



RESENHA

SILVA, Simone Affonso da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores.** São Paulo: Annablume, 2017. 436 p. (Coleção Geografia e Adjacências).

Gabriel Carvalho da Silva Leite - Mestrando em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido na Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: gabrielcarvalholeite16@gmail.com

INTRODUÇÃO

“O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores”, de autoria de Simone Affonso da Silva – geógrafa e mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP) –, constitui, sob vários aspectos, uma obra ousada. Primeiramente porque, embora se proponha a uma análise de tema amplamente debatido – qual seja, o planejamento regional brasileiro, com ênfase no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 –, o livro a faz sob o enfoque metodológico da *Policy Analysis*, menos recorrentemente utilizado para o exame das políticas públicas de cunho regional.

À maneira do que sugere esse método, Silva (2017) propõe que o exame das políticas públicas que compõem o planejamento regional brasileiro deve estar pautado em uma análise integrada de suas três dimensões constitutivas, a saber, a *polity*, a *policy* e a *politics*. Isso porque, se as instituições e os instrumentos dessas políticas, correspondentes, respectivamente, à primeira e à segunda das dimensões mencionadas, têm sido mais sistematicamente considerados na avaliação crítica da planificação regional no Brasil, a *politics*, concernente às relações e aos atores políticos que nele estão direta ou indiretamente implicados, não tem recebido a mesma atenção por parte da maioria dos estudos e pesquisas.

Ademais, em consonância com sua formação de geógrafa, Silva (2017) ainda incorpora à análise a dimensão territorial das políticas públicas, entendida como

um atributo transversal, tanto mais presente quanto mais elas levam em conta, ao longo das suas fases de elaboração, formulação, implementação, execução, monitoramento e avaliação, as particularidades dos territórios sobre os quais intervêm, considerados em suas múltiplas escalas espaciais e em seus aspectos naturais e sociais. Portanto, embora toda política pública, mesmo aquelas mais evidentemente setoriais, seja territorializada quando de sua implementação, isso não significa dizer que a dimensão territorial seja sempre incorporada enquanto um dos elementos do planejamento.

Se acreditamos já ter deixado clara a razão de termos qualificado a proposta do livro como ousada, cabe também mencionar que essa característica é ainda mais notável quando se lembra que ele é resultado de uma pesquisa de mestrado homônima, defendida pela autora em dezembro de 2014, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (PPGH/USP). Conforme aponta Rita de Cássia Ariza da Cruz, que assina a apresentação do livro de sua ex-orientanda, o desafio a que se propôs Silva (2017) – o de oferecer uma nova perspectiva de análise do planejamento regional brasileiro recente, temática tão complexa e amplamente debatida por renomados intelectuais do país – não constitui uma tarefa trivial, especialmente quando se leva em conta a sua realização em nível de mestrado¹.

Felizmente, o livro não deixa a desejar naquilo a que se propõe. A partir de um amplo esforço de sistematização e interpretação de dados primários e secundários, coletados em fontes bibliográficas e documentais, na legislação pertinente e mediante a realização de entrevistas com funcionários, ex-funcionários, consultores e ex-consultores de importantes instituições ligadas ao planejamento regional no Brasil – como as agências de desenvolvimento regional, o Ministério da Integração Nacional (MI) e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) –, bem como com destacados nomes desse campo de atuação científica e política, Silva (2017) conseguiu oferecer a todos aqueles interessados no tema uma interpretação própria, teórica e metodologicamente bem fundamentada, acerca das limitações, dos avanços e dos desafios da recente experiência brasileira de elaboração, formulação e implementação de políticas

¹ Segundo informações constantes em seu currículo Lattes (SILVA, 2019), Simone Affonso da Silva é, atualmente, doutoranda pelo PPGH/USP, sob orientação da professora doutora Sandra Lencioni, com período sanduíche na *City University of New York* (CUNY), instituição na qual foi orientada pela professora Cindi Katz. No âmbito do doutorado, desenvolve, desde 2015, o projeto de pesquisa intitulado “A questão regional brasileira na PNDR e nas políticas setoriais: divergências e tensões que comprometem o desenvolvimento regional e a superação das disparidades regionais”.

públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades regionais que caracterizam o território nacional.

No que concerne ao roteiro de exposição adotado pela autora, o livro conta, além da apresentação e da introdução (capítulo 1), com três partes, divididas em seis capítulos. Enquanto a primeira parte dedica-se à reconstrução histórica da gênese e da consolidação da planificação regional no Brasil (capítulo 2), bem como de seu processo de crise (capítulo 3), a segunda parte volta-se a um período mais recente, buscando entender o movimento de revitalização do planejamento regional brasileiro, sobretudo sob a égide da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (capítulo 4), e realizando um esforço de identificação e caracterização dos principais paradigmas que o norteiam (capítulo 5). Por seu turno, a terceira parte traça um panorama do planejamento regional recente, praticado no Brasil, nas suas dimensões da *polity*, da *policy* e da *politics* (capítulo 6), para em seguida expor, à guisa de conclusão (capítulo 7), uma tentativa de síntese.

1 O PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO PRÉ-CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: GÊNESE, CONSOLIDAÇÃO, AUGE E CRISE

Embora o livro de Simone Affonso da Silva trate, sobretudo, do período posterior à Constituição Federal de 1988, não deixa de também abordar, no segundo e no terceiro capítulos, a experiência brasileira de planejamento regional que antecedeu a esse importante marco jurídico e político-administrativo, e cuja gênese remonta ao início do século XX, quando se deram as primeiras ações do Estado, em nível federal, no sentido de enfrentar aquilo que ficaria conhecido como a “questão regional” do país, já nesse período associada às regiões Nordeste e Norte. Foi nesse contexto que as primeiras instituições (*polities*) voltadas à promoção de políticas de caráter regional surgiram, ainda que a natureza pontual, emergencial e efêmera das ações adotadas (*policies*) e os vícios da *politics*, característicos da administração patrimonialista da República Velha, não permitam ver nesse primeiro momento mais do que apenas os antecedentes do que viria a ser o planejamento regional brasileiro.

Ainda no período da gênese das técnicas de planificação regional no país, Silva (2017) destaca a ruptura promovida durante a Era Vargas (1930-1945), sobretudo a partir do Estado Novo, instaurado em 1937, quando a centralização

política na esfera do Executivo Federal foi acompanhada por um processo de modernização do aparelho de Estado e por uma reforma administrativa que instalou, ainda que incompletamente, princípios da administração burocrática no funcionamento das instituições públicas brasileiras. A modernização da economia teve, assim, correspondentes no âmbito institucional, dos quais são exemplos as criações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Banco de Crédito da Borracha S.A., ambos em 1942; e da Fundação Brasil Central (FBC), em 1943.

Conforme aponta Silva (2017), a criação da FBC já indicava a tendência de atuação do Estado brasileiro na ocupação dos “vazios demográficos” e das áreas de baixo aproveitamento econômico do país. Não à toa, a Constituição de 1946 previu dotações orçamentárias para a consecução de planos de desenvolvimento regional na Amazônia, no Nordeste e no Vale do São Francisco, a serem executados por superintendências especificamente criadas para esse fim. Por essa razão, Silva (2017) considera que a Carta Constitucional de 1946 representou um marco no tratamento da “questão regional” brasileira, pois, a partir de então, todas as Constituições posteriores passaram a manter instrumentos voltados à redução das desigualdades regionais.

Não obstante, a consolidação do planejamento regional no Brasil aconteceria apenas durante a década de 1950, sob o influxo das teorias cepalinas e do ideário nacional-desenvolvimentista que passou a dominar os meios políticos e intelectuais do país. Assim, ao lado da planificação econômica, crescentemente vista como instrumento necessário ao desenvolvimento, o planejamento regional passou a ganhar destaque, uma vez que as desigualdades entre as regiões eram concebidas como entraves à formação de um mercado nacional. Criaram-se, nesse contexto, o Banco de Crédito da Amazônia S.A., em 1950; o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953; a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País (SPVSUD), em 1956; e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959.

Na perspectiva adotada por Silva (2017), o intenso processo de criação dessas autarquias e sociedades de economia mista, entidades mais “flexíveis”, colocadas à margem da burocrática estrutura administrativa convencional, constituiu uma estratégia, no plano da *polity*, articulada por um conjunto de forças

políticas (*politics*) com o objetivo de efetivação de políticas públicas de cunho regional (*politics*), cujo conjunto de fato representou, no decorrer da década de 1950, a primeira experiência mais consolidada de planejamento regional no país.

No entanto, essa experiência pioneira não durou muito, pois foi interrompida pelo golpe militar de 1964. Diferentemente do que afirma parte da literatura especializada, para a qual a planificação regional teria conhecido seu auge durante os governos militares, Silva (2017) defende que, em verdade, esse período testemunhou o início da crise do planejamento regional, ainda que políticas ditas regionais tenham sido, de fato, executadas. Não haveria aí um contrassenso? Não se aceitamos a argumentação da autora, segundo a qual o esvaziamento da *polity* relacionada ao planejamento regional, notadamente das agências de desenvolvimento regional, e a subordinação da correspondente *policy* às políticas de ordenamento territorial e de crescimento/desenvolvimento econômico em escala nacional, indicam um processo de crise da planificação regional, diretamente relacionado ao projeto geopolítico centralizador e autoritário do regime militar.

De um lado, as mudanças administrativas promovidas no período, notadamente a partir da reforma tecnocrática de 1967, levaram a uma padronização das agências de desenvolvimento regional, com a transposição do modelo da SUDENE para outras regiões brasileiras, fato evidente nas criações da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966; e da Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), da Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (SUDESUL) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), todas em 1967. Assemelhadas em suas atribuições, estruturas administrativas e nos mecanismos de financiamento adotados, essas agências, subordinadas ao Ministério do Interior, foram, de fato, esvaziadas politicamente, até mesmo porque, como ressalta Silva (2017), não mais comportavam os interesses políticos regionais em seus conselhos deliberativos, estes também destituídos da prerrogativa de elaboração de planos para as suas respectivas regiões.

Ademais, Silva (2017, p. 81) também aponta que, desde o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), “as políticas regionais passaram a ser consideradas a partir de um viés nacional, sendo concebidas, sobretudo, a partir das necessidades e premissas do planejamento econômico nacional”. Isso não só aprofundou o processo de esvaziamento político das agências de desenvolvimento regional,

reduzidas à função de executoras de estratégias de desenvolvimento que não mais formulavam, como também consagrou a primazia do projeto do “Brasil Potência” sobre os interesses regionais.

Nesse contexto, a autora destaca os planos e programas de âmbito nacional, como os PND e o Programa de Integração Nacional (PIN), e as estratégias de ordenamento territorial, a exemplo daquelas baseadas na teoria dos polos de desenvolvimento, nenhum dos quais constituiu, rigorosamente falando, um autêntico planejamento regional, embora tenham promovido grandes reestruturações nas regiões brasileiras, notadamente na Amazônia e no Centro-Oeste.

Se, na leitura de Silva (2017), o desmonte do planejamento regional já vinha ocorrendo desde 1964, o processo aprofundou-se a partir do final da década de 1970, quando a crise fiscal do Estado, o excessivo endividamento público, os “choques” externos advindos da crise do petróleo e a emergência do neoliberalismo abalaram a própria planificação econômica nacional, que foi destituída do sentido estratégico que até então tivera, em prol de medidas de estabilização fiscal e monetária de curto prazo. Nesse cenário, em que mesmo os planos nacionais encontravam dificuldades de viabilização, as agências de desenvolvimento regional sofreram ainda mais com a perda relativa de suas capacidades de atuação.

2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PROCESSO DE RETOMADA DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO NACIONAL

Como sugere o título do livro de Simone Affonso da Silva, a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada como um marco na trajetória do planejamento no Brasil. Dentre as inovações trazidas pelo texto constitucional, destacam-se, no que concerne à problemática tratada, a descentralização de recursos orçamentários e de competências entre os entes federados, com destaque para o novo papel atribuído aos municípios; a previsão da existência de canais para participação da sociedade civil nas decisões do poder público, abrindo espaço para os chamados modelos *bottom-up*; e o estabelecimento de um Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, cujo instrumento principal é o Plano Plurianual (PPA). No que concerne especificamente ao planejamento regional, a Constituição fixou, ainda, a redução das desigualdades regionais como

um dos objetivos fundamentais da República e incorporou dispositivos voltados ao seu cumprimento, a exemplo dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

Não obstante esses importantes avanços, Silva (2017) considera que a promulgação da Constituição Cidadã não significou, de imediato, a revitalização do planejamento regional brasileiro no decorrer da década de 1990. Isso porque, embora o PPA tenha de fato oferecido um novo modelo para a planificação econômica nacional, contribuindo para a retomada das ações de médio e longo prazo, não desempenhou semelhante papel no que concerne à problemática regional, pois permaneceu mais ou menos restrito às questões orçamentárias. Para isso também contribuiu a orientação neoliberal assumida pelo Estado brasileiro a partir da Reforma Collor – marcada pelo “enxugamento” da máquina estatal, no âmbito do qual foram extintas, inclusive, a SUDECO e a SUDESUL – e da Reforma Bresser, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), mediante a qual foram introduzidos princípios gerenciais na Administração Pública.

Se, no governo de Fernando Collor de Mello, o planejamento foi destituído de sentido estratégico e reduzido à esfera técnico-operacional e ao orçamento, tendo as instituições por ele responsáveis passado por severos “desmontes”, o governo de FHC, por seu turno, favorecido pela estabilização econômica e pela relativa recuperação da capacidade de investimento do Estado, conheceu um efetivo processo de retomada da planificação econômica nacional. Os dois PPA de sua gestão, o Programa Brasil em Ação (1996-1999) e o Programa Avança Brasil (2000-2003), representaram a continuidade e o aprofundamento das certas tendências neoliberais que já vinham se esboçando na Administração Pública brasileira, mas também promoveram uma retomada da ação estatal na orientação da alocação dos investimentos privados e públicos, resgatando, de certa forma, o planejamento econômico nacional, cujo declínio remontava ao final da década de 1970.

Segundo Silva (2017), os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) constituíram uma das principais políticas públicas no âmbito dos dois PPA supramencionados, tendo em muito representado a retomada do planejamento econômico nacional. Com o objetivo declarado de superar os gargalos logísticos que prejudicavam a competitividade da economia brasileira nos mercados internacionais e de promover, assim, a maior inserção

nacional no processo de globalização em curso, os ENIDs consistiram em eixos estrategicamente selecionados para alocação de investimentos públicos e privados, sobretudo em infraestrutura econômica, com destaque para o setor de transportes, levando em conta aquilo a que se denominava de “nova geografia econômica” do país.

Na leitura de Silva (2017), embora os ENIDs tenham promovido significativos impactos nas regiões brasileiras, eles não constituíram uma política de planejamento regional propriamente dita, mas sim uma política de ordenamento territorial, pois foram pensados a partir dos objetivos e das premissas da planificação econômica nacional, e não das particularidades regionais. Associada à continuidade do “desmonte” das agências de desenvolvimento regional – evidente na substituição da SUDAM e da SUDENE, respectivamente, pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e pela Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE), em 2001 –, essa centralidade conferida a uma política de ordenamento territorial reforçou a crise pela qual vinha passando o planejamento regional no país, a despeito da concepção de iniciativas pontuais, como o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (PROMESO), do MI, que, embora apresentasse potencial para reinserir a “questão regional” na agenda governamental, não teve atuação efetiva no âmbito do PPA 2000-2003, no qual foi proposto.

3 APNDRE A REVITALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO: NOVOS (E NÃO TÃO NOVOS) PARADIGMAS EM PERSPECTIVA

No quarto capítulo da obra, a autora aborda o processo de revitalização do planejamento regional brasileiro, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir do final do ano de 2003, quando a equipe da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, do MI, elaborou a proposta original da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cuja discussão e negociação estenderam-se até a sua instituição por decreto, em 2007.

Embora o PPA 2004-2007, intitulado de “Plano Brasil de Todos”, tenha guardado continuidades em relação aos PPA anteriores, a exemplo da ênfase na promoção da competitividade nacional, mediante investimentos estratégicos em infraestrutura, e da manutenção geral dos objetivos macroeconômicos perseguidos

desde o governo de FHC, é inegável que o plano também apresentou algumas notáveis modificações de enfoque, como ficou evidente no maior peso conferido à redução das desigualdades regionais e à participação e à inclusão sociais, como bases de um modelo de crescimento econômico pautado no consumo de massa do mercado interno e nas políticas de geração de emprego e renda.

Para Silva (2017), esse contexto mais favorável à (re)inserção da problemática regional na agenda governamental, após anos de relativo declínio no tratamento do tema, também ensejou a elaboração do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento (EDTP), cujo terceiro volume, intitulado “Regiões de Referência”, propôs uma nova regionalização do território brasileiro, com base em critérios econômicos, ambientais, sociopolíticos e, sobretudo, na polaridade urbana. Apresentando-se enquanto alternativa ao modelo dos ENIDs, que sofrera muitas críticas por parte de pesquisadores da área do planejamento regional, o EDTP teve seu enfoque no combate às desigualdades sociais e regionais, bem como no esforço de oferecer uma opção de superação da ótica setorial das políticas públicas pela incorporação do território como base de convergência.

Não obstante os avanços teórico-metodológicos contidos no EDTP, Silva (2017) observa que a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, alçado à condição de uma das políticas centrais do governo federal e associado a uma robusta carteira de investimentos voltada ao setor de infraestrutura, contribuiu para deixar aquele estudo em segundo plano, frustrando as expectativas de sua implementação no PPA 2008-2011. De fato, esse plano do segundo governo Lula, mais uma vez pautado naquilo que denominou de “círculo virtuoso de crescimento econômico”, destacou como agendas prioritárias aquelas voltadas ao “social”, capitaneada pelo Programa Bolsa Família; à educação básica e ao acesso ao ensino superior, com ênfase no Plano de Desenvolvimento da Educação; e aos investimentos públicos em infraestrutura de transportes, energia, saneamento e habitação, com destaque para o PAC.

Assim, embora tenha incorporado preocupações com a problemática regional, o PPA 2008-2011 consubstanciou o início de um processo de perda da visibilidade da “questão regional”, processo este que viria a se aprofundar nos anos posteriores. A superposição do PAC ao EDTP, que apontava uma série de inovações teórico-metodológicas – como a consideração da rede urbana enquanto elemento estruturante do território, a multiescalaridade e a articulação dos modelos *bottom-up* e *top-down* –, já prefigurava a relativa marginalização do tratamento da problemática regional no âmbito da Administração Pública brasileira.

Dessa maneira, teve lugar um processo contraditório, no qual a crescente perda de visibilidade da “questão regional” foi contemporânea à emergência da PNDR, considerada pela autora como o mais importante marco recente das políticas regionais no país. Além de ter proposto um sistema nacional integrado para o planejamento regional brasileiro, com base na articulação e na coordenação das ações das instituições públicas federais, estaduais e municipais, bem como das empresas privadas e da sociedade civil organizada, essa política incorporou muitas mudanças de natureza teórica, metodológica e operacional que representaram significativas rupturas com a experiência de planificação conhecida durante o século XX.

Uma das mais evidentes mudanças foi a adoção de uma perspectiva multiescalar, baseada na constatação de que a escala macrorregional, privilegiada pelas agências de desenvolvimento regional no século passado, é insuficiente para o tratamento das desigualdades socioespaciais em seus múltiplos níveis de manifestação, sobretudo em um momento no qual, às antigas “fontes” de diferenciação espacial, sobrepõem-se renovadas dinâmicas, geradoras de novas e mais profundas iniquidades. Assim, para além da adoção de uma tipologia territorial que classificou as microrregiões brasileiras em quatro categorias, com o objetivo de orientar a formulação de políticas para cada uma delas, a PNDR também adotou recortes regionais não contíguos, não abrangentes da totalidade do território nacional e que não necessariamente apresentam, entre si, os mesmos critérios de delimitação.

Para Silva (2017), trata-se de uma inovação importante e positiva, pois a definição das áreas prioritárias elegíveis para atuação da PNDR precisa considerar uma pluralidade de recortes regionais, expressos em diferentes escalas espaciais e apreendidos sob distintos critérios de delimitação. Ademais, a autora também destaca, como elementos inovadores da política em referência, a incorporação do planejamento participativo, a ênfase na criação e apoio aos Arranjos Produtivos Locais (APL) e a influência internacional, decorrente, em grande medida, da Cooperação Brasil-União Europeia em Políticas Regionais, da qual resultou, por exemplo, a adoção de recortes sub-regionais, a criação dos fóruns mesorregionais e a proposta de instituição de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Ainda no quarto capítulo da obra, Silva (2017) também aborda a dinâmica da *politics* envolvida na elaboração dos planos regionais da PNDR, sejam eles de

nível estratégico ou operacional, com destaque para o balanço sempre tenso entre os conteúdos mais ou menos técnicos e/ou políticos que neles são impressos por pesquisadores, técnicos, consultores, burocratas e políticos. Não obstante, é digna de nota a observação da autora de que, em um contexto neoliberal, as decisões políticas, voltadas ao atendimento de interesses econômicos privados, tendem a se sobrepôr às decisões técnicas, notadamente se estas últimas são orientadas para demandas coletivas.

No tocante aos diagnósticos e às proposições, a análise de conteúdo dos planos regionais da PNDR permite a Silva (2017) identificar alguns dos traços mais gerais que os caracterizaram, conforme a região em referência. No caso do Nordeste, a autora ressalta que o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE), o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA) e o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), embora apresentem algumas diferenças de enfoque, convergem para diagnósticos e prognósticos pautados, sobretudo, na dimensão econômica, priorizando, portanto, questões como a competitividade da economia e a composição da base produtiva regional, a infraestrutura econômica e a industrialização baseada no conhecimento e na inovação, em detrimento do tratamento de problemáticas sociais, a exemplo da estrutura fundiária e da concentração de renda.

Por outro lado, no Plano Amazônia Sustentável (PAS), esse enfoque econômico é relativizado por uma maior consideração das dimensões social e ambiental, de maneira que o potencial de uma determinada atividade na geração de crescimento econômico e na composição do Produto Interno Bruto regional pode ser contrabalançado por sua baixa capacidade de promoção do desenvolvimento social e pelos impactos ambientais negativos dela decorrentes. Ainda segundo a autora, outros planos da PNDR, como o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO) e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (PDRS do Xingu), embora ponderem questões ambientais e sociais em seus diagnósticos, conferem maior ênfase aos grandes projetos de investimento em infraestrutura econômica, o que demonstra o peso exercido pelas políticas nacionais e setoriais – notadamente o PAC – na formulação das diretrizes, objetivos e ações dos planos regionais, traço característico do modelo *top-down*.

Para além dos avanços teórico-metodológicos parcialmente alcançados, Silva (2017) também reconhece a existência de limitações de ordem teórica,

operacional e política que terminaram por dificultar a implementação e a execução da PNDR. Quanto ao primeiro tipo de limitação, a autora considera pouco promissora a excessiva ênfase concedida aos paradigmas da industrialização, da infraestrutura econômica e do desenvolvimento local no âmbito da política, bem como também julga acrítica a sua adesão, praticamente incondicional, ao agronegócio e ao turismo como atividades promotoras de desenvolvimento socioeconômico. Não menos importante, a frágil associação entre o planejamento regional e o planejamento urbano é também apontada como uma restrição às potencialidades da PNDR.

No que concerne à dimensão operacional, Silva (2017) elenca três principais limitações, quais sejam: a) a problemática da revisão dos recortes regionais, uma vez que eles precisam ser, simultaneamente, dinâmicos o suficiente para captar as transformações socioespaciais, e estáveis o bastante para permitir a obtenção de séries temporais para fins estatísticos²; b) a falta de mecanismos capazes de promover a coordenação dos atores políticos e a articulação das políticas públicas que incidem sobre subespaços abrangidos por recortes regionais distintos; e c) o tratamento da problemática da assimetria entre as regiões e os entes federados, com avanços parciais a partir da adoção de diversos recortes regionais com base em critérios distintos e da constatação de que as regiões demandam ações particulares, mas ainda francamente insuficiente, por não levar em conta a excessiva centralização política no âmbito federal, evidente no fato de que, mesmo após a Constituição de 1988, a União continuou concentrando as funções de normatização, financiamento e execução das políticas públicas que compõem o planejamento regional brasileiro.

Por fim, Silva (2017) também assinala que limitações de ordem política penalizaram severamente a institucionalização e implementação da PNDR, dado o já mencionado processo de perda de visibilidade da “questão regional” durante os governos “petistas”, tanto mais aprofundado quanto mais as políticas setoriais e as “políticas regionais implícitas” foram priorizadas em detrimento de um tratamento mais direto das desigualdades socioespaciais brasileiras, o que exigiria a conjugação de esforços em uma verdadeira “política regional explícita”, abertamente pensada para enfrentar essa problemática. Adicionalmente, o próprio

² Segundo a autora, uma solução possível para essa limitação seria a inversão da lógica usual, quer dizer, a adoção de recortes dinâmicos e flexíveis na escala macrorregional e, por outro lado, a definição de recortes mais duráveis em nível microrregional, possibilitando, assim, o levantamento de dados nessas unidades espaciais menores, seguido do seu posterior reagrupamento, segundo a macrorregionalização então vigente.

MI nunca fez parte do “núcleo duro” dos governos “petistas”, de maneira que não dispunha do capital político necessário à coordenação de uma política tão ambiciosa quanto a PNDR.

A natureza contraditória da emergência da PNDR, instituída em 2007, concomitante ao processo de perda da visibilidade da “questão regional” no governo federal, é ainda mais evidente quando se nota que, naquele mesmo ano, foram recriadas a SUDENE e a SUDAM, seguidas da recriação da SUDECO, em 2009. Essa retomada do antigo modelo das Agências de Desenvolvimento Regional, inclusive com a reprodução da abordagem macrorregional e de mecanismos de financiamento amplamente criticados, como é o caso do sistema de incentivos fiscais, conflita abertamente com o espírito que presidiu a elaboração e a instituição da PNDR.

O processo contraditório no qual foi engendrada a revitalização do planejamento regional brasileiro – cujos desdobramentos confundem-se com a perda de visibilidade dessa problemática no âmbito da Administração Pública Federal –, foi marcado pela retomada de antigos paradigmas, ainda que ressignificados à luz das circunstâncias contemporâneas, bem como pela emergência de paradigmas novos. No quinto capítulo do livro, Silva (2017) aborda esse conjunto de paradigmas recentes, destacando as seguintes tendências concernentes a cada um deles: a) o predomínio de um modelo burocrático de Administração Pública, ainda que matizado pela permanência de traços patrimonialistas e pela introdução de princípios gerenciais; b) a continuidade da ênfase conferida à industrialização e ao agronegócio, acompanhada pela emergência do turismo como atividade econômica alternativa para a promoção do desenvolvimento sustentável nas escalas regional e local; c) o entendimento das cidades como polos de irradiação do desenvolvimento, capazes de organizar e comandar um território mais amplo a partir do controle das redes de comunicação; d) a centralidade conferida à infraestrutura, sobretudo econômica, frequentemente associada aos Grandes Projetos de Investimentos (GPI); e) a globalização e o meio ambiente como paradigmas mais gerais, definidores de novas tendências para o planejamento regional; f) a emergência de políticas de desenvolvimento local, pautadas na estruturação e na dinamização de APL, parques tecnológicos, *clusters*, entre outras modalidades de especialização produtiva, como estratégias de desenvolvimento que enfatizam o papel do capital social das comunidades, os agentes empreendedores locais e a mobilização de

forças endógenas, em detrimento de questões econômicas e políticas estruturais; e g) a ampliação das instâncias participativas e das possibilidades de exercício da democracia direta nas fases de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, ainda que restringidas pelas limitações concernentes à complexidade do tema, ao acesso à informação, ao elevado número de agentes envolvidos e à baixa implementação e execução das propostas formuladas.

Embora expostos separadamente, é preciso mencionar que, na prática, há uma relação de influência mútua entre os paradigmas relatados acima, de maneira que os recentes planos regionais apresentam uma maior ou menor presença de uns e de outros, dependendo do enfoque adotado, das instituições nas quais foram gestados e dos atores políticos que estiveram envolvidos em suas elaborações. Para Silva (2017), a compreensão da incorporação desses paradigmas pelas políticas públicas de cunho regional e da incidência destas sobre o território é condição necessária ao entendimento da trajetória do planejamento regional brasileiro no século XXI.

4 UM ESFORÇO DE SÍNTESE E DE REFLEXÃO A PROPÓSITO DO PLANEJAMENTO REGIONAL BRASILEIRO

Retomando, de forma mais sistemática, a metodologia da *Policy Analysis*, o sexto capítulo do livro apresenta um esforço de síntese do planejamento regional brasileiro à luz da *polity*, da *policy* e da *politics*. No que diz respeito à primeira dessas dimensões, Silva (2017) destaca como uma de suas características mais marcantes a instabilidade institucional, evidente nas frequentes alterações pelas quais têm passado a estrutura administrativa brasileira, das quais resultaram, a cada momento, uma maior ou menor visibilidade conferida à “questão regional” no arcabouço da Administração Pública Federal.

A descontinuidade e a ineficiência das políticas públicas de cunho regional, em muito associadas a essa instabilidade institucional, também guardam relações com o modelo federativo adotado no país, notadamente com as problemáticas da cooperação intergovernamental e da divisão de competências entre os entes federados. Segundo Silva (2017), esse aspecto da *polity* reflete o insuficiente tratamento dispensado à grande heterogeneidade das capacidades financeiras, técnicas e de gestão dos entes da federação, o que compromete a necessária cooperação intergovernamental, sobretudo quando

considerada a incipiência da normatização e da aplicação de mecanismos cooperativos, a exemplo dos consórcios públicos e das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE).

No que concerne à dimensão da *policy*, a mudança de enfoque percebida entre políticas como os ENIDs, por um lado, e a PNDR e o Programa Territórios da Cidadania, por outro, evidencia a relativização de certos paradigmas tradicionalmente influentes no planejamento regional e a emergência de outros, mais atentos a problemáticas de ordem social e ambiental. Em que pese esse avanço, a autora entende que, além dos entraves relativos à excessiva ênfase na conjuntura econômica de curto prazo, às dificuldades de cooperação horizontal no âmbito da Administração Pública e à fragmentação e falta de coesão das políticas públicas setoriais, o planejamento regional brasileiro recente ainda não conseguiu incorporar a contento a dimensão territorial, o que pressuporia uma abordagem multiescalar, pautada nos territórios como “plataformas” de integração de políticas *top-down*, expressões das diretrizes nacionais de médio e longo prazo, e de políticas *bottom-up*, articuladoras das demandas locais.

Finalmente, no âmbito da *politics*, a autora confere especial atenção às repercussões das dinâmicas do presidencialismo de coalizão sobre o planejamento regional brasileiro, evidenciando as maneiras pelas quais as sucessivas nomeações e exonerações de dirigentes do MI e das agências de desenvolvimento regional que lhes são subordinadas – o mais das vezes motivadas pelas necessidades de acomodação de interesses político-partidários ligados à formação da base governista – incidem sobre as dimensões da *polity* e da *policy*.

No último capítulo do livro, correspondente à sua conclusão, Silva (2017) apresenta um conjunto de reflexões, cujos delineamentos gerais são tratados nas linhas que se seguem. Inicialmente, a propósito das convergências e divergências entre as políticas de cunho regional dos governos militares e o planejamento regional no início do século XXI, a autora argumenta que, diferentemente daquelas primeiras, este último não está fundamentado em uma concepção clara de espaço e em um projeto nacional bem definido, em parte devido à complexificação da vida social, à conformação de um Estado que combina traços neoliberais e neodesenvolvimentistas e à associação entre a permanência de paradigmas consolidados, ainda que ressignificados, e a emergência de paradigmas novos.

De um lado, o resgate dos paradigmas do agronegócio e da polarização econômica, bem como do antigo modelo das agências de desenvolvimento

regional, e a incipiência da cooperação intergovernamental, com a permanência da fragmentação e do viés setorial das políticas públicas, indicam um processo de retomada de elementos do planejamento regional praticado durante o século XX. Por outro lado, dinâmicas de ressignificação podem ser percebidas na complexificação da noção de desenvolvimento; na conjugação, ainda que frágil, do modelo *bottom-up* com o predominante modelo *top-down* no processo de políticas públicas; e na superposição de elementos da industrialização toyotista à industrialização fordista, bem como na nova conotação adquirida pela urbanização e pelo “fato urbano”, entendidos como estruturadores do território.

Adicionalmente, Silva (2017) destaca que elementos inovadores podem ser reconhecidos no planejamento regional brasileiro recente, ainda que todos eles apresentem significativas limitações quanto a consolidação e implementação. É o caso, por exemplo, do planejamento participativo, cujos entraves principais são a baixa participação social, o reduzido número de instâncias participativas e os insuficientes índices de implementação das decisões nelas tomadas; da multiescalaridade, prejudicada pela inconsolidação de alguns dos recortes regionais adotados pela PNDR; e da criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional e Integração Territorial, cujas instituições enfrentam problemas relativos ao baixo poder político que detêm, à escassez de recursos de que dispõem, à falta de uma missão institucional e de objetivos estratégicos mais bem definidos e à inexistência de um projeto coeso e de longo prazo, capaz de nortear suas ações.

Por fim, a autora identifica três principais limitações e/ou desafios contemporâneos que se colocam ao planejamento regional brasileiro. O primeiro deles diz respeito aos deficit nas esferas política e institucional, expressos, por exemplo, nas deficiências e na elevada rotatividade dos gestores e dos quadros de funcionários públicos; na insuficiência dos mecanismos participativos; na falta de instrumentos de monitoramento e avaliação dos planos regionais; na incipiência da cooperação intergovernamental; na excessiva padronização de instituições que atuam em regiões distintas; nas dinâmicas do presidencialismo de coalizão; e na estrutura de financiamento das políticas públicas, bem como na subalternização da dimensão territorial ao enfoque setorial;

Silva (2017) também defende a necessidade de definição de um sistema nacional de planejamento, composto por um projeto nacional, estratégico e de longo prazo, cujas diretrizes orientem a elaboração de uma Política Nacional

de Ordenamento Territorial e de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, igualmente estratégicas e de longo prazo, mas também dotadas de instrumentos tático-operacionais de médio e de curto prazos (planos regionais em distintas escalas), aos quais se acrescentem as diversas políticas setoriais do governo. Essa tarefa insere-se no terceiro desafio apontado pela autora, a saber, a reconstrução teórica, política e institucional do planejamento regional brasileiro, com a qual a Geografia em muito pode contribuir, a partir da análise da dimensão espacial do desenvolvimento capitalista e de uma visão contemporânea das categorias de análise geográficas, notadamente daquelas mais diretamente implicadas nas políticas de cunho regional.

A julgar pela pertinência da temática abordada, pelo valoroso esforço de sistematização de um conjunto amplo de dados e pelo rigor teórico e metodológico da análise apresentada, o livro de Silva (2017) afirma-se como uma obra de referência, não apenas no campo do planejamento regional, como também na seara dos estudos sobre a Administração Pública e o processo de políticas públicas no Brasil. Certamente, suas conclusões a respeito da experiência histórica e recente de planejamento regional no país – tanto no que diz respeito aos seus avanços quanto aos travamentos e limitações de ordem teórico-metodológica, político-institucional e operacional – podem fornecer importantes subsídios para políticos, técnicos e acadêmicos atuantes na promoção de políticas regionais.

REFERÊNCIAS

SILVA, S. A. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2017. 436 p. (Coleção Geografia e Adjacências).

SILVA, S. A. **Currículo do Sistema de Currículos Lattes**. [Brasília], 04 abr. 2019. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/4195346473335405>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Texto submetido à Revista em 03.11.2018
Aceito para publicação em 25.01.2019

