

# Desenvolvimento regional no Brasil: uma análise da PNDR à luz do pensamento de Wilson Cano

*Lucas Braga da Silva*

*Waldecy Rodrigues*

*Lia de Azevedo Moura Almeida*

## Resumo

O conceito de desenvolvimento é amplo e remete a distintas abordagens teóricas. Este artigo realiza uma análise comparativa entre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e as concepções teóricas de Wilson Cano. O desenho metodológico aqui adotado é exploratório, qualitativo e documental. O estudo documental revela que o desenvolvimento regional assume um viés econômico e social, com ênfase predominantemente nas questões econômicas, enquanto a variável ambiental é considerada de modo tímido, tanto nas discussões do autor consultado quanto na própria PNDR. Os resultados contidos no artigo também indicam que o desenvolvimento regional é entendido como um processo não isolado, mas integrado entre as regiões. Para ser mais eficiente, porém, o desenvolvimento regional precisa lançar mão de maior integração entre os princípios da política setorial e de estratégias que fortaleçam esse processo no interior das regiões.

**Palavras-chave** | Brasil; desenvolvimento regional; PNDR; Wilson Cano.

**Classificação JEL** | B31 O21 R58

## Regional development in Brazil: an analysis of the PNDR in light of Wilson Cano's thinking

## Abstract

The concept of development is broad and refers to different theoretical approaches. This article conducts a comparative analysis between the National Regional Development Policy (PNDR) and the theoretical concepts of Wilson Cano. The methodological design adopted here is exploratory, qualitative, and documentary. The documentary study reveals that regional development takes on an economic and social bias, with a predominant emphasis on economic issues, while the environmental variable is considered in a timid manner, both in the discussions of the author consulted and in the PNDR itself. The results contained in the article also indicate that regional development is understood as a process that is not isolated, but integrated between

regions. To be more efficient, however, regional development needs to make use of greater integration between sectoral policy principles and strategies that strengthen this process within the regions.

**Keywords** | Brazil; PNDR; regional development; Wilson Cano.

**JEL Classification** | B31 O21 R58

## **Desarrollo regional en Brasil: un análisis del PNDR a la luz del pensamiento de Wilson Cano**

### **Resumen**

El concepto de desarrollo es amplio y abarca diversas perspectivas teóricas. Este artículo realiza un análisis comparativo entre la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) y los marcos teóricos de Wilson Cano. La metodología utilizada es exploratoria, cualitativa y documental. El análisis documental indica que el desarrollo regional se aborda principalmente desde enfoques económicos y sociales, con una notable predominancia de los factores económicos, mientras la dimensión ambiental se trata de manera marginal, tanto en las discusiones del autor consultado como en la misma PNDR. Los hallazgos sugieren que el desarrollo regional se entiende no como un proceso aislado, sino como interconectado entre las regiones. Para ser más eficiente, sin embargo, el desarrollo regional debe fomentar una mayor integración entre los principios de la política sectorial y de estrategias que fortalezcan ese proceso en el interior de las regiones.

**Palabras clave** | Brasil; desarrollo regional; PNDR; Wilson Cano.

**Clasificación JEL** | B31 O21 R58

### **Introdução**

O conceito de desenvolvimento econômico, em sua origem teórica, teve como referência a expansão da produção e os resultados econômicos de um país (Rodrigues; Santos, 2020). Com o tempo, esse conceito evoluiu, dando origem a novas formas de pensar o desenvolvimento econômico. Os teóricos da área passaram a perceber que o desenvolvimento não é um processo isolado, mas integrado (Abramovay, 2010; Bresser-Pereira, 2014; Cavalcanti, 2010; Cano, 2018; Carniello; Santos, 2021; Pires; Gomide, 2016; Putnam, 1996; Rodrigues; Santos, 2020). Nesse contexto, é fundamental considerar tanto os efeitos positivos quanto os negativos do processo econômico para a sociedade (Carniello; Santos, 2021; Rodrigues; Santos, 2020).

O conceito de desenvolvimento abrange diversas correntes teóricas, incluindo a economia ecológica (Cavalcanti, 2010), o desenvolvimento sustentável (Barbosa, 2008; Abramovay, 2010), o desenvolvimento econômico e humano (Bresser-

Pereira, 2014), civismo e moral (Putnam, 1996; Bresser-Pereira, 2014), industrialização (Cano, 2018), capacidades estatais (Pires; Gomide, 2016), políticas públicas para o bem-estar social (Rodrigues; Santos, 2020), desenvolvimento local (Oliveira, 2020) e comunicação (Carniello; Santos, 2021), entre outros.

A lacuna explorada neste trabalho, que é essencial para compreender o processo de desenvolvimento brasileiro, refere-se a uma investigação comparativa entre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e as concepções teóricas de Wilson Cano (Cano, 2018). Cano contribuiu significativamente para a literatura de desenvolvimento, com pesquisas que abordam desde o desenvolvimento econômico até a economia regional, a economia brasileira, a economia da América Latina e questões urbanas e regionais. Suas obras são referências tanto no Brasil quanto exterior, sendo amplamente utilizadas por pesquisadores de diversas áreas (Brandão et al., 2020).

O agravamento das questões sociais no Brasil e as desigualdades regionais fortaleceram a importância da questão regional nas discussões acadêmicas e políticas (Cano, 2007a; 2007b; 2007c). O regionalismo brasileiro carrega fortes marcas históricas, especialmente no que diz respeito a fatores políticos e sociais. Os movimentos regionais do século XIX e as secas no final do século passado contribuíram para novos debates sobre a questão regional (Cano, 2007a).

As últimas décadas do século XX e as primeiras do XXI foram decisivas para o desenvolvimento das relações capitalistas de produção. A diversificação industrial trouxe novos produtos e segmentos produtivos, sendo um fator importante para a expansão da economia nos grandes centros urbanos, que se beneficiaram da oferta abundante de mão de obra. A internacionalização da economia e a integração do mercado nacional são vistas como aspectos positivos para o processo econômico (Cano, 2007a, 2007c).

Cano (2012) defende que o desenvolvimento econômico depende de fatores como o potencial econômico da indústria. O processo de industrialização precisa avançar e diversificar sua estrutura para que o desenvolvimento não seja comprometido. O autor destaca que “na ausência de uma política macroeconômica consentânea com a política industrial, o desenvolvimento fica comprometido” (Cano, 2012, p. 831).

Os incentivos políticos ao desenvolvimento regional e seus efeitos devem ser analisados à luz dos movimentos da economia brasileira. O crescimento econômico pode ser tanto positivo quanto negativo. Os níveis mais baixos de crescimento estão relacionados aos padrões de pobreza da população e à baixa eficiência produtiva da indústria. As reformas institucionais e econômicas propostas pelo governo podem ser vistas como alternativas para melhorar esse cenário, resultando em uma possível distribuição de renda e recuperação econômica (Cano, 2007a).

O referencial teórico de Wilson Cano serve como base para entender a questão regional brasileira. O objetivo deste trabalho é realizar uma análise comparativa entre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as concepções teóricas de

Wilson Cano. O artigo está estruturado em cinco capítulos: o primeiro apresenta a introdução sobre o desenvolvimento e o problema de pesquisa; o segundo aborda os diversos enfoques teóricos do desenvolvimento; o terceiro detalha os aspectos metodológicos; o quarto analisa a PNDR e as concepções teóricas de Wilson Cano; e o último oferece as considerações finais.

## **Os múltiplos enfoques teóricos de desenvolvimento**

Rodrigues e Santos (2020) argumentam que a estratégia política deve considerar aspectos como cultura, meio ambiente, povos indígenas, comunidades tradicionais e sociedade civil. Segundo os autores, esses elementos são essenciais para compreender as questões econômicas e sociais, e não devem ser tratados isoladamente. Além disso, as estruturas tecnológicas e a inovação também são reconhecidas como fatores cruciais para o desenvolvimento regional (Malecki, 1983). O desenvolvimento consistente e equitativo só é possível quando esses fatores são abordados de maneira integrada. Caso contrário, é provável que se gerem efeitos colaterais negativos, comprometendo a eficácia das estratégias e os resultados esperados (Rodrigues; Santos, 2020).

Nesse contexto, as instituições desempenham um papel fundamental, pois são elas que estruturam e mediam as interações sociais, econômicas e políticas, impactando diretamente as dinâmicas regionais e a efetividade das políticas. A qualidade das instituições e sua capacidade de promover a cooperação e a participação social são fatores decisivos para alcançar um desenvolvimento regional sustentável e equitativo (Rodríguez-Pose, 2013).

A economia ecológica, por exemplo, surge como uma preocupação central, pois reconhece que o processo econômico está sujeito a limitações impostas pela natureza (Cavalcanti, 2010). Assim, o desenvolvimento não deve ser baseado na exploração desenfreada dos recursos naturais para gerar riquezas (Abramovay, 2010; Cavalcanti, 2010). O desenvolvimento sustentável busca conciliar as necessidades econômicas com a proteção ambiental, a preservação da fauna e da flora e o equilíbrio dos ecossistemas, garantindo as condições de vida para as gerações atuais e futuras (Abramovay, 2010).

Para Bresser-Pereira (2014, p. 33), a discussão relevante é a distinção entre crescimento econômico (ou desenvolvimento econômico) e desenvolvimento humano (ou progresso). O progresso, segundo o autor, é um conceito relacionado ao século XVIII – enquanto o desenvolvimento nos séculos XX e XXI – busca aumentar os padrões de vida por meio da acumulação de capital. Já o desenvolvimento humano é focado no avanço das sociedades nas áreas de segurança, economia, política, social e ambiental (Bresser-Pereira, 2014). Contudo,

o desenvolvimento também deve incorporar valores de civismo e moral, conforme defendido por Putnam (1996) e Bresser-Pereira (2014).

Putnam (1996) argumenta que a comunidade cívica, com práticas de cooperação, confiança e participação – elementos do capital social – é crucial para a eficácia do governo em áreas como saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura e habitação, além de ser fundamental para a construção de uma boa governança e para as prosperidades econômica, social e cultural. Regiões caracterizadas por práticas de clientelismo tendem a apresentar baixos níveis de desenvolvimento, enquanto aquelas com hábitos cívicos desenvolvidos tendem a se desenvolver de forma mais robusta. Em complemento, o chamado capital social é um elemento que corrobora para a construção da identidade regional, que se correlaciona com a disposição das pessoas em atingir objetivos comuns (Raagmaa, 2002).

Por sua vez, Oliveira (2020) propõe uma perspectiva do desenvolvimento que varia entre uma abordagem convencional, focada no sistema econômico, e uma mais avançada, centrada no ser humano (Quadro 1).

#### Quadro 1 – Concepção convencional e avançada do desenvolvimento local

Concepção convencional	Concepção avançada
Individualismo	Coletivo o indivíduo é original e singular
Incentivo ao consumo	Incentivo ao consumo consciente
Desenvolvimento vertical	Desenvolvimento horizontal
Desenvolvimento exógeno	Desenvolvimento endógeno
Degradação ambiental	Preservação ambiental
Democracia representativa	Democracia participativa
Desumaniza	Libertação
Fragmentação	Integração
Rede global	Pertencimento
Valorização dos saberes globais	Valorização dos saberes locais
Reconhecimento do objeto	Reconhecimento do sujeito

Fonte: Oliveira (2020, p. 1707)

Em complemento, Pires e Gomide (2016) destacam que as estratégias de desenvolvimento devem ser elaboradas com o envolvimento ativo da sociedade e de seus diversos atores e interesses. Os autores argumentam que uma política voltada para o desenvolvimento de um país precisa ser sustentada por dois eixos de capacidades estatais: o técnico-administrativo e o político-relacional. O eixo técnico-administrativo se concentra na competência da burocracia para implementar

políticas públicas, enquanto o político-relacional trata da comunicação com a sociedade civil e os atores políticos.

Carniello e Santos (2021) defendem que os processos de desenvolvimento de um território não podem ser pensados sem levar em conta as estruturas de comunicação. A comunicação é uma parte essencial do processo e não pode ser negligenciada. Os autores fazem uma crítica ao fato de que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) brasileira contempla de forma insuficiente as questões relacionadas à comunicação. Para eles, a comunicação é uma ferramenta fundamental de transparência e participação social, e, sem ela, o processo de desenvolvimento fica comprometido.

O desenvolvimento, segundo Cano (2012; 2018), resulta de um processo de crescimento econômico de longo prazo, que envolve um aumento substancial da produtividade média. Sem desenvolvimento, o crescimento econômico residual não é suficiente para impulsionar o investimento e diversificar a estrutura produtiva e de emprego. Esse processo levou à intensificação da industrialização e da urbanização, o que provocou mudanças graduais na estrutura social e política do país. Além disso, também alterou e modernizou os hábitos e costumes da sociedade.

De acordo com as disposições gerais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o desenvolvimento regional é entendido como um processo cujo objetivo é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, tanto dentro quanto entre as regiões. Esse processo deve criar oportunidades de desenvolvimento que conduzam ao crescimento econômico, à geração de renda e ao aprimoramento do desempenho da população (Brasil, 2019).

Os enfoques teóricos sobre o desenvolvimento evidenciam que existem múltiplas abordagens em relação ao tema. Os rumos tomados por essas abordagens consideram as definições de desenvolvimento propostas por Cano e pela política de desenvolvimento regional. Esses conceitos foram explorados ao longo desta seção.

### ***Os aspectos metodológicos***

O estudo caracterizou-se como exploratório, qualitativo e documental. A análise documental focou na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, regulamentada pelo Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019 (Brasil, 2019), um documento que estabelece os regulamentos relativos à concepção de desenvolvimento adotada pelo governo federal brasileiro.

O processo de análise foi estruturado com base em obras de referência de Wilson Cano (Quadro 2), com o objetivo de traçar um paralelo entre a teoria proposta pelo autor e o que é regulamentado pela política. A análise seguiu as seguintes etapas: (a) leitura do material referente à política, com o intuito de definir os parâmetros de

análise; (b) definição dos princípios da política como critérios para a análise comparativa; (c) análise da política à luz das contribuições teóricas de Wilson Cano.

#### **Quadro 2 – Lista de referencial teórico de Wilson Cano adotada pela pesquisa**

<b>Título do Livro</b>	<b>Ano de publicação</b>
Raízes da Concentração Industrial em São Paulo	2007
Desequilíbrios Regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970	2007
Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005	2007

Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Os princípios da política foram definidos com base na compreensão de que representam os alicerces e fundamentos essenciais da legislação, sendo cruciais para a legitimação da questão regional no país. Entre os princípios estabelecidos, destacam-se: transparência e participação social, solidariedade regional e cooperação federativa, planejamento integrado e transversalidade das políticas públicas, atuação multiescalar no território nacional, desenvolvimento sustentável, reconhecimento e valorização das diversidades ambiental, social, cultural e econômica das regiões, competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo, além da sustentabilidade dos processos produtivos (Brasil, 2019).

É importante ressaltar que, embora este estudo tenha se concentrado na análise de uma política pública, o objetivo não foi explorar teorias e modelos de políticas públicas em geral, nem avaliar como está ocorrendo sua implementação. O foco foi unicamente realizar uma análise comparativa entre os princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as concepções teóricas de Wilson Cano.

#### **A PNDR e as concepções teóricas de Wilson Cano**

A análise de dados foi realizada em três etapas: (i) a análise do conceito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional em comparação com o conceito de desenvolvimento proposto pelas teorias de Wilson Cano; (ii) a análise dos princípios da política em relação às concepções de desenvolvimento do referido autor; e (iii) uma análise comparativa com o intuito de discutir os resultados obtidos à luz de outros referenciais teóricos.

Ao examinar o conteúdo do documento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e o conceito de desenvolvimento nele apresentado, observa-se que tanto a política quanto as abordagens de Cano se concentram em aspectos sociais e econômicos. Um ponto em comum entre ambas as abordagens é o foco nas questões regionais, que são tratadas como fundamentais para o processo de desenvolvimento. No entanto, um aspecto relevante para o entendimento do

processo econômico, que é o meio ambiente, não foi devidamente integrado ao conceito de desenvolvimento da política. Enquanto Cano abordou a questão ambiental, embora de maneira breve, a política do setor a contempla apenas de forma implícita por meio do princípio do desenvolvimento sustentável.

## **Os princípios da política de desenvolvimento regional**

### ***Transparência e participação social***

A transparência e a participação social são aspectos fundamentais para o desenvolvimento regional, conforme destacado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2019). Isso indica que, ao menos nesses dois pontos, a comunicação é enfatizada pela política do setor. A análise revela, no entanto, que entre os princípios abordados, apenas a participação social é diretamente abordada no referencial teórico de Cano (2007a). O autor discute questões como a destruição das florestas e a poluição das regiões, e levanta discussões sobre o papel da participação política da sociedade nesses contextos (Cano, 2007a). Vale ressaltar que, em suas obras, Cano dedica maior atenção à participação das indústrias nas discussões sobre desenvolvimento (Cano, 2007a; 2007b; 2007c).

Embora a transparência seja um fator relevante para o desenvolvimento, ela não recebe um tratamento específico no trabalho de Cano. No entanto, o autor reconhece que a ausência de estruturas adequadas de comunicação prejudica significativamente os processos de desenvolvimento, o que sugere a importância desse elemento para o sucesso das políticas de desenvolvimento regional.

### ***Solidariedade regional e cooperação federativa***

Cano (2007a) argumenta que o desenvolvimento regional não pode ser pensado sem uma política clara e bem definida entre os governos federal e estadual. Além disso, o autor considera viável a parceria com empresas privadas para viabilizar o progresso regional. Ele enfatiza que, sem uma política pública eficaz nesse sentido, os estados mais pobres dificilmente conseguirão se desenvolver de maneira significativa (Cano, 2007a). Cano também alerta que os problemas que afetam a União podem impactar negativamente os governos estaduais e municipais (Cano, 2007c), especialmente devido à ausência de solidariedade e cooperação entre os diferentes níveis do poder executivo, como destacado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2019). Nesse contexto, os princípios de solidariedade regional e cooperação federativa, presentes na política (Brasil, 2019),



são refletidos nas discussões de Cano, que destaca a importância dessas dimensões para o desenvolvimento regional.

Além disso, o desenvolvimento de um estado ou região não deve ser comparado de forma simplista com o de outros. O que pode ser favorável em uma localidade pode não ser em outra, pois as regiões industrializadas e as mais pobres possuem características distintas que influenciam seu processo de desenvolvimento. Cano (2007a) ressalta a importância de compreender o desenvolvimento a partir de seu contexto histórico e político, reconhecendo que os processos de crescimento regional são moldados por uma série de fatores específicos a cada território.

### ***Planejamento integrado e transversalidade da política pública***

O planejamento integrado e a transversalidade da política pública, conforme estabelecido pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2019), são abordados por Cano (2007a) ao discutir o planejamento regional e a industrialização como variáveis essenciais para compreender o desenvolvimento. Cano explica que a descentralização da produção industrial pode ser uma solução para as questões regionais, uma vez que promove uma distribuição mais equitativa das atividades produtivas e impulsiona o crescimento em regiões menos industrializadas (Cano, 2007a). O planejamento para o desenvolvimento é um ponto central nas obras de Cano, sendo fundamental para a formulação de estratégias de desenvolvimento regional eficazes (Cano, 2007b).

Embora o planejamento sempre tenha sido parte das agendas públicas, Cano (2007a) argumenta que o problema da questão regional não estava na falta de planejamento, mas na ausência de uma coordenação nacional ampla que orientasse as estratégias. A centralização de poder no governo federal também contribuiu negativamente para a questão, dificultando a implementação de políticas mais eficazes em nível regional. Cano observa que, apesar da ênfase no planejamento regional para atrair indústrias, áreas como saúde, educação, obras sanitárias, habitação e assistência social receberam pouca atenção nas políticas de desenvolvimento regional.

Essa lacuna evidenciou a necessidade de uma abordagem mais holística e integrada para o desenvolvimento regional, por meio das instituições e das suas interações com as partes (Rodríguez-Pose, 2013). Essa abordagem deve considerar diversos aspectos além da industrialização, incluindo, conforme Raagmaa (2002), a identidade regional como uma ferramenta estratégica no planejamento.

### ***Atuação multiescalar no território nacional***

Para Cano (2007a), as políticas industriais foram uma aposta significativa para o desenvolvimento regional. No entanto, as indústrias implantadas em algumas regiões do país, muitas vezes controladas por capitais estrangeiros, pouco se relacionavam com as necessidades e características da população local. A instalação dos principais segmentos industriais, como os de transporte, elétrico e químico, não resolveu os problemas fundamentais da região, como o desemprego e a concentração de renda (Cano, 2007a).

Cano (2007a) destaca que o problema regional vai além da simples questão da menor densidade industrial, comercial ou bancária de determinada localidade. Esses fatores, na verdade, ocultam o problema estrutural da pobreza e suas diversas manifestações nas regiões. O autor aponta que é necessário pensar no mercado nacional dentro de uma visão multiescalar de integração (Cano, 2007c), ou seja, compreender as inter-relações e a dinâmica entre as diferentes partes que compõem o processo de desenvolvimento regional.

O foco deve ser entender como cada parte do território atua, seus inter-relacionamentos e os impactos dessas interações no desenvolvimento local (Cano, 2007b). Nesse sentido, os posicionamentos teóricos de Cano convergem com o princípio da atuação multiescalar da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Brasil, 2019), que enfoca as relações entre as diversas escalas do território. Cano defende que a integração entre os territórios e a solução dos problemas regionais devem ser abordadas de forma conjunta, considerando as especificidades locais e suas manifestações.

A análise indica que a falta dessa visão multiescalar, que considera as interações entre as diversas escalas do território, contribuiu para a perpetuação dos problemas regionais. Esse *déficit* de integração pode ser atribuído à falta de comunicação tanto dentro das regiões quanto entre elas, o que prejudica a formulação de políticas públicas mais eficazes e abrangentes.

### ***Desenvolvimento sustentável***

O desenvolvimento sustentável é um tema amplamente discutido em ambientes públicos e privados desde a segunda metade do século XX. Esse conceito surgiu a partir dos estudos realizados pela Organização das Nações Unidas (ONU) sobre as mudanças climáticas, evidenciando a necessidade de estratégias para mitigar os efeitos econômicos, sociais e ambientais resultantes dessas mudanças (Barbosa, 2008). Cano, no entanto, não faz referência ao que a literatura convencionalmente denomina como “desenvolvimento sustentável”. Não há uma construção clara do conceito. O que se destaca é a preocupação com as questões regionais. Os enfoques econômico, social e ambiental dessa perspectiva conceitual estão presentes no texto de maneira fragmentada.

Com o crescimento dos grandes centros urbanos, houve um aumento do número de indústrias e empregos. Isso resultou em um maior volume de resíduos sólidos e no aumento dos níveis de consumo. A concentração industrial acarreta poluição ambiental, um problema que tende a se intensificar. A instalação de indústrias em outras localidades também não escapa da questão da poluição, gerando novas problemáticas regionais. Além disso, é necessário enfocar os níveis de qualidade de vida e as condições de vida das populações locais, buscando sempre sua melhoria (Cano, 2007a; 2007c).

### ***Reconhecimento e valorização da diversidade ambiental, social, cultural e econômica das regiões***

O reconhecimento e a valorização das diversidades são pontos fundamentais para refletir sobre a questão regional (Brasil, 2019). O território brasileiro se caracteriza pela diversidade de costumes, religiões, etnias, entre outros aspectos. As regiões do país apresentam variações culturais, históricas e econômicas que devem ser devidamente consideradas no processo de desenvolvimento (Cano, 2007a). Os aspectos culturais de determinados grupos sociais podem envolver tanto questões ambientais quanto culturais. Um exemplo disso são os povos indígenas e as comunidades tradicionais, que mantêm uma relação de respeito com a natureza (Silva; Meneses; Demarchi, 2020; Silva; Benini, 2020).

### ***Competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo***

Em Cano (2007a), destaca-se a relevância da competitividade nos processos produtivos. A competitividade favorece a implantação de empresas regionais e estimula a diversificação produtiva, que ocorre em razão da competição entre os mercados regionais. Isso contribui para uma maior efetividade das questões regionais no país. Um fator importante nesse processo é a tecnologia, que desempenha um papel crucial, pois as formas industriais não podem ser implantadas sem a devida consideração da tecnologia disponível (Cano, 2007a). O papel da tecnologia e da mudança tecnológica no desenvolvimento regional são vistos como fundamentais, ainda em meados da década de 1980 (Malecki, 1983). A tecnologia é decisiva para a modernização da produção. Além disso, a entrada de novos empreendedores no mercado também tem impulsionado esse processo (Cano, 2007a). A competitividade é, portanto, vista como uma nova e moderna forma de poder local e regional. A equidade regional é apontada como um fator essencial nas estratégias de desenvolvimento regional, defendendo a criação de instituições específicas com esse objetivo (Cano, 2007c).

## ***Sustentabilidade dos processos produtivos***

Os processos produtivos devem ser estruturados a partir das dinâmicas regionais, levando em consideração suas transformações, características produtivas e de propriedade, bem como o tipo de indústria presente nesses espaços (Cano, 2007a). Ao fazer essas observações, o autor se refere à sustentabilidade dos processos produtivos. Os sistemas produtivos regionais não se constituem de forma eficaz sem a abordagem dessas questões.

A integração das indústrias regionais e da economia é fundamental para o processo de desenvolvimento regional (Cano, 2007a; 2007b; 2007c). As metas de desenvolvimento regional têm como foco a melhoria das condições de transporte, abastecimento de água, saneamento, habitação e infraestrutura para os moradores das regiões urbanas. Além disso, o autor enfatiza que o mundo econômico não pode ser visto de forma isolada, sendo inseparável dos demais aspectos sociais e ambientais (Cano, 2007a, 2007c).

## **Análise comparativa**

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional é um documento que regulamenta as questões relacionadas ao desenvolvimento no país (Brasil, 2019). O documento apresenta princípios, objetivos, estratégias, eixos e outros aspectos importantes para pensar as políticas públicas voltadas a essa questão. No entanto, a política não dedica um capítulo específico para abordar os conceitos de termos utilizados, o que pode gerar fragilidade na compreensão. Os conceitos são fundamentais para o entendimento do que o poder público regulamenta sobre uma determinada questão, e sua ausência pode prejudicar a clareza das perspectivas aplicáveis a cada situação local ou regional.

Os princípios de solidariedade regional e cooperação federativa, planejamento integrado e transversalidade da política pública, bem como a atuação multiescalar no território nacional, revelam um enfoque na integração intra e inter-regional. Isso permite inferir que a comunicação pode desempenhar um papel importante nas ações estratégicas que envolvem atores estatais e não estatais das diferentes regiões. Carniello e Santos (2021) confirmam o papel estratégico da comunicação nas decisões voltadas ao desenvolvimento regional.

O conceito de desenvolvimento expresso pela política do setor destaca pontos importantes. O primeiro é a redução das desigualdades econômicas e sociais. O segundo é o foco na integração entre as regiões e dentro de uma mesma região. O terceiro é que o desenvolvimento deve resultar em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida.

A política e o ponto de vista teórico do autor estudado convergem em diversos aspectos. O autor adota uma perspectiva econômica e social, a qual é também o foco principal da política. O interesse é particularmente nítido quando o autor discute os processos industriais e, no caso da política, quando destaca que as desigualdades econômicas e sociais devem resultar em crescimento econômico. A integração das regiões é um ponto de ênfase tanto nos textos do autor quanto na política. No entanto, os aspectos ambientais, que são fundamentais para o desenvolvimento das atividades produtivas, não recebem destaque significativo na construção teórica do conceito. Subentende-se que o princípio de desenvolvimento sustentável envolve a questão ambiental, mas sem um aprofundamento explícito.

Oliveira (2020) compreende o desenvolvimento sob duas perspectivas: a convencional e a avançada. Na primeira, o ser humano é visto como agente transformador de sua própria localidade, e o desenvolvimento local envolve participação, solidariedade, cooperação e pertencimento à evolução histórica e cultural do território. Na segunda, a ênfase está na economia, com foco no crescimento do sistema de produção e geração de riquezas (Oliveira, 2020, p. 1698).

Embora a participação social seja mencionada de forma ocasional nos textos de Cano, como em questões ambientais, ela não assume um papel central nas discussões teóricas. A participação das indústrias, por outro lado, é amplamente discutida. Pires e Gomide (2016) ressaltam que os canais de comunicação e participação entre a sociedade e os agentes governamentais tendem a potencializar o processo de revisão, aprendizado e inovação das políticas públicas. O desenvolvimento regional também é construído com a participação da sociedade e o uso de canais de comunicação para ampliar as interações regionais e com as populações locais (Carniello; Santos, 2021). No entanto, não há referência à transparência nesses processos.

Os textos de Cano destacam a importância da solidariedade e cooperação federativa, especialmente nas articulações interindustriais e intersetoriais, que são parcialmente relacionadas a esses princípios. O mercado regional, de acordo com o autor, precisa de integração para ser mais eficaz, e ele reconhece a importância das interações entre as estruturas produtivas regionais e os governos. No entanto, as relações de solidariedade e cooperação entre as comunidades de um território não recebem o mesmo destaque. O desenvolvimento regional deve, portanto, ser também construído a partir dessas relações. Práticas de solidariedade e cooperação, conforme Putnam (1996), moldam o desenvolvimento de um país e contribuem para resultados mais eficientes.

A atuação multiescalar é uma característica presente nos textos do autor, surgindo como consequência da integração dos territórios e das dinâmicas locais. Isso pressupõe uma atuação que leva em consideração as relações entre os territórios e suas dinâmicas. Oliveira (2020) destaca que o desenvolvimento local depende das relações entre os moradores e o território, mas essa perspectiva mais específica não

é amplamente discutida. Carniello e Santos (2021) observam que a atuação multiescalar envolve uma dimensão multidimensional do território, que exige a comunicação como fundamento para ações regionais.

O planejamento é uma função crucial para desenhar as ações e políticas públicas de desenvolvimento regional. Cano enfatiza a importância do planejamento para as dinâmicas regionais, uma ferramenta que possibilita construir possibilidades para a ação em contextos futuros. Segundo Oliveira (2020), o planejamento deve considerar a realidade local e sua trajetória histórica, com estratégias focadas nas necessidades e aspirações das pessoas, promovendo sua participação ativa nas questões relativas ao território.

Desde meados da década de 1970, o desenvolvimento sustentável tem sido amplamente discutido tanto na academia quanto no espaço público. Esse conceito emergiu em meio a preocupações com a qualidade de vida das sociedades e a preservação ambiental. Nos textos de Cano, a discussão sobre desenvolvimento sustentável é fragmentada, mas ele aborda aspectos relacionados a esse conceito, como a pobreza, a miséria regional, o reflorestamento, a melhoria da renda e a qualidade de vida. Contudo, não há uma construção teórica sólida que trate diretamente dessa perspectiva. Abramovay (2010) destaca que as políticas ambientais falham ao não “antecipar os comportamentos necessários a uma estratégia voltada à ampliação das liberdades humanas no uso sustentável da biodiversidade” (Abramovay, 2010, p. 112).

O território nacional é caracterizado por diversidades que devem ser reconhecidas e valorizadas. Essas diversidades incluem aspectos ambientais, sociais, culturais e econômicos. Cano reconhece essas diversidades ao afirmar que cada região brasileira possui características distintas, mas a abordagem do autor tende a ser mais geral e focada no aspecto econômico. Oliveira (2020) considera que a valorização dos saberes locais também faz parte da diversidade de um território. Rodrigues e Santos (2020) alertam para a necessidade de pensar o livre mercado de forma diferenciada, considerando situações específicas, como as dos povos indígenas e das comunidades tradicionais.

Cano entende a competitividade e a equidade como elementos necessários para o desenvolvimento. A equidade, segundo ele, leva a uma maior produtividade na utilização dos recursos financeiros, e deve coexistir com a competitividade, sem sobrepor uma à outra. O autor coloca mais ênfase na questão econômica, mas isso não implica que a questão social deva ser desconsiderada. A abordagem econômica é evidente quando se trata da participação regional das indústrias, da produção industrial e outros temas relacionados.

O desenvolvimento regional deve ser analisado sob as perspectivas produtiva e social. Para Oliveira (2020), a competitividade regional é construída com capital humano, social, econômico, natural, entre outros. A sustentabilidade dos processos produtivos é um ponto relevante, especialmente no que diz respeito ao capital

financeiro. No entanto, a sustentabilidade ambiental é pouco discutida. Cano aborda a poluição e a destruição das florestas como preocupações importantes, mas a preservação dos recursos naturais não é um ponto central em sua análise.

Conforme Abramovay (2010) e Cavalcanti (2010), a sustentabilidade dos processos produtivos depende dos recursos naturais, que são finitos e precisam ser conservados. O desenvolvimento é orientado pelas regras da natureza, e sem ela, o sistema econômico não pode existir. Além disso, os debates sobre desenvolvimento sustentável têm gerado novas formas de desenvolvimento, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030 (Costa e Silva et al., 2022; Costa e Silva et al., 2024).

Para que o desenvolvimento regional seja mais eficaz, é necessário integrar os princípios da política do setor com estratégias que fortaleçam o processo nas regiões. As questões regionais estão sendo moldadas por novas dinâmicas que não podem ser ignoradas. O desenvolvimento regional deve ser integrado aos interesses das indústrias, empresas públicas e privadas e à sociedade civil.

### **Considerações finais**

O trabalho consistiu em uma análise comparativa entre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as concepções teóricas de Wilson Cano. Os textos do autor proporcionaram valiosas reflexões sobre a questão regional, o que justifica a importância de uma leitura cuidadosa de suas obras para o estudo da referida política.

A análise documental revela que o desenvolvimento regional, conforme abordado tanto pela política quanto por Cano, assume um viés econômico e social. Embora ambos os enfoques estejam presentes, observa-se um foco predominante nas questões econômicas, com a variável ambiental sendo tratada de forma tímida tanto nas discussões do teórico quanto como princípio da política.

Os enfoques de Cano, embora enfatizem a participação da sociedade em determinadas situações, evidenciam que a participação das indústrias tem mais destaque do que a social, a qual é abordada em momentos específicos de seu texto. A questão da transparência, por sua vez, não é mencionada. Já os princípios de solidariedade regional e cooperação federativa são mais discutidos no contexto da integração entre os setores produtivos e os governos, enquanto as relações entre as comunidades locais não são um ponto central nas suas discussões.

O planejamento e a transversalidade da política pública são apresentados por Cano como elementos essenciais para o desenvolvimento regional, e ele destaca que os prejuízos do planejamento decorrem da ausência de coordenação nacional. A atuação multiescalar, por sua vez, pressupõe a integração do território, o que remete

às interações e relações com o território, sendo a comunicação vista como uma ferramenta importante nesse processo.

As discussões sobre o desenvolvimento sustentável são tratadas de forma fragmentada ao longo do texto de Cano. Embora o desenvolvimento sustentável seja apresentado como um princípio da política, não há uma teorização consistente do conceito no contexto do desenvolvimento regional. Quando o autor aborda as diversidades regionais, ele reconhece que cada região possui características próprias e valoriza essas especificidades. No entanto, ele não se aprofunda nos aspectos mais específicos dessas diversidades, e suas discussões tendem a priorizar uma perspectiva econômica.

A competitividade é um ponto de grande destaque no texto de Cano, favorecendo a efetividade das questões regionais, especialmente no que se refere à competição industrial, implantação de empresas regionais, diversificação produtiva e inovação tecnológica. A equidade é vista como um fator necessário e deve caminhar em conjunto com a competitividade.

Em relação à sustentabilidade produtiva, Cano enfatiza sua importância, especialmente no que diz respeito à participação industrial e à sustentabilidade financeira e de capital dos setores produtivos. No entanto, ele não aborda a sustentabilidade em termos amplos, como a preservação dos recursos naturais, que são essenciais para a institucionalização dos processos produtivos. Isso sugere que a sustentabilidade deve ser pensada de maneira mais abrangente, envolvendo não apenas aspectos financeiros e produtivos, mas também a conservação ambiental.

Para futuras pesquisas, sugere-se analisar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional nos estados e municípios brasileiros e realizar um comparativo com os referenciais teóricos de Wilson Cano. Isso permitirá compreender as dinâmicas regionais e identificar os principais acertos e erros da política a partir de uma perspectiva empírica, proporcionando uma análise estratégica sobre a questão regional.

## Referências

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? **Novos Estudos CEBRAP**, v. 87, jul. 2010.

BARBOSA, G. S. O desafio do desenvolvimento sustentável. **Revista Visões**, v. 4, n. 1, p. 1-11, 2008.

BRANDÃO, C. A.; OLIVEIRA, F. L. P. de.; GUIMARÃES NETO, L.; SANTOS, V. M. dos. Wilson Cano, intérprete da questão regional e urbana no Brasil. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 22, p. 1-24, 2020.



BRASIL. **Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Presidência da República, 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova**, São Paulo, v. 93, p. 33-60, 2014.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970.** São Paulo: Ed. Unesp, 2007a.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo.** 5 ed. Campinas: UNICAMP, 2007b.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005.** São Paulo: Ed. Unesp, 2007c.

CANO, W. A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, Número Especial, p. 831-851, dez. 2012.

CANO, W. (Des) industrialização e (sub) desenvolvimento. **Cadernos do desenvolvimento**, v. 9, n. 15, p. 139-174, 2018.

CAVALCANTI, C. Concepções da Economia Ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, 2010.

CARNIELLO, M. F.; SANTOS, M. J. Comunicação para o desenvolvimento territorial: análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Redes**, v. 26, 2021.

COSTA E SILVA, M. V.; CORREIA, I. S.; SILVA, L. B.; RODRIGUES, W.; BAZZOLI, J. A. Revisão bibliométrica: o papel da inteligência artificial na implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável em tempos de Covid-19. **Revista Baru – Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 8, p. 1-21, 2022.

COSTA E SILVA, M. V.; CORREIA, I. S.; SILVA, L. B.; OLIVEIRA, N. M.; ALMEIDA, L. A.; BAZZOLI, J. A. O papel das universidades na institucionalização da agenda 2030: análise da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nas Universidades Federais da Amazônia Legal, Brasil. **Capim Dourado: Diálogos em Extensão**, v. 6, n. 2, p. 44-77, 2024.

MALECKI, E. J. Technology and regional development: a survey. **International regional science review**, v. 8, n. 2, p. 89-125, 1983.

OLIVEIRA, N. M. Desenvolvimento local: Quo Vadis? **Redes: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 25, p. 1698-1714, 2020.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, p. 121-143, 2016.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RAAGMAA, G. Regional identity in regional development and Planning. **European planning studies**, v. 10, n. 1, p. 55-76, 2002.

RODRÍGUEZ-POSE, A. Do institutions matter for regional development? **Regional studies**, v. 47, n. 7, p. 1034-1047, 2013.

RODRIGUES, W.; SANTOS, N. S. Karl Polanyi and substantivism in economic development. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, n. 1, p. 86-89, 2020.

SILVA, L. B. da.; BENINI, É. A. Reflexões acerca da questão dos resíduos sólidos em territórios indígenas. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 7, n. 17, p. 1425-1438, 2020.

SILVA, L. B.; MENESES, V. D.; DEMARCHI, A. L. C. Resíduos sólidos e povos indígenas: enquadramentos da mídia no Brasil. **Humanidades & Inovação**, v. 7, n. 16, p. 482-493, 2020.



Data de submissão: 10/06/2024

Data de aprovação: 17/01/2025

Revisão: Daniela Matthes (português), Ana Clara Medina Menezes de Souza (inglês) e Yanet María Reimondo Barrios (espanhol).

---

*Lucas Braga da Silva*

Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Amazonas / Campus

Eirunepé

Rua Balneário, 118 – Bairro Nossa Senhora de Fátima

69.880-000 Eirunepé/AM, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6034-4057>

E-mail: [lucasilva119@mail.uft.edu.br](mailto:lucasilva119@mail.uft.edu.br)

*Waldecy Rodrigues*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional / Universidade Federal do Tocantins

Avenida NS 15, Quadra 109 Norte – Plano Diretor Norte

77001-090 Palmas/TO, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5584-6586>

E-mail: [waldecy@uft.edu.br](mailto:waldecy@uft.edu.br)

*Lia de Azevedo Moura Almeida*

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional / Universidade Federal do Tocantins

Avenida NS 15, Quadra 109 Norte – Plano Diretor Norte

77001-090 Palmas/TO, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6586-4067>

E-mail: [lia.almeida@uft.edu.br](mailto:lia.almeida@uft.edu.br)