



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **CONFLITOS E IMPASSES NA DISCUSSÃO INSTITUCIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL/REGIONAL NO GOVERNO LULA**

### **Autores:**

Joana Tereza Vaz de Moura - UFRN - joanateresa@gmail.com  
Winifred Knox - UFRN - winkinox@gmail.com

### **Resumo:**

O artigo apresenta uma discussão sobre as interfaces e deslocamentos das discussões sobre desenvolvimento territorial e regional no Brasil, especialmente com a entrada do Presidente Lula no Governo Federal, em 2003. Buscamos, através de entrevistas, pesquisa em jornais e revistas e leituras de documentos compreender como os diferentes atores políticos alocados em dois Ministérios (Desenvolvimento Agrário e Integração Nacional) sustentaram as suas percepções sobre o processo de desenvolvimento do país- territorial e/ou regional. Resumidamente, buscamos desvendar as articulações e os afastamentos entre as percepções sobre a política de desenvolvimento territorial dos gestores públicos que assumiram o MDA e o MIN no primeiro mandato do Governo Lula. Partimos do pressuposto de que a inserção de militantes no MDA reforçou e possibilitou a concretização da política de desenvolvimento territorial, enfraquecendo a discussão regional apostada no MIN.

# CONFLITOS E IMPASSES NA DISCUSSÃO INSTITUCIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL/REGIONAL NO GOVERNO LULA

## Resumo

O artigo apresenta uma discussão sobre as interfaces e deslocamentos das discussões sobre desenvolvimento territorial e regional no Brasil, especialmente com a entrada do Presidente Lula no Governo Federal, em 2003. Buscamos, através de entrevistas, pesquisa em jornais e revistas e leituras de documentos compreender como os diferentes atores políticos alocados em dois Ministérios (Desenvolvimento Agrário e Integração Nacional) sustentaram as suas percepções sobre o processo de desenvolvimento do país- territorial e/ou regional. Resumidamente, buscamos desvendar as articulações e os afastamentos entre as percepções sobre a política de desenvolvimento territorial dos gestores públicos que assumiram o MDA e o MIN no primeiro mandato do Governo Lula. Partimos do pressuposto de que a inserção de militantes no MDA reforçou e possibilitou a concretização da política de desenvolvimento territorial, enfraquecendo a discussão regional apostada no MIN.

**Palavras-chave:** desenvolvimento territorial, desenvolvimento regional, Governo Lula.

## Introdução

A discussão sobre desenvolvimento territorial ganhou força no cenário político no início do primeiro mandato do Governo Lula, especialmente com a criação de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial, dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário- MDA, em 2004. Entretanto, desde os anos 90 pautava-se um debate entre os atores políticos e sociais sobre a necessidade de se pensar o desenvolvimento para além dos municípios. Esse debate se sustentava na perspectiva de uma política de desenvolvimento regional que recriasse "estratégias de consorciação para atuação em espaços territoriais e institucionais mais amplos" (ARAUJO, 1999; p.153). Figurava-se a possibilidade de resgate das identidades e a integração das políticas públicas. Tratava-se de uma discussão sobre a necessidade de pensar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional para o Brasil, desenhada basicamente a partir das sugestões de Tânia Bacelar Araújo, que agregava reflexões muito próximas as que eram discutidas por outros autores (José Eli da Veiga, Ricardo Abramovay, Sérgio Schneider, Nelson Delgado, entre outros) e por alguns movimentos sociais, os quais, em comum ressaltam a importância da dinâmica territorial no campo das políticas públicas. Dentro desse debate sobre o desenvolvimento territorial buscava-se dar importância "a montagem das "redes", das "convenções", em suma, das instituições que permitem ações cooperativas" (ABRAMOVAY, 2002; p.02). Percebemos que, apesar de concepções muito próximas, no momento em que é aberto a oportunidade de pautar essas questões no campo político brasileiro, particularmente com a entrada de Lula, em

2003, com a criação dos dois Ministérios - o MDA e o da Integração Nacional-MIN, o resultado parece ser diferente do previsto, explicitando não uma convergência das políticas, mas uma disputa pela centralidade desse debate.

Conforme destaca Brandão, no Governo Lula apesar da política de desenvolvimento regional não ter ganhado centralidade houve a promoção de

políticas públicas que tiveram todas, pelo menos na “letra”, a elaboração discursiva territorial. Entretanto, a legitimação de políticas regionais de natureza explícita não ocorreu como o esperado e não se caminhou para transitar de uma política de governo para uma política de Estado" (BRANDÃO e SIQUEIRA, 2013; p.13).

Diante desse contexto, o artigo tem como objetivo fazer uma leitura do cenário político brasileiro no início do Governo Lula buscando entender os embates e conflitos na aplicação da política de desenvolvimento territorial. O nosso olhar se volta para as disputas políticas "dentro" do Estado e não para os embates acadêmicos sobre a temática, mas obviamente os tratamos como pano de fundo para situar o cenário. Resumidamente, buscamos desvendar as articulações e os afastamentos entre as percepções sobre a política de desenvolvimento territorial dos gestores públicos que assumiram o MDA e o MIN no primeiro mandato do Governo Lula. Partimos do pressuposto de que a inserção de ativistas institucionais no MDA reforçou e possibilitou a concretização da política de desenvolvimento territorial, enfraquecendo a discussão regional apostada no MI.

Utilizamos como fonte de informações três entrevistas em profundidade<sup>1</sup>, leituras de documentos e pesquisa em sites dos ministérios.

O artigo está dividido em três partes, além dessa introdução. Na primeira parte, apresentamos o debate sobre o desenvolvimento regional, pautado basicamente sob o ponto de vista de Tânia Bacelar Araújo, procurando mostrar as percepções, ideias e reflexões. Num segundo momento, discutimos a perspectiva territorial a partir dos ideários dos movimentos sociais e alguns acadêmicos com fortes relações com a militância. Ao final, construímos as análises das articulações e conflitos na arena política sobre essas duas ideias.

## **1. O Desenvolvimento nacional e regional no Brasil**

O desenvolvimento é pensado aqui como a existência de uma ampla gama de possibilidades de acessos individuais, e principalmente, coletivos, a condições e serviços (SEN, 2000). O desenvolvimento é, assim, pensado a partir de um conjunto de elementos como aspectos culturais e sociais, incorporando

a complexidade inerentes a estes, o que implica pensar além das perspectivas econômicas reveladas pelos índices econômicos.

O desenvolvimento também envolve as dinâmicas do espaço, como as questões regionais e territoriais, onde o fluxo e a dinâmica dos habitantes, relativas ao acesso e à capacidade associativas, nas interações das relações de poder e representação, devem ser analisadas. Associação e capacidade de organização constituirão um instrumento importante de pressão por demandas à ações governamentais para a melhoria da qualidade de vida da população.

A preocupação com o desenvolvimento no Brasil sempre esteve presente na história do Brasil República. As reflexões em torno do desenvolvimento brasileiro comportavam diferentes entendimentos sobre o modo como estimular as regiões mais ricas e aquelas onde a pobreza atingia a maior parte da população. Deste modo a importância dada ao suporte de um desenvolvimento regional foi crescendo no século XX como forma de trabalhar as grandes diferenças que o território nacional dispunha.

Mas, exceto a criação de algumas instituições, como a criação da Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS) em 21 de outubro de 1909, que em 1945 passa a chamar-se DNOCS, não houve muitos avanços na intervenção regional, nas primeiras décadas do século passado. Na década de 50, no pós guerra, a partir do Plano de Metas (ARAUJO, 2000), é incorporado um conjunto de ideias, cuja premissa básica era estimular o desenvolvimento através de uma intervenção organizada do Estado, por um Planejamento do Estado .

As políticas para o desenvolvimento regional têm sido, dentro do que se considera políticas públicas, a que teve mais constância nas últimas seis décadas (NETO, COSTA, RESENDE et all, 2017), tendo tido um impulso ainda no governo Vargas, com a criação do Banco do Nordeste (BNB), em 1952, e depois, em 1956, no governo Juscelino Kubitschek, tendo à frente o economista Celso Furtado, com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN).

Sendo considerado, na época, que a industrialização era a forma mais eficiente para os países em desenvolvimento alavancarem o desenvolvimento e galgarem níveis econômicos e sociais melhores. O tripé industrialização, urbanização e modernização foi considerado por muitos a única via para o desenvolvimento, provocando uma cisão entre o rural e o urbano, no país, que até a década de 60, era eminentemente agrário. A referida cisão é acompanhada da construção de uma imagem para um Brasil moderno e industrializado, em contraposição à um Brasil arcaico, agrário, subdesenvolvido, e atrasado. Além de reforçar antigas divisões entre o Sudeste industrializado e o restante do país.

Deste modo, para cada uma das macro regiões brasileiras foram desenhadas propostas destinadas a proporcionar o desenvolvimento regional. Assim, a "vocação" do Sudeste para a industrialização passa a ser estimulada pelo Estado, segundo ARAUJO(1999) principalmente entre os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek com a abertura para empresas estrangeiras, assim como a criação de outras, como a Petrobrás. A implantação por Juscelino, do Plano Metas, propunha o avanço de "50 anos em 5" para o desenvolvimento, e visou a industrialização rápida, a diminuição progressiva da importação, e a produção nacional de bens industrializados.

O Brasil tentava organizar estratégias de desenvolvimento para o território nacional, com a criação de instituições cuja finalidade seria a implementação de políticas regionais para conseguir superar as distâncias e trabalhar melhor com as diversidades regionais geográficas, culturais e sociais. Resultou desta experiência de pensar o desenvolvimento regional do Brasil, através do GTDN, a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, e posteriormente a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

Entre as décadas de 1970 e 80 são criados os Plano Nacional de Desenvolvimento I e II e com os expressivos investimentos em regiões de baixo desenvolvimento, o que resultou no que alguns chamaram de "desconcentração produtiva nacional", em crescimento econ mico e também aumento do PIB dessas regiões (NETO, COSTA, RESENDE et all, 2017) . Mas alguns autores v o considerar inócuo os resultados do desenvolvimento regional e ainda outros v o assinalar que a concentração de recursos e investimentos em algumas regiões ao longo do Brasil República (AZZONI, 1997), favoreceu um projeto de desenvolvimento que gerou concentração regional e dispersão das rendas per capita estaduais. Conseqüentemente a ampliação das desigualdades nacionais nas macro regiões.

Para Cano, poderíamos resumir o período entre 1930 e 1980 como:

i)a maior força de dominação, no caso brasileiro, foi a do Estado, ao qual se acoplou o apoio das grandes empresas nacionais e se acomodaram interesses do capital estrangeiro; e ii) por várias razões, a maior concentração territorial ocorreu durante esse período, no estado de São Paulo. Não podemos esquecer, ainda, a decisão da Ditadura Militar de implantar e consolidar a Zona Franca de Manaus (ZFM) e a natural desconcentração produtiva regional ocorrida no período".( 2017, p.12)

Passados 40 anos da criação da SUDENE, no início do século XXI, os governos Lula e Dilma<sup>2</sup> são eleitos e assumem pautas de políticas públicas inclusivas, reinvestindo nas políticas regionais, após

período de desinvestimento (ARAUJO,1999), com a retomada de proposta de Política Regional iniciada em 1990.

Nestes governos, principalmente nos primeiros, a negociação com sindicatos, partidos, movimentos sociais foi uma prática realizada dentro dos Ministérios e muitas pautas reivindicada pelos movimentos e atores sociais foram sendo incorporadas como pauta governamental.

A instituição de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional acontece em 2003 e é institucionalizada por meio do Decreto nº 6.047/2007, a frente do grupo de trabalho do Ministério da Integração Nacional, a economista Tânia Bacelar de Araújo. Segundo consta da Nota técnica nº 72 da Secretaria de Desenvolvimento Regional do MIN é assim definido:

A PNDR ...veio ao encontro do mega-objetivo do PPA 2004/2007, que preconizou, no Brasil, a necessidade de redução das desigualdades regionais. Com vistas à eleição e priorização de territórios-alvo, a PNDR definiu uma tipologia sub-regional, construída com o propósito de estabelecer um quadro referencial para as desigualdades regionais brasileiras, realçando e revelando aspectos tradicionalmente ignorados e destacando a necessidade da promoção de intervenções articuladas e focadas nas especificidades sub-regionais.

Apesar da institucionalização da PNDR e das novas configurações institucionais dos governos Lula e Dilma sobre políticas públicas, segundo Coelho, ficou demonstrado que houve avanço normativo e retórico, porém " não foi acompanhado por uma evolução dos meios concretos de intervenção nesse domínio em termos de políticas públicas" (2017, p.65). E as superintendências regionais não contaram com instrumentos adequados ao combate às desigualdades regionais brasileiras. No entanto, contrariamente às políticas regionais, houve um avanço de fortalecimento das políticas territoriais neste período. Mas, a falta de instrumentos para a intervenção regional não foi motivo de total imobilidade no campo das políticas públicas visto que houve avanços na área do desenvolvimento territorial através da territorialização mais aprofundada das políticas nacionais setoriais, juntamente com a criação de políticas eminentemente territoriais que também articulavam as políticas setoriais regionais.

## **2. Perspectivas do desenvolvimento territorial à luz da militância**

A discussão sobre o processo de territorialização do desenvolvimento avança consideravelmente nos anos 90, ganhando ênfase tanto em trabalhos acadêmicos e no seio dos movimentos sociais em termos de estratégias de políticas públicas voltadas ao mundo rural. Nesse processo, intelectuais e movimentos sociais começam a pensar novas maneiras de articular municípios, tendo a perspectiva

territorial como elemento de balizamento para as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento. Do ponto de vista da academia, o foco recaía sobre a construção da ideia de território como campo de análise das novas possibilidades de desenvolvimento rural e de construção e articulação de políticas públicas. Para Schneider (2004) alguns fatores foram fundamentais para a constituição da noção territorial como uma abordagem privilegiada ao invés da ideia de desenvolvimento regional. O primeiro fator refere-se ao esgotamento teórico e prático da abordagem regional, que torna evidentes os limites da noção de região como unidade de referência para se pensar as ações e políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento rural. Um segundo fator refere-se à entrada de novos critérios de julgamento e avaliação do que poderia ser definido como desenvolvimento, tais como as noções de desenvolvimento local territorial, sustentabilidade ambiental e qualidade de vida, os quais passaram a vigorar e a se legitimarem, especialmente na década de 80. Um outro fator que pode ser citado como motivo importante para a emergência da abordagem territorial está baseado no questionamento crescente da dinâmica setorial da atividade econômica, cujos diversos ramos passaram a se desenvolver muito mais a partir de uma lógica de escopo do que de escala. Abramovay (2002) realça a importância da configuração entre atores, instituições e organizações presentes nesse espaço que poderiam produzir ações colaborativas modificando as realidades dos municípios. Segundo ele (2002; p. 02), pensar a dimensão territorial do desenvolvimento requer dar importância “a montagem das “redes”, das “convenções”, em suma, das instituições que permitem ações cooperativas”.

Se, conforme vimos, na academia as reflexões estavam se consolidando nesse período, não foi diferente dentro das dinâmicas dos movimentos sociais que tradicionalmente discutiam questões referentes ao meio rural, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra-MST, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura-Fetraf e a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura-CONTAG. As iniciativas dos movimentos sociais em conjunto com as universidades vão se confluindo para uma discussão em torno da noção da agricultura familiar no Brasil e em um conjunto de questões que resulta, por exemplo, num projeto alternativo de desenvolvimento rural, que tem como um dos atores centrais a CONTAG.

Segundo um dos entrevistados, havia debates sobre os processos de regionalização que eram liderados pela CONTAG.

o movimento sindical aí puxado CONTAG começa a trabalhar com o conceito de regionalização, que na estrutura orgânica da FETARN como das outras federações, eles

criaram o que chamamos de regionais, que nem sempre batiam, mas eram muito próximos daquela divisão político geográfica das microrregiões (M.V.).

De acordo com um outro entrevistado (P.C.), surge essa territorialização do movimento sindical e o Projeto Dom Helder Câmara, no governo do Fernando Henrique Cardoso. Segundo ele, "esse projeto surge a partir de uma forte influência do movimento sindical e absorve-se esse conceito de não mais uma organização municipal, mas uma organização supramunicipal".

Nesse momento, vários fóruns também aconteciam na região Nordeste, fruto de lutas sociais, que teve como um momento importante a ocupação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste- SUDENE. Segundo outro entrevistado (H.O.), "foi um momento em que a sociedade civil conseguiu se organizar de forma regional e fazer um grande ato de ocupação. Inclusive com o superintendente da SUDENE na época feito refém e todo o processo de negociação com o governo Itamar Franco naquele período (1993)".

As entrevistas mostram que, de fato, havia um momento importante, de articulação dos movimentos sociais, sindicais, cooperativistas na tentativa de construção de programas alternativos de desenvolvimento para o país e essas ações foram tendo continuidade ao longo dos anos, provocando as ideias sobre a possibilidade de pensar o desenvolvimento para além dos municípios, e por outro lado, em uma escala menor que a regional, a qual normalmente se organizava a partir das macro regiões.

As experiências em algumas meso regiões vão se consolidando e estimulando outras possibilidades de avançar na discussão, inclusive com o apoio de pesquisadores, mas também reflexo de algumas experiências.

Com a entrada de Lula, as pessoas que já vinham discutindo essas questões do desenvolvimento para além dos municípios são convidadas a fazer parte do Governo, inclusive já trabalhando no processo de transição entre os governos FHC e Lula, conforme a fala abaixo:

quando é feito o acordo pra formar o governo Lula, no primeiro governo Lula os movimentos tiveram participação bem ativa e nessa participação naquele processo 2002 de transição, é definido que se proporia uma secretária pra trabalhar o desenvolvimento rural numa perspectiva mais ampla, foi definido durante o período de eleição, no período da transição foi definido que seria trabalhado esse conceito de desenvolvimento territorial (M.V.)

É diante deste quadro, que "a abordagem territorial", aparece no âmbito das estratégias de gestão pública no Brasil. Esta nova abordagem questiona os instrumentos tradicionais da intervenção pública (setoriais, fragmentadas, etc). Tratando-se de pensar esta nova abordagem através de estratégias que visassem arquitetar novos mecanismos de regulação entre o Estado e a sociedade, buscando o



reconhecimento e a valorização dos atores sociais. Neste sentido, ressalta Schneider (2004), “o território emerge como nova unidade de referência para a ação do Estado e a regulação das políticas públicas”. Em termos gerais, tratava-se, na verdade, de uma tentativa de resposta do Estado às fortes críticas a que vinha sendo submetido, sobretudo, tendo em vista a ineficácia e a ineficiência de suas ações, o seu alto custo para sociedade e a permanência das mazelas sociais mais graves como a pobreza, o desemprego, a violência etc. (SCHNEIDER, 2004, p. 102).

Assim, em 2003, estruturas institucionais vão sendo criadas para dar conta dessa nova concepção de desenvolvimento, especialmente a Secretaria de Desenvolvimento Territorial-SDT, dentro do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A SDT vai se consolidando, mas com recursos materiais, financeiros e humanos de outros espaços, conforme o entrevistado relata abaixo:

"Porque quando se cria a SDT tira um pedacinho da Secretaria de Agricultura Familiar traz pra cá, tira um pedacinho da Secretaria de Reordenamento Agrário traz pra cá, traz uma coisa nova pega esse aqui que era do NEAD, a gente saiu pegando pedaços foi assim que o governo foi se estruturando em 200". (M.V.)

Assim, vários militantes que já vinham contribuindo com as discussões passam a assumir posições centrais nesses espaços burocráticos, conduzindo a elaboração das políticas territoriais no MDA.

Além do mais, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável-CNDRS, criado em 1999 e depois reformulado em 2003, passando a inserir as letras iniciais que identificam as principais políticas públicas sob a responsabilidade da SEAD: Reforma Agrária e Agricultura Familiar- CONDRAF, a qual também já vinha sistematizando discussões sobre as possibilidades de pensar essa perspectiva territorial de maneira sistemática. Nota-se que, em 2003, acontece a homologação dos primeiros territórios rurais pelo conselho (MDA, 2015).

Também é criado um grupo de trabalho dentro do CONDRAF, para pensar essas questões, denominado "Grupo Temático: Institucionalidade e Gestão Social". Conforme ata de 10 de março de 2004, para pensar essas dinâmicas territoriais alguns conselheiros tiveram a possibilidade de realizar uma visita de intercâmbio em Andaluzia, na Espanha, com o objetivo de conhecer a experiência de gestão territorial e das institucionalidades daquele país. Essas experiências acabaram subsidiando as propostas para a reelaboração das políticas territoriais em curso no país e especialmente para repensar os novos desafios impostos pela nova gestão do MDA. Segundo consta nas atas de junho e setembro (2004), membros do grupo temático discutiram que a Conferência Nacional de

Desenvolvimento Rural , deveria trabalhar explicitamente com o recorte territorial e que fosse uma Conferência compartilhada entre governo e sociedade civil, buscando fazer um balanço das experiências de desenvolvimento territorial que pudessem subsidiar novas iniciativas.

Cabe notar que o Ministério da Integração Nacional também fazia parte do CONDRAF e que pautava questões relacionadas à possibilidade de agrupamento dos municípios a partir do viés da regionalização. Em ata de março de 2004, o conselheiro Carlos Gadelha, representante do Ministério da Integração Nacional, comunicou que mapeou iniciativas do Ministério, em andamento, com interface com as questões debatidas no CONDRAF: uma política de desenvolvimento regional em que são privilegiadas regiões que padecem de problemas de dinamismo econômico, com os Programas PROMESO, PROMOVER e o CONVIVER, no qual o MDA é parceiro, e de como inserir essas regiões numa trajetória de desenvolvimento sustentável e competitivo.

Observa-se que houve algumas tentativas de diálogo entre os Ministérios para uma proposta conjunta, mas que no decorrer do processo as questões foram sendo trabalhadas separada ou mesmo, distanciadamente. Nas entrevistas , ficou claro que os ativistas tinham uma relação muito próxima com Tânia Bacelar de Araújo, na época no Ministério da Integração, uma vez que a mesma, era militante antiga vinculada à instituições não governamentais das causas relacionadas à questão agrária e agricultura familiar. Entretanto, a separação entre pensar o desenvolvimento territorial no MDA e o desenvolvimento regional, no MIN, acabaram enfraquecendo os processos políticos, uma vez que não se criou um diálogo que poderia ter sido feito para complementar as ações pensadas nos dois Ministérios, ou seja, trata-se da dificuldade da intersetorialidade, questão cara à discussão sobre políticas públicas.

Alguns ativistas acreditam que esse debate poderia ter sido feito, uma vez que ambos os Ministérios tinham aproximações práticas e articulações pessoais, especialmente com a figura de Tânia. "Acho que o conflito podia ter sido evitado, o conflito maior com um simples elemento que é/seria uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional com a abordagem territorial"(P.C).

Em entrevista concedida ao IBASE, Tânia Bacelar também aponta a sua inserção no primeiro ano do Governo Lula, buscando retomar a SUDENE e colocar uma proposta de desenvolvimento regional para o país.

Assumi o cargo de secretária de Políticas Regionais. Só que veio a frustração com o projeto. Até o primeiro semestre, parecia que o negócio ia dar certo, no segundo, com a lei já no Congresso, ficou muito claro que os empresários queriam o incentivo e ele não existia. Então, não houve apoio político empresarial forte. O fundo para dar consistência à SUDENE foi negociado com os governadores para ir direto para os estados, em vez de ir para a SUDENE. Aí ficou claro que os governadores também não queriam. Eu logo vi que aquele projeto da SUDENE não ia para lugar algum. Mas aí a gente tinha começado a discutir uma proposta de política de desenvolvimento

regional. Enquanto o projeto da SUDENE estava andando, a gente tinha começado a formatar o PNDR [Política Nacional de Desenvolvimento Regional]. Aí o ministro insistiu: “Não vá agora não, pelo menos deixe a política formatada”. Então, fiquei até janeiro de 2004, a gente fez um primeiro esboço da política e eu fui embora. (IBASE, 2010; p.30).

Portanto, percebemos que as ideias sobre a política territorial se cruzam historicamente com o pensamento de Tânia, no desenvolvimento regional, mas que por motivos diversos do jogo político, estas não conseguem avançar no sentido da incorporação de uma na outra dentro do Ministério da Integração Nacional. Já no MDA, os avanços se tornam mais sistemáticos nessa direção, especificamente dentro da SDT, conforme já observado.

### **3. Diálogos cruzados**

Através desse artigo tentamos situar o debate entre as perspectivas de desenvolvimento regional e territorial no seio dos debates atuais, especialmente os que fizeram frente à discussão sobre políticas públicas, no início do primeiro mandato do Governo Lula, em 2003. Apontamos que a pauta do desenvolvimento regional, presente na discussão política desde final dos anos 50, se fortalece num contexto de tentativas de reduzir as desigualdades sociais regionais tendo como ator central o papel de Tânia Bacelar e outras pessoas e grupos que dialogavam com ela naquele momento.

Como indicamos, a aproximação de Tânia com boa parte dos movimentos sociais que lutavam pelas questões do meio rural também conduz a percepções sobre a necessidade de repensar o perfil das políticas a serem adotadas para o desenvolvimento de uma determinada localidade. Consideramos que o final dos anos 1990 houve uma inflexão em que, passa a ser considerado que o conceito de desenvolvimento deve incorporar outras dimensões, que não a meramente econômica, mas também aspectos culturais e sociais. Veiga (2001) destaca uma retomada do debate em torno do papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional, sob uma nova roupagem, caracterizada também com alguns consórcios municipais na tentativa de viabilizar pactos que possibilitassem as articulações de políticas públicas e o desenvolvimento. Isso já vai se mostrando como uma possível sinalização no âmbito estatal de novos formatos para pensar o desenvolvimento dos municípios, especialmente os de pequeno porte. Para Veiga (2001; p.18), "O que mais falta é um arranjo institucional que ajude as iniciativas de articulação intermunicipal a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar recursos necessários à sua execução".

De acordo com a nossa análise, portanto, essas reflexões combinadas às experiências internacionais geram discussões sobre possibilidades de políticas públicas conduzirem uma agenda territorial, que ganha força essencialmente no início dos anos 2000, quando vai sendo sistematizadas políticas públicas com o viés territorial.

No campo das disputas políticas, percebemos claramente a existência de dois Ministérios que disputavam os discursos sobre o desenvolvimento territorial: de um lado o MDA, com uma configuração mais vinculada às discussões feitas pelos movimentos sociais, e de outro, o Ministério da Integração Nacional, que priorizava uma dimensão mais técnica, sem perder o foco na questão regional. Conforme destacam Delgado, Bonnal e Leite (2007, p.17),

A partir de 2003, foi criada a PNDR no Ministério de Integração Nacional (MIN) que definiu as mesorregiões diferenciadas como seu objeto prioritário de atuação, tendo em vista a redução das desigualdades sociais e regionais no país. Nesse mesmo período, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), estabeleceu uma política de desenvolvimento territorial, através da criação de Territórios Rurais Sustentáveis.

De fato, o acirramento político entre dois projetos acabou fazendo com que o MDA conseguisse maior visualização de suas políticas voltadas ao desenvolvimento territorial, como o política de Territórios Rurais e mais recentemente o Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008, enquanto o Ministério da Integração Nacional tivesse o foco no desenvolvimento regional, através do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, criado em 2003. O trabalho de Senra (2007) sobre políticas e instituições brasileiras que buscam associar desenvolvimento e território indica que faltava articulação entre as instituições territoriais federais. Segundo ele, "o universo das políticas e instituições públicas que tratam de Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil é amplo e descoordenado, com várias iniciativas sobrepostas, desarticuladas e concorrentes, apesar dos esforços que vem sendo feitos ..." (SENRA, 2007;p. 08).

Segundo Araujo (2018)<sup>3</sup> não se perdeu totalmente com o avanço das políticas territoriais em detrimento das regionais:

... ganhamos o aprendizado de que políticas nacionais setoriais, podem ser instrumentos de desenvolvimento regional, por que toda política nacional é também setorial, e o problema é esse, é que as redes públicas são organizadas setorialmente, porque as estruturas dos governos são setoriais, - o ministério da agricultura, ministério da educação, ministério da indústria.. É setorial... então, a tendência é políticas setoriais. O desafio é como é que a gente introduz a dimensão regional nas políticas setoriais. Então esse que é o desafio. O que é que a gente ganhou... a gente ganhou experiência nisso, entendeu? Eu acabei de dar o exemplo da política de educação superior. Ela é no nível

setorial, nacional, mas que tem uma leitura regional, então o impacto regional dela foi muito maior por isso... por que ela teve na formulação a consideração sobre o território. Como na política de desenvolvimento... é, rural, o MDA, eles tinham uma abordagem territorial explícita.... Aquilo era uma política setorial, eles estavam pensando numa clientela que era o produtor familiar, mas o Brasil é muito diverso, o produtor familiar do sertão do nordeste é completamente diferente do produtor familiar do sul do Brasil, ou do interior de São Paulo... E aí o que é que eles fizeram, na própria formulação da política a dimensão territorial vinha junto... Então eles tinham instrumentos diferentes, adaptações diferentes desse instrumento com o olhar territorial, de uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial, dentro do Ministério setorial. Aí a gente aprendeu isso, ah da pra fazer nas políticas setoriais a abordagem territorial junto. Então acho que isso foi um aprendizado... acho que a gente ganhou aí.

Ao ser indagada o que se perdeu, em termos de Desenvolvimento regional Araújo responde:

Onde é que a gente perdeu? Nas políticas macro-regionais. A dimensão macro-regional perdeu, que para o Nordeste fez muita falta, por que o Nordeste é o que mais sentiu...Nordeste e Amazônia que são as duas regiões que tem mais visibilidade no Brasil, elas são muito grandes e a articulação entre elas é muito importante, e aí no que você esvaziou a SUDENE, você acabou com os instrumentos de política macro-regional...

Ainda segundo Tânia Bacelar, aqui no Brasil ainda tivemos uma guerra fiscal, que se colocou fragmentando os estados e , portanto, do seu ponto de vista, foi uma das razões pelas quais a SUDENE faliu, "porque na verdade os governadores não queriam mais a SUDENE".

Esses processos foram se desestruturando e determinados pontos de vista vão se consolidando para outras questões. As perspectivas assumidas do regional vão sendo repensadas e questões territoriais apareceram na agenda política, conforme destacado.

A experiência dos territórios teve pontos positivos como a indução da dinamização econômica e a criação de arranjos institucionais para qualificar a gestão do desenvolvimento das regiões, mas muitos conflitos de interesse impuseram limites à consolidação das ações previstas pela política. As fragilidades dos arranjos institucionais contribuíram para a dificuldade de consolidação da política como estratégia de governos e política de Estado. Não é à toa que acompanhamos, no momento atual, a perda da relevância dessa discussão na agenda governamental.

## Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social SABOURIN, Eric e Teixeira, Olívio (orgs) . **Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais** . Conceitos, controvérsias e experiências. UFPB/CIRAD/EMBRAPA pp. 113-128, Brasília, 2002.

BACELAR, Tânia. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun. 1999.

BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. Projeto para o Brasil, Fundação Perseu Abramo, 2013.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. A POLÍTICA REGIONAL DO GOVERNO LULA (2003-2010). In: **Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas** / Organizadores: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos Antonio Brandão - Rio de Janeiro : Ipea, 2017

DELGAD, Nelson; BONNAL, Phillipe; LEITE, Sérgio. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Convênio IICA – OPPA/CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em [http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/375/Desenvolvimento%20Territorial\\_articula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20e%20atores%20sociais.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/375/Desenvolvimento%20Territorial_articula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20e%20atores%20sociais.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acessado em 10 de outubro 2018.

IBASE. Entrevista com Tânia Bacelar. **Democracia Viva**, n. 44 IBASE, 2010. Disponível em [http://www.ibase.br/userimages/dv\\_ibase\\_45\\_entrevista.pdf](http://www.ibase.br/userimages/dv_ibase_45_entrevista.pdf). Acesso em 12 de set, 2015.

MDA. **Política de Desenvolvimento Territorial**. Antecedentes, cenário atual e perspectivas. 2015. Disponível em [https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Pol%C3%ADtica-de-Desenvolvimento-Territorial\\_Sagui-Moreira\\_MDA.pdf](https://www.icv.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Pol%C3%ADtica-de-Desenvolvimento-Territorial_Sagui-Moreira_MDA.pdf). Acesso em 12 de set, 2018.

NETO, A. M., COSTA, M. A., RESENDE, G.M. MENDES, C. C., GALINDO, E. P.. Desenvolvimento territorial no Brasil : reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: **Desenvolvimento regional no Brasil : políticas, estratégias e perspectivas** / Organizadores: Aristides Monteiro Neto, César Nunes de Castro, Carlos Antonio Brandão - Rio de Janeiro : Ipea, 2017.

SCHENEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, nº 11, jan/jun, 2004.

SENRA, K.V. Desenvolvimento e território. Pesquisa exploratória sobre políticas e instituições para Desenvolvimento Econômico Territorial – DET. O Caso do Brasil. Santiago, Chile: CEPALILPES/ GTZ, Versão Preliminar, julho de 2007.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológicoeconômico. **Anais Encontro ANPEC**, 2001. Disponível em <http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105079.pdf>. Acesso em 10 de outubro 2018.