **Interações**, Campo Grande, vol. 15 n.1p. 175-192, 2014.
- ANDRADE, Manuel Correia. **A questão do território no Brasil**. São Paulo Hucitec; Recife: IPESPE, 1995.
- ARAÚJO, T. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.
- BACHTLER, John e MENDEZ, Carlos. Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. **JCMS** 2007, v 45, n. 3,2007.
- Bachtler, J., Charles, D., Gross, F., Ferry, M., Kah, S. and Polverari, L. **Regional Policy in Europe: Divergent Trajectories?** EoRPA Paper. University of Strathclyde, Glasgow: 2011.
- BACHTLER, John; MCMASTER, Irene. **EU Cohesion policy and the role of the regions: investigating the influence of Structural Funds in the new member states**. Environment and Planning C: Government and Policy, 2008.
- BRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: VIEIRA, Paulo F. et al. (Org.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: Subsídios para uma política de fomento**. Florianópolis: Secco, 2010. p. 27-77. Disponível em: <<[https://nmd.ufsc.br/files/2011/05/Abramovay\\_Para\\_uma\\_teorias\\_dos\\_estudos\\_territoriais.pdf](https://nmd.ufsc.br/files/2011/05/Abramovay_Para_uma_teorias_dos_estudos_territoriais.pdf)>>
- BRANDÃO, Carlos A. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas Regionais no Brasil. **Política e Planejamento Regional**. Brasília: 2013. p.32-30, março. 2013.
- BRASIL. **A PNDR em dois tempos: A experiência aprendida e o olhar pós 2010**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2010.
- BRASIL. **Seminário Internacional de Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e Brasil**. Brasília:DF, 2007.
- BRASIL. Governo Federal. **Decreto n. 6047**, de 22 de fevereiro de 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de fev. de 2007.
- BRASIL. Governo Federal. **Decreto n. 9810**, de 30 de maio de 2019. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 de mai. de 2019.

BRASIL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: texto de referência. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2012. Disponível em: <<  
[http://www.integracao.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Texto\\_de\\_Refer%C3%Aancia\\_-\\_CNDR.pdf](http://www.integracao.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Texto_de_Refer%C3%Aancia_-_CNDR.pdf)>> Acesso em 15 de maio de 2019.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **PNDR**: avaliação da política nacional de Desenvolvimento regional. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **V Cúpula Brasil -União Europeia – Declaração Conjunta e Plano de Ação Conjunta**. Bruxelas, 4 de outubro de 2011. Disponível em: <<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2781-v-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao-conjunta-bruxelas-4-outubro-de-2011#PAC>>> > Acesso em 15 de maio de 2019.

CASTRO, S. **Nova política nacional de desenvolvimento regional**. PNDR II. Artigo apresentado na 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, Brasília: 2012.

CASTRO, Sergio Duarte de. **PNDRII**: Elegibilidade e Governança. Ministério da Integração. Brasília, junho de 2011.

CAVALCANTE, L. R. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil**: uma estimativa de custos. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, setembro/2014 (Texto para Discussão nº 154). Disponível em: <<[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>> Acesso em 15 de dez de 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Integração Regional e Desenvolvimento**: O diálogo Brasil-UE sobre Política Regional. Folheto Informativo de 2008. Escritório de Publicações Oficiais da União Europeia. Luxemburgo. Disponível em:  
 <<[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/international/pdf/eu\\_br\\_regint\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/international/pdf/eu_br_regint_pt.pdf)>>  
 Acesso em 15 de fev de 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Memorandum of understanding on regional policy cooperation between the Ministry of National Integration of the Federative Republic of Brazil and the European Commission**. Brasília, Brasil, November 29, 2007.

COMISSÃO EUROPEIA. **Brazil Country Strategy Paper 2007-2013**. Brussels, 2007. Disponível em:  
 <<<https://eulacfoundation.org/en/system/files/Brazil%20Country%20Strategy%20Paper%2007-2013.pdf>>> Acesso em 25 de maio de 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Structural Funds (ERDF and ESF) eligibility 2014-2020**. Brussels, 2014. Disponível em: <<  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/graph/poster2014/eu28.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/graph/poster2014/eu28.pdf)>> Acesso em 25 de maio de 2019

COMISSÃO EUROPEIA. **Projects with Brazil**. Disponível em:  
 <<[https://ec.europa.eu/europeaid/country-briefing-regional-co-operation-programmes-brazil-programme-review-%E2%94%80-2013\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/country-briefing-regional-co-operation-programmes-brazil-programme-review-%E2%94%80-2013_en)>>. Acesso em 15 de maio de 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. Corporação, Práticas Espaciais e Gestão do Território. **Revista**

**Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 115-122, jul/set, 1992.

CORRÊA, Vanessa. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. In: **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, 3 IPEA: 2009.

CRAVO; SOUKIAZIS; RESENDE. **Regional Policy in the European Union and Brazil**. Brasilia, December 2014.

DĄBROWSKI, M; MUSIAŁKOWSKA, I; Polverari, L. **EU–China and EU–Brazil policy transfer in regional policy**. *Regional Studies*, vol 49, 1–12. 2018.

DIÁLOGOS SETORIAIS. **Intercâmbio de experiências em desenvolvimento regional**. Brasília: 06 de dezembro de 2012. Disponível em << <https://www.sectordialogues.org/noticia/intercambio-de-experiencias-em-desenvolvimento-regional> >> Acesso em: 24 de fevereiro de 2020.

DIÁLOGOS SETORIAIS. **Políticas regionais do Brasil e UE em debate**. Brasília: 21 de março de 2013. Disponível em << <https://www.sectordialogues.org/noticia/politicas-regionais-do-brasil-e-ue-em-debate> >> Acesso em: 24 de fevereiro de 2020.

DIÁLOGOS SETORIAIS. **Seminário Internacional debate política regional**. Brasília: 20 de março de 2013. Disponível em << <https://www.sectordialogues.org/noticia/seminario-internacional-debate-politica-regional> >> Acesso em: 24 de fevereiro de 2020.

DIÁLOGOS SETORIAIS. **Missão brasileira vai à Europa conhecer sistema de controle da política regional**. Brasília: 21 de março de 2013. Disponível em << <https://www.sectordialogues.org/noticia/politicas-regionais-do-brasil-e-ue-em-debate> >> Acesso em: 24 de fevereiro de 2020.

DUPOIRIER, Elisabeth. À descoberta da sociedade civil regional: Os parceiros sociais, agentes das políticas regionais financiadas pela União Européia. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 77, 2007.

FALUDI, Andreas. **From European spatial development to territorial cohesion policy**, *Regional Studies*, n. 40:6, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Políticas Públicas e Relações Internacionais**. Brasília: ENAP, 2018.

HAESBAERT, Rogério. Território e Multiterritorialidade: um debate. In: **GEOgrafia**. no. 17, Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

IICA -**Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. Congresso Internacional de Gestão de Políticas Regionais no MERCOSUL e na União Europeia. Relatório Final, 1ª versão**. Brasília, 2009. Disponível em: << [http://www.sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/congresso\\_internacional\\_de\\_gestao\\_de\\_politicas\\_regionais-abr\\_09\\_relatorio\\_final\\_congresso\\_ue\\_mercosul\\_pt.pdf](http://www.sectordialogues.org/sites/default/files/acoes/documentos/congresso_internacional_de_gestao_de_politicas_regionais-abr_09_relatorio_final_congresso_ue_mercosul_pt.pdf) >> Acesso em: 25 de fevereiro de 2020.

ITAMARATY. **Declaração Conjunta aprovada na 6ª Cúpula Brasil Europeia.** 25 de janeiro de 2013. Disponível em: < <http://www.ibe.usp.br/index.php/pt/noticias/141-declaracao-conjunta-aprovada-na-6-cupula-brasil-uniao-europeia>> Acesso em 25 de fevereiro 2020.

ITAMARATY. **V Cúpula Brasil - União Europeia – Declaração Conjunta.** Bruxelas, 4 de outubro de 2011. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/sala-deimprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-brasil-uniao-europeia-declaracao-conjuntabruxelas-4-outubro-de-2011>> Acesso em 25 de fevereiro 2020.

JESUS, Diego Santos Vieira de. Os processos de partilha da soberania na União Européia. **Rev. bras. polít. int.** [online]. vol.52, n.2. 2009.

MARTINS, Estevão de Rezende. O alargamento da União Européia e a América Latina. **Rev. Bras. Polít. Int.** vol.47 n. 2. 2004.

MAURO, R. A; et al. Dimensões Do Desenvolvimento Territorial E Políticas Públicas: Perspectivas E Desafios a partir da Constituição Federal de 1988. **Rev. Gest. Ambient. Sustentabilidade**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 489-506, set./dez. 2018.

MONASTERIO, L. M. O que é um problema regional? Uma nota preliminar. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Brasília, n. 3, pp. 7-13, 2009. Disponível em: << [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5559/1/BRU\\_n3\\_problema.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5559/1/BRU_n3_problema.pdf)>> Acesso em 15 de nov. de 2019.

MONTEIRO NETO, Aristides et al. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

OLIVEIRA, Mauro. **Avaliação da Política de Desenvolvimento Regional do Brasil, no período 2004-2017, e proposta da nova PNDR com enfoque de inovação.** Ferramentas EUrosociAL N 4. 2018. Disponível em: << [http://eurosociAL.eu/files/2018-12/04\\_HERRAMIENTAS\\_avalicao%20PNDR\\_BRA.pdf](http://eurosociAL.eu/files/2018-12/04_HERRAMIENTAS_avalicao%20PNDR_BRA.pdf)>> Acesso em 15 de dez. de 2019.

OLIVEIRA, Osmany Porto de; PAL, Leslie. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **RAP**, 52(2), 2018, p. 199-220.

PATERNÓ, J. M.; POLVERARI, L. **Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia–Brasil, Avaliação de Políticas Regionais: Experiências do Brasil e da União Europeia**, Estudo. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2012.

PIATTONI, S; POLVERARI, L. **Handbook on Cohesion Policy in the EU.** Cheltenham: Edward Elgar, 2016.

PIRES, Luis Madureira. **A política regional europeia e Portugal.** Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.

POLVERARI, L; BACHTLER, J. **Assessing the Evidence: The Evaluation of Regional Policy in Europe**, European Policy Research Paper Number 56, University of Strathclyde.

Glasgow: 2004.

PORTO, Manuel. **O orçamento da União Europeia: As perspectivas financeiras para 2007-2013**. Coimbra: Edições Almedina. 2006.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993. Disponível em: <<  
[http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20PO S-GRADUACAO/CLAUDE%20REFFESTIN/RAFFESTIN,%20Claude%20-%20Por%20uma%20Geografia%20do%20Poder\(3\).pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20PO S-GRADUACAO/CLAUDE%20REFFESTIN/RAFFESTIN,%20Claude%20-%20Por%20uma%20Geografia%20do%20Poder(3).pdf) >>

RESENDE, G. M; et al. **Brasil: Dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Boletim Urbano, Regional E Ambiental: IPEA, 2015. Disponível em: <<  
[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4866/1/BRU\\_n11\\_brasil.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4866/1/BRU_n11_brasil.pdf)>>

RESENDE, Guilherme. **Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: Uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: IPEA: 2017.

RÜCKERT, Aldomar A; ALBANUS, Adriana Pilar F. **A política de coesão territorial da União Europeia: tendências recentes em cenário de crise e desemprego** », Confins [Online], 28 | 2016, posto online no dia 04 outubro 2016, consultado em 13 fevereiro de 2020. << :  
<http://journals.openedition.org/confins/11098> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/confins.11098>>>

SANTINHA, Gonçalo. O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas: (re)construindo ideias dominantes. **EURE**, v.40, n.p. 75-97, 2014.

SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2006. Disponível em: <<  
[https://mega.nz/#!GIEA3YQT!m548t4lkUVb5Xvd6krbo\\_2HOKAkefJdj1iVMxKD9qEU](https://mega.nz/#!GIEA3YQT!m548t4lkUVb5Xvd6krbo_2HOKAkefJdj1iVMxKD9qEU)>>

SANTOS, M. O retorno do território. In: **Território : globalização e fragmentação**[S.l: s.n.], 1998. Disponível em: << <http://geocrocetti.com/msantos/Territorio.pdf>>>

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 12 ed. Record: Rio de Janeiro: Record, 2005. Disponível em:  
 <<[http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao\\_leitura/sociologia/outra\\_globalizacao.pdf](http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/sociologia/outra_globalizacao.pdf)>>

SAQUET, M. A. **Território e Desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

SEQUEIRA, T. e DINIZ, F. “A política de desenvolvimento regional europeia: um caminho para a coesão económica e social?”, **Nexus Econômicos** – CME-UFBA, vol. IV, 6, pp. 31-66, 2010. disponível em  
 <<<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revnexeco/article/view/4861/3592>

SILVA, S. A. A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI. Brasília: IPEA, nov. 2015.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. **Geografias da desigualdade: globalização e**

fragmentação. In: Território : globalização e fragmentação[S.l: s.n.], 1998. Disponível em: <<<http://geocrocetti.com/msantos/Territorio.pdf>>>

TAVARES, Hermes Magalhães. Estratégias de desenvolvimento regional: abordagens e experiências em tempos e espaços diferentes. **Política e Planejamento Regional**. Brasília: 2013. p. 22-31, março. 2013.

UNIÃO EUROPEIA, **Política Regional Europeia, uma inspiração para países fora da UE?** Aplicando os princípios, compartilhando as lições aprendidas, trocando experiências. Manuscrito concluído em agosto de 2009. Escritório de Publicações Oficiais da União Europeia. Luxemburgo. Disponível em: <<[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/international/external\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_pt.pdf).>> Acesso em 20 de maio de 2019.

UNIÃO EUROPEIA. 2009. Política Regional Europeia, uma inspiração para países fora da UE? Aplicando os princípios, compartilhando as lições aprendidas, trocando experiências. Manuscrito concluído em agosto de 2009. Escritório de Publicações Oficiais da União Europeia. Luxemburgo. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/presenta/international/external\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_pt.pdf)> Acesso em 23 de fevereiro de 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Política de Coesão 2007-2013**. Comentários e textos oficiais.[pdf]. Disponível em: <<[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_pt.pdf)>> Acesso em 18 de julho de 2019.

UNIÃO EUROPEIA. **Sobre a UE**. In: << [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt)>> Acesso em: 10 de fevereiro de 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:** versão consolidada. Jornal Oficial nº C 326. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>>>. Acesso em 07/08/2019.