

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: Uma Análise da PNDR e da PNOT

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2024.61.16124>

Submetido em: 23/6/2024

Aceito em: 21/8/2024

Cidonea Machado Deponti¹; Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos;²
Ivan Gerardo Peyre Tartaruga³; Mireya Eugenia Valencia Perafan⁴;
Anelise Graciele Rambo⁵

RESUMO

O ano de 2024 marca a retomada das Políticas de Desenvolvimento Regional. No início do referido ano, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Política Nacional de Ordenamento do Territorial (PNOT) foram reativadas pelo Governo Federal (2023/2026). Em virtude da relevância dessa ação, este artigo objetiva analisar a PNDR e a PNOT, buscando estudar suas trajetórias, objetivos, avanços, similaridades e diferenças. O artigo caracteriza-se por ser analítico-descritivo, de natureza qualitativa. Para responder aos questionamentos levantados foi realizada análise documental dos decretos que instituíram as políticas e revisão de literatura de artigos, teses e dissertações que trabalharam com esta temática, além de entrevista aberta com o diretor do Departamento de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial. Para a análise dos dados, foram consideradas algumas categorias analíticas que embasaram a discussão, a saber: território, redução das desigualdades, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento regional, avanços e retrocessos de políticas públicas. Observou-se que as políticas visam a promover um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, buscando considerar as particularidades de cada região do país. Há, no entanto, dificuldade de avançar para um planejamento mais amplo e coeso de todo o território em suas várias escalas, identificando lacunas de planejamento e limitações dos instrumentos existentes. Concluiu-se que, embora tenham ocorrido avanços nessa área nos últimos anos, ainda existem desafios significativos que precisam ser superados. Olhar criticamente para a PNDR e a PNOT é essencial para identificar suas limitações e buscar maneiras de melhorá-las.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; desenvolvimento territorial; políticas públicas; território.

REGIONAL DEVELOPMENT POLICIES IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF PNDR AND PNOT

ABSTRACT

The year 2024 marks the resumption of Regional Development Policies. At the beginning of that year, the National Regional Development Policy (PNDR) and the National Territorial Planning Policy (PNOT) were reactivated by the current government (2023/2026). Given the relevance of this action, this article aims to analyze the PNDR and the PNOT, seeking to study their trajectories, objectives, advances, similarities and differences. The article is analytical-descriptive and qualitative in nature. In order to answer the questions raised, a documentary analysis was carried out of the Decrees that instituted the policies and a literature review of articles, theses and dissertations that have worked on this subject, there was also an open interview with the Director of the Department of Regional Development Policies and Territorial Planning. In order to analyze the data, a number of analytical categories were considered to underpin the discussion, namely: territory, reduction of inequalities, sustainable development, regional development, advances and setbacks in public policies. It was observed that the policies aim to promote more balanced and sustainable development, seeking to take into account the particularities of each region of the country. However, it is difficult to move towards broader and more cohesive planning of the whole territory at its various scales, identifying gaps in planning and limitations of existing instruments. It was concluded that although there has been progress in this area in recent years, there are still significant challenges that need to be overcome. Taking a critical look at the PNDR and PNOT is essential in order to identify their limitations and look for ways to improve them.

Keywords: regional development; territorial development; public policies; territory.

¹ Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc. Santa Cruz do Sul/RS, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-8833-1450>

² Universidade Federal do ABC – UFABC. Santo André/SP, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-8369-8704>

³ Universidade do Porto. Portugal. <https://orcid.org/0000-0001-8484-5278>

⁴ Universidade de Brasília – UnB. Brasília/DF, Brasil. <https://orcid.org/0000-0003-0236-9154>

⁵ Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Porto Alegre/RS, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-9974-9844>

INTRODUÇÃO

Em fevereiro de 2024 o governo federal instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial que vai elaborar a nova proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). A PNOT tem o objetivo de estimular o uso e a ocupação racional e sustentável do território brasileiro, com base na distribuição mais igualitária da população e das atividades produtivas, valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades socioculturais das regiões brasileiras e reduzindo as disparidades e desigualdades inter e intrarregionais.

Ademais, em março de 2024 foi assinado o Decreto nº 11.962, que atualiza a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A finalidade da PNDR consiste em reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico sustentável, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

Para compreender a relevância da retomada das políticas mencionadas, é necessário refletir sobre suas trajetórias, seus objetivos e avanços alcançados ao longo dos anos; suas similaridades e diferenças e estudar as possibilidades futuras a partir das aprendizagens ao longo dos processos.

O artigo caracteriza-se por ser analítico-descritivo, de natureza qualitativa. Para responder aos questionamentos levantados foi realizada análise documental dos decretos que instituíram as políticas e revisão de literatura de artigos, teses e dissertações que abordaram esta temática. Para a análise dos dados serão consideradas algumas categorias analíticas que embasaram a discussão, a saber: território, redução das desigualdades, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento regional, avanços e retrocessos de políticas públicas.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta um histórico da PNDR e da PNOT. A segunda lança um olhar atento sobre as políticas, apresentando suas similaridades, diferenças, avanços e retrocessos. A terceira seção discute as possibilidades futuras e os desafios a serem enfrentados.

BREVE HISTÓRICO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E DA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O planejamento do desenvolvimento regional no Brasil permanece uma questão incipiente. Desde os anos 1930 o Estado intervém na economia, fomentando a industrialização para substituição de importações. Nos anos 50, a industrialização ganha impulso e os investimentos são centralizados nas regiões já industrializadas, seguindo a perspectiva dos polos de crescimento de Perroux, no entanto este desenvolvimento industrial mostra as desigualdades socioeconômicas das regiões.

Instituições de planejamento do desenvolvimento regional foram sendo criadas desde a década de 40 do século 20, como a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Na década de 1950 são criados o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). De modo geral, a atuação dessas instituições deu-se de forma isolada, sem objetivos claramente definidos, subordinados a interesses políticos locais (Mendes; Matteo, 2011) não diminuindo a desigualdade socioeconômica das regiões.

No final da década de 60 é criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, e que resulta na instituição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), uma das primeiras ações para o combate às distorções do crescimento desigual no Brasil, com ênfase no desenvolvimento regional (Mendes; Matteo, 2011).

Já com o golpe militar de 1964 ocorre uma centralização das instituições de planejamento do desenvolvimento resultando em órgãos superpostos, descoordenados e contraditórios. Aos já existentes, são somados a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), o o Banco da Amazônia (Basa), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), a Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (Sudeco).

Por sua vez, os planos nacionais de desenvolvimento do governo militar voltaram-se para o combate à inflação, criação de infraestruturas e industrialização, reduzindo as preocupações com o desenvolvimento regional a um segundo plano. Importante citar ainda, nos anos 80, políticas como a dos Corredores de Exportação que, ao privilegiar o comércio externo, pouco contribuiu às economias localizadas entre a origem e destino dos corredores, concentrando o crescimento econômico nas extremidades. A Política dos Polos de Crescimento (Polonordeste, Polocentro, Poloamazônia) gerou deseconomias de escala, acarretando problemas nas áreas social e ambiental (Ablas, 2003).

No processo de redemocratização do país, consubstanciado na Constituição Federal de 1988 e nos diversos debates e estruturas institucionais que a precederam e sucederam, é evidente a perda de importância do planejamento nacional e regional, que se deu em um contexto de crescente descentralização, desarticulação do sistema de planejamento federal e perda de capacidade técnica e institucional que abarcou todos os governos nacionais durante o final do século 20 (Resende, 2009). Além disso, o planejamento passou a ser questionado tanto à esquerda quanto à direita. Piquet e Ribeiro (2008) observam que, já na década de 70, intelectuais de esquerda consideravam o planejamento uma intervenção estatal a serviço do mercado, do capital, enquanto, na década de 80, essa crítica surge dos setores liberais, que avaliam que o planejamento não está servindo a estes interesses e entendem que o Estado deveria “apoiar, da forma mais direta possível, a acumulação de capital, eliminando normas, reduzindo exigências legais, oferecendo incentivos fiscais, garantindo segurança aos investimentos e aumentando a fluidez do território” (Piquet; Ribeiro, 2008, p. 56).

Ao lado disto, a própria Constituição Federal trouxe, em seu bojo, algumas dificuldades para estas escalas de planejamento, ao devolver autonomia a Estados e municípios, sem estruturar uma lógica de cooperação interfederativa para o planejamento, resultando em dificuldades para que se construa um projeto coeso de nação (Costa, 2018).

Tal situação começa a se alterar já no final do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), com as primeiras propostas de pensar, novamente, um projeto de desenvolvimento para o país, por meio do Programa Brasil em Ação, que buscou se estruturar, naquele momento, em eixos de integração e desenvolvimento. É, contudo, no período que se estende entre 2003 e 2006, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, que estruturas perenes para o planejamento em largas escalas voltam a ter centralidade política e institucional.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT) são duas importantes políticas públicas, criadas nesse período, cujo debate e formulação têm sido retomados nos últimos anos. A partir delas há uma inflexão nas políticas regionais. Até 2003 sua ênfase recaí sobre as regiões ganhadoras (Benko; Lipietz, 1994), já industrializadas, no fomento a grandes infraestruturas. A partir daquele ano, e da PNDR e PNOT a atenção volta-se às regiões perdedoras, interioranas, menos industrializadas e vulneráveis socioeconomicamente.

Para compreender a relevância dessas políticas, é necessário refletir sobre a trajetória dessas duas políticas, seus objetivos e avanços alcançados ao longo dos anos, bem como identificar as similaridades entre elas.

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Tania Bacelar de Araújo iniciou a discussão sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se formular e instituir uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil na década de 90. Em 2024 completaram-se 20 anos do lançamento da primeira proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), elaborada pelo, então, Ministério da Integração Nacional (MI), que foi institucionalizada em 2007 por meio do Decreto Federal nº 6.047.

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

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

O decreto nº 9.810 estabelece que a PNDR se fundamenta na mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, tanto pública como privada, por meio da qual programas e investimentos da União e dos entes federativos estimulem e apoiem processos de desenvolvimento. O Colegiado da PNDR conta com mais de 15 órgãos, além da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Nacional de

Colonização e Reforma Agrária (Incra) como entidades permanentes, sendo coordenado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) (Brasil, 2024d).

Como o lançamento da PNDR ocorreu em 2003 pelo Ministério da Integração, mas a política só foi institucionalizada em 2007 pelo Decreto nº 6.047/2007 (Brasil, 2007), observa-se, com base em Coelho (2017, p. 1), que “o avanço retórico e normativo da questão regional não foi acompanhado por uma evolução dos meios concretos de intervenção neste domínio em termos de políticas públicas”. Inicialmente a PNDR teve dois objetivos principais: i) reduzir as desigualdades regionais e ii) ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando as diversidades locais. Ou seja, objetivou-se reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira (Resende *et al.*, 2015). Resende *et al.* (2015) ainda salientam que outros dois pontos foram muito importantes na proposta da PNDR: i) a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que permitiria à política contar com uma maior fonte de recursos capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas e ii) a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que tinha um papel crucial de coordenação e de articulação das políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos.

A PNDR adotou uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. Nesse sentido, foi um avanço em relação à visão tradicional, que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das macrorregiões Norte e Nordeste. Também avançou ao definir uma tipologia para compreender o problema das desigualdades, contudo não detalhou instrumentos de planejamento que pudessem conduzir a seus objetivos e às articulações necessárias ao seu alcance, ressaltando que seriam elaborados planos Macro e Mesorregionais de Desenvolvimento e criadas novas agências de desenvolvimento regional, que nunca se efetivaram.

A I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), realizada em 2012, definiu os princípios e as diretrizes para a reformulação da PNDR II. Vale ressaltar que o processo participativo da CNDR contou com duas etapas preparatórias: conferências estaduais e do Distrito Federal e cinco conferências macrorregionais.

A Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, ou PNDR II, foi resultado do entendimento de que a sua proposta original não conseguiu alcançar o *status* de política de Estado. Seria necessário construir um consenso político e federativo para lidar com a questão regional, como apontam Alves e Rocha Neto (2014). A PNDR II possui quatro objetivos principais: convergência de renda inter-regional; competitividade regional e geração de emprego e renda; agregação de valor e diversificação econômica e construção de uma rede de cidades policêntricas. A proposta reafirma a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), com colegiados estabelecidos nos três níveis da Federação e a viabilização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) para financiar ações de estímulo à estruturação produtiva das economias regionais (Coelho, 2017).

Com isso, a PNDR II definiu como espaços de prioridade a totalidade das áreas de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), assim como alguns espaços localizados no Sul e no Sudeste, desde

que estes sejam classificados como de média e de baixa renda. Também definiu que seria instituído por meio dos vários instrumentos de planejamento já existentes em diversas escalas, a partir de um Sistema de Governança Multiescalar, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, formado por: Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, Câmara Nacional de Integração de Políticas Territoriais, Agências e Conselhos Macrorregionais, Conselhos Estaduais e Instâncias Sub-Regionais. A definição dos papéis e da relação entre as escalas e seus instrumentos foram, novamente, superficiais, com baixa capacidade de formar, efetivamente, um sistema nacional e integrado.

Com relação ao financiamento do desenvolvimento regional, tido sempre como um grande desafio da política, é possível apontar diversos instrumentos dos entes federativos. No nível federal, os instrumentos da PNDR são os seguintes: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). Ainda estão em funcionamento o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), em que os recursos se originam da aplicação de parte dos impostos de renda das empresas e são destinados aos empreendimentos relevantes do desenvolvimento regional (Resende *et al.*, 2015).

A disponibilidade de recursos para as políticas regionais no Brasil não pode ser desprezada. É importante ressaltar, no entanto, que os instrumentos utilizados, como os fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais, foram criados antes da elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e possuem uma aderência praticamente nula a essa política. Em outras palavras, esses instrumentos são utilizados para atender interesses setoriais que buscam tirar proveito das vantagens oferecidas em termos de crédito e de benefícios fiscais. Eles não estão integrados a uma política de desenvolvimento regional efetiva e muito menos a um projeto nacional de desenvolvimento. É necessário, portanto, repensar esses instrumentos para que eles sejam verdadeiramente alinhados aos objetivos da PNDR e contribuam para o desenvolvimento equilibrado do país (Coelho, 2017). Um avanço importante deu-se na Reforma Tributária (EC. 132), que instituiu o FNDR, nos termos dos objetivos da PNDR, destinado aos Estados e ao Distrito Federal para apoiar estudos, projetos, obras de infraestrutura; fomento a atividades com potencial de geração de empregos e de renda e promoção de ações de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação.

Assim, ao lado da elevação dos recursos dos instrumentos tradicionais da política regional brasileira, é necessário acompanhar a instituição do FNDR, que deverá permitir financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas. Provavelmente, acordar a distribuição de tais recursos dentro do pacto federativo e em um cenário de restrição orçamentária será um desafio.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) não passou de uma proposta inviabilizada pela ausência de uma Reforma Tributária que redefinisse o pacto federativo brasileiro. A não constituição do FNDR foi considerada por muitos especialistas como o principal entrave para a execução da PNDR e para torná-la, efetivamente, uma política de Estado com abrangência por todo o território.

Outra questão relevante é a tipologia dos territórios, critério importante para a elegibilidade e a instituição de políticas de desenvolvimento regional. De acordo com Macedo e Porto (2018) é necessário estabelecer uma tipologia multiescalar, que leve em consideração diferentes recortes geográficos, como local, regional e nacional. Além disso, é fundamental criar uma diversidade maior de indicadores de desenvolvimento regional. Isso permitirá uma compreensão mais aprofundada das estruturas e das dinâmicas produtivas e inovadoras dos diferentes espaços territoriais no Brasil. É importante ressaltar que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) valoriza a escala local como base para a adoção de políticas concretas. Ela reconhece os atributos locais como elementos-chave da diversidade territorial e promotores do processo de desenvolvimento em cada região, embora a PNDR também reconheça que não existe uma escala única para as políticas de desenvolvimento regional (Macedo; Porto, 2018).

Ainda, para Macedo e Porto (2018), a pouca efetividade da PNDR na dinâmica regional brasileira ocorreu devido à ausência de articulação entre os três níveis de governo, à falta de coordenação entre os ministérios, à não assimilação da política pelos governos subnacionais e à ausência de um projeto nacional de desenvolvimento.

A PNDR III, segundo João Mendes da Rocha Neto, diretor do Departamento de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial, “apresentará um programa para cada um dos quatro objetivos principais. Neste momento apenas um dos quatro programas já está desenhado, o das Cidades Intermediadoras”.

Na próxima seção será apresentada e discutida a Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT).

POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

A elaboração da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT) teve início em 1999 e passou por um primeiro ciclo de estudos que se estendeu até 2008, no entanto a primeira tentativa de introduzir a PNOT em sua forma mais abrangente, iniciada em 2003, foi abandonada em 2009 e não recebeu continuidade. Salienta-se que já tivemos no país outras iniciativas de desenvolvimento territorial, a partir dos anos 2000: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat) (2003 a 2008) e o Programa Territórios da Cidadania (2008 a 2017)⁶. Tais experiências tiveram origem no debate sobre a abordagem territorial para o desenvolvimento rural, que ganhou força na metade da década dos 90, em questionamento a anos de estratégias para o desenvolvimento rural, que concentravam riquezas, aprofundavam as desigualdades e degradavam os recursos naturais. A emergência do enfoque territorial foi favorecida pela descentralização política e administrativa, com o surgimento de demandas por uma maior participação dos atores sociais na ação pública. Em 2003 esses debates se concretizam na formulação de uma política de desenvolvimento de territórios rurais a cargo do Ministério de Desenvolvimento Agrário. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável

⁶ “Caso se considere como data norteadora da adoção de políticas regionais no Brasil – de maneira explícita e coordenada dentro do governo federal – meados dos anos 1950, já se está trilhando no Brasil um percurso que se mantém ao longo de seis décadas. Não é pouco tempo para um país em que políticas públicas vão e vêm ao sabor de conjunturas econômicas e políticas” (Monteiro Neto *et al.*, 2017, p. 38).

dos Territórios Rurais (Pronat) teve uma rápida adoção nas diferentes regiões brasileiras, assim como uma sucinta apropriação da retórica territorial pelos atores locais e gestores públicos (Favareto, 2009). Em 2007 esse Programa serviu como base para desenhar o Programa dos Territórios da Cidadania, que pretendia responder à agenda social do governo nos territórios rurais mais pobres, promovendo uma melhor articulação de suas ações (Valencia *et al.*, 2018).

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

Esses obstáculos podem ter sido causados por diversos fatores, como mudanças políticas ou dificuldades na criação das diretrizes propostas pela PNOT. A falta de continuidade nesse processo pode representar um desafio para o ordenamento do território brasileiro e sua política nacional. A discussão em torno da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) é de suma importância para o debate acadêmico e para a busca por soluções para os conflitos territoriais não resolvidos no Brasil. É necessário destacar os entraves intragovernamentais que têm limitado a efetividade da PNOT até o momento. A falta de articulação entre os diversos órgãos governamentais envolvidos no estabelecimento dessa política tem dificultado sua operacionalização e prejudicado as resoluções dos conflitos territoriais existentes. Diante desse cenário, é importante resgatar as discussões em torno da PNOT, analisar sua trajetória até aqui e destacar as lições aprendidas ao longo do processo. Isso permitirá avaliar suas falhas e acertos, bem como identificar oportunidades para sua retomada pós-2022 (Alves, 2023).

É importante ressaltar, no entanto, que, até o momento, a PNOT ainda não foi efetivamente introduzida. Tanto as tentativas iniciais no início do século 21 quanto os recentes esforços de retomada são apenas fases de elaboração e de discussão da política nacional. A definição da PNOT é um desafio complexo, pois envolve diversas dimensões e aspectos do desenvolvimento territorial. Ademais, é crucial considerar a importância dessa política como instrumento para promover o crescimento econômico, a justiça social e o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, apesar das tentativas anteriores terem sido abandonadas ou esquecidas ao longo dos anos, espera-se que a retomada recente demonstre um comprometimento renovado com o ordenamento do território brasileiro. A instituição efetiva da PNOT pode trazer benefícios significativos para o país em termos de planejamento urbano e territorial adequado às necessidades presentes e futuras (Alves, 2023).

Para Alves (2023) os debates que a PNOT originou foram embrionários e os estudos e os documentos subsidiários produzidos, em 2006, foram subestimados. Esses debates e documentos oficiais produzidos no processo de sua elaboração (MI, 2003, 2005; MI/CDS-UnB, 2006), porém, ainda podem ser considerados referenciais para um amplo diagnóstico do ordenamento territorial no Brasil e para o lançamento de um novo olhar propositivo: 1) sobre o território nacional como um todo; 2) sobre diversas e dispersas políticas públicas e 3) sobre a legislação pertinente que continua desarticulada, sobreposta e/ou conflitante. O abandono da

PNOT, ou seja, de seu Projeto de Lei em 2009, é fato conhecido, entretanto “as razões para seu abandono são interpretadas de várias formas, sendo apontadas diversas limitações de âmbito teórico, metodológico, operacional e, sobretudo, de cunho político, que somadas culminaram em consecutivos entraves a uma PNOT para o Brasil” (Alves, 2023).

Isso levanta questões sobre a falta de comprometimento e de vontade política para instituir a PNOT, no governo do presidente em exercício, no período de 2019 a 2022. A ausência de discussão adequada com a sociedade também é preocupante, pois uma política nacional desse porte deveria ser amplamente debatida e contar com a participação dos diversos setores envolvidos. A paralisação do Projeto de Lei da PNOT sem retorno da Casa Civil demonstrou falta de interesse por parte do governo em avançar com essa agenda. O silêncio em relação ao assunto indica que o abandono da política nacional foi feito sem qualquer contestação ou oposição. Esses fatos revelaram uma postura de postergação e de descaso em relação à instituição da PNOT, o que representou um retrocesso no planejamento territorial do país.

É necessário um comprometimento real por parte das autoridades para superar esses obstáculos e finalmente colocar em prática uma política nacional tão importante para o desenvolvimento sustentável e equilibrado do território brasileiro. A PNOT tem sido postergada, enquanto outras prioridades vão se assomando, o que configura uma permanência pró-forma, segundo Alves (2023). A autora vai além, apontando que essa situação também alimenta e é alimentada por uma imprecisão nos termos “territorial” e “ordenamento territorial” nas várias políticas dos Ministérios, uma “nebulosa persistente e, ao que tudo indica, conveniente [...] uma política nacional dentre as inúmeras inertes do aparato legislativo brasileiro” (Alves, 2023). Apesar do acerto desta visão crítica, a permanência, mesmo como ideia, pode ser considerada importante para manter alguma memória de seu processo entre técnicos dos Ministérios.

É o que acontece no começo de 2020, quando a perspectiva de uma PNOT reaparece na agenda oficial, e dali até o final do ano com certa frequência, porém com um novo propósito, desta vez também por iniciativa dos técnicos envolvidos, visando a evitar erros do passado, resguardar o máximo possível da Amazônia Legal e fomentar a governança. A ideia emerge na forma de um Plano de Ordenamento Territorial, posteriormente um agregador de planos pontuais, tal como a Margem Transamazônica, portanto distinta das tentativas anteriores e bastante reduzida, sobretudo se comparada à iniciativa pioneira de 2003 (Alves, 2023).

Essa análise mostra que, apesar das tentativas de retomada da PNOT nos últimos anos, essas iniciativas foram frustradas e não conseguiram prosperar. Mesmo com uma abordagem mais dialogável e exequível, a falta de colaboradores e apoiadores limitou o avanço da proposta. A tentativa anterior focou na redução dos danos causados pelo asfaltamento das BR-319 e 163 na Amazônia Legal. Houve avanços significativos na articulação e na governança do projeto nesse contexto específico, no entanto, mesmo com essa delimitação temática, a proposta não conseguiu progredir. Isso revela que reduzir a abrangência da PNOT, em planos pontuais, para torná-la viável não foi eficaz (Alves, 2023).

Até a iniciativa de criação do Grupo Interministerial em 2024, a PNOT havia sido parcamente desenvolvida, dificultando uma análise de quais elementos limitam sua atuação. O decreto de 14 de fevereiro de 2024 instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento, que é responsável pelo assessoramento técnico e coordenação interministerial no Ministério da Integração e Desenvolvimento

Regional. De acordo com o diretor de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial do MIDR, João Mendes da Rocha Neto, existem muitos estudos produzidos até 2008 que precisam ser atualizados. Isso inclui estudos sobre infraestrutura de transporte e energia, terras indígenas, áreas de conservação, povos e comunidades quilombolas. A intenção é trabalhar em elementos importantes para dialogar com a sociedade civil, como recursos hídricos, terras agrícolas para os povos tradicionais e preservação cultural (Brasil, 2024b).

Segundo Mendes, cerca de 60% a 70% dos estudos já estão concluídos. Há tempo suficiente para realizar consultas à sociedade civil, governos estaduais e municipais e acadêmicos nos próximos dois anos antes da apresentação final ao presidente Lula. Essa iniciativa mostra um esforço renovado para avançar na adoção da PNOT no Brasil. O trabalho colaborativo entre diferentes órgãos governamentais e consultas à sociedade podem ser fundamentais para superar os desafios enfrentados anteriormente na retomada dessa política nacional importante (Brasil, 2024b).

De acordo com entrevista de João Mendes da Rocha Neto, a ação a ser realizada ainda em 2024 é o Plano de Ordenamento do Território que será efetuado no Rio Grande do Sul, tendo em torno de 12 meses de duração. Esta foi uma demanda do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em razão do desastre climático.

OLHAR ATENTO SOBRE A PNDR E A PNOT

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

Ao longo dos anos, a PNDR avançou em alguns temas. Houve medidas como incentivos fiscais para atrair investimentos para regiões menos desenvolvidas e programas de capacitação profissional, o que contribuiu para o crescimento econômico em determinadas regiões. Em 2018, em resposta a críticas do Tribunal de Contas da União (TCU), foram criados três grupos de trabalho no Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), apontados anteriormente, para avaliar a instituição da política, de forma geral, e as questões afetas ao financiamento e aplicação de recursos (Monteiro Neto; Pêgo Filho, 2019). Embora neste processo, em associação com os debates realizados ao longo daquela década, tenha havido mudanças no decreto de instituição da PNDR, em 2022, a política encontrava-se na lista de “alto risco” do TCU (Brasil, 2022). O órgão avaliou a persistência das desigualdades regionais e a baixa eficiência resultante do desenho da PNDR, ao apontar, entre outros elementos, que 80% dos recursos destinados a Estados e municípios eram apropriados por estes com alto nível de desenvolvimento socioeconômico.

Estes processos mostram as dificuldades em criar políticas regionalmente explícitas, em especial de caráter anticíclico, como a PNDR, mas também expõem as sucessivas tentativas e correções de rota, mesmo em conjunturas pouco propícias para o avanço, como o período entre 2019 e 2022. Ademais, é justamente a instabilidade política e econômica, que começa em 2016 e se agudiza em 2019, que é vista por Rocha Neto (2024) como a principal razão para as avaliações do TCU; o autor ainda incorpora em sua análise as recomendações do órgão

controlador para pensar a nova fase da política: um necessário ajuste entre as estratégias de desenvolvimento, os recursos e os prazos, um planejamento articulado das fontes de financiamento e, por fim, a estruturação de um sistema de monitoramento e avaliação.

A PNOT, por sua vez, tem uma história ainda mais incerta em sua busca de ordenar o território nacional por meio do planejamento territorial, permanecendo como ideia, mas sem nenhum avanço na elaboração e instituição. Assim como na PNDR, também existem perspectivas importantes na PNOT, dado seu objetivo principal de assegurar um uso sustentável do espaço geográfico, garantindo uma boa relação entre natureza e sociedade, com justiça, em diversas escalas. A criação de instrumentos legais que regulamentam o ordenamento territorial tem proporcionado uma melhor gestão dos recursos naturais e apontado para algum ganho de eficiência no planejamento urbano, contudo o privilégio para as escalas locais e para o nível municipal é uma barreira importante, bem como a falta de articulação setorial e entre níveis, temas que precisam ser tratados em seu novo debate. Assim, uma importante similaridade entre essas políticas e seu avanço são suas preocupações com as questões regionais e com a abordagem territorial. Ambas visam a promover um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, levando em consideração as particularidades de cada região do país.

Os desafios vão além: a escassez de recursos financeiros, a falta de integração entre diferentes setores governamentais e a burocracia são alguns dos obstáculos que precisam ser superados para que essas políticas possam ser estabelecidas e atinjam seu pleno potencial.

Outros limites e condicionantes devem ser considerados para a qualificação do processo de criação de políticas públicas (Deponti, 2021), tais como:

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

DESAFIOS E POSSIBILIDADES FUTURAS

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

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

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

Além disso, há outras abordagens que podem fornecer contribuições importantes para um novo projeto territorial de desenvolvimento. A noção de *economia fundamental* é uma proposta recente de modelos de inovação social com base nas especificidades dos territórios (ativos e recursos territoriais) que promovam a inovação e o desenvolvimento territorial (Coenen; Morgan, 2020). Tal proposta, diferente dos modelos convencionais focados primordialmente nas tecnologias de ponta da economia do conhecimento, centra-se nos setores essenciais para a sociedade em geral, como saúde, educação, serviços dirigidos aos idosos, agroalimentar ou energia. Esta economia está direcionada ao consumo social (coletivo) de bens e serviços essenciais mediante políticas públicas que sejam inclusivas e sustentáveis (Tartaruga; Sperotto, 2023). Uma das principais vantagens desta perspectiva é sua pertinência para regiões deprimidas ou de baixo desenvolvimento socioeconômico (Henderson; Morgan; Delbridge, 2024). Outro aspecto relevante da proposta é o seu pressuposto na participação da cidadania na construção das políticas, pois os setores considerados são próximos espacial e cognitivamente ao cotidiano e às experiências das cidadãs e cidadãos. Por essa razão, poder aplicar a *governança experimental* neste contexto, que é exatamente um tipo de governança que pressupõe a participação direta de pessoas comuns na criação, discussão e, portanto, experimentação de soluções eficientes e inovadoras para o respectivo território (Morgan, 2018).

Em termos de agenda de pesquisa destaca-se, tanto para o Brasil como para a América Latina os seguintes questionamentos: (i) como enfrentar o desmonte das políticas de desenvolvimento regional/territorial e a redução de recursos diante da necessidade de construção e fortalecimento de atores coletivos territoriais? (ii) como fortalecer as capacidades de empoderamento dos atores territoriais para que tenham melhores condições de incidir sobre os processos de gestão em seus territórios, tornando-se protagonistas?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que há carência de coordenação na execução das políticas regionais, resultando em ações fragmentadas e pouco efetivas. Um aspecto que merece atenção é a falta de integração entre os diferentes órgãos governamentais responsáveis pela instituição da PNDR e o fortalecimento dos mecanismos de participação social para garantir uma maior legitimidade nas decisões tomadas.

Outro ponto relevante diz respeito à PNOT, cujo objetivo principal é orientar o ordenamento territorial visando ao uso sustentável dos recursos naturais e à melhoria da qualidade de vida das pessoas. Embora tenham sido realizados avanços nessa área nos últimos anos, ainda existem desafios significativos que precisam ser superados. Um problema na PNOT é avançar para um planejamento mais amplo e coeso de todo o território em suas várias escalas, identificando lacunas de planejamento e limitações dos instrumentos existentes. Observa-se um processo inadequado de ocupação do solo, resultando em problemas como falta de infraestrutura, congestionamento urbano e degradação ambiental. É necessário fortalecer a capacidade institucional e investir em recursos humanos qualificados para garantir o cumprimento das metas estabelecidas.

Olhar criticamente para a PNDR e a PNOT é essencial para identificar suas limitações e buscar maneiras de melhorá-las. Para isso, é necessário promover uma maior integração entre os órgãos governamentais responsáveis pela execução das políticas regionais e setoriais, fortalecer mecanismos de participação social e garantir a construção de um sistema de planejamento territorial que possa conduzir a práticas mais sustentáveis e justas. Por meio de um olhar crítico, pode-se construir políticas mais eficientes e inclusivas que contribuam verdadeiramente para o desenvolvimento regional do Brasil.

REFERÊNCIAS

ABLAS, Luiz. O “Estudo dos Eixos” como instrumento de planejamento regional. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos (org.). *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional*. São Paulo: Unesp: Anpur, 2003. p. 171-186.

ALVES, Cintia de Souza. Resgatando a Política Nacional de Ordenamento Territorial. Iniciativas no período de 2015 a 2021. *Confins [on-line]*, n. 58, 2023. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.50386> Acesso em: 10 jun. 2024.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

⁷ Ver contribuição para o debate deste tema, em Dallabrida *et al.* (2022).

BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.) *As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994.

BRASIL. *Lei Complementar no 125, de 3 de janeiro de 2007*. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória no 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/03/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-e-atualizada-com-participacao-social>. Acesso em: 10 jun. 2024a.

BRASIL. *Política Nacional de Ordenamento do Território*. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/politica/457/politica-nacional-de-ordenamento-territorial>. Acesso em: 10 jun. 2024c.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. *Governo Federal promulga Política Nacional para fortalecer desenvolvimento regional e reduzir desigualdades no país*. 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/governo-federal-promulga-decreto-para-fortalecer-desenvolvimento-regional-e-reduzir-desigualdades-no-pais>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/politica-de-ordenamento-territorial-avanca-com-criacao-de-grupo-de-trabalho>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Lista de alto risco da Administração Pública Federal*. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/index.html>. Acesso em: 19 de agosto de 2024.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. A PNDR e a nova fronteira do Desenvolvimento Regional Brasileiro. *IPEA Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 17, 2017.

COENEN, Lars; MORGAN, Kevin. Evolving geographies of innovation: existing paradigms, critiques and possible alternatives. *Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography*, v. 74, n. 1, p. 13-24, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00291951.2019.1692065>. Acesso em: 10 jun. 2024.

COSTA, Marco Aurélio. Ditos e não ditos sobre o território na Constituição Federal. In: CARDOSO JR, José Celso (org.). *A constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2018.

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L.; COVAS, A. M. A.; COVAS, M. M. C. M.; COSTAMAGNA, P.; MENEZES, E. C. O. Estado e Sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 24, n. e202219pt, p. 1-25, Ed. Esp., 2022.

DEPONTI, Cidonea Machado. Palestra: Enfoques y prácticas de las políticas de desarrollo rural. In: CONGRESO INTERNACIONAL PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO RURAL REGIONAL CUARTA TRANSFORMACIÓN EN EL CAMPO MEXICANO? EXPERIENCIAS REGIONALES Y APORTACIONES LATINOAMERICANAS, 6., 2021, Chapingo, México, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=g92AhOD6tk0> Acesso em: 10 jun. 2024.

FAVARETO, Arilson. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. *Documento de Trabajo n° 26*. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. 2009. Disponível em: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366377844N26_2009_Favareto_catastropoliticadesenvolvimentoterritorialBrasil_PORT.pdf. Acesso em: 19 ago. 2024.

HENDERSON, Dylan; MORGAN, Kevin; DELBRIDGE, Rick. Mundane innovation in the periphery: the foundational economy in a less developed region. *Regional Studies*, n. 246, p. 1-12, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2320769>. Acesso em: 10 jun. 2024.

MACEDO, Fernando Cezar de; PORTO, Leonardo Rodrigues. Proposta de atualização das tipologias da PNDR: nota metodológica e mapas de referência. *Texto para Discussão (TD) 2414: proposta de atualização das tipologias da PNDR: nota metodológica e mapas de referência*. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8703> Acesso em: 10 jun. 2024.

MENDES, Constantino Cronemberger; MATTEO, Miguel. Formação e evolução do planejamento regional no Brasil. In: CRUZ, Bruno de Oliveira et al. *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. p. 261-280.

MONTEIRO NETO, Aristides; PÊGO FILHO, Bolívar. *A proposta de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): memória de um grupo de trabalho*. 2019. Repositório do Conhecimento do IPEA. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9658/1/BRUA21_Ensaio2.pdf. Acesso em: 19 ago. 2024.

MORGAN, Kevin. *Experimental governance and territorial development*. Paris: OECD, 2018. Disponível em: [https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Morgan\(2018\)ExperimentalGovernanceAndTerritorialDevelopment_OECD_FINAL.pdf](https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Morgan(2018)ExperimentalGovernanceAndTerritorialDevelopment_OECD_FINAL.pdf). Acesso em: 10 jun. 2024.

PIQUET, Rosélia P. da Silva; RIBEIRO, Ana Clara T. Tempos, idéias e lugares. O ensino do planejamento urbano e regional no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 10, v. 1, p. 49-59, 2008. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/191>. Acesso em: 10 jun. 2024.

RESENDE, Fernando. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Convênio Cepal/Ipea. Rio de Janeiro: Cepal, 2009. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/28157-planejamento-brasil-auge-declinio-caminhos-reconstrucao>. Acesso em: 19 ago. 2024.

RESENDE, Guilherme Mendes; MOREIRA, Paula Gomes; ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da. *Brasil: dez anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4866>. Acesso em: 6 maio 2024.

ROCHA NETO, Joao Mendes da. Por uma agenda inovadora de governança e gestão: novos olhares para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 20, n. 2, p. 375-401, 2024. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/7321>. Acesso em: 20 ago. 2024.

TARTARUGA, Iván G. Peyré; SPEROTTO, Fernanda Q. Inovação como base para o planejamento democrático e vice-versa: o contributo da governança experimental para o desenvolvimento territorial. *Plataforma Barómetro Social*. Porto, Portugal: Instituto de Sociologia da Universidade do Porto, 2023. Disponível em: <https://www.barometro.com.pt/2023/08/08/inovacao-como-base-para-o-planeamento-democratico-e-vice-versa-o-contributo-da-governanca-experimental-para-o-desenvolvimento-territorial/>. Acesso em: 10 jun. 2024.

VALENCIA PERAFÁN, M. E.; BALESTRO, M.; SAYAGO, D.; SABOURIN, E. Difusión regional de políticas públicas de desarrollo territorial rural. *Mundos Plurales – Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, v. 5, n. 2, p. 51-72, 2018. DOI: 10.17141/mundosplurales.2.2018.3374. Disponível em: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/3374>. Acesso em: 21 ago. 2024.

Autor correspondente

Cidonea Machado Deponti

Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc

Av. Independência, 2.293 – Universitário, Santa Cruz do Sul/RS, Brasil. CEP 96815-900

cidonea@yahoo.com.br

Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.

