



Redes. Revista do Desenvolvimento Regional

ISSN: 1414-7106

ISSN: 1982-6745

revistaredes@unisc.br

Universidade de Santa Cruz do Sul

Brasil

Mendes Rocha Neto, João

A política regional brasileira frente a teoria da extinção de políticas públicas

Redes. Revista do Desenvolvimento Regional, vol. 25, 2020, pp. 1715-1737

Universidade de Santa Cruz do Sul

Santa Cruz do Sul, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i4.13270>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552068329012>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



A política regional brasileira frente a teoria da extinção de políticas públicas

João Mendes Rocha Neto

Universidade de Brasília – Brasília – DF – Brasil

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2306-992X>

Resumo

O debate teórico sobre políticas públicas tem ficado centrado nas fases de formulação e da avaliação. Apesar da amplitude de abordagens as reflexões sobre os processos de extinção de políticas públicas são reduzidas na literatura nacional. A discussão sobre as políticas de desenvolvimento regional tem sido sempre relacionada a confrontos entre diferentes atores que gravitam em torno dessas políticas e de seus interesses. Assim, os processos decisórios na área pública apresentam-se complexos e por vezes obscuros, sobretudo quando extinguem políticas públicas, a exemplo do que ocorreu com a questão regional no final dos anos 90. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) constitui-se no objeto de análise do presente artigo, a partir de uma reflexão sobre a sua trajetória e possibilidade de uma repetição dos fatos que resultaram na retirada da agenda no final do século XX.

Palavras-chave: Políticas públicas. Extinção de políticas públicas. Desenvolvimento regional.

The Brazilian regional policy against the theory of the extinction of public policies

Abstract

The theoretical debate on public policies has been focused on the formulation phases and the evaluation. Despite the breadth of approaches the reflections on the processes of extinction of public policies are reduced in the national literature. The discussion on regional development policies has always been related to confrontations between different actors that gravitate around these policies and their interests. Thus, the decision-making processes in the public domain have been complex and sometimes obscure, especially when they extinguish public policies, as occurred with the regional question in the late 1990 years. The National Development Policy (PNDR) Is the object of analysis of this article, based on a reflection on its trajectory and possibility of a repetition of the facts that resulted in the withdrawal of the agenda at the end of the twentieth century.

Key-words: Public policies. Extinction of public policies. Regional development.

La política regional brasileña frente a la teoría de la extinción de políticas públicas

Resumen

El debate teórico sobre políticas públicas se ha centrado en las fases de formulación e la evaluación. A pesar de la amplitud de los enfoques, las reflexiones sobre los procesos de extinción de las políticas públicas se reducen en la literatura nacional. El debate sobre las políticas de desarrollo regional siempre ha estado relacionado con enfrentamientos entre diferentes actores que gravitan alrededor de estas políticas y sus intereses. Así, los

procesos de toma de decisiones en el dominio publico han sido complejos ya veces oscuros, sobre todo cuando se extinguen las politicas publicas, como ocurrió con la cuestión regional a fines de los años 1990. La Política Nacional de Desarrollo (PNDR) es el objeto de análisis de este artículo, a partir de una reflexión sobre su trayectoria y posibilidad de repetición de los hechos que dieron lugar a la retirada de la agenda a finales del siglo XX.

Palabras-clave: Politicas publicas. Extinción de politicas publicas. Desarrollo regional.

Considerações Iniciais

O estudo de políticas públicas tem ficado aprisionado em um feixe de teorias, bem como na perspectiva etapista daquilo que se denomina “ciclo de políticas públicas”, o qual considera, por vezes, o momento de avaliação como a fase capaz de retroalimentar uma iniciativa de governo.

No entanto, existe a possibilidade de um desfecho derivado da fase de avaliação e que pouco tem sido discutido: a extinção da política pública, que pode revelar intenções nem sempre manifestas, mas quando estudadas de forma aprofundada trazem inquietações sobre as decisões dos mandatários, bem como descortinam os conflitos e disputas nas arenas políticas.

A insuficiência de aprofundamento quanto à extinção de políticas públicas resulta em uma lacuna nas análises relativas a diversas iniciativas de governo que foram interrompidas, mas que não tiveram suas razões exploradas. Da mesma forma, esse pouco acumulo também impede a compreensão de algumas mudanças de orientação com reflexos na agenda e, consequentemente, em suas ações. Isso ocorre em diversos temas e em governos de matizes diferenciados, o que se constitui em um rico campo de debates e análises, contudo ainda incipiente no Brasil. Um desses temas é a desigualdade regional e seus reflexos para o desenvolvimento do país e das grandes regiões, onde aspectos estruturais reforçam um quadro assimétrico em relação ao restante do Brasil onde predomina a pobreza.

O panorama histórico brasileiro apresentou um quadro estrutural de desequilíbrio inter-regional pelas constantes redefinições da divisão territorial do trabalho e em virtude da forte dependência do país em relação às atividades agrícolas e às economias do capitalismo central. A consequência disso foi o acirramento das desigualdades em dimensões diversas, aumentando a necessidade de políticas capazes de minorar os efeitos negativos e reafirmar a coesão social e territorial do país e de suas regiões. Nesse contexto, emergem as políticas de desenvolvimento regional, notadamente nos anos 60 e 70 do século passado, com seu arranjo institucional que cumpriram parcialmente a função para as quais foram formuladas, e na virada do século XXI foram extintas, concluindo-se aquilo que, aqui, será denominado de primeiro ciclo do tema na agenda.

A retomada da questão regional se dá no ano de 2003, com a concepção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída em 2007, por intermédio do Decreto nº 6.047, bem como a recriação das Superintendências de Desenvolvimento - SUDAM, SUDENE e SUDECO, o que se constituiria no que será denominado de segundo ciclo do tema na agenda.

No entanto, as alternâncias de prioridades na agenda de políticas públicas vêm revelando uma trajetória que evidencia fatos similares entre o segundo e o primeiro ciclo, quando o processo de enfraquecimento na agenda e uma ambiência

hostildesmontaram o sistema de planejamento e desenvolvimento regional no Brasil.

A partir da análise teórica sobre a formação da agenda e a fase da extinção do ciclo de políticas públicas foi possível associar os fatores que contribuiram para tal desfecho e nesse sentido foi relevante à revisão bibliográfica realizada; adicionalmente, foram consultados documentos oficiais e matérias de jornais que possibilitaram a utilização de recursos visuais, com finalidade de retratar algumas situações analisadas; por fim, bases de dados possibilitaram a confirmação das questões de partida.

O artigo apresenta primeiramente uma breve discussão teórica que possibilita o descortinar da extinção de políticas públicas, como uma fase do ciclo; na sequencia é feita uma contextualização, situando a questão regional e relacionando-a com o debate teórico que orienta a agenda de governo e a extinção de políticas públicas, possibilitando associar fatores que levaram a finalização de um primeiro ciclo de políticas voltadas ao tema; em seguida, o artigo traz um breve debate sobre a retomada do tema no início do século XXI pelos governos do momento, destacando a insitucionalização e tecendo algumas críticas e sinalizando para a recorrência de fatores que resultaram na retirada do tema e consequente extinção das políticas regionais no final do século XX; finalmente, o artigo sinaliza para a necessida de resgatar o processo de extinção de políticas como revelador das disputas existentes na sociedade brasileira.

Política Regional no Brasil: seu espaço na Agenda de Governo e o Ciclo de Extinção em Políticas Públicas

Para iniciar o debate é relevante compreender o diálogo entre a formação da agenda de governo e consequentemente das políticas públicas que a integram. Nesse sentido, cabe uma breve digressão que poderá aclarar o caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

O conceito de política pública é compreendido em uma perspectiva polissêmica, que poderia ser amplamente discutido, mas também pode ser balizado pelo entendimento de alguns autores, tais como Lynn (1980), que as comprehende como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos. Para Souza (2006), a políticas públicas seriam o resultado do governo atuando para solucionar problemas. Essa linha de raciocínio é seguida por Peters (1986), que entende as políticas públicas como uma somatória das ações governamentais por intervenção direta ou delegando atividades que influenciarão a vida dos cidadãos. Já Rua (1997), entende as políticas públicas como um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, cujo aspecto central “[...] é o fato de que as decisões e ações são revestidas da autoridade soberana do poder público [...]” (p.2). Isso significa dizer que as ações – sejam elas normativas ou operacionais – emanadas do Estado, são respostas às demandas/reivindicações dos diferentes grupos sociais e corporações.

Adicionalmente, é relevante entender que a formulação das políticas públicas está vinculada ao arbítrio do Estado como forma de administrar os conflitos inerentes às relações sociais. Para Lobato (1997), no arbítrio de tais conflitos, o Estado estabelece certa coesão social, ao articular o pensamento, ou planejamento e ação, assim configurando o encontro entre valores sociais e institucionais. Nesse contexto, as políticas públicas se traduzirão em mecanismos de

conexão entre os processos econômicos e políticos, com reflexos no espaço e na sociedade.

A perspectiva “etapista” das políticas públicas, na maior parte das contribuições, tende a segmentá-la em cinco fases, que guardam vínculos entre si: a) a primeira, diz respeito à formação de assuntos públicos, expressa o momento de surgimento e configuração das diversas opiniões, vindo a contribuir na elaboração das agendas políticas enquanto questões que supõem ações governamentais; b) a segunda, denominada de formulação, compreende os processos de elaboração das políticas no Executivo, Legislativo e em outras instituições públicas; c) a terceira, reside no processo decisório, etapa na qual atuam os grupos de pressão sobre os decisores; d) a quarta, considera a implementação das políticas públicas, uma etapa na qual se executa o que foi decidido anteriormente; e e) quinta, a avaliação, quando são analisados os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, bem como quais os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

Cabe aqui resgatar uma fase bastante negligenciada nos estudos, que pode ocorrer na avaliação ou a qualquer momento, a extinção. Nesse sentido, vale resgatar Secchi e Souza (2015) citando Bardach, Kaufman e De Leon como os precursores dos estudos sobre extinção de políticas e programas governamentais:

[...] a extinção da política pública pode ocorrer de forma previsível e gradual, em que uma sucessão de decisões incrementais ao longo do tempo vão esvaziando sua capacidade regulatória ou esvaziando os recursos financeiros que a sustentam (...) a extinção pode ser repentina, na qual uma decisão autoritária ou politicamente hábil acaba com a política pública de forma inesperada. (BARDACH, KAUFMAN; DE LEON apud SECCHI e SOUZA, 2015, p. 76).

Essa contribuição permite entender que assim como as fases anteriores, a extinção de uma política pública ocorre carregada de intencionalidades. Assim, abre-se um amplo leque de possibilidades que permitem analisar a alternância de governos e seus projetos, bem como da atuação de grupos de interesse ou mesmo da necessidade, dentro de determinados contextos históricos, de manutenção de algumas iniciativas e organizações do poder público. Sobre tal aspecto:

En la dinámica de formación de la agenda podemos considerar tres características generales que permiten que un determinado tema o cuestión reciba la atención necesaria de los poderes públicos para integrarse en el programa de actuación. En primer lugar, valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión. En segundo lugar, valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad, Y en tercer lugar, la viabilidad de la solución anticipada o previsible. (SUBIRATS, 2006, p. 208)

De forma complementar a estruturação da agenda de governo é fator determinante para inovações com a formulação de novos programas governamentais, mas também condiciona a inclusão ou não daquelas iniciativas que não interessam mais ao projeto político do momento.

Embora esse seja um tema ainda pouco explorado como os seus precursores comentaram, trata-se de uma abordagem que pode ser reveladora. Secchi e Souza citando De Leon pontua que isso se deve: “[...] à conotação negativa

dada ao objeto de estudo e à inviabilidade de um fenômeno que muitas vezes é percebido como ajustes incrementais de políticas passadas.” (2015, p. 77).

As características que revelam a extinção de uma política pública nem sempre são de fácil entendimento, segundo o debate realizado por Secchi e Souza (2015) com base em De Leon e Bardach. Logo, é necessário entender que mais do que uma decisão, a implementação de uma política pública exige uma multiplicidade de ações estrategicamente selecionadas. Assim: “[...] as organizações públicas, funções governamentais, políticas públicas (policies) e programas representam separadamente os aspectos diferentes do processo político. A extinção de um não significa, necessariamente, o fim do outro” (SECCHI; SOUZA, 2015, p. 79).

De um lado, as razões que levam a extinção de uma política pública podem advir do desparecimento do problema, da solução da questão ou do ambiente político. Sendo este último, desdobrado em outros aspectos que consideram: a) pressão da mídia e da opinião pública; b) mudança na administração e no governo; c) ideologia política; d) imperativos financeiros; e e) eficiência organizacional. (SECCHI; SOUZA, 2015). Por outro lado, o autor identifica aspectos que se constituiriam em obstáculos à extinção de uma política pública e elenca: a) relutância intelectual; b) permanência institucional; c) coalizões contrárias à extinção; e d) complexidade e custos iniciais elevados.

De forma geral, o debate em torno da política regional aponta para todos os fatores elencados anteriormente, no que pode ser denominado final do primeiro ciclo do tema, que se deu nos anos 1990, seguido pelo ensaio de uma retomada sem consistência, o que coincide com o atual momento e, parece repetir a trajetória das décadas anteriores.

Ascenção do desenvolvimento regional como política e função de governo

Sem a pretensão de uma longa digressão histórica, é necessário resgatar que o temário regional adquire maior visibilidade, dentro da agenda governamental e no âmbito dos debates da sociedade, no final de década de 1950. As iniciativas do Estado ofereciam a solução do problema da desigualdade por intermédio da forte intervenção do governo central e de seus instrumentos de fomento. Naquele momento, em particular, a temática ficou realçada por adquirir visibilidade transformando o problema regional em nacional, o que confluíu para um consenso no âmbito das esferas governamentais, as quais possibilitaram a estruturação de instituições e políticas especializadas no assunto.

O desenvolvimento regional no Brasil relaciona-se em sua origem ao combate à pobreza no Nordeste, alicerçado no pensamento de Celso Furtado e nos resultados dos estudos elaborados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O tema se impunha como necessidade à agenda de governo, inclusive com a criação de organismos governamentais capazes de fazer frente ao problema. Havia uma ambiência e permeabilidade da classe dirigente que, mais do que constatar que era preciso promover o desenvolvimento regional, via o perigo da intensificação da pobreza como um estopim para desestabilização política e social da região e até mesmo do país.

No entanto, desde o fim dos anos 1950 até o final da década passada, passaram-se sessenta anos, e as políticas de desenvolvimento regional alternaram

os momentos de visibilidade e robustez com outros de anacronismo e submersão nos debates da sociedade brasileira e da agenda do governo.

A sequência de figuras demonstra, de forma breve, essa trajetória de ascensão e decadência da questão regional na agenda governamental, ressaltando-se as figuras 1, 2 e 3, que evidenciam o momento de concepção das políticas regionais, bem como a força institucional do arranjo responsável pelo planejamento e desenvolvimento das macrorregiões do país.

Figura 1 - Celso Furtado discursa para o Presidente João Goulart na criação da SUDENE



Fonte: Pinterest, acessado em 21 de julho de 2018.

Figura 2 - Capa do Diário de Pernambuco enfatiza o papel planejador da SUDENE



Fonte: PROCONDEL, acessado em 21 de julho de 2018.

Figura 3 - Propaganda da SUDAM na Revista o Cruzeiro



Fonte: PROCONDEL, acessado em 21 de julho de 2018.

Já as figuras 4 e 5 revelam os escândalos que marcaram ou auge da crise do sistema de planejamento regional, constituindo-se na justificativa central que levou ao fechamento daquilo que aqui se denomina “primeiro ciclo” das políticas regionais do Brasil.

Note-se que a pressão da mídia e, consequentemente, da opinião pública, destacados no debate conceitual, foram fundamentais para tal fato. A baixa mobilização da população brasileira e particularmente nas regiões pela manutenção das instituições, evidencia-se na obra de Colombo (2015), quando aponta que somente parlamentares, servidores e acadêmicos como grupos que se organizaram e promoveram manifestações contrárias à extinção da Sudene.

Figura 4 - Matéria da Folha de São Paulo os escândalos das Superintendências

ALIADOS EM CRISE Senador tenta mostrar a aliados que irregularidades são antigas Em jantar, Jader diz como fraudes ocorrem na Sudam

ARI CIPOLLA
DA AGÊNCIA FOLHA/EMBRAZ

Sob os olhos atentos de mais de 300 fazendeiros paranaenses, o presidente do Senado, Jader Barbalho (PMDB-PA), comentou na sexta-feira à noite, em Belém, que os escândalos que envolvem os crimes de fraude na Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia).

Com o discurso, Jader procurou se desvincular das fraudes, lembrando que o envolvimento na acharquila federal é histórica e que os métodos utilizados para fraudar os projetos são alvo de condenação.

“Para se conseguir o dinheiro, o projeto tem que conter de gente, onde se incluem assessores como fraude dentro dos projetos”, afirmou Jader, que vem sendo berbeireado há meses por ter indicado nome a Sudam dirigentes acusados de facilitar derrubadas de recursos do órgão para projetos fraudulentos.

“Logicamente, eu o projeto é maskulado na hora de se elaborado ou o empresário, para implantá-lo, tem que encontrar o projeto com nota fiscal fraudulenta”, prosseguiu.

“O escândalo da Sudam é um escondido da legislação,

que permite que se vendam os incentivos fiscais a 40% (de comissão) em empreendimentos de São Paulo”, disse Jader, que é presidente do ministério da Integração Nacional, Fernando Bezerra, sobre essas brechas legais.

No final da semana passada, o presidente do Senado, Henrique Cardoso decidiu pelo afastamento da tutela a diretoria da Sudam e pela nomeação de um interventor, que fará o processo de intervenção da autarquia, previsto para o final deste mês.

Investigação
A decisão foi baseada em relatório do grupo especial criado para investigar irregularidades na autarquia, que apurou que entre 2002 e 2012, R\$ 10,6 milhões em 29 dos 95 projetos analisados —o que corresponde a 30% do total avaliado.

Foi menos 60 funcionários da Sudam citados como possíveis responsáveis.

Dois ex-superintendentes —José Arthur Guedes Tostinho e Maurício Vasconcelos— apareceram citados como responsáveis pela aprovação de projetos e liberação de verbas que não tinham documentação ou ilegíveis. Os dois foram indiciados para o cargo por Jader.

A verdade entre corredores, o presidente do Senado fol-

transfigurado em super-herói por vários veículos da mídia e o jornal proibido de divulgar a lista de agências culturais do Pará, que entrou pela madrugada.

Durante o encontro, Jader aprovou que se oferecer um ainda maior apoio ao ministro da Cultura, Henrique Cardoso, em 2012. “O povo do Pará me deu todos os cargos que imaginava ter. Presidente da República é circunstancial. Eu era sócio [colocou na minha agenda] esse [posto] de presidente do Congresso”, comentou.

Imagens
Ovalhoniado como “a sacri do Pará que engolia a vaca leoa da Bahia”, numa óbvia referência à rivalidade entre os estados, o senador Carlos Magalhães (PFL-BA), Jader recebeu do presidente da Federação, Carlos Xavier, escultura

de um artesão parnense que exhibia uma sacri engolindo uma vaca que vira estrela raiada, “disse Xavier em tom de ironia”.

Depois, Jader foi presenteado com uma caixa representando uma bomba-relógio endereçada a EBC. “ACM era uma bomba-relógio que explodiu”, comentou Jader.

Ao agradecer os presentes, Jader referiu-se a imagens que vem tentando difundir no Estados a do político corajoso, que desafia os

podres.

“O adversário e o inimigo que eu sempre botava nesse lado quem ele quis botar para cavar. Mas ele não conseguiu colocar para cavar esse caboco do Pará”, disse, referindo-se a ACM.

“Agora é que se diz sério, que se diz honesto, que diz que não tem rabo preso não aguentou o primeiro round com esse carangade (ACM). A mim podem dizer tudo, mas estou aqui de pé, integrante e presidente do Congresso”, comentou.

Os ataques continuam. Mas os agressores há 11 meses fizeram tudo e não acravaram carneira”, disse. “O berbeireado continua e, quando terminar, vai ser o maior prejuízo”, afirmou Jader.

Após exibir uma longa lista de reivindicações —que iam de abertura de novas estradas e ferrovias a restrições para a demanda de recursos hídricos—, o senador Jader prometeu usar seu prestígio para procurar entendê-las.

Sobre a extinção do Banco da Amazônia (Basa), que vem sendo cogitada em estudos encaminhados ao governo, o senador assentou que a proposta não tem o nível de FHC.

Celso VIANA/ESTADÃO
Foto: WILSON GRAMACHO, est
vista especial a Belém

Fonte: Acervo da Folha de São Paulo, acessado em 21 de julho de 2018.

Figura 5 - Matéria da Folha de São Paulo com a extinção das Superintendências



Fonte: Acervo da Folha de São Paulo, acessado em 21 de julho de 2018.

Outro fator importante para o entendimento histórico das políticas regionais, refere-se ao reforço da centralização político-administrativa e de recursos, que ocorreram no quadro mais geral das reformas concebidas nos primeiros governos militares, no período pós-64. Frente à constituição de um sistema de planejamento nacional, os órgãos regionais passam a perder funções e papéis que tiveram por algum tempo. O comando na alocação de recursos passa a ser centralizado, através de planos e programas, nos quais a participação das instituições era mínima.

As superintendências, que anteriormente se constituíam em pontos de referência na definição de planos, programas e políticas públicas, deixam de desempenhar esse papel de articuladoras para se pulverizar, redefinindo-se a partir de novas arenas e organizações com maior prestígio.

Nos anos 1970, as experiências das superintendências de desenvolvimento regional vão pouco a pouco definhando. Restando, em algumas delas, apenas os estímulos fiscais e financeiros e poucos recursos para a manutenção da máquina administrativa. Alguns fatores estão por trás do declínio da experiência do desenvolvimento regional, Guimarães Neto (1997) lista alguns: a) o autoritarismo e o rompimento da sustentação política; b) a concentração administrativa de recursos e a prioridade ao planejamento nacional; c) a crise fiscal e financeira do Estado; d) as transformações econômicas ocorridas e seus desdobramentos espaciais; e e) o desgaste da proposta regional.

O planejamento e a questão regional sofrem impactos tanto das mudanças que o crescimento e a reestruturação econômica provocaram nos anos 1960 e 1970, como da crise econômica e fiscal do país nos anos 1980. O segundo aspecto

relacionado à extinção de uma política pública se evidencia com as alternâncias de administração e governos.

Houve, ainda, os impactos associados ao longo período de regime autoritário e de concentração do processo decisório, que restringiram o espaço das instâncias regionais que, a partir de determinadas estruturas técnicas, passaram a definir formas de abordagem dos problemas nacionais e novos critérios de alocação de recursos.

O exemplo desse processo está no Nordeste, quando do surgimento da SUDENE, que centrou a política no desenvolvimento da indústria regional, propondo uma transformação de sua realidade, pelo aumento da competitividade. Fato esse que não se manifestou em diversos setores produtivos, desde os tradicionais, incapazes de se modernizar, até aqueles originários do centro-sul do país, que na região instalaram unidades com maquinário ultrapassado.

Assim, a “integração” ao mercado nacional e a moderna economia trouxe efeitos inesperados – ou mesmo esperados, mas não informados para a economia e a sociedade nordestina, uma vez que os investimentos realizados na região geraram empregos com níveis salariais abaixo da média nacional e serviram para grandes grupos, do Centro-Sul do país, aumentarem sua lucratividade, deslocando plantas industriais, sobretudo de produtos de menor valor agregado, para o Nordeste, onde encontraram incentivos e mão de obra barata.

Outro bom exemplo disso foram os financiamentos do Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento do Nordeste (FINOR), que concentraram 85% dos recursos nas três grandes regiões metropolitanas nordestinas – Recife, Salvador e Fortaleza. Assim, o instrumento que nascera para possibilitar o desenvolvimento regional de forma equilibrada, levando equidade territorial para o Nordeste, já marcado por profundas desigualdades, inclusive internas, apenas reconcentrou investimentos e oportunidades nos principais polos regionais. Isto se deveu ao fato de que as plantas industriais necessitavam de infraestrutura próxima e a maior capacidade técnica se concentrava nas cidades mais importantes, as quais conseguiam, frequentemente, encaminhar projetos que atendiam às exigências das instituições de desenvolvimento regional e dos bancos oficiais responsáveis pelo financiamento.

Isso reforçou as desigualdades regionais no âmbito de um país que avançava desarticuladamente em sua integração territorial e econômica. É inegável que a acessibilidade inter-regional aumentou os fluxos de pessoas, de mercadorias e de capitais para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nesse aspecto, o Estado brasileiro desempenhou papel fundamental e estratégico, através de suas muitas políticas de desenvolvimento e colonização, a exemplo do POLONORDESTE, do Projeto Sertanejo, e de projetos de irrigação e colonização, entre outros tantos.

Em momentos mais recentes, deve-se mencionar que o fenômeno da globalização e a ausência de políticas que façam um contraponto às forças tradicionais de concentração levam o Estado brasileiro cada vez mais a formular políticas reativas e menos proativas, inclusive nas ações de desenvolvimento regional. Araújo destaca um aspecto importante para o entendimento de tal quadro:

[...] as duas escalas privilegiadas na era da globalização pelos que a comandam – o espaço global e o espaço local – tendem a questionar a

escala nacional. Questionada por cima pelos que têm capacidade e querem operar livremente à escala mundial; e por baixo, porque na realidade concreta as regiões têm vida e querem mais autonomia, ou querem se firmar diante das tendências homogeneizantes que vêm embutidas na globalização (ARAÚJO, 2007, p. 223).

Se no atual momento o nacional sucumbe perante as duas escalas preferenciais da globalização, o regional sequer é tratado. Esse é o cenário que ajuda a explicar as razões políticas e institucionais que levaram a redução do papel dos organismos de planejamento regional, os quais foram se distanciando das propostas justificadoras da sua criação. De formuladores de grandes projetos de transformação, muitos desses órgãos se reduziram a estruturas administrativas gestoras de incentivos e de alguns poucos recursos.

Nos anos 90 o ideário da competitividade territorial se contrapunha a concepção original das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, preconizando uma atuação do Estado como um ente de regulação e não mais de intervenção. Isso também teve repercussão na questão orçamentária e organizacional, ou seja, estavam dadas as condições para a extinção da política regional no país, que fica evidente nas palavras de Fitipaldi:

Ao que parece o novo arranjo federativo desencadeou mecanismos fragmentadores da política de desenvolvimento regional com impactos significativos na performance organizacional da autarquia responsável pela sua execução. (FITIPALDI, 2009, p. 389)

Logo, se desenhou um cenário desfavorável às instituições que tratavam do desenvolvimento regional no país e, consequentemente, às políticas conduzidas por essas agências governamentais. Nesse sentido, é notável a repercussão disso no que Humberto Martins destaca sobre o principal instrumento de planejamento do país, o Plano Plurianual (PPA), em tempos recentes, que adota claramente a lógica setorial, dentro da orientação gerencial que marcou a década de 1990. Diz o autor:

O PPA 2000-2003 propunha uma radicalização da gestão de programas mediante a conversão de toda administração pública em uma gestão por programas, na qual o programa seria a unidade de gestão e o gerente do programa seria um empreendedor. Essa concepção se sobreponha às organizações e à sua lógica departamental e processual de forma fatal, fazendo os programas e seus gerentes, as organizações e seus dirigentes, os objetivos e as competências combinarem apenas de forma ocasional (MARTINS, 2006, p. 108).

Para as políticas de desenvolvimento regional esse modelo foi como o prenúncio de seu fim, pois esvaziava as instituições de planejamento responsáveis pela coordenação das políticas públicas. O paradigma gerencial, sob a égide do neoliberalismo, reforçou a competição entre as unidades gestoras de programas, que disputavam não só recursos e capacidades, mas também visibilidade no governo, reforçando um caráter disjunto das iniciativas estatais. Isto prejudicou consideravelmente as políticas regionais e revelou o terceiro aspecto que leva a extinção de uma política pública, a ideologia.

Esse é o cenário que desenha ao colapso definitivo do sistema de planejamento regional ocorrido no início deste século, quando a questão do

desenvolvimento regional se orienta pelas políticas setoriais com rebatimentos no território, em uma clara confusão conceitual do que seria uma política de desenvolvimento regional. Sobre o momento final desse ato, Fernando Luiz Abrucio destaca:

[...] triste sina tiveram as instituições de coordenação do desenvolvimento regional, a SUDAM e a SUDENE. (...) o fato cabal é que o governo FHC não teve um projeto claro de desenvolvimento regional. Ao contrário, desmantelou os órgãos incumbidos de tal tarefa, fragmentou políticas para esta área e não propôs uma alternativa ao modelo anterior (ABRUCIO, 2005, p. 78).

Assim, em 2001 as superintendências são extintas, pela Medida Provisória nº 2.145, de 02 de maio de 2001, e suas competências passam para o seu órgão supervisor, o Ministério da Integração Nacional. Tudo isso se deu concomitante aos resultados de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) motivada por uma saraivada de escândalos relacionada a desvios de recursos e práticas corruptas, até hoje não resolvidas, o que ainda desperta desconfiança na sociedade.

Nesse sentido, em face das evidências se conclui o que aqui será denominado de primeiro ciclo de extinção da política regional, considerando o conjunto de aspectos já destacados por Secchi e Souza (2015) em seus estudos. Deve ser ressaltado que os aspectos considerados como obstáculos não foram fortes o bastante para impedir a retirada do tema da agenda.

Ressurgimento da política regional na agenda de governo

É importante destacar a existência de um interregno entre a imposição da Carta Magna que se dá ainda no período do denominado primeiro ciclo das políticas regionais e o segundo ciclo, com a fase da crise aguda dos sistemas de planejamento/desenvolvimento regional e o atual contexto de insuficiência institucional que envolve o tema.

Embora a Constituição de 1988 tenha nos seus objetivos fundamentais, preconizado a diminuição das desigualdades regionais (inciso III do Artigo 3º) e aprofundado o mandato para intervenção do Estado brasileiro, por meio de instrumentos de planejamento em seu Artigo 21 ao dispor que: “Compete à União: IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. O conjunto de comandos constitucionais é complementado pelo artigo 43, que estabelece diretrizes para as políticas de desenvolvimento regional no âmbito do Governo Federal, ao remeter para Leis Complementares a composição dos organismos que executarão os planos regionais e indica alguns instrumentos a serem utilizados. Ou seja, no suporte legal e institucional, há relativo estofo, o que suscita uma questão: onde está situada a fragilidade desse arranjo das políticas de desenvolvimento regional?

Como o segundo ciclo é demarcado pela reincorporação do tema aos instrumentos estratégicos de planejamento, faz sentido delimitar como marco importante a criação do Ministério da Integração Nacional - MI¹, através da Medida

¹O Ministério da Integração Nacional sucedeu as competências da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SEPRE), que primeiro esteve vinculada ao Ministério do Planejamento e depois adquiriu

Provisória nº 1.911, de 25 de novembro de 1999. Responsável pelo tema, conforme dispõe o Artigo 1º do referido diploma legal, que lhe delegava a competência de “formular e conduzir a política de desenvolvimento nacional integrada (...) e estabelecer estratégias de integração das economias regionais”, coube ao Ministério da Integração Nacional ser a instituição que, em tese, resistiu à crise do planejamento/desenvolvimento regional, do final do século passado.

No momento de sua criação, o Ministério da Integração Nacional herda algumas ações programáticas já existentes, tais como o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda (PRONAGER) e os Fundos de financiamento, além de desenhar outras, de acordo com orientações do governo e das contribuições de *policy makers*. Para além disso, o tema saiu da agenda de governo e o Ministério passou a operar por demandas do parlamento e dos governos subnacionais, sem uma orientação estratégica voltada para o desenvolvimento das regiões.

Foi esse o cenário encontrado pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no tema do desenvolvimento regional, que, ao incluí-lo na agenda, destacava no texto de abertura do primeiro Plano Plurianual (2004-2007) de seu governo:

O PPA está construído sobre o princípio de que as desigualdades sociais têm uma dimensão regional e de que seu enfrentamento passa por uma nova política de desenvolvimento regional e pelo fortalecimento do planejamento territorial no setor público. A geografia do Brasil mostra ainda uma forte concentração das atividades econômicas e da população sobre uma parcela menor do espaço territorial brasileiro, uma geografia das desigualdades sociais e econômicas onde estão regiões com reduzida capacidade de competir com os territórios mais dinâmicos (BRASIL, 2004, p. 34).

Oficializava-se o reconhecimento, por parte dos dirigentes do país, que a situação dos desequilíbrios regionais perpetuava-se e se acentuara, nos anos anteriores, em decorrência da acirrada competição que se estabelecera entre os territórios e os agentes econômicos que deles se utilizaram, bem como da ausência de uma política, de instrumentos e instituições. O Plano Plurianual (2004-2007) prossegue:

A consolidação da estratégia de crescimento sustentável, com inclusão social, pressupõe a substituição deste processo assimétrico de desenvolvimento socioeconômico de consequências negativas, tanto para as áreas atrasadas como também para as regiões mais prósperas. (...) A geografia projetada pelo PPA para os próximos anos busca privilegiar o desenvolvimento solidário entre as diversas regiões do País, potencializando as vantagens da diversidade cultural, natural e social (BRASIL, 2004, p. 34).

Estavam postas as intenções do governo para o desenho de uma política de desenvolvimento regional baseada na inclusão social e na diversidade territorial, e que não se autonomizasse, reconhecendo, novamente, o problema regional como nacional. O PPA assim especificava:

autonomia com status de Ministério, sendo na ocasião responsável pela temática regional. No atual governo, o Ministério do Desenvolvimento Regional possui a atribuição pela PNDR.

A política regional não pode mais ser um problema de algumas regiões, mas uma política nacional que promova a coesão territorial como expressão da coesão social e econômica do País. A integração competitiva do território nacional passa pela coordenação (...) as áreas mais frágeis serão tratadas numa perspectiva sub-regional diferenciada no que tange ao gasto social e às políticas de emprego e renda. A intenção é estimular uma convergência das prioridades de gasto da União, estados e municípios, num conjunto de políticas estruturantes (transferência de renda, saneamento, habitação, saúde, educação, informação e conhecimento, meio ambiente, associadas a uma política "sob medida" de emprego e renda), gerenciadas de forma articulada, visando ao desenvolvimento local (BRASIL, 2004, p. 35).

O Plano complementava suas orientações estratégicas apontando para uma política que fosse capaz de promover a coordenação entre políticas públicas setoriais a partir de uma visão de território e, portanto, de complementaridade. Ou seja, os diversos programas deveriam ser convergentes não somente para as áreas deprimidas, mas, sobretudo, para o enfrentamento em bloco dos problemas que atingem tais regiões, conforme se verifica do recorte textual, extraído do PPA:

O Governo deve priorizar, durante o período do PPA 2004-2007, a estruturação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Neste sentido, os programas com forte impacto na superação deste desafio devem atuar a partir de critérios que privilegiam uma atuação em múltiplas escalas espaciais, dentro de uma visão que zela pela coerência nacional das ações. (...) Isso passa também por um esforço coordenado e persistente de desconcentração da base produtiva do País, fortalecendo as especializações regionais. (BRASIL, 2004, p. 35).

A diferenciação regional é revelada nos documentos de referência que subsidiaram a proposta da PNDR, que assumiam a existência de um quadro: “[...] resultante da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos”; e vai além ao apontar que, a esse processo: “[...] soma-se a desigualdade de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as iniquidades e reduz as perspectivas de desenvolvimento dos territórios com frágil base econômica” (BRASIL, s/d, p. 11). Assim, o entendimento que a desigualdade se expressa por um conjunto de ausências e fragilidade, reque uma ação pautada pela intersetorialidade e da coordenação das agências governamentais.

Os estudos técnicos que embasaram a PNDR, apesar de robustos, não se mostraram capazes de orientar a proposição de bons instrumentos de gestão e financiamento. Isto denota à primeira vista que, embora o combate às desigualdades fosse um macro objetivo do governo, existiam alguns fatores subjacentes, entre eles o ambiente político-partidário, que não permitiu à PNDR se consolidar como fora idealizada, na forma de uma política de Estado, aprovada pelo Congresso Nacional. O resultado concreto desses embates e obstáculos foi a edição do Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

A PNDR tinha como objetivo a redução das desigualdades regionais, através da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, bem como deveria se constituir como instrumento orientador de programas e ações federais no território nacional. Colocava-se aí o primeiro grande desafio da PNDR, sua referência espacial,

que não se mostrava convergente em relação a outras políticas setoriais, considerando que estas operam a partir de lógicas, orientada por mandatos legais e trajetórias institucionais.

A PNDR pelo estímulo ao desenvolvimento regional em múltiplas escalas espaciais e, embora a Política trouxesse recortes específicos, a exemplo das mesorregiões, não foi possível desenhar novos programas a partir dessa orientação territorial². Logo, a escalas propostas não eram capazes de propor novas regionalizações, subvertendo aquelas já existentes, algumas delas instituídas por diplomas legais de hierarquia superior.

A orientação territorial também colocava outro desafio relacionado à articulação entre as políticas setoriais e a necessidade de planejamento e gestão coordenada e intersetorial, para tanto lança mão da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada pelo Decreto nº 4.793/2003.

A intersetorialidade perseguida pela Câmara não resistiu à desarticulação interna da instância colegiada, bem como pela pouca força política que lhe foi conferida, dimensionada pela ausência dos altos dirigentes nas reuniões. Naquele momento, a agenda intersetorial voltada para o desenvolvimento regional vinha se orientando pelo Programa Territórios da Cidadania, nascido no Ministério do Desenvolvimento Agrário, mas deslocado para Casa Civil da Presidência da República, conferindo posição secundária a PNDR e seus programas.

Adicionalmente, a PNDR não instituiu nenhum espaço de controle social e participação popular, ficando esta atuação coordenada limitada aos órgãos do Governo Federal, com pouco ou nenhum espaço para a sociedade civil, nos seus programas. Esta situação se agravou pelo fato de a PNDR ter sido instituída com baixíssimo nível de participação popular, sem nenhuma forma de consulta sistematizada junto à sociedade, o que lhe retira a legitimidade e credibilidade como política pública capaz de atingir seus objetivos.

O maior indicador do esvaziamento da principal instância colegiada da política, a Câmara, é aferido pelo seu tempo de inoperância, diferentemente da assídua agenda de reuniões colegiadas e de outros tipos de participação no âmbito das demais políticas setoriais do Governo Federal.

As instâncias participativas que tratavam das políticas de desenvolvimento regional eram inexistentes ou, quando existiam, não possuíam poder decisório. Isto é exemplificado nos Conselhos Deliberativos das Superintendências, que mesmo integrados por governadores e ministros, passaram anos sem deliberações de relevo. Nesse sentido, as palavras de Araújo denotam essa situação: “Os conselhos deliberativos das superintendências, isto é, seus fóruns políticos, atualmente são uma imagem desbotada do que foram nos anos 60” (ARAÚJO, 2000). As funções de decisão política, e consequentemente de instância garantidora dos recursos

² Ressaltando que a PNDR herdou programas antigos, como o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO); o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER); o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza (PRONAGER); o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER); o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e o Programa de Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR), todos extintos e substituídos pelo Programa Desenvolvimento Territorial e Regional, no PPA 2016-2019.

necessários a viabilização da PNDR no âmbito desses conselhos, tornara-se uma ficção.

A PNDR teve então, no Orçamento Geral da União (OGU) seu principal instrumento de financiamento. Entretanto, nos últimos anos os programas do Ministério da Integração Nacional cresceram pouco na sua participação dentro do OGU, alguns chegam mesmo a sofrer quedas nas suas dotações. Outra importante fonte de financiamento são os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento, além dos incentivos fiscais, que possuem destinação específica, sobretudo, para investimentos privados.

A aposta na convergência dos investimentos foi depositada na Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que tinha a atribuição de aprovar a utilização de recursos dos fundos setoriais dos ministérios. Uma estratégia fadada ao insucesso, considerando a disputa existente em torno do orçamento da União e a diferenciação de critérios para aplicação de recursos nas distintas políticas e pastas ministeriais.

Assim, o espaço de integração e da gestão horizontalizada se dá muito mais por iniciativas manifestas de boa vontade, personificadas, do que pelos dispositivos legais que norteiam a política. E mais, sequer conseguiu construir programas que agregassem os órgãos do sistema MI, evidenciando uma desarticulação expressada na departamentalização. Desse modo, como poderia a PNDR e seus instrumentos programáticos servirem como iniciativa coordenadora das demais políticas e agências setoriais?

O ressurgimento dos órgãos daquilo que poderia ser denominado de sistema de planejamento regional³ não correspondeu ao esperado, notadamente pelas limitações de ordem técnica, orçamentárias e, sobretudo políticas. Cumpre destacar que os planos e estudos (instrumentos de planejamento) seriam orientadores da aplicação de recursos oriundos dos Fundos, bem como das demais políticas públicas setoriais, que deveriam observar as áreas prioritárias definidas na PNDR. No entanto, passados mais de dez anos de recriação da Sudam e Sudene, nenhuma das duas superintendências possui um plano aprovado no Congresso Nacional. Esta é uma condição para que tais instrumentos tenham validade.

Embora o aporte de recursos dos Fundos venha em uma trajetória crescente, como mostra o quadro abaixo, é necessário reconhecer que a ausência dos planos macrorregionais formalizados e arranjos de governança sólidos compromete a aplicação dos recursos, compromete a aplicação dos recursos, que acabam ocorrendo de forma dissociada do planejamento, sendo orientada pela lógica bancária, com efeitos concentrados espacialmente.

³ Sudam, Sudene e Sudeco, pelas Leis Complementares nºs 124, 125 de 2007; e 129 de 2009 respectivamente.

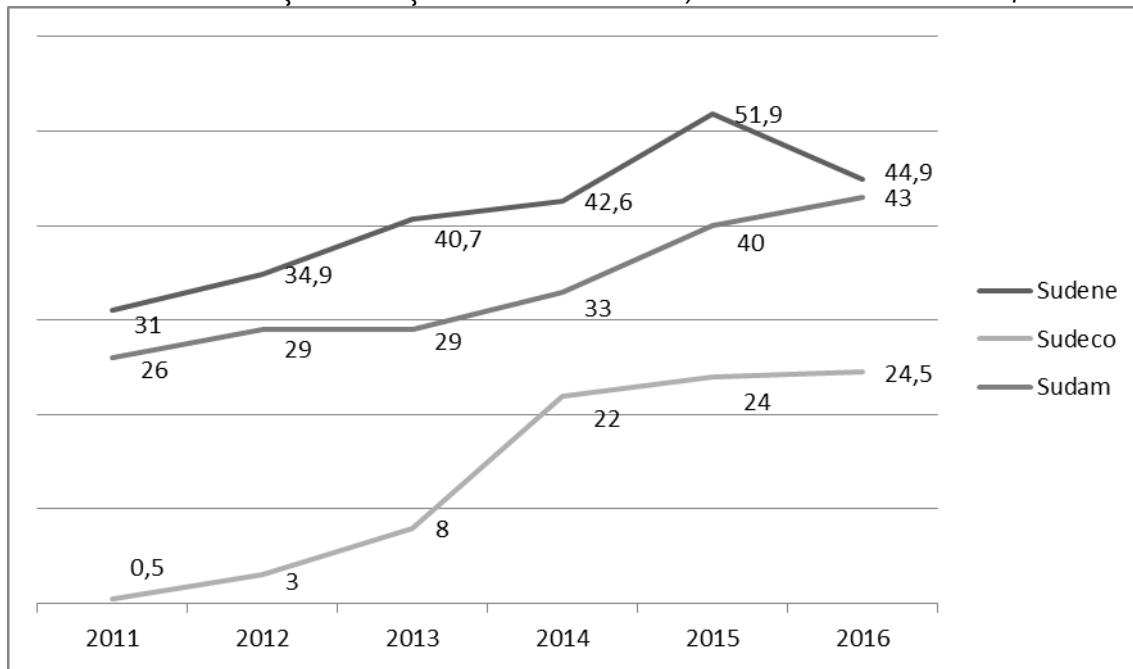
Quadro 1 – Evolução dos valores contratados no âmbito dos Fundos Constitucionais

Ano	FNE	FNO	FCO
1999	1.548	1.076	596
2000	1.304	1.560	858
2001	628	937	2.152
2002	414	973	2.568
2003	1.551	1.621	1.380
2004	4.367	1.767	1.586
2005	5.538	1.286	1.899
2006	5.941	1.234	1.831
2007	5.082	1.312	2.372
2008	8.453	2.226	3.731
2009	10.164	2.698	3.404
2010	10.755	2.508	4.272
2011	10.598	1.769	5.160

Fonte: sitio eletrônico do Ministério da Integração Nacional, acessado em 21/07/2018.

Outro fator que cria fortes obstáculos são as questões orçamentárias das três superintendências, que além de mostrarem um incremento residual para sua manutenção, quase sempre tem sido contingenciadas pelo governo federal, conforme demonstrado no gráfico seguinte.

Gráfico 1 – Evolução do orçamento da SUDENE, SUDAM e SUDECO 2011/2016.



Fonte: sítio eletrônico da Secretaria de Orçamento Federal/MPDG, acesso em 21/07/2018.

Há ainda que se considerar a falta de uma política de gestão para as três superintendências o que fica evidente na reposição de força de trabalho, via certames, ao contrário de outros órgãos governamentais. Os primeiros concursos para provimento de pessoal da SUDAM, SUDENE e SUDECO ocorreram somente em 2012, passados cinco anos da institucionalização das duas primeiras e três anos após a criação da terceira, tendo havido somente mais um certame no ano de 2014 destinado exclusivamente para a SUDENE⁴.

O epílogo desse “voo de galinha”⁵ da questão regional se deu a partir de uma avaliação da PNDR contratada em 2011 e que resultou em um documento intitulado “Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, contratada pelo Ministério da Integração Nacional, que fez alguns achados críticos: a) a PNDR não é vista como uma política de Estado, pois não foi discutida no parlamento, o que lhe retira legitimidade; b) pouca articulação com os demais programas de base territorial distribuídos em outras políticas públicas e instituições; c) baixa capacidade de coordenação horizontal e vertical da política; d) questões de gestão que envolvem recursos orçamentários e capacidade técnica para sua implementação; e) dificuldade metodológica de avaliar a política; e f) descontinuidade da agenda de prioridades.

A possível solução para se evitar a perpetuação de todos esses problemas seria instituir a PNDR como uma política de Estado e para tanto, seria necessária uma ampla mobilização do governo e um debate com a sociedade, o que não havia sido feito na versão que estava em vigor. Dessa forma, em 2012 iniciou-se um processo conferencial, com “escutas” em todos os estados da federação, que no mesmo ano resultaram em cinco conferências macrorregionais, culminando, em 2013, com a realização da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional⁶.

Nesse sentido, o que se verifica é um sentimento de “Déjà vu”, em relação ao que ocorreu no passado e deu fim ao primeiro ciclo das políticas regionais no país. Em estudo publicado no ano de 2017 o IPEA sintetizou alguns desafios do momento atual para a PNDR:

⁴ Os dados do Ministério do Planejamento mostram que desde 2007 até 2013, órgãos como a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), foram anuais. A Agência Nacional de Águas (ANA) realizou 4 certames no mesmo período e a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) contou com 7 concursos, só para dar alguns exemplos.

⁵ Expressão cunhada pelos economistas para explicar curtos ciclos de crescimento sem capacidade de sustentabilidade. Aqui adaptado para momentos em que se mobilizam esforços governamentais e da sociedade civil para aproveitar janelas de oportunidades na agenda de políticas públicas, mas que não apresentam vigor para manutenção no cenário de disputas e conflitos, levando ao seu enfraquecimento e por vezes a extinção.

⁶ Esse processo contou com cerca de treze mil pessoas e teve como resultado um conjunto de documentos de referência, os quais orientaram a elaboração de um Projeto de Lei encaminhado a Casa Civil da Presidência da República em 2014, que não o viu como estratégico para o governo. Em 2015 o PL foi devolvido ao Ministério da Integração Nacional e lá permaneceu. Em 2015 o Senador Fernando Bezerra Coelho apresentou o Projeto de Lei do Senado nº 375 que institui a PNDR, com pequenas alterações daquilo que tinha sido proposto pelo Executivo, no mesmo ano o PL tramitou pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e foi aprovado em novembro de 2015 e encontra-se paralisado aguardando relator para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado.

Repete-se presentemente uma máxima recorrente na experiência internacional e brasileira do passado: a ação governamental é mais efetiva no território, se realizada por meio de políticas nacionais de toda ordem que por apenas a política explicita regional [...] (MONTEIRO NETO; BRANDÃO; CASTRO, 2017, p. 464).

Esse trecho sintetiza as razões que poderiam resultar no desparecimento do tema uma segunda vez e a extinção formal da PNDR, bem como de todo seu arranjo institucional, que poderiam ser vistos como desnecessários, considerando que suas funções precípuas poderiam ser assumidas por outros órgãos do governo federal. Alguns dados são emblemáticos para se entender a repetição dessa trajetória declinante. Em relatório a Controladoria-Geral da União (CGU) apontou que 87% do orçamento da SUDENE, em 2009, foi destinado ao pagamento de funcionários ou na compra de material de escritório e que o padrão se repetiu nos anos seguintes. Dos seus 163 funcionários, 60% estavam em atividades de suporte e faltavam profissionais para as áreas finalísticas. A mesma auditoria destaca que até aquele momento a SUDENE não havia elaborado o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, com diretrizes para balizar sua atuação.

Passados mais de dez anos dos apontamentos feitos pela CGU, alguns problemas ainda persistem, tais como insuficiência de recursos e dependência das Emendas Parlamentares, que nem sempre são aderentes as ações estratégicas das Superintendências. Nesse sentido:

Se, por um lado, essas emendas garantem a injeção de recursos para o financiamento público nos territórios, por outro, elas ignoram toda a estratégia participativa e dialogada da definição de prioridades, uma vez que a ligação política dos parlamentares tende a passar por fora das instâncias colegiadas para a aprovação de seus projetos de interesse. (SILVA, 2016, p. 372)

Além do mais, perpetua-se o turnover de servidores, sem a devida reposição, embora as atribuições das instituições venham progressivamente sendo ampliadas, com impactos diretos na sua força de trabalho, conforme mostrado no quadro seguinte, que sinaliza para o decréscimo desses quadros ao longo dos últimos vinte anos.

Quadro 2 – Evolução do quantitativo de servidores das Superintendências

Período	SUDAM	SUDENE	SUDECO
2000	1.012	2.991	0
2010	159	200	18
2020	252	261	92

Fonte: <https://pep.planejamento.gov.br/acesso>, em 25 de maio de 2020

Há um paradoxo que enfraquece claramente o arranjo, de um lado a visão fisiológica das superintendências e seu uso político, com indicações para os seus cargos de direção que, de forma geral, são nomeados a partir das relações com legendas partidárias, com a finalidade de “costurar” projetos de poder⁷ e articular

⁷ <http://www.valor.com.br/politica/4796081/temer-nomeia-irma-de-deputado-diretora-da-sudam>

redes de apoio. Por outro, a baixa capacidade de atender aos pleitos dos governadores levou a institucionalização de canais alternativos para acessar recursos federais, a exemplo da criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central que reúne seis governadores – os quatro do Centro-Oeste mais Rondônia e Tocantins. Mais recentemente, tal experiência se disseminou com a criação do Consórcio Nordeste, agregando os nove estados, além do Consud que reúne os governadores do Sul e Sudeste.

No caso das macrorregiões atendidas pelas superintendências, o arranjo paralelo de governança revela um esvaziamento dos seus Conselhos Deliberativos e, consequentemente, revela o abalo na legitimidade de instâncias colegiadas que deveriam atuar nas definições estratégicas para o desenvolvimento das regiões.

No entanto, outros elementos estão postos, a exemplo da pressão da mídia e da opinião pública. No primeiro ciclo, a mídia engrossou o discurso da corrupção, que resultou no desmantelamento do arranjo institucional e da política, como um todo. No atual momento, há desconhecimento das populações sobre sua existência e os meios de comunicação lhes conferem pouca visibilidade e, quando o fazem, é para explorar o caráter fisiológico das gestões, sempre indicadas por grupos políticos.

Em relação à mudança na administração e no governo, na primeira vez, a política regional nasce em um contexto desenvolvimentista (sendo extinta em um governo liberal – FHC, mas sofre o esvaziamento durante os governos militares, que centralizaram as políticas. Atualmente, o perigo que correm são as instabilidades quanto à posição que uma política regional possui na agenda de governo, que vem se enfraquecendo desde a gestão da Presidente Dilma Rousseff, e se acentuou nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, este último com claro viés neoliberal.

Em relação à ideologia política, o nascidouro das políticas regionais e seu arranjo de planejamento, nos anos 60, se dá em um contexto desenvolvimentista, e sua trajetória acontece, no primeiro momento, pela presença dos pilares democráticos, que se enfraqueceram em um regime militar e tiveram seu fim em um governo de orientação neoliberal, que claramente, não comungava com políticas de desenvolvimento. Já no contexto atual, o renascimento da temática regional, no início do século XXI, deu-se em governos progressistas, mas que amplificaram a agenda social e, aos poucos, secundarizaram as questões do desenvolvimento das regiões de forma articulada.

Quanto aos imperativos financeiros e a eficiência organizacional, as instituições de planejamento regional emergem nos anos 60 com estofo orçamentário e técnico, além de uma posição privilegiada no arranjo de governo. A desidratação dos seus quadros e dos recursos para financiar a política resultaram em um quadro de completa paralisia no final dos anos 90, quando a política perde suas principais instituições. Na contemporaneidade, o renascimento das superintendências é marcado pela insuficiência de recursos financeiros e técnicos e, no caso do MI, a formulação da política alternou a presença de quadros técnicos robustos, com outros de indicação política, o que acaba por abalar a credibilidade da política e de seu arranjo de governança. Isso se reflete nas avaliações feitas pelos órgãos de fiscalização e controle, bem como pelas instituições governamentais que orientam a política macroeconômica do país. A destacar um relatório de avaliação, realizada pelo então Ministério da Fazenda que, após analisar distintas dimensões

relacionadas aos instrumentos de financiamento da PNDR, conclui pela: “[...] baixa eficácia destes [Fundos Constitucionais de Desenvolvimento] no alcance do seu objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões apoiadas.” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 136). Dessa forma, se verifica atores com poder de voto se posicionando contrariamente ao principal instrumento de financiamento da PNDR.

Adicionalmente, há uma enorme resistência desse mesmo ator em relação à criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional⁸, direcionado a projetos estruturantes do setor público, considerando que os Fundos Constitucionais prestam-se a financiar a iniciativa privada. A ausência de recursos para o financiamento do desenvolvimento constitui-se em um fator limitante para a PNDR no alcance de seus objetivos.

O principal aspecto que justificaria a extinção da política regional manifesta-se pelos fatores anteriores, e jamais por aquele destacado por Secchi e Souza (2015) como central a superação do problema, no caso a desigualdade regional, que ainda se perpetua e vem se agravando nos últimos anos. Ressalte-se que em países desenvolvidos esse tema ainda persiste nas agendas de políticas públicas com robusto espaço, a exemplo da União Europeia.

Quanto aos obstáculos para a extinção de uma política pública, há uma distinção, no primeiro momento, pois as coalizões de defesa não se mostraram suficientemente fortes para resistir, notadamente pelos elementos que corroboraram para a debacle. Já no segundo momento, os obstáculos à extinção da política regional apresentam uma maior robustez, considerando que no meio acadêmico o tema ainda persiste em diversos programas de pós-graduação e suas linhas de pesquisa. As superintendências foram recriadas por Leis Complementares, o que impõe uma dificuldade adicional, além do arranjo de implementação ser bem mais complexo.

Essa arquitetura amplifica as coalizões contrárias à extinção, pois acaba por reunir as tecnoburocracias, o setor empresarial, os governos subnacionais e os movimentos da sociedade civil, o que implica em custos políticos complexos e elevados.

Considerações Finais

O presente artigo pretendeu suscitar o debate em torno de aspectos e dimensões que são relevantes para entender onde estão os liames que estabelecem a necessidade de permanência de uma política pública ou a sua extinção, com base no quadro apresentado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, aprovada em 2007.

A análise se deu com base nos pressupostos apontados por Secchi e Souza (2015), considerando alguns elementos que se assemelham ao primeiro ciclo do desenvolvimento regional, mas também aponta para aspectos que se distinguem e que podem assegurar a permanência do tema e seu arranjo institucional na agenda,

⁸ A proposta de criação do Fundo integrava a Proposta de Emenda Constitucional da Reforma Tributária.

embora exista um comprometimento dos resultados em face da restrição de gastos e da baixa atenção dada à questão.

Dessa forma, entendeu-se que estão postas as características que podem inviabilizar uma política regional, e, assim, repetir o quadro político e institucional que resultou no seu desaparecimento da agenda de governo, com a extinção do arranjo de formulação e gestão, no fim do século passado.

As coalizões de defesa, que se opõem a extinção, não reúnem forças, nem tampouco estratégias, para assegurar a centralidade da política nas prioridades governamentais. Assim, sua sobrevivência nesse cenário adverso, do ponto de vista macroeconômico e institucional, aparenta, no sentido figurado, a uma ave Fênix, que persiste em ressurgir das cinzas.

BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. As políticas sociais e a descentralização: a busca de maior coordenação: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista Sociologia Política**. n. 24, p.41-67, 2005.

ARAÚJO, T. B. Dinâmica Regional brasileira nos anos noventa: rumo a desintegração competitiva? In: **Redescobrindo o Brasil: 500 anos depois**. CASTRO, I. E.; MIRANDA, M.; EGLER, C. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BRASIL/Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: SPR/Ministério da Integração Nacional, s/d.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Decreto nº 6.047**: Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Diário Oficial, Brasília, 2007.

BRASIL/Ministério da Integração Nacional. **Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2011.

COLOMBO, L. A. **A Sudene no sistema federativo brasileiro: a ascensão e queda de uma instituição**. Recife: Sudene, 2015.

FITIPALDI, I. Desempenho organizacional e arranjo federativo: o slack da SUDENE e o colapso na gestão da política de planejamento regional. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, 2009, p. 383-399.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas públicas**. Brasília, IPEA, 1997, p. 41-95.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 31, 30-48, jan./fev, 1997.

LYNN, L. E. **Design Public Policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica: Gooyear, 1980.

MAGALHÃES, J. C. R.; MONTEIRO NETO, A.; COSTA, R. P. et. al. Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seus instrumentos explícitos: uma percepção dos atores locais. REZENDE, G. M. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Brasília; IPEA, 2017.

MARTINS, H. F. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação de três casos de políticas de gestão pública. In: **Novas ideias em administração.** PIMENTA, Roberto; RODRIGUES, Elaine (org.). Rio de Janeiro; FGV, 2006.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento.** Brasília, 2018.

MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. Desenvolvimento Regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Orgs.). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas:** conceitos básicos. Anotações de sala de aula, 1997.

SECCHI, L.; SOUZA, Y. H. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania.** São Paulo, v. 20, n. 66, Jan./Jun, 2015.

SILVA, S. P. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Rev. Serv. Público.** Brasília, V. 67, n. 3, p. 351-376, jul/set 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH.** n. 39. Porto Alegre: EdUFRGS, 2006.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Orgs.). **Políticas Públicas – Coletânea.** Brasília: ENAP, 2006.

VAINER, C. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento territorial. In: **Políticas de desenvolvimento regional:** desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. DINIZ, Clélio Campolina (Org.). Brasília: EdUNB, 2007.

João Mendes Rocha Neto. Geógrafo, Mestre e Doutor em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor do Programa de Pós-graduação em Administração Pública da Universidade de Brasília. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia. E-mail: jmdrn@uol.com.br

Submetido em: 02/03/2019

Aprovado em: 01/06/2020

Como citar: ROCHA NETO, João Mendes. A política regional brasileira frente a teoria da extinção de políticas públicas. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, p. 1715-1737, nov. 2020. ISSN 1982-6745. doi:<https://doi.org/10.17058/redes.v25i4.13270>.

Fontes de financiamento: não se aplica.