

Monteiro Neto, Aristides; Colombo, Luciléia Aparecida; da Rocha Neto, João Mendes

Working Paper

Políticas territoriais em tempos de múltiplas crises: Desafios e perspectivas para o Brasil na década de 2020

Texto para Discussão, No. 2882

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Monteiro Neto, Aristides; Colombo, Luciléia Aparecida; da Rocha Neto, João Mendes (2023) : Políticas territoriais em tempos de múltiplas crises: Desafios e perspectivas para o Brasil na década de 2020, Texto para Discussão, No. 2882, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2882-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285004>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2882

**POLÍTICAS TERRITORIAIS EM
TEMPOS DE MÚLTIPLAS CRISES:
DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA
O BRASIL NA DÉCADA DE 2020**

**ARISTIDES MONTEIRO NETO
LUCILEIA APARECIDA COLOMBO
JOÃO MENDES DA ROCHA NETO**

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

POLÍTICAS TERRITORIAIS EM TEMPOS DE MÚLTIPLAS CRISES: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O BRASIL NA DÉCADA DE 2020¹

ARISTIDES MONTEIRO NETO²
LUCILEIA APARECIDA COLOMBO³
JOÃO MENDES DA ROCHA NETO⁴

1. As ideias e proposições expressas neste trabalho são de inteira responsabilidade dos autores. Não representam, portanto, posições das instituições a que estão ligados.

2. Doutor em economia aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e pesquisador e professor do mestrado em políticas públicas e desenvolvimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <aristides.monteiro@ipea.gov.br>.

3. Doutora em ciência política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR); e professora do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas (Ufal). *E-mail*: <leia.colombo@gmail.com>.

4. Doutor em administração pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); especialista em políticas públicas e gestão governamental; e professor do departamento de administração da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <jmdrn@uol.com.br>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa
Econômica

Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos
Sociais.

I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

JEL: O20; R58.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2882-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO	6
2 A ECONOMIA GLOBAL, CRISES E TRANSFORMAÇÕES: NOVO CONTEXTO PARA POLÍTICAS TERRITORIAIS NACIONAIS.....	8
2.1 A mudança climática como crise e oportunidade.....	12
3 EFEITOS ESPACIAIS NO BRASIL DE MÚLTIPLAS CRISES: MODELO DE OCUPAÇÃO COM BAIXO POTENCIAL DINÂMICO.....	16
4 REPENSANDO A PNDR: OBJETIVOS, GOVERNANÇA E OPORTUNIDADES POLÍTICAS	21
4.1 Crises de representação e os insucessos da implementação da política.....	22
4.2 Gestão e governança na PNDR: identificando problemas perversos ou de difícil solução (<i>wicked problems</i>)	32
4.3 Coordenação de políticas implícitas e explícitas no território	42
4.4 Instrumentos da PNDR: repensando usos e aplicações para os fundos constitucionais de financiamento (FCFs)	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	54

SINOPSE

Crises globais de naturezas diversas – econômica, política, pandêmica e ambiental – têm se tornado frequentes e acumulativas no ambiente de atuação das políticas governamentais contemporâneas desde meados da década de 2000. No Brasil, recessão econômica, crise de representação política, reformas, desajustes e desmontes de políticas têm sido uma constante desde 2015 afetando a permanência de políticas, inclusive as de dimensão territorial (regional, urbana e rural). Neste *Texto para Discussão* discutimos as implicações das múltiplas crises sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Apontamos, de um lado, a necessidade de renovação de objetivos, pela incorporação de uma *agenda de mudança estrutural ambientalmente sustentada* pela atenção simultânea a duas questões vistas como essenciais: i) a mudança climática e a transição energética; e ii) aumentar a produtividade sistêmica regional pela realização de esforços na capacidade inovativa. De outro lado, problemas de governança e gestão da política – na seara do baixo nível de coordenação federativa, sua frágil legitimidade, entre outros – precisam ser equacionados para garantir a efetividade das ações promotoras de crescimento sem desigualdades.

Palavras-chave: políticas territoriais; mudança estrutural; desenvolvimento regional.

ABSTRACT

Global turmoils of diverse nature – economic, political, pandemics, and environmental – have become frequent and cumulative in the environment of contemporary government policies since the mid-2000s. In Brazil, economic recession, crisis of political representation, reforms, misadjustments and disassembly of policies have been a constant since 2015 affecting policies concerned to territorial dimension (regional, urban and rural). In this article, we discuss the implications of multiple crises on official Brazilian regional policy (Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR). We point out, on the one hand, the need to renew its objectives by incorporating an environmentally sustainable structural change agenda by simultaneous attention to two issues seen as essential: i) climate change and energy transition; and ii) increasing regional systemic productivity by making efforts in innovative capacity. On the other hand, internal problems on governance and policy management – low level of federative coordination, fragile legitimacy, among others – need to be addressed to ensure the effectiveness of government actions designed to promote growth without inequalities.

Keywords: territorial policies; structural change; regional development.

1 INTRODUÇÃO

Políticas públicas são frequentemente desafiadas por alterações nas condições de sustentação e nos regramentos para sua operacionalidade. Quando crises de toda ordem irrompem, as políticas são imediatamente afetadas e muitas delas perdem sua validade operativa. Neste *Texto para Discussão* discutimos como a confluência de crises econômicas, políticas e sanitária e o imperativo ambiental da mudança climática nas últimas duas décadas tem desorganizado o plano político-institucional em que se assentam as políticas públicas. Nesses momentos de ruptura de padrões surgem, entretanto, ideias, projetos e esforços para reavaliação e retomada das políticas em novos termos. A política regional brasileira não foge à regra, podendo ser repensada para oferecer saídas adequadas para as transformações em curso.

O texto está estruturado em três seções, além das considerações finais e desta introdução. A seção 2 reconhece e apresenta um panorama das múltiplas crises globais que têm impactado e desvirtuado trajetórias previamente delimitadas para as políticas nacionais. Na dimensão política das nações contemporâneas, o enfraquecimento do ideal democrático nas sociedades modernas tem sido característica frequente e indesejável. Instituições, normas e valores democráticos são desafiados em tempos de complexas e difusas redes sociais ao mesmo tempo em que conflitos e rupturas se exacerbam sem que respostas aos problemas tenham tempo de ser adequadamente formuladas e atendidas. Reforça-se, assim, um contexto no qual políticas públicas perdem sustentação política e capacidade operativa e de entrega de soluções; sua credibilidade e sua representatividade crescentemente têm sido abalada.

Na dimensão das estruturas econômicas, as crises, na perspectiva dos atores privados, resultam frequentemente em maiores riscos de operação e menores lucros, cenário que por sua vez, contribui para a postergação de investimentos e até mesmo da desmobilização de recursos produtivos em atividade. Na esfera governamental, crises econômicas tendem a gerar efeitos contraditórios. De um lado, exigem dos governos que atuem para reduzir danos e prejuízos sofridos por grupos de pressão por meio da realização de gastos compensatórios ou de investimentos anticíclicos; e de outro lado, tendem, em direção contrária, a reduzir a capacidade de gastos públicos, por causa da queda na arrecadação tributária geral, aprofundando ainda mais os efeitos negativos da recessão inicial.

Como desafio permanente no horizonte de atuação dos governos do mundo inteiro está a questão da mudança climática e de seus impactos para a sobrevivência humana

no planeta. Há, de maneira crescente, consenso global para a implementação de incisivas agendas de políticas governamentais visando responder aos imperativos que se impõem. Na política regional cabe o cumprimento desta nova missão como contributiva para o esforço global no tema da mudança climática. Repensar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para que ela inclua em seus objetivos a transição energética, entre outras tarefas, em alinhamento com as agendas do Painel Intergovernamental para Mudança Climática (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) e dos Objetivos do Milênio, pode significar um passo importante para a mudança estrutural da matriz econômica regional a partir de atividades baseadas em conhecimento e em energias limpas.

Na seção 3, discutem-se os caminhos específicos pelos quais as crises globais impactam diretamente no território do país e como desarticulam todo o aparato de políticas públicas desde as de caráter social e voltadas para as pessoas até aquelas mais referenciadas às especificidades territoriais de um país, como a regional e a urbana. A discussão coloca luz na relevância da compreensão do papel retroalimentador que decorre da coordenação entre políticas regionais *explícitas* e as políticas chamadas implícitas, com relevantes impactos territoriais – social, ciência, tecnologia e inovação (CT&I), infraestrutura etc.

Na seção 4, é feita uma reflexão sobre os desafios externos e internos associados a atual PNDR. São apresentadas evidências dos problemas de representatividade e legitimidade, de gestão e governança; aponta-se a recorrência de desarticulação das instituições existentes para a implementação da política; mobilizam-se conceitos inerentes a problemas complexos, como os *wicked problems* para refletir sobre a multiescalaridade própria da política regional; e, por fim, analisam-se possíveis rumos e missões para a renovação dos objetivos e propósitos fundamentais da PNDR.

Adicionalmente, entende-se que o debate em torno da questão regional no Brasil requer acionar outros campos do conhecimento, notadamente, quando a discussão gira em torno das políticas públicas, com a finalidade de alargar os horizontes analíticos que possibilitam aprimorar as avaliações e oferecer alternativas ao enfrentamento do problema, dentro de uma agenda governamental.

Nas considerações finais, com base nas reflexões realizadas, indica-se um conjunto de referências programáticas para fortalecimento da PNDR frente a demais políticas públicas nacionais com base numa reorientação de objetivos em direção a uma estratégia de mudança estrutural ambientalmente sustentada e lastreada no componente

da inovação e do conhecimento. O ambiente de múltiplas crises, ao invés de desmobilizar, impele toda a sociedade a reconhecer a necessidade e oportunidade para que se elaborem saídas, estratégias e instrumentos para sua superação.

2 A ECONOMIA GLOBAL, CRISES E TRANSFORMAÇÕES: NOVO CONTEXTO PARA POLÍTICAS TERRITORIAIS NACIONAIS

Característica cada vez mais presente em nossas sociedades atuais tem sido a convivência com sucessivas crises e alterações econômicas e/ou políticas. As crises se tornaram parte integrante da paisagem socioeconômica, seja como motor de transformações e rupturas, seja como elemento de destruição e desmonte. Nas últimas duas décadas em particular, temos vivido na presença de um ambiente global no qual se conjugam múltiplas crises exigindo da academia, dos órgãos de pesquisa e de instâncias governamentais reflexões mais apuradas tanto sobre as possibilidades para a implementação de políticas públicas por parte de governos como, e principalmente, sobre as limitações e restrições estruturais interpostas àquelas e, em especial, às dedicadas aos temas espaciais ou territoriais.

Na segunda metade dos anos 2000, exatamente nos anos 2007-2008, a ocorrência da crise financeira global, iniciada no sistema financeiro dos Estados Unidos, se espalhou imediatamente, com efeitos sistêmicos sobre as economias europeias, asiáticas e dos países em desenvolvimento. Nesse contexto, grande parte dos governos nacionais foi levada a ampliar de maneira generalizada o nível de endividamento público para garantir a liquidez das economias nacionais, conter a desestruturação de amplos setores empresariais assim como evitar um mergulho muito profundo do nível de desemprego da força de trabalho.

Essa crise financeira tem sido considerada uma das mais fortes do capitalismo contemporâneo, sendo vista, em termos de sua difusão entre países e de seus impactos negativos, como tão grave quanto a Grande Depressão de 1929. Seus efeitos foram muito intensos e duradouros causando abrupta retração do nível de atividade nos negócios financeiros privados, comprometendo com força a economia real. Grande maioria das economias europeias, por exemplo, até a segunda metade da década de 2010 ainda não havia conseguido restabelecer o nível de emprego e de atividade atingido no pré-crise. Naquele continente, as desigualdades intrarregionais têm aumentado, uma vez que a longa recessão tem impactado negativamente regiões, dentro dos países, que são desindustrializadas ou as pouco complexas e especializadas em agricultura (Groot *et al.*, 2011; Beer, 2012; European Commission, 2013; Brakman, Garretsen e Marrewijk, 2015). Fora da Europa, mesmo

a economia chinesa, que havia crescido a taxas anuais próximas a 10% ao ano (a.a.) até o irromper da crise de 2007, passou a conduzir estratégias de moderação do crescimento, o que resultou em taxas mais baixas, em torno de 6% a.a., na década subsequente.

Como consequência do turbilhão financeiro instalado, viu-se, ao longo da década de 2010, a mudança de patamar das taxas de desemprego, o recrudescimento das desigualdades de renda – entre países e até dentro dos países – e desarranjos políticos em várias partes do mundo, os quais podem ser considerados como originados, em grande parte, das restrições impostas por políticas de ajustes macroeconômicos para fazer frente aos efeitos da crise financeira e do comportamento defensivo dos proprietários de ativos financeiros e reais para proteger e aumentar suas posições.

Recessões econômicas muito fortes tendem a prejudicar a ordem social e a boa provisão de políticas públicas. Não por outra razão crises de governabilidade diversas passaram a irromper em vários lugares do mundo – por exemplo, a chamada Primavera Árabe, em 2011, caracterizada por irrupções de manifestações políticas contra governos incumbentes, atingindo países como Tunísia, Egito, Líbia, Iêmen, Síria, Marrocos, Jordânia, Argélia e Arábia Saudita. Na América do Sul, a crise financeira veio para realizar um freio no período de bonança dos preços das *commodities* agrícolas e minerais, com resultados negativos sobre a entrada de capitais, na forma de queda de investimentos, além de crescentes restrições fiscais e contestações políticas em governos na Venezuela, no Equador, na Argentina, no Brasil e na Bolívia.

Convulsões e estremecimentos políticos se manifestaram também no continente europeu, em particular na Grécia, em Portugal e na Espanha, testando a solidez do projeto da União Europeia. Movimentos separatistas e nacionalistas se fortaleceram num contexto de crise econômica e ausências de perspectivas de estabilidade do corpo político com a campanha, inicialmente conflitiva e ruidosa, em 2017, e por fim exitosa, em 2020, da saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit) e também a tentativa, desta feita frustrada, de separação da região da Catalunha da Espanha também em 2017, quando o governo regional declarou a independência da Espanha, em decisão que foi politicamente revogada e militarmente sufocada pelo governo central espanhol.

Mais recentemente, o aparecimento da pandemia do vírus da covid-19 nos meses iniciais de 2020 e seus efeitos igualmente danosos sobre as economias globais veio a reforçar danos e problemas nas economias que buscavam a recuperação da crise financeira anterior (Rose-Redwood et al., 2020; Martin, 2021).

A pandemia gerou uma crise sanitária em escala global por efeito da contaminação por um vírus de rápida disseminação por meios aéreos. Em poucas semanas, o vírus, inicialmente detectado na China, havia se espalhado rapidamente entre populações da Europa, Estados Unidos, Ásia e América Latina, o que exigiu medidas drásticas de controle de movimento da população e a adoção de *lockdowns* cada vez mais frequentes e prolongados. Isso levou à interrupção da movimentação de pessoas nos setores de transportes (aviação, marítimo e transportes urbanos), nos setores relacionados com proximidade (turismo, hotelaria, restaurantes, museus etc.) e quebra da produção, com danos relevantes sobre cadeias globais de valor.¹

No Brasil, os efeitos da recessão global de 2007-2008 podem ser compreendidos inicialmente pela alteração na trajetória de crescimento acelerado observada na segunda metade dos anos 2000, com recuo do PIB no período posterior, a partir de 2011. Ainda que o governo federal na fase inicial da crise tenha tentado manter o nível de investimento público de maneira a garantir a continuidade de projetos relevantes em andamento, a crise fiscal, no contexto de retração da atividade empresarial e de redução da liquidez do sistema financeiro privado, se impôs pela retração no investimento e consumo privados e pelo resultante comprometimento das receitas governamentais e da capacidade de financiamento do setor público (Carvalho, 2018).

Nos anos 2015-2016 instalou-se, por fim, a crise política provocadora do enfraquecimento da legitimidade do governo federal incumbente, que desembocou no *impeachment* da presidenta Dilma Roussef em agosto de 2016. Desde então, o desfecho observável para a situação convulsiva resultante do duplo desarranjo econômico e político tem sido o seu próprio recrudescimento. Alterações abruptas implementadas por meio de reformas constitucionais de alto impacto e escassa discussão política e democrática tiveram o efeito de aprofundar ainda mais as condições recessivas vigentes na economia brasileira. O PIB, conforme dados das contas nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sofreu redução em 2015 (-3,6%) e 2016 (-3,3%) e passou a crescer fracamente em 2017 (1,3%), 2018 (1,8%) e 2019 (1,2%), finalmente desabando em 2020 (-4,1%), com o surgimento da pandemia da covid-19 – somente apresentando recuperação em 2021 (4,6%) em função das medidas excepcionais tomadas para combater o

1. O produto interno bruto (PIB), na comparação do segundo trimestre de 2020 *vis-à-vis* o mesmo período em 2019, sofreu uma queda abrupta de 12,4% na Eurozona; de 10,4% nos países do G7; e de 10,5% no conjunto dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Martin, 2021). Nos Estados Unidos, o quadro observado também foi de forte desemprego. Como resposta da pandemia a taxa de desemprego da força de trabalho atingiu o patamar de 14,8% em abril de 2020, quando, em fevereiro do mesmo ano, era de apenas 3,5%. Durante esses poucos meses houve uma perda geral na economia americana de 22,1 milhões de empregos (Falk *et al.*, 2021).

agravamento da situação sanitária e evitar o colapso econômico, quando o Congresso Nacional autorizou o governo federal a realizar créditos extraordinários no montante total de R\$ 520,6 bilhões, equivalente a 7,0% do PIB, em 2020, segundo Orair (2021). O saldo geral do período de sete anos de reformas liberais se mostrou claramente negativo para o PIB total do país, sem que se vislumbre ainda a existência de horizonte favorável para a tomada de decisões visando à recuperação do investimento e do nível de atividade em trajetória sustentada.

A implementação de uma agenda de reformas ultraliberais (Monteiro Neto e Vieira, 2022) consubstanciada na implementação do teto de gastos públicos – Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 95/2016 – e das reformas previdenciária e trabalhista, contrariamente ao esperado pelos agentes reformistas, aprofundou o nível de incerteza sobre a rentabilidade dos negócios empresariais, causando uma queda do nível geral de investimento. A formação bruta de capital fixo (FBCF) do país observou uma média de 15,7% do PIB no conjunto do subperíodo 2015-2019, contra o patamar médio de 20,5% verificado no período de 2010-2014. Ou seja, no último quinquênio da década passada, a FCBF se estabeleceu no patamar de 76%, ou três quartos, do nível observado no quinquênio anterior, comprometendo a trajetória de longo prazo para o crescimento econômico e o emprego.²

A partir de 2019, quando se iniciou nova gestão do governo federal, a orientação geral para a retração das políticas públicas e redução do tamanho do Estado passou a resultar em desestruturação ora das políticas produtivas para estímulo da atividade econômica, ora das políticas sociais de bem-estar. No primeiro caso, houve a extinção do Ministério do Planejamento, que passou a ser uma secretaria esvaziada de conteúdo político-institucional dentro do Ministério da Economia, de ministérios afeitos ao setor produtivo, como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) resultando em redução do financiamento a produção, infraestrutura e à inovação. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal instrumento de financiamento de políticas produtivas, passou a se orientar por uma política estratégica de redução de empréstimos (Silva e Marques, 2021) de caráter pró-cíclico em meio a uma grave crise econômica quando o sistema financeiro privado também havia recuado sua capacidade de financiamento.

No segundo caso houve a extinção do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), depois de quase oitenta anos de sua criação, no governo Vargas, comprometendo a gestão das

2. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?edicao=32075&t=resultados>>.

relações trabalhistas no país e o desmantelamento de políticas e dos recursos atrelados à educação fundamental, média e superior, à saúde e à assistência social – políticas cujos arranjos de coordenação têm na relação entre governos da União e dos estados e municípios o elemento central de sua implementação universalizada no território. Esses arranjos de políticas foram afetados desde 2016, na gestão de Michel Temer, por ausência de planejamento de médio e longo prazos e de desarticulação premeditada de instrumentos e parcerias federativas.

Quando a crise sanitária global da covid-19 se instalou no Brasil, em 2020, a capacidade governamental para enfrentamento da pandemia havia sido dramaticamente danificada. Inicialmente, houve a interpretação de que a crise de contaminação viral seria passageira e seus efeitos pouco graves na população. As autoridades gastaram mais de seis meses para reavaliar suas posições e começar a atuar adequadamente. Conflitos federativos se tornaram frequentes nessa etapa inicial de disseminação do vírus na forma de confrontos políticos entre o governo federal, desejoso de manter as atividades econômicas funcionando, com as pessoas nas ruas, e os governos estaduais, que, por conta própria, passaram a estabelecer períodos de *lockdown* nos seus estados e enfrentar o aumento abrupto na demanda por atendimento das unidades hospitalares.³

2.1 A mudança climática como crise e oportunidade

Concomitante a todas essas crises já mencionadas está em curso a ameaça planetária da mudança climática. De natureza diferente das crises econômicas, políticas e sanitárias, essa situação significa um risco para a própria sobrevivência humana na terra. A expansão paulatina do aquecimento global provocado pela atividade humana, ao provocar desequilíbrios climáticos incontáveis e cada vez mais frequentes, vem gerando severas limitações para o funcionamento de sistemas econômicos e políticos globais, nacionais e locais. O debate sobre as alterações do clima como resultado da atividade humana geradora das emissões de gases de efeito estufa já se alonga por mais de três décadas.

O IPCC da Organização das Nações Unidas (ONU) vem fazendo alertas contínuos sobre a relação entre a emissão desenfreada de gases de efeito estufa e o aumento da temperatura global do planeta. No seu relatório sumarizado (*summary for policymakers*) de 2021 os cientistas do IPCC apresentaram dados sobre a elevação da temperatura do

3. Para mais informações sobre a agudização de questões federativas durante o enfrentamento e gestão da pandemia da covid-19 no Brasil ver Siqueira e Brandão (2022).

planeta: “Cada uma das últimas quatro décadas tem sido sucessivamente mais quente que a anterior desde 1850. A temperatura da superfície do planeta nas duas primeiras décadas do século XXI (2001-2020) foi 0,99 °C [0,84 a 1,0 °C] superior a do período 1850-1900” (IPCC, 2021, p. 5, tradução nossa).⁴ Efeitos mais comuns já percebidos do aumento da temperatura são o aumento do nível do mar; a morte de corais e animais sensíveis; a ocorrência de eventos radicais, como em períodos com estiagens ou de chuvas muito intensas em diversas áreas do planeta. Impactos sobre a agricultura e pesca já começam a ser sentidos com muita frequência em muitos países, tornando o tema insegurança alimentar um dos mais preocupantes nas agendas governamentais contemporâneas.

A despeito das inúmeras advertências da comunidade científica sobre a gravidade do estágio atual da mudança climática, pouco tem sido feito para deter suas manifestações mais visíveis. Na verdade, as catástrofes naturais têm se intensificado em diversos pontos do planeta pelo surgimento de fenômenos extremos, como chuvas torrenciais e inundações em diversas regiões do mundo, como as verificadas em 2021 na Alemanha (165 mortos) e Bélgica (31 mortos). Também em países da Ásia no primeiro semestre de 2021 ocorreram chuvas torrenciais no Paquistão e em Timor Leste resultando em milhares de pessoas desabrigadas.

No verão de 2022, o continente europeu experimentou intensas ondas de calor e secas severas. Segundo a Agência Espacial Europeia (European Space Agency – ESA), nesse ano ocorreu a pior seca dos últimos quinhentos anos no continente. Entre as regiões mais afetadas estão partes de Portugal, toda a Espanha, sul da França, centro da Itália, sul da Alemanha, Grécia – com incêndios devastadores em várias regiões – e uma grande área que inclui Eslováquia, Hungria e Romênia. Outros países afetados foram Holanda, Bélgica e Luxemburgo. As temperaturas médias têm chegado a 40° graus ou mais, incomum para países europeus. Rios importantes da Alemanha, França e Espanha ficaram secos ou quase, prejudicando a navegação e o transporte de mercadorias e pessoas. Plantações de uva, girassol, milho e soja foram comprometidas pela falta de chuvas e pelo calor abrasador.

No Brasil os eventos dramáticos também têm feito parte da paisagem recente. Em meados de 2021, estados da região Sudeste passaram por uma das secas mais severas da última década. São Paulo, por exemplo, segundo a Agência Nacional de Águas (ANA),

4. “Each of the last four decades has been successively warmer than any decade that preceded it since 1850. Global surface temperature in the first two decades of the 21st century (2001-2020) was 0.99 [0.84 to 1.10] °C higher than 1850-1900”.

registrou 21% do território com seca excepcional e severa em maio daquele ano, os graus mais fortes na escala utilizada pela agência. A seca também foi sentida em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

No final de 2021, chuvas intensas ocorreram na porção sul da Bahia e norte de Minas Gerais. No estado nordestino, o rastro de desabrigados chegou a 470 mil pessoas, em 116 municípios afetados. Em janeiro de 2022 as chuvas continuaram a cair sobre os dois estados. Em Minas Gerais, a região central, a do Vale do Rio Doce e a Zona da Mata foram atingidas por volume próximos a 1 mil mm em vários pontos, inclusive na região metropolitana de Belo Horizonte.

Ao lado da ocorrência de eventos extremos, preocupa no Brasil o desmatamento da Floresta Amazônica e a ocupação desenfreada dos cerrados. Em ambos os ecossistemas, a ação humana tem ameaçado de maneira acelerada e irreversível a diversidade vegetal e animal preexistente. Para todos esses casos, políticas ambientais, instituições e capacidades governamentais relacionadas têm sido destruídas ou desarticuladas nos últimos cinco anos.

No âmbito da política regional, incrustada no Ministério do Desenvolvimento Regional, existe uma secretaria nacional de defesa civil para atuar reativamente na ocorrência de eventos extremos como secas ou chuvas intensas. Contudo, essa é uma forma de atuação que precisa ser reconsiderada em tempos de reiterado e contínuo aparecimento de eventos extremos. A PNDR poderia atuar de maneira diferente, considerando os possíveis efeitos sobre o aquecimento climático de suas ações de estímulo ao empreendimento privado que potencializam o efeito estufa ou o desmatamento.

Agendas de investimento público e privado visando ao enfrentamento da mudança climática estão em amplo desenvolvimento em instituições públicas, governamentais ou não, internacionais e no ambiente acadêmico. A unidade da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) no Brasil, por exemplo, vem desenvolvendo uma abordagem de políticas de investimento para o desenvolvimento sustentado, chamada Big Push ambiental, que mapeia e incentiva carteiras de projetos de investimento voltadas para produção de energia limpa, mobilidade urbana sustentável, alimentos agroecológicos, entre outros (Gramkov, 2019).

A transição energética em direção a uma matriz limpa torna-se um dos componentes estratégicos para uma nova missão a ser explicitamente conduzida pela política regional (Coenen *et al.*, 2021). Esforços significativos têm sido realizados nesse sentido, em particular no caso da região Nordeste, pelo principal agente financeiro da

política, o Banco do Nordeste, que tem atuado proativamente no financiamento de empreendimentos para produção de energia eólica e solar em toda a região por meio de linhas de crédito desenhadas para esse propósito. O conhecimento científico sobre aplicabilidade da energia solar, por exemplo, numa região de elevada exposição à luz solar, como é o caso da região Nordeste, que durante séculos foi vista como uma região problema, aponta para uma visão positiva, uma vez que a mesma região passa a ser encarada agora como uma fonte abundante de energia para todo o sistema energético nacional (Nobre *et al.*, 2019).

Em outra linha de esforços, parte da agenda urbana, que hoje se encontra no Ministério do Desenvolvimento Regional, poderia dedicar mais atenção aos impactos da mudança climática na infraestrutura socioeconômica das cidades. Questões sanitárias, como tratamento do lixo residencial e o proveniente das atividades econômicas, deslocamento populacional em cidades costeiras por efeito de variações no nível do mar e/ou de enchentes, proteção e restauração de mananciais hídricos garantidores de oferta de água potável para populações urbanas, entre outros, são problemas cada vez mais frequentes e causadores de grande *stress* na qualidade de vida de grandes e médios centros urbanos nacionais. Todas essas iniciativas que sinalizam para a consolidação de um modelo ou trajetória de desenvolvimento ambientalmente sustentado podem ser objeto de atenção e incorporação numa agenda renovada de desenvolvimento territorial do atual Ministério do Desenvolvimento Regional.

Vistas em seu contexto geral, as sucessivas crises econômicas, políticas, sanitárias e ambientais se acomodaram no país numa espécie de espiral de aprofundamento de suas manifestações mais danosas. De um lado, o interesse e a disponibilidade de crédito e de recursos financeiros privados para o investimento e a retomada do crescimento do país apresentam recuos desde 2008, numa trajetória de altas e baixas pronunciadas. De outro lado, a resposta governamental, a partir de 2016, na forma de desestruturação de políticas públicas associada à realização de profundos cortes em gastos públicos, sobretudo os de investimento, e redução da carga tributária, aprofundou ainda mais o cenário recessivo. As medidas adotadas pelas autoridades governamentais têm alimentado a expansão dos níveis de desemprego, da pobreza e da desigualdade de renda e ademais conduzem, o que é mais grave, no longo prazo, ao progressivo enfraquecimento da capacidade governamental para lidar com os grandes desafios estratégicos nacionais.

Apresentado esse quadro geral de contextualização de transformações em curso, busca-se nas seções seguintes discutir as repercussões mais prováveis das políticas

de reconfiguração do território nacional, trazendo elementos de uma visão prospectiva para que o planejamento e a orientação das políticas territoriais sejam consentâneos com os grandes problemas e desafios do país e do mundo atual.

3 EFEITOS ESPACIAIS NO BRASIL DE MÚLTIPLAS CRISES: MODELO DE OCUPAÇÃO COM BAIXO POTENCIAL DINÂMICO

O panorama de sucessivas e coincidentes crises por que passa o país sinaliza a existência de uma trajetória heterogênea na configuração territorial delineada pela inflexão em curso na estrutura produtiva.

Depois de quase meio século de predomínio da urbanização e industrialização em espaços metropolitanos no Brasil, *grosso modo*, entre 1930-1980, esses processos de transformação estrutural passaram a arrefecer. A longa etapa de modernização das bases materiais da sociedade brasileira impulsionada por elevado crescimento da estrutura industrial foi capaz de integrar as outrora autônomas economias regionais em um potente mercado nacional interligado, mas, em contrapartida, também foi responsável pelo aparecimento de pronunciadas disparidades inter-regionais (Furtado, 1959; Cano, 1998). Esse período de transformações estruturais e institucionais teve sua dinâmica alterada na década de 1990 quando novo contexto se estabeleceu.

Iniciou-se nessa década o paulatino enfraquecimento da estrutura industrial brasileira resultante tanto da acirrada concorrência global de bens standardizados de baixo custo, para a qual o país não se mostrava competitivo, como também da incapacidade do parque industrial nacional remanescente de realizar sua reestruturação em direção ao novo paradigma tecnológico informacional que se consolidava. Atividades e plantas industriais, antes estabelecidas num mercado interno protegido, quando colocadas em ambiente de forte abertura comercial, perderam capacidade competitiva e foram levadas a suspender o funcionamento.

Não apenas a centralidade das atividades industriais, como geradoras de valor no conjunto da economia brasileira, tem se reduzido ano após ano desde então, como a indústria remanescente orientou-se para uma resposta competitiva acomodatória e regressiva, tornando-se cada vez mais especializada na produção de bens intensivos em recursos naturais e mão de obra e menos intensiva em economias de escala e conhecimento. No valor agregado bruto total da economia brasileira, a indústria de transformação passou de 18,6% em 1995 para apenas 11,8% em 2020.⁵ Quando vista

5. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?edicao=32075&t=resultados>>.

a indústria sob a lente da tipologia de fatores competitivos, os grupos de atividade baseados em recursos naturais e mão de obra somados ganharam maior relevância no conjunto das atividades passando de 48,6% em 1996 para 60,9% em 2015, enquanto os ramos de atividade que expressam processos tecnológicos mais robustos como os intensivos em escala, os de tecnologia diferenciada e os baseados em ciência perderam posição relativa de 51,4% para 39,1% em 2015 (Monteiro Neto, Silva e Severian, 2021a).

A perda de relevância relativa da indústria como motor da economia brasileira não foi, entretanto, seguida por uma redução do nível geral de empregos nas atividades industriais nem se tornou impeditiva para que se instalasse um vetor de desconcentração regional do setor. No período que vai de 1995 a 2018, as transformações técnicas que contribuíram para que a indústria deixasse de ser o motor da economia brasileira foram acompanhadas de maior dispersão territorial em direção a regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O movimento de espalhamento das atividades industriais se deu na esteira da colagem da economia brasileira à crescente demanda mundial por *commodities* agropecuárias e minerais. Macedo e Porto (2021) mostraram que foi na base da hierarquia urbana brasileira – nas localidades de menor população – que o PIB, os empregos e as exportações apresentaram maior expansão, contribuindo para que os municípios da parte inferior da rede urbana aumentassem sua presença na economia brasileira. Em movimento inverso, o topo da hierarquia urbana, formado pelas metrópoles nacionais e regionais e capitais dos estados, perdeu participação no contexto nacional dos indicadores comentados.

Monteiro Neto, Silva e Severian (2021a), ao investigarem a territorialidade das chamadas aglomerações industriais relevantes (AIRs) e aglomerações industriais potenciais (AIPs) mostrou como a atividade industrial tem se encaminhado para regiões do interior, onde as forças de aglomeração assumem relevância menor que nas antigas áreas metropolitanas do país. O recorte de aglomeração industrial corresponde conceitualmente a uma microrregião geográfica do IBGE medida pelo nível de emprego industrial (indústria extrativa e de transformação), sendo uma AIR aquela com quantidade igual ou maior que 10 mil empregos industriais e as aglomerações potenciais definidas em dois níveis adicionais e abaixo de 10 mil empregos; e uma AIP do tipo I com nível de emprego superior a 5 mil e até 9.999 unidades e as AIPs do tipo II com nível de emprego entre 1 mil e até 4.999 unidades (mapa 1).

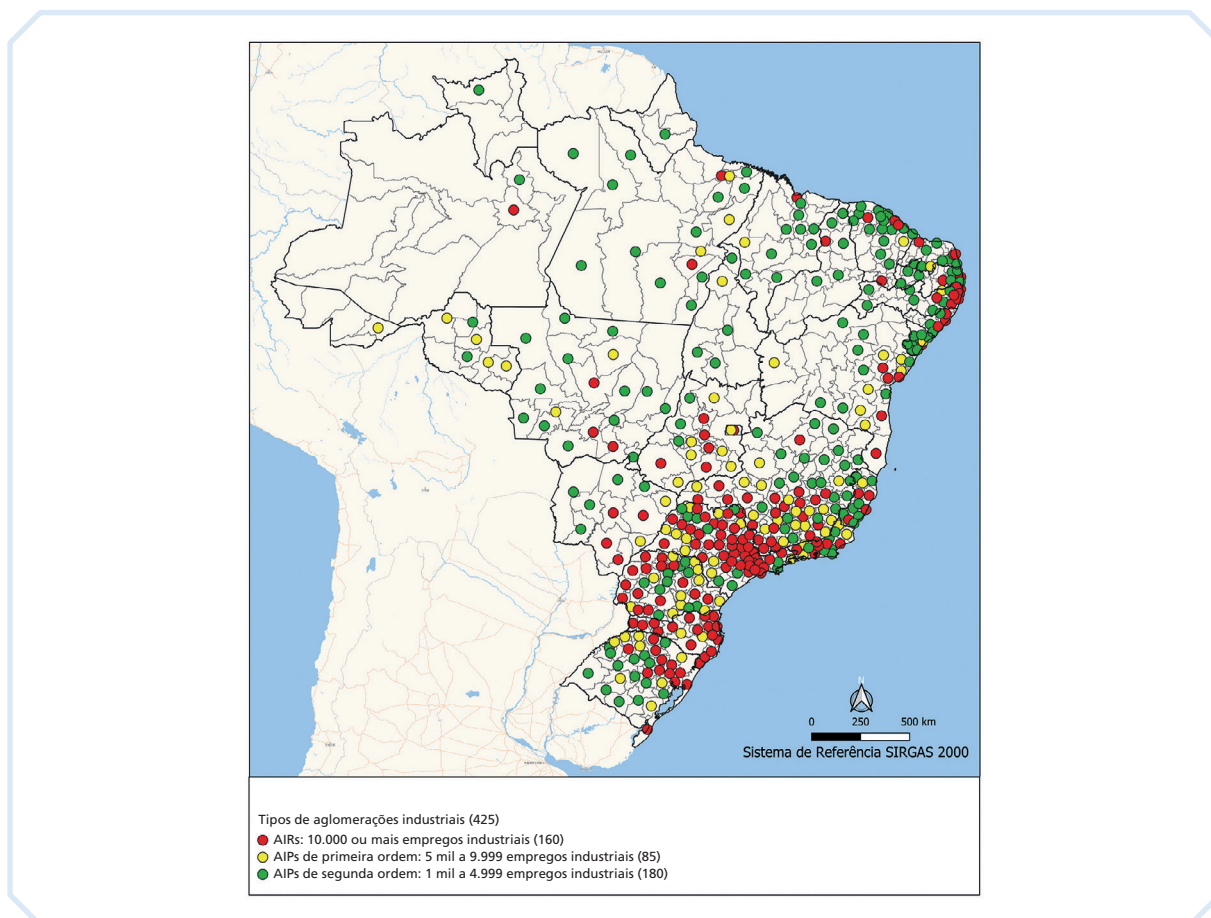
O estudo organizou evidências de que entre 1995 e 2018 houve significativo espraio de atividades industriais em direção a regiões do interior e a oeste dos estados de

São Paulo, Paraná e Santa Catarina; nas áreas da franja litorânea nordestina, reforçando o campo aglomerativo das metrópoles regionais e capitais estaduais, mas indo além, para aglomerações do interior da região, em áreas do agreste e sertão. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, o impulso também se deu em direção a maior interiorização das atividades industriais.⁶

Caracterizam esse quadro de desconcentração das atividades industriais certos elementos de continuidade, os quais se mostram muito presentes e relacionados com a manutenção da força do campo aglomerativo historicamente consolidado nas regiões Sudeste e Sul e formado pelo território das mais relevantes AIRs brasileiras cujos pontos de vértice estão dados, ao norte, pela RM de Belo Horizonte, descendo até a RM de São Paulo passando pelas AIRs de Curitiba, Florianópolis e até, ao sul, a AIR de Porto Alegre (Diniz, 1993).

MAPA 1

Brasil: aglomerações industriais relevantes e potenciais (2015)



Fonte: Ministério da Economia.

6. Ver também Diniz e Mendes (2021), cujos resultados estão na mesma direção dos aqui apontados.

Nesse potente território de AIRs, Monteiro Neto, Silva e Severian (2021a) também identificaram a presença de um elevado número de AIPs de tipo I (de 5 mil a 9,9 mil empregos industriais) comprovando que ainda permanece nas regiões Sudeste e Sul do país o campo de força mais relevante para a atividade industrial. Apenas se descentalizam ou dispersam em direção às demais regiões do país, atividades industriais que não rivalizam com o território original mais industrializado.

A benéfica desconcentração regional observada nas regiões-alvo de políticas regionais explícitas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) tem como impulso predominante a busca de localização em aglomerações de importância inferior (AIP do tipo I em menor escala e do tipo II com maior intensidade, em verde no mapa) no entorno das AIRs consolidadas das capitais, no semiárido nordestino e em direção a novas frentes de produção agrícola do Matopiba⁷ e da região Centro-Oeste.

A desconcentração em curso é, sob o ponto de vista dessa tipologia mais desagregada de aglomerações industriais, claramente hierarquizada, privilegiando as áreas onde a indústria tem maior densidade produtiva, em direção paulatina para regiões onde essa densidade diminui. Esse processo aponta ainda para a necessária atenção à trajetória de dependência (*path dependence*) dada pela preexistente estrutura industrial e de infraestrutura a ela associada, a qual mostra ser um campo de força de atração para novos investimentos produtivos. Contudo, evidencia também que novos territórios da atividade industrial foram capazes de surgir em regiões de pouca tradição industrial, em resposta a estímulos de políticas produtivas nacionais ou regionais bem como a estímulos da demanda mundial pelas *commodities* agrominerais nas regiões de maior disponibilidade de terras e recursos naturais.

Posto que esse é o padrão observável para a reconfiguração atual do território brasileiro, quais as limitações e desafios que ele impõe para estratégias desejáveis de desenvolvimento territorial? Algumas hipóteses podem ser levantadas para efeito dessa discussão.

Em primeiro lugar, os esforços de descentralizar atividades industriais para novas áreas do território brasileiro têm-se mostrado significativos quanto ao nível de emprego gerado. Monteiro Neto, Silva e Severian (2021b) identificaram para as regiões-alvo da política regional (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) que o nível de emprego gerado no conjunto das novas AIRs que surgiram depois de 1995 e até 2015 foi superior ao

7. Acrônimo para a região formada por municípios de expansão da fronteira agrícola nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

emprego gerado nas AIRs já existentes até 1995. Como maior parte dessas novas aglomerações está em cidades médias do interior das regiões, a implicação do novo emprego foi criar bases para o fortalecimento dos seus mercados internos ora pela ampliação do assalariamento, ora pelo aumento da arrecadação local de impostos.

Em segundo lugar, deve-se destacar que o modelo vigente de crescimento lastreado em *commodities* agrominerais e na industrialização de recursos naturais tem apresentado baixos efeitos sinérgicos e multiplicadores sobre o mercado interno. A expansão do valor adicionado bruto dos ramos da indústria, intensivos em recursos naturais e mão de obra, não tem impulsionado, via demanda de insumos ou equipamentos, as demais atividades industriais mais complexas e mesmo as relacionadas a serviços complexos geralmente ofertados nas áreas urbanas mais desenvolvidas. Em momentos de forte crescimento da produção dos primeiros grupos de atividades industriais – baseados em recursos naturais e em mão de obra abundante –, nota-se simultaneamente quedas no nível de atividade em ramos intensivos em escala ou de tecnologia diferenciada (Monteiro Neto, Silva e Severian, 2021b).

Por fim, em terceiro lugar, o modelo de crescimento prevalecente tem baixa capacidade de resiliência a crises econômicas. As aglomerações industriais de expansão recente (pós-1995) nas áreas de fronteira de recursos naturais não ficaram imunes ao ambiente recessivo dos anos 2015-2018, e pode-se mesmo acreditar que esse quadro perdurou nos anos seguintes. Ao analisarem o emprego e nível da massa salarial nas AIRs brasileiras, Monteiro Neto, Silva e Severian (2021a) mostraram que houve queda generalizada nas variáveis utilizadas para medição da atividade industrial. Houve perdas totais líquidas de 452 mil empregos formais, de 18,9 mil estabelecimentos industriais e de R\$ 43,2 bilhões na massa salarial total da indústria entre os anos 2015-2018 – em particular, a massa salarial de 160 AIRs no valor estimado de R\$ 209,8 bilhões em 2015 sofreu redução para R\$ 166,6 bilhões em 2018, em valores constantes de 2015.

As aglomerações industriais percebidas como resistentes aos efeitos da crise interna do período foram em número reduzido no conjunto das 160 AIRs brasileiras em 2015. Sofreram mais na recessão com desemprego e perdas salariais as AIRs do estado de São Paulo (o epicentro da estrutura industrial nacional) e as das demais capitais dos estados, portanto, aquelas longamente consolidadas no período anterior da industrialização do país.

Em outro percurso, as aglomerações que se mostraram capazes de alguma resistência às manifestações da recessão, predominantemente localizadas em Santa Catarina

e no Paraná, que correspondem a aglomerações ligadas à produção de carnes e processamento de soja para exportação, apresentaram limitado acréscimo no nível de emprego industrial – sendo a AIR de Joaçaba (Santa Catarina) aquela com o maior nível de expansão do emprego, atingindo um saldo líquido positivo de apenas 4 mil novos empregos entre 2015 e 2018 –, incapaz de compensar as perdas observadas nas demais. Para efeito de comparação, a AIR com o maior nível de perda de empregos formais na indústria do país foi a correspondente à região metropolitana de São Paulo, com variação negativa de 103 mil unidades nos mesmos anos.

Diferentemente do passado, quando a urbanização e a industrialização se concentravam nas grandes metrópoles e capitais litorâneas dos estados, o momento atual da ocupação do território se caracteriza pela expansão das cidades médias e das capitais localizadas em áreas do interior do país. Atividades industriais ligadas ao processamento de recursos naturais e exportações de *commodities* agrominerais e demandantes de mão de obra de baixo custo unitário se fortalecem nesse novo ciclo. Essa nova configuração territorial aponta para novas questões a serem equacionadas pela política regional e urbana. Centros urbanos em ascensão se tornam demandadores de projetos de investimento em infraestrutura logística, sanitária e de comunicações, ao mesmo tempo que os centros urbanos de baixo crescimento ou decadentes (relacionados ao ciclo anterior) veem suas infraestruturas se deteriorarem.

Essas limitações explícitas de um modelo de atividade produtiva de baixo potencial multiplicador intersetorial e inter-regional e pouco resiliente a impactos de recessões sobre o mercado interno levam à reflexão dos imensos desafios presentes neste início de década, para as políticas territoriais em geral e para a PNDR em particular, no horizonte de planejamento de médio e longo prazo que devem orientar estratégias nacionais.

4 REPENSANDO A PNDR: OBJETIVOS, GOVERNANÇA E OPORTUNIDADES POLÍTICAS

As capacidades institucionais garantidoras de implementação e êxito da PNDR têm estado sob continuado escrutínio na última década. Avaliações de governança, objetivos e instrumentos realizadas por instâncias governamentais e pela academia geraram um acervo de conhecimentos úteis para sua melhoria. Contudo, como qualquer política, a PNDR sofre de altos e baixos de credibilidade, a depender de sua conjuntural relevância e posição no centro decisório das prioridades políticas.

Nas subseções a seguir, elementos da PNDR representativos da fragilidade da governança estratégica, da perda de potência operativa e da limitada credibilidade dentro do núcleo das políticas de governo são apresentados e discutidos visando à proposição de possíveis saídas para os impasses atuais.

4.1 Crises de representação e os insucessos da implementação da política

Além de alterações econômicas significativas ao longo dos anos, pode-se apontar que a própria condução do ambiente político e das instituições democráticas tem se alterado sensivelmente não somente no Brasil mas também ao redor do mundo. Essa mudança vem definindo diretamente o contexto em que as políticas públicas estão imersas, exigindo esforços cada vez maiores para a superação dos desafios impostos por tais alterações no *modus operandi* das relações políticas estabelecidas. Tem sido observado o esforço constante de governantes na implementação de agendas populistas em resposta às demandas urgentes de uma população cuja confiança depositada em seus representantes tem cada vez mais oscilado e enfraquecido.

A política como via de resolução dos conflitos e problemas comuns a todas as sociedades se vê atualmente em uma encruzilhada: por um lado, convivendo com demandas crescentes, recebidas por uma sociedade de interesses plurais; e por outro lado, com crises de representatividade sem precedentes, mundialmente.

Alguns autores, como Levitsky e Ziblatt (2018), Mounk (2019) e Przeworski (2020), estão preocupados com as crises da democracia contemporânea e, em particular, com a crescente descrença dos eleitores nos processos de escolha de seus candidatos. Tentam compreender como essa crise adota contornos internacionais, atingindo diretamente a maneira como diferentes povos lidam com ameaças ao sistema democrático. Questão ainda mais problemática é a relativa ausência de procedimentos consistentes capazes de questionar, fazer refluir e punir arbitrariedades e excessos cometidos por governantes com pouco apreço a rituais e regramentos democráticos.

Para Przeworski (2020), as experiências recentes ao redor do mundo de transformações na democracia repousam no fato de que as instituições estão com dificuldade para oferecer garantias capazes de barrar atitudes autointeressadas dos governantes eleitos pelas vias legais, por meio das regras constitucionais vigentes. Os ataques à democracia não envolvem, necessariamente, violações constitucionais, pois governos reacionários têm se apoiado no clamor do povo que o favorece nas urnas. Se antes, se

observava a ideia de que os cidadãos unidos podiam barrar governos que ameaçam o sistema democrático e neutralizar seus efeitos perversos por meio de protestos e de uma aclamação popular, hoje sabe-se que essa visão é romantizada, segundo o autor. O povo não reage muitas vezes a essas violações porque não percebe a sutileza delas ou subestima os seus efeitos nocivos. A apatia ou ingenuidade dos cidadãos frente a ação corrosiva de alguns governantes pode levar ao fortalecimento de regimes autoritários.

Nesse sentido, a clássica ideia dos golpes democráticos não faz mais parte do repertório das crises observadas na atualidade, as quais adotam hoje contornos bem mais difíceis de serem analisados e interpretados. Przeworski ainda ressalta que a crise política atual tem como peculiaridades o “sentimento *anti-establishment*, antissistema, e antielite” e uma corrosão gradual dos partidos políticos como instituições tradicionais para aglutinar as demandas populares. As crenças nas instituições políticas se esfacelam concomitantemente ao surgimento de líderes populistas com agendas de políticas públicas com contornos mais liberais, as quais têm persistentemente reduzido o protagonismo de sistemas de *welfare state* com propósitos universalizantes.

O diálogo estabelecido entre estado e sociedade nesse contexto turbulento está mais precário, exigindo textos constitucionais reformados e atualizados com as constantes alterações sociais. Przeworski destaca que, se pensarmos nas consequências imediatas, os tempos são mesmo assombrosos, envolvendo a deterioração das instituições e das normas democráticas e o uso de instrumentos legais para a operacionalização de atitudes autoritárias.

Essa atitude discreta do esfacelamento dos regimes democráticos impede que o ataque seja velado, sendo rotulado muitas vezes como autoritarismo eleitoral, competitivo, ou de democracia iliberal ou ainda de hibridismo dos regimes: “Retrocesso, desconsolidação e retrogressão não precisam acarretar violações de constitucionalidade e mesmo assim destroem instituições” (Przeworski, 2020, p. 29).

Como Przeworski (2020), também Mounk (2019) vem ressaltando a ascensão recente de líderes populistas, impulsionados, principalmente, pela reafirmação de um discurso de extrema direita ao redor do mundo. Para esse autor, nas democracias liberais existe uma série de instrumentos para barrar possíveis excessos que venham a ser cometidos pelos partidos, especialmente para que não acumulem muito poder e para que sejam capazes de absorver e conciliar interesses diversos da sociedade. Entretanto, para os líderes populistas, a vontade do povo não necessita ser mediada e as demandas da minoria podem ser deixadas às margens de uma agenda governamental

maior. Para Mounk, os populistas não deixam de exercer as regras legais e constitucionais, mas são menos apaixonados do que os políticos tradicionais e são também iliberais, pois se apoiam no apoio do povo para defender a máxima de que os direitos das minorias, bem como os interesses das instituições independentes não devem ser levados em total consideração.

O autor trabalha com o argumento de que as sociedades caminham para o declínio dos regimes democráticos, por meio do binômio “democracia sem direitos *versus* direitos sem democracia”, que se caracteriza pelo enfraquecimento das instâncias públicas da representatividade e pela dificuldade de proposição de agendas de políticas públicas que tanto atendam às demandas específicas da sociedade como também fortaleçam os elos que unem o Estado e a sociedade.

Por fim, Levitski e Ziblatt (2018) defendem a tese de que as democracias morrem não mais sobre as formas tradicionais do fascismo, dos golpes militares ou do comunismo, porque as tomadas de poder de maneira violentas não fazem mais parte da estratégia e do repertório dos governantes usurpadores. Elas morrem pela ação dos próprios governantes, eleitos democraticamente e praticando todos os atos previstos constitucionalmente. Como salienta os autores: “Como Chávez na Venezuela, líderes eleitos subverteram as instituições democráticas em países como Geórgia, Hungria, Nicarágua, Peru, Filipinas, Polônia, Rússia, Sri Lanka, Turquia e Ucrânia. O retrocesso democrático hoje começa nas urnas” (Levitski e Ziblatt, 2018, p. 17).

As análises dos três autores coadunam-se com os resultados de pesquisas de opinião apresentados pelo instituto Latinobarômetro,⁸ referentes ao ano de 2020, sobre o grau de satisfação nos países da América Latina com a democracia. São dezessete países investigados, para os quais verificou-se a satisfação do cidadão com relação à democracia, ao interesse na política e à confiança no congresso. Em geral, todos os países apresentaram respostas como não muito satisfeito ou nada satisfeito quando questionados, conforme apontam os gráficos a seguir.

Não se verifica apenas um grau elevado de insatisfação com relação à ideia de democracia (gráfico 1), o referido instituto de pesquisas apontou também que o interesse da população em geral por política está em patamares muito baixos na quase totalidade dos países pesquisados (gráfico 2). Esses dados indicam a corrosão sofrida

8. Instituto de pesquisas públicas sem fins lucrativos sediado em Santiago de Chile que realiza pesquisas de opinião sobre a percepção da população acerca do funcionamento dos regimes democráticos na América Latina. Disponível em: <<https://www.latinobarometro.org/>>.

TEXTO para DISCUSSÃO

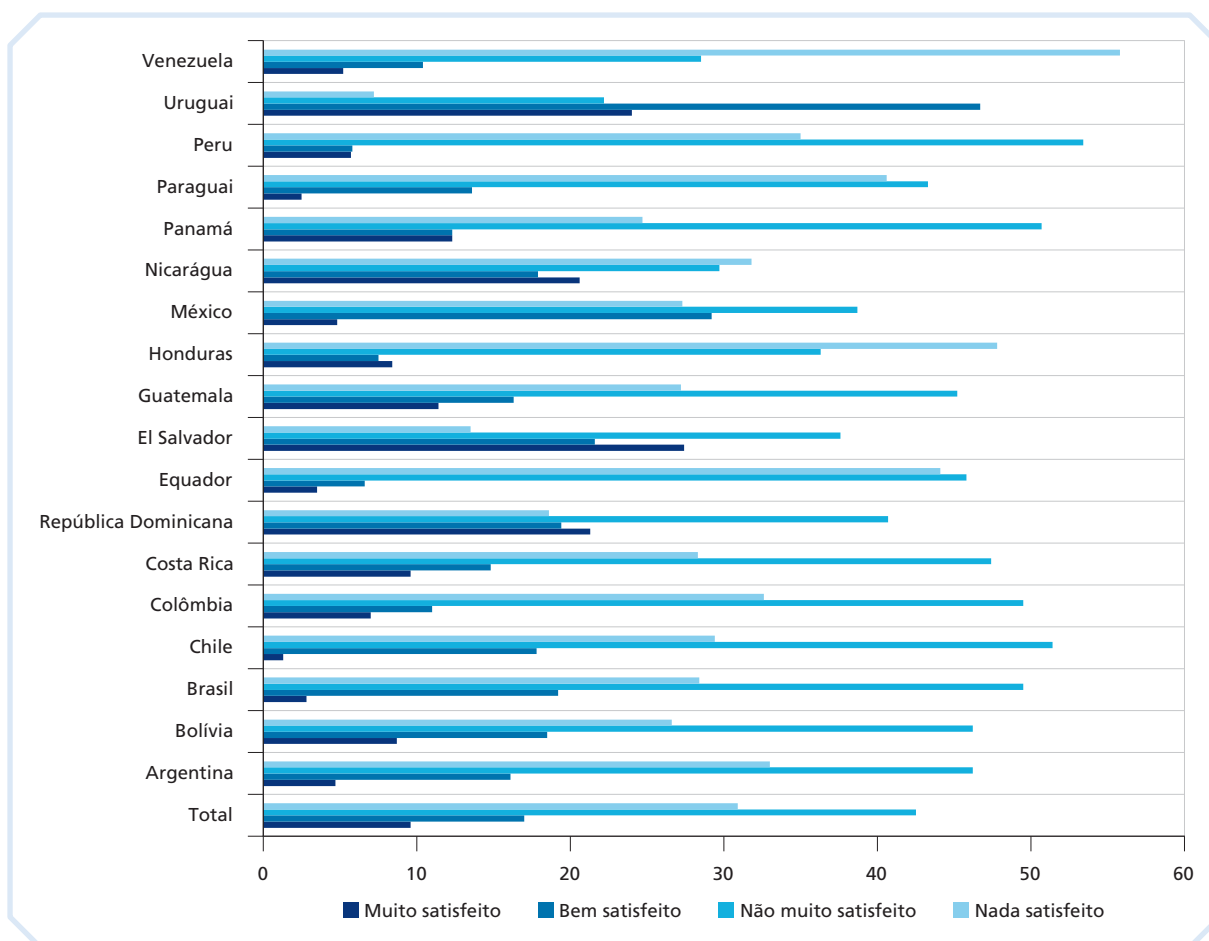
pela política, crescentemente descredibilizada, como mecanismo legal de superação dos problemas de um país.

O comportamento se repete quando se observa a percepção dos respondentes de diversos países quando questionados sobre o grau de confiança nas casas legislativas ou congressos nacionais. Na maioria dos países, a população consultada afirmou que tem pouca ou nenhuma confiança nessas instituições (gráfico 3).

GRÁFICO 1

Países da América Latina: grau de satisfação com a democracia (2020)

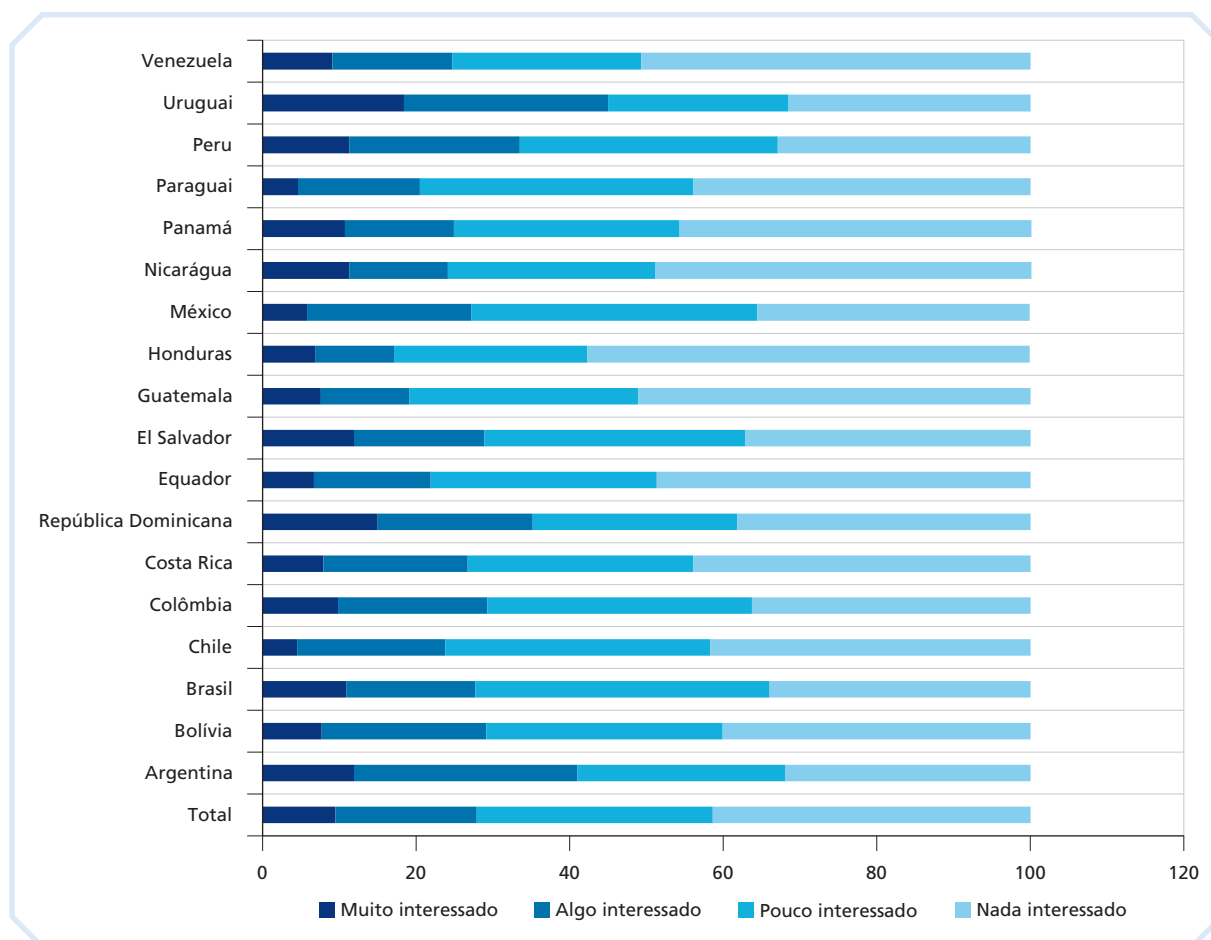
(Em %)



Fonte: Latinobarômetro, 2022.

GRÁFICO 2**Países da América Latina: interesse na política (2020)**

(Em %)

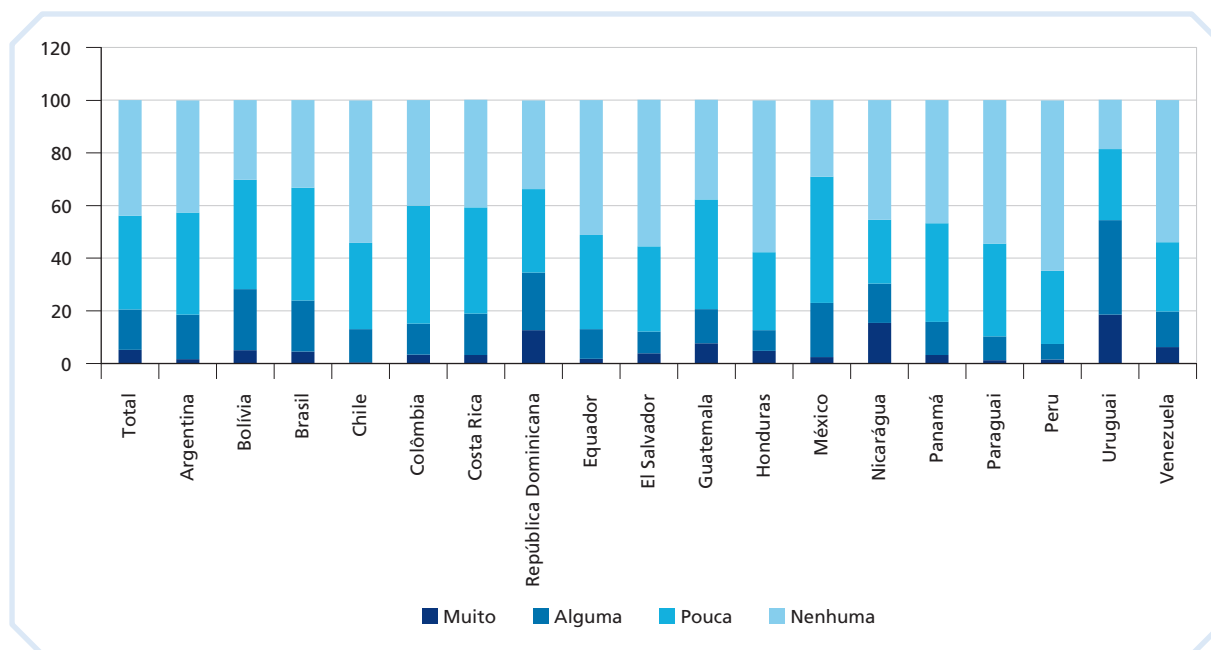


Fonte: Latinobarômetro, 2022.

Observa-se, portanto, que há uma mudança significativa do sentimento de confiança na democracia e nos poderes constituídos tanto na Europa e na América do Norte como na América Latina e, especificamente, no Brasil. O contexto é preocupante, pois a crise da democracia e da representatividade afeta diretamente o arranjo das políticas públicas produzidas, especialmente porque afasta a população de um dos princípios básicos consagrados, no caso brasileiro, na Constituição de 1988 (CF/1988), que é a participação social como mecanismo de controle democrático das políticas produzidas pelo governo.

GRÁFICO 3**Países da América Latina: confiança no Congresso (2020)**

(Em %)



Fonte: Latinobarômetro, 2020.

Recentemente, o Brasil foi palco de diversas reformas de alto impacto, como a trabalhista e a previdenciária, que alteraram profundamente o formato dos direitos sociais, além de promover alteração no legado social deixado para as próximas gerações, principalmente com a precarização do trabalho e com políticas públicas cada vez mais contributivas e menos universalizantes. A PEC nº 95/2016, conhecida como PEC do Teto dos Gastos, promoveu dificuldades orçamentárias para a implementação de políticas públicas importantes. Reformas iniciadas ainda no governo Temer (2016-2018), de cunho liberalizantes foram retomadas e/ou aprofundadas no governo Bolsonaro (2019-2022) e são limitantes para o desenvolvimento e a ampliação do papel do Estado como formulador e implementador de políticas públicas. Enfim, as preocupações relacionadas ao recrudescimento de comportamentos políticos antidemocráticos ou fracamente democráticos observadas em alguns países finalmente se tornaram um problema da realidade político-institucional brasileira.

Quando se consideram as alterações recentes na agenda da política regional vê-se que predominam na orientação governamental a dispersão de objetivos, a destinação preferencial de seu orçamento para emendas parlamentares atomizadas e a perda de articulação estratégica entre ministério, superintendências de desenvolvimento e bancos

regionais. Elementos da governança da PNDR que já haviam sido diagnosticados como frágeis, no contexto atual perderam ainda mais sua relevância.

Nesse particular, também cabe menção à reordenação das pastas ministeriais realizada em janeiro de 2019, especialmente do Ministério da Integração Nacional, o qual foi integrado ao Ministério das Cidades; e as políticas regional e urbana que estão atualmente sob atuação do novo Ministério do Desenvolvimento Regional, que passou a contar com pautas bem diversificadas, tais como a condução de:

- PNDR;
- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU);
- Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC);
- Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH);
- Política Nacional de Segurança Hídrica (PNSH);
- Política Nacional de Irrigação (PNI), envolvendo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa);
- Política Nacional de Habitação (PNH);
- Política Nacional de Saneamento;
- Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU);
- Política de subsídio à habitação popular, ao saneamento e à mobilidade urbana; e
- Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

Manteve suas competências quanto à gestão dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO); os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO); e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).⁹

No contexto em que a pauta de atuação do Ministério do Desenvolvimento Regional foi ampliada sobretudo para atender não somente a demandas regionais mas fundamentalmente para responder às necessidades urbanas e metropolitanas, a implementação dos planos regionais de desenvolvimento, a cargo das três superintendências regionais,

9. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br>>.

perdeu *momentum* de prioridade política e orçamentária. Desde 2019 os “planos” se arrastam no Congresso Nacional sem aprovação formal.

4.1.1 Da criação de agendas à frustração dos planos de desenvolvimento regionais

Em 2019, novidades foram produzidas no que tange à política regional, especialmente com a finalização e entrega dos planos regionais de desenvolvimento pelas superintendências competentes – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) – à Câmara de Políticas Regionais, formada pela Casa Civil, Ministério da Economia e Ministério do Desenvolvimento Regional.

No processo de elaboração, ainda em 2018, houve envolvimento e participação de governos estaduais e municipais, bem como de especialistas das instituições governamentais concernentes na sua elaboração. A Casa Civil da Presidência da República, ainda no governo Temer, constituiu grupos de trabalho (GTs) para a confecção de normativas e diagnósticos que deveriam estar presentes nesses documentos. Monteiro Neto e Pêgo (2019) comentam que em 2018 a referida Casa Civil promoveu a criação de três GTs para pensar as questões colocadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em ações do governo federal relativas às políticas regionais desenvolvidas e que demandavam uma ação mais efetiva do Executivo.

O esforço institucional para a realização dos trabalhos nos três GTs contribuiu para a posterior elaboração de agendas regionais de desenvolvimento, as quais seriam tomadas como base conceitual e programática para os planos regionais de desenvolvimento. Os GTs criados tiveram os seguintes objetivos: o primeiro, para avaliação da política regional, a PNDR; o segundo, para avaliação dos instrumentos da política, o FCO, FNE e FNO; e o terceiro, para avaliação de instrumentos de repartição federativa, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Esse momento de discussões e alinhamento de propósitos pode ser visto, dentro do ciclo de implementação de políticas públicas, como a etapa de elaboração da pré-agenda. Tal fase é essencial para estabelecer parâmetros norteadores dos planos regionais, cuja opção no momento em questão foi uma predileção por uma dimensão multiescalar do desenvolvimento e a priorização de uma distribuição equânime dos investimentos públicos, especialmente para a valorização do dinamismo econômico presente nos territórios selecionados, bem como sobre as faixas de atuação prioritárias

da política, isto é, os territórios intermediários do semiárido nordestino, as áreas de faixas de fronteira nas regiões da Amazônia, do Centro-Oeste e do Sul do país e as chamadas regiões integradas de desenvolvimento (Rides) de Brasília, Juazeiro-Petrolina e Teresina-Timão.

Uma das principais preocupações observadas na elaboração dos planos regionais foi garantir a necessária articulação entre os objetivos de cada plano regional com pressupostos e orientações da PNDR. Um desses pressupostos é a diretriz para desenvolver esforços de articulação federativa, abrangendo os três entes federados, União, estados e municípios, para a implementação coordenada das políticas regionais.

No decorrer de 2018, foram realizadas dezessete reuniões de trabalho, com a finalidade de promover a revisão da PNDR, bem como organizar a feitura dos planos de desenvolvimento regional. Monteiro Neto e Pêgo (2019) ressaltam alguns pressupostos norteadores desses encontros, sobretudo no que tange às indicações dos órgãos de controle, como o TCU e a Casa Civil, para a realização de atualizações e modificações no texto da PNDR, com o intuito de adequação aos pressupostos gerais da política.

O processo de construção da agenda regional atual visou atender a diversas instâncias governamentais: as recomendações e sugestões do TCU; o alinhamento com as estratégias contidas no plano plurianual (PPA) referente ao período 2020-2023; a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes); a agenda dos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) da ONU; e as ouvidorias abertas na sociedade civil de cada região.

Como resultado, foi produzido o documento *Agendas para o Desenvolvimento das Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023*, o qual foi fruto dos esforços do GT constituído com a finalidade de discutir os rumos e as propostas do desenvolvimento. Esse GT possuía duas frentes de diagnósticos para as superintendências. A primeira delas era uma sugestão de uma agenda estratégica de desenvolvimento produtivo, objetivando a implementação de políticas públicas para um período de quatro anos, além de promover uma estratégia de desenvolvimento para cada região brasileira. A segunda vertente propunha uma agenda de convergência focada nas políticas públicas e na redução das desigualdades regionais, de forma intersetorial, inter e intrarregiões. A partir desse desenho, seriam elaboradas as três agendas regionais: do Nordeste, do Centro-Oeste e da Amazônia.

A agenda do Nordeste, alicerçada nos pressupostos da Sudene, apresentou como vertente primordial uma proposta baseada no fortalecimento das cidades intermediárias,

as quais funcionariam como um lócus privilegiado do desenvolvimento e na estratégia de inovação no setor produtivo. A agenda do Centro-Oeste, por sua vez, também escolheu dar atenção às cidades médias como objetivo da desconcentração produtiva e da diversificação econômica sustentável. Por fim, a agenda da Amazônia teve como ideia motriz a integração e diversificação da biodiversidade do bioma amazônico, para que, devidamente explorado por uma estratégia de conhecimento e inovação, ele seja capaz de conduzir a região para uma trajetória ambientalmente sustentada e com elevada rentabilidade econômica (Monteiro Neto e Pêgo, 2019).

A importância dos trabalhos desenvolvidos por este GT foi essencial para que os planos regionais fossem elaborados pelas superintendências, adquirindo, assim, sistematização, organização e convergência com a agenda nacional, ou seja, com a PNDR. Desse modo, houve uma articulação das agendas nacional e regional, denominada, no momento, de pré-agenda, ou seja, que antecedeu a apresentação dos planos das três regiões aqui salientadas.

Para validação das agendas regionais foi realizado o seminário Desenvolvimento Regional no Planejamento Governamental, em dezembro de 2018, para apresentação e apreciação dos trabalhos dos GTs, com a participação dos ministérios do Planejamento, da Integração Nacional, da Educação, da Ciência e Tecnologia, da Agricultura, da CEPAL/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e de membros do TCU. Naquela ocasião, as superintendências apresentaram seus planos regionais e suas agendas estratégicas, as quais foram articuladas ao PPA 2020-2023, formando, assim, uma prévia das agendas governamentais.

A programação desse seminário priorizou os debates sobre o processo de regionalização dos PPAs e da Endes, foi desenvolvida pelo Ministério do Planejamento e ressaltou a importância da PNDR junto ao Ministério da Integração Nacional. A agenda estratégica do Nordeste foi apresentada pela Sudene, com moderação do Ipea; a do Norte foi apresentada pela Sudam, com moderação da Enap; e a agenda estratégica do Centro-Oeste foi apresentada pela Sudeco, com moderação do Ministério da Integração Nacional.

Entretanto, apesar de todos esses esforços, os planos regionais que, conforme a legislação vigente, foram encaminhados ao Congresso Nacional para discussão e aprovação se encontram paralisados desde 19 de novembro de 2019, quando a Presidência da República fez seu encaminhamento ao Congresso. Todos os projetos foram

apresentados segundo a tramitação denominada prioritária, cujo prazo compreende o período de dez sessões, em cada comissão, para deliberação e aprofundamento nos debates. Segundo o art. 158 do regimento interno da Câmara dos Deputados, “prioridade é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência” (Brasil, 2020).

Dado o estágio atual de tramitação congressional, pode-se interpretar que o esforço de realização de uma agenda de governo não se transmutou até o momento, como se espera, num ciclo decisório de políticas públicas ou numa agenda de decisão.

4.2 Gestão e governança na PNDR: identificando problemas perversos ou de difícil solução (*wicked problems*)

Discutir a PNDR é se colocar frente a um amplo leque de possibilidades, inclusive no campo teórico. As muitas contribuições produzidas ao longo dos últimos anos, com especial destaque para o Ipea, que teve uma agenda sistemática de análise e avaliações da PNDR em fases anteriores de sua implementação, apontam para os caminhos percorridos sobre o tema, mas também sinalizam para uma agenda de pesquisa futura bastante promissora. Olhando para o futuro, entende-se que um dos campos de conhecimento que não se incorporou ao debate da PNDR foi o da administração pública, que poderia enriquecer as análises a partir de perspectivas que serão apontadas aqui, de forma embrionária.

Para tal, entende-se a relevância da discussão sobre o contexto institucional que envolve a PNDR, a partir da realidade de sua implementação, acionando discussões teóricas da administração pública capazes de contribuir para elucidar o quadro atual da política, de forma a oferecer visões alternativas de análise, que não se reduzam, as abordagens reativas e burocráticas feitas quando se discute as políticas regionais no país.

Relevantes questões associadas à PNDR, desde sua institucionalização pelo Decreto nº 6.047/2007, denominada também de primeira versão da política, foram sistematizadas em avaliações técnicas oficiais realizadas pelos órgãos de fiscalização e controle, notadamente aquelas sistematizadas pelo TCU nos seus mais diversos acórdãos – nº 1.655/2017; nº 2.388/2017; nº 1.827/2017; nº 4.056/2020; nº 141/2021; nº 1.448/2021; e nº 2.872/2021.

Verifica-se uma atuação constante por parte da corte de contas no sentido de avaliar a PNDR e seus instrumentos, resultando em recomendações e, por vezes, em

determinações que levaram a uma questão de fundo: como a governança de uma política, com as características da PNDR, subsiste a fatores externos e institucionais, na implementação de suas estratégias e no alcance dos seus objetivos, de modo a atingir a *performance* requerida pelos órgãos de fiscalização e controle?

Entende-se assim que a persistência de questões se perpetua nas avaliações e no entendimento dos problemas, notadamente no quesito governança da PNDR, com reflexos evidentes nos resultados por ela alcançados. A partir desse quadro urge refletir sobre a incursão no campo da administração pública como forma de estudar tais questões e indicar possíveis saídas.

Ao acionar alguns debates teóricos do campo da administração pública ampliam-se as possibilidades de discutir os apontamentos feitos nessas avaliações da PNDR e, quiçá, oferecer subsídios aos decisores para aperfeiçoar a governança da política no sentido de atingir seus objetivos e tornar suas estratégias mais efetivas.

Há algum tempo a discussão sobre governança deixou os limites do mundo acadêmico e foi apropriada pelos governos como forma de buscar soluções para os problemas que se revelam na fase de implementação das políticas públicas. Apesar de um enorme acervo de debates e reflexões que poderiam servir de suporte a essa discussão, entende-se que o trabalho de Buta e Teixeira (2020) oferece caminhos que, se não forem os ideais, se aproximam das dimensões mais problemáticas da PNDR apontadas pelas avaliações do TCU.

No artigo, Buta e Teixeira (2020), após uma longa digressão sobre o conceito, recorrendo a autores estrangeiros e nacionais, observam um esforço para sumarizar aspectos caros a governança no âmbito governamental e sistematizam categorias e definições que muito contribuem para ajudar a entender alguns dos problemas recorrentes na implementação da PNDR. No quadro 1 estão elencadas tais categorias e seus descritores.

Em rápida passagem pelos apontamentos consignados nos acórdãos já referidos, e tomando por base a contribuição de Buta e Teixeira (2020), se chega à sumarização dos problemas relacionados a PNDR e seus instrumentos, conforme demonstra o quadro 2, que possui a função de indicar questões que se mantêm e, portanto, sugerem para um olhar mais estrutural nas medidas a serem adotadas para o aperfeiçoamento da política.

QUADRO 1**Atributos gerais da governança em políticas públicas, segundo suas categorias e definições**

Categoria	Descrição
Coordenação de <i>stakeholders</i>	Abrange o envolvimento de indivíduos e organizações na coordenação de metas e políticas; e a coordenação transversal desses atores para a consecução dos objetivos.
Participação	Relaciona-se às condições institucionais necessárias para que haja governança, uma vez que depende da existência de direitos, garantias e liberdades que permitam e estimulem a organização social.
Capacidade governamental	Associa-se à efetividade do governo, à qualidade regulatória, ao desempenho das agências públicas, à produção e ao resultado das políticas públicas.
Monitoramento e controle	Abarca a prestação de informações, apresentação de justificação e a responsabilização dos agentes públicos por seus atos e omissões.
Condições para governança	Inclui os requisitos institucionais necessários para que emergjam mecanismos de governança.

Fonte: Buta e Teixeira (2020).

QUADRO 2**Obstáculos a governança da PNDR**

Categoria	Aspectos que dificultam a governança da PNDR
Coordenação de <i>stakeholders</i>	Há um conjunto de organizações, com distintos mandatos e políticas públicas, que não dialogam entre si, atuando no âmbito regional. A coordenação transversal é enfraquecida pela posição das superintendências, como entidades vinculadas a um ministério que, no caso o Ministério do Desenvolvimento Regional, não tem conferido prioridade à política regional. A cooperação federativa (vertical) se mostra fragilizada pela pouca capacidade de mobilização e legitimidade das superintendências, além da ausência de instrumentos indutores.
Participação	Existem poucas instâncias de participação social. Nas instâncias que existem, a participação social é incipiente. Não existe uma cultura institucional que estimule o compartilhamento de decisões nas políticas de planejamento regional.
Capacidade governamental	Há um cenário desfavorável à reposição de força de trabalho nas instituições responsáveis pelo tema, no âmbito federal. Nos entes subnacionais o tema não possui localização, o que dificulta a ação conjunta e sinérgica, para implementação dos instrumentos de planejamento da política. Em relação aos governos subnacionais existe um déficit de capacidades para tratar do tema.

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Categoria	Aspectos que dificultam a governança da PNDR
Monitoramento e controle	Os mecanismos de acompanhamento e avaliação ainda não se mostram suficientes para qualificar a implementação dos planos. Na ausência desses instrumentos de mensuração e efetividade, não é possível indicar as responsabilidades de agentes públicos pelo insucesso na implementação dos planos.
Condições para governança	Baixa sensibilidade por parte do centro de governo, que integra a instância estratégica da PNDR. Pouco apoio ao tema nas casas legislativas, o que dificulta a tramitação dos seus principais instrumentos de planejamento. Atores com poder de veto importante promovem modificações no arranjo de financiamento, o que impacta nas estratégias e, portanto, na estabilidade da PNDR para alcançar seus objetivos.

Fonte: Buta e Teixeira (2020).

Uma das questões postas desde a primeira PNDR, e que adquire contornos mais claros na segunda versão, instituída pelo Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, é o seu caráter transversal, presente nas estratégias e aclarado nos eixos setoriais de intervenção que elencam temas centrais, os quais devem convergir para uma ação estatal no enfrentamento às desigualdades regionais.¹⁰

Recorrer a tais temas como solução significa dizer que eles também fazem parte do problema, ou seja, a desigualdade não se limita a uma visão rasa que olha para o PIB e a renda das regiões sem associá-las a um conjunto mais amplo de insuficiências que vão da educação aos serviços públicos, passando pela inovação e pela infraestrutura de suporte às atividades produtivas e à vida nas cidades. Seria, portanto, uma questão multidimensional, estando associada à discussão dos chamados problemas perversos, ou complexos, ou ainda de difícil solução, os conhecidos *wicked problems*, notórios na literatura norte americana e europeia de administração pública, mas ainda pouco apropriada nas análises de políticas públicas brasileiras.

Nesse sentido, parece pertinente recorrer a Alford e Head (2017) e seu esforço de classificar os *wicked problems* a partir de um conjunto de contribuições teóricas que discute a natureza complexa dos problemas, passando pelos níveis de engajamento dos atores envolvidos, considerando-os elemento central para abordagem de

10. No seu art. 7º, o Decreto nº 9.810/2019 elenca os seguintes eixos setoriais de intervenção: i) desenvolvimento produtivo; ii) ciência, tecnologia e inovação; iii) educação e qualificação profissional; iv) infraestrutura econômica e urbana; v) desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e vi) fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos.

viés multifacetado. Vale ressaltar que, apesar da proposta apresentada, os autores alertam para a percepção de limitações e generalizações de maneira que, em alguns casos, há necessidade de se compreender o problema a partir de especificidades, o que inclui mecanismos e causas subjacentes sem desconsiderar os atores envolvidos, como mencionado.

Quando se fala da PNDR, tais elementos têm sido pouco explorados e, em sua maioria, os aportes teóricos metodológicos do campo da administração pública poderiam contribuir para aclarar pontos obscuros frequentemente avaliados pelos órgãos de fiscalização e controle e consignados nos seus documentos mas que ainda reclamam uma abordagem mais acurada, no sentido de compreender o alcance desses problemas.

Outro aspecto relevante para se envidar esforços teóricos quando se discute uma política transversal, como é a PNDR, está associada às questões institucionais que envolvem o Estado brasileiro e os grupos de interesse que disputam poder e projetos políticos. Assim como todas as demais políticas, a PNDR não está isenta de interferências de toda ordem, uma vez que podem servir ao atendimento de demandas desses grupos, que, por sua vez, abalizam projetos de governo. Logo, analisar sua complexa governança e a efetividade de suas iniciativas requer um olhar acurado. Sempre que possível se deve recorrer aos campos de estudos da ciência política e da administração pública para compreender que as frequentes disputas de poder ou do orçamento entre grupos de interesse são práticas recorrentes, e até naturais, em sociedades corporativas e segmentadas, como é o caso do Brasil.

Nessa perspectiva é relevante discutir não só os grupos que atuam em torno da PNDR – e aí a leitura não pode ser simplificada, reduzindo-se somente aos que possuem interesses diretos na política e seus instrumentos. A discussão deve se preocupar também em identificar como os grupos que estão por trás de outras iniciativas governamentais disputam recursos e visibilidade perante a sociedade e interferem nas ações da política regional.

4.2.1 A diversidade de grupos de interesse

Quando tratou de ações que envolvem temas transversais, a exemplo do desenvolvimento regional, Rocha Neto (2016) recorreu a Kingdon para explicitar como as estratégias de grupos de interesse podem ser heterogêneas e se manifestar por ações afirmativas ou negativas em relação ao apoio a determinadas políticas, revelando um quadro de disputas que reclama acurácia para compreensão, na devida profundidade.

Dessa forma, avaliar a PNDR não requer um olhar somente para os dispositivos legais e os seus instrumentos. Há necessidade de se compreender os obstáculos erigidos no âmbito de outras instituições, em face de seus interesses, que, por vezes, podem concorrer com a política regional, como foi destacado pelo autor que analisou o limite da cooperação entre atores governamentais no âmbito da PNDR e indicou a existência de um padrão que denota competição entre políticas e programas governamentais.

Em sua maioria, as avaliações realizadas pelos órgãos de fiscalização e controle seguem manuais e metodologias que muitas vezes colocam sob a mesma régua políticas de enfrentamento de problemas de intensidades distintas e cuja natureza também se distingue. Nesse sentido, não há uma simplificação ou diminuição da importância dessa ou daquela política pública, uma vez que a natureza das questões a serem solucionadas e os instrumentos disponíveis impedem que as avaliações alcancem a essência dos problemas levantados.

4.2.2 Crítica à centralidade dada ao critério de eficiência

Esse quadro indica a necessidade de um aprofundamento da discussão sobre eficiência relativa e absoluta, nos termos de Herbert Simon, analisados em artigo de Oliveira e Paula (2014), que traz importantes apontamentos para reflexão. Para as autoras o conceito de eficiência apropriado pelo setor público é incorporado no contexto da implantação do paradigma gerencial que nos anos 1990 e início do século XXI orientou grande parte dos governos pelo mundo. As autoras destacam que a transposição acrítica e descontextualizada desse conceito, com base nos princípios da administração privada, acaba por criar problemas quando se trata de aferir o alcance de objetivos nas políticas públicas.

O argumento do trabalho mostra-se muito útil para discutir a PNDR, uma vez que está alicerçado em uma série de fatores, com especial destaque para a visão de que o governo atua em um complexo ambiente, com demandas diversas e setores distintos, e interage com variados grupos nas suas políticas. Isso impossibilita a adoção de medidas de comparação, baseadas na eficiência perfeita, como denomina Herbert Simon, bem como de procurar medidas de performance diante de tamanha variedade nas ações governamentais, com base em metodologias unificadas. O excerto textual consigna tal quadro: “Além da incomparabilidade dos diferentes valores, tem-se ainda, na administração pública, uma dificuldade para definir os objetivos das ações públicas, já que eles representam valores pouco tangíveis e objetivos múltiplos” (Oliveira e Paula, 2014, p. 123).

A contribuição das autoras expõe um desafio para as cortes de contas, com base nas suas avaliações da PNDR. Ao indicar que, apesar dos avanços sobre o tema, que tiveram no TCU um importante agente catalizador – resultando, inclusive, na versão mais nova da política –, existe necessidade de se construir um marco metodológico que possibilite avaliações mais próximas dos complexos desafios contidos na solução do problema das desigualdades regionais.

4.2.3 Coordenação federativa

No desenho da PNDR, além da transversalidade temática, há um acionamento dos governos subnacionais, notadamente dos estados, na proposição dos instrumentos, por intermédio da proposta dos pactos de metas. Nesse contexto cabem algumas discussões relevantes, tais como as capacidades estatais encontradas nos níveis subnacionais para decidir e levar a cabo projetos complementares e parcerias com o governo federal, conforme preceituam algumas estratégias da PNDR.

Sob tal aspecto é relevante o questionamento feito por Grin e Abrucio (2018) sobre a realidade das capacidades governativas não só nos municípios, mas também nos estados. A inquietação dos autores revela um quadro de assimetrias nas capacidades de cooperação com o governo federal nas mais diversas políticas públicas.

Quando se trata de políticas com repercussão territorial, o quadro se mostra mais complexo ainda, pois deve considerar que tais trajetórias e diferenciações reclamam ações prévias de fortalecimento dos entes subnacionais, que não são uma tradição na agenda de políticas do governo federal, embora Grin e Abrucio (2018) tenham destacado tal necessidade pelo caminho da assistência técnica como forma de fortalecer o federalismo cooperativo e a coordenação do governo central.

A identificação de falhas causadas pela insuficiência de capacidade estatal de grande parte dos governos subnacionais parece ser consenso, embora sua intensidade possua variações, de acordo com cada política, bem como as estratégias de superação do problema pelo governo federal se mostrem heterogêneas não só em função das especificidades dos temas mas também da perenidade dessas ações de desenvolvimento. Assim, é possível supor que tais falhas venham a se manifestar em temas novos e com estratégias complexas, pouco apropriadas pelos governos subnacionais, a exemplo do desenvolvimento regional.

Sobre o aspecto mais fundamental da atenção dada à PNDR pela alta gestão é estratégico que se discuta o contexto em que ela se insere e o poder de agenda. Dessa forma, além do debate teórico que envolve o processo decisório e o aparecimento do problema como urgente e persistente, faz-se necessário compreender o que está por trás das proposições de mudança, ora em curso, e em que medida elas afetam a essência da PNDR.

Nesse caso se faz necessário discutir a teoria dos atores com poder de veto e compreender o papel que as pastas responsáveis pela a macroeconomia do país desempenham em uma política como a PNDR. Tsebelis (2009) analisou os atores com poder de veto nas instituições políticas e se deteve no papel que alguns deles desempenham na estabilidade e na política macroeconômica dos países. Dessa forma, observou que o arranjo de financiamento da PNDR, seja nos seus instrumentos específicos, a exemplo dos fundos, ou no Orçamento Geral da União, encontra-se sob a governança de uma pasta orientada pela cultura fiscalista e com enorme poder de veto dentro do governo.

Acionando outro debate teórico, a PNDR possui um arranjo paradoxal que colocaria sob o mesmo guarda-chuva instituições que se posicionam de forma diferente quando se trata de pensar o desenvolvimento. Wildavsky e Caiden (2004) aclaram esse quadro complexo quando categorizam unidades governamentais, segundo seus mandatos, separando os gastadores dos guardiões. É claro que o primeiro grupo não deve ser entendido como instituições irresponsáveis sob o ponto de vista fiscal e orçamentário. São, na realidade, pastas detentoras de atribuições que, naturalmente, reclamam investimentos mais robustos na busca de seus objetivos, a exemplo das unidades de governo encarregadas de promover o desenvolvimento.

4.2.4 O descaso com a burocracia de médio escalão

Até aqui muito se olhou para os elementos do ambiente externo que integram a PNDR, mas pouco se discutiu sobre fatores internos. Uma das questões mais relevantes para a perenidade de uma política são seus quadros técnicos, ou aquilo que pode ser denominado de inteligência da política. Uma das marcas do antigo Ministério da Integração Nacional e do atual Ministério do Desenvolvimento Regional é seu forte caráter político. Na conjuntura atual, isso adquire contornos mais acentuados, considerando que a fusão do antigo Ministério da Integração Nacional com o Ministério das Cidades resultou na criação do Ministério do Desenvolvimento Regional, um dos maiores orçamentos do governo federal. A união dos ministérios

levou também à ampliação do portfólio de iniciativas da nova pasta, que passou a ter dez grandes políticas nacionais sob sua competência – as quais podem eventualmente ser utilizadas com finalidades pouco republicanas, quando se trata da alocação de recursos orçamentários.

Assim, recorrer ao debate sobre o papel da burocracia de médio escalão, como no caso da PNDR, teve grande importância desde as primeiras discussões, em 2003, sob a gestão de Tânia Bacelar à frente da Secretaria de Desenvolvimento Regional. Essa destacada posição rendeu visibilidade a alguns desses quadros não só no Ministério da Integração Nacional mas também nas unidades vinculadas, a exemplo das superintendências de desenvolvimento regional. No entanto, pouco se discute sobre a importância desses indivíduos em todo o processo de construção da PNDR e do seu papel na defesa do tema frente às disputas que marcam os governos.

Seria pertinente, portanto, definir o conceito de burocracia de médio escalão (BME) como aquele que se adapta a tal contexto. Nesse sentido, Pires (2018, p. 193) estabelece quem são esses sujeitos e que espaço ocupam, resumindo tal posição como: “(...) os BMEs estão voltados para dentro e para o centro do Estado, enquanto os burocratas da base e do topo estão nas fronteiras do Estado, voltados principalmente para fora”.

Quando se trata da PNDR tais quadros desempenharam papéis relevantes não só na sua concepção, nas duas versões da política, como também no suporte a outras BMEs das superintendências de desenvolvimento regional na elaboração dos planos regionais, os quais ainda se encontram no Congresso Nacional aguardando início da tramitação, embora já estejam perto de expirar, considerando que a validade dos mesmos era de 2019 a 2022.

Pires (2018) discute, inclusive, o papel dessas burocracias na formulação das políticas públicas e, apesar de assinalar a escassez de produção acadêmica sobre esses quadros, o autor se sente encorajado a fazer alguns destaques atribuindo aos BMEs funções como: “(...)agentes de integração, articulação, coordenação e produção de coerência, exercida por meio da gestão de suas interações laterais e verticais com variados atores governamentais” (Pires, 2018, p. 202). Portanto, compreender a burocracia que atuou na proposição da PNDR e dos seus instrumentos é, também, se aprofundar nas habilidades desenvolvidas a partir dos apontamentos do autor, o que possibilita uma análise mais acurada sobre as limitações que vêm sendo impostas para a não renovação desses quadros, em função das políticas restritivas à reposição de força de trabalho, adotadas pelas unidades responsáveis pelos recursos humanos do governo federal.

4.2.5 Processos participativos

Outra reflexão importante a ser feita em torno da PNDR é sua reduzida visibilidade perante a sociedade brasileira, situação que se explica pela baixa institucionalização da participação social, concorrendo frequentemente para a instabilidade de sua implementação.

Desde a promulgação da nova carta magna, o país teve sucessivos governos de matizes político-ideológicos distintos que contribuíram para a ampliação dos processos participativos. Para melhor compreensão desse amplo ecossistema da participação social, é relevante ler Avritzer (2008), autor que classificou instituições participativas em três agrupamentos: aquelas que se constituem a partir das forças sociais e chegam ao Estado; aquelas que o Estado compartilha, por força legal, o poder de decisão; e o modelo em que a sociedade civil não participa e apenas ratifica o que é decidido pelo poder público. Tal categorização, aliada ao contexto histórico das últimas décadas permitiu o encaixe dos processos ocorridos, sobretudo daqueles desenhados no âmbito das políticas públicas nacionais, que podem ser mais ou menos porosas à participação, segundo uma série de elementos que vão desde sua trajetória histórica até a habilidade relacional das burocracias, passando por outros aspectos.

Apesar de um arranjo de governança bastante complexo, no caso específico da PNDR não se observa, principalmente em sua versão mais nova, o instituto da participação social; assim, mesmo se constituindo em um dos fundamentos da política, não há qualquer arranjo proposto. Não se pode deixar de reconhecer que o texto que institui a PNDR em sua fase recente passou por um amplo processo de construção, consultas e validação que se estendeu por 2012 e 2013 e envolveu mais de 13 mil pessoas. No entanto, a arquitetura de diálogo com a sociedade se mostra bastante limitada na esfera específica do governo federal por meio da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, prevista no art. 9º do Decreto nº 9.810, de 2019.

Quando se observam os conselhos das superintendências de desenvolvimento, a participação também se mostra bastante limitada – e aqui não se pretende discutir representatividade a partir da régua dos números, mas indicar a necessidade de se pensar uma arquitetura participativa que pode ser bastante útil na implementação de uma política que requer o apoio das forças sociais dos territórios e ainda carece de legitimação.

Dessa forma, a PNDR se encontra em um cenário de instabilidade, sumarizado a partir dos aspectos apontados anteriormente, remetendo a um ambiente que, no debate teórico, transita entre a teoria da mudança e a teoria da extinção, que recai sobre o

debate do poder de agenda, tema pouco explorado quando se observam as recentes avaliações – geralmente, de impacto ou de eficiência – feitas sobre a política (Araújo e Cunha, 2019).

4.3 Coordenação de políticas implícitas e explícitas no território

No debate governamental e acadêmico sobre o desenvolvimento regional consolidado neste século XXI, as denominações de políticas implícitas e explícitas de impacto territorial ganharam bastante evidência e interesse quanto aos seus resultados e impactos esperados. Políticas *implícitas* são aquelas que, não sendo desenhadas e implementadas para atender a objetivos territoriais (regionais, estaduais, locais etc.) precisos, ao serem realizadas apresentam forte capacidade de contribuir para a alteração (não planejada) de padrões territoriais. As políticas sociais de transferências de renda a pessoas, as de educação, de saúde e de assistência social, por exemplo, por almejam o atendimento a grupos populacionais pobres e miseráveis, bem como a municípios de pequeno porte de população, tiveram significativo impacto sobre as economias locais em regiões-alvo de políticas regionais como Norte e Nordeste.

As políticas regionais *explícitas* geralmente são desenhadas e comandadas por ministérios de dimensão territorial, como o Ministério da Integração Nacional e o Ministério das Cidades, ou, mais recentemente, a partir de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional, que corresponde à fusão das duas pastas ministeriais anteriores. Essas instâncias governamentais realizam objetivos explícitos de alteração ou promoção de novos padrões territoriais. Buscam a redução de disparidades de renda e de oportunidades socioeconômicas regionais no país, no caso do Ministério da Integração Nacional, e a melhoria das condições de infraestrutura e habitabilidade na rede urbana brasileira, caso do Ministério das Cidades.

Isso coloca a política de desenvolvimento urbano, ainda em construção, como uma das agendas que, na devida escala, reclamam por coordenação governamental. Tal argumento se sustenta olhando para a própria PNDR que, nas suas estratégias de enfrentamento às desigualdades, necessita acionar um grande conjunto de outras iniciativas governamentais. O principal traço de distinção, por exemplo, entre a política regional e a política urbana, é a escala espacial de alcance, pois quando se trata de propor estratégias convergentes e coordenadas, as duas são muito similares, considerando que, na essência, os objetivos almejados situam-se na transformação, para melhor, da vida das pessoas. O desafio posto para a PNDR também serve para reflexão de uma política territorial como é a de desenvolvimento urbano: o debate sobre a governança das cidades e, sobretudo das regiões

metropolitanas brasileiras aponta para um quadro de grande dificuldade de cooperação entre os municípios, que adquire contornos de ingovernabilidade dessas áreas, muito em face do frágil arranjo de coordenação do governo federal para tratar do tema.

O interesse na articulação e coordenação dessas duas dimensões de políticas públicas (implícitas e explícitas) passou a ser crescente no âmbito dos centros decisórios governamentais nacionais. A possibilidade de criação de sinergias entre várias tipologias de políticas públicas tem sido vista como um elemento adicional para mais ampla efetividade das políticas territoriais.

Dessa forma, assim como a política regional perde visibilidade frente a outras iniciativas de governo consideradas mais relevantes no processo de enfrentamento às desigualdades, a política de desenvolvimento urbano, entre outras, também padece de estratégias que ultrapassem a demasiada ênfase em temas como gestão territorial e/ou das desigualdades na dotação de infraestrutura. O ideal é que vão além e incluam na política urbana a discussão da economia urbana em tempos de intensas mudanças no mundo do trabalho, relacionadas com a perda de empregos na indústria e a crescente informalização e precarização das relações do trabalho nos setores de serviços e comércio.

Nesse contexto adverso de transformações, as políticas sociais – vistas no rol das políticas territoriais implícitas – têm dado contribuição irrefutável para o fortalecimento de bases produtivas locais no território. Têm favorecido também a melhoria dos indicadores de bem-estar das populações das regiões menos desenvolvidas do Norte e do Nordeste, ou ainda em sub-regiões pobres das regiões mais desenvolvidas do país, nos entornos das grandes metrópoles nacionais ou em áreas como a do Vale do Jequitinhonha, por exemplo.

As políticas de educação e saúde têm sido as mais reiteradas quando do debate sobre impactos territoriais positivos de políticas públicas implícitas (Brandão, 2020). Tanto o volume de recursos alocado para essas áreas é muito significativo quanto a forma de alocação por meio de arranjos federativos de coordenação tem sido crucial para que os resultados tenham se mostrado transformadores.¹¹

11. A consolidação do sistema nacional de educação foi lastreada num fundo próprio de financiamento, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997, o qual foi transformado posteriormente no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com vigência estabelecida para o período 2007-2020. Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020, o fundo se tornou permanente e, com o Projeto de Lei nº 4.372/2020, foi devidamente regulamentado.

Na área de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) se tornou a base da política. O arranjo federativo segue certa proximidade com o da educação, baseando-se no financiamento compartilhado dos entes governamentais. Desse modo, o governo federal tem uma participação relevante na transferência de recursos tributários, no desenho e monitoramento da implementação da política por parte de governos estaduais e municipais.

Essas relevantes políticas públicas apresentaram ampla cobertura territorial de suas atividades levando a melhorias largamente reconhecíveis nos indicadores correspondentes. Financiadas por recursos crescentes garantidos pelo governo federal para estados e municípios, as políticas passaram a responder – em conjunto com políticas de transferências de renda destinadas a camadas vulneráveis da população, como o programa Bolsa Família – por um verdadeiro renascimento econômico e produtivo na base da rede urbana nacional. Os efeitos multiplicadores do gasto governamental sobre o nível de atividade e do emprego nos municípios se mostraram elevados nesse período de redemocratização e vigência da CF/1988.

Com desenho e comando das políticas de saúde e educação no nível do governo federal e execução descentralizada para estados e municípios, esses arranjos de políticas foram garantidores de recursos para a ampla base de municípios de pequeno nível populacional e de atividade econômica, em todas as regiões do país. São muitos os estudos que apontam essa orientação territorial prefigurada para beneficiar a base da pirâmide social (Arretche, 2015; Jaccoud, 2021). Em particular, Monteiro Neto e Severian (2022) mostraram como ao longo do período 1990-2019 o nível de emprego público – como uma variável *proxy* da expansão do atendimento básico de saúde à população – esteve associado a área da política de saúde. Nessa esfera da política, o emprego público necessário para a expansão dos serviços cresceu, nas diversas regiões do país, nas classes de municípios da base da pirâmide populacional, isto é, abaixo de 20 mil habitantes. Ou seja, a expansão foi mais pronunciada em municípios de menor tamanho de população das regiões Norte e Nordeste do país, geralmente mais pobres, onde os déficits nos indicadores de saúde eram historicamente maiores.

No horizonte da década em curso, os orçamentos das políticas de educação e de saúde, entre outras, continuaram tendo forte destinação municipalizada, o que significa que os impactos territoriais locais continuaram a se mostrar presentes nos municípios na forma de gastos correntes e salários. Identificar estratégias para expandir o

multiplicador local dos gastos das políticas sociais em direção ao estímulo de atividades produtivas deve continuar a ser uma tarefa permanente de políticas regionais.

Nesse debate sobre a necessidade e relevância de uma agenda de coordenação e articulação de políticas visando gerar o maior impacto positivo sobre o desenvolvimento territorial, cabe fazer menção a uma grande oportunidade para a ressignificação da política regional consubstanciada na expansão recente do sistema nacional de instituições de ensino superior (IES).

Reconhece-se a longa batalha travada no Brasil no âmbito das políticas produtivas e regionais nessas últimas duas décadas. O alvo tem sido a mobilização de instituições e recursos para alterar o estágio da dimensão tecnológica e inovativa presente em nossa estrutura produtiva. Reconhecida a trajetória de atraso tecnológico e do baixo investimento público e privado em inovação, políticas de CT&I passaram a destinar crescentes esforços e orçamento para estimular o gasto nacional em inovação.

Noutra perspectiva, ainda em 2004, o governo federal criou, no âmbito do Ministério da Educação (MEC), o Programa Universidade para Todos (Prouni) para expandir o acesso à universidade privada por meio do financiamento de crédito e bolsas de estudos. Em 2007, foi a vez do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que deveria executar a expansão do sistema nacional de educação superior pela criação de novas unidades de IES públicas e expansão de matrículas em cursos de graduação em localidades carentes como também a melhoria e expansão das já existentes. O esforço governamental do período fez toda a diferença. O quantitativo nacional de matrículas em cursos presenciais de graduação saltou de 2,7 milhões em 2000 para 5,5 milhões em 2010 e para 6,4 milhões em 2018. O número de IES, por sua vez, foi ampliado de 1.080 unidades em 2000 para 2.378 unidades em 2010 e para 2.537 em 2018.

A dimensão regional da ampliação das IES a ser devidamente considerada como norteamento da política levou à significativa descentralização de unidades de ensino e de matrículas da graduação correspondentes. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste que detinham conjuntamente 28,0% das matrículas nacionais em graduação em 2000, passaram a representar 39,2% em 2018. O percentual de IES se expandiu em proporções muito parecidas com o das matrículas: as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tinham 28,3% do total nacional em 2000 e passaram a ostentar 39,3% em 2018 (Macedo, Monteiro Neto e Vieira, 2022).

A expansão do sistema de ensino superior, juntamente com sua descentralização territorial, conforma uma capacidade institucional nova, favorável ao desenvolvimento local. A presença de universidades e institutos federais no território contribui para a potencialização do capital humano necessário ao dinamismo regional de novo tipo, isto é, aquele baseado em conhecimento e inovação tecnológica. Se adequadamente aproveitadas e estimuladas por políticas públicas corretas, essas instituições criam estímulos para a localização e formação de empresas e negócios locais diversos. Além de formadora e supridora de mão de obra qualificada, a educação superior contribui para maior absorção regional de ideias, tecnologias e práticas empresariais.

As IES são geridas e financiadas por recursos do MEC para a consolidação do ensino superior de qualidade no país. As estratégias internas de alocação de investimentos e gastos em unidades são próprias deste ministério, contudo, dadas as características de proximidade do território, geração de ideias, recursos humanos e trocas de conhecimento, essas instituições podem ser estimuladas a: i) fertilizar interfaces imediatas com interesses da política regional, visando ao fortalecimento de arranjos produtivos locais; ou ii) reconversão produtiva em subáreas cujo potencial produtivo se encontra em decadência; ou ainda iii) ser um elemento ativador do fortalecimento de uma agenda ambiental em territórios escolhidos.

A estratégia governamental de inovação para a renovação do sistema produtivo nacional contou durante parte da década de 2000-2010 com a participação de importantes instituições como a Financiadora de Projetos (Finep) do MCTI e o BNDES, braço de financiamento produtivo que poderá voltar a ter papel relevante dentro da política regional. O programa de apoio a arranjos produtivos locais, o Rotas da Integração Nacional, cujo objetivo é apoiar e consolidar doze arranjos produtivos territoriais, sendo três em cada uma das grandes regiões do país, poderá contar com o apoio mais aproximado dos saberes gerados nas IES e ter como mecanismo de financiamento os bancos públicos regionais (Banco do Nordeste e Banco da Amazônia) da PNDR, por meio de linhas de crédito apropriadas às realidades e necessidades desses “arranjos”.

A PNDR, entre outras políticas públicas, tem, nos anos recentes, a possibilidade de diversificar seu portfólio de programas e ações estratégicas muito além da orientação exclusiva ao barateamento do investimento em capital físico regional – infraestruturas e empreendimentos privados –, passando a atuar de maneira inovadora no estímulo a projetos que associem o conhecimento gerado nas IES à necessidade de inovação tecnológica de produto e processo no setor empresarial local. Em outros termos, a PNDR poderá se dedicar, além da alocação de recursos em empreendimento privados com

pacotes tecnológicos predefinidos, em investir no desenvolvimento e espraiamento da capacidade endógena de inovação em territórios locais.

4.4 Instrumentos da PNDR: repensando usos e aplicações para os fundos constitucionais de financiamento (FCFs)

A discussão sobre políticas seletivas visando promover orientações de apoio a alvos específicos, desde indústrias, tecnologias, empresas a territórios escolhidos, está deixando de ser um tabu na literatura econômica. O ambiente recessivo prolongado das últimas duas décadas, caracterizado pela atuação de forças de duas crises (a de 2007-2008 e a da covid-19, em 2020), tem permitido a abertura de novas ideias sobre objetivos e aplicação de políticas públicas industriais, de inovação e de mudança estrutural, inclusive as explicitamente regionais, nos dois lados do Atlântico Norte, isto é, na Europa e nos Estados Unidos (Mazzucato, 2015; Bailey, Glasmeier e Tomlinson, 2019; Aiginger e Rodrik, 2020; Tommaso *et al.*, 2020).

No Brasil, na última década, um número significativo de relatórios técnicos e estudos acadêmicos sobre avaliação da aplicação dos recursos da PNDR foram elaborados, contribuindo para a reflexão de problemas recorrentes. Alguns tiveram como foco a concentração/desconcentração espacial dos recursos; outros se centraram no retorno financeiro das aplicações bancárias e no seu grau de inadimplência; e outros mais discutiram se os objetivos de criação de empregos e de produto interno bruto nos municípios e regiões foram atingidos (Resende, Silva e Silva Filho, 2015; Brasil, 2018).

Entretanto, pouca reflexão foi realizada sobre os usos e destinações dos principais instrumentos de financiamento da política regional explícita – FNO, FNE e FCO como estabelecido pela CF/1988 – na perspectiva da realização da mudança estrutural regional, isto é, de como a composição setorial, a produtividade e a capacidade inovativa das regiões poderiam ser transformadas para colocar as regiões beneficiárias em trajetória de crescimento sustentado no tempo.

Recorde-se, inicialmente, que os FCFs são financiados pela destinação anual de 3% da arrecadação nacional do imposto de produtos industrializados (IPI) e o mesmo percentual para arrecadação do imposto de renda da pessoa física e jurídica (IRPF e IRPJ). Na fase inicial de sua criação o volume anual de recursos destinado a cada macrorregião foi de pequena monta. Durante a primeira década de operação, cada um dos fundos não ultrapassou 0,5% do PIB em cada uma das três regiões. Contudo, como os recursos têm

se acumulado ano após ano, sua trajetória tem sido crescente, tornando-a uma fonte significativa e segura para o financiamento de operações empresariais privadas nas regiões em que atuam.

Dados coletados para 2000-2019 mostram que os três fundos somaram a significativa quantia acumulada de R\$ 467,4 bilhões (a preços de 2019) em valores contratados. O montante anual do valor contratado nas três regiões passou da marca de R\$ 6,0 bilhões em 2000 para R\$ 50,0 bilhões em 2019, evidência de como esse instrumento se tornou emblemático para a PNDR no período. Como proporção das economias regionais, os fundos representavam menos de 1% do PIB em cada região no início do século; agora já foi superado esse patamar: na região Norte, os percentuais de 2000 e 2019 passaram de 0,9% e 1,8% do PIB, respectivamente; nos mesmos anos, os percentuais observados no Nordeste foram de 0,1% e 2,6% do PIB regional; e o percentual de 1,1% do PIB no Centro-Oeste permaneceu nos dois anos referidos.¹²

Alguns problemas associados a aplicação dos FCFs, entretanto, são dignos de reflexão. Em primeiro lugar, os fundos são recursos de crédito do sistema financeiro – geridos por bancos regionais de desenvolvimento nos casos do Norte e Nordeste e pelo Banco do Brasil no Centro-Oeste – destinados exclusivamente ao setor empresarial privado. Sob essa perspectiva, a aplicação dos recursos em cada momento é comandada predominantemente pelo perfil da demanda por crédito realizada pelo setor privado das regiões. Como consequência, surgem dificuldades para a indução de atividades portadoras de elevado valor adicionado ou que, alternativamente, apresentem forte capacidade de propagação e indução do gasto privado no interior da estrutura produtiva regional.

Em segundo lugar, a atual composição setorial dos valores contratados merece uma reflexão sobre sua possível contribuição à diversificação produtiva e sua capacidade de gerar efeitos multiplicadores. Em termos da destinação setorial de todas as três fontes de aplicações, o quadro atual se apresenta da seguinte maneira nas últimas duas décadas: 47,6% para a agropecuária; 23,1% para serviços e comércio; 17,0% para indústria; e 12,3% para infraestrutura.

12. Silva e Monteiro Neto (2022) sugerem que o efeito multiplicador de cada R\$ 1,00 financiado pelos FCFs pode variar conforme a tipologia de atividade beneficiada, o tamanho do empreendimento e se o recurso se destina a custeio ou investimento. Contudo, os autores constroem algumas hipóteses para o multiplicador nas quais seria razoável imaginar que, para cada R\$ 1,00 financiado, o tomador possa aportar, na hipótese A, o montante adicional de R\$ 0,25 centavos; na hipótese B, a adição seria de R\$ 0,50 centavos; na hipótese C, o acréscimo seria de R\$ 1,00 de recursos próprios (lucros retidos ou poupança prévia). Considerando a existência de condições favoráveis para que a hipótese mais otimista prevalecesse (hipótese C), os FCFs teriam sido capazes de alavancar em 2019 até, aproximadamente, 3,6% do PIB na região Norte; 5,2% do seu PIB para a região Nordeste; e 2,2% do seu PIB na região Centro-Oeste.

O perfil setorial das aplicações foi observado, com poucas variações, nas três regiões-alvo. No conjunto do período 2000-2019, as aplicações na região Centro-Oeste apresentaram forte destinação para atividades da agropecuária, que assumiu 63,8% do total. Na região Norte, o FNO destinou o equivalente a 53,5% do total para o setor. Somente na região Nordeste, a agropecuária demandou menos de 50% do total disponível, com o percentual chegando a 38,6% do total.

O setor de serviços e comércio é o que mais capta recursos depois da agropecuária, tendo apresentado as seguintes participações relativas: de 26,5% do total na região Norte; 23,5% no Nordeste; e 20,1% no Centro-Oeste. A indústria, por sua vez, observou fraca capacidade de captação de recursos da política regional, seus percentuais foram: 19,3% no Norte; 18,5% no Nordeste; e 12,1% no Centro-Oeste. Elemento novo do quadro de aplicações é o financiamento da infraestrutura: no Nordeste, atingiu o elevado e destacado percentual 19,0% do total; na região Norte, representou apenas 0,6% do total; e no Centro-Oeste, 4,1%.

Ainda que atividades de infraestrutura estejam ampliando a participação na demanda por recursos no período recente, não está claro que os FCFs estejam sendo utilizados para conseguir a diversificação produtiva regional. Pelo contrário, o apelo das atividades agropecuárias ligadas a *commodities* nos estados que compõem o Matopiba é crescente e vem operando na verdade para aumento da especialização regional.

Por fim, se observa também que o principal instrumento da PNDR tem sido crescentemente capturado para financiar atividades de reconhecido baixo poder multiplicador intersetorial sobre as economias regionais: as atividades agropecuárias e de serviços-comércio, conforme estudos de matriz insumo-produto regionais, têm corroborado.

Dada a atual magnitude alcançada pelos recursos e sua relevância para o financiamento do nível de investimento regional, coloca-se no horizonte da PNDR a necessidade de operacionalizar indicações setoriais visando a uma estratégia de expansão sustentada do valor adicionado bruto e do conteúdo tecnológico na estrutura produtiva regional. Para tal, a atração e/ou estímulo à implantação de atividades produtivas ainda não existentes nas economias regionais deve ser um dos objetivos centrais. Outro objetivo desejável é a indução por meio de linhas de financiamento para estímulo de processos de inovação endógenos em sub-regiões capazes de contribuir para a renovação do tecido produtivo preexistente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se neste trabalho trazer para o leitor interessado nas questões do desenvolvimento e da política regional brasileira uma perspectiva abrangente de processos políticos, econômicos e institucionais externos e internos à política que se mostram como os mais marcantes nas últimas duas décadas e que guardam elementos dos desafios mais significativos para a sua implementação no horizonte da década em curso.

Inicialmente, foi considerada a existência de um ambiente consolidado de múltiplas crises (econômica, política e ambiental), o qual tem reconfigurado negativamente expectativas de agentes econômicos externos e internos quanto a suas intenções de investimento em países em desenvolvimento, e conseqüentemente no Brasil. Esse cenário mundial adverso deverá continuar por muitos anos, tornando-se, portanto, um elemento para o qual as estratégias nacionais de governos e do setor privado terão que observar e se posicionar permanentemente. Nesse contexto favorável a posições conservadoras e aversas ao risco para agentes de decisão, a afirmação de políticas nacionais de desenvolvimento se torna mais relevante e deve ser vista como um requerimento para as nações que querem garantir presença nas arenas de coordenação de esforços do desenvolvimento no mundo contemporâneo.

As políticas públicas com impactos territoriais tornam-se imprescindíveis nessa estratégia nacional de saídas para as crises globais. Contribuem para conter movimentos abruptos em direção ao aumento de desigualdades e rupturas políticas. Ao mesmo tempo disponibilizam e colocam em ação recursos materiais em territórios caracterizados por situação de elevado desemprego crônico.

No âmbito nacional, a preocupação está na reconfiguração territorial das atividades produtivas em curso. A transformação produtiva de caráter regressivo em que atividades industriais robustas e com alto potencial multiplicador intersetorial e inter-regional perdem espaço para atividades agropecuárias e terciárias ainda pouco capazes de levar adiante uma trajetória crescente de valor agregado e ganhos de produtividade deve ser motivo de atenção não apenas das políticas produtivas e tecnológicas nacionais, mas também da política regional explícita.

A PNDR, tanto quanto possível, deve ser uma parte relevante da concertação de políticas públicas acionada para o esforço de modificação estrutural da economia nacional. Para isso, suas fragilidades internas, apontadas neste trabalho, terão que ser revistas e superadas. Alerta-se, entre tantos outros aspectos, para a recorrência de problemas da baixa legitimidade da política e aponta-se para graves deficiências de gestão e coordenação de objetivos e instrumentos.

A despeito das limitações e insuficiências arroladas, entende-se que existem capacidades intrínsecas às políticas públicas nacionais, e em particular à PNDR, que podem ser exploradas em cenário político favorável. A necessária articulação entre as chamadas políticas implícitas e as explicitamente territoriais deve ser mais intensamente trabalhada. Por exemplo, os impactos positivos de uma ampla gama de políticas sociais favorecedoras da expansão econômica em municípios na base da estrutura urbana brasileira têm sido memoráveis e um caminho a ser reiterado.

Face às limitações observadas, a PNDR deveria buscar a superação de gargalos e trajetórias indesejáveis nos próximos anos para a realização de uma mudança estrutural em direção a objetivos de consolidação de uma base territorial dotada de elevado potencial para inovação tecnológica, para elevação da produtividade média dos setores produtivos e para a transição para uma matriz energética ambientalmente sustentada. As diretrizes a seguir podem ser tomadas como um ponto de partida.

- 1) Orientar-se por uma estratégia de mudança estrutural nas regiões em que se combinam simultaneamente a busca de maior valor agregado e/ou aumento da complexidade econômica com ampliação da diversidade de atividades produtivas para escapar do excesso de reespecialização em atividades intensivas em recursos naturais (*commodities* agrominerais) danosas ao meio ambiente.
- 2) Os bancos públicos regionais, pelo volume de recursos atualmente à disposição e pela capilaridade sub-regional de sua presença, devem ser encorajados a identificar e apoiar atividades com potencial incorporado de conhecimento e inovação, assim como investir naquelas ligadas ao paradigma da transição energética e sustentabilidade ambiental.
- 3) A atuação em perspectiva multiescalar deve continuar a ser eixo das políticas territoriais, uma vez que os processos de reconfiguração do espaço continuam a se apresentar em múltiplas faces e ritmos, como pôde ser observado no mapa 1, que mostrou as aglomerações industriais relevantes e potenciais brasileiras.
- 4) A expansão relativa do potencial econômico dos municípios na base da hierarquia urbana deverá permanecer no horizonte próximo, demandando da política pública tanto infraestruturas sociais quanto financiamento público para atividades produtivas de pequena escala, com envolvimento de pequenos e médios produtores.

- 5) O potencial instalado de conhecimento no ensino superior e na pós-graduação passível de ser transferido ao sistema produtivo nas regiões cresceu significativamente nas últimas duas décadas. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram em 2018 cerca de 38% da totalidade nacional de IES, bem como do número de matrículas realizadas – em que pesem os retrocessos verificados no período de 2019-2022 –, o que deverá facilitar a execução de estratégias de desenvolvimento científico e tecnológico voltado à inovação nos sistemas produtivos regionais.
- 6) O tema da governança no âmbito da PNDR necessita adquirir maior centralidade em qualquer retomada da política. O debate conceitual e metodológico deve se abrir para novas perspectivas vindas dos estudos da administração pública, com vistas à superação de entraves de coordenação e implementação ainda existentes. Deve também incentivar a capacidade de proposição de alternativas.
- 7) O fortalecimento das superintendências regionais como pontes para desenhar estratégias e coordenar, no âmbito de suas áreas de atuação, e em particular preparar tais instituições para atacar, em colaboração federativa, o enorme déficit institucional existente nos governos subnacionais.
- 8) A legitimidade da política demanda o acionamento de grupos de beneficiários mais amplos que dela se utilizam, mas pouco a conhecem. Dessa forma, arranjos de participação social e outros meios de disseminação das estratégias da PNDR como vetores de enfrentamento ao problema da desigualdade devem compor uma agenda imediata de governo.
- 9) Há necessidade de se elaborar um marco metodológico que incorpore a complexidade e o alcance do problema das desigualdades regionais, como forma de subsidiar um processo de aproximação com as unidades do Estado brasileiro responsáveis pela etapa de avaliação da PNDR.
- 10) Encorajar a burocracia governamental atuante no tema territorial a inovar e desenhar programas e ações consentâneos, oferecendo, desse modo, contornos mais claros para aquilo que está consignado no Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, sobre os caminhos desejáveis que o Estado brasileiro deve percorrer para enfrentar as desigualdades regionais nas suas diversas escalas.

Questão central para o exercício da política pública é a sua legitimidade. Em conjunturas ou ambientes muito conturbados nos quais as condições elementares para a tomada de decisão não se encontram disponíveis ou estão sendo violentamente contestadas, como tem sido nessas últimas duas décadas de crises simultâneas, o

esforço político (*politics*) para recuperar a política pública (*policy*) deve inicialmente centrar-se na sua legitimidade e representatividade.

As transformações recentes observadas por teóricos da ciência política sobre a democracia são imprescindíveis para analisarmos com cautela os rumos das agendas governamentais formadas nesse contexto. Pensadores dedicados ao tema nos países europeus, embora com interpretações distintas sobre o fenômeno, consideram que as crises da democracia liberal observadas com a ascensão de políticos de extrema direita como Viktor Orbán na Hungria, Donald Trump nos Estados Unidos, Recep Erdogan na Turquia e Rodrigo Duterte nas Filipinas, entre outros, não são fenômenos isolados, mas representam alterações profundas na forma de relacionamento dos cidadãos com a política.

No Brasil, as análises realizadas, somadas aos dados apresentados pelo Latinobarômetro, são indicativos importantes que demonstram: i) um afastamento significativo dos brasileiros do mundo da política; ii) uma descrença na representatividade; e iii) uma insatisfação crescente com a democracia. Tais questões levantam dúvidas sobre a condução de políticas em geral e das territoriais em particular, as quais vinham até pouco tempo atrás sendo processadas dentro de uma lógica participativa, calcada em valores de controle social, especialmente as relacionadas com as desigualdades regionais.

Reformas estruturantes do período recente de turbulências político-partidárias, como a da previdência, a trabalhista e a chamada de Teto dos Gastos, têm contribuído para inviabilizar o desenho institucional em que se assentavam as políticas – ora as de propósito mais universalizante, como as voltadas para pessoas (transferências de renda e as sociais), ora as destinadas a territórios escolhidos – para a diminuição da desigualdade. O arcabouço legal longamente discutido no processo constituinte e, por fim, consagrado pela CF/1988 para a implementação de políticas públicas tem se deparado desde 2015 com um ambiente político-institucional de ameaças e contestações à sua continuidade e existência, sendo a paralisia decisória em alguns casos ou o desmonte premeditado em outros casos, suas expressões mais visíveis.

REFERÊNCIAS

AIGINGER, K.; RODRIK, D. Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. **Journal of Industry, Competition and Trade**, n. 20. p. 189-207, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>>.

ALFORD, J.; HEAD, B. W. Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. **Policy and Society**, v. 36, n. 3, p. 397-413, 2017.

ARAÚJO, C. E. L.; CUNHA, E. S. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 9, n. 22, 2019.

ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos**. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. v. 14, n. 1, 2008.

BAILEY, D.; GLASMEIER, A.; TOMLINSON, P. Industrial policy back on the agenda: putting industrial policy in its place? **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 12, n. 3, p. 319-326, 2019.

BEER, P. de. **The impact of the crisis on earnings and income distribution in the EU**. Brussels: ETUI, 2012. (ETUI Working Paper, n. 1).

BRAKMAN, S.; GARRETSEN, H.; MARREWIK, C. Regional resilience across Europe: on urbanization and initial impact of the Great Recession. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 8, p. 225-240, 2015.

BRANDÃO, C. A. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. *In*: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2020. v. 2.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria (SEFEL). **Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília: MF, 2018.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>>.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações e Sociedade**, v. 27, n. 94, 2020.

CANO, W. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930-1995)**. Campinas: Editora Unicamp, 1998.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

COENEN, L. *et al.* Regional foundations of energy transitions. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 14, p. 219-233, 2021.

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.; MENDES, P. S. **Tendências regionais da indústria brasileira no século XXI**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2640).

EUROPEAN COMMISSION. **The urban and regional dimension of the crisis: eighth progress report on economic, social and territorial cohesion**. Luxembourg: EU, 2013.

FALK, G. *et al.* **Unemployment rates during the covid-19 pandemic**. Washington D.C.: CRS, 2021. (CRS Report, n. 46554). Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R46554.pdf>>.

FURTADO, C. **A Operação Nordeste**. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

GRAMKOV, C. **O Big Push ambiental no Brasil: investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável**. São Paulo: CEPAL; Friedrich Ebert Stiftung, 2019.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, 2018.

GROOT, S. P. T. *et al.* The crisis sensitivity of European countries and regions: stylized facts and spatial heterogeneity. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 4, n. 3, p. 437-456, 2011.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Sixth Assessment Report. **Climate Change 2021: the physical science basis. Summary for policymakers**. Geneva: UN, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf>.

JACCOUD, L. (Org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2021.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

MACEDO, F.; PORTO, L. **Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2000-2018): apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2652).

MACEDO, F. C. de; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. (Org.). **Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI**. Brasília: Ipea, 2022.

MARTIN, R. Rebuilding the economy from the covid crisis: time to rethink regional studies? **Regional Studies, Regional Science**, v. 8, n. 1, p. 143-161, 2021.

MAZZUCATO, M. Which industrial policy does Europe need? **Intereconomics**, v. 50, p.120-155, 2015.

MONTEIRO NETO, A.; PÊGO, B. A proposta de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): memória de um grupo de trabalho. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 21, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9658/1/BRUA21_Ensaio2.pdf>.

MONTEIRO NETO, A.; SEVERIAN, D. Desmistificando o “inchaço”: o emprego público como promotor da política social e da integração nacional no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 27., 2022, Uberlândia, Minas Gerais. **Anais...** Uberlândia: SEP, 2022.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. **Brasil, Brasis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI**. Brasília: Ipea, 2021a.

_____. **A indústria na configuração territorial brasileira: novas expressões dos dilemas nacionais no século XXI**. Brasília: Ipea, 2021b. (Texto para Discussão, n. 2688).

MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. Inflexão ultraliberal e dinâmica federativa no Brasil. **Revista Desarrollo Estado y Espacio**, Santa Fé, año 1, n. 1, 2022.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

NOBRE, P. *et al.* Solar smart grid as a path to economic inclusion and adaptation to climate change in the Brazilian Semiarid Northeast. **International Journal of Climate Change Strategies and Management**, v. 11, n. 4, p. 499-517, 2019.

OLIVEIRA, K. P.; PAULA, A. P. de. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.

ORAIR, R. O. Política fiscal e resposta emergencial do Brasil à pandemia. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, 2021.

PIRES, R. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. da. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020.

PRZEWORSKI, A. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C. da; SILVA FILHO, L. A. da. **Avaliação dos efeitos econômicos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste**: uma análise por tipologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional entre 1999 e 2011. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2145).

RIBAS, J. A. N.; PIRES, V. R.; LUIZ, D. E. C. A Política Nacional de Participação Social: apontamentos sobre a relação do Estado com a sociedade civil brasileira. **SER Social**, v. 17, n. 36, 2015.

ROCHA NETO, J. M. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil**: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão. Jundiaí: Paco, 2016.

ROSE-REDWOOD, R. *et al.* Geographies of the covid-19 pandemic. **Dialogues in Human Geography**, v. 10, n. 2, p. 97-106, 2020.

SILVA, R. de O.; MARQUES, M. D. Distribuição territorial dos desembolsos do BNDES para a indústria e a infraestrutura entre 2000 e 2018. *In*: MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. (Org.). **Brasil, Brasis**: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI. Brasília: Ipea, 2021. cap. 9.

SILVA, R. de O.; MONTEIRO NETO, A. **Estimativas do investimento microrregional por meio de variáveis proxies de crédito público**: Fundos Constitucionais de Financiamento e BNDES (2002-2019). Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão). No prelo.

SIQUEIRA, H.; BRANDÃO, C. Creative strategies for spatial policy making in Brazilian 'new left regionalism': fighting inequalities and covid-19 in the northeast region. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 15, n. 1, p. 141-159, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/cjres/rsab029>>.

TOMMASO, M. Di *et al.* Selective industrial policy and 'sustainable' structural change: discussing the political economy of sectoral priorities in the US. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 54, p. 309-323, 2020.

TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

VIEIRA, D. J.; MACEDO, F. C. de. Crescimento e configuração regional do sistema de ensino superior brasileiro no século XXI. *In*: MACEDO, F. C. de; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. (Org.). **Universidade e território**: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI. Brasília: Ipea, 2022.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. New York: Pearson/Longman, 2004.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laize Santos de Oliveira

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

