

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 POLÍTICAS TERRITORIAIS EM TEMPOS DE MÚLTIPLAS CRISES: DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O BRASIL NA DÉCADA DE 2020
Autor(es)	Aristides Monteiro Neto Lucileia Aparecida Colombo João Mendes da Rocha Neto
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350516cap1

Título do livro	Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas
Organizadores(as)	Aristides Monteiro Neto Lucileia Aparecida Colombo João Mendes da Rocha Neto
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350516
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350516

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/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.

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

Aristides Monteiro Neto¹
Lucileia Aparecida Colombo²
João Mendes da Rocha Neto³

1 INTRODUÇÃO

Políticas públicas são frequentemente desafiadas por alterações nas condições de sustentação e nos regramentos para sua operacionalidade. Quando crises irrompem, as políticas são imediatamente afetadas e muitas delas perdem sua validade operativa. Neste capítulo, discutimos como a confluência de crises econômicas, políticas, sanitárias e o imperativo ambiental da mudança climática nas últimas duas décadas têm 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.

Este trabalho está estruturado em três seções, além das considerações finais e desta introdução. Na seção 2, reconhecemos e apresentamos 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 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, capacidade operativa e de entrega de soluções. Sua credibilidade e representatividade têm crescentemente sido abaladas.

1. Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do Ipea. *E-mail*: <aristides.monteiro@ipea.gov.br>.

2. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; professora adjunta do Instituto de Ciências Sociais e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, ambos da Universidade Federal de Alagoas (Ufal); e doutora em ciência política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). *E-mail*: <leia.colombo@gmail.com>.

3. Especialista em políticas e gestão governamental do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR); e professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <jmdrn@uol.com.br>.

Na dimensão das estruturas econômicas, as crises frequentemente resultam, na perspectiva dos atores privados, em maiores riscos de operação e menores lucros, cenário que contribui para a postergação de investimentos e até mesmo a desmobilização de recursos produtivos em atividade. Na esfera governamental, crises econômicas tendem a gerar efeitos contraditórios: de um lado, forçam os governos a atuar para reduzir danos e prejuízos sofridos por grupos de pressão por meio da realização de gastos compensatórios ou de investimentos anticíclicos; de outro lado, tendem a reduzir a capacidade de gastos públicos por meio 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. Cresce o consenso global pela implementação de incisivas agendas de políticas governamentais visando responder aos desafios impostos pela crise. 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 sobre Mudança Climática (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) e dos Objetivos de Desenvolvimento 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 o território do país e como desarticulam todo o aparato de políticas públicas, desde as de caráter social e voltadas a pessoas até aquelas mais referenciadas às especificidades territoriais de um país, como a regional e a urbana. Aqui a discussão traz à tona a relevância da compreensão do papel retroalimentador que decorre da coordenação de políticas regionais *explícitas* com as políticas chamadas *implícitas* com relevantes impactos territoriais – social, de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), de infraestrutura etc.

Na seção 4, é feita uma reflexão sobre os desafios externos e internos associados à 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.

Além disso, entende-se que o debate em torno da questão regional no Brasil requer acionar outros campos do conhecimento 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, levando em conta as reflexões realizadas, indica-se um conjunto de referências programáticas para fortalecimento da PNDR ante as 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, em vez de desmobilizar, pelo contrário, impele toda a sociedade a reconhecer a necessidade e a 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

A convivência com sucessivas crises e alterações econômicas e/ou políticas tem sido cada vez mais presente nas sociedades. As crises se tornaram parte integrante da paisagem socioeconômica, seja como motor de transformações e rupturas ou como elemento de destruição e desmonte. Nas últimas duas décadas, em particular, temos vivido em um ambiente global diferenciado onde se conjugam múltiplas crises, exigindo da academia, dos órgãos de pesquisa e de instâncias governamentais reflexões mais apuradas tanto sobre as possibilidades de implementação de políticas públicas como, principalmente, sobre as limitações e restrições estruturais impostas a elas e, em especial, às políticas espaciais ou territoriais.

Na segunda metade dos anos 2000, exatamente no período 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 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 e evitar um aumento do nível de desemprego do capital e da força de trabalho.

Essa crise financeira é considerada uma das maiores do capitalismo contemporâneo, sendo até mesmo vista como tão grave quanto a Grande Depressão de 1929 em termos de difusão entre países e de impactos negativos gerados. Seus efeitos foram muito intensos e duradouros, causando abrupta retração do nível de atividade nos negócios financeiros privados e comprometendo fortemente a economia real. A 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 atividades atingido no pré-crise. Nesse continente, as desigualdades intrarregionais têm aumentado, uma vez que a longa recessão impacta negativamente regiões que são desindustrializadas ou as pouco complexas e especializadas em agricultura (Brakman, Garretsen e Marrewijk, 2015; European Commission, 2013; Beer, 2012; Groot *et al.*, 2011). Fora da Europa, até mesmo a economia chinesa, que havia crescido a taxas anuais próximas a 10% ao ano 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% ao ano, na década subsequente.

Como resultado do turbilhão financeiro instalado, ocorreu ao longo da década de 2010 a mudança de patamar das taxas de desemprego, o recrudescimento das desigualdades de renda (entre países e dentro deles) e desarranjos políticos em vários países, que se originaram, em grande parte, das restrições impostas por políticas de ajustes macroeconômicos para fazer frente aos efeitos da crise financeira e pelo comportamento defensivo dos proprietários de ativos financeiros e reais para proteger e aumentar suas posições.

Recessões econômicas muito fortes tendem a esgarçar as condições políticas para a boa provisão de políticas públicas, e por essa razão crises políticas diversas passaram a irromper em vários lugares do mundo – a chamada primavera árabe, que teve início 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 frear o período de bonança dos preços das *commodities* agrícolas e minerais com resultados negativos sobre a entrada de capitais, gerando queda de investimentos, crescentes restrições fiscais e contestações políticas em governos na Venezuela, Equador, Argentina, Brasil e Bolívia.

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

Mais recentemente, o acontecimento da pandemia do vírus da covid-19 nos meses iniciais de 2020 e seus efeitos igualmente danosos sobre as economias globais vieram a reforçar danos e problemas nas economias que buscavam a recuperação

da crise financeira anterior (Martin, 2021; Rose-Redwood *et al.*, 2020). A pandemia gerou uma crise sanitária em escala global por efeito da contaminação de 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, dos Estados Unidos, da Ásia e da América Latina. O período exigiu medidas drásticas de controle de movimento da população e a adoção de *lockdowns* cada vez mais frequentes e prolongados, levando, por sua vez, à interrupção da movimentação de pessoas nos setores de transportes (aviação, marítimo e transportes urbanos) e nos setores relacionados com proximidade (turismo, hotelaria, restaurantes, museus etc.) e quebra da produção com danos relevantes sobre cadeias globais de valor.⁴

No Brasil, os efeitos da recessão global de 2007-2008 podem ser compreendidos inicialmente pela alteração na trajetória de crescimento acelerado observado na segunda metade dos anos 2000 com recuo no PIB a partir de 2011. Ainda que o governo federal na fase inicial da crise tenha tentado manter o nível de investimento público a fim de 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 no consumo privados e pelo resultante comprometimento das receitas governamentais e da capacidade de financiamento do setor público (Carvalho, 2018).

Em 2015-2016, instalou-se por fim a crise política que provocou o enfraquecimento da legitimidade do governo federal incumbente (governo Dilma Rousseff), o que desencadeou *impeachment* da presidenta 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 em 2016 (-3,3%) e passou a crescer fracamente em 2017 (1,3%), 2018 (1,8%) e 2019 (1,2%); finalmente, com o surgimento da pandemia da covid-19, o PIB desabou em 2020 (-4,1%), apresentando recuperação apenas em 2021 (4,6%) em função das medidas excepcionais tomadas para combater o agravamento da situação sanitária e evitar o colapso econômico – o Congresso Nacional autorizou o governo federal a realizar créditos extraordinários no montante total de

4. O produto interno bruto (PIB), na comparação do segundo trimestre de 2020 *vis-à-vis* o mesmo em 2019, sofreu uma queda abrupta de 12,4% na Eurozona, de 10,4% nos países do Grupo dos Sete (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 alto 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 de 2020 era de apenas 3,5%. Durante esses poucos meses, houve uma perda geral na economia norte-americana de 22,1 milhões de empregos (Falk *et al.*, 2021).

R\$ 520,6 bilhões ou 7,0% do PIB em 2020, segundo Orair (2021). O saldo geral do período de sete anos de reformas liberais se mostra 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 públicos⁵ e das reformas previdenciária e trabalhista, aprofundou, contrariamente ao esperado pelos agentes reformistas, o nível de incerteza sobre a rentabilidade dos negócios empresariais, levando a 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 anterior de 2010-2014. Ou seja, no último quinquênio da década passada, a FCBF se estabeleceu no patamar de 76%, ou dois terços, do nível observado no quinquênio anterior, comprometendo a trajetória de longo prazo para o crescimento econômico e o emprego.⁶

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 (ME), de ministérios afeitos ao setor produtivo, como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), resultando na redução do financiamento para produção, infraestrutura e 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 –, o que comprometeu a gestão das relações trabalhistas no país, e o desmantelamento de políticas e dos recursos atrelados à educação fundamental, média e superior e à saúde e assistência social. Trata-se de políticas cujos arranjos de coordenação têm

5. Conforme Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 95/2016.

6. Informações da série de dados para FBCF no período 1995-2019 do Sistema de Contas Nacionais. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?edicao=32075&t=resultados>>. Acesso em: 5 set. 2022.

na relação entre governos da União, estados e municípios o elemento central de sua implementação universalizada no território, como são os casos da educação, da saúde e da assistência social. Esses arranjos de políticas foram afetados desde 2016, na gestão Temer, por ausência de planejamento de médio e longo prazos e 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. A princípio, 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 de maneira adequada. Conflitos federativos se tornaram frequentes na etapa inicial de disseminação do vírus: o governo federal tinha o desejo de manter as atividades econômicas funcionando, com as pessoas nas ruas, e os governos estaduais, por conta própria, passaram a estabelecer períodos de *lockdown* nos seus territórios e enfrentar o aumento abrupto na demanda por atendimento das unidades hospitalares.⁷

Concomitantemente a todas essas crises anteriormente mencionadas, está em curso a ameaça planetária da mudança climática. De natureza diferente das crises econômica, política e sanitária, esta significa um risco para a própria sobrevivência humana na Terra. A expansão paulatina do aquecimento global provocado pela atividade humana ao causar desequilíbrios climáticos incontrolláveis 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 emissão desenfreada de gases de efeito estufa e o aumento da temperatura global do planeta. Em seu relatório sumarizado, *Summary for Policymakers*, de 2021, os cientistas do IPCC apresentam dados de pesquisa sobre a elevação da temperatura do planeta: “cada uma das últimas quatro décadas tem sido sucessivamente mais quente que qualquer década anterior desde 1850. A temperatura da superfície do planeta nas duas primeiras décadas do século XXI (2001-2009) foi 0,99 [0,84 a 1,10] graus celsius mais alta que no período 1850-1900” (IPCC, 2021, p. 5, tradução nossa).⁸ Efeitos mais comuns já percebidos do aumento da temperatura são o aumento do nível do mar, a morte de corais e de animais sensíveis e a ocorrência de eventos radicais como em períodos de estiagem ou de

7. Conferir Siqueira e Brandão (2022) sobre a agudização de questões federativas durante o enfrentamento e gestão da pandemia da covid-19 no Brasil.

8. “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.”

chuvas muito intensas em diversas áreas do planeta. Impactos sobre a agricultura e a 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, a exemplo das verificadas em 2021 na Alemanha (165 mortos) e na Bélgica (31 mortos). Também em países da Ásia, no Paquistão e no Timor Leste, aconteceram chuvas torrenciais no primeiro semestre de 2021, 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 (ESA), neste ano ocorreu a pior seca dos últimos quinhentos anos. Entre as regiões mais afetadas estão partes de Portugal, toda a Espanha, o sul da França, o centro da Itália, o sul da Alemanha, a 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°C ou mais, incomuns para países europeus. Rios importantes da Alemanha, da França e da Espanha ficaram secos ou quase secos, 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. O estado de São Paulo, por exemplo, segundo a Agência Nacional de Águas (ANA), registrou 21% do território com seca excepcional e severa em maio daquele ano, o grau mais alto na escala utilizada pela agência. A seca também teve efeitos em Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Em dezembro de 2021, chuvas intensas ocorreram na porção sul da Bahia e no norte de Minas Gerais. No primeiro estado, a quantidade de desabrigados chegou a 470 mil pessoas em 116 municípios afetados. Em janeiro de 2022, as chuvas continuaram a cair com força sobre os dois estados. Em Minas Gerais, a região central, a do Vale do Rio Doce e Zona da Mata foram atingidas por um volume próximo a 1 mil milímetros em vários pontos, inclusive a 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 (MDR), existe uma secretaria nacional de defesa civil para atuar reativamente na ocorrência de eventos extremos, como secas ou chuvas intensas. Contudo, esta é uma forma de atuação que precisa ser reconsiderada em tempos de reiterado e contínuo aparecimento de eventos extremos. A PNDR poderia vir a atuar de maneira diferente e considerar 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 a 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 se torna 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 este 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 essa localidade 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 MDR, poderia se voltar com mais atenção para os 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 estresse 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 MDR.

Considerando seu contexto geral, as sucessivas crises econômica, política, sanitária e ambiental 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 por meio 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, de pobreza e de 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 este quadro geral de contextualização de transformações em curso, se buscará nas seções seguintes discutir as suas repercussões mais prováveis nas políticas de reconfiguração do território nacional, trazendo assim elementos de uma visão prospectiva para que o planejamento e a orientação das políticas territoriais sejam condizentes com os grandes problemas e desafios do país e do mundo de hoje.

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

Sucessivas e coincidentes crises têm produzido efeitos desorganizadores nas referências sociais, políticas e institucionais preexistentes e no plano das preocupações territoriais, que são concomitantes à trajetória em curso desde a década de 1990, de ampliação da heterogeneidade na ocupação territorial delineada pela inflexão em curso na estrutura produtiva.

Depois de quase meio século de predomínio de urbanização e industrialização em espaços metropolitanos no Brasil, *grosso modo*, entre 1930 e 1980, esses processos de transformação estrutural passaram a arrefecer. A longa etapa de modernização das bases materiais da sociedade brasileira, de um lado, impulsionada por elevado crescimento da estrutura industrial, foi capaz de integrar as outrora autônomas economias regionais em um potente mercado nacional interligado, mas, de outro lado, foi também 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 um novo contexto se estabeleceu.

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

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 se orientou 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 (VAB) total da economia brasileira, a indústria de transformação passou de 18,6% em 1995 para apenas 11,8% em 2020.⁹ Ao observar a indústria considerando os 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 que 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, *grosso modo*, de 1995 a 2018, as transformações técnicas na indústria que contribuíram para que ela deixasse de ser o motor da economia brasileira foram acompanhadas de maior dispersão territorial em direção a regiões do Norte, do Nordeste e do 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), em estudo que faz parte desta coletânea,¹⁰ mostraram que foi na base da hierarquia urbana brasileira – nas

9. Conforme série de dados para FBCP no período 1995-2019 do Sistema de Contas Nacionais. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html?edicao=32075&=resultados>>. Acesso em: 5 set. 2022.

10. Para mais informações, conferir capítulo 8 deste livro.

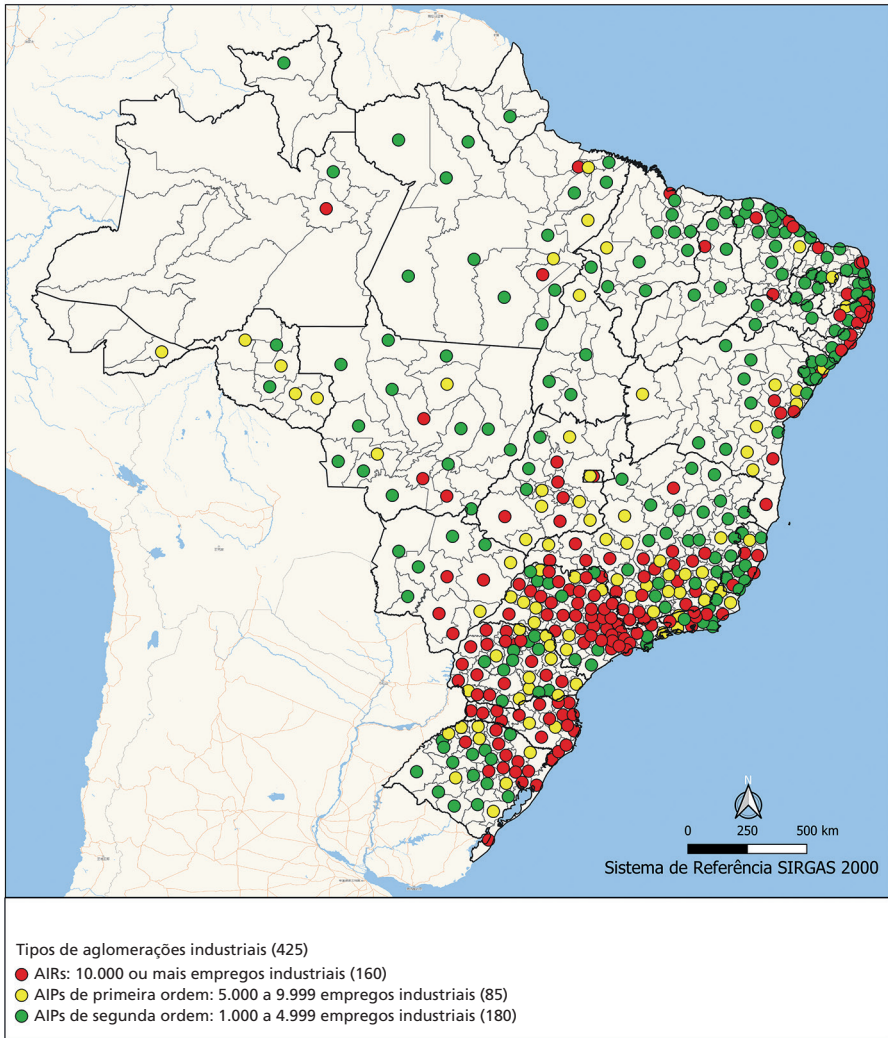
localidades de menor população – que o PIB, os empregos e as exportações apresentaram maior expansão, contribuindo para que os municípios da base da rede urbana tivessem maior presença na economia brasileira. Em movimento inverso, o topo da hierarquia urbana, formado pelas metrópoles nacionais e regionais e pelas capitais dos estados, perdeu participação no contexto nacional dos indicadores comentados.

Monteiro Neto, Silva e Severian (2021a), ao investigar a territorialidade das chamadas aglomerações industriais relevantes (AIRs) e aglomerações industriais potenciais (AIPs), mostraram 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, de um lado, definida como AIR aquela que tem quantidade igual ou maior a 10 mil empregos industriais e, de outro, a AIP aquela abaixo de 10 mil empregos e definida em dois níveis adicionais: a AIP do tipo I, com nível de emprego superior a 5 mil e até 9.999 unidades; e a AIP 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 espraiamento 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 do Nordeste, em áreas do agreste e sertão. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, o impulso também se deu em direção à maior interiorização das atividades industriais.

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

MAPA 1
Brasil: AIRs e AIPs (2015)



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (Rais)/ME e Monteiro Neto, Silva e Severian (2021a).

Nesse potente território de AIRs, Monteiro Neto, Silva e Severian (2021a) identificaram também a presença de um elevado número de AIPs de tipo I (de 5 mil a 9.999 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 descentralizam ou se dispersam em direção a outras regiões do país as 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 1) no entorno das AIRs consolidadas das capitais, no semiárido nordestino e em direção a novas frentes de produção agrícola do Matopiba (acrônimo para a região formada por municípios de expansão da fronteira agrícola nos estados do Maranhão, do Tocantins, do Piauí e da Bahia) e da região Centro-Oeste.

A desconcentração em curso é, sob o ponto de vista desta 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 uma necessidade de atenção à trajetória de dependência (*path dependence*) estabelecida pela estrutura industrial pré-existente e pela infraestrutura a ela associada, que se mostra um campo de força de atração para novos investimentos produtivos. Contudo, o processo evidencia também que novos territórios da atividade industrial puderam 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 este 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 desta 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 aglomerações industriais (AIRs) que surgiram depois de 1995 até 2015 foi superior ao emprego gerado nas AIRs já existentes até 1995. Como a maior parte dessas novas aglomerações está em cidades médias do interior das regiões, a implicação do novo emprego foi a de criar bases para o fortalecimento dos seus mercados internos pela ampliação do assalariamento ou 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 VAB 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), observam-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 resistência a crises econômicas. As novas aglomerações industriais com expansão recente (pós-1995) nas áreas de fronteira de recursos naturais foram afetadas pelo ambiente recessivo do período 2015-2018 (e acredita-se que esse quadro perdurou nos anos seguintes). Ao analisarem o emprego e o nível da massa salarial nas AIRs brasileiras, Monteiro Neto, Silva e Severian (2021a) mostraram que houve queda generalizada em ambas as variáveis de 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 2015 e 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. As que mais sofreram na recessão com perdas de emprego e salários foram 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 mostraram alguma resistência às manifestações da recessão, predominantemente localizadas nos estados de Santa Catarina e Paraná, correspondem a aglomerações ligadas à produção de carnes e ao processamento de soja para exportação, e apresentaram limitado acréscimo no nível de emprego industrial – sendo a AIR de Joaçaba (Santa Catarina) aquela com 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 maior nível de perda de empregos formais na indústria do país foi aquela correspondente à região metropolitana de São Paulo, com variação negativa de 103 mil unidades no mesmo período.

Diferentemente do passado, quando a urbanização e a industrialização se concentraram nas grandes metrópoles e capitais litorâneas dos estados, o momento atual da ocupação do território aponta para a expansão das cidades médias ou até da capital do estado localizada no 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 neste novo ciclo. Essa nova configuração territorial aponta para novas questões a serem equacionadas pela política regional e urbana. Centros urbanos em ascensão passam a demandar projetos de investimento em infraestrutura logística, sanitária e de comunicações, ao mesmo tempo em que os centros urbanos de baixo crescimento ou decadentes (relacionados ao ciclo anterior) veem suas infraestruturas se deteriorarem.

Tais limitações explícitas de um modelo de atividade produtiva de baixo potencial multiplicador intersetorial e inter-regional e, adicionalmente, 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 do planejamento de médio e longo prazos que deve orientar estratégias nacionais.

4 REPENSANDO A PNDR: OBJETIVOS, GOVERNANÇA E OPORTUNIDADES POLÍTICAS

As capacidades institucionais que garantem a implementação e o êxito da PNDR têm estado sob escrutínio na última década. Avaliações de governança, objetivos e instrumentos da política 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 também apontar que a própria condução do ambiente político e das instituições democráticas tem se alterado sensivelmente, não somente no Brasil, mas ao redor do mundo. Essa mudança define 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 esforço constante de governantes na implementação de agendas populistas em resposta às demandas urgentes de uma população cuja confiança depositada em tais 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 de sociedades de interesses plurais, e, por outro, enfrentando crises de representatividade sem precedentes, a nível mundial.

Alguns autores, preocupados com as crises da democracia contemporânea, estão se debruçando sobre suas formas, características e dinâmicas específicas e, em particular, sobre a crescente descrença dos eleitores nos processos de escolha de seus candidatos, como Przeworski (2020), Mounk (2019) e Levitsky e Ziblatt (2018). Todos estão empenhados em compreender como essa crise adota contornos internacionais, atingindo diretamente a maneira como diferentes povos lidam com ameaças ao sistema democrático. Ainda mais problemática é a relativa ausência de atitudes consistentes que possam questionar e punir as arbitrariedades e excessos cometidos pelos governantes.

Para Przeworski (2020), as experiências recentes ao redor do mundo, de transformações na democracia, se devem ao fato de que as instituições estão com dificuldade para oferecer garantias que sejam 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, e os governos reacionários se apoiam no clamor do povo que os favorece nas urnas. Se antes havia a ideia de que os cidadãos unidos podiam barrar governos que ameaçam o sistema democrático neutralizando os seus efeitos por meio de protestos e de uma aclamação popular, de acordo com o autor, hoje se sabe que essa é uma visão romantizada. Muitas vezes o povo não reage a essas violações porque não percebe a sutileza delas ou porque subestima os seus efeitos perversos e nocivos à democracia como um todo. A apatia ou ingenuidade dos cidadãos ante 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 contornos bem mais difíceis de serem analisados e interpretados. O autor 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, que possuem 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 precarizado, exigindo textos constitucionais reformados e atualizados com as constantes alterações sociais. Przeworski (2020) ressalta que os tempos são assombrosos, se pensarmos em suas consequências imediatas, 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, de democracia iliberal ou de hibridismo dos regimes: “Retrôcesso, desconsolidação e retrogressão não precisam acarretar violações de constitucionalidade e mesmo assim destroem instituições” (Przeworski, 2020, p. 29).

Assim como Przeworski (2020), também Mounk (2019) ressalta a ascensão recente de líderes populistas, impulsionados, principalmente, pela reafirmação de um discurso de extrema direita ao redor do mundo. Para o 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 precisa ser mediada, e as demandas da minoria podem ser deixadas às margens de uma agenda governamental maior. Mounk (2019) ressalta que 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 aproveitam do 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 uma desconsolidação 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.

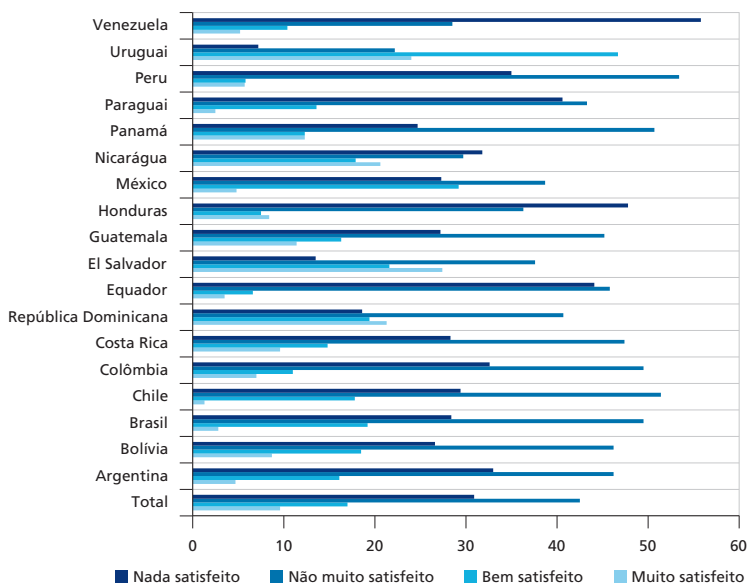
Por fim, Levitsky e Ziblatt (2018) defendem a tese de que as democracias morrem, mas não pelas formas tradicionais do fascismo, dos golpes militares ou do comunismo, porque as tomadas de poder de maneira violenta não fazem mais parte da estratégia e do repertório dos governantes usurpadores. Elas morrem pela ação dos próprios governantes, eleitos democraticamente e praticando todos os atos previstos na Constituição. Como salientam 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 retrôcesso democrático hoje começa nas urnas” (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 17).

A análise desses autores corrobora os resultados de pesquisas de opinião apresentados pelo instituto Latinobarômetro,¹¹ referentes a 2020, sobre o grau de satisfação dos países da América Latina com a democracia. Foram dezessete países estudados, para os quais foi atribuído grau de 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 1, 2 e 3. Não apenas se verifica um grau elevado de insatisfação com relação à ideia de democracia (gráfico 1) como o referido instituto de pesquisas apontou que o interesse da população em geral na política está em patamares muito baixos na quase totalidade dos países da América Latina (gráfico 2). Esses dados são sugestivos por indicar a corrosão sofrida pela política, crescentemente descredibilizada enquanto mecanismo legal de superação dos problemas de um país.

O comportamento se repete quando se observa a percepção dos respondentes de diversos países 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 nessa instituição, conforme se pode observar no gráfico 3.

GRÁFICO 1

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



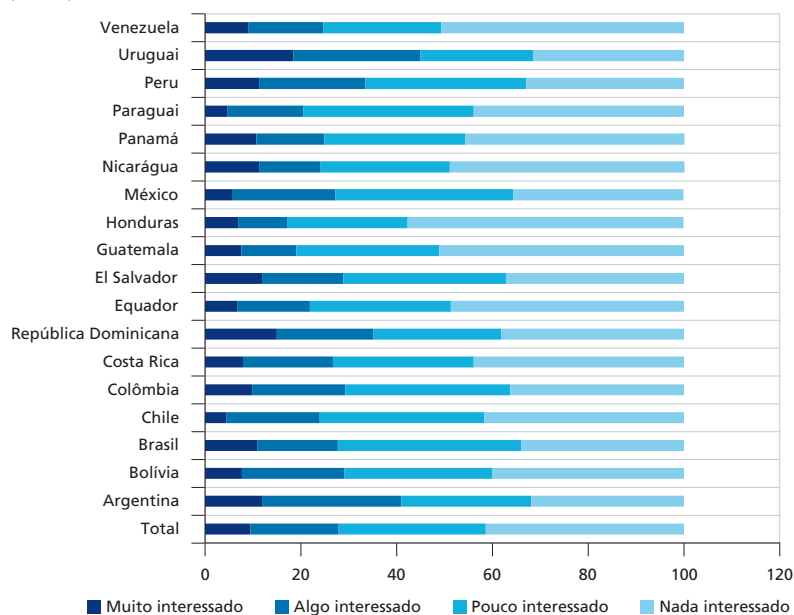
Fonte: Latinobarômetro, 2022.

11. Instituto de pesquisas públicas sem fins lucrativos, sediado em Santiago, no 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/>>.

GRÁFICO 2

Países da América Latina: interesse na política (2020)

(Em %)

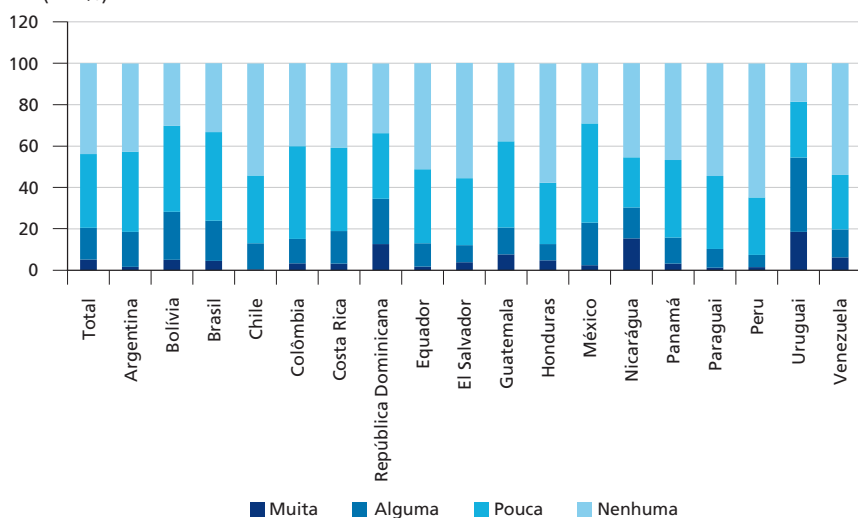


Fonte: Latinobarômetro, 2022.

GRÁFICO 3

Países da América Latina: confiança no Congresso (2020)

(Em %)



Fonte: Latinobarômetro, 2020.

Observa-se, portanto, que há uma mudança significativa do sentimento de confiança na democracia e nos poderes constituídos, tanto na Europa e América do Norte como na América Latina e no Brasil, especificamente. 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 Federal de 1988 (CF/1988), que é a participação social como mecanismo de controle democrático das políticas produzidas pelo governo.

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 para as próximas gerações, em especial com a precarização do trabalho e com políticas públicas cada vez mais contributivas e menos universalizantes. A PEC nº 95/2016, conhecida como a 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 liberalizante, 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.

Quando se consideram as alterações recentes na agenda da política regional, é possível verificar que predominam na orientação governamental a dispersão de objetivos e a perda de articulação estratégica entre o ministério, as superintendências de desenvolvimento e os bancos regionais. Elementos da governança da PNDR que já haviam sido diagnosticados como frágeis perderam ainda mais sua relevância no contexto atual.

Nesse aspecto, também cabe menção à reordenação das pastas ministeriais realizada em janeiro de 2019, especialmente do Ministério da Integração Nacional (MI), o qual foi incorporado ao Ministério das Cidades (MinCidades); e as políticas regional e urbana estão atualmente sob atuação do novo MDR. O ministério passou a contar com pautas bem diversificadas, tais como a condução de: PNDR; Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; Política Nacional de Proteção e Defesa Civil; Política Nacional de Recursos Hídricos; Política Nacional de Segurança Hídrica; Política Nacional de Irrigação, envolvendo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Política Nacional de Habitação; Política Nacional de Saneamento; Política Nacional de Mobilidade Urbana; política de subsídio à habitação popular, ao saneamento e à mobilidade urbana; e Política Nacional de Ordenamento Territorial. Além disso, manteve suas competências quanto à gestão do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional

de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).¹²

Considerando que a pauta de atuação do MDR foi ampliada sobretudo para não somente atender 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, perdeu *momentum* de prioridade política e orçamentária. Desde 2019, os “planos” se arrastam no Congresso Nacional sem aprovação formal.

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

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 demandam uma ação mais efetiva do Executivo.

O esforço institucional para a realização dos trabalhos nos três GTs contribuiu para 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, a avaliação da política regional, a PNDR; o segundo, a avaliação dos instrumentos da política, o FCO, o FNE e o FNO; e, por fim, o terceiro, a avaliação de instrumentos de repartição federativa, o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Esse momento de discussões e alinhamento de propósitos pode ser considerado, dentro do ciclo de implementação de políticas públicas, a etapa de elaboração da pré-agenda, essencial para estabelecer parâmetros norteadores dos planos regionais. A princípio, a opção da pré-agenda foi por uma dimensão multiescalar do

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

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 regiões das faixas de fronteira nas regiões da Amazônia, Centro-Oeste e Sul do país e as chamadas Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) – as Rides de Brasília, de Juazeiro-Petrolina e Teresina-Timão.

Uma das principais preocupações observadas na elaboração dos planos regionais foi a de garantir a necessária articulação entre objetivos de cada plano regional com pressupostos e orientações da PNDR. Um desses pressupostos é o da diretriz para desenvolver esforços de articulação federativa, envolvendo 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 criação dos planos de desenvolvimento regional. Monteiro Neto e Pêgo (2019) ressaltam alguns pressupostos norteadores desses encontros, especialmente no que tange às indicações dos órgãos de controle como o TCU e da Casa Civil, para a realização de atualizações e de 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, como 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 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* (Sudam, 2018), o qual foi fruto dos esforços do GT constituído com a finalidade de discutir os rumos e as propostas do desenvolvimento. Este GT possuía duas frentes de diagnósticos para as superintendências: a primeira delas era a 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 a diversificação da biodiversidade do bioma amazônico, para que este, devidamente explorado por uma estratégia de conhecimento e inovação, seja capaz de conduzir a região para uma trajetória ambientalmente sustentada e com elevada rentabilidade econômica (Monteiro Neto e Pêgo, 2019).

Os trabalhos desenvolvidos por esse GT foram essenciais para que os planos regionais fossem elaborados pelas superintendências, adquirindo sistematização, organização e convergência com a agenda nacional, ou seja, com a PNDR. Assim, houve uma articulação das agendas nacional e regional, denominada então de pré-agenda, ou seja, a agenda 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, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/CEPAL, do 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 que foram articuladas ao PPA 2020-2023, formando, assim, um pré-ambiente das agendas governamentais.

A programação desse seminário priorizou os debates sobre o processo de regionalização dos PPAs e da Endes, desenvolvida pelo Ministério do Planejamento, além de ressaltar a importância da PNDR, junto ao MI. 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 MI.

Entretanto, apesar de todos esses esforços, os planos regionais que foram encaminhados ao Congresso Nacional conforme legislação vigente 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” (Resolução da Câmara dos Deputados, 17/1989).

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 da PNDR: identificando problemas perversos ou de difícil solução (*wicked problems*)

Discutir a PNDR é se colocar diante de 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 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, considera-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 que sejam capazes de contribuir para elucidar o quadro atual da política. O objetivo é oferecer visões alternativas de análise que não se reduzam às abordagens reativas e burocráticas em geral empregadas quando se discutem as políticas regionais no país.

Relevantes questões associadas à PNDR, desde sua institucionalização pelo Decreto nº 6.047/2007, chamada 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 para 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 os questionamentos persistem nas avaliações e na compreensão dos problemas notadamente no quesito governança da PNDR, com reflexos evidentes nos resultados por ela alcançados. Diante 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 talvez até de oferecer subsídios aos decisores para aperfeiçoar a governança da política a fim de atingir seus objetivos e tornar suas estratégias mais efetivas.

Já tem um tempo que 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 existir um enorme acervo de debates e reflexões que poderia servir de suporte a tal 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.

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

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 emerjam mecanismos de governança.

Fonte: Buta e Teixeira (2020).

Em rápida passagem pelos apontamentos consignados nos acórdãos já referidos e tomando por base a contribuição de Buta e Teixeira (2020), seria possível chegar à seguinte sumarização dos problemas relacionados à PNDR e seus instrumentos,

exposta no quadro 2, que possui a função de indicar questões que se mantêm e que, portanto, sugerem um olhar mais estrutural sobre as medidas a serem adotadas para o aperfeiçoamento da política.

QUADRO 2
Obstáculos à 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 do MDR, 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 existentes, a participação social é incipiente. Não há 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.
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 apontar 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 as estratégias e, portanto, a estabilidade da PNDR para alcançar seus objetivos.

Fonte: Buta e Teixeira (2020) e TCU.
Elaboração dos autores.

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.¹³

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

13. No seu art. 7º, o Decreto nº 9.810/2019 elenca os seguintes eixos setoriais de intervenção: i) desenvolvimento produtivo; ii) CT&I; 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.

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*, amplamente discutida nas literaturas 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 discutiu a natureza complexa dos problemas, passando pelos níveis de engajamento dos atores envolvidos, considerando-os elemento central na abordagem dessa visão multifacetada. Vale ressaltar que, apesar da proposta apresentada, os autores alertam para 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 autores envolvidos, como já fora 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 exigem 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 associado 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, uma vez que pode 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, sempre que possível, recorrer aos campos de estudos da ciência política e da administração pública para compreender que as 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 todos os grupos, não só os que atuam em torno da PNDR. Por isso, a leitura não pode ser simplificada, reduzindo-se somente aos que possuem interesses diretos na política e seus instrumentos. A discussão deve preocupar-se também em identificar como os grupos que estão por trás de outras iniciativas governamentais disputam recursos e visibilidade perante a sociedade e, portanto, como podem interferir nas ações da política regional.

No que se refere à 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 requer precisão para ser compreendido na devida profundidade. Dessa forma, avaliar a PNDR não exige 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.

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

O quadro apresentado 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 a 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 é 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 impossibilita 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 aclara 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 a necessidade de se construir um marco metodológico que possibilite avaliações mais próximas dos complexos desafios contidos na solução do problema das desigualdades regionais.

No que diz respeito à coordenação federativa, no desenho da PNDR, além da transversalidade temática, há um acionamento dos governos subnacionais, notadamente dos estados, seja na proposição dos instrumentos ou por intermédio da proposta dos pactos de metas. Nesse contexto, cabem algumas discussões relevantes, 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.

É importante ressaltar um questionamento feito por Grin e Abrucio (2018) sobre a realidade, e capacidade, dos governos subnacionais, não só os municípios, mas também os estados. A inquietação dos autores revela um quadro de assimetria 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 requerem ações prévias de fortalecimento dos entes subnacionais, que não são uma tradição na agenda de políticas do governo federal, embora autores como 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, e embora as estratégias para superação dos problemas se mostrem heterogêneas, não só em função das especificidades dos temas, mas da perenidade dessas ações de desenvolvimento. Assim, é possível supor que tais falhas tendem 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.

É imprescindível discutir a teoria dos atores com poder de veto e compreender o papel que as pastas responsáveis pela 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 inclusive no papel que alguns deles desempenham na estabilidade e na política macroeconômica dos países. Dessa forma, deve-se sempre vislumbrar 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 formas diferentes quando se trata de pensar o desenvolvimento. Wildavsky e Caiden (2004) aclaram esse quadro complexo quando categorizam unidades governamentais de acordo com seus mandatos, separando os gastadores dos guardiões. É claro que o primeiro grupo não deve abarcar instituições irresponsáveis sob o ponto de vista fiscal e orçamentário; são, na realidade, pastas detentoras de atribuições que, naturalmente, requerem investimentos mais robustos na busca de seus objetivos, a exemplo das unidades de governo encarregadas de promover o desenvolvimento.

O descaso com a burocracia de médio escalão. Até aqui o foco esteve nos elementos do ambiente externo que integram a PNDR, mas pouco foi discutido sobre fatores internos. Uma das questões mais relevantes para a perenidade de uma política são seus quadros técnicos, ou aquilo que pode ser denominado inteligência da política. Uma das marcas do antigo MI e do atual MDR é seu forte caráter político. Na conjuntura atual, isso adquire contornos mais acentuados, considerando que a fusão do antigo MI como o MinCidades resultou no MDR, uma das pastas com maior orçamento do governo federal, bem como na ampliação do seu portfólio de iniciativas, vinculadas a dez grandes políticas nacionais, as quais podem eventualmente ser utilizadas com finalidades pouco republicanas, quando se trata da alocação de recursos orçamentários.

Assim, pode-se recorrer ao debate sobre o papel da burocracia de médio escalão que, no caso da PNDR, teve grande importância desde as primeiras discussões em 2003 sob a gestão de Tania Bacelar, quando esteve à frente da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR). Essa destacada posição rendeu visibilidade a alguns desses quadros não só no MI, 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 ante as disputas que marcam os governos.

Seria pertinente, portanto, demarcar o conceito de burocracia de médio escalão como aquele que se adapta a tal contexto. Nesse sentido, o trabalho desenvolvido por Pires (2018, p. 193) estabelece quem são esses sujeitos, que espaço ocupam, sumarizando tal posição como: “(...) os BMEs [burocratas de médio escalão] 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 no suporte a outros BMEs das superintendências de desenvolvimento regional na elaboração dos planos que ainda se encontravam no Congresso Nacional aguardando início da tramitação no momento de escrita deste trabalho, embora já estivessem perto de expirar, considerando que a sua validade era de 2019 a 2022.

Pires (2018, p. 202) discute, inclusive, o papel dessas burocracias na formulação das políticas públicas e, apesar de indicar a escassez de produção acadêmica sobre tal tema, o autor se sente encorajado a fazer alguns destaques atribuindo aos BMEs a função de “(...) agentes de integração, articulação, coordenação e produção de coerência, exercida por meio da gestão de suas interações laterais e verticais com variados atores governamentais”. 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 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.

Outra reflexão importante a ser feita em torno da PNDR é sua reduzida visibilidade perante a sociedade brasileira, situação que se explica por baixa institucionalização da participação social, contribuindo 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), que classificou instituições participativas em três agrupamentos: aquelas que se constituem a partir das forças sociais e chegam ao Estado; aquelas com que o Estado compartilha, por força legal, o poder de decisão; 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.

No caso específico da PNDR, apesar de um arranjo de governança bastante complexo, não se observa, principalmente em sua versão mais nova, o instituto da participação social, apesar de se constituir em um dos fundamentos da política. Nesse caso, não há nenhum arranjo proposto. Não se pode deixar de reconhecer que o texto que instituiu 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, mesmo na esfera do governo federal, que possui a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, prevista no art. 9º do Decreto nº 9.810/2019, que é um colegiado exclusivamente de governo.

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

Dessa forma, a PNDR se encontra em um cenário de instabilidade, sumariado 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). É preciso aguardar para ver o que o futuro reserva com relação ao enfrentamento das desigualdades regionais.

4.3 Coordenação de políticas implícitas e explícitas no território

No debate governamental e acadêmico sobre o desenvolvimento regional consolidado no século XXI, as denominações de políticas implícitas e explícitas de impacto territorial ganharam bastante evidência e interesse quanto aos seus resultados e impactos esperados. De um lado, as políticas *implícitas* são todas aquelas que não são desenhadas e implementadas para atender a objetivos territoriais (regionais, estaduais, locais etc.) precisos, porém, ao serem realizadas, contribuem para a alteração de padrões territoriais não desejados. As políticas sociais de transferência de renda a pessoas, de educação, de saúde e de assistência social, por exemplo, por visarem ao atendimento a grupos populacionais pobres e miseráveis, bem como a municípios de pequeno porte, tiveram significativo impacto sobre as economias locais em regiões-alvo de políticas regionais como Norte e Nordeste. Do outro lado, estão as políticas regionais *explícitas*, geralmente desenhadas e

comandadas por ministérios de dimensão territorial como o MI e o MinCidades ou, mais recentemente, a partir de 2019, o MDR, que corresponde à fusão das duas pastas ministeriais anteriores. Essas instâncias governamentais realizam objetivos explícitos de alteração ou promoção de novos padrões territoriais. O MI busca a redução de disparidades de renda e de oportunidades socioeconômicas regionais no país, enquanto o MinCidades tem como objetivo a melhoria das condições de infraestrutura e habitabilidade na rede urbana brasileira.

Isso coloca a Política de Desenvolvimento Urbano, ainda em construção, como uma das agendas que, na devida escala, requerem coordenação governamental. Tal argumento se sustenta ao analisar 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 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 envolvem a transformação da vida das pessoas para melhor. O desafio da 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 na 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 diante de outras iniciativas de governo consideradas mais relevantes no processo de enfrentamento às desigualdades, a Política de Desenvolvimento Urbano (entre outras) também carece de estratégias que ultrapassem a demasiada ênfase em temas como gestão territorial e/ou das desigualdades na dotação de infraestrutura. O ideal é que essas estratégias também 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, além de favorecer a melhoria dos indicadores de bem-estar das populações das regiões menos desenvolvidas do

Norte e do Nordeste, e 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 se fala do debate sobre impactos territoriais positivos de políticas públicas implícitas (Brandão, 2020). O volume de recursos alocado para essas áreas é muito significativo e a forma de alocação, por meio de arranjos federativos de coordenação, tem sido crucial para que os resultados sejam transformadores.¹⁴

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, sendo que 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 políticas públicas apresentaram ampla cobertura territorial de suas atividades, levando a melhorias consideráveis 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 transferência 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 neste período de redemocratização e vigência da CF/1988.

Com desenho e comando das políticas de saúde e educação no nível do governo federal e a execução descentralizada para estados e municípios, esses arranjos de políticas garantiram recursos para a ampla base de municípios de pequeno porte 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 à área da política de saúde. Nessa esfera da política, o emprego público necessário para a expansão dos serviços cresceu nas diversas

14. 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 (EC) nº 14/1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264/1997, o qual foi transformado posteriormente no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pela EC 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 EC nº 108/2020, o fundo se tornou permanente e, com o Projeto de Lei nº 4.372/2020, foi devidamente regulamentado.

regiões do país nas classes de municípios da base da pirâmide populacional, isto é, abaixo de 20 mil habitantes. Ou seja, a expansão do emprego público foi mais pronunciada em municípios de menor tamanho de população das regiões Norte e Nordeste do país, locais geralmente mais pobres e onde os déficits nos indicadores de saúde eram historicamente maiores.

Na presente década de 2020, os orçamentos das políticas de educação e de saúde, entre outras, continuam tendo forte destinação municipalizada, o que significa que os impactos territoriais locais permanecem 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 a relevância de uma agenda de coordenação e articulação de políticas visando gerar o maior impacto positivo sobre o desenvolvimento territorial, cabe mencionar que existe 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 nas últimas duas décadas (2000-2019). Seu 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.

Em outra perspectiva, ainda em 2004, o governo federal criou, no 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 tinha como objetivo expandir o sistema nacional de educação superior pela criação de novas unidades de IES públicas e expansão de matrículas em cursos de graduação em localidades carentes, além de melhorar e expandir as 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 finalmente 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% do mesmo total em 2018 (Macedo *et al.*, 2022).

A expansão do sistema de ensino superior, juntamente com sua descentralização territorial, configura 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 a 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 do ministério em referência. Contudo, dadas as características de proximidade do território, de geração de ideias, de recursos humanos e de trocas de conhecimento, essas instituições podem ser estimuladas a fertilizar interfaces imediatas com interesses da política regional, visando ao fortalecimento de arranjos produtivos locais ou de reconversão produtiva em subáreas cujo potencial produtivo se encontra em decadência, e até mesmo para ser um elemento crucial para o fortalecimento de uma agenda ambiental em territórios escolhidos.

A estratégia governamental para a renovação do sistema produtivo nacional, que contou durante parte dos anos 2000 e 2010 com a participação de importantes instituições como a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) do MCTI e o BNDES como braço de financiamento produtivo, 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 arranjos produtivos territoriais em cada uma das Grandes Regiões do país (ver capítulo 2 deste livro, de Adriana Melo Alves e Vitarque Lucas Paes Coêlho), poderá contar com o suporte 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 destes “arranjos”.

A PNDR, entre outras políticas públicas, terá, nos próximos anos, 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) para passar a atuar de maneira inovadora no estímulo a projetos que associem o conhecimento gerado nas IES com a necessidade de inovação tecnológica de produto e processo no setor empresarial local. Em outros termos, a PNDR poderá se dedicar, para além da alocação de recursos em empreendimentos privados com pacotes tecnológicos predefinidos, a investir no desenvolvimento e no 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, de indústrias, tecnologias e empresas a territórios escolhidos, está deixando de ser um tabu na literatura econômica. O ambiente recessivo prolongado das últimas duas décadas (2000-2020), 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 (Tommaso *et al.*, 2020; Aiginger e Rodrik, 2020; Bailey, Glasmeier e Tomlinson, 2019; Mazzucato *et al.*, 2015).

No Brasil, na última década (2010-2019), um número significativo de relatórios técnicos e estudos acadêmicos sobre avaliação da aplicação dos recursos da PNDR foi elaborado, 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 ainda discutiram se os objetivos de criação de empregos e de PIB nos municípios e regiões foram atingidos (Brasil, 2018; Resende, Silva e Silva Filho, 2015).

Entretanto, pouca reflexão foi realizada sobre os usos e destinações dos principais instrumentos de financiamento da política regional explícita – o FNO, FNE e FCO estabelecidos 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.

Vale lembrar que os FCFs são financiados pela destinação anual de 3% da arrecadação nacional do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o mesmo percentual para arrecadação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) e do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (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 FCFs 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-se uma fonte significativa e segura para o financiamento de operações empresariais privadas nas regiões onde atuam.

Dados coletados para o período recente de 2000 a 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 o 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 e agora já superaram esse patamar: na região Norte, os percentuais passaram, respectivamente, em 2000 e 2019, de 0,9% para 1,8% do PIB; nos mesmos anos, os percentuais observados no Nordeste foram de 0,1% e 2,6% do PIB regional; e, por fim, o percentual foi de 1,1% do PIB no Centro-Oeste nos dois anos referidos.¹⁵

Alguns problemas associados à 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 do 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 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.

15. 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 que permitem imaginar que para cada R\$ 1,00 financiado o tomador possa aportar na hipótese A o montante adicional de R\$ 0,25, na hipótese B a adição seria de R\$ 0,50, ou, ainda, 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), então, os FCFs teriam sido capazes de alavancar em 2019 até, aproximadamente, 3,6% do PIB na região Norte; para a região Nordeste, a proporção seria de 5,2% do seu PIB; e na região Centro-Oeste, 2,2% do seu PIB.

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, assumindo 63,8% no total. Na região Norte, o FNO destinou o equivalente a 53,5% do total para a agropecuária. Somente na região Nordeste a agropecuária demandou menos de 50% do total disponível; nessa região, o percentual chegou 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: 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, com estes percentuais: 19,3% no Norte, 18,5% no Nordeste e 12,1% na região Centro-Oeste. Uma novidade no quadro de aplicações é o financiamento da infraestrutura, que, no Nordeste, atingiu o elevado e destacado percentual de 19,0% do total. Na região Norte, a infraestrutura representou apenas 0,6% do total e, no Centro-Oeste, 4,1%.

Ainda que atividades de infraestrutura estejam ampliando sua participação na demanda por recursos no período recente, não está claro que os FCFs estejam sendo utilizados para lograr 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 para aumento da especialização regional.

Por fim, observa-se 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 e 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, surge 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

Este trabalho teve como objetivo 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 considerados 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), que tem reconfigurado negativamente expectativas de agentes econômicos externos e internos quanto a suas intenções de investimento em países em desenvolvimento, inclusive no Brasil. Esse cenário mundial adverso deverá permanecer por muitos anos, tornando-se, portanto, um elemento a ser observado e perante o qual as estratégias nacionais de governos e do setor privado deverão 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 relevante nas arenas de coordenação de esforços do desenvolvimento no mundo contemporâneo.

As políticas públicas com impactos territoriais se tornam imprescindíveis nessa estratégia nacional de saída para as crises globais. Elas contribuem para conter movimentos abruptos em direção ao aumento de desigualdades e rupturas políticas, ao mesmo tempo em que disponibilizam e colocam em ação recursos materiais, naturais e de população presentes no interior do território, os quais muitas vezes se encontram inativos ou em situação de desemprego crônico.

No âmbito nacional, a preocupação está na reconfiguração territorial das atividades produtivas em curso. A transformação produtiva de caráter regressivo, na qual atividades industriais robustas e com alto potencial multiplicador inter-setorial 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 deve ser, tanto quanto possível, uma parte relevante da concertação de políticas públicas, acionada para o esforço de modificação estrutural da economia nacional. Para tal, suas fragilidades internas apontadas neste trabalho terão que ser revistas e superadas. Alerta-se, entre tantos aspectos, sobre a recorrência de problemas da baixa legitimidade da política e sobre graves deficiências de gestão e coordenação de objetivos e instrumentos.

A despeito das limitações e insuficiências apresentadas, 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 territoriais implícitas e explícitas deve ser mais

intensamente trabalhada. Os impactos positivos de uma ampla gama de políticas sociais, por exemplo, que favorecem a expansão econômica em municípios na base da estrutura urbana brasileira, têm sido memoráveis e um caminho a ser reiterado.

Diante das limitações observadas, a PNDR deveria considerar a superação de gargalos e trajetórias indesejáveis nos próximos anos. Para isso, deve partir da orientação para realizar uma mudança estrutural em direção a objetivos de consolidação de uma base territorial dotada de elevado potencial para inovação tecnológica, para aumento da produtividade média dos setores produtivos e para a transição para uma matriz ambientalmente sustentada. Diretrizes podem ser tomadas como ponto de partida, conforme a seguir descrito.

- Orientar-se por uma estratégia de mudança estrutural nas regiões em que se combinam simultaneamente: a busca de maior valor agregado e/ou o aumento da complexidade econômica e a ampliação da diversidade de atividades produtivas para escapar do excesso de reespecialização em atividades intensivas com recursos naturais (*commodities* agrominerais) danosas ao meio ambiente.
- 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, além das já beneficiadas, outras atividades com potencial incorporado de conhecimento e inovação, assim como investir naquelas ligadas ao paradigma da transição energética e sustentabilidade ambiental.
- 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 das AIRs e AIPs brasileiras.
- 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.
- 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 já apresentavam em 2018 cerca de 38% da totalidade nacional de IES bem como do número de matrículas realizadas – apesar dos retrocessos verificados no último período de 2019 a 2022 –, o que deverá facilitar a execução de estratégias de desenvolvimento científico e tecnológico voltadas à inovação nos sistemas produtivos regionais.

- O tema da governança no âmbito da PNDR necessita adquirir maior centralidade em qualquer retomada da política. O debate conceitual e metodológico deve, de um lado, se abrir para novas perspectivas vindas dos estudos da administração pública, visando à superação de entraves de coordenação e implementação ainda existentes; de outro lado, a capacidade de proposição de alternativas deve ser incentivada.
- Deve-se fortalecer as superintendências regionais como pontes para desenhar estratégias e coordená-las, 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.
- 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.
- Há a 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.
- 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 em sua legitimidade e sua 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 Erdoğan 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 Lati-nobarômetro, são indicativos importantes que demonstram: i) um afastamento significativo dos brasileiros do mundo da política; ii) uma descrença na representati-vidade; e iii) uma insatisfação crescente com a democracia. Tais questões levantam dúvidas sobre a condução de políticas em geral e em particular das territoriais, 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 (transferência 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 ou o desmonte premeditado suas expressões mais visíveis.

REFERÊNCIAS

- AINGINGER, 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.
- 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.). **Trajatória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: 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. **The impact of the crisis on earnings and income distribution in the EU**. Brussels: Etui, 2012. (Working Paper, n. 1).

BRAKMAN, S.; GARRETSEN, H.; MARREWIJK, 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. 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. **Relatório de avaliação dos fundos constitucionais de financiamento**. Brasília: Sefel, dez. 2018.

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: 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.

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

FALK, G. *et al.* **Unemployment rates during the covid-19 pandemic**. [s.l.]: Congressional Research Service, 2021. (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: Friedrich Ebert Stiftung Brasil, 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, 2018.

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

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for policymakers. *In*: MASSON-DELMONTE, V. *et al.* **Climate change 2021: the physical science basis – contribution of working group I to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 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: Zahar, 2018.

MACEDO, F. *et al.* **Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI**. Brasília: Ipea, 2022.

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).

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. *et al.* 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**, n. 21, jul./dez. 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: [s.n.], 2022.

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

_____. **A indústria na reconfiguração 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**, v. 1, n. 1, 2022.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la.** 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. 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**, 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.

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

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C.; SILVA FILHO, L. A. **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).

ROCHA NETO, J. M. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão.** Jundiaí: Paco Editorial, 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. 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. O.; SEVERIAN, D. (Org.). **Brasil, Brasis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI.** Brasília: Ipea, 2021.

SILVA, R. 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, n. 2826).

SIQUEIRA, H.; BRANDÃO, C. Creative strategies for spatial policy making in Brazilian “new left regionalism”: fighting inequalities and covid-19 in the north-east region. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 15, n. 1, p. 141-159, 2022.

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Agendas para o desenvolvimento das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**: subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023. Brasília: Sudam/MDR, dez. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3ySdKDI>>.

TOMMASO, M. *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.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

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.

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