

Adelcio Machado dos Santos

DESENVOLVIMENTO
REGIONAL:
**PLANEJAMENTO,
POLÍTICAS PÚBLICAS
E CONTROLE**



2026

Adelcio Machado dos Santos

DESENVOLVIMENTO REGIONAL: PLANEJAMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE

1ª EDIÇÃO



SÃO LUÍS - 2026



EDITORA NOVUS

SÃO LUÍS - MA - 2026



WWW.EDITORANOVUS.COM.BR



EDITORANOVUS@GMAIL.COM

Diagramação e Edição

Eduardo Mendonça Pinheiro

Edição de Arte

Romilson Carneiro Rodrigues

Conteudista

Adelcio Machado dos Santos © 2026

Normalização

José Marcelino Nascimento Veiga Júnior



© 2026 Copyright – Direitos reservados. A Editora Novus é detentora dos direitos autorais relativos à edição, diagramação e ao projeto gráfico da presente obra. Os autores permanecem titulares dos direitos autorais de seus respectivos textos. Esta publicação está licenciada sob a Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0), permitindo a reprodução, o download e o compartilhamento total ou parcial do conteúdo, desde que a fonte seja devidamente citada, com atribuição obrigatória de autoria, e que a obra seja disponibilizada exclusivamente em Acesso Aberto (Open Access). Não é permitida qualquer forma de alteração, adaptação ou modificação do conteúdo, bem como sua disponibilização em plataformas de acesso restrito ou com finalidade comercial.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S237d

Santos, Adelcio Machado dos

Desenvolvimento regional: planejamento, políticas públicas e controle. /
Adelcio Machado dos Santos. – São Luís: Editora Novus, 2026.

83 f.: il. color.

Publicação digital (e-book) no formato PDF

ISBN: 978-65-84364-04-2

DOI: 10.29327/5755062

1. Desenvolvimento regional. 2. Planejamento público. 3. Políticas públicas.
4. Governança. 5. Controle. I. Título.

CDU: 332.14:351

Elaborado por José Marcelino Nascimento Veiga Júnior – CRB 13/320

CONSELHO EDITORIAL

Dr^a Anali Linhares Lima
M.Sc. Alan Jefferson Lima de Moraes
Dr. André Leonardo Demaison Medeiros Maia
Dr^a Anna Christina Sanazario de Oliveira
Dr^a Aurea Maria Barbosa de Sousa
Dr^a Camila Pinheiro Nobre
Dr. Claudio Alves Benassi
Dr. Cleiseano Emanuel da Silva Paniagua
Dr^a Claudiene Diniz da Silva
Dr. Diogo Guagliardo Neves
M.Sc. Eduardo Oliveira Pereira
Dr^a Elba Pereira Chaves
Dr. Elmo de Sena Ferreira Junior
M.Sc. Érica Mendonça Pinheiro
Dr. Fabio Antonio da Silva Arruda
M.Sc. Fernanda Tabita Barroso Zeidan
Dr. George Alberto da Silva Dias
Dr^a Gerbeli de Mattos Salgado Mochel
Dr^a Giselle Cutrim de Oliveira Santos
Dr^a Herlane de Olinda Vieira Barros
Dr^a Ivete Furtado Ribeiro Caldas
M.Sc. José Carlos Durans Pinheiro
M.Sc. Josiney Farias de Araújo

M.Sc. Julianno Pizzano Ayoub
Dr. Leonardo França da Silva
M.Sc. Lucianna Serfaty de Holanda
Dr^a Luciara Bilhalva Corrêa
Dr^a Luana Martins Cantanhede
Dr^a Maria Raimunda Chagas Silva
Dr^a Marina Bezerra Figueiredo
M.Sc. Mayanne Camara Serra
Dr^a Michela Costa Batista
Dr. Moisés dos Santos Rocha
Dr^a Priscila Xavier de Araújo
M.Sc. Ramaiany Carneiro Mesquita
Dr^a Rita de Cássia Silva de Oliveira
M.Sc. Rosany Maria Cunha Aranha
Dr. Saulo José Figueiredo Mendes
Dr^a Samantha Ariadne Alves de Freitas
Dr^a Sandra Imaculada Moreira Neto
M.Sc. Shirley Ribeiro Carvalho
Dr^a Sinara de Fátima Freire dos Santos
M.Sc. Tatiana Mendes Bacellar
Dr^a Thais Roseli Corrêa
Dr^a Thalita Karolline de Queiroz Pereira
M.Sc. Victor Crespo de Oliveira
Dr. Wellinton de Assunção
Dr. William de Jesus Ericeira Mochel Filho

Acesse www.editoranovus.com.br/corpo-editorial-2/ para conhecer os membros do Corpo Editorial

Parecer editorial e avaliação por pares

Os trabalhos que integram esta obra foram submetidos à apreciação do Conselho Editorial da Editora Novus e avaliados por pareceristas externos, por meio do sistema de revisão por pares (peer review), tendo sido considerados aptos para publicação.

Nota editorial: Trata-se de uma produção de caráter independente, na qual os direitos autorais permanecem sob a titularidade de seus respectivos autores. Eventualmente, alguns textos podem apresentar desdobramentos de pesquisas, comunicações ou trabalhos acadêmicos previamente apresentados ou defendidos, cabendo aos autores a observância rigorosa das boas práticas acadêmicas, especialmente no que se refere à prevenção do autoplágio. O conteúdo das obras é de responsabilidade exclusiva dos autores, não refletindo, necessariamente, o posicionamento da Editora Novus, dos organizadores, dos revisores ou dos membros do Conselho Editorial.

Livro dedicado a
Tiago Zilli e sua equipe

“O desenvolvimento regional não pode ser concebido como um simples desdobramento do crescimento econômico; ele implica uma transformação estrutural e social capaz de elevar a qualidade de vida das populações locais”
(FURTADO, 1974, p. 65).

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

AUTOR



O Prof. Dr. Adelcio Machado dos Santos é economista (CORECON/SC 3840) e sociólogo (MT/SC 222).

Doutor e Pós-Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Mestre em Relações Internacionais. Bacharel em Ciências Econômicas e Sociologia.

Labora nas seguintes linhas de pesquisa: Economia Política Internacional, Sociologia do Desenvolvimento, Gestão Urbana, Filosofia da Psicanálise, Gestão de Saúde Coletiva e Desenvolvimento Rural.

Ex: Reitor, coordenador de curso, vogal da Comissão Própria de Avaliação (CPA), Núcleos Docentes Estruturante (NDE) e colegiado de curso.

Integrou os Conselhos Estaduais de Educação, Cultura e Desportos em Santa Catarina.

Militou no “staff” da Assembleia Constituinte de Santa Catarina, Assembleia Legislativa de Santa Catarina, Tribunal de Contas de Santa Catarina, Secretaria de Estado da Educação e Secretaria de Estado da Fazenda.

Avaliador científico de projetos, eventos, editoras e periódicos.

Consultor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP) e Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC).

Vogal das seguintes instituições: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração (ANPAD), Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Estudos de Lazer (ANPEL), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo (ANPTUR), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPEd), Associação Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ANCIB), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Música (ANPPOM) e Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Artes Cênicas. (ABRACE), Associação Keynesiana Brasileira (AKB).

Registrado nas seguintes organizações de controle corporativo/SC: CORECON, CREA, CRA, CRQ, CONRERP, OAB, CRBio, MT.

Por final, deu a lume a 94 livros, 165 capítulos de livros e 439 artigos científicos.

RESUMO

Este estudo analisa o desenvolvimento regional sob as perspectivas do planejamento, das políticas públicas e do controle, buscando compreender como esses elementos interagem na promoção de um crescimento equilibrado e sustentável. Fundamentado em referenciais clássicos e contemporâneos, o trabalho discute o conceito de desenvolvimento regional e suas teorias explicativas, como as dos polos de crescimento, base exportadora, causação circular cumulativa e vantagens comparativas e competitivas. Analisa-se também o papel do Estado, destacando a importância da intervenção estatal, da descentralização administrativa e do planejamento territorial como instrumentos de redução das desigualdades regionais. A trajetória histórica das políticas regionais no Brasil é examinada desde o período desenvolvimentista e da ditadura militar até o contexto pós-Constituição de 1988, considerando os efeitos da globalização e das novas dinâmicas territoriais. Por fim, aborda-se o controle e a governança na gestão pública como pilares essenciais da accountability e da transparência, fundamentais para a eficácia das políticas públicas regionais. Conclui-se que o desenvolvimento regional sustentável requer a integração entre planejamento estratégico, políticas públicas consistentes e mecanismos de controle eficientes, sustentados por uma governança participativa e democrática. O estudo contribui para o debate acadêmico e político sobre a necessidade de fortalecer a coordenação institucional e o controle social como instrumentos indispensáveis para a consolidação de um modelo de desenvolvimento mais justo, equilibrado e territorialmente inclusivo no Brasil.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; planejamento público; políticas públicas; governança; controle.

ABSTRACT

This study analyzes regional development from the perspectives of planning, public policies, and control, aiming to understand how these elements interact to promote balanced and sustainable growth. Based on classical and contemporary theoretical frameworks, it discusses the concept of regional development and its explanatory theories, such as growth poles, export base, cumulative causation, and comparative and competitive advantages. It also examines the role of the State, emphasizing the importance of state intervention, administrative decentralization, and territorial planning as tools to reduce regional inequalities. The historical trajectory of regional policies in Brazil is explored from the developmentalist and military dictatorship periods to the post-1988 Constitution context, considering the effects of globalization and new territorial dynamics. Finally, it addresses control and governance in public management as essential pillars of accountability and transparency, fundamental for the effectiveness of regional public policies. The study concludes that sustainable regional development requires integration between strategic planning, consistent public policies, and efficient control mechanisms, supported by participatory and democratic governance. It contributes to the academic and political debate by reinforcing the need to strengthen institutional coordination and social control as essential instruments for consolidating a fairer, more balanced, and territorially inclusive development model in Brazil.

Keywords: regional development; public planning; public policies; governance; control.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

BM – Banco Mundial

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ONU – Organização das Nações Unidas

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
-----------------	----

CAPÍTULO 1	17
------------------	----

REFERENCIAL TEÓRICO	17
---------------------------	----

1.1 CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	18
---	----

1.1.1 Desenvolvimento econômico e social	21
--	----

1.1.2 Perspectivas históricas e teóricas.....	24
---	----

1.2 TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	28
---	----

1.2.1 Teoria dos polos de crescimento	29
---	----

1.2.2 Teoria da base exportadora	32
--	----

1.2.3 Teoria da causação circular cumulativa.....	35
---	----

1.2.4 Teoria das vantagens comparativas e competitivas.....	39
---	----

1.3 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	41
---	----

1.3.1 Intervenção estatal e desigualdades regionais.....	44
--	----

1.3.2 O debate entre centralização e descentralização	47
---	----

1.4 PLANEJAMENTO TERRITORIAL E ORDENAMENTO DO ESPAÇO.....	49
---	----

1.4.1 Planejamento urbano e regional.....	51
---	----

1.4.2 Instrumentos de planejamento territorial.....	53
---	----

CAPÍTULO 2.....	55
-----------------	----

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	55
--	----

2.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS E PRÁTICAS	57
--	----

2.2.1 Período desenvolvimentista e ditadura militar.....	60
--	----

2.2.2 Constituição de 1988 e descentralização.....	61
--	----

2.2.3 Globalização e novas dinâmicas territoriais	62
---	----

CAPÍTULO 3.....	64
-----------------	----

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL	64
---	----

3.1 CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	65
---	----

3.2 PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	67
--	----

3.2.1 Políticas industriais e tecnológicas	68
--	----

3.2.2 Políticas de infraestrutura e logística	69
---	----

3.2.3 Políticas sociais e de inclusão produtiva.....	70
--	----

CAPÍTULO 4	71
-------------------------	-----------

CONTROLE E GOVERNANÇA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	71
--	-----------

4.1 CONCEITO DE CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA.....	73
---	----

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
----------------------------------	-----------

REFERÊNCIAS	78
--------------------------	-----------

INTRODUÇÃO



O desenvolvimento regional constitui-se em um dos grandes desafios contemporâneos, sobretudo em países marcados por intensas desigualdades territoriais como o Brasil. Ao longo da história, o crescimento econômico não se distribuiu de maneira uniforme entre as regiões, o que gerou disparidades em termos de infraestrutura, oportunidades de trabalho, acesso a serviços públicos e qualidade de vida. Nessas condições, torna-se imprescindível compreender como o planejamento estratégico, as políticas públicas e os mecanismos de controle podem contribuir para a redução dessas assimetrias, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado, justo e sustentável.

O conceito de desenvolvimento regional extrapola a mera expansão econômica, pois envolve dimensões sociais, culturais, políticas e ambientais que interagem no território. Assim, pensar o desenvolvimento implica considerar tanto os fatores estruturais que condicionam o progresso das regiões quanto as políticas de intervenção do Estado, que se manifestam por meio de planos, programas e instrumentos de ordenamento territorial. Essas iniciativas são mediadas por estruturas de governança e mecanismos de controle, cujo papel é garantir a eficiência, a legalidade e a transparência na gestão dos recursos públicos.

No Brasil, a preocupação com o desenvolvimento regional remonta à década de 1950, quando o Estado assumiu uma postura centralizadora no processo de planejamento econômico, com destaque para a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Desde então, diversas políticas e planos foram concebidos para enfrentar os desequilíbrios regionais, mas seus resultados foram limitados, seja pela descontinuidade administrativa, seja pelas dificuldades estruturais relacionadas à dependência econômica e à fragilidade institucional em algumas áreas do país.

Com a Constituição Federal de 1988, novas possibilidades de descentralização se abriram, ampliando a autonomia dos entes federativos e fortalecendo a participação social. No entanto, a persistência das desigualdades evidencia que os desafios permanecem. Atualmente, observa-se que as transformações globais — como a intensificação da globalização, a revolução digital e a transição energética — trazem novas dinâmicas territoriais que exigem repensar os modelos tradicionais de desenvolvimento. Nesse contexto, torna-se fundamental analisar como o planejamento e as políticas públicas podem ser estruturados para atender às demandas regionais, considerando-se ainda os instrumentos de controle como garantidores da boa governança.

Diante disso, este trabalho parte da premissa de que o desenvolvimento regional só pode ser efetivamente alcançado por meio da integração entre planejamento estratégico, formulação de políticas públicas consistentes e mecanismos de controle e governança capazes de assegurar a transparência e a efetividade das ações implementadas. A reflexão proposta busca, portanto, compreender as inter-relações entre esses três eixos, evidenciando suas potencialidades e limites na promoção de um desenvolvimento regional sustentável.

O problema de pesquisa que norteia a presente monografia pode ser assim formulado: de que maneira o planejamento, as políticas públicas e os mecanismos de controle podem contribuir para a promoção do desenvolvimento regional no Brasil, considerando suas especificidades históricas, institucionais e territoriais? A resposta a esse questionamento exige uma análise multidimen-

sional, que considere tanto o acúmulo teórico sobre o tema quanto as práticas institucionais observadas no cenário nacional.

O objetivo geral do estudo consiste em analisar a relação entre planejamento, políticas públicas e controle no processo de desenvolvimento regional brasileiro, destacando seus principais desafios e perspectivas. Para alcançar esse objetivo, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- Compreender os fundamentos teóricos do desenvolvimento regional, identificando as principais correntes de pensamento que orientam essa temática;
- Examinar o papel do planejamento estratégico e dos instrumentos de ordenamento territorial como ferramentas de desenvolvimento;
- Discutir as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional no Brasil, analisando sua trajetória histórica e seus impactos;
- Avaliar os mecanismos de controle e governança, com ênfase no papel do controle interno, externo e social;
- Identificar os desafios contemporâneos e as perspectivas futuras para a promoção de um desenvolvimento regional sustentável.

A justificativa desta pesquisa repousa em três dimensões principais: acadêmica, social e prática. No campo acadêmico, o estudo contribui para o aprofundamento da reflexão sobre o desenvolvimento regional, articulando-o a três pilares — planejamento, políticas públicas e controle — que nem sempre são analisados de forma integrada. Do ponto de vista social, a relevância decorre da necessidade urgente de reduzir as desigualdades territoriais no Brasil, promovendo melhores condições de vida para populações historicamente marginalizadas em regiões periféricas. Já em termos práticos, a pesquisa oferece subsídios para gestores públicos, planejadores e órgãos de controle no sentido de aperfeiçoar a formulação e a implementação de estratégias voltadas ao desenvolvimento equilibrado do território nacional.

A metodologia adotada para a construção deste trabalho é a revisão bibliográfica, com caráter qualitativo e exploratório. Foram consultadas obras clássicas da literatura sobre desenvolvimento regional, autores contemporâneos que discutem o papel do planejamento e das políticas públicas, além de estudos recentes sobre governança e controle no setor público. Adicionalmente, recorre-se à análise documental de políticas, planos e legislações relacionadas ao tema, bem como a estudos de caso que ilustram experiências concretas no Brasil. O recorte temporal concentra-se no período pós-Constituição de 1988, por se tratar de um marco institucional de descentralização e ampliação da participação social, mas também são considerados antecedentes históricos que ajudam a contextualizar as transformações ocorridas.

No tocante à estrutura, a monografia organiza-se em oito capítulos. O capítulo 1 corresponde à presente introdução, que estabelece as bases do estudo. O capítulo 2 apresenta a fundamentação teórica, abordando os conceitos, teorias e dimensões do desenvolvimento regional, bem como o papel do Estado e da sustentabilidade nesse processo. O capítulo 3 discute o planejamento estratégico para o desenvolvimento regional, analisando práticas nacionais e internacionais, além de destacar os desafios da realidade federativa brasileira. No capítulo 4, são examinadas as políticas públicas de desenvolvimento regional, sua formulação,

implementação e avaliação. O capítulo 5 trata do controle e da governança, destacando os mecanismos institucionais e sociais que asseguram a efetividade das ações públicas. Por fim, o capítulo 8 apresenta as considerações finais, sintetizando os principais resultados, limitações e contribuições do estudo.

A relevância da presente investigação ganha destaque no cenário atual, em que as desigualdades regionais permanecem como um dos maiores entraves ao desenvolvimento do país. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a concentração econômica em determinadas regiões convive com bolsões de pobreza e precariedade em outras, o que reforça a necessidade de políticas públicas mais eficazes e integradas. Além disso, a complexidade do federalismo brasileiro, marcada pela coexistência de União, estados e municípios com diferentes níveis de capacidade administrativa e fiscal, torna o planejamento regional um desafio ainda maior. Nesse sentido, o controle e a governança desempenham papel central para assegurar que os recursos investidos sejam aplicados de maneira eficiente, evitando desperdícios e promovendo resultados concretos.

Outro aspecto importante diz respeito à necessidade de alinhar o desenvolvimento regional às pautas globais de sustentabilidade, inovação e inclusão social.

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), representa uma referência internacional para orientar políticas públicas voltadas à redução das desigualdades e à promoção de sociedades mais justas e sustentáveis. Assim, ao articular planejamento, políticas públicas e controle, este estudo busca também dialogar com esses marcos internacionais, destacando como eles podem inspirar a construção de estratégias regionais no Brasil.

Em epítome, cumpre ressaltar que esta pesquisa não pretende esgotar a complexidade do tema, mas oferecer uma contribuição consistente para o debate acadêmico e prático em torno do desenvolvimento regional. A proposta é construir um olhar crítico e integrado que permita compreender não apenas as fragilidades do modelo brasileiro, mas também as oportunidades de avanço.

Por final, ao longo do trabalho, busca-se evidenciar que o desenvolvimento regional não pode ser encarado como uma tarefa isolada de governos ou instituições, mas como um processo coletivo que envolve Estado, sociedade civil, setor privado e órgãos de controle em uma rede de cooperação voltada para a construção de um país mais equilibrado e inclusivo.

REFERENCIAL TEÓRICO



Este capítulo apresenta a base conceitual e teórica que sustenta a análise proposta nesta monografia. O objetivo é oferecer um panorama abrangente sobre o desenvolvimento regional, abordando suas principais teorias, dimensões e instrumentos de aplicação, bem como as inter-relações entre planejamento, políticas públicas e mecanismos de controle. Ao reunir diferentes perspectivas teóricas e históricas, busca-se construir um arcabouço que permita compreender as dinâmicas do desenvolvimento no território brasileiro.

Inicialmente, o capítulo discute o conceito de desenvolvimento regional, destacando suas dimensões econômica, social, ambiental e política, e evidenciando as diferenças entre crescimento e desenvolvimento. Em seguida, são apresentadas as principais teorias que explicam o desenvolvimento regional, como a Teoria dos Polos de Crescimento, a Teoria da Base Exportadora, a Teoria da Causação Circular Cumulativa e outras abordagens clássicas e contemporâneas que auxiliam na compreensão das desigualdades territoriais.

Posteriormente, analisa-se o papel do Estado no processo de desenvolvimento regional, considerando a importância da intervenção estatal, da descentralização administrativa e das políticas de planejamento voltadas à redução das desigualdades. Nessa perspectiva, o texto aborda também o planejamento territorial e o ordenamento do espaço, destacando instrumentos e metodologias utilizados para orientar o crescimento equilibrado das regiões.

Por final, o capítulo discute a relação entre sustentabilidade e desenvolvimento regional, apresentando as dimensões econômica, social e ambiental como elementos indissociáveis de uma agenda de desenvolvimento mais inclusiva e duradoura. Dessa forma, a fundamentação teórica tem a função de fornecer o embasamento necessário para os capítulos subsequentes, nos quais serão aprofundadas as discussões sobre planejamento estratégico (Capítulo 3), políticas públicas (Capítulo 4) e mecanismos de controle e governança (Capítulo 5), consolidando a articulação entre teoria e prática na busca por um desenvolvimento regional sustentável e equilibrado.

1.1 CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O conceito de desenvolvimento regional é multifacetado, abrangendo dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais, que se inter-relacionam na dinâmica dos territórios. Embora o termo “desenvolvimento” costume ser associado ao crescimento econômico, o desenvolvimento regional envolve muito mais do que o simples aumento da produção e da renda. Trata-se de um processo de transformação estrutural que visa promover a melhoria das condições de vida das populações e a redução das desigualdades espaciais, articulando recursos locais, políticas públicas e estratégias de governança.

Historicamente, a noção de desenvolvimento regional emergiu como um desdobramento da teoria econômica do desenvolvimento, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, quando os países buscaram estratégias para superar o subdesenvolvimento e as desigualdades territoriais. Nesse contexto, as primeiras formulações teóricas buscaram compreender por que determinadas regiões apresentavam elevado dinamismo econômico enquanto outras permaneciam estagnadas. Conforme observa Perroux (1955), o desenvolvimento é um fenômeno que ocorre de forma polarizada, partindo de “polos de crescimento” que ir-

radialmente efeitos positivos e negativos sobre o entorno. Essa ideia de polarização regional foi fundamental para o entendimento das disparidades espaciais e para o surgimento de políticas de planejamento regional.

Para o economista francês François Perroux, o desenvolvimento não ocorre em todo o espaço simultaneamente, mas sim em “pontos ou polos de crescimento”, nos quais se concentram atividades motrizes capazes de impulsionar o dinamismo econômico (Perroux, 1955). Essa visão inaugurou uma leitura territorializada do crescimento, enfatizando o papel das indústrias e das infraestruturas como catalisadores de processos de desenvolvimento. Entretanto, a difusão desigual dos benefícios econômicos resultou em novas assimetrias, reforçando a necessidade de políticas estatais para equilibrar o território.

Seguindo uma linha semelhante, Myrdal (1957) propôs a teoria da causação circular cumulativa, segundo a qual o desenvolvimento e o subdesenvolvimento tendem a se perpetuar e a se reforçar mutuamente. Para o autor, o crescimento em determinadas regiões atrai recursos, mão de obra e investimentos, enquanto outras regiões são deixadas à margem do processo, intensificando as desigualdades. Myrdal (1957) introduziu o conceito de “efeitos de difusão” (*spread effects*) e “efeitos de retrocesso” (*backwash effects*), destacando que o desenvolvimento regional depende do equilíbrio entre essas duas forças. Quando predominam os efeitos de retrocesso, as desigualdades tendem a aumentar; quando os efeitos de difusão são fortalecidos por políticas públicas adequadas, há maior potencial de convergência territorial.

Hirschman (1958), por sua vez, enfatizou a ideia de “encadeamentos produtivos” (*linkages*), argumentando que o desenvolvimento se dá de forma desequilibrada, mas que esse desequilíbrio pode ser utilizado estrategicamente como motor de transformação. Para o autor, o desenvolvimento econômico se espalha a partir de setores dinâmicos que criam efeitos de encadeamento para trás (*backward linkages*) e para frente (*forward linkages*), impulsionando outros setores da economia. O desequilíbrio, portanto, não deve ser visto como um problema em si, mas como um estágio inevitável e até desejável em um processo dinâmico de expansão produtiva e integração regional.

No contexto latino-americano, o pensamento estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), liderado por Raúl Prebisch e Celso Furtado, contribuiu de maneira decisiva para a compreensão das desigualdades regionais e do subdesenvolvimento. Furtado (1959) argumentou que o subdesenvolvimento não é uma etapa anterior ao desenvolvimento, mas uma forma específica de organização econômica e social, resultante da inserção dependente das economias periféricas no sistema capitalista internacional. No caso brasileiro, o autor ressaltou que a formação desigual do território é resultado da concentração histórica de investimentos e atividades produtivas no Sudeste, enquanto o Norte e o Nordeste permaneceram com estruturas econômicas pouco diversificadas e fortemente dependentes.

Furtado (1961) também destacou que o desenvolvimento regional deve ser entendido como um processo endógeno, articulado com as particularidades históricas, culturais e produtivas de cada região. Para ele, a mera reprodução de modelos de crescimento importados de países centrais não garantiria o desenvolvimento, sendo necessária uma estratégia que valorize as potencialidades locais e promova a integração nacional. Essa perspectiva contribuiu para consolidar o en-

tendimento de que o desenvolvimento regional é, acima de tudo, um fenômeno político e institucional, cuja viabilidade depende da capacidade de planejamento e de coordenação do Estado.

A partir da década de 1980, o debate sobre desenvolvimento regional passou por uma inflexão teórica, influenciada pela crise dos modelos de planejamento centralizado e pela emergência de novas abordagens territoriais. A ideia de que o desenvolvimento poderia ser induzido de forma vertical pelo Estado começou a ser substituída por concepções mais horizontais e participativas, baseadas no fortalecimento dos atores locais e na valorização do capital social. Boisier (1998) é um dos autores que mais contribuiu para essa mudança de paradigma, ao defender que o desenvolvimento regional deve ser entendido como um processo de autotransformação do território, no qual a sociedade local assume papel protagonista.

Segundo Boisier (2001), o desenvolvimento regional contemporâneo requer a articulação entre quatro dimensões: a econômica, a social, a política e a cultural. A economia fornece os meios materiais; a dimensão social assegura a coesão e a inclusão; a política garante a coordenação institucional; e a cultura sustenta a identidade e a continuidade histórica. Essa abordagem multidimensional reforça a noção de que o desenvolvimento regional não se restringe à acumulação de capital, mas envolve a construção de capacidades locais, a formação de redes e a geração de conhecimento.

No mesmo sentido, Sen (2000) redefine o conceito de desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas dos indivíduos. Para o autor, o desenvolvimento deve ser medido não apenas pela renda per capita, mas pela capacidade das pessoas de exercer escolhas e participar da vida social e política. A partir dessa perspectiva, o desenvolvimento regional passa a ser compreendido como um processo de ampliação das oportunidades e das capacidades humanas em cada território. Essa visão aproxima-se das agendas contemporâneas de desenvolvimento sustentável e de governança democrática, nas quais o bem-estar coletivo e a equidade territorial são objetivos centrais.

No Brasil, autores como Souza (2005) e Brandão (2007) aprofundam a discussão sobre o desenvolvimento regional, enfatizando a importância da escala territorial e da ação pública coordenada. Souza (2005) defende que o território deve ser entendido como espaço socialmente construído, onde se materializam as relações de poder, os fluxos econômicos e as identidades culturais. O desenvolvimento regional, portanto, não é um fenômeno espontâneo, mas o resultado de processos históricos de acumulação, políticas públicas e disputas por recursos e influência.

Brandão (2007) argumenta que o desenvolvimento regional contemporâneo requer a integração entre políticas macroeconômicas, estratégias territoriais e inovação institucional. Para o autor, a fragmentação das políticas e a ausência de coordenação entre os níveis federativos são entraves significativos para a redução das desigualdades regionais no Brasil. Dessa forma, o planejamento regional deve incorporar tanto a dimensão econômica quanto a social e institucional, buscando articular ações públicas, privadas e comunitárias em torno de objetivos comuns.

Haddad (2018) também contribui para o debate ao propor uma visão integrada do desenvolvimento regional baseada em três pilares: eficiência eco-

nômica, equidade social e sustentabilidade ambiental. O autor enfatiza que o desenvolvimento regional só será efetivo se houver uma política nacional de desenvolvimento territorial, capaz de articular investimentos públicos e privados e de promover a competitividade das regiões menos desenvolvidas. Essa abordagem retoma a importância do planejamento, mas em uma perspectiva descentralizada e participativa, na qual o Estado atua como articulador de parcerias e facilitador de processos.

Outro ponto de destaque nas abordagens recentes é a valorização das potencialidades locais e dos chamados arranjos produtivos locais (APLs). Esses arranjos representam formas de organização produtiva territorialmente concentradas, caracterizadas pela interação entre empresas, instituições de ensino e pesquisa, e poder público. De acordo com Cassiolato e Lastres (2003), os APLs são instrumentos fundamentais para a promoção do desenvolvimento regional, pois estimulam a inovação, a cooperação e a competitividade. Nesse sentido, o desenvolvimento regional assume uma conotação de rede, na qual o conhecimento, a governança e o capital social são elementos estruturantes.

A dimensão ambiental também ganhou relevância no debate contemporâneo. Sachs (2008) destaca que o desenvolvimento regional deve ser sustentável, equilibrando o uso dos recursos naturais com as necessidades sociais e econômicas. A sustentabilidade, nesse contexto, não é apenas uma variável complementar, mas uma condição essencial para a permanência dos processos de desenvolvimento. Essa perspectiva tem impulsionado a formulação de políticas regionais que integram variáveis ambientais e sociais às estratégias de crescimento, buscando compatibilizar a eficiência econômica com a justiça territorial.

Dessa forma, o conceito de desenvolvimento regional evoluiu de uma visão essencialmente econômica e centralizadora para uma concepção mais ampla, sistêmica e participativa. O desenvolvimento passou a ser entendido como um processo territorialmente enraizado, que depende da capacidade de articulação entre atores locais, instituições e políticas públicas. Além disso, a ênfase na sustentabilidade e na governança reforça a necessidade de uma abordagem integrada, capaz de conciliar crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental.

1.1.1 Desenvolvimento econômico e social

O desenvolvimento econômico e social constitui uma das temáticas mais complexas e multidimensionais das ciências econômicas e sociais aplicadas, sendo objeto de estudo de diversas correntes teóricas desde o século XIX. Embora o termo “desenvolvimento” tenha inicialmente se confundido com “crescimento econômico”, as abordagens contemporâneas reconhecem que o desenvolvimento transcende o aumento da produção e do produto interno bruto (PIB), incorporando dimensões sociais, políticas, culturais e ambientais que visam a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar humano. Assim, discutir o desenvolvimento econômico e social implica compreender as inter-relações entre economia, sociedade, instituições e território.

Historicamente, o conceito de desenvolvimento esteve atrelado à industrialização e à acumulação de capital, influenciado pelos ideais do liberalismo econômico clássico. Adam Smith, em *A Riqueza das Nações* (1776), argumentava

que o progresso das nações dependia da divisão do trabalho, da ampliação dos mercados e da liberdade econômica, fatores que gerariam prosperidade coletiva. Para Smith (1776 *apud* Sen, 1999), o crescimento da riqueza nacional era o principal meio de se alcançar o bem-estar social, sob a suposição de que os ganhos do crescimento se distribuiriam naturalmente. No entanto, as desigualdades geradas pelo capitalismo industrial evidenciaram que o crescimento econômico, isoladamente, não era capaz de assegurar o desenvolvimento social equitativo.

Durante o século XX, o debate sobre desenvolvimento ganhou novos contornos com a ascensão do pensamento keynesiano. John Maynard Keynes, em *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), rompeu com a visão liberal clássica ao defender a intervenção do Estado como elemento essencial para a estabilidade econômica e o pleno emprego. Segundo Keynes (1936), os mercados não são capazes de se autorregular de modo eficiente, sendo necessário o planejamento econômico e o investimento público para induzir o crescimento e reduzir as desigualdades estruturais. Essa visão deu origem a uma série de políticas de desenvolvimento baseadas em programas de investimento estatal, notadamente no pós-Segunda Guerra Mundial, com o intuito de reconstruir economias devastadas e promover a modernização produtiva.

Nos países periféricos e em desenvolvimento, o pensamento estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) exerceu papel central na formulação de uma teoria do desenvolvimento adaptada à realidade latino-americana. Autores como Raúl Prebisch e Celso Furtado apontaram as limitações do modelo de crescimento baseado na exportação de produtos primários e na dependência tecnológica do centro capitalista. Para Prebisch (1950 *apud* Bresser-Pereira, 2006), a deterioração dos termos de troca e a concentração da renda mundial impediam o desenvolvimento autônomo da periferia. Furtado (1974) reforça essa análise ao destacar que o subdesenvolvimento não é uma etapa inicial do desenvolvimento, mas uma forma estrutural e histórica de inserção desigual no sistema capitalista internacional.

A partir dessa perspectiva, o desenvolvimento econômico e social passa a ser compreendido como um processo de transformação estrutural das economias e das sociedades, envolvendo não apenas o aumento do produto, mas também mudanças nas relações de produção, nas instituições e na distribuição dos benefícios do progresso. Segundo Furtado (1983), o desenvolvimento implica um processo endógeno de construção de capacidades produtivas e sociais que permitam às sociedades determinar seus próprios rumos de crescimento, rompendo com a dependência externa e promovendo a integração social.

Com a globalização e a revolução tecnológica das últimas décadas, novas abordagens teóricas ampliaram a compreensão sobre o desenvolvimento, incorporando variáveis relacionadas à inovação, à sustentabilidade e à governança. Para Sen (1999), o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas, isto é, a capacidade de escolher e realizar o tipo de vida que desejam levar. O autor critica a visão puramente econômica de desenvolvimento, argumentando que o aumento da renda é apenas um dos meios — e não o fim — do desenvolvimento humano. Assim, fatores como educação, saúde, direitos civis e participação política tornam-se centrais na avaliação do progresso das sociedades.

Nesse sentido, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

(PNUD) propôs, em 1990, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), como uma medida multidimensional que busca integrar as dimensões econômica e social. O IDH combina indicadores de renda, educação e longevidade, representando um esforço metodológico para captar o desenvolvimento em seu caráter mais amplo e humano (PNUD, 2022). Essa mudança conceitual reflete o avanço do paradigma do *desenvolvimento humano*, que desloca o foco do PIB para a qualidade de vida e as oportunidades oferecidas aos indivíduos.

Além disso, o desenvolvimento social envolve dimensões qualitativas que dizem respeito à coesão social, à redução das desigualdades e à ampliação da justiça distributiva. Segundo Castel (1995), o desenvolvimento social deve ser analisado sob a ótica da integração dos indivíduos às estruturas sociais, por meio do acesso a direitos, serviços públicos e participação cidadã. A exclusão social, portanto, é vista não apenas como uma questão econômica, mas como um fenômeno multidimensional que compromete o desenvolvimento humano e territorial.

No contexto latino-americano, autores como Boisier (2001) e Arocena (1995) defendem que o desenvolvimento social e econômico deve ser pensado de forma territorializada, ou seja, vinculado às especificidades históricas, culturais e institucionais de cada região. Para Boisier (2001), o desenvolvimento regional requer a mobilização de capital humano, social e institucional, sendo mais um processo de construção coletiva do que de simples crescimento material. Essa visão aproxima-se da abordagem do “desenvolvimento endógeno”, na qual as potencialidades locais são valorizadas como vetores de transformação sustentável.

Do ponto de vista econômico, o desenvolvimento pressupõe um processo de aumento da produtividade e diversificação produtiva, o que demanda inovação tecnológica e capacitação técnica. Schumpeter (1942) foi pioneiro ao introduzir o conceito de “destruição criadora”, destacando o papel da inovação como motor do crescimento econômico e da mudança estrutural. Para o autor, o empreendedor inovador é o agente central do desenvolvimento, ao introduzir novos produtos, processos e formas de organização produtiva. Essa perspectiva schumpeteriana foi ampliada nas últimas décadas pelas teorias da economia do conhecimento, que ressaltam o papel da educação, da pesquisa e do aprendizado contínuo na competitividade das economias contemporâneas (Lundvall, 1992; Nelson; Winter, 1982).

No entanto, o crescimento econômico baseado exclusivamente na lógica de mercado tende a aprofundar desigualdades sociais e regionais, especialmente em países com estruturas históricas concentradoras de renda e poder. Conforme Stiglitz (2012), o desenvolvimento sustentável exige instituições democráticas fortes, transparência e políticas públicas redistributivas que assegurem igualdade de oportunidades. O autor alerta que economias com alto crescimento, mas com profundas desigualdades, correm o risco de comprometer sua coesão social e estabilidade política.

No Brasil, o debate sobre desenvolvimento econômico e social tem sido marcado por uma tensão entre políticas de crescimento e políticas sociais. Desde o período desenvolvimentista dos anos 1950, impulsionado por Juscelino Kubitschek e intelectuais como Celso Furtado, buscou-se combinar industrialização com inclusão social. Contudo, as crises fiscais, a dependência externa e as desigualdades regionais persistentes mostraram que o crescimento econômico não se traduziu em desenvolvimento pleno. A partir dos anos 2000, políticas de

transferência de renda, valorização do salário mínimo e ampliação do acesso à educação e à saúde contribuíram para avanços significativos no desenvolvimento humano (IPEA, 2020). No entanto, desafios como a concentração de renda e a desigualdade regional ainda configuram obstáculos à consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentável e equitativo.

Outro aspecto central na relação entre desenvolvimento econômico e social é o papel do Estado como planejador e promotor de políticas públicas. Conforme Bresser-Pereira (2014), o Estado desenvolvimentista é aquele que combina mercado e planejamento, coordena investimentos estratégicos e cria condições para o fortalecimento de setores produtivos nacionais. Tal concepção difere da visão neoliberal, que tende a reduzir o papel do Estado à regulação mínima e ao estímulo ao livre mercado. O equilíbrio entre eficiência econômica e justiça social, portanto, depende de políticas estatais capazes de integrar as dimensões macroeconômica, produtiva e social do desenvolvimento.

Além das dimensões econômicas e institucionais, o desenvolvimento contemporâneo deve incorporar a perspectiva da sustentabilidade. De acordo com Sachs (2008), o desenvolvimento sustentável é aquele que busca atender às necessidades da geração presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras, conciliando crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental. Essa abordagem amplia a noção de desenvolvimento ao reconhecer os limites ecológicos do planeta e a necessidade de repensar os padrões de produção e consumo.

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU, 2015) reforça essa visão integrada ao estabelecer os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que articulam dimensões econômicas, sociais e ambientais, enfatizando a erradicação da pobreza, a igualdade de gênero, o trabalho decente, a educação de qualidade e a ação climática. Assim, o desenvolvimento econômico e social do século XXI deve ser entendido como um processo sistêmico, multidimensional e inclusivo, que articula crescimento produtivo, equidade social e sustentabilidade ambiental.

Logo, a compreensão contemporânea de desenvolvimento econômico e social rompe com as concepções reducionistas centradas exclusivamente no crescimento do PIB, reconhecendo que o verdadeiro desenvolvimento envolve a expansão das capacidades humanas, a democratização do acesso a oportunidades e a consolidação de instituições justas e participativas. O desafio atual reside em articular políticas econômicas que promovam eficiência produtiva sem negligenciar a coesão social, a equidade regional e a sustentabilidade ecológica. Nesse contexto, o desenvolvimento regional emerge como estratégia fundamental para integrar as dimensões econômicas e sociais do progresso, fortalecendo as potencialidades locais e reduzindo assimetrias históricas que marcam o território nacional.

1.1.2 Perspectivas históricas e teóricas

O entendimento do desenvolvimento regional e de suas dinâmicas socioeconômicas não pode ser dissociado de uma análise histórica e teórica abrangente, que contemple as transformações estruturais do capitalismo, a evolução das políticas econômicas e as diferentes abordagens conceituais que moldaram a

ideia de “desenvolvimento” ao longo do tempo. Desde o advento da Revolução Industrial, no século XVIII, até as atuais discussões sobre sustentabilidade e inovação territorial, as teorias de desenvolvimento foram influenciadas por contextos históricos, ideologias econômicas e desafios estruturais distintos.

A primeira concepção sistematizada de desenvolvimento emerge com a Economia Clássica, cujos fundamentos são atribuídos a Adam Smith, David Ricardo e Thomas Malthus. Smith (1776 *apud* Sen, 1999) via o desenvolvimento como resultado da ampliação do mercado e da especialização produtiva, impulsionada pela divisão do trabalho e pela liberdade econômica. Ricardo (1817 *apud* Furtado, 1983), por sua vez, destacou a importância das vantagens comparativas no comércio internacional, defendendo que cada país deveria concentrar-se na produção de bens em que tivesse menor custo relativo. Essa visão, embora revolucionária para a época, partia da suposição de que o livre comércio traria prosperidade universal, desconsiderando as assimetrias de poder e a dependência estrutural entre países centrais e periféricos — questão que se tornaria central em teorias posteriores.

Durante o século XIX, o liberalismo econômico clássico consolidou-se como doutrina dominante, associando desenvolvimento à acumulação de capital e ao avanço tecnológico. No entanto, com o advento das crises capitalistas e das desigualdades sociais e regionais, novas perspectivas começaram a questionar os limites da autorregulação do mercado. A crise de 1929 marcou uma ruptura paradigmática ao evidenciar que o crescimento econômico não era linear nem autossustentado, o que abriu espaço para o pensamento keynesiano.

Keynes (1936) introduziu uma nova compreensão da economia capitalista, centrada no papel do Estado como agente estabilizador e indutor do crescimento. Sua *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* mostrou que a demanda agregada determina o nível de emprego e de produção, e que políticas públicas ativas são necessárias para combater recessões. A partir de Keynes, o desenvolvimento passou a ser entendido não apenas como um fenômeno de mercado, mas como um processo político e institucional, no qual o planejamento estatal assume relevância estratégica. Essa visão influenciou diretamente o pensamento desenvolvimentista e as políticas de reconstrução do pós-guerra, expressas no Plano Marshall e na criação de instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Na América Latina, a partir dos anos 1950, o debate sobre desenvolvimento ganhou densidade teórica com o estruturalismo cepalino, liderado por Raúl Prebisch e Celso Furtado. Para Prebisch (1950 *apud* Bresser-Pereira, 2006), as economias latino-americanas se inseriam no sistema capitalista mundial de forma dependente e desigual, como exportadoras de produtos primários, sujeitas à deterioração dos termos de troca e à concentração dos ganhos de produtividade nos países industrializados. Essa relação centro-periferia explicava a persistência do subdesenvolvimento. Furtado (1961) ampliou essa análise ao argumentar que o subdesenvolvimento não é uma etapa transitória rumo ao desenvolvimento, mas uma forma estrutural de organização econômica e social reproduzida historicamente.

As teorias estruturalistas propuseram, assim, a industrialização por substituição de importações (ISI) como estratégia para romper com a dependência externa e promover a diversificação produtiva interna. Essa proposta foi imple-

mentada em vários países latino-americanos, com resultados mistos. Enquanto alguns setores industriais avançaram, as desigualdades regionais e a concentração de renda persistiram, revelando os limites do modelo de crescimento endógeno baseado no Estado nacional e na proteção de mercados internos.

A partir da década de 1970, o debate teórico sobre desenvolvimento foi impactado pela crise do modelo keynesiano e pela ascensão do neoliberalismo. Inspirado em autores como Hayek (1944) e Friedman (1962), o pensamento neoliberal reabilitou a centralidade do mercado, criticando a intervenção estatal e defendendo políticas de liberalização comercial, desregulamentação e privatizações. O Consenso de Washington, formulado em 1989, sintetizou esse paradigma ao recomendar ajuste fiscal, abertura econômica e redução do papel do Estado como condições para o crescimento (Williamson, 1990).

Entretanto, como argumenta Stiglitz (2002), as reformas neoliberais efetuadas em países em desenvolvimento não produziram os resultados esperados. Em vez de promover crescimento sustentado, agravaram desigualdades sociais e regionais, enfraqueceram políticas públicas e reduziram a capacidade estatal de planejamento. O caso latino-americano ilustra essa tendência: após décadas de políticas de ajuste, persistiram os baixos índices de produtividade, a dependência de commodities e a vulnerabilidade externa.

Paralelamente, emergiram abordagens teóricas que buscavam integrar dimensões sociais e humanas ao conceito de desenvolvimento. Amartya Sen (1999) redefiniu o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades substantivas — incluindo liberdade política, acesso à educação, saúde e oportunidades econômicas. Essa abordagem inspirou a formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo PNUD em 1990, que introduziu um marco conceitual alternativo às medidas puramente econômicas.

No campo das ciências regionais, as décadas de 1970 e 1980 testemunharam o fortalecimento das teorias de desenvolvimento regional endógeno, que enfatizam o papel das especificidades territoriais, dos sistemas produtivos locais e do capital social. Myrdal (1957) e Hirschman (1958) já haviam apontado que o desenvolvimento econômico tende a se concentrar espacialmente, gerando efeitos de retroalimentação que ampliam desigualdades regionais. Essa constatação deu origem a estratégias de política regional voltadas à desconcentração e à promoção de polos de desenvolvimento.

As abordagens endógenas foram aprofundadas por autores como Boisier (2001), Arocena (1995) e Vázquez-Barquero (2002), que definem o desenvolvimento regional como processo socialmente construído, resultante da interação entre atores locais, instituições e conhecimento. Para Boisier (2001), o desenvolvimento regional não é apenas um fenômeno econômico, mas um processo cultural e político de mobilização de capacidades e recursos territoriais. Já Vázquez-Barquero (2002) introduz a noção de “desenvolvimento territorial integrado”, no qual as políticas públicas devem articular competitividade econômica, coesão social e sustentabilidade ambiental.

Outra perspectiva relevante é a das teorias da dependência, que se desenvolveram em paralelo ao estruturalismo, sobretudo nos anos 1960 e 1970, com autores como Andre Gunder Frank (1969), Theotonio dos Santos (1970) e Ruy Mauro Marini (1973). Essas teorias argumentam que o subdesenvolvimento não resulta da ausência de capitalismo, mas da forma subordinada de inserção das econo-

mias periféricas na divisão internacional do trabalho. O desenvolvimento de uns implica o subdesenvolvimento de outros, em um sistema global hierarquizado. A crítica central da teoria da dependência é dirigida à crença no “catch-up”, ou convergência automática entre países ricos e pobres, defendida por modelos de crescimento neoclássicos como o de Solow (1956).

A partir dos anos 1980, com a intensificação da globalização e das transformações tecnológicas, o debate teórico incorporou novas dimensões, como a inovação e o aprendizado. Inspirados em Schumpeter (1942), Winter (1982) e Lundvall (1992) desenvolveram a economia evolucionária, que entende o desenvolvimento como processo dinâmico de inovação, difusão tecnológica e mudança institucional. Essa abordagem valorizou os chamados “sistemas nacionais e regionais de inovação”, nos quais empresas, universidades e governos interagem de forma sinérgica para produzir conhecimento e competitividade (Cooke, 2001).

A integração das dimensões social e ambiental à teoria do desenvolvimento tornou-se um marco fundamental a partir da década de 1980, especialmente após a publicação do Relatório Brundtland (*Our Common Future*, 1987), que popularizou o conceito de desenvolvimento sustentável. Segundo Sachs (2008), o desenvolvimento sustentável deve conciliar crescimento econômico, equidade social e equilíbrio ecológico, rompendo com o modelo predatório de industrialização. Essa concepção foi incorporada na Agenda 21 e posteriormente na Agenda 2030 da ONU (2015), com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Do ponto de vista metodológico, o debate teórico recente busca articular diferentes escalas analíticas — global, nacional e regional — e múltiplas dimensões do desenvolvimento. Sen (1999) e Stiglitz, Fitoussi e Durand (2018) defendem a construção de métricas que considerem bem-estar, desigualdade, sustentabilidade e participação cidadã. Essa abordagem multidimensional se afasta das visões unilaterais do crescimento econômico e reforça a centralidade das políticas públicas e das instituições democráticas no processo de desenvolvimento.

No caso latino-americano, o pensamento sobre desenvolvimento tem sido marcado por uma busca de síntese entre estruturalismo, dependência e inovação. Bresser-Pereira (2014) propõe o conceito de novo desenvolvimentismo, que combina política macroeconômica responsável, industrialização competitiva e fortalecimento do Estado nacional. O autor argumenta que o desenvolvimento exige estratégias coordenadas de política cambial, investimento público e inovação tecnológica, sem abandonar a busca por equidade social e sustentabilidade.

Essa evolução teórica demonstra que o conceito de desenvolvimento é histórico e dinâmico, refletindo mudanças nas estruturas econômicas, nas relações internacionais e nas demandas sociais. A passagem do paradigma produtivista para o paradigma sustentável representa uma inflexão significativa, em que o progresso deixa de ser medido apenas em termos materiais e passa a ser avaliado em função do bem-estar humano e da qualidade de vida.

Por fim, a nova economia institucional (North, 1990) e a teoria da governança ampliaram o debate ao destacar o papel das instituições, das regras formais e informais e da qualidade da governança na promoção do desenvolvimento. Instituições inclusivas, transparentes e eficientes são vistas como fundamentais para reduzir custos de transação, estimular investimentos e assegurar a previsibilidade das políticas públicas. Assim, o desenvolvimento regional contemporâneo depende não apenas de infraestrutura e capital, mas também de arranjos insti-

tucionais capazes de articular atores públicos, privados e sociais em torno de um projeto coletivo.

Posto isto, as perspectivas históricas e teóricas sobre o desenvolvimento evidenciam uma trajetória de complexificação conceitual. De uma noção inicialmente restrita à acumulação de riqueza e industrialização, o desenvolvimento passou a abarcar dimensões políticas, sociais, culturais, ambientais e territoriais. Essa evolução teórica reflete a compreensão de que o desenvolvimento é um processo socialmente construído, dependente da interação entre Estado, mercado e sociedade, e cuja efetividade exige equilíbrio entre eficiência econômica, justiça social e sustentabilidade ambiental.

1.2 TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O estudo do desenvolvimento regional fundamenta-se em um conjunto diversificado de teorias que, ao longo das décadas, buscaram explicar as desigualdades espaciais e os mecanismos que promovem ou inibem o crescimento equilibrado entre as regiões. Tais teorias constituem o alicerce conceitual e metodológico para compreender a dinâmica da distribuição territorial da atividade econômica, das oportunidades de emprego, da inovação e do bem-estar social. Assim, compreender essas abordagens teóricas é essencial para analisar os processos de desenvolvimento regional contemporâneo e para subsidiar a formulação de políticas públicas que visem à coesão territorial e à sustentabilidade.

De modo geral, as teorias do desenvolvimento regional procuram responder a três questões fundamentais: (i) por que determinadas regiões se desenvolvem mais rapidamente do que outras; (ii) quais são os fatores que explicam as desigualdades territoriais; e (iii) quais instrumentos podem ser utilizados para promover o desenvolvimento equilibrado. Cada teoria enfatiza dimensões específicas — econômicas, geográficas, sociais ou institucionais —, oferecendo interpretações complementares ou, em alguns casos, divergentes entre si.

O presente capítulo aborda quatro das principais correntes teóricas que sustentam o campo do desenvolvimento regional: a Teoria dos Polos de Crescimento, a Teoria da Base Exportadora, a Teoria da Causação Circular Cumulativa e a Teoria das Vantagens Comparativas e Competitivas.

A Teoria dos Polos de Crescimento, proposta inicialmente por François Perroux, parte da premissa de que o desenvolvimento não ocorre de maneira uniforme no espaço, mas é impulsionado por determinados centros dinâmicos — os polos — que exercem influência sobre áreas adjacentes. Essa teoria introduz a noção de *efeitos de polarização*, segundo os quais o crescimento de uma atividade ou setor específico pode irradiar benefícios econômicos para regiões vizinhas. O conceito de polo é, portanto, essencial para compreender os processos de concentração industrial e a formação de aglomerações produtivas regionais, como distritos industriais e clusters.

Em seguida, a Teoria da Base Exportadora enfatiza o papel das atividades voltadas para o mercado externo (ou para mercados extra-regionais) como motores fundamentais do desenvolvimento regional. Segundo essa abordagem, a expansão de setores exportadores gera efeitos multiplicadores sobre o restante da economia local, estimulando o emprego, a renda e a demanda por bens e ser-

viços não exportáveis. Essa teoria, associada a economistas como North e Tiebout, destaca a importância da especialização produtiva e das vantagens locacionais no crescimento regional, embora também reconheça os riscos de dependência de um número restrito de atividades exportadoras.

A terceira vertente analisada, a Teoria da Causação Circular Cumulativa, desenvolvida por Gunnar Myrdal, propõe que o desenvolvimento econômico é um processo dinâmico e cumulativo, no qual o crescimento de uma região tende a reforçar seus próprios fatores de expansão, enquanto as regiões mais frágeis enfrentam ciclos de regressão. O modelo de Myrdal enfatiza os mecanismos de retroalimentação positiva e negativa — os chamados *efeitos de propagação* e *efeitos de retrocesso* —, os quais explicam por que as desigualdades regionais tendem a se perpetuar ao longo do tempo.

Por fim, a Teoria das Vantagens Comparativas e Competitivas oferece uma perspectiva que conecta a economia regional à economia internacional. A partir das formulações clássicas de David Ricardo, essa teoria sustenta que as regiões (assim como os países) devem especializar-se na produção de bens e serviços nos quais possuam maior eficiência relativa. Em sua versão moderna, reinterpretada por Michael Porter, a ênfase desloca-se para as *vantagens competitivas*, que envolvem inovação, conhecimento e estratégias empresariais capazes de gerar diferenciação e valor agregado. Essa abordagem amplia o debate sobre o desenvolvimento regional, integrando fatores como tecnologia, capital humano, infraestrutura e governança territorial.

Dessa forma, o conjunto dessas teorias oferece uma visão abrangente sobre os mecanismos que impulsionam ou inibem o desenvolvimento regional, revelando que o crescimento econômico de um território resulta da interação complexa entre estrutura produtiva, capacidade de inovação, políticas públicas e condições institucionais. Nos subcapítulos seguintes, cada uma dessas teorias será examinada em detalhe, com destaque para seus pressupostos, implicações e limitações na compreensão das dinâmicas regionais contemporâneas.

1.2.1 Teoria dos polos de crescimento

A teoria dos polos de crescimento constitui uma das principais abordagens clássicas para a compreensão das desigualdades espaciais e dos processos de dinamização econômica regional. Formulada originalmente por François Perroux na década de 1950, essa teoria buscou romper com a concepção tradicional de desenvolvimento equilibrado, ao propor que o crescimento econômico não ocorre de maneira uniforme no espaço geográfico, mas de forma concentrada em determinados pontos ou setores que exercem influência sobre o restante da economia (Perroux, 1955). Assim, o desenvolvimento seria um fenômeno essencialmente polarizado, no qual determinadas atividades econômicas ou regiões funcionam como polos irradiadores de progresso para áreas adjacentes.

Perroux (1955) introduziu o conceito de *pólo de croissance* (polo de crescimento) no contexto da economia nacional francesa, observando que certas indústrias, por sua estrutura e capacidade de inovação, possuíam efeitos de arraste sobre outras atividades econômicas. Segundo o autor, o crescimento não se difunde homogeneamente, mas se dá “em torno de polos ou centros de expansão, com intensidades variáveis e em momentos distintos”. Desse modo, o desenvol-

vimento é, ao mesmo tempo, um processo econômico — pela geração de efeitos multiplicadores — e espacial, pela reorganização territorial que ele induz.

O conceito perrouxiano baseia-se em uma visão dinâmica do espaço econômico, entendido não como uma entidade geográfica delimitada, mas como um campo de forças onde interagem unidades produtivas, firmas e setores, dotados de diferentes graus de poder e influência. O polo, nesse contexto, é definido não tanto pela localização geográfica, mas pela capacidade de comando e propulsão que determinadas atividades exercem sobre outras (Haddad, 1989). Trata-se, portanto, de uma visão relacional do espaço, em que as relações interindustriais e interregionais determinam o ritmo e a direção do crescimento econômico.

A partir dessa concepção, Perroux (1955) distingue três níveis de análise dos polos de crescimento: (i) o polo econômico, que corresponde a um conjunto de indústrias motrizes e suas atividades dependentes; (ii) o polo geográfico, que se refere à concentração espacial dessas atividades em uma determinada localidade ou região; e (iii) o polo de desenvolvimento, entendido como o resultado da interação entre o crescimento econômico e as transformações sociais e territoriais. Essa tripla distinção revela a complexidade do conceito e sua capacidade de articular dimensões econômicas, espaciais e sociais.

Autores posteriores ampliaram a abordagem de Perroux, incorporando à análise o papel do espaço físico e da localização geográfica. A contribuição de Boudeville (1966) foi particularmente relevante nesse sentido. O economista francês propôs uma versão territorializada da teoria, ao definir o polo de crescimento como “um conjunto de indústrias em expansão localizadas em uma área urbana e que geram efeitos de crescimento em seu entorno”. Essa interpretação introduziu uma dimensão geográfica explícita, transformando a teoria dos polos em uma ferramenta analítica para o planejamento regional.

Na perspectiva de Boudeville (1966), o polo não é apenas um setor econômico dinâmico, mas também um núcleo urbano-industrial dotado de infraestrutura, serviços e instituições que reforçam sua capacidade de atração de investimentos e de difusão de inovações. Essa formulação aproximou a teoria dos polos das discussões sobre urbanização, industrialização e integração territorial, especialmente no contexto dos países em desenvolvimento, nos quais o crescimento urbano-industrial era visto como vetor de modernização econômica.

No Brasil, a teoria dos polos de crescimento ganhou destaque a partir da década de 1960, quando foi incorporada às políticas de desenvolvimento regional e planejamento territorial. Programas como o Plano de Desenvolvimento do Nordeste (1959), a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e, posteriormente, da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) foram fortemente influenciados por essa abordagem. O objetivo era estimular o crescimento de polos industriais e urbanos capazes de irradiar dinamismo para regiões periféricas, reduzindo as desigualdades inter-regionais (Haddad, 1989; Diniz, 2001).

No entanto, a aplicação prática da teoria revelou-se complexa. Em muitos casos, os polos criados por meio de incentivos fiscais e investimentos públicos não conseguiram gerar os efeitos de difusão esperados. Em vez de promover um desenvolvimento equilibrado, o processo acabou reforçando a concentração espacial da atividade econômica, uma vez que os investimentos tenderam a se concentrar nas regiões já mais estruturadas (Amaral Filho, 1996). Esse fenômeno

evidenciou as limitações da teoria quando aplicada de maneira exógena e sem articulação com políticas sociais e institucionais mais amplas.

Apesar das críticas, a teoria dos polos de crescimento manteve-se como um referencial importante na análise das dinâmicas regionais, sobretudo por introduzir a noção de que o crescimento econômico é seletivo e hierarquizado. Conforme destaca Diniz (2001), o mérito de Perroux e Boudeville foi demonstrar que o desenvolvimento não é um processo espontâneo de equilíbrio, mas um movimento assimétrico que depende de estruturas produtivas complexas e de relações de dependência entre regiões centrais e periféricas.

A teoria dos polos de crescimento dialoga também com outras abordagens da economia regional e da geografia econômica, como a teoria da localização de Alfred Weber e a teoria da causação circular cumulativa de Gunnar Myrdal. Ambas reconhecem que o espaço econômico é marcado por forças de concentração e dispersão, que interagem de forma dinâmica. Weber (1929) enfatiza os custos de transporte e a economia de aglomeração como fatores determinantes da localização industrial, enquanto Myrdal (1957) destaca os efeitos cumulativos de crescimento e declínio regional. Assim, os polos de crescimento podem ser entendidos como pontos de convergência dessas forças, nos quais se articulam vantagens locacionais, infraestrutura, inovação e redes de produção.

A noção de efeitos de polarização é central nessa teoria. Segundo Perroux (1955), as indústrias motrizes — aquelas com maior capacidade de inovação, produtividade e encadeamento — exercem efeitos de arraste (*spread effects*) sobre outras atividades econômicas, estimulando sua expansão. Esses efeitos podem manifestar-se de várias formas: aumento da demanda por insumos intermediários, crescimento do emprego, incremento da renda local, e estímulo ao consumo de bens e serviços regionais. Em contrapartida, existem também os efeitos de retrocesso (*backwash effects*), quando o crescimento do polo absorve recursos e mão de obra de regiões vizinhas, agravando as disparidades regionais (Myrdal, 1957).

Essa dualidade entre difusão e concentração tornou-se um ponto central nas análises posteriores sobre os limites do modelo polarizado. Estudos empíricos mostraram que os efeitos de arraste nem sempre superam os de retrocesso, especialmente em contextos de fraca integração territorial e desigualdade estrutural. Em tais casos, os polos podem se transformar em ilhas de prosperidade isoladas, incapazes de promover um desenvolvimento verdadeiramente integrado (Stöhr; Taylor, 1981).

Com o avanço da globalização e das transformações tecnológicas, o conceito de polos de crescimento foi reinterpretado à luz de novas realidades produtivas. A partir da década de 1980, emergiram abordagens como os distritos industriais (Becattini, 1990), os clusters produtivos (Porter, 1998) e os arranjos produtivos locais (APLs), que retomam a ideia de concentração geográfica e interdependência entre empresas, mas com ênfase na cooperação, inovação e competitividade regional. Essas perspectivas, embora distintas da formulação original de Perroux, mantêm o princípio de que o desenvolvimento regional depende da existência de centros dinâmicos de inovação e especialização produtiva.

A teoria dos polos de crescimento também oferece insights relevantes para o debate sobre a governança regional e as políticas públicas. A criação e o fortalecimento de polos exigem não apenas investimentos em infraestrutura física, mas

também o desenvolvimento de instituições locais, mecanismos de coordenação intergovernamental e estratégias de inovação. Conforme observa Benko (1999), a competitividade de um território depende cada vez mais de fatores imateriais, como capital humano, redes de conhecimento e capacidade institucional, que ampliam os efeitos de difusão do crescimento.

Em países em desenvolvimento, a aplicação da teoria requer adaptações às condições locais. No contexto latino-americano, diversos autores destacam que a simples implantação de polos industriais, sem a construção de um sistema regional de inovação e sem políticas sociais complementares, tende a reproduzir padrões de exclusão e dependência (Amaral Filho, 1996; Diniz, 2001). Assim, o desafio contemporâneo consiste em articular os polos de crescimento com estratégias de desenvolvimento territorial sustentável, que combinem competitividade econômica, coesão social e equilíbrio ambiental.

Logo, pode-se compreender que a teoria dos polos de crescimento contribui para a compreensão de que o desenvolvimento regional é um processo espacialmente seletivo e funcionalmente articulado, dependente de interações complexas entre setores, empresas e instituições. Embora suas formulações originais tenham sido elaboradas em um contexto industrial clássico, seus princípios permanecem válidos para a análise de fenômenos contemporâneos, como a formação de clusters tecnológicos, parques de inovação e ecossistemas regionais de empreendedorismo.

Assim, mais do que um modelo econômico, a teoria dos polos de crescimento constitui uma estrutura conceitual que continua a orientar o planejamento regional e as políticas de desenvolvimento em múltiplas escalas. Sua principal contribuição está em demonstrar que o crescimento não é homogêneo nem automático, mas resultado de relações de poder, estratégias empresariais, decisões políticas e estruturas territoriais que se retroalimentam ao longo do tempo.

1.2.2 Teoria da base exportadora

A Teoria da Base Exportadora constitui uma das abordagens mais tradicionais da economia regional, sendo amplamente utilizada para explicar os mecanismos de crescimento econômico de regiões e cidades a partir de suas relações com mercados externos. Desenvolvida principalmente a partir dos trabalhos de Douglas C. North (1955) e Charles M. Tiebout (1956), essa teoria tem como ponto de partida a ideia de que o desenvolvimento de uma região depende fundamentalmente da capacidade de suas atividades produtivas em gerar exportações — isto é, em produzir bens e serviços destinados ao consumo fora da própria região.

Segundo North (1955), a base exportadora representa o conjunto de atividades que trazem recursos externos para a economia local, funcionando como o principal motor do crescimento regional. Essas atividades — denominadas *basic industries* — estimulam o desenvolvimento ao gerar renda, empregos e demanda por bens e serviços locais. Assim, o crescimento de uma região não é explicado apenas por fatores internos, mas pela sua integração funcional a mercados externos, sejam eles nacionais ou internacionais.

Essa concepção distingue-se das abordagens clássicas do crescimento econômico nacional, ao deslocar o foco da acumulação de capital e da produtividade

agregada para as relações inter-regionais de troca e dependência. Na teoria da base exportadora, a economia regional é composta por dois setores fundamentais: o setor básico (ou exportador) e o setor não básico (ou local). O primeiro é responsável por atrair recursos externos, enquanto o segundo depende da renda gerada por essas exportações para manter sua própria atividade (Tiebout, 1956).

Desse modo, o crescimento do setor básico induz a expansão do setor não básico por meio de efeitos multiplicadores. Quanto maior a propensão marginal a consumir localmente e a capacidade de retenção de renda dentro da região, mais forte será o impacto das exportações sobre o emprego e a renda total (Richardson, 1973). A lógica da teoria pode ser expressa em termos de um multiplicador regional simples:

$$Y = kXY = kXY = kX$$

onde Y representa o produto total da região, X as exportações e k o multiplicador, que mede o impacto das exportações sobre o produto local.

Essa relação indica que o crescimento de longo prazo de uma economia regional depende, em grande medida, de sua competitividade externa e da capacidade de diversificar sua base exportadora. Uma região com uma base restrita a poucos produtos ou setores tende a apresentar maior vulnerabilidade a choques externos, variações de preços e crises de demanda. Por outro lado, uma base diversificada favorece a estabilidade e o crescimento sustentável (North, 1955; Isard, 1960).

A origem dessa teoria está associada às observações empíricas de North (1955) sobre o desenvolvimento do Oeste norte-americano no século XIX. O autor demonstrou que o crescimento das cidades e regiões não era resultado apenas de fatores internos de acumulação, mas da expansão das exportações agrícolas e industriais que abasteciam os mercados do Leste e, posteriormente, os internacionais. Essa relação de interdependência entre regiões exportadoras e centros consumidores configurou o que North chamou de *regional growth process*, no qual a exportação atua como vetor central de dinamismo econômico.

Tiebout (1956), ao complementar a abordagem de North, enfatizou o papel das exportações inter-regionais dentro de um mesmo país. Para ele, as exportações não se limitam ao comércio internacional, mas incluem também o fornecimento de bens e serviços para outras regiões do mesmo território nacional. Essa ampliação do conceito permitiu aplicar a teoria a escalas subnacionais, tornando-a particularmente útil para o planejamento regional e urbano.

A teoria da base exportadora consolidou-se como uma das ferramentas analíticas mais influentes na economia regional entre as décadas de 1950 e 1970, devido à sua simplicidade conceitual e operacional. Ela oferece uma estrutura lógica clara: se uma região aumenta suas exportações, seu nível de renda e emprego também aumentará; se as exportações diminuem, ocorrerá retração econômica. Essa linearidade analítica foi especialmente útil para gestores e planejadores regionais, que passaram a orientar suas políticas no sentido de identificar e fortalecer os setores exportadores mais promissores (Richardson, 1973).

No entanto, a teoria também recebeu críticas importantes. Uma das prin-

cipais refere-se à sua visão exógena do desenvolvimento regional. Ao atribuir o crescimento a fatores externos — como a demanda de outras regiões ou países —, ela tende a subestimar o papel das condições internas, tais como inovação tecnológica, capital humano, infraestrutura, instituições e políticas públicas. Como argumenta Krugman (1991), o crescimento regional não pode ser explicado apenas pela exportação, mas também pela dinâmica de rendimentos crescentes de escala e economias de aglomeração, que tornam determinadas regiões mais atrativas para investimentos.

Outra crítica recorrente é que a teoria assume uma estrutura econômica relativamente estática, desconsiderando os efeitos de aprendizado, inovação e mudança estrutural. North (1955), em seus estudos posteriores, reconheceu essas limitações e passou a incorporar uma dimensão histórica e institucional em sua análise, destacando que as transformações na base exportadora estão ligadas a processos de mudança tecnológica e organizacional. Essa ampliação conceitual deu origem ao que o autor denominou de *path dependence* — a dependência de trajetória —, segundo a qual o desenvolvimento regional é condicionado pelas estruturas e decisões históricas acumuladas ao longo do tempo (North, 1990).

A versão moderna da teoria da base exportadora passou, então, a dialogar com as abordagens neo-schumpeterianas e institucionalistas, que destacam a importância da inovação, do conhecimento e das redes locais de cooperação. Conforme observam Storper (1997) e Asheim (1996), a capacidade de uma região sustentar sua base exportadora depende de sua competência coletiva — isto é, da interação entre empresas, universidades, centros de pesquisa e instituições públicas. Assim, o desenvolvimento regional não se restringe à exportação de bens tangíveis, mas inclui também a geração e difusão de conhecimento e tecnologia.

A teoria da base exportadora teve papel fundamental na formulação de políticas públicas regionais. Nos Estados Unidos, por exemplo, foi utilizada para orientar programas de desenvolvimento urbano e industrial a partir da identificação de setores-chave exportadores. No contexto europeu, influenciou políticas voltadas à diversificação produtiva e à redução das disparidades regionais, especialmente durante os primeiros programas de coesão da União Europeia (Benko; Lipietz, 1994).

No Brasil, a aplicação da teoria se deu principalmente no âmbito do planejamento regional e do desenvolvimento territorial a partir das décadas de 1960 e 1970. O foco foi o fortalecimento de atividades voltadas à exportação, como a mineração na Amazônia, a agroindústria no Centro-Oeste e a indústria de transformação no Sudeste. Programas como o da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) incorporaram essa lógica ao buscar consolidar uma base exportadora regional capaz de gerar divisas e dinamizar o mercado interno (Haddad, 1989).

Contudo, os resultados foram heterogêneos. Em muitos casos, a dependência de setores primários exportadores — como mineração e agricultura — gerou efeitos limitados sobre o desenvolvimento local, devido ao baixo encadeamento produtivo e à concentração de renda. Essa situação foi descrita por Hirschman (1958) como um problema de efeitos de encadeamento fracos, em que os setores exportadores não conseguem gerar externalidades positivas suficientes para impulsionar outras atividades econômicas locais.

Diante dessas limitações, surgiram propostas de reformulação da teoria da base exportadora, com o objetivo de incorporar elementos estruturais e institucionais. Uma das versões mais relevantes é a chamada *export-base theory revisited*, proposta por autores como Shaffer (1989), que defendem a inclusão de fatores endógenos — como inovação, empreendedorismo e capital social — na explicação do crescimento regional. Essa abordagem reconhece que as exportações continuam sendo fundamentais, mas seu impacto depende da capacidade interna da região em reter, reinvestir e multiplicar os recursos gerados.

Além disso, a globalização e a reestruturação produtiva das últimas décadas alteraram profundamente o significado de “base exportadora”. O avanço das cadeias globais de valor e da fragmentação da produção internacional fez com que as regiões passassem a competir não apenas em termos de custo, mas também em termos de valor agregado, conhecimento e especialização tecnológica (Porter, 1998). Nesse novo contexto, a competitividade regional depende menos da exportação de produtos primários e mais da inserção qualificada em redes globais de produção e inovação.

A teoria da base exportadora, portanto, continua relevante, mas precisa ser compreendida em sua evolução conceitual. De uma formulação inicial centrada na exportação de bens tangíveis e na relação entre regiões centrais e periféricas, passou-se a uma visão ampliada que considera o papel das capacidades locais, das instituições e do aprendizado coletivo. O desafio contemporâneo é integrar a lógica exportadora com estratégias de desenvolvimento territorial sustentável, que articulem crescimento econômico, inclusão social e equilíbrio ambiental.

Nesse sentido, Diniz (2001) e Amaral Filho (1996) destacam que o fortalecimento da base exportadora deve estar associado à criação de sistemas regionais de inovação, à valorização de ativos locais e à diversificação produtiva. Essas estratégias permitem reduzir a dependência de poucos setores e gerar resiliência econômica frente às flutuações externas. Assim, o conceito de base exportadora deixa de ser apenas uma categoria analítica para tornar-se um instrumento de política pública, voltado à promoção de competitividade e coesão territorial.

Sendo assim, a Teoria da Base Exportadora oferece um quadro conceitual poderoso para compreender o papel das exportações no crescimento regional, mas suas formulações contemporâneas exigem uma leitura integrada com as teorias da inovação, da governança territorial e da sustentabilidade. O reconhecimento da importância das exportações como fonte de dinamismo econômico, ressalta o verdadeiro desenvolvimento regional depende da capacidade interna de transformar fluxos externos em benefícios duradouros, distribuídos de forma equitativa entre a população e o território.

1.2.3 Teoria da causação circular cumulativa

A Teoria da Causação Circular Cumulativa, formulada por Gunnar Myrdal na década de 1950, representa uma das abordagens mais influentes na explicação das desigualdades regionais e do desenvolvimento econômico desequilibrado. Fundamentada em uma perspectiva dinâmica e sistêmica, essa teoria busca compreender como os processos econômicos e sociais interagem de forma contínua, reforçando tanto os avanços quanto os retrocessos das regiões, em um ciclo de causalidades circulares. Myrdal (1957) argumenta que o desenvolvimento

econômico não ocorre de maneira uniforme ou espontaneamente equilibrada, mas sim a partir de mecanismos de retroalimentação que beneficiam regiões com vantagens iniciais e prejudicam aquelas que partem de condições de desvantagem estrutural.

Diferentemente das teorias neoclássicas, que sustentam a ideia de convergência regional e de autorregulação dos mercados, Myrdal propõe uma visão oposta: o sistema capitalista tende a ampliar as desigualdades territoriais, uma vez que as forças de mercado, em vez de promoverem equilíbrio, acentuam as diferenças existentes. Segundo o autor, o crescimento econômico é, por essência, um processo cumulativo e desequilibrado, no qual o sucesso gera mais sucesso e o fracasso conduz ao declínio (Myrdal, 1957). Em outras palavras, regiões mais desenvolvidas acumulam recursos, investimentos e capital humano, enquanto as regiões menos favorecidas enfrentam a migração de mão de obra qualificada, a fuga de capitais e a estagnação produtiva.

Nesse contexto, Myrdal introduz dois conceitos fundamentais: os efeitos de propagação (*spread effects*) e os efeitos de retrocesso (*backwash effects*). Os efeitos de propagação correspondem aos impactos positivos que o crescimento de uma região pode exercer sobre as demais, como a difusão tecnológica, o aumento da demanda inter-regional e o estímulo à produção de insumos e serviços. Por outro lado, os efeitos de retrocesso representam os impactos negativos do crescimento concentrado, como a drenagem de recursos financeiros, a migração seletiva de trabalhadores e a concentração de investimentos. Quando os efeitos de propagação predominam, há uma tendência de convergência e de fortalecimento das economias periféricas; quando os efeitos de retrocesso são mais fortes, o resultado é a intensificação das desigualdades regionais. Myrdal (1957, p. 26) resume essa dinâmica afirmando que “o desenvolvimento é, essencialmente, um processo circular no qual o sucesso gera mais sucesso e o fracasso conduz ao declínio”.

A origem dessa teoria está associada ao contexto histórico do pós-guerra e aos debates sobre o subdesenvolvimento e a desigualdade global. Myrdal, um economista institucionalista e reformista, procurou compreender por que o crescimento econômico mundial não reduzia as disparidades entre países e regiões, mas, ao contrário, as agravava. Em sua obra *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (1957), o autor argumenta que as regiões menos desenvolvidas são mantidas em uma condição de atraso devido aos efeitos cumulativos negativos, como a baixa capacidade de inovação, a precariedade institucional, a falta de infraestrutura e o déficit educacional. Esses fatores se reforçam mutuamente, configurando um ciclo vicioso de pobreza e dependência.

A teoria da causação circular cumulativa insere-se, portanto, em uma perspectiva multidimensional de desenvolvimento, que vai além da economia e incorpora elementos sociais, políticos e institucionais. Myrdal (1968) sustenta que o desenvolvimento é um fenômeno que depende da interação entre variáveis econômicas e sociais, como educação, saúde, cultura e governança. Por exemplo, uma população mais instruída e saudável tende a apresentar maior produtividade e capacidade de inovação, o que gera crescimento econômico e, consequentemente, novos investimentos em educação e saúde. Do mesmo modo, a falta de oportunidades e o baixo capital humano geram um ciclo cumulativo de estagnação e pobreza.

Essa concepção rompe com a tradição liberal, segundo a qual as forças de mercado seriam suficientes para promover a convergência e o equilíbrio territorial. Ao contrário, Myrdal considera que os mecanismos de mercado são inerentemente excludentes, pois favorecem as regiões já desenvolvidas, onde há infraestrutura consolidada, instituições fortes e demanda agregada. Nessa perspectiva, o Estado assume papel central na regulação do processo de desenvolvimento, sendo o principal agente capaz de neutralizar os efeitos de retrocesso e ampliar os efeitos de propagação (Myrdal, 1968).

Os ciclos cumulativos descritos por Myrdal explicam por que determinadas regiões permanecem presas a trajetórias de subdesenvolvimento, mesmo diante de políticas nacionais de crescimento econômico. Quando uma região inicia um processo de expansão, tende a atrair investimentos, mão de obra qualificada e tecnologia, o que acelera seu próprio desenvolvimento. Simultaneamente, outras regiões, privadas desses recursos, sofrem retração e perdem competitividade. Esse fenômeno de polarização espacial é semelhante ao descrito por Perroux (1955) em sua Teoria dos Polos de Crescimento, mas com uma diferença importante: enquanto Perroux enfatiza o papel das indústrias motrizes e das economias de aglomeração, Myrdal destaca os fatores sociais e institucionais como determinantes do processo cumulativo.

De acordo com Richardson (1978), a principal contribuição de Myrdal é a integração entre economia, sociologia e política, que permite uma compreensão mais ampla do desenvolvimento regional. Essa visão interdisciplinar explica fenômenos como a migração campo-cidade, a concentração industrial e a desigualdade de renda entre regiões. Hirschman (1958), por sua vez, reconhece a proximidade teórica entre sua abordagem e a de Myrdal, embora proponha uma leitura distinta: para Hirschman, o desequilíbrio é um motor de crescimento e pode ser estrategicamente utilizado para induzir o desenvolvimento; já Myrdal o considera uma tendência estrutural negativa, que exige intervenção estatal para ser superada.

Os efeitos de propagação e retrocesso são, portanto, elementos-chave para a formulação de políticas regionais inspiradas na teoria da causação circular cumulativa. Políticas que estimulam a infraestrutura, a inovação, a integração produtiva e a capacitação laboral tendem a fortalecer os efeitos positivos e a reduzir as disparidades inter-regionais. Por outro lado, a ausência de políticas públicas coordenadas pode intensificar os efeitos negativos, levando à concentração de renda e ao enfraquecimento das economias periféricas. Myrdal (1968) e Richardson (1978) observam que o equilíbrio entre esses dois tipos de efeitos é essencial para determinar se uma região entrará em um ciclo virtuoso ou vicioso de desenvolvimento.

Do ponto de vista institucionalista, Myrdal enfatiza que o desenvolvimento é um processo historicamente condicionado, determinado por estruturas políticas e sociais. As instituições locais — como sistemas educacionais, mecanismos de governança, tradições culturais e práticas produtivas — exercem influência decisiva sobre a capacidade de uma região responder aos desafios econômicos. Essa visão se opõe ao determinismo geográfico e ao economicismo neoclássico, ao afirmar que as trajetórias regionais não são predeterminadas, mas socialmente construídas (Diniz, 2001; Furtado, 2008). O desenvolvimento, assim, depende tanto da ação estatal quanto da articulação entre atores locais, o que exige políticas de desenvolvimento territorial adaptadas às especificidades de cada contexto.

A relevância da teoria de Myrdal permanece evidente nas análises contemporâneas do desenvolvimento regional. Krugman (1991) e Fujita, Krugman e Venables (1999), no campo da Nova Geografia Econômica, reinterpretaram a causalidade circular em modelos matemáticos que explicam a concentração e dispersão das atividades econômicas no espaço. Outros pesquisadores, como Storper (1997) e Rodríguez-Pose (2013), ampliaram o enfoque institucionalista de Myrdal, argumentando que as regiões bem-sucedidas são aquelas que desenvolvem sistemas de inovação, redes de cooperação e estruturas de governança capazes de sustentar ciclos virtuosos de crescimento.

No contexto brasileiro, a teoria da causação circular cumulativa tem sido amplamente utilizada para explicar as desigualdades persistentes entre o Sudeste e o Nordeste. Diniz (2001) e Azzoni (2007) destacam que as políticas industriais e de infraestrutura implementadas no país, embora tenham estimulado o crescimento nacional, produziram efeitos desiguais sobre o território. As regiões já industrializadas receberam a maior parte dos investimentos, enquanto as periféricas continuaram dependentes de atividades primárias e de transferências governamentais. Essa dinâmica reflete o mecanismo de causalidade circular, em que as vantagens acumuladas reforçam a liderança econômica de determinadas regiões.

Apesar de sua relevância, a teoria de Myrdal não está isenta de críticas. A principal delas diz respeito à dificuldade de quantificar empiricamente os efeitos de propagação e retrocesso, o que limita sua aplicação prática em análises econométricas. Além disso, seu caráter generalista e interdisciplinar é, por vezes, apontado como excessivamente abrangente, dificultando a formulação de modelos preditivos precisos (Richardson, 1978; Martin; Sunley, 1998). Outra limitação diz respeito à ênfase no papel do Estado, considerada por alguns autores excessiva em relação à capacidade endógena das regiões de promover seu próprio desenvolvimento. Teorias contemporâneas, como as de clusters, sistemas regionais de inovação e desenvolvimento local, complementam a abordagem de Myrdal ao destacar a importância das interações locais e da governança territorial (Cooke; Morgan, 1998).

Logo, observa-se que a Teoria da Causação Circular Cumulativa representa uma das mais relevantes contribuições para o entendimento do desenvolvimento desigual entre regiões. Sua ênfase na dinâmica cumulativa e nos mecanismos de retroalimentação oferece uma interpretação realista e multifacetada da economia regional, em contraste com as visões de equilíbrio e convergência. Ao integrar dimensões econômicas, sociais e institucionais, Myrdal constrói um marco analítico capaz de explicar por que as desigualdades regionais tendem a persistir ao longo do tempo e como podem ser superadas por meio de políticas públicas de caráter redistributivo e integrador. Essa teoria continua sendo uma referência fundamental para os estudos sobre coesão territorial, sobretudo em países como o Brasil, onde o desenvolvimento regional sustentável depende da capacidade de romper ciclos cumulativos de exclusão e construir trajetórias de crescimento mais equitativas e inclusivas.

1.2.4 Teoria das vantagens comparativas e competitivas

A Teoria das Vantagens Comparativas constitui um dos pilares da economia clássica e oferece uma das primeiras explicações sistemáticas sobre os fundamentos da especialização produtiva e do comércio, princípios que também se aplicam ao estudo do desenvolvimento regional. Formulada por David Ricardo, em sua obra *Princípios de Economia Política e Tributação* (1817), a teoria propõe que os territórios — assim como as nações — podem obter benefícios mútuos ao especializar-se na produção de bens e serviços nos quais apresentam maior eficiência relativa, mesmo que uma das partes seja absolutamente mais produtiva em todas as atividades. O conceito de “vantagem comparativa” baseia-se, portanto, na noção de custo de oportunidade e na ideia de que o comércio (ou a troca inter-regional) gera ganhos de eficiência ao permitir que cada território se concentre em suas atividades mais produtivas (Ricardo, 1817).

A formulação ricardiana rompeu com o pensamento mercantilista predominante nos séculos XVI e XVII, o qual defendia que a riqueza das nações derivava do acúmulo de metais preciosos e do superávit comercial. Para Ricardo, o foco deveria estar na produtividade relativa e na especialização eficiente, visto que o comércio livre poderia ampliar a produção global e beneficiar todas as regiões envolvidas. Essa lógica foi posteriormente ampliada por John Stuart Mill (1848), que introduziu a noção de termos de troca e destacou a importância da demanda internacional e da elasticidade das exportações na determinação dos ganhos de comércio.

No contexto regional, a teoria das vantagens comparativas foi reinterpretada como um mecanismo explicativo para a especialização produtiva das regiões dentro de um mesmo país. Regiões com dotação natural de recursos — como solos férteis, energia abundante ou localização estratégica — tenderiam a concentrar atividades econômicas compatíveis com essas vantagens, enquanto outras regiões desenvolveriam setores distintos, criando um sistema interdependente de trocas. Contudo, essa abordagem clássica pressupõe condições de equilíbrio e mobilidade de fatores, as quais, na prática, raramente se verificam plenamente, especialmente em economias periféricas ou desiguais (Krugman, 1991).

Com o avanço do capitalismo industrial e o surgimento de novas formas de organização produtiva, tornou-se evidente que as vantagens comparativas baseadas apenas em recursos naturais ou custos de produção não explicavam integralmente as disparidades regionais de desenvolvimento. A partir das décadas de 1980 e 1990, emergiu um novo paradigma analítico — o das vantagens competitivas —, cuja principal referência é Michael Porter e sua obra *The Competitive Advantage of Nations* (1990). Para Porter (1990), o sucesso econômico de uma região ou país não depende exclusivamente de fatores estáticos, mas da capacidade de inovação, qualificação da mão de obra, infraestrutura tecnológica e estratégias empresariais que sustentam um processo dinâmico de competitividade.

Porter propôs o chamado modelo do diamante da vantagem competitiva, composto por quatro determinantes inter-relacionados: (i) as condições dos fatores de produção (infraestrutura, conhecimento e capital humano); (ii) as condições da demanda (sophisticação e exigência dos consumidores locais); (iii) as indústrias correlatas e de apoio (clusters e cadeias produtivas locais); e (iv) a estratégia, estrutura e rivalidade das empresas. A interação entre esses elementos

gera um ambiente favorável à produtividade e à inovação, constituindo a base para o desenvolvimento sustentável de uma economia regional (Porter, 1990).

O conceito de cluster, ou aglomeração produtiva, associado à teoria das vantagens competitivas, destaca que a proximidade geográfica entre empresas, fornecedores, instituições de pesquisa e órgãos governamentais promove sinergias e reduz custos de transação, favorecendo a circulação de conhecimento e a geração de inovação (Porter, 1998). Essa perspectiva contribuiu para renovar a compreensão sobre os mecanismos territoriais do desenvolvimento, deslocando o foco da dotação natural de recursos para a criação de vantagens sustentadas por fatores intangíveis, como o aprendizado coletivo e a cooperação interinstitucional.

No campo do desenvolvimento regional, as ideias de Porter dialogam com abordagens contemporâneas que valorizam o território como ativo estratégico. Autores como Storper (1997), Amin e Thrift (1995) e Camagni (2002) defendem que a competitividade regional é construída socialmente, a partir de redes de inovação, confiança e governança local. Esses estudos consolidaram o conceito de economia do aprendizado (*learning economy*), na qual o conhecimento e a capacidade de adaptação constituem os principais fatores de diferenciação territorial. Assim, as vantagens competitivas passam a ser vistas como dinâmicas e cumulativas, dependentes da interação contínua entre agentes econômicos, instituições e políticas públicas.

Além disso, a teoria das vantagens competitivas foi incorporada às políticas de desenvolvimento territorial da União Europeia e de organismos internacionais como a OCDE, que passaram a promover estratégias de especialização inteligente (*smart specialization*), voltadas para explorar as potencialidades locais e estimular a inovação em setores estratégicos (Foray, 2015). Essa abordagem procura evitar a uniformização das políticas regionais, reconhecendo que cada território possui ativos específicos que podem ser potencializados por meio de políticas de apoio à pesquisa, empreendedorismo e sustentabilidade.

Contudo, tanto as vantagens comparativas quanto as competitivas enfrentam críticas quando aplicadas ao contexto de países em desenvolvimento. Autores estruturalistas, como Celso Furtado (1961) e Raúl Prebisch (1950), argumentaram que a especialização em setores de baixa intensidade tecnológica tende a reproduzir a dependência e as desigualdades entre centro e periferia. Segundo Furtado (1961), o desenvolvimento requer a superação da lógica da especialização primário-exportadora e a construção de capacidades internas de inovação e diversificação produtiva. Assim, a busca por vantagens comparativas dinâmicas deve ser acompanhada de políticas industriais e regionais que reduzam as assimetrias estruturais.

Nesse sentido, a aplicação contemporânea da teoria das vantagens competitivas no planejamento regional implica considerar fatores como infraestrutura logística, capital humano qualificado, instituições de governança local e sustentabilidade ambiental. A vantagem competitiva não é apenas um resultado de mercado, mas um processo deliberado de construção social e política, no qual o Estado desempenha papel fundamental ao criar condições para o florescimento de ecossistemas inovadores (Rodríguez-Pose, 2013).

No Brasil, o debate sobre vantagens competitivas regionais tem ganhado relevância nas últimas décadas, especialmente com a consolidação de políti-

cas de desenvolvimento territorial voltadas para a formação de APLs e clusters de inovação. Segundo Lastres e Cassiolato (2003), tais arranjos são expressões concretas de estratégias competitivas endógenas, baseadas na cooperação, no aprendizado e na valorização das especificidades regionais. Esse enfoque reflete uma síntese entre a teoria porteriana e as contribuições latino-americanas, enfatizando a importância do contexto institucional e das políticas públicas como instrumentos de sustentação da competitividade regional.

Portanto, a teoria das vantagens comparativas e competitivas oferece um arcabouço conceitual robusto para compreender a dinâmica do desenvolvimento regional sob diferentes perspectivas históricas. Enquanto o modelo clássico destaca a eficiência produtiva e os custos relativos, a abordagem moderna privilegia a inovação, o conhecimento e as capacidades institucionais como motores do crescimento. A transição entre essas duas concepções reflete a evolução do pensamento econômico e a complexificação das economias territoriais, que passaram a depender cada vez mais de ativos intangíveis e da governança multiescalar.

Nesse sentido, o desenvolvimento regional, sob a ótica das vantagens competitivas, é resultado da interação sinérgica entre fatores econômicos, sociais e políticos. O território deixa de ser apenas o espaço físico da produção e torna-se o locus da construção de capacidades inovadoras e colaborativas, capazes de gerar diferenciação sustentável no cenário global (Amin; Thrift, 1995). A compreensão desse processo é essencial para orientar políticas públicas eficazes, que promovam não apenas o crescimento econômico, mas também a equidade, a sustentabilidade e a coesão territorial.

1.3 O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O papel do Estado no desenvolvimento regional constitui um dos eixos centrais das ciências sociais e das políticas públicas, pois envolve a capacidade do poder público de intervir, articular e coordenar ações que superem os desequilíbrios territoriais e promovam condições para crescimento econômico com inclusão social e sustentabilidade ambiental. Ao longo do século XX e nas primeiras décadas do século XXI, diferentes modelos de intervenção estatal — do Estado desenvolvimentista ao Estado regulador neoliberal, passando por formatos híbridos e pela emergência do conceito de governança multisetorial — foram experimentados, cada qual com implicações distintas sobre a distribuição espacial do crescimento e sobre a redução (ou persistência) das desigualdades regionais (Keynes, 1936; Myrdal, 1957; Evans, 1995).

Historicamente, a intervenção estatal no desenvolvimento regional ganhou destaque no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando Estados nacionais adotaram políticas de industrialização, investimento público em infraestrutura e planejamento territorial como instrumentos para acelerar a modernização econômica. O modelo do “Estado desenvolvimentista” enfatizou a promoção ativa de setores estratégicos, o financiamento público de grandes projetos e a coordenação entre políticas industriais e regionais (Furtado, 1961; Amsden, 1989). Nessas experiências, a capacidade do Estado de articular planejamentos plurianuais, incentivos fiscais, empresas estatais e programas de investimento foi crucial para a formação de polos industriais e para a criação de mercados internos que susten-

tassem o crescimento territorializado.

A literatura clássica sobre desenvolvimento regional enfatiza que o Estado possui funções variadas no espaço: alocativa (direcionamento de investimentos e infraestrutura), distributiva (transferências intergovernamentais e políticas sociais), estabilizadora (política macroeconômica que reduz volatilidade) e institucional (criação de regras, capacidade regulatória e promoção de governança). Esses papéis são complementares e determinantes para que o processo de crescimento regional seja sustentável e equitativo. Myrdal já apontava que, sem políticas públicas intencionais, forças de mercado tendem a acentuar polarizações espaciais; portanto, o Estado deve atuar para ampliar efeitos de difusão e mitigar efeitos de retrocesso (Myrdal, 1957).

A emergência do modelo neoliberal a partir dos anos 1980 implicou um reposicionamento do Estado: reduziu-se sua participação direta em atividades produtivas, ampliaram-se processos de privatização e liberalização e enfatizou-se a ideia de que mercados eficientes por si só promoveriam alocação ótima de recursos. No entanto, evidências empíricas apontaram que a simples desestatização não resolve as assimetrias regionais e, em alguns contextos, aprofundou desigualdades por reduzir instrumentos públicos de coordenação territorial (Stiglitz, 2002). Em resposta, a literatura contemporânea voltou a valorizar um Estado “estratégico” ou “empreeneurial” — capaz de formular políticas industriais e territoriais que criem condições para a inovação, a acumulação de capacidades locais e a inclusão social (Rodrik, 2004; Bresser-Pereira, 2014).

No campo do desenvolvimento regional, a atuação estatal precisa ser pensada em termos multiescalares: federal, estadual e municipal. O federalismo fiscal e administrativo dita grande parte das possibilidades de ação: em países federativos como o Brasil, a capacidade redistributiva e a articulação entre níveis são determinantes para a implementação de políticas territoriais coerentes. Instrumentos de coordenação, como planos plurianuais, fundos de compensação e programas federais de investimento, precisam ser articulados com capacidades locais de execução e com mecanismos de controle e accountability para que gerem resultados efetivos (O’Loughlin; Tallaia, 1999; Azzoni, 2007). Superintendências regionais e agências de desenvolvimento (como Sudene e Sudam, no contexto brasileiro) representam tentativas históricas de concentrar conhecimentos técnicos e recursos para enfrentar especificidades regionais, com graus variados de sucesso (Haddad, 1989).

Uma função essencial do Estado no desenvolvimento regional refere-se ao investimento em infraestrutura física e logística. Estradas, portos, energia, saneamento e telecomunicações criam condições básicas para o funcionamento de mercados, atração de investimentos e integração de cadeias produtivas. Tais investimentos alteram custos de transação e acessibilidade, podendo, se bem orientados, gerar efeitos de difusão e ampliar a competitividade de regiões menos desenvolvidas. Contudo, quando essas intervenções não são coordenadas com políticas produtivas e sociais, podem reproduzir padrões concentradores — ao fortalecer apenas regiões já dinâmicas — ou promover impactos ambientais e sociais negativos (Sachs, 2008).

Outra dimensão crítica é a promoção de capital humano e capacidades técnicas locais. A provisão pública de educação, saúde e formação profissional é condição para que territórios possam acumular capacidades e participar de ativi-

dades com maior valor agregado. A literatura sobre desenvolvimento endógeno mostra que, sem investimentos na formação e na retenção de talentos, os retornos de macrosucessos de infraestrutura tendem a ser capturados por agentes externos, gerando pouca incorporação local de benefícios (Boisier, 2001; Lundvall, 1992). Assim, políticas conjuntas que integrem educação técnica, incentivos à inovação e redes de pesquisa são centrais para que o Estado atue além da mera provisão de infraestruturas físicas.

O Estado também tem papel regulatório e institucional: formulando regras do jogo, promovendo a concorrência leal, protegendo direitos de propriedade intelectual e moldando ambientes favoráveis ao investimento sustentável. North (1990) e a nova economia institucional alertam para o fato de que instituições inclusivas e estáveis reduzem custos de transação, aumentam previsibilidade e incentivam a cooperação entre agentes — fatores determinantes para o desenvolvimento regional. A capacidade institucional local (prévia e construída) influencia diretamente a eficácia de políticas públicas e a atratividade do território para investimentos de maior intensidade tecnológica.

No plano da política econômica, o Estado pode fomentar arranjos produtivos locais, clusters e sistemas regionais de inovação por meio de incentivos fiscais, crédito direcionado, apoio a incubadoras e centros tecnológicos, e programas de capacitação. Experiências comparadas mostram que intervenções que incentivam redes de cooperação entre empresas, universidades e governo tendem a gerar externalidades positivas que reverberam territorialmente (Porter, 1998; Cooke; Morgan, 1998). No entanto, o desenho dessas políticas exige sensibilidade local: políticas copiadas mecânica e centralizadamente raramente produzem os resultados esperados sem adaptação ao contexto institucional e social.

A provisão de políticas sociais universais e focalizadas também faz parte do quadro de ação estatal para o desenvolvimento regional. Programas de transferência de renda, quando integrados a serviços públicos de qualidade, podem reduzir desigualdades e estimular mercados locais, gerando demanda por bens e serviços que o tecido produtivo regional pode suprir. A experiência brasileira com políticas de transferência condicional de renda (como o Bolsa Família) demonstrou efeitos distributivos relevantes e contribuições para a redução da pobreza, ao mesmo tempo em que exigiu articulação com políticas de saúde e educação para potencializar efeitos de longo prazo (Lamperti; Soares, 2011). Para o desenvolvimento regional, o desafio é que essas políticas sejam complementadas por iniciativas que ampliem oferta de trabalho decente e capacidades produtivas locais.

A governança e a participação social compõem outra dimensão em que o Estado atua no desenvolvimento regional. Modelos mais eficazes privilegiam arranjos participativos — fóruns territoriais, consórcios intermunicipais e câmaras de desenvolvimento — onde atores públicos, privados e da sociedade civil negociam prioridades e monitoram implementação. A literatura sobre governança territorial sustenta que tais mecanismos aumentam a legitimidade das intervenções, aprimoram a adequação das políticas e facilitam o engajamento local, reduzindo riscos de captura de recursos e aumentando accountability (Rodríguez-Pose, 2013).

Ainda relevante é a capacidade do Estado de articular políticas ambientais com estratégias de desenvolvimento. A integração de critérios de sustentabilidade

de nas decisões públicas evita externalidades negativas e assegura a viabilidade de longo prazo dos processos de desenvolvimento. A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável reforçam que o Estado tem papel central em alinhar metas econômicas, sociais e ambientais, incorporando instrumentos de avaliação de impacto e requisitos de resiliência climática em investimentos de grande escala (ONU, 2015).

Apesar dessas capacidades, o Estado enfrenta limitações potenciais: restrições fiscais, fragmentação administrativa, captura política, baixa capacidade técnica em níveis subnacionais e conflitos distributivos que dificultam consensos territoriais. A avaliação empírica demonstra que o sucesso das intervenções estatais depende tanto de recursos quanto de qualidade institucional. Modelos de cooperação público-privada podem ampliar o alcance de investimentos, mas exigem regulação robusta para proteger interesses públicos e garantir equidade nos benefícios resultantes (Sánchez; Torres, 2016).

Não obstante, observa-se que o papel do Estado no desenvolvimento regional é multifacetado: envolve provisão de infraestrutura física; investimento em capital humano e inovação; regulação institucional e criação de ambiente propício ao investimento; promoção de coesão social por meio de políticas redistributivas; governança participativa; e integração de critérios de sustentabilidade. As experiências comparadas e a literatura contemporânea sugerem que o Estado mais eficaz não é o que simplesmente centraliza decisões nem o que se retira para deixar o mercado atuar sozinho, mas aquele que combina visão estratégica, capacidade técnica, articulação multiescalar e mecanismos de *accountability*. Para o Brasil e outros países com elevados desequilíbrios territoriais, isso implica fortalecer agências regionais, ampliar capacidades locais, articular políticas macro e microeconômicas e construir arranjos de governança que transformem fluxos externos em desenvolvimento endógeno e inclusivo (Bresser-Pereira, 2014; Rodrik, 2004).

Por fim, convém enfatizar que o papel do Estado deve ser interpretado à luz das transformações contemporâneas: economia digital, cadeias globais de valor, desafios climáticos e mudanças demográficas redefinem instrumentos e prioridades. O Estado do século XXI precisa, portanto, ser resiliente, capaz de promover políticas territoriais flexíveis, orientadas por evidências, participativas e comprometidas com a coesão socioespacial, de modo a transformar a intervenção pública em fator decisivo para a superação das assimetrias regionais.

1.3.1 Intervenção estatal e desigualdades regionais

A intervenção estatal no desenvolvimento regional é uma temática central nos estudos de economia regional e políticas públicas, uma vez que o Estado, ao formular e implementar políticas econômicas, exerce papel determinante na estruturação do espaço, na distribuição dos recursos produtivos e na redução — ou, em alguns casos, ampliação — das desigualdades regionais. Desde o século XX, diversos autores destacam que a ausência de mecanismos de planejamento territorial tende a aprofundar assimetrias entre regiões mais dinâmicas e aquelas estruturalmente periféricas, que enfrentam déficits históricos de infraestrutura, capital humano e capacidade institucional (Myrdal, 1957; Hirschman, 1958; Perroux, 1967).

A lógica da intervenção estatal surge como resposta à constatação de que o mercado, por si só, é incapaz de promover a convergência regional. Conforme Myrdal (1957) e Hirschman (1958), o desenvolvimento tende a se concentrar espacialmente devido a efeitos cumulativos, de encadeamentos produtivos e de retroalimentação positiva que favorecem regiões inicialmente mais desenvolvidas. Essa dinâmica cria um ciclo vicioso para as regiões menos favorecidas, que se tornam dependentes das decisões de investimento e das políticas elaboradas nos centros hegemônicos. Assim, o papel do Estado passa a ser o de corrigir as falhas de mercado, reduzir disparidades e induzir o crescimento equilibrado, por meio de instrumentos de redistribuição e investimento público (Furtado, 1961).

A intervenção estatal assume múltiplas formas — desde investimentos diretos em infraestrutura e incentivos fiscais até políticas de crédito e subsídios direcionados. No Brasil, o Estado desempenhou papel fundamental na promoção do desenvolvimento regional durante o século XX, particularmente a partir da criação de instituições como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que representaram tentativas de planejar a ocupação econômica e reduzir disparidades históricas (Diniz, 1995; Araújo, 2013). Contudo, o êxito dessas políticas foi limitado por fatores estruturais, entre eles a centralização decisória, a baixa participação local e a dependência de investimentos exógenos.

De acordo com Diniz (1993), a intervenção estatal no Brasil se deu em ondas, acompanhando as mudanças no paradigma de desenvolvimento econômico nacional. No período desenvolvimentista (1930–1980), o Estado foi o principal agente econômico, promovendo industrialização via substituição de importações e concentrando esforços em regiões já industrializadas, como o Sudeste. Essa estratégia, embora tenha dinamizado a economia nacional, acentuou as desigualdades regionais, pois o crescimento industrial se concentrou em São Paulo e arredores, relegando o Norte e o Nordeste a papéis complementares na economia nacional.

Nos anos 1990, com o avanço do neoliberalismo e da agenda de ajuste fiscal, a intervenção estatal sofreu retração significativa. O discurso dominante passou a valorizar o papel do mercado como indutor do crescimento e a descentralização das políticas públicas como instrumento de eficiência. Entretanto, como destacam Pires e Tavares (2001), a redução do papel coordenador do Estado não implicou maior equilíbrio regional. Pelo contrário, a abertura comercial e a desregulamentação favoreceram as regiões mais competitivas, reforçando os polos já consolidados e ampliando a vulnerabilidade das regiões periféricas.

Sob a perspectiva keynesiana, a intervenção estatal é vista como condição necessária para corrigir desequilíbrios e garantir o pleno emprego dos fatores produtivos (Keynes, 1936). No campo do desenvolvimento regional, essa concepção implica reconhecer que o investimento público não deve ser apenas um instrumento anticíclico, mas também um mecanismo estruturante, voltado à formação de capacidades locais e à ampliação das oportunidades de desenvolvimento endógeno. Assim, políticas de investimento em infraestrutura, educação, inovação e governança local tornam-se ferramentas essenciais para a construção de um ambiente competitivo nas regiões menos desenvolvidas (Amin, 1999; Rodríguez-Pose, 2013).

As desigualdades regionais, por sua vez, refletem não apenas diferenças econômicas, mas também desigualdades sociais, políticas e institucionais. Con-

forme Sen (1999), o desenvolvimento deve ser entendido como expansão das liberdades reais das pessoas, o que requer políticas públicas capazes de promover inclusão, participação e justiça distributiva. A ausência de uma estratégia de desenvolvimento regional articulada aprofunda a vulnerabilidade de populações locais, que permanecem à margem dos processos produtivos e das decisões políticas. Dessa forma, a intervenção estatal deve transcender a mera transferência de recursos e assumir uma dimensão territorial e social integrada.

No contexto latino-americano, Furtado (1974) foi um dos pioneiros a apontar que o subdesenvolvimento é um fenômeno estrutural, historicamente construído e reproduzido pelas relações de dependência e pela concentração do progresso técnico. Assim, políticas regionais isoladas dificilmente seriam capazes de romper o ciclo da desigualdade sem uma reestruturação mais ampla do modelo econômico nacional. Esse entendimento inspirou diversas estratégias de desenvolvimento regional nos países periféricos, que buscaram combinar políticas de industrialização com programas sociais e de infraestrutura.

No Brasil contemporâneo, a Constituição Federal de 1988 introduziu novos instrumentos de política regional, destacando a redução das desigualdades como princípio fundamental do desenvolvimento nacional (art. 3º, III). A descentralização federativa permitiu maior protagonismo de estados e municípios, porém, também revelou fragilidades na coordenação entre os diferentes níveis de governo. Conforme Cano (2007), a ausência de uma política regional integrada e permanente tem comprometido a efetividade das ações públicas, que se tornam fragmentadas e suscetíveis a mudanças de governo.

As políticas de desenvolvimento regional exigem, portanto, um equilíbrio entre a atuação do Estado como indutor e a participação dos atores locais como protagonistas do processo. Segundo Boisier (1998), o desenvolvimento regional deve ser entendido como um processo de construção social, no qual o Estado desempenha papel de facilitador e coordenador, mas não o único agente. Essa abordagem contrasta com a lógica tradicional de planejamento centralizado e destaca a importância da governança territorial e da articulação entre políticas econômicas, sociais e ambientais.

Nos últimos anos, novas abordagens teóricas reforçaram a necessidade de um Estado ativo, ainda que adaptado às transformações do capitalismo global. Autores como Rodríguez-Pose (2020) e Storper (2018) argumentam que o papel do Estado é essencial para reduzir desigualdades regionais em um cenário marcado pela financeirização e pela concentração tecnológica. O investimento público estratégico — voltado à inovação, conectividade e capacitação — pode compensar as desvantagens estruturais das regiões periféricas e criar condições para trajetórias autônomas de crescimento.

Além disso, as políticas de desenvolvimento regional contemporâneas devem incorporar a perspectiva da sustentabilidade. Sachs (2008) enfatiza que o desenvolvimento regional não pode se restringir ao crescimento econômico, devendo integrar dimensões sociais, culturais e ecológicas. Nesse sentido, o Estado tem a responsabilidade de implementar políticas públicas que conciliem competitividade com inclusão social e preservação ambiental, promovendo a coesão territorial e o equilíbrio entre as regiões.

A experiência europeia, expressa na Política de Coesão da União Europeia, é frequentemente citada como exemplo de intervenção estatal multiescalar e in-

tegrada. Essa política busca reduzir as disparidades regionais por meio de fundos estruturais e investimentos em inovação, infraestrutura e capital humano (CEC, 2017). O caso europeu demonstra que a coordenação entre níveis de governo e o planejamento de longo prazo são elementos essenciais para o sucesso das políticas regionais.

Por fim, é importante reconhecer que a intervenção estatal não é neutra: ela reflete interesses políticos e corre o risco de capturas locais ou setoriais. Como alerta Piquet (2019), políticas regionais podem ser instrumentalizadas por elites locais, reproduzindo desigualdades e reforçando estruturas de poder existentes. Portanto, a eficácia da intervenção estatal depende da transparência, da participação social e da capacidade institucional dos entes federados.

1.3.2 O debate entre centralização e descentralização

O debate entre centralização e descentralização no desenvolvimento regional constitui um dos temas mais recorrentes e controversos na literatura de economia política e administração pública. Trata-se de uma discussão que transcende a mera distribuição de competências administrativas entre níveis de governo, pois envolve questões estruturais relacionadas à autonomia territorial, à eficiência das políticas públicas e à capacidade de reduzir as desigualdades regionais. Ao longo do século XX e início do XXI, as transformações do Estado — de um modelo centralizado e intervencionista para um Estado descentralizado e regulador — têm redefinido as formas de planejamento e de governança territorial (Boisier, 1998; Dallabrida, 2011).

Historicamente, os modelos de desenvolvimento centralizados estiveram associados à ideia de que o Estado nacional deveria atuar como o principal agente coordenador do crescimento econômico. Essa perspectiva foi predominante no contexto do Estado desenvolvimentista do pós-guerra, especialmente em países da América Latina, onde a centralização das decisões políticas e econômicas foi considerada condição necessária para promover a industrialização e a modernização das economias nacionais (Furtado, 1961; Tavares, 1972). No Brasil, esse modelo se consolidou entre as décadas de 1930 e 1980, quando o Estado assumiu papel protagonista na condução da política industrial e regional, centralizando a formulação e a execução de programas de investimento em infraestrutura e produção.

A centralização, conforme Diniz (1993), foi fundamental para a consolidação de um mercado nacional e para a superação das limitações estruturais impostas pelo subdesenvolvimento. Ao garantir uniformidade administrativa e coordenação macroeconômica, o Estado centralizado viabilizou políticas de escala e programas de infraestrutura de abrangência nacional, como os grandes projetos industriais e energéticos. Contudo, a centralização também gerou distorções significativas, entre elas o desequilíbrio federativo e a dependência das regiões periféricas em relação às decisões tomadas nos centros de poder, notadamente no eixo Rio–São Paulo (Cano, 2007).

Por outro lado, a descentralização emergiu nas últimas décadas do século XX como resposta à crise do Estado centralizado e às demandas por maior autonomia local. Segundo Boisier (2001), a descentralização representa não apenas uma mudança administrativa, mas uma redefinição das bases do desenvolvimento

regional, baseada na valorização dos territórios como espaços de construção social e política. A partir dessa perspectiva, o desenvolvimento é visto como um processo endógeno, dependente da capacidade das regiões de mobilizar seus próprios recursos, instituições e redes de cooperação.

A Constituição Federal de 1988 marca um ponto de inflexão nesse debate no Brasil, ao estabelecer um modelo federativo mais descentralizado, conferindo maior autonomia financeira e administrativa a estados e municípios. Essa mudança visava democratizar o poder, aproximar as políticas públicas das necessidades locais e reduzir a concentração de recursos no governo central (Arretche, 1999). No entanto, a descentralização não se traduziu automaticamente em maior equidade territorial. Em muitos casos, a falta de capacidade técnica e institucional dos entes subnacionais impediu a implementação eficaz de políticas públicas, resultando em novas formas de desigualdade (Abrucio, 2005).

O debate teórico sobre centralização e descentralização é complexo, pois ambos os modelos possuem vantagens e limitações. A centralização tende a favorecer a coordenação e a coerência das políticas nacionais, evitando a fragmentação e a competição predatória entre regiões (Pires; Tavares, 2001). No entanto, pode gerar rigidez burocrática, ineficiência e distanciamento das realidades locais. Já a descentralização promove maior flexibilidade, participação e inovação institucional, mas pode resultar em desequilíbrios de capacidade e recursos, ampliando as disparidades regionais caso não haja mecanismos adequados de redistribuição (Rodríguez-Pose; Gill, 2005).

Segundo Prud'homme (1995), a descentralização fiscal, se não acompanhada de políticas de equalização interterritorial, pode exacerbar as desigualdades, pois regiões ricas tendem a arrecadar e investir mais, enquanto regiões pobres permanecem dependentes de transferências. Assim, a descentralização eficaz requer um Estado central forte e regulador, capaz de garantir solidariedade fiscal e promover a coesão territorial. Essa visão contemporânea aproxima-se da noção de "Estado relacional" (Pierre; Peters, 2000), no qual a coordenação entre os níveis de governo ocorre de forma cooperativa, e não hierárquica.

No contexto das políticas de desenvolvimento regional, a combinação equilibrada entre centralização e descentralização é crucial. A experiência europeia, com a Política de Coesão da União Europeia, mostra que o sucesso da descentralização depende da existência de um marco institucional forte, que assegure planejamento de longo prazo, coordenação vertical e horizontal, e participação social (CEC, 2017). A governança multinível europeia tornou-se um modelo de referência ao articular autonomia regional com solidariedade nacional e supranacional.

No caso brasileiro, experiências como os consórcios intermunicipais e os APLs ilustram a potencialidade da descentralização quando acompanhada de cooperação e suporte técnico. Essas iniciativas mostram que a descentralização pode promover inovação e desenvolvimento endógeno, desde que apoiada por políticas nacionais de capacitação e investimento (Diniz; Crocco, 2006). Entretanto, sem planejamento coordenado e sem mecanismos redistributivos, a descentralização tende a reforçar o padrão histórico de desigualdade regional.

Portanto, o debate entre centralização e descentralização deve ser compreendido não como uma dicotomia, mas como uma busca por equilíbrio dinâmico entre escalas de governo. A centralização é necessária para garantir coesão terri-

torial e justiça distributiva, enquanto a descentralização é essencial para estimular a participação e a adaptação das políticas às especificidades locais. Como observa Boisier (2001), o desafio do desenvolvimento regional reside em construir “um Estado descentralizado, porém articulado”, capaz de conjugar autonomia local com solidariedade nacional.

1.4 PLANEJAMENTO TERRITORIAL E ORDENAMENTO DO ESPAÇO

O planejamento territorial e o ordenamento do espaço são dimensões fundamentais para compreender as dinâmicas do desenvolvimento regional e as estratégias de intervenção estatal na organização socioeconômica do território. Esses conceitos, embora relacionados, possuem especificidades analíticas: o planejamento territorial refere-se ao conjunto de ações coordenadas que buscam orientar o uso racional e equilibrado dos recursos e das atividades humanas no território, enquanto o ordenamento do espaço diz respeito ao conjunto de normas, instrumentos e políticas que regulam a ocupação, a distribuição e o uso do solo, visando à coesão territorial, à sustentabilidade e à equidade social (Santos, 1996; Vainer, 2007).

A necessidade de planejar o território emerge do reconhecimento de que o espaço não é neutro: ele reflete relações de poder, processos econômicos e históricos que estruturam as desigualdades regionais. Como afirma Lefebvre (1991), o espaço é uma construção social, um produto das práticas humanas e das forças econômicas que moldam as formas de ocupação e produção. Assim, o planejamento territorial não pode ser reduzido a uma técnica de ordenação física, mas deve ser compreendido como uma prática política e social, que envolve múltiplos agentes — Estado, mercado e sociedade civil — em permanente disputa pelo uso e controle do território.

O planejamento territorial moderno tem suas origens no início do século XX, quando os Estados nacionais começaram a adotar políticas de ordenação do espaço como resposta à urbanização acelerada e às desigualdades territoriais geradas pelo capitalismo industrial. Segundo Hall (2002), a Europa foi pioneira na institucionalização do planejamento espacial, com destaque para o Reino Unido, a França e a Alemanha, que criaram instrumentos de regulação do uso do solo e políticas de infraestrutura voltadas à integração nacional. A partir da Segunda Guerra Mundial, o planejamento territorial consolidou-se como instrumento de reconstrução econômica e coesão territorial, especialmente nos países europeus, nos quais passou a integrar a agenda de políticas públicas (CEC, 2017).

Na América Latina, e particularmente no Brasil, o planejamento territorial adquiriu relevância a partir da década de 1950, em meio ao processo de industrialização e urbanização. Durante o período desenvolvimentista, o planejamento territorial foi concebido como ferramenta de intervenção do Estado para promover o crescimento econômico e reduzir as desigualdades regionais. A criação de órgãos como o CND e as superintendências regionais — SUDENE e SUDAM — representou uma tentativa de organizar espacialmente o desenvolvimento e direcionar investimentos estratégicos para as regiões periféricas (Diniz, 1995; Furtado, 1961).

Entretanto, como observam Vainer e Araújo (1992), o planejamento brasileiro historicamente se caracterizou por uma lógica tecnocrática e centralizadora,

pouco articulada com os processos locais e com a participação social. Essa limitação reduziu sua efetividade na transformação das estruturas espaciais, já que as decisões sobre o uso e ocupação do território eram tomadas de forma vertical, a partir de centros de poder distantes das realidades regionais. Além disso, o planejamento territorial brasileiro foi fortemente influenciado pela ideologia da modernização, que priorizou grandes projetos de infraestrutura e a expansão da fronteira econômica, frequentemente em detrimento da sustentabilidade e da justiça territorial (Becker, 2005).

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o planejamento territorial passou a incorporar novas dimensões, especialmente a da descentralização e da participação social. A Constituição introduziu instrumentos fundamentais como o Plano Diretor (art. 182), obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, que tem como objetivo orientar o desenvolvimento urbano e garantir a função social da propriedade. A partir daí, o planejamento urbano e regional passou a integrar o debate federativo, reconhecendo o papel dos municípios como atores estratégicos na gestão do território (Arretche, 1999; Rolnik, 1997).

O ordenamento do espaço, por sua vez, está intimamente ligado à ideia de planejamento territorial, mas enfatiza a dimensão normativa e regulatória. Conforme Corrêa (1997), o ordenamento do espaço constitui o conjunto de mecanismos institucionais e jurídicos que visam equilibrar o uso do solo, proteger o meio ambiente e promover a integração das políticas setoriais. Ele representa o esforço de harmonizar os interesses econômicos e sociais com as exigências ecológicas, evitando tanto a concentração desordenada de atividades quanto a degradação ambiental.

No contexto europeu, o ordenamento do espaço (*spatial planning*) foi institucionalizado como política pública nos anos 1970 e 1980, ganhando destaque com a Estratégia Europeia de Desenvolvimento Territorial (EESD), aprovada em 1999, e posteriormente com a Agenda Territorial 2030. Essas iniciativas reforçam a necessidade de planejar o espaço com base em princípios de sustentabilidade, coesão territorial e policentralidade — isto é, a valorização de múltiplos centros de desenvolvimento interconectados, em oposição à concentração em grandes metrópoles (CEC, 2017).

No Brasil, embora o termo “ordenamento territorial” não esteja formalmente consolidado como política de Estado, sua lógica permeia diversas iniciativas, como o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), os Planos Diretores Participativos e os Planos de Desenvolvimento Regional e Urbano. O ZEE, previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/1981), representa um instrumento importante para orientar o uso sustentável do território, integrando variáveis ambientais, econômicas e sociais. Contudo, sua implementação enfrenta desafios, como a fragmentação institucional e a falta de articulação entre os níveis de governo (Becker; Egler, 2001).

A partir da década de 2000, com a consolidação das políticas de desenvolvimento regional sob o Ministério da Integração Nacional, o planejamento territorial voltou à agenda nacional com enfoque mais sistêmico. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída em 2003, buscou articular crescimento econômico e equidade territorial, reconhecendo a diversidade socioeconômica do país. Segundo Araújo (2013), a PNDR representou um avanço concei-

tual ao propor a territorialização das políticas públicas e a criação de tipologias regionais que orientassem o planejamento diferenciado. No entanto, a falta de continuidade e de recursos comprometeu a efetividade de suas ações.

Do ponto de vista teórico, autores como Boisier (1998) e Friedmann (2005) defendem que o planejamento territorial contemporâneo deve ser entendido como um processo social e político, e não apenas técnico. Ele implica negociação entre atores, mediação de conflitos e construção coletiva de estratégias de desenvolvimento. Nessa perspectiva, o território deixa de ser apenas um suporte físico e passa a ser um ativo estratégico, dotado de recursos, identidades e capacidades específicas que podem ser mobilizados para promover o desenvolvimento endógeno.

Atualmente, o debate sobre planejamento e ordenamento do espaço é fortemente influenciado pelas discussões sobre sustentabilidade e resiliência territorial. O planejamento deve considerar as vulnerabilidades ambientais e climáticas, integrando políticas de mitigação e adaptação. Sachs (2008) propõe a noção de *eco-desenvolvimento*, que articula dimensões econômicas, sociais e ecológicas em escala territorial, enquanto Moreno (2021) destaca a importância da governança multiescalar para enfrentar os desafios contemporâneos do uso do espaço, como a urbanização desigual e a pressão sobre os recursos naturais.

Além disso, o avanço das tecnologias de informação e a digitalização do território introduziram uma nova dimensão no planejamento territorial: a do planejamento inteligente (*smart planning*). Essa abordagem, sustentada pelo uso de dados geoespaciais, sistemas de informação e inteligência territorial, possibilita a formulação de políticas mais integradas, transparentes e baseadas em evidências (Batty, 2018). No entanto, para que essa modernização produza resultados equitativos, é necessário garantir acesso democrático à informação e fortalecer as capacidades locais de gestão.

1.4.1 Planejamento urbano e regional

O planejamento urbano e regional constitui um campo interdisciplinar que articula técnicas projetuais, instrumentos normativos e práticas políticas visando orientar a ocupação do espaço, organizar redes de infraestrutura e promover coerência entre metas econômicas, sociais e ambientais. Diferentemente de concepções estreitas que reduzem o planejamento à engenharia física do espaço, a literatura contemporânea enfatiza seu caráter político-institucional: planejar é negociar interesses, construir consensos e criar capacidades de governança multiescalar capazes de traduzir diagnósticos territoriais em ações concretas (Hall, 2002; Healey, 1997). Essa ênfase implica reconhecer que as formas urbanas e regionais são tanto produto de processos econômicos quanto de decisões públicas e práticas sociais (Lefebvre, 1991; Santos, 1996).

Historicamente, o planejamento urbano emergiu como resposta ao crescimento industrial e à urbanização acelerada, introduzindo instrumentos técnicos — *zoning*, planos diretores, mapas de uso do solo — que buscavam ordenar a expansão metropolitana e proteger bens públicos (Hall, 2002). No século XX, o planejamento regional consolidou-se como extensão desse esforço, com ênfase em coordenação de redes de infraestruturas (transportes, energia, saneamento) e políticas de desenvolvimento para reduzir disparidades territoriais (Perroux, 1955;

Boisier, 2001). Entretanto, experiências de planejamento *top-down* mostraram limites: modelos tecnocráticos que desconsideraram dinâmicas locais e participação social frequentemente produziram projetos desarticulados da realidade e impactos sociais negativos (Rolnik, 1997; Vainer; Araújo, 1992).

A crítica à tecnocracia alimentou, nas últimas décadas, abordagens que valorizam a participação, a governança colaborativa e a territorialização das políticas públicas. Healey (1997) formulou um quadro de *collaborative planning* em que o planejamento é visto como processo comunicativo entre atores públicos, privados e comunitários, mediado por instituições capazes de construir legitimidade e confiança. Na prática, isso implica instrumentos como planos diretores participativos, consórcios intermunicipais e fóruns territoriais que aproximam decisões de quem vive e produz no território (Arretche, 1999; Diniz; Crocco, 2006). Tais instrumentos buscam superar dois problemas clássicos: a fragmentação administrativa dos espaços metropolitanos e a insuficiência de capacidades locais para implementar ações de maior escala.

O planejamento regional, por sua vez, exige articulação multiescalar: políticas macroeconômicas e federais (infraestrutura estratégica, fundos de coesão) precisam ser coordenadas com intervenções subnacionais (capacitação, ordenamento do solo, promoção de arranjos produtivos locais). A experiência europeia com a Política de Coesão mostra como fundos estruturais e instrumentos de especialização inteligente (*smart specialization*) podem combinar redistributivo e competitivo, estimulando inovação territorial e coesão (CEC, 2017; Foray, 2015). No entanto, a adoção dessas ferramentas em contextos de capacidades institucionais fragilizadas exige adaptação e forte ênfase em transferência de know-how e avaliação de impacto (Rodríguez-Pose, 2013).

Outra dimensão central do planejamento contemporâneo é a integração entre sustentabilidade e resiliência. Pressões climáticas, vulnerabilidades socioambientais e limites de uso do solo impõem que planos urbanos e regionais incorporem critérios de mitigação e adaptação, avaliação de riscos e modelos de ocupação compatíveis com serviços ecossistêmicos (Sachs, 2008; Moreno, 2021). Em áreas metropolitanas brasileiras, por exemplo, o desafio é conciliar adensamento, mobilidade sustentável e proteção de áreas de risco, articulando instrumentos técnicos (zoneamento ecológico-econômico, licenciamento ambiental) com políticas sociais que evitem deslocamentos forçados e gentrificação (Rolnik, 1997; Santos, 1996).

A inovação na prática do planejamento tem sido impulsionada também por tecnologias de informação geográfica (SIG), big data e modelos de simulação urbana, que permitem diagnósticos mais precisos e monitoramento em tempo real. Batty (2018) destaca que o *smart planning* pode melhorar a eficiência e a transparência das decisões, mas alerta para riscos de reforço de desigualdades se os dados e capacidades analíticas não forem democratizados. Assim, a modernização técnica do planejamento precisa caminhar acompanhada de políticas de inclusão digital e capacitação técnica nos níveis locais.

No contexto brasileiro, o marco institucional dado pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) consolidou instrumentos de planejamento urbano participativo e a obrigação de planos diretores municipais, criando potencial para maior adequação das políticas às realidades locais (Arretche, 1999). Entretanto, persistem desafios: assimetria de capacidades entre mu-

nicípios, fragilidade fiscal e práticas de planejamento orientadas por interesses de curto prazo. Nesse cenário, iniciativas de consórcio intermunicipal, arranjos produtivos locais (APLs) e políticas territoriais integradas emergem como estratégias para ampliar escala e eficácia (Diniz; Crocco, 2006; Lastres; Cassiolato, 2003).

Por fim, o planejamento urbano e regional contemporâneo exige uma visão reflexiva sobre instrumentos e objetivos: não se trata apenas de ordenar o espaço, mas de construir projetos territoriais que promovam equidade, sustentabilidade e governança democrática. Isso demanda competências técnicas, visão estratégica do Estado, participação social e mecanismos de avaliação contínua. Como sintetiza Friedmann (2005), planejar em tempos de globalização implica articular o local e o global, reconhecendo que as oportunidades e vulnerabilidades territoriais resultam tanto de dinâmicas internas quanto de inserções em mercados e redes supralocais.

1.4.2 Instrumentos de planejamento territorial

Os instrumentos de planejamento territorial configuram-se como mecanismos técnicos, jurídicos e políticos que orientam a utilização do solo, a distribuição espacial das atividades econômicas e sociais e a proteção dos recursos naturais. Eles representam a materialização prática das diretrizes estabelecidas por políticas de desenvolvimento urbano e regional, sendo indispensáveis à gestão racional e sustentável do espaço. Conforme destaca Santos (1996), o território é o resultado de relações históricas e sociais, e, portanto, o planejamento territorial deve traduzir essas dinâmicas em normas e ações capazes de equilibrar interesses públicos e privados, econômicos e ambientais.

No contexto contemporâneo, os instrumentos de planejamento territorial dividem-se, essencialmente, entre os de natureza normativa, estratégica e operacional. Os instrumentos normativos fixam regras de uso e ocupação do solo, como os planos diretores, o zoneamento urbano, o parcelamento do solo e o Código de Obras e Edificações. De acordo com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o plano diretor é o principal instrumento de política urbana no Brasil, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas. Ele define o modelo de desenvolvimento territorial desejado, articulando diretrizes de uso do solo, habitação, mobilidade, meio ambiente e desenvolvimento econômico.

Por sua vez, o ZEE atua como um instrumento complementar, ao delimitar áreas específicas para usos diferenciados, como zonas residenciais, industriais, comerciais ou de proteção ambiental. Segundo Sachs (2008), o zoneamento é uma ferramenta essencial para compatibilizar a lógica do crescimento econômico com a preservação dos recursos naturais, evitando o uso predatório do território e promovendo a sustentabilidade. No Brasil, o ZEE foi incorporado à política nacional de meio ambiente e constitui um dos pilares do ordenamento territorial sustentável (Brasil, 2002).

Os instrumentos estratégicos, por outro lado, orientam o planejamento de longo prazo e a integração entre escalas territoriais. Entre eles, destacam-se os planos plurianuais, os planos regionais de desenvolvimento e os planos metropolitanos integrados. Boisier (2001) argumenta que esses instrumentos têm como finalidade articular políticas setoriais e territoriais, garantindo coerência entre

investimentos públicos e prioridades regionais. Assim, o planejamento territorial não deve restringir-se à escala municipal, mas articular-se com estratégias regionais e nacionais, especialmente em contextos de assimetria econômica e desigualdades espaciais.

Os instrumentos operacionais, por sua vez, traduzem as diretrizes e estratégias em ações concretas, como programas de requalificação urbana, projetos de mobilidade, obras de infraestrutura e iniciativas de regularização fundiária. Esses instrumentos envolvem, muitas vezes, parcerias público-privadas e mecanismos de financiamento, como as operações urbanas consorciadas e as outorgas onerosas. Rolnik (1997) observa que a efetividade desses instrumentos depende da capacidade de coordenação institucional e da existência de mecanismos transparentes de controle social, sob pena de o planejamento servir apenas a interesses imobiliários concentrados.

No âmbito regional, destacam-se instrumentos voltados à integração territorial e à promoção de equidade espacial, como os consórcios intermunicipais, os fundos de desenvolvimento regional e as políticas de incentivo fiscal. Diniz e Crocco (2006) destacam que a ação integrada entre municípios é fundamental para enfrentar problemas de escala, especialmente em regiões metropolitanas, onde os fluxos de trabalho, transporte e serviços ultrapassam fronteiras administrativas. Nesse sentido, os consórcios públicos previstos na Lei nº 11.107/2005 ampliam a capacidade de planejamento e execução de políticas regionais conjuntas, promovendo eficiência e racionalização do gasto público.

Além dos instrumentos tradicionais, o avanço das tecnologias digitais e da governança territorial colaborativa trouxe novas ferramentas de planejamento. Sistemas de Informação Geográfica (SIG), bancos de dados geoespaciais e plataformas de participação digital ampliam a transparência e o controle social sobre o uso do território (Baty, 2018). Essas tecnologias permitem identificar padrões de desigualdade, monitorar o cumprimento de metas urbanas e regionais e subsidiar políticas públicas com evidências empíricas. Entretanto, conforme alerta Rodríguez-Pose (2013), a eficácia desses instrumentos depende da capacidade institucional local e da existência de recursos humanos qualificados para sua gestão e atualização.

No campo internacional, as experiências da União Europeia com o *spatial planning* e os *territorial impact assessments* revelam a importância de instrumentos de planejamento integrados, capazes de avaliar os efeitos espaciais de políticas setoriais (CEC, 2017). A incorporação dessas práticas em países em desenvolvimento requer adaptação institucional, mas demonstra o potencial de uma abordagem multiescalar que transcende fronteiras administrativas e busca coesão territorial.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL



O planejamento estratégico para o desenvolvimento regional constitui uma abordagem contemporânea que busca integrar os princípios da gestão estratégica às políticas públicas voltadas à redução das desigualdades territoriais e ao fortalecimento da competitividade regional. Diferentemente das concepções tradicionais de planejamento, centradas em perspectivas tecnocráticas e normativas, o planejamento estratégico enfatiza a visão de futuro, a mobilização de atores e recursos, e a construção de vantagens competitivas baseadas nas potencialidades locais e regionais (Bryson, 2018; Boisier, 2001). Essa perspectiva parte do pressuposto de que o desenvolvimento não é um processo espontâneo, mas sim o resultado de escolhas racionais e coordenadas, orientadas por objetivos compartilhados entre o Estado, o setor produtivo e a sociedade civil.

Segundo Friedmann (2005), o planejamento estratégico é, antes de tudo, um processo político e comunicativo, em que se define uma direção para o território a partir da articulação de múltiplos interesses e escalas. Ele não se limita à formulação de planos estáticos, mas envolve a construção de capacidades institucionais e mecanismos de governança territorial capazes de ajustar estratégias às transformações econômicas e tecnológicas em curso. Essa abordagem é especialmente relevante em um contexto de globalização e competitividade inter-regional, no qual regiões buscam reposicionar-se nas cadeias de valor e atrair investimentos sem abrir mão da coesão social e da sustentabilidade ambiental (Porter, 1990; Rodríguez-Pose, 2013).

A essência do planejamento estratégico reside na definição de uma *visão de futuro* e na identificação das *vantagens comparativas dinâmicas* de um território. De acordo com Porter (1999), as vantagens regionais modernas não derivam apenas de dotação de recursos naturais ou localização geográfica, mas de fatores intangíveis, como capital humano, inovação tecnológica, infraestrutura de conhecimento e redes de cooperação. Dessa forma, o planejamento estratégico deve focar na criação de condições para a geração e difusão de inovação, na atração de investimentos sustentáveis e na valorização das especificidades culturais e ambientais de cada território.

No contexto latino-americano, Boisier (2001) defende que o planejamento estratégico regional deve combinar duas dimensões: a competitividade econômica e a equidade social. Para ele, o desenvolvimento só pode ser considerado efetivo quando promove o *enraizamento* das atividades produtivas no território e o fortalecimento das capacidades endógenas. Nesse sentido, o planejamento estratégico deve ser entendido como um processo de aprendizagem coletiva, que envolve a formação de redes de atores locais e regionais comprometidos com um projeto de longo prazo. Essa perspectiva dialoga com a noção de *governança territorial*, segundo a qual o Estado atua como mediador e indutor do desenvolvimento, mas o protagonismo deve ser compartilhado com universidades, empresas, organizações da sociedade civil e comunidades locais (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017).

Entre os principais instrumentos do planejamento estratégico regional estão os planos de desenvolvimento territorial integrado, os pactos regionais de inovação, os conselhos de desenvolvimento e os consórcios intermunicipais. Esses mecanismos possibilitam o alinhamento entre estratégias locais e políticas nacionais, além de promover a coordenação interinstitucional. Como destaca Diniz e Crocco (2006), a cooperação entre municípios e regiões é fundamental para

ampliar economias de escala e evitar a competição predatória por investimentos. Ademais, os planos estratégicos devem ser sustentados por diagnósticos participativos e indicadores de monitoramento, permitindo ajustes permanentes de rumo com base em evidências.

Outro aspecto central do planejamento estratégico é a incorporação da sustentabilidade como eixo estruturante das políticas regionais. Sachs (2008) argumenta que o planejamento deve buscar a convergência entre eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica, assegurando que o crescimento regional não comprometa as condições de vida das gerações futuras. Essa orientação está presente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, que propõem metas territoriais específicas para erradicação da pobreza, infraestrutura resiliente e cidades sustentáveis. Nesse sentido, o planejamento estratégico contemporâneo deve incorporar o conceito de *desenvolvimento territorial sustentável*, integrando variáveis ambientais e sociais aos objetivos econômicos.

No Brasil, o planejamento estratégico regional enfrenta desafios estruturais decorrentes da fragmentação federativa e da desigualdade de capacidades institucionais entre entes subnacionais. A Constituição de 1988 descentralizou competências, mas nem sempre acompanhou esse processo de mecanismos adequados de coordenação e financiamento. Assim, a eficácia dos planos regionais depende da articulação entre União, estados e municípios, bem como da capacidade de mobilizar atores privados e comunitários em torno de uma visão compartilhada de desenvolvimento (ARRETCHE, 1999). Programas como o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) representam tentativas de estruturar estratégias de longo prazo, embora enfrentem limitações orçamentárias e institucionais (Diniz; Crocco, 2006).

O uso de tecnologias digitais e de sistemas de informação territorial tem ampliado as possibilidades do planejamento estratégico. Ferramentas como georreferenciamento, modelagem espacial e indicadores dinâmicos permitem maior precisão na análise e no acompanhamento de políticas públicas (Baty, 2018). Contudo, como adverte Rodríguez-Pose (2013), a tecnologia deve ser vista como suporte e não como substituto da capacidade política e institucional de planejamento, sob pena de reforçar desigualdades regionais ao privilegiar territórios com maior infraestrutura e recursos humanos.

2.1 PLANEJAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS E PRÁTICAS

O planejamento público constitui um dos pilares fundamentais da administração pública contemporânea e representa um instrumento essencial para a promoção do desenvolvimento econômico, social e territorial equilibrado. Trata-se de um processo racional e sistemático de definição de objetivos, metas e ações governamentais voltadas à resolução de problemas coletivos e à melhoria das condições de vida da população. De acordo com Chiavenato (2014), o planejamento é um processo contínuo que visa antecipar o futuro e orientar a ação presente, buscando a maximização dos resultados e a minimização dos riscos. No contexto estatal, o planejamento assume um caráter político e técnico, articulando a formulação de políticas públicas com a alocação eficiente de recursos

e a coordenação interinstitucional (Drucker, 2016).

A concepção de planejamento público evoluiu significativamente ao longo das décadas, acompanhando as transformações do Estado e as mudanças nos paradigmas de gestão pública. Durante o século XX, especialmente no pós-guerra, o planejamento econômico estatal foi amplamente utilizado como instrumento de reconstrução nacional e de desenvolvimento industrial. Em países da América Latina, como o Brasil, o planejamento assumiu papel central nas estratégias de desenvolvimento regional e nacional, impulsionado pela criação de instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pelas políticas de substituição de importações (Furtado, 2009). O planejamento público, nesse período, tinha como objetivo reduzir desigualdades estruturais e promover o crescimento econômico equilibrado entre as regiões, inserindo o Estado como agente de transformação.

O planejamento público é um processo complexo, que envolve etapas interdependentes: diagnóstico da realidade, formulação de objetivos, definição de estratégias, execução e avaliação dos resultados. Como aponta Souza (2017), o planejamento público não se reduz à elaboração de planos formais, mas inclui a capacidade de implementar e monitorar ações em contextos de alta complexidade social e institucional. A efetividade do planejamento depende, portanto, da integração entre a dimensão técnica — responsável pela racionalidade instrumental e análise de viabilidade — e a dimensão política — que garante legitimidade e articulação com os diversos atores sociais.

Autores como Bresser-Pereira (2010) destacam que, no Brasil, o planejamento público passou por distintas fases: o planejamento desenvolvimentista (décadas de 1950 a 1970), o planejamento normativo e burocrático (décadas de 1980 e 1990) e, mais recentemente, o planejamento estratégico e participativo, impulsionado pelas reformas gerenciais e pela democratização do Estado. O enfoque atual privilegia a eficiência administrativa, a transparência e o controle social, buscando equilibrar as exigências fiscais com as demandas por inclusão social e desenvolvimento sustentável.

O planejamento público também deve ser entendido como um processo de mediação entre diferentes interesses e escalas territoriais. Segundo Matus (1996), o planejamento governamental é uma prática política que visa reduzir a incerteza e construir consenso em torno de objetivos comuns, articulando o curto, médio e longo prazo. Nesse sentido, o planejamento é um instrumento de governança pública, que integra a gestão estratégica às políticas setoriais e territoriais. É nesse ponto que se destaca a importância do planejamento descentralizado e participativo, que reconhece o papel das comunidades locais e das instâncias regionais na definição de prioridades e na execução das políticas públicas (SOUZA, 2017).

No campo prático, o planejamento público se materializa por meio de instrumentos formais previstos na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos estruturam a ação governamental, garantindo coerência entre o planejamento de médio prazo e a execução orçamentária anual. Conforme enfatiza Giacomoni (2012), esses instrumentos não apenas viabilizam o controle e a transparência, mas também condicionam a efetividade das políticas públicas e o

alcance das metas de desenvolvimento regional.

A prática do planejamento público, entretanto, enfrenta desafios significativos no contexto brasileiro. Entre os principais obstáculos estão a descontinuidade administrativa, a fragmentação institucional, a escassez de recursos e a limitada capacidade técnica em algumas esferas de governo. Além disso, há o problema da politização excessiva dos processos de planejamento, que frequentemente resulta em planos formais desvinculados da realidade concreta e das necessidades sociais (CAMPOS, 2018). A superação desses desafios requer a institucionalização de práticas de planejamento baseadas em evidências, a valorização do conhecimento técnico e científico, e a construção de capacidades estatais robustas em todos os níveis federativos.

Outro aspecto essencial é a incorporação da dimensão territorial ao planejamento público. O desenvolvimento regional exige estratégias que considerem as especificidades locais e regionais, os arranjos produtivos, as vocações econômicas e as desigualdades territoriais. Nesse sentido, autores como Boisier (2001) e Perroux (1977) ressaltam que o planejamento deve ser orientado para a coesão territorial e a integração das políticas setoriais, de modo a reduzir disparidades e promover sinergias entre regiões. Essa abordagem territorial do planejamento público representa um avanço significativo, pois reconhece que o desenvolvimento é um processo multiescalar e interdependente.

As práticas contemporâneas de planejamento público também incorporam metodologias participativas e colaborativas. A partir da década de 1990, com a consolidação do Estado Democrático de Direito, houve uma ampliação dos espaços de participação social na elaboração e monitoramento das políticas públicas, como os conselhos, conferências e audiências públicas. De acordo com Avritzer (2012), a participação social fortalece a legitimidade e a efetividade do planejamento, permitindo a incorporação de saberes locais e o aumento da transparência administrativa. Essa perspectiva dialoga com a ideia de planejamento deliberativo, no qual o processo de decisão é compartilhado entre Estado e sociedade.

Em termos conceituais, o planejamento público deve ser entendido como uma política pública em si mesma, pois constitui um mecanismo de coordenação e racionalização das ações governamentais. Ele não apenas organiza as intervenções do Estado, mas também orienta as expectativas sociais e os investimentos privados. Assim, o planejamento público exerce função estratégica na indução do desenvolvimento, seja por meio de políticas de infraestrutura, inovação, educação ou sustentabilidade. Segundo Sachs (2008), o planejamento público é indispensável para garantir o equilíbrio entre crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental, pilares do desenvolvimento sustentável.

2.2 POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL: TRAJETÓRIA HISTÓRICA

A trajetória das políticas regionais no Brasil reflete o esforço do Estado em reduzir as desigualdades territoriais e promover um desenvolvimento equilibrado entre as distintas regiões do país. Desde meados do século XX, o planejamento e a intervenção estatal tornaram-se instrumentos estratégicos para enfrentar as assimetrias históricas de renda, infraestrutura e oportunidades econômicas que marcam a estrutura federativa brasileira. Conforme observa Cano (2007), o desenvolvimento regional no Brasil sempre esteve condicionado a um processo histórico desigual, em que o centro-sul concentrou as atividades industriais e os investimentos públicos, enquanto o Norte e o Nordeste permaneceram econo-

micamente marginalizados.

As políticas regionais brasileiras evoluíram em diferentes fases, acompanhando as transformações políticas e econômicas do país. Durante o período desenvolvimentista e a ditadura militar, o Estado assumiu um papel central e intervencionista na economia, buscando promover a industrialização e integrar o território nacional. Foram criadas instituições como a SUDENE e a SUDAM, que se tornaram símbolos da política regional brasileira. Essa fase foi marcada por grandes projetos de infraestrutura e pela visão tecnocrática do planejamento, influenciada pelas teorias dos polos de crescimento e pela crença na capacidade do Estado de induzir o desenvolvimento (Furtado, 2009; Tavares, 1985).

Com a Constituição de 1988 e o processo de descentralização, houve uma redefinição profunda do papel do Estado e das competências federativas. A nova Constituição instituiu o federalismo cooperativo, ampliando a autonomia dos municípios e estados na formulação de políticas regionais e urbanas. Essa mudança possibilitou uma maior participação local e o fortalecimento de instrumentos como os planos diretores e os consórcios intermunicipais (Souza, 2017). Contudo, a descentralização também trouxe desafios, como a fragmentação institucional e a desigualdade na capacidade de gestão entre os entes federados.

Por fim, trata de Globalização e novas dinâmicas territoriais abordará o impacto das transformações econômicas globais nas políticas regionais a partir da década de 1990. O avanço da globalização, a abertura comercial e as reformas neoliberais reduziram a capacidade de intervenção direta do Estado e fortaleceram o papel do setor privado e dos mercados regionais. Surgiram novas formas de planejamento baseadas na competitividade territorial, na inovação e na sustentabilidade, marcando a transição das políticas compensatórias para estratégias de desenvolvimento endógeno e cooperativo (Diniz; Crocco, 2006).

2.2.1 Período desenvolvimentista e ditadura militar

O período desenvolvimentista no Brasil, compreendido entre as décadas de 1950 e 1980, foi marcado por uma forte presença do Estado na economia e por políticas públicas voltadas à industrialização e integração territorial. A concepção de desenvolvimento vigente estava fortemente associada ao crescimento econômico, à modernização produtiva e à centralização das decisões políticas e econômicas no governo federal. De acordo com Furtado (2009), o Estado brasileiro assumiu o papel de planejador e indutor do desenvolvimento, buscando superar a condição periférica e dependente da economia nacional. Nesse contexto, o planejamento regional foi incorporado como instrumento de correção das desigualdades estruturais e como meio de promover a integração nacional.

A criação de órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952 e da SUDENE em 1959 representou um marco na institucionalização do planejamento estatal. Sob a liderança de Celso Furtado, a SUDENE foi concebida como um mecanismo de intervenção regional voltado para transformar a estrutura produtiva do Nordeste, promovendo a industrialização e combatendo a pobreza. Segundo Furtado (1961), o subdesenvolvimento não era apenas uma fase transitória do capitalismo, mas uma condição estrutural, fruto da dependência e da concentração de renda. Essa visão influenciou profundamente as políticas regionais brasileiras, que passaram a combinar investimentos

em infraestrutura com incentivos fiscais e financeiros direcionados a áreas menos desenvolvidas.

Com o golpe de 1964 e a consolidação do regime militar, o planejamento estatal adquiriu contornos tecnocráticos e autoritários. O governo centralizou o processo decisório e implementou uma série de Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I – 1972-1974 e PND II – 1975-1979), que tinham como meta acelerar o crescimento econômico e reduzir as disparidades regionais. Segundo Diniz (2007), embora esses planos tenham promovido avanços na infraestrutura e na integração territorial, reforçaram também a concentração de investimentos no eixo Sul-Sudeste, perpetuando desequilíbrios regionais.

Durante o chamado “milagre econômico” (1968–1973), o Brasil experimentou elevadas taxas de crescimento, impulsionadas por investimentos públicos em energia, transportes e comunicações. Entretanto, a lógica de crescimento excludente, baseada na concentração de renda e na dependência de capitais externos, gerou novas formas de desigualdade social e regional (Tavares, 1985). A política de desenvolvimento regional durante a ditadura militar enfatizou a integração física do território por meio de grandes projetos, como a Transamazônica e o Programa de Integração Nacional (PIN), que buscavam ocupar áreas “vazias” e ampliar a fronteira econômica. Contudo, tais iniciativas, além de causarem graves impactos socioambientais, pouco contribuíram para o desenvolvimento sustentável das regiões beneficiadas (Becker, 1995).

2.2.2 Constituição de 1988 e descentralização

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco na redefinição das políticas regionais e no papel do Estado no desenvolvimento territorial. O texto constitucional consagrou o federalismo cooperativo, ampliando a autonomia dos estados e municípios e instituindo mecanismos de descentralização política, administrativa e financeira. Segundo Souza (2017), essa mudança refletiu o processo de redemocratização e o reconhecimento da importância das escalas locais e regionais na formulação de políticas públicas. O novo arranjo federativo buscava romper com o modelo centralizador vigente durante o regime militar, fortalecendo o poder local e a participação cidadã.

A descentralização promovida pela Constituição de 1988 implicou a redistribuição de competências e recursos. Os municípios passaram a ter papel protagonista na execução de políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde, educação, planejamento urbano e assistência social. Ao mesmo tempo, o governo federal manteve funções estratégicas, como a formulação de políticas nacionais e o financiamento de programas estruturantes.

Esse novo modelo exigiu uma maior articulação entre os entes federados e a criação de instrumentos de cooperação intergovernamental (Arretche, 2012).

No campo do desenvolvimento regional, a descentralização buscou ampliar a eficiência e a legitimidade das políticas, aproximando a gestão pública das realidades locais. Contudo, a literatura aponta que a autonomia municipal não foi acompanhada, em muitos casos, de capacidades técnicas e financeiras suficientes para o enfrentamento dos desafios regionais. Conforme Abrucio (2005), a descentralização brasileira resultou em um “federalismo assimétrico”, no qual

a desigualdade na distribuição de recursos comprometeu a efetividade das políticas territoriais.

A Constituição também introduziu novos princípios de participação social e transparência, criando espaços de deliberação e controle, como os conselhos municipais e as conferências setoriais. Tais mecanismos reforçaram a ideia de que o desenvolvimento regional deve ser construído de forma democrática e compartilhada, reconhecendo a diversidade e a complexidade do território brasileiro (Avritzer, 2012). Além disso, consolidou-se o uso de instrumentos de planejamento, como o Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, estabelecendo diretrizes para o ordenamento urbano e o uso do solo (Brasil, 1988).

Entretanto, os avanços institucionais foram acompanhados por desafios. A fragmentação das políticas públicas, a falta de coordenação entre esferas de governo e as limitações fiscais dificultaram a implementação de uma política nacional de desenvolvimento regional consistente. Ainda assim, o período pós-1988 consolidou um novo paradigma de governança pública, baseado na descentralização, na participação e na busca por maior justiça territorial.

2.2.3 Globalização e novas dinâmicas territoriais

A partir da década de 1990, o Brasil passou a vivenciar um novo contexto de transformações econômicas, políticas e territoriais, fortemente influenciado pela globalização e pela reestruturação produtiva mundial. O Estado deixou de exercer o papel de principal indutor do crescimento econômico e passou a atuar como regulador e facilitador das dinâmicas de mercado. Segundo Diniz e Crocco (2006), essa transição redefiniu o papel das políticas regionais, que passaram a priorizar a competitividade territorial, a inovação e a sustentabilidade, em detrimento das estratégias tradicionais de compensação regional.

A globalização intensificou a integração do território nacional às cadeias produtivas internacionais, ao mesmo tempo em que acentuou as desigualdades internas. Regiões mais dinâmicas, dotadas de infraestrutura e capital humano, integraram-se mais rapidamente aos fluxos globais, enquanto áreas periféricas permaneceram dependentes de políticas públicas e de transferências estatais (Sassen, 2010). Nesse cenário, surgiram novas formas de organização territorial, como os APLs e os polos tecnológicos, que combinam iniciativas públicas e privadas voltadas à inovação e à especialização produtiva (Lastres; Cassiolato, 2003).

A abertura econômica e as reformas neoliberais reduziram o papel do planejamento estatal tradicional, mas ampliaram a importância do planejamento estratégico, voltado para a atração de investimentos e o fortalecimento das vantagens competitivas locais. De acordo com Harvey (2012), o espaço tornou-se um recurso estratégico na competição global, e as cidades e regiões passaram a adotar estratégias empreendedoras para se posicionar nos circuitos internacionais de capital. Essa lógica também influenciou o Brasil, levando governos subnacionais a adotarem políticas voltadas à infraestrutura, inovação e sustentabilidade urbana.

Ao mesmo tempo, a globalização impulsionou uma nova agenda de desenvolvimento regional baseada na sustentabilidade e na coesão territorial. As

políticas passaram a incorporar preocupações com o meio ambiente, a inclusão social e a governança multiescalar. Segundo Sachs (2008), o desenvolvimento contemporâneo deve integrar crescimento econômico, equidade e preservação ambiental, de modo a garantir a sustentabilidade de longo prazo. Nesse sentido, o Brasil passou a adotar programas de desenvolvimento regional integrados, como a PNDR, criada em 2003, que buscou equilibrar o crescimento entre as macrorregiões e fortalecer capacidades locais de planejamento.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



O desenvolvimento regional é resultado de um conjunto de políticas públicas que visam reduzir desigualdades territoriais e promover uma distribuição mais equilibrada de recursos, infraestrutura e oportunidades. A formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional envolve não apenas a dimensão econômica, mas também as dimensões social, ambiental, cultural e institucional, compreendendo o território como um espaço de relações complexas e interdependentes (Santos, 1996). Assim, o planejamento estatal assume papel central na coordenação de ações que articulem os diferentes níveis de governo e os diversos atores sociais e econômicos, em busca de um desenvolvimento territorialmente mais equitativo.

De acordo com Souza (2009), as políticas públicas de desenvolvimento regional podem ser compreendidas como instrumentos de intervenção do Estado que objetivam estimular o crescimento econômico em áreas menos desenvolvidas, corrigir assimetrias estruturais e promover coesão social. No Brasil, tais políticas tiveram momentos de maior e menor ênfase, refletindo o contexto político e econômico de cada período histórico. Durante o ciclo desenvolvimentista do século XX, a atuação estatal foi marcada por grandes projetos de infraestrutura e pela criação de órgãos regionais, como a SUDENE, instituída em 1959, e a SUDAM criada em 1966, que buscavam integrar áreas periféricas à economia nacional (Furtado, 1959; Bielschowsky, 2000).

Contudo, o processo de redemocratização e as transformações decorrentes da globalização impuseram novas agendas e desafios à política regional. A Constituição Federal de 1988 promoveu um redesenho institucional, reforçando a descentralização e o papel dos entes subnacionais na formulação de políticas públicas (Arretche, 1999). Esse movimento impulsionou a criação de planos regionais e estaduais de desenvolvimento, bem como o fortalecimento de APLs como instrumentos de promoção econômica territorial. Tais iniciativas buscaram conciliar as especificidades locais com as diretrizes nacionais, aproximando o desenvolvimento das realidades regionais (Diniz; Crocco, 2006).

Na contemporaneidade, as políticas públicas de desenvolvimento regional enfrentam o desafio de articular competitividade econômica e inclusão social em um contexto de crescente complexidade territorial. Segundo Boisier (2001), o desenvolvimento regional não pode ser reduzido a uma simples soma de investimentos, mas deve ser entendido como um processo endógeno que envolve capacidade institucional, governança e capital social. Assim, o Estado deve atuar não apenas como agente econômico, mas como indutor e articulador de redes de cooperação entre governos, empresas e sociedade civil.

3.1 CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de políticas públicas é multifacetado e tem sido objeto de amplas discussões nas ciências sociais e na administração pública. De forma geral, as políticas públicas podem ser compreendidas como o conjunto de ações, decisões e estratégias adotadas pelo Estado, de maneira direta ou indireta, com o objetivo de responder a demandas sociais e promover o bem-estar coletivo (Souza, 2006). Elas constituem o principal instrumento de atuação governamental, materializando-se em programas, projetos, leis e regulamentos que expressam as prioridades políticas e econômicas de um governo em determinado contexto

histórico (Secchi, 2013).

De acordo com Dye (2013), políticas públicas são “tudo o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, evidenciando que a ausência de ação também representa uma decisão política. Essa definição destaca o caráter deliberativo e estratégico das políticas, que resultam de um processo de escolha entre alternativas possíveis diante de um problema público. Assim, o campo das políticas públicas não se restringe apenas à formulação, mas abrange todas as etapas do ciclo — desde a identificação do problema até a avaliação dos resultados —, envolvendo a interação entre Estado, sociedade civil e atores econômicos.

No âmbito teórico, Lasswell (1951) é reconhecido como um dos precursores do estudo sistemático das políticas públicas, ao propor uma abordagem interdisciplinar orientada para a “ciência das políticas”. Para o autor, o processo de construção de políticas envolve dimensões analíticas (compreensão do problema) e normativas (definição do que deve ser feito), sendo guiado por valores democráticos e pela racionalidade técnica. Mais tarde, Easton (1965) aprofundou a discussão ao compreender as políticas públicas como produtos de um sistema político, no qual demandas sociais são transformadas em decisões estatais, num ciclo contínuo de retroalimentação entre governo e sociedade.

No contexto brasileiro, as políticas públicas assumiram papel central a partir da Constituição de 1988, que consolidou o Estado Democrático de Direito e ampliou os direitos sociais, exigindo do poder público uma atuação mais proativa na promoção da equidade e da justiça social (Arretche, 1999). Essa nova configuração impulsionou a institucionalização de políticas setoriais — como saúde, educação, meio ambiente e desenvolvimento regional —, além de fomentar mecanismos participativos, como conselhos e conferências, que democratizaram a gestão pública (Tatagiba, 2002).

Segundo Howlett e Ramesh (2003), as políticas públicas são compostas por cinco estágios interdependentes: formulação da agenda, elaboração, decisão, implementação e avaliação. Essa estrutura permite compreender o processo político como dinâmico e permeado por disputas de poder, recursos e valores. No entanto, como aponta Peters (2015), o ciclo das políticas não deve ser entendido de forma linear ou mecânica, mas como um processo de interação contínua entre atores institucionais, burocráticos e sociais. Essa complexidade reflete a natureza plural da sociedade e os desafios de coordenação inerentes ao funcionamento do Estado contemporâneo.

Além do caráter técnico e institucional, as políticas públicas também são influenciadas por fatores ideológicos, econômicos e culturais. Segundo Pierre e Peters (2000), a governança moderna exige a articulação de múltiplos centros de decisão, rompendo com a visão tradicional de um Estado unitário e hierarquizado. Nesse sentido, as políticas públicas se configuram como resultado de redes de governança, nas quais Estado, setor privado e sociedade civil interagem de maneira cooperativa ou conflitiva na busca por soluções para problemas coletivos (Kooiman, 2003). Essa abordagem reforça a importância da capacidade de coordenação e do capital social como elementos essenciais para a eficácia das políticas.

Do ponto de vista analítico, as políticas públicas podem ser classificadas conforme sua natureza e alcance. Lowi (1964) propõe uma tipologia que distingue políticas distributivas (voltadas à alocação de recursos para grupos especifi-

cos), redistributivas (que alteram a distribuição de recursos entre grupos sociais), regulatórias (que estabelecem normas de conduta) e constitutivas (que definem as regras do próprio sistema político). Essa categorização é útil para compreender o impacto diferenciado das políticas sobre o tecido social e as relações de poder, permitindo uma análise mais precisa dos objetivos e efeitos das ações governamentais.

Nesse sentido, compreender o conceito de políticas públicas implica reconhecer que elas não são apenas instrumentos administrativos, mas expressões de projetos de sociedade. Como argumenta Frey (2000), cada política pública reflete uma combinação específica de interesses, ideologias e estruturas institucionais. Assim, o estudo das políticas públicas permite compreender como o Estado interpreta as demandas sociais, quais grupos têm maior capacidade de influência sobre as decisões e de que modo essas políticas contribuem (ou não) para o desenvolvimento e a redução das desigualdades.

Nesse contexto, o desafio contemporâneo reside em promover políticas públicas integradas, baseadas em evidências e orientadas pela equidade. O desenvolvimento regional, por exemplo, depende da capacidade de formular políticas que considerem as especificidades territoriais e promovam a coesão social e econômica.

Por conseguinte, mais do que uma técnica de gestão, as políticas públicas representam uma prática política e social essencial à consolidação de um Estado democrático e inclusivo.

3.2 PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS VOLTADAS AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional no Brasil possuem uma trajetória complexa, marcada pela busca por mecanismos capazes de reduzir as desigualdades territoriais e promover o crescimento econômico equilibrado entre as diferentes regiões. Desde meados do século XX, o Estado brasileiro tem assumido papel central na formulação e execução de políticas de desenvolvimento que articulam dimensões econômicas, sociais e territoriais, em especial por meio de programas de industrialização, de investimentos em infraestrutura e de políticas sociais integradas (Diniz; Crocco, 2006).

A origem das políticas regionais brasileiras está vinculada ao contexto do desenvolvimentismo, quando o Estado passou a intervir mais fortemente na economia para impulsionar a industrialização e superar o subdesenvolvimento (Furtado, 1959). Com o avanço da globalização e a reestruturação do papel do Estado nas décadas de 1980 e 1990, as políticas regionais brasileiras passaram a incorporar novas abordagens, como a descentralização administrativa e a valorização das potencialidades locais (Diniz, 2013). Nesse contexto, emergem políticas de desenvolvimento territorial e programas de apoio a APLs, que visam fortalecer as economias regionais a partir de suas vocações e redes de cooperação. Paralelamente, as políticas industriais e tecnológicas foram retomadas como instrumentos estratégicos para aumentar a competitividade do país, impulsionar a inovação e reduzir disparidades produtivas.

O desenvolvimento regional no Brasil, entretanto, não pode ser dissociado

das políticas de infraestrutura e logística, que garantem conectividade territorial e ampliam a inserção das regiões no sistema econômico nacional e global. Investimentos em rodovias, ferrovias, portos, energia e telecomunicações têm papel essencial na redução de custos de transporte e na integração dos mercados, mas sua distribuição historicamente desigual contribuiu para a concentração de investimentos nas regiões Sul e Sudeste (Castro; Rocha, 2019).

Além disso, a partir da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais passaram a integrar de maneira mais robusta a agenda do desenvolvimento regional, ampliando o papel do Estado na promoção da inclusão social e produtiva. Programas como o Bolsa Família, o Brasil Sem Miséria e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) exemplificam ações que associam redistribuição de renda, capacitação profissional e fortalecimento econômico local (Souza; Menezes, 2019).

Dessa forma, as políticas públicas brasileiras voltadas ao desenvolvimento regional podem ser agrupadas em três grandes eixos de atuação: políticas industriais e tecnológicas, voltadas à dinamização produtiva; políticas de infraestrutura e logística, que garantem a integração e o suporte físico ao crescimento econômico; e políticas sociais e de inclusão produtiva, que promovem equidade e ampliam as oportunidades de desenvolvimento humano e econômico nos territórios.

Esses três eixos refletem a natureza multidimensional do desenvolvimento regional e demonstram que a superação das desigualdades territoriais exige estratégias integradas que articulem crescimento econômico, inovação, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

3.2.1 Políticas industriais e tecnológicas

As políticas industriais e tecnológicas constituem um dos pilares do desenvolvimento regional brasileiro, pois visam promover a diversificação produtiva, o fortalecimento da inovação e a ampliação da competitividade das economias locais e regionais. Desde o período desenvolvimentista, a política industrial tem sido utilizada como instrumento de correção das desigualdades regionais e de modernização da estrutura produtiva do país. Segundo Bresser-Pereira (2008), a industrialização planejada foi vista como caminho essencial para romper com a dependência econômica e alcançar a soberania nacional, alinhando-se à lógica keynesiana de intervenção estatal para o estímulo do investimento e do emprego.

Durante as décadas de 1950 e 1960, o Brasil consolidou uma estratégia de industrialização por substituição de importações, amparada por políticas públicas que incentivavam a produção nacional e a criação de polos industriais regionais. A criação da SUDENE e da SUDAM foi decisiva para canalizar investimentos e atrair empresas para o Nordeste e a Amazônia, regiões historicamente marginalizadas no processo de desenvolvimento (Furtado, 1961). Entretanto, o modelo enfrentou limitações devido à concentração de investimentos e infraestrutura no Sudeste, o que acabou reproduzindo desigualdades regionais (Diniz; Crocco, 2006).

A partir dos anos 1990, com a abertura econômica e a globalização, o Estado

brasileiro reformulou suas políticas industriais, priorizando a competitividade e a inovação tecnológica. Nesse contexto, políticas como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2003) e o Plano Brasil Maior (2011) buscaram fortalecer setores estratégicos e estimular o desenvolvimento de cadeias produtivas regionais com base em inovação e sustentabilidade (Suzigan; Furtado, 2010). Essas políticas também promoveram o surgimento de APLs, redes de empresas e instituições que, em conjunto, potencializam a economia regional e ampliam o dinamismo territorial.

Atualmente, as políticas industriais e tecnológicas no Brasil enfrentam o desafio de articular inovação, digitalização e sustentabilidade. A transição para a chamada Indústria 4.0 exige políticas que promovam a capacitação tecnológica, a infraestrutura digital e o apoio à pesquisa e desenvolvimento (P&D), sobretudo em regiões menos desenvolvidas. Nesse sentido, a política regional deve ser capaz de criar ambientes inovadores — parques tecnológicos, incubadoras e centros de inovação — que atraiam investimentos e gerem oportunidades de trabalho qualificado (Lastres; Cassiolato, 2017). Portanto, as políticas industriais e tecnológicas continuam a ser instrumentos essenciais para o desenvolvimento regional equilibrado, desde que orientadas por estratégias territoriais integradas, que reconheçam as especificidades locais e incentivem a inovação como vetor de inclusão e competitividade.

3.2.2 Políticas de infraestrutura e logística

As políticas de infraestrutura e logística são fundamentais para o desenvolvimento regional, pois garantem a integração física do território e a circulação de bens, pessoas e informações. A infraestrutura de transporte, energia e comunicação constitui a base material que sustenta as atividades produtivas e condiciona a capacidade competitiva de cada região. Segundo Vainer (2007), a desigualdade na distribuição dos investimentos em infraestrutura foi um dos principais fatores de concentração econômica no Sudeste, perpetuando o desequilíbrio histórico entre as regiões brasileiras.

Desde o governo Vargas, o Estado brasileiro investe na criação de uma base logística nacional. Projetos como a construção da Companhia Siderúrgica Nacional, a expansão das ferrovias e a criação da Petrobras foram fundamentais para estruturar o desenvolvimento industrial e promover a integração territorial. Durante o regime militar, o investimento em infraestrutura atingiu seu auge, com obras de grande escala — como a Rodovia Transamazônica e a Hidrelétrica de Itaipu — que, apesar de promoverem crescimento econômico, reforçaram um modelo concentrador e ambientalmente questionável (Mello, 1991).

A partir da redemocratização, o planejamento da infraestrutura passou a incorporar novas dimensões, como sustentabilidade e integração regional. Programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) buscaram modernizar a infraestrutura nacional e reduzir gargalos logísticos, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste (Castro; Rocha, 2019). O PAC, por exemplo, representou um esforço coordenado de investimentos públicos e privados em setores estratégicos, com impacto direto sobre a coesão territorial e o crescimento regional.

Nos últimos anos, a agenda de infraestrutura passou a dialogar com a de

inovação e sustentabilidade, introduzindo o conceito de logística inteligente e infraestrutura verde. A conectividade digital e o acesso a tecnologias de informação e comunicação tornaram-se fatores de competitividade regional, essenciais à economia contemporânea. Para tanto, políticas públicas devem priorizar a universalização do acesso à internet, a integração de modais de transporte e o estímulo a parcerias público-privadas (PPPs) voltadas à modernização logística (Brasil, 2021).

3.2.3 Políticas sociais e de inclusão produtiva

As políticas sociais e de inclusão produtiva representam um eixo essencial do desenvolvimento regional brasileiro, uma vez que associam crescimento econômico à promoção de equidade e cidadania. Segundo Sen (2000), o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de ampliação das liberdades individuais, o que implica superar desigualdades sociais e econômicas. Nesse sentido, as políticas sociais atuam não apenas na redistribuição de renda, mas também na construção de capacidades humanas e na redução das vulnerabilidades regionais.

A Constituição de 1988 consolidou o Estado de Bem-Estar Social no Brasil, instituindo políticas universais de saúde, educação e assistência social. A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) garantiu o acesso a direitos básicos e ampliou a presença estatal em municípios de todas as regiões, gerando efeitos indiretos sobre o desenvolvimento local (Arretche, 1999). Nas décadas seguintes, programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, contribuíram significativamente para a redução da pobreza e dinamização de economias locais, especialmente nas regiões Norte e Nordeste (Souza; Menezes, 2019).

Além das políticas de proteção social, o Estado brasileiro passou a adotar políticas de inclusão produtiva, que visam articular formação profissional, crédito e empreendedorismo como instrumentos de autonomia econômica. Iniciativas como o Pronatec, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) e o Programa Brasil Sem Miséria fomentaram a inserção de populações vulneráveis em cadeias produtivas locais e em novos mercados de trabalho (Silva, 2018). Essa abordagem reforça o papel do território como espaço de articulação entre políticas sociais e econômicas.

Recentemente, o debate sobre políticas sociais e desenvolvimento regional incorporou os ODS da Agenda 2030, enfatizando a necessidade de estratégias intersectoriais que integrem inclusão, inovação e sustentabilidade (ONU, 2015).

Nesse contexto, a inclusão produtiva é entendida como mecanismo de transformação estrutural, capaz de reduzir desigualdades e fortalecer a economia regional a partir da base social. Assim, as políticas sociais e de inclusão produtiva não devem ser vistas somente como ações compensatórias, mas como instrumentos estratégicos para a promoção de um desenvolvimento territorialmente equilibrado e socialmente justo, em que a cidadania e a dignidade humana sejam os fundamentos da prosperidade.

CONTROLE E GOVERNANÇA NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL



O desenvolvimento regional contemporâneo não pode ser compreendido sem a análise do papel do controle e da governança como pilares estruturantes das políticas públicas e dos mecanismos de gestão territorial. A governança, em sua acepção mais ampla, envolve a articulação entre atores estatais, empresariais e sociais na condução de estratégias voltadas ao desenvolvimento equilibrado e sustentável dos territórios. Esse conceito, conforme destacado por Pierre e Peters (2000), desloca a ênfase da autoridade hierárquica tradicional do Estado para uma lógica de coordenação em rede, baseada na cooperação e na corresponsabilidade entre múltiplos agentes.

No contexto do desenvolvimento regional, a governança assume uma dimensão territorial, em que a coordenação das ações e o controle das políticas públicas se articulam a partir das especificidades econômicas, sociais e ambientais de cada região. Segundo Kooiman (2003), a governança é um processo de interação entre o Estado e a sociedade que busca promover o bem público, superando a lógica centralizadora e hierárquica. No Brasil, essa perspectiva foi incorporada de modo gradual a partir da Constituição de 1988, que fortaleceu a descentralização administrativa e atribuiu aos entes subnacionais maior autonomia na formulação e execução de políticas regionais.

O controle, por sua vez, constitui um instrumento essencial para garantir a efetividade e a transparência das políticas de desenvolvimento. Ele se desdobra em diferentes dimensões — político, administrativo, social e financeiro —, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente e em conformidade com os objetivos estratégicos estabelecidos. Para Arretche (1999), a consolidação de um sistema de controle efetivo é fundamental para a coordenação federativa, uma vez que possibilita a responsabilização dos agentes públicos e a correção de assimetrias na implementação das políticas.

Nas políticas de desenvolvimento regional, o controle está estreitamente associado à governança multinível, conceito desenvolvido por Hooghe e Marks (2003), segundo o qual a gestão pública se estrutura em diferentes escalas — local, regional, nacional e supranacional — que interagem de forma complexa e interdependente. Essa abordagem é particularmente relevante no contexto brasileiro, em que os programas federais de desenvolvimento, como o Plano Plurianual (PPA) e as políticas de integração territorial, exigem coordenação entre diferentes níveis de governo e setores da sociedade civil.

A governança territorial, conforme discutem Farah e Cavalcanti (2021), implica a existência de mecanismos de deliberação coletiva, transparência e *accountability*, favorecendo a construção de consensos e o monitoramento contínuo das políticas regionais. No entanto, o Brasil ainda enfrenta desafios significativos nesse campo, como a fragmentação institucional, a sobreposição de competências e a insuficiência de mecanismos participativos efetivos. Essa realidade limita a capacidade do Estado em promover políticas integradas e sustentáveis, especialmente em regiões com baixos índices de desenvolvimento humano.

A literatura recente enfatiza que o fortalecimento da governança regional depende de três dimensões fundamentais: (i) a capacidade institucional do Estado e dos entes federativos para planejar e coordenar ações; (ii) a participação ativa de atores locais — como conselhos regionais, universidades e associações civis — no processo decisório; e (iii) o uso de instrumentos de controle social e de avaliação de desempenho (Rodríguez-Pose; Wilkie, 2019). Nesse sentido, a im-

plementação de práticas de governança colaborativa e o fortalecimento de instrumentos de controle social, como os conselhos de desenvolvimento regional e as plataformas digitais de transparência, configuram avanços na busca por uma gestão mais democrática e eficiente.

A governança, portanto, deve ser compreendida como um processo dinâmico e multidimensional, que articula o controle institucional e o engajamento social em prol da coesão territorial. A experiência brasileira demonstra que a eficácia das políticas regionais depende menos da presença exclusiva do Estado e mais da capacidade de articulação entre os diversos agentes que compõem o território. Essa visão converge com a proposta de governança adaptativa (Folke *et al.*, 2005), na qual as políticas se ajustam continuamente às mudanças contextuais, favorecendo a inovação institucional e a sustentabilidade.

4.1 CONCEITO DE CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

O controle na gestão pública constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, uma vez que assegura a legalidade, a eficiência, a moralidade e a transparência na aplicação dos recursos públicos e na condução das políticas governamentais. De acordo com Meirelles (2016), o controle é o conjunto de mecanismos administrativos, políticos, financeiros e sociais por meio dos quais se fiscaliza a atuação da administração pública, garantindo que as ações estatais estejam em conformidade com os princípios constitucionais e com o interesse coletivo.

Na perspectiva clássica da administração pública, o controle emerge como uma função essencial do ciclo administrativo, complementando o planejamento, a execução e a avaliação. Fayol (1916), um dos pioneiros da teoria administrativa, já havia identificado o controle como uma das funções universais do processo gerencial, responsável por verificar se o desempenho das atividades está em conformidade com os planos estabelecidos. Essa concepção foi posteriormente ampliada, passando a incluir dimensões de accountability e governança, especialmente no contexto da administração pública moderna.

Com o avanço do Estado burocrático e, mais tarde, do Estado gerencial, o controle público passou a desempenhar não apenas um papel de verificação de conformidade, mas também de promoção da eficiência e da eficácia das políticas públicas. Segundo Bresser-Pereira (1998), o controle na gestão pública deve ir além da mera verificação de legalidade, incorporando mecanismos de avaliação de resultados e de desempenho institucional. Essa mudança reflete a transição da administração burocrática para a administração gerencial, orientada por resultados, pela transparência e pela responsabilidade social.

No Brasil, o controle da gestão pública se estrutura em três grandes esferas: controle interno, controle externo e controle social. O controle interno é exercido pelos próprios órgãos da administração pública, com o objetivo de prevenir erros, fraudes e desvios de recursos, assegurando a conformidade dos atos administrativos com as normas vigentes (Di Pietro, 2022). O controle externo, por sua vez, é exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas, que têm a função de fiscalizar a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Estado (Brasil, Constituição Federal, 1988, art. 70). Já o controle social representa a participação direta da sociedade civil na fiscalização das ações governamentais, por

meio de conselhos, audiências públicas, portais de transparência e mecanismos de denúncia.

De acordo com Bobbio (1997), o controle é um elemento essencial da democracia, pois limita o poder e impede sua degeneração em arbitrariedade. Essa perspectiva é particularmente relevante na gestão pública contemporânea, marcada pela crescente complexidade das políticas públicas e pela necessidade de accountability — termo que, conforme Pinho e Sacramento (2009), traduz-se pela obrigação dos gestores públicos de prestar contas de seus atos, permitindo o escrutínio público e a responsabilização em caso de falhas ou irregularidades.

Nos últimos anos, o conceito de controle foi ampliado para incorporar práticas de controle estratégico, voltadas à avaliação de resultados e impactos das políticas públicas. Segundo Secchi (2017), o controle estratégico busca assegurar que os programas governamentais alcancem seus objetivos de forma eficiente, contribuindo para a melhoria contínua da gestão. Essa abordagem conecta o controle à noção de governança pública, entendida como a coordenação de atores, instituições e processos voltados à geração de valor público (Osborne, 2010).

No contexto do desenvolvimento regional, o controle assume uma dimensão territorial e interinstitucional, envolvendo a articulação entre diferentes esferas de governo e a participação de diversos atores sociais.

A ausência de mecanismos eficazes de controle pode gerar distorções na aplicação de recursos, reforçar desigualdades regionais e comprometer a efetividade das políticas de desenvolvimento.

Como destacam Abrucio e Loureiro (2005), o fortalecimento do controle na gestão pública é condição indispensável para a consolidação de uma governança democrática, transparente e orientada por resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



O estudo sobre o desenvolvimento regional, abordado sob as dimensões do planejamento, das políticas públicas e do controle, permitiu compreender a complexidade que envolve a construção de estratégias voltadas à redução das desigualdades territoriais e à promoção de um crescimento econômico sustentável e equilibrado. Ao longo desta monografia, evidenciou-se que o desenvolvimento regional não é um processo espontâneo ou meramente econômico, mas um fenômeno multidimensional que envolve fatores históricos, políticos, sociais, culturais e institucionais, exigindo a coordenação entre diferentes níveis de governo e atores sociais.

As análises apresentadas demonstram que o conceito de desenvolvimento regional evoluiu de uma concepção centrada no crescimento econômico — típica das abordagens neoclássicas — para uma visão mais ampla, que incorpora aspectos sociais, ambientais e territoriais. A partir das contribuições de autores clássicos, como Myrdal (1957), Perroux (1955) e Hirschman (1958), compreendeu-se que o desenvolvimento é um processo desigual e cumulativo, que depende da interação entre centros dinâmicos e regiões periféricas, bem como das políticas públicas capazes de reverter ou mitigar tais disparidades. Nesse sentido, as teorias do desenvolvimento regional continuam a oferecer instrumentos analíticos fundamentais para a formulação de políticas contemporâneas.

A atuação do Estado emergiu como um elemento central na promoção do desenvolvimento regional. Historicamente, sua presença foi decisiva para a implementação de políticas estruturantes, como as de industrialização, infraestrutura e integração territorial, sobretudo durante o período desenvolvimentista e a ditadura militar. Contudo, a partir da Constituição de 1988 e das reformas institucionais subsequentes, houve uma reconfiguração no papel estatal, com o fortalecimento do federalismo e a descentralização das políticas públicas. Essa transição ampliou a autonomia dos entes subnacionais e possibilitou a adoção de estratégias mais adequadas às especificidades regionais, embora também tenha evidenciado as desigualdades na capacidade administrativa e fiscal entre os estados e municípios brasileiros.

O planejamento estratégico, nesse contexto, destacou-se como um instrumento essencial para orientar as ações governamentais e otimizar o uso dos recursos públicos. Sua efetividade, porém, depende da articulação entre os diferentes níveis de governo, da coerência entre objetivos e resultados e da adoção de instrumentos de controle e monitoramento. O planejamento territorial, abordado no decorrer da pesquisa, revelou-se fundamental para integrar políticas de infraestrutura, desenvolvimento urbano, uso do solo e preservação ambiental, reforçando a importância da abordagem espacial nas estratégias de desenvolvimento.

As políticas públicas brasileiras voltadas ao desenvolvimento regional — sejam elas industriais, tecnológicas, de infraestrutura ou de inclusão social — mostraram avanços significativos, especialmente em determinados períodos históricos, mas ainda enfrentam desafios de continuidade, coordenação e avaliação de resultados. O país possui um histórico de descompasso entre o planejamento e a execução das políticas, o que limita o alcance de seus objetivos. Por isso, o fortalecimento da governança pública e dos mecanismos de controle é essencial para garantir a eficiência e a transparência das ações estatais.

O controle na gestão pública, analisado no último capítulo, foi reconhecido

como um elemento estruturante da boa governança e da *accountability* democrática. Ele transcende a mera fiscalização formal, tornando-se um processo de aprendizagem institucional e de aprimoramento contínuo das políticas públicas. Quando articulado a práticas participativas e a mecanismos de transparência, o controle contribui para legitimar as ações governamentais, aumentar a confiança da sociedade nas instituições e assegurar o uso responsável dos recursos públicos.

Nesse sentido, o desenvolvimento regional sustentável exige mais do que crescimento econômico: requer planejamento integrado, políticas públicas coerentes, instituições fortes e mecanismos de controle eficazes. As transformações recentes — como a globalização, a digitalização e as mudanças climáticas — reforçam a necessidade de uma governança territorial inovadora, capaz de articular competitividade econômica, equidade social e sustentabilidade ambiental. O Estado, portanto, deve manter-se como agente indutor, mas aberto à colaboração com o setor privado, a sociedade civil e as instâncias locais, consolidando um modelo de desenvolvimento baseado na cooperação, na transparência e na justiça social.

Em epítome, a consolidação de uma cultura de planejamento estratégico e de governança democrática se constitui em um caminho indispensável para a construção de um futuro mais inclusivo, sustentável e territorialmente equilibrado.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability: o caso do Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 279-302, 2005.
- AMARAL FILHO, J. do. *O papel das economias externas de aglomeração e das economias de urbanização no processo de desenvolvimento regional*. Fortaleza: UFC, 1996.
- AMIN, A.; THRIFT, N. *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- AMSDEN, A. H. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.
- ARAÚJO, T. B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2013.
- AROCENA, J. *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: CLAEH, 1995.
- ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- ASHEIM, B. T. Industrial districts as "learning regions": a condition for prosperity. *European Planning Studies*, v. 4, n. 4, p. 379-400, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracia e os espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2012.
- AZZONI, C. R. *Efeitos regionais das políticas de desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 2007.
- BATTY, M. *Inventing future cities*. Cambridge: MIT Press, 2018.
- BECATTINI, G. The Marshallian industrial district as a socio-economic notion. In: PYKE, F.; BECATTINI, G.; SENGENDERGER, W. (eds.). *Industrial districts and inter-firm cooperation in Italy*. Geneva: ILO, 1990.
- BECKER, B. K. Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.
- BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. *Les régions qui gagnent: districts et réseaux, les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris: PUF, 1994.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- BOISIER, S. *Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?* Santiago: ILPES, 2001.
- BOISIER, Sergio. *El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico*. Santiago: CEPAL, 1998.
- BOISIER, Sergio. *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?*. Santiago: ILPES, 2001.
- BOUDEVILLE, J. R. *Problèmes de croissance et de planification régionale*. Paris: Dalloz, 1966.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Brasília: Presidência da República, 2001.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Zoneamento Ecológico-Econômico: Diretrizes Metodológicas*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desenvolvimentismo: Do antigo ao novo*. São Paulo: Editora 34, 2014.

- BRANDÃO, Carlos. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2007.
- CAMAGNI, R. On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading? *Urban Studies*, v. 39, n. 13, p. 2395–2411, 2002.
- CAMPOS, Anna Maria. Planejamento governamental e políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2018.
- CANO, W. Desconcentração produtiva regional no Brasil: 1970-2005. São Paulo: UNESP, 2007.
- CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M. M. Arranjos produtivos locais e sistemas de inovação: novas estratégias de política de desenvolvimento. Brasília: IBICT, 2003.
- CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1995.
- CEC – Commission of the European Communities. *Cohesion Policy 2014–2020: Investing in growth and jobs*. Brussels: European Union, 2017.
- CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- COOKE, P. Regional innovation systems: origin of the species. *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, v. 1, n. 3, p. 393–409, 2001.
- COOKE, P.; MORGAN, K. *The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- CORRÊA, R. L. Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- DALLABRIDA, V. R. Descentralização e desenvolvimento regional: dilemas e perspectivas. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 5, n. 1, p. 59–76, 2011.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, v. 3, n. 1, p. 35–64, 1993.
- DINIZ, C. C. Política nacional de desenvolvimento regional: trajetória e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 89, p. 9–36, 1995.
- DINIZ, C. C. A questão regional e as políticas regionais no Brasil contemporâneo. *Nova Economia, Belo Horizonte*, v. 11, n. 2, p. 11–39, 2001.
- DRUCKER, Peter F. *The Practice of Management*. New York: Harper Business, 2016.
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 14. ed. Boston: Pearson, 2013.
- EASTON, David. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley, 1965.
- EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FARAH, M. F. S.; CAVALCANTI, S. M. Governança territorial e desenvolvimento regional: desafios e perspectivas no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 789–812, 2021.
- FOLKE, C. et al. Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, v. 30, p. 441–473, 2005.
- FORAY, D. *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. London: Routledge, 2015.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211–259, 2000.
- FRIEDMANN, J. Globalization and the emerging culture of planning. *Progress in Planning*, v. 64, n. 3, p. 183–234, 2005.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. J. *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge: MIT Press, 1999.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. Transformação e crise na economia mundial. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HADDAD, Paulo R. Planejamento regional: desafios e perspectivas para o desenvolvimento territorial no Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2018.

HADDAD, P. R. Economia regional: teorias e métodos de análise. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

HALL, P. Urban and regional planning. 4. ed. London: Routledge, 2002.

HAYEK, F. A. The road to serfdom. Chicago: University of Chicago Press, 1944.

HIRSCHMAN, Albert O. The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press, 1958.

HOOGE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. American Political Science Review, v. 97, n. 2, p. 233–243, 2003.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems. 2. ed. Toronto: Oxford University Press, 2003.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras. Brasília: IPEA, 2020.

ISARD, W. Methods of regional analysis: an introduction to regional science. Cambridge: MIT Press, 1960.

KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Nova Cultural, 1996 [1936].

KOOIJMAN, J. Governing as Governance. Londres: Sage Publications, 2003.

KRUGMAN, P. Increasing returns and economic geography. Journal of Political Economy, v. 99, n. 3, p. 483–499, 1991.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. Sistemas de Inovação e Desenvolvimento: as implicações de política. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2003.

LEFEBVRE, H. The production of space. Oxford: Blackwell, 1991.

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

LUNDVALL, B.-A. National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. London: Pinter, 1992.

MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1996.

MEIRELLES, H. L. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MILL, J. S. Principles of Political Economy. London: John W. Parker, 1848.

MORENO, A. M. Planificación territorial y sostenibilidad: retos y oportunidades en la era del cambio climático. Madrid: Catarata, 2021.

MYRDAL, Gunnar. Economic Theory and Underdeveloped Regions. London: Gerald Duckworth, 1957.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. An evolutionary theory of economic change. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

NORTH, D. C. Location theory and regional economic growth. Journal of Political Economy, v. 63, n. 3, p. 243–258, 1955.

NORTH, D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ONU – Organização das Nações Unidas. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015.

OSBORNE, S. P. (ed.). The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Londres: Routledge, 2010.

PERROUX, François. Note sur la notion de “pôle de croissance”. Économie Appliquée, v. 8, n. 1-2, p. 307–320, 1955.

PETERS, B. Guy. *Advanced introduction to public policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. *Governance, politics and the state*. London: Macmillan, 2000.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. *Governance, Politics and the State*. Londres: Macmillan, 2000.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009.

PIRES, M. C.; TAVARES, M. A. Estado, território e desenvolvimento: dilemas da regionalização no Brasil contemporâneo. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 5, n. 2, p. 275-306, 2001.

PIQUET, R. *Desigualdades regionais e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2019.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2022: tempos incertos, vidas instáveis*. Nova York: ONU, 2022.

PORTER, M. E. *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press, 1998.

PORTER, M. E. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press, 1990.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. Santiago: CEPAL, 1950.

PRUD'HOMME, R. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.

RICARDO, D. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. London: John Murray, 1817.

RICHARDSON, H. W. *Regional growth theory*. London: Macmillan, 1973.

RODRÍGUEZ-POSE, A. Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, v. 47, n. 7, p. 1034-1047, 2013.

RODRÍGUEZ-POSE, A. The revenge of the places that don't matter. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 11, n. 1, p. 189-209, 2020.

RODRIK, D. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1942.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SHAFFER, R. *Community economics: economic structure and change in smaller communities*. Ames: Iowa State University Press, 1989.

SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1776].

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20–45, 2005.

SOUZA, Celina. Estado, planejamento e políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 3, p. 326–348, 2017.

STIGLITZ, J. E. *The price of inequality*. New York: W.W. Norton, 2012.

STIGLITZ, J. E. *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton, 2002.

STIGLITZ, J. E.; FITOUSSI, J. P.; DURAND, M. *Beyond GDP: Measuring what counts for economic and social performance*. Paris: OECD Publishing, 2018.

STÖHR, W.; TAYLOR, D. R. F. (eds.). *Development from above or below? The dialectics of regional planning in developing countries*. New York: Wiley, 1981.

- STORPER, M. The regional world: territorial development in a global economy. New York: Guilford Press, 1997.
- SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Políticas industriais e inovação: lições da experiência brasileira. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 1, p. 125–146, 2010.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 65–90, 2002.
- TAVARES, M. C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- TAVARES, Maria da Conceição. A acumulação de capital e industrialização no Brasil. 3. ed. Campinas: Unicamp, 1985.
- TIEBOUT, C. M. Exports and regional economic growth. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 2, p. 160–169, 1956.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. *Revista de Urbanismo*, n. 7, p. 23-48, 2007.
- VAINER, C.; ARAÚJO, R. Planejamento e gestão do território no Brasil: heranças, desafios e perspectivas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 82, p. 5-36, 1992.
- VÁZQUEZ-BARQUERO, A. Desarrollo endógeno en Europa: la experiencia de las regiones europeas. Madrid: Síntesis, 2002.
- WEBER, A. Theory of the location of industries. Chicago: University of Chicago Press, 1929.
- WILLIAMSON, J. What Washington means by policy reform. In: WILLIAMSON, J. (ed.). *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.

Este livro analisa o desenvolvimento regional a partir da articulação entre planejamento, políticas públicas e mecanismos de controle, destacando sua importância para a promoção de um crescimento equilibrado e sustentável. Com base em teorias clássicas e contemporâneas do desenvolvimento regional, a obra discute o papel do Estado, a descentralização administrativa e o planejamento territorial na redução das desigualdades. Examina a trajetória das políticas regionais no Brasil e os desafios impostos pela globalização e pelas dinâmicas territoriais recentes. Ao enfatizar a governança, a transparência e o controle social, o estudo contribui para a construção de modelos de desenvolvimento mais justos e territorialmente inclusivos.

ISBN 978-65-84364-04-2

