



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL  
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA - PPGCP



JOHN DOS SANTOS FREITAS

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DOS  
PRINCÍPIOS NORTEADORES NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL (1995-2016)

TERESINA-PI

2019

JOHN DOS SANTOS FREITAS

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DOS  
PRINCÍPIOS NORTEADORES NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL (1995-2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Políticas de Desenvolvimento Regional

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

TERESINA-PI

2019

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Serviço de Processamento Técnico

F866e Freitas, John dos Santos.  
Estado, políticas públicas e desenvolvimento : uma análise dos princípios norteadores na elaboração de políticas de desenvolvimento regional no Brasil (1995-2016) / John dos Santos Freitas. – 2019.  
90 f.  
  
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.  
“Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior”.  
  
1. Desenvolvimento Regional. 2. Desenvolvimentismo.  
3. Ideias. 4. Liberalismo. 5. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 320

JOHN DOS SANTOS FREITAS

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DOS  
PRINCÍPIOS NORTEADORES NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL (1995-2016)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Políticas de Desenvolvimento Regional

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior (Orientador) - UFPI

---

Prof. Dr. Ricardo Allagio Ribeiro - UFPI

---

Profa. Dra. Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine - UFPI

## RESUMO

O presente trabalho analisa os princípios norteadores das políticas de desenvolvimento regional efetivadas nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff. No Brasil, duas grandes vertentes foram bases para o desenvolvimento de políticas no âmbito econômico e social: o liberalismo e o desenvolvimentismo. Este trabalho tem, então, como objetivo identificar qual dessas duas ideias foi mais bem recepcionada e expressa pelas políticas públicas desses três governantes e como pergunta de pesquisa pretende identificar quais os princípios norteadores das políticas de desenvolvimento regional em cada um desses governos, por isso o recorte temporal escolhido, o período de 1995 a 2016. Para alcançar possíveis respostas, no que diz respeito às políticas de desenvolvimento regional, este estudo parte da hipótese que o governo Fernando Henrique Cardoso toma como princípio o Liberalismo e os de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff adotam como base o desenvolvimentismo. Para investigar esses fatores, além de pesquisa bibliográfica, foi utilizada a análise documental de publicações oficiais no intuito de identificar o conteúdo relativo ao tema desenvolvimento regional e aos dois princípios supracitados.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional. Ideias. Desenvolvimentismo. Liberalismo. Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

The present work analyzes the guiding principles of the regional development policies implemented in the governments Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva and Dilma Vana Rousseff. In Brazil, two major strands were foundations for the development of economic and social policies: liberalism and developmentalism. This paper aims as to identify which one of these two ideas was better received and expressed by public policies of these three governors, and as research questions aims to identify the main principles of regional development policies in each of these governments. This is the why the time cut is between 1995 to 2016. To achieve possible responses, with regard to regional development policies, this study start of the hypothesis that the government of Fernando Henrique Cardoso takes as the main principle of liberalism and those of Luís Inácio Lula da Silva and Dilma Vana Rousseff adopt the developmentalism. To investigate these, besides bibliographic research, was used the document analysis of official publications to identify the content of the regional development strand.

**Key words:** Regional Development. Ideas. Developmentalism. Liberalism. Public Policies.

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Características das fases do institucionalismo quanto ao papel das ideias

Quadro 2 – Resumo dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff quanto ao problema o regional

## LISTA DE SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CNDR	Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional
CODENO	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EUA	Estados Unidos da América
FDN	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FERROESTE	Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A
FERRONORTE	Ferrovias Norte Brasil
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNRES	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBESP	Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ONU	Organização das Nações Unidas
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei

PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNOT	Política Nacional de Ordenamento do Território
PPA	Plano Plurianual
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SPR	Secretaria Especial de Políticas Regionais
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TRANSNORDESTINA	Transnordestina Logística S/A

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2</b>	<b>ESTADO E DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>Liberalismo e desenvolvimentismo: duas concepções de desenvolvimento.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>Teorias do desenvolvimento e desenvolvimento regional.....</b>	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES E IDEIAS.....</b>	<b>33</b>
<b>3.1</b>	<b>Políticas públicas e ideias .....</b>	<b>34</b>
<b>3.2</b>	<b>Instituições e ideias .....</b>	<b>43</b>
<b>4</b>	<b>ENTRE O ESTADO E O MERCADO: ANÁLISE DAS IDEIAS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL.....</b>	<b>57</b>
<b>4.1</b>	<b>Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): a busca da estabilidade econômica através de ajustes econômicos.....</b>	<b>59</b>
<b>4.2</b>	<b>Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010): década áurea do crescimento econômico e busca do desenvolvimento econômico com justiça social.....</b>	<b>67</b>
<b>4.3</b>	<b>Dilma Vana Rousseff (2011-2016): o declínio do crescimento econômico e o fim da estabilidade política e econômica.....</b>	<b>74</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>81</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As ideias influenciam em um processo de formulação de políticas públicas. Dito isto, busca-se entender se as ideias influenciaram na formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil nos anos de 1995 a 2016. O escopo desta pesquisa são as políticas públicas de desenvolvimento regional no âmbito da esfera da União, particularmente, o processo pré-implementação dessas políticas, isto é, a fase de formulação de políticas. A concepção de que as ideias importam e influenciam a formulação de políticas públicas é um pressuposto deste trabalho, ou seja, parte-se do entendimento de que uma política pública não surge de um vazio existencial, determinado por dados empíricos e operacionalizado por técnicos plenamente cômicos das necessidades da sociedade.

Dito isto, o institucionalismo discursivo é um ponto-chave de compreensão desse processo de influência das ideias na formulação de políticas públicas. A virada ideacional apontada pelo institucionalismo discursivo faz uma crítica às escolas institucionalistas desenvolvidas antes: institucionalismo formal, comportamentalismo e neoinstitucionalismo. Essas escolas dão ênfase à gênese das instituições, porém, esquecem de explicar a manutenção e as mudanças das instituições. O ponto fulcral dessa crítica é o caráter de inércia das instituições dos primeiros tipos institucionalistas, no lugar desta interpretação o institucionalismo discursivo apresenta um caráter dinâmico.

Assim, este trabalho tem a finalidade de analisar a influência das ideias na elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento regional e identificar os princípios norteadores no processo de formulação de políticas públicas na área de desenvolvimento regional no Brasil a partir do Governo de Fernando Henrique Cardoso até o fim do Governo de Dilma Vana Rousseff. As ideias econômicas são presentes neste setor de ação do Estado, no Brasil especificamente serão consideradas duas ideias: a ideia liberal e a ideia desenvolvimentista. Isto é, partindo do pensamento de que a concepção de políticas públicas não é um fenômeno estático e fora da realidade, considera-se o caráter dinâmico e não linear de concepção de uma política pública e a influência de tais ideias sobre elas.

Objetiva-se, portanto, entender quais ideias foram determinantes na percepção da questão social das assimetrias regionais e a posterior transformação, ou não, dessa questão em um problema que demande ação do Estado, relativamente ao campo socioeconômico brasileiro, como o problema das assimetrias regionais entrou na pauta dos governos e como cada governo apresenta a solução para o problema colocado. Não se pretende fazer a classificação de cada

governo no que tange a sua política econômica ou orientação econômica de um modo geral, mas se restringe à classificação da expressão ideacionária de cada governo sobre o desenvolvimento regional em sua organização institucional e em suas publicações oficiais, objetivamente no Plano Plurianual (PPA) e na legislação especificamente voltada para o desenvolvimento regional.

Essa pesquisa situa-se dentro do tema sobre o desenvolvimento e, de maneira mais estrita, sobre o desenvolvimento regional. Objetiva-se entender, a partir da virada ideacional do institucionalismo discursivo, quais ideias influenciam no comportamento das instituições frente à questão do desenvolvimento regional. Portanto, o problema de pesquisa é aferir quais princípios norteadores foram preponderantes no momento em que um governo decidiu tornar a questão regional em um problema que merecia a atenção de uma política pública, ou no sentido contrário, quando decidiu não agir.

Abordar a elaboração de políticas públicas, nessa perspectiva, implica dizer que nem sempre a racionalização e a capacidade de informações de um formulador de políticas é suficiente ou é utilizada na concepção de uma política pública. Há um entendimento positivista de que todas as políticas públicas são elaboradas através de informações estritamente técnicas e que os técnicos que as elaboram são providos de informações necessárias para a elaboração de políticas que foquem o problema apresentado, porém essa afirmação não condiz com a realidade. Ou seja, há fatores externos que influenciam os elaboradores de políticas, e dentre esses fatores externos estão as ideias.

Isto posto, destrinçar a complexidade da percepção da questão social; a transformação dessa questão em um problema que mereça a atenção dos agentes públicos; e o processo de imposição desse problema na agenda do governo são importantes para o entendimento do próprio ciclo de políticas públicas. Também é relevante identificar as influências das ideias nas decisões dos governos diante das questões socioeconômicas é crucial nesta visão menos positivista das políticas públicas. Assim sendo, a contribuição acadêmica deste estudo visa a fase de formulação de políticas públicas e nos acontecimentos anteriores a essa formulação, identificar quais ideias conseguem impor sua visão do problema e a possibilidade de soluções para a solução desse problema. É imposta a necessidade de entender a ação de cada governo e das suas influências na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil na esfera federal de governo.

A metodologia utilizada para execução desta pesquisa é a análise documental, além da pesquisa bibliográfica sobre os autores que atuam na literatura sobre o tema. A unidade de

análise é a esfera federal, isto é, a União. O objeto de pesquisa são as ideias expressas em documentos oficiais do governo – decretos e medidas provisórias de estrutura intitucional do governo, Planos Plurianuais e Leis e decretos com temática sobre o desenvolvimento regional. Nesses documentos far-se-á a identificação da preponderância de duas ideias socioeconômicas: o liberalismo, que será analisado a partir da categoria de “mais mercado e menos Estado”, e o desenvolvimentismo, que será analisado a partir da categoria de “menos mercado e mais Estado”.

No intuito de delinear o que foi traçado como plano de estudo, este trabalho divide-se em cinco partes. A primeira, capítulo introdutório, apresenta a visão geral do trabalho, o objeto de estudo e suas delimitações, os procedimentos metodológicos e o aporte teórico. Aborda o problema específico investigado, as hipóteses iniciais e outros dados relevantes para situar o tema do trabalho.

A segunda parte discorre sobre os pressupostos teóricos da relação entre Estado e desenvolvimento e suas abordagens. Toma-se como paradigmas os modelos socioeconômicos do liberalismo e do desenvimentismo como concepções distintas sobre o desenvolvimento, não apenas distintas, mas apresentam-se como formas antagônicas de enfrentar o problema das assimetrias regionais. Alterna-se nestas duas ideias a ênfase no Estado ou no mercado para dirimir as assimetrias regionais. Apresenta ainda, de forma geral, algumas teorias do desenvolvimento e do desenvolvimento regional.

A terceira parte é dedicada à temática das políticas públicas. Inicialmente discorre-se sobre os conceitos básicos dessas políticas e a sua relação com o Estado. De modo específico, o intuito é entender como a literatura dessa área apresenta a relação intrínseca entre ideias e políticas públicas e aborda a elaboração dessas com as influências daquelas. Nesse sentido, é utilizado o institucionalismo discursivo como modelo mais adequado de explicação da relação entre ideias e instituições ocorrido na chamada virada ideacional, bem como a ideia de comunidades epistêmicas e sua influência nos processos decisórios de políticas públicas.

A quarta parte apresenta a análise da estrutura do governo, primeiro relacionado aos ministérios e depois às agências de fomento ao desenvolvimento regional mantidas ou extintas pelo governo federal. Em seguida, apresenta o conteúdo expressado no Plano Plurianual de cada governo e na legislação sobre a temática do desenvolvimento regional. A ausência dessa legislação implica também um fator de análise. Nesses documentos busca-se a identificação de ideias socioeconômicas liberais (mais mercado e menos Estado) e desenvolvimentistas (menos mercado e mais Estado).

A quinta e última parte faz as considerações finais, evidenciando os resultados alcançados mediante análise dos dados obtidos na pesquisa, em resposta às perguntas iniciais, constatando se os objetivos foram cumpridos. Ademais, apresenta uma perspectiva em relação ao assunto.

Portanto, este trabalho percorre o caminho da relação entre ideias, instituições e políticas públicas. A começar pelo entendimento do Estado e de seu papel no desenvolvimento, no sentido de descrever a dicotomia entre Estado e Mercado. No âmbito do pensamento econômico projetar as duas ideias preponderantes na influência da ação dos governos no Brasil desde 1930, quais sejam, liberalismo e desenvolvimentismo. Estabelecer relações entre políticas públicas e o papel das ideias no ciclo de políticas, bem como o papel das instituições no nascedouro destas políticas e ainda como as ideias são recepcionadas dentro das instituições. Por fim, descrever como estão presentes as ideias de liberalismo e desenvolvimentismo no arcabouço legal e institucional dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff.

## 2 ESTADO E DESENVOLVIMENTO

A concepção de que o Estado é ator fundamental na discussão do desenvolvimento socioeconômico de uma região é fundamental. Os modos como o Estado se comporta estão alinhados à concepção de intervenção que cada governo tem. Portanto, a decisão ou não de deixar o desenvolvimento apenas sob a ação do mercado vai depender da forma como cada governo vai conduzir a máquina estatal. Neste capítulo estão expostas duas concepções clássicas de paradigmas de mais intervenção ou menos intervenção do Estado no desenvolvimento de um país: o paradigma liberal e o paradigma desenvolvimentista.

De um lado o liberalismo advoga pela menor participação possível do Estado no mercado; de outro, o desenvolvimentismo toma o Estado como indutor de desenvolvimento e, nesse sentido, o Estado não só intervém no mercado, mas é ator ativo. Portanto, o ponto assinalado como divergência entre essas duas concepções é a participação ou não do Estado no mercado de uma nação e como essa participação acontece. Expõe ainda a ideia de assimetrias regionais dentro de um território nacional, assim como as teorias de desenvolvimento regional consagradas no cânone da economia, ciência política e políticas públicas.

Nesse contexto, são os paradigmas liberal e desenvolvimentista que norteiam este trabalho. A partir da ideia construída em torno do conceito de liberdade, inicialmente creditada no âmbito filosófico e moral e depois apropriada pela economia, em que o sujeito individual é o único que deve agir dentro do mercado, temos o paradigma do liberalismo. Este paradigma foi implantado nas regiões desenvolvidas e depois aplicado às não desenvolvidas como modelo a ser copiado para que estas pudessem seguir os passos daquelas. Embora, na prática, haja divergências sobre a existência de um modelo de Estado liberal puro, toma-se como uma espécie de tipo ideal weberiano.

Já o desenvolvimentismo aqui apresentado tem peculiaridades sulamericanas. A partir da década de 1950, duas frentes passam a advogar a favor deste paradigma, uma delas no Chile com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a outra no Brasil com Celso Furtado e o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). São bases fundamentais dessa ideia o pacto que deveria existir entre empresários nacionais, Estado e trabalhadores; e a intervenção direta e substancial do Estado nos investimentos do país. Essas duas ações levariam os países em desenvolvimento à sua industrialização e à saída de sua condição agroexportadora de monocultura.

## 2.1 Liberalismo e desenvolvimentismo: duas concepções de desenvolvimento

O liberalismo tem posição clara em relação à intervenção do Estado na economia e no desenvolvimento de uma região: a intervenção do Estado deve ser a menor possível. O mercado deve ser capaz de, por conta própria, criar as condições de crescimento e desenvolvimento, superando, neste sentido, as lacunas de produção e consumo. Embora não se tenha notado um Estado com características *puramente* liberais, as ideias de *mão invisível* do mercado e *Estado mínimo* sempre entram na baila das discussões até os dias atuais.

A teoria liberal está, de certa forma, ligada à ideia de liberdade. Abbagnano (2015) traz em uma das concepções de liberdade o entendimento de uma liberdade absoluta e incondicional, portanto, sem limitações e muito menos graus de liberdade. A liberdade, nesse sentido, seria *causa sui* e bastaria por si mesma, sem necessidade de uma força transcendente para existir, isto é, tem em si própria o seu princípio, e a ação ou a não ação só depende de si mesma. Identificando, assim, a ideia de liberdade ao Estado e ao liberalismo, tem-se a ideia de que um Estado com características liberais é aquele em que o mercado é causa de si mesmo e age por si próprio sem necessidade de uma força externa.

Ainda de acordo com esse mesmo autor, a ideia de providência está arraigada na teoria liberal e que qualquer intervenção do Estado na livre concorrência do mercado traria males para este último. Portanto, uma ideia de autocausação tanto do indivíduo quanto do coletivo, que é o mercado, é o substrato desse paradigma:

[...] Como já acreditavam os fisiocratas, a ordem natural age como ordem providencial: a harmonia entre o interesse individual e o interesse público está previamente garantida. [...] Foi esse princípio clássico do liberalismo econômico, cujas exigências básicas Smith enuncia: a negação de qualquer função econômica do Estado e a concepção de que a concorrência é a grande força reguladora dos valores econômicos (ABBAGNANO, 2015, p. 352).

Completa Abbagnano (2015, p. 699):

Na realidade, se o Liberalismo – como fica cada vez mais claro – é a teoria que se propõe a defender a “liberdade” dos indivíduos, não só no campo político, mas também no econômico e social, segue-se que podem ser considerados “liberais” apenas aqueles que oferecem (adequadas) garantias de salvaguarda das várias formas de liberdade.

O Estado na perspectiva liberal tem como um de seus fundamentos a garantia de direitos individuais propalados pela concepção de direito natural. Isto é, o Estado surge e existe para

garantir direitos e liberdades individuais de forma que essas liberdades são o limite do próprio Estado. A mesma instituição que de alguma forma interfere na vida privada dos indivíduos é a que deve garantir um espaço livre para a ação individual. Nesta feita, não cabe ao Estado decidir sobre a vida econômica da sociedade. Está fora da sua alçada, no modelo de Estado liberal, a intervenção na autonomia do mercado e a interrupção na sua autodeterminação, princípio fundamental de ser livre.

Hugon (2009), afirma que as doutrinas econômicas liberais surgem a partir de e para responder três problemas: o da falta de caráter técnico/científico para a ação econômica; a intervenção excessiva do Estado; e a subordinação do indivíduo ao Estado. Segue a resposta apresentada por esse autor para essas problemáticas, formulada em fins do século XVII:

A necessidade de se buscar, de modo científico, a explicação dos fenômenos econômicos [...]; a necessidade de reagir contra a abusiva regulamentação [...]; e, finalmente, [...] ergue-se contra a opressão do indivíduo e põe em evidência as vantagens de interesse pessoal (HUGON, 2009, p. 88).

Surgiram vários autores que deram respostas aos problemas emergidos nesse período. Diante da gênese do Estado Nacional com todas as suas prerrogativas e diante também do crescimento econômico, com a Revolução Industrial, a afirmação do mercado e do indivíduo torna-se fator importante para o pensamento liberal. Apresentar-se-á, portanto, uma síntese das ideias de François Quesnay, Adam Smith e David Ricardo, teóricos responsáveis por fundamentar a doutrina liberal nascente.

Os fisiocratas constituem a primeira escola de pensamento econômico organizada e sistematizada. Foi figura principal nesse período François Quesnay (1694-1774), com o seu *Quadro Econômico*. Essa escola de pensamento apresentou as ideias de ordem natural e ordem providencial que, em suma, a ordem natural seria a organização natural das coisas e das profissões dentro de um organismo econômico; e a ordem providencial seria a vontade de Deus manifesta nas coisas e na ordem natural. No âmbito político, os fisiocratas defendiam o governo absolutista, pois tratava da vontade de Deus, revelada no soberano (HUGON, 2009).

Para Quesnay, havia três classes: a) a classe produtiva - os arrendatários capitalistas, assalariados agrícolas, os servos e os pequenos proprietários rurais; b) a classe dos proprietários - soberano, possuidores de terra e dizimeiros; e a c) classe estéril - os agentes econômicos urbanos. O trabalho agrícola é o único produtivo, e o principal personagem dessa produção é o arrendatário capitalista (FEIJÓ, 2007). Nesse sentido, no governo da natureza dos fisiocratas, o Estado deve interferir o mínimo na produção e deve, portanto, intervir contra tudo que impeça

que o arrendatário capitalista cumpra sua vocação natural, porque é de suas riquezas que nascerá o lucro líquido das nações.

Adam Smith (1723-1790) é um dos pensadores mais importantes para o liberalismo econômico. A ciência econômica, a partir desse autor, assume o objetivo de indicar a maneira como deve o Estado agir para promover o aumento da riqueza. Adam Smith concebe uma sociedade harmoniosa que segue seu curso natural e tem na *mão invisível* o seu fundamento de forma que esta fará a incidência dos interesses individuais com os interesses sociais. Não é função do Estado intervir no aumento da riqueza nacional. São fatores de aumento desta riqueza, antes de tudo, a divisão do trabalho e a acumulação do capital (MATIAS-PEREIRA, 2015).

Ao Estado cabe apenas três deveres: segurança, justiça e obras públicas. Em uma sociedade real, a função do Estado é dirimir os conflitos. Ao lado da visão harmoniosa da sociedade, Smith deixa aparecer em sua obra a visão da sociedade real, dividida em classes, com interesses divergentes, cada uma lutando para fazer prevalecer o seu. O Estado assume um papel relevante no sentido de impedir que esses conflitos prejudiquem o desenvolvimento da acumulação de capital (FEIJÓ, 2007).

Dito isto, há duas importantes conclusões de Smith sobre o papel do Estado em relação às atividades econômicas: primeiro, a capacidade superior do indivíduo de dirigir os negócios em relação ao Estado; segundo, seria impossível, além de desnecessário, a um estadista manter o controle de toda a atividade econômica (CORAZZA, 1985). O desenvolvimento da riqueza nacional possui um curso natural que o governo deve respeitar, e sua função, se assim pode-se dizer, é apenas garantir a liberdade de ação do mercado. Ou seja, a naturalidade do mercado não pode ter a interferência de um agente artificial como Estado. Todo o sistema, e aqui se fala da interferência do Estado na ordem natural do mercado, que procura direcionar o crescimento do capital através de estímulos extraordinários ou através de restrições, na realidade, age contra o objetivo que deseja alcançar. Assim, em vez de acelerar, contribui para o retardamento do desenvolvimento da riqueza social. É assim que pensa Smith (CORAZZA, 1985).

David Ricardo (1772-1823) é outro pensador que defendia as ideias liberais. Ele era um *bulionista* que defendia o padrão-ouro como elemento eficaz para a estabilidade de preços. Sobre esse autor, diz Ricardo Feijó (2007, p. 156): “Ricardo revela por completo seu estilo: alto nível de abstração, bom domínio da lógica e no uso de raciocínio dedutivo, grande rigor científico e capacidade de abstração; em que pese o pouco uso de material empírico”. Nessa mesma linha, diz Gentil Corazza (1985, p. 41) sobre esse economista e pensador:

A teoria econômica de David Ricardo constitui a representação formal de uma economia essencialmente capitalista, dotada de leis de funcionamento e de mecanismos automáticos de regulação que, aparentemente, abrem pouco espaço para a ação de Estado. Nessa trama e nessas contradições é que se abre o espaço para o Estado. Apesar de ter aceito a *Lei de Say* que garante a ausência de crises, na sua teoria a taxa de lucro que impulsiona o sistema tende sempre a cair, apontando no horizonte o estado estacionário. Ricardo reconhece que a liberdade de comércio não beneficia a todos igualmente e que a introdução de novas máquinas prejudica os trabalhadores.

O liberalismo de Ricardo não constitui de forma alguma restrição à ação do Estado. Essa ideia expressa, contudo, a necessidade de afirmação e independência do mercado frente aos obstáculos que um possível mau governo, inoperante, possa prejudicar a produção de riquezas do capital. Isto é, o problema não é o Estado, mas a má gestão do aparelho estatal. Nesse sentido, Ricardo não era partidário do *laissez-faire*, nem a expressão constitui seu vocabulário, nem seu espírito encontra-se em sua obra. A postura liberal deste autor não é incompatível com a intervenção estatal.

Embora, não se tenha registros históricos de um Estado puramente liberal, o tipo ideal de Estado liberal será utilizado neste trabalho a fim de identificar dentro das políticas de cada governo se há ou não uma tendência liberal na forma como o governo observa o problema das assimetrias regionais. Isto é, grosso modo, o tipo ideal será qualificado aqui como o entendimento de que quanto menos o Estado influenciar as decisões da sociedade e do mercado, melhor será para aquela nação.

A ideia antagônica ao liberalismo é o desenvolvimentismo. Este também será um tipo ideal usado na análise de políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil. A ideia de intervenção para o desenvolvimento é clara e necessária. Depois da Segunda Guerra Mundial a concepção de que uma boa economia é sinônimo de Estado desenvolvido alastra-se e, ainda mais, de que a intervenção estatal é um fator primordial para a superação das desigualdades dos países. Portanto, o paradigma liberal é afastado, e a intervenção do Estado é uma condição *sine qua non* para o bom andamento do mercado.

Para Perissinotto (2014) o conceito de Estado Desenvolvimentista pode ser entendido a partir de três dimensões. A primeira dimensão apontada é a dimensão contextual. São condições externas ao Estado que facilitam o surgimento do Estado Desenvolvimentista. Há o contexto nacional e o contexto internacional. No contexto nacional o Estado consegue ter mecanismos institucionais de integração com grupos de interesse que possibilitam a coleta de informações para o processo decisório, sem ceder aos interesses particulares dos grupos. Para isso, o

contexto social não pode ser muito fragmentado, ou seja, deve haver uma estrutura social com grupos e classes organizados como atores coletivos. No contexto internacional, há uma espécie de guerra entre Estados e uma ameaça externa efetiva é que leva os Estados a um nacionalismo prático.

A segunda dimensão o autor denomina de institucional. De acordo com essa dimensão, o Estado deve contar com a presença de uma burocracia bem ordenada, tecnicamente competente, recrutada por procedimentos específicos. Essa burocracia deve ser razoavelmente autônoma, não recebendo interferência de políticos. Ainda deve conter, ao seu dispor, instrumentos institucionais que possibilitem a formulação e a implementação de decisões que tenham como objetivo o desenvolvimento econômico. Contudo, autonomia não significa desligamento total da sociedade, a burocracia não pode insular-se; deve existir um canal de comunicação com a sociedade. Essa burocracia deve desenvolver canais institucionais de relação com a sociedade e suas aspirações. Nesse sentido, a burocracia deve ser ao mesmo tempo autônoma e inserida na sociedade (PERISSINOTTO, 2014).

A terceira é a dimensão volitiva. Há três pontos importantes para essa dimensão. O primeiro deles é a presença de uma elite modernizante disposta a industrializar e modernizar o país com capacidade de assumir um papel central dentro de um plano de desenvolvimento do país. O segundo ponto é que essa elite modernizadora deve ser capaz de iniciar e sustentar um processo de construção do Estado que produza instituições estatais aptas a perseguir metas desenvolvimentistas, isto é, que sejam capazes de tornar políticas de governo em políticas de Estado e, desse modo, institucionalizar o processo de desenvolvimento. O terceiro ponto da dimensão volitiva é que se deve construir um consenso político em torno do objetivo de formar instituições capazes de elaborar, implementar e nutrir o desenvolvimento de um país (PERISSINOTTO, 2014).

Dito isto, o autor conclui:

Resumindo, um Estado Desenvolvimentista é, como um tipo ideal, aquele em que uma elite política orientada por ideais desenvolvimentistas e incentivada por um contexto internacional ameaçador é capaz de forjar uma aliança política de modo a sustentar um processo de construção institucional e de formação de uma burocracia econômica que seja, ao mesmo tempo, suficientemente coesa, socialmente inserida, com autonomia e capacidade para formular e implementar uma política de industrialização que redefina, no longo prazo, a estrutura econômica de um país (PERISSINOTTO, 2014, p. 64).

O desenvolvimentismo é a união dos setores da sociedade com o Estado visando o desenvolvimento. Estado, burocracia, sociedade e políticos, em afinidade com a sociedade, devem criar e fazer a manutenção de mecanismos que tornem a ação de desenvolver um movimento contínuo. É uma espécie de orquestração em que todos devem estar empenhados e em permanente diálogo para a construção de um Estado desenvolvimentista guiados por um plano racional. Quanto ao papel do Estado, ele é central, contudo, em alguns momentos, ele deve sair de cena e deixar que burocratas, industriais e sociedade exerçam o seu papel da melhor forma possível. Em outros momentos, a presença constante e direta do Estado é condição essencial para que o desenvolvimento ocorra.

A visão de Bresser-Pereira (2015) sobre o desenvolvimentismo corrobora com os aspectos apresentados por Perissinotto (2014). Senão vejamos:

Uma estratégia nacional de desenvolvimento é um conjunto de leis, de políticas públicas, de objetivos compartilhados, de acordos políticos e de coalizões de classes que criam oportunidades para o desenvolvimento tecnológico e para a realização de investimentos; é a instituição fundamental que estimula o desenvolvimento econômico. Desenvolvimentismo é o nome que, nos anos 1950, cientistas sociais nacionalistas no Brasil, associados aos ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros), e economistas da teoria estruturalista do desenvolvimento econômico, associados à CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina da ONU), deram à estratégia nacional de desenvolvimento que propunha a seus países (BRESSER-PEREIRA, 2015).

Coloca ainda esse mesmo autor a ressalva de que o Desenvolvimentismo é uma alternativa e oposição ao liberalismo e uma distinção muito clara do nacionalismo. Não é um nacionalismo étnico, baseado em concepções identitárias, mas é um nacionalismo pragmático, voltado a defender aquilo que for estratégico para o desenvolvimento do país, inclusive praticando reserva de mercado.

O desenvolvimentismo é a ideologia do desenvolvimento econômico, é uma estratégia nacional de desenvolvimento, e é, mais amplamente, a alternativa ao liberalismo econômico. Distingue-se historicamente do nacionalismo porque o nacionalismo pode ser étnico e violento, enquanto o desenvolvimentismo nada tem de étnico: é apenas um nacionalismo econômico. O nacional-desenvolvimentismo surgiu nos anos 1950 como uma ideologia da industrialização, enquanto o liberalismo permanecia agriculturista. (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 170).

Bresser-Pereira (2015) também faz duras críticas ao Desenvolvimentismo, da forma como foi concebido inicialmente e, principalmente, o uso de poupança externa para

investimentos. Como modelo alternativo ou melhorado, ele formula o que chama de Novo Desenvolvimentismo:

O novo desenvolvimentismo busca neutralizar essas duas tendências [Oferta ilimitada de mão de obra e Doença Holandesa<sup>1</sup>] por meio de políticas públicas, podendo ser resumido em cinco pontos: (1) crescimento com poupança interna; (2) desenvolvimento econômico com equidade e proteção do ambiente; (3) responsabilidade fiscal; (4) responsabilidade cambial; (5) papel estratégico do Estado (BRESER-PEREIRA, 2015, p. 257).

Nesse entendimento, permanecem aspectos principais do paradigma desenvolvimentista como papel estratégico do Estado e desenvolvimento econômico com equidade, dando atenção à ação do Estado no processo de desenvolvimento, bem como fazendo a reparação das assimetrias regionais deixadas pelo mercado. Coloca, entretanto, de modo diferente do modelo clássico de desenvolvimentismo, o uso da poupança interna no lugar da poupança externa como financiador dos investimentos para o desenvolvimento e a preocupação de um desenvolvimento sustentável, não aceitando a industrialização a todo custo.

Outra vertente desenvolvimentista é o estruturalismo cepalino. Celso Furtado e Raul Prebisch foram os mais destacados pensadores da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Por sua vez, Colistete (2001, p. 21), de forma sintética, fala o que é o desenvolvimentismo Cepalino:

Esse conjunto de proposições teóricas e de políticas econômicas deu substância ao que passou a ser chamado de desenvolvimentismo cepalino, referindo-se o termo às teses dos autores da CEPAL que propunham que a industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano.

Nesses termos, o binômio Centro/Periferia faz parte do fulcro da teoria cepalina para entender o não desenvolvimento dos países latinoamericanos. Ao contrário do entendimento segundo o qual há apenas um caminho a ser seguido por todos os países rumo ao desenvolvimento, o pensamento da CEPAL indica que há dois caminhos diferentes: um foi a Revolução Industrial e o conseqüente desenvolvimento dos países do centro; o outro, diferente do anterior, é o desenvolvimento do capitalismo nos países periféricos. O último não é fase

---

<sup>1</sup> Doença Holandesa é o fenômeno da oferta ilimitada de mão de obra que causa congelamento dos salários e estagnação da produtividade. A consequência imediata da doença holandesa é o declínio manufatureiro em favor da exportação de recursos naturais.

integrante do primeiro. Portanto, com esse novo ajuizamento, busca-se entender fora do modelo da modernização o que impede o desenvolvimento das nações pobres.

A América Latina, de acordo com a análise cepalina, tem uma economia subdesenvolvida caracterizada pela falta de diversificação produtiva centrada no setor primário-exportador. A saída dessa situação seria a diversificação industrial e aumento da produtividade via inovação técnica. “Para os cepalinos, a superação do subdesenvolvimento exigia uma estratégia de industrialização coordenada pelo Estado”. (IVO, 2013, p. 45). Segundo informa o Dicionário temático desenvolvimento e questão social,

A teoria desenvolvimento de Prebisch e da Cepal consistiu em uma análise do padrão de transformação que ocorria na periferia do sistema capitalista na região latino-americana. Tal processo era visto como distinto da experiência histórica vivida pelos países desenvolvidos, que tinham passado pela revolução industrial. A metodologia comparativa entre as economias avançadas e atrasadas buscava identificar e diagnosticar os problemas que impediam a transformação das economias periféricas, e não descrever um processo ideal de evolução. [...] Assim, o subdesenvolvimento passou a ser analisado como um processo histórico autônomo, e não um etapa pela qual tenha passado as economias desenvolvidas, como defendia a a-histórica teoria da modernização (IVO, 2013, p. 45-46).

Resumidamente, Bielschowsky (2000, p. 18) apresenta as etapas do pensamento Cepalino:

Como se verá mais adiante, elas acompanham de perto a evolução histórica da região latino-americana. a) Origens e anos 1950: industrialização; b) anos 1960: “reformas para desobstruir a industrialização”; c) anos 1970: reorientação dos “estilos” de desenvolvimento na direção da homogeneização social e na direção da industrialização pró-exportadora; d) anos 1980: superação do problema do endividamento externo, via “ajuste com crescimento”; e) anos de 1990: transformação produtiva com equidade.

Tomados pelo espírito de desenvolvimento impulsionado pelo Estado, fora pensado e criado o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Esse centro de estudos foi formado claramente para pensar o desenvolvimento do Brasil:

O ISEB tem por finalidade o estudo, o ensino e a divulgação das ciências sociais, notadamente da sociologia, da história, da economia e da política, especialmente para o fim de aplicar as categorias e os dados dessas ciências à análise e à compreensão crítica da realidade brasileira, visando à elaboração de instrumentos teóricos que permitam o incentivo e a promoção do desenvolvimento nacional (BRASIL, 1955).

As ideias desenvolvidas no âmbito dessa instituição faziam parte de uma corrente de pensamento predominante no Brasil nos anos 1950-1960. Um tripé de ideias elaboradas desde a década de 1930 conduzia o Brasil à época: o desenvolvimento alavancado pelo Estado, com utilização de capital estrangeiro, em consórcio com o empresariado nacional, de forma a conduzir a industrialização modernizadora no Brasil. Ressalta-se que o ISEB era parte dessas ideias e tinha sua existência imbricada com o governo à época.

Quanto ao conceito de desenvolvimento pensado pelo ISEB, Bresser-Pereira (2004, p. 55) afirma:

No pensamento do ISEB havia um conceito de desenvolvimento que tomava emprestadas ideias de Marx, de Schumpeter, e do estruturalismo latino-americano de Raul Prebisch e Celso Furtado, sem, entretanto, preocupar-se em ser fiel a qualquer uma destas visões. O desenvolvimento é um processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico através do qual a renda por habitante, ou, mais precisamente, os padrões de vida da população aumentam de forma sustentada.

Na base do pensamento isebiano há um nacionalismo não radical ou chamado de nacionalismo patriótico. Esse nacionalismo tem em mente um pacto nacional-populista que une a burguesia industrial, os trabalhadores, os técnicos do Estado e a parte da oligarquia favorável à substituição de importação. O empresariado industrial teria papel de protagonismo nesse processo. Contudo, o desenvolvimento tem como ator principal o Estado e é fruto de planejamento e estratégia. Portanto,

Podemos, assim, completar o conceito de desenvolvimento do ISEB: é o processo de acumulação de capital, incorporação de progresso técnico, e elevação dos padrões de vida da população de um país, que se inicia com uma revolução capitalista e nacional; é o processo de crescimento sustentado da renda dos habitantes de um país sob a liderança estratégica do Estado nacional e tendo como principais atores os empresários nacionais. O desenvolvimento é nacional porque se realiza nos quadros de cada estado nacional, sob a égide de instituições definidas e garantidas pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 57-58).

## **2.2 Teorias do desenvolvimento e desenvolvimento regional**

As teorias sobre o desenvolvimento e o desenvolvimento regional tomam força a partir da década de 1950. Porém, antes desse período, alguns pensadores já se ocuparam com a tentativa de entender como ocorrem e quais são as causas das desigualdades regionais sejam elas em nível internacional sejam em nível doméstico. A pergunta principal desse campo de

conhecimento é a seguinte: por que algumas regiões se desenvolvem e ficam ricas e outras não? Ou seja, por que alguns países têm uma capacidade de produzir riquezas e outras, ao que parece, apenas reproduzem pobreza? E, em nível doméstico, dentro de um mesmo país, por que regiões são desenvolvidas de forma desigual?

Alfred Marshall é considerado o pioneiro dos estudos sobre desenvolvimento regional quando, em 1890, em seu livro *Princípios de economia*, apontou para os aspectos assimétricos que os países produziam. Nessa obra, o autor estuda as causas que levam à aglomeração das indústrias em algumas regiões específicas na Inglaterra, fenômeno que ele denomina de formação de distritos industriais. Os distritos industriais ingleses constituem um processo de aglomeração que os colocam em vantagem em relação a outras regiões do país. Também Lênin, neste mesmo período, chega a mesma conclusão de Marshall, na Rússia, isto é, o capitalismo se desenvolve de forma desigual em regiões distintas (REIS; ROTTA, 2012).

No fim da década de 1950, a área das ciências sociais americana está em pleno vapor em sua produção acadêmica sobre a colaboração dos Estados Unidos da América (EUA) para o desenvolvimento das nações em subdesenvolvimento. Surge, portanto, um conjunto de ideias que foi denominado de teoria da modernização. A ideia central dessa teoria é que os países industrializados passaram por fases de crescimento e desenvolvimento e que os países subdesenvolvidos, mesmo tendo histórias plurais, passarão também até chegar ao desenvolvimento. Isto é, há um caminho a ser seguido, que parte de um ponto “a” e chega a um ponto “b”, de forma que o ponto “a” é atraso e pobreza e o ponto “b” é a modernidade e riqueza.

Nesse quadro, surgiria o que se convencionou chamar de “teoria da modernização”, um extraordinário montante de reflexões que buscava caracterizar o estado de subdesenvolvimento e os modos de superá-lo, administrar o difícil e perigoso período de “transição” entre o tradicional e o moderno, delicado intervalo em que os determinantes da velha ordem já haviam-se desintegrado e os que garantiriam a nova ordem ainda não haviam se consolidado. (MORAES, 2006, p. 56-57).

A obra que apresenta de forma clara e direta essa ideia é *A proposal: key to a effective foreign policy* (1957), de Max Millikan e Walt Rostow. “A proposta central do livro é a de que os EUA deveriam tomar a liderança de um novo programa de ajuda de parceria internacional para o crescimento econômico mundial” (MILLIKAN; ROSTOW apud RIBEIRO, 2006, p. 155). Afirma Moraes (2006),

A teoria da modernização nasceu quase nesse quadro e redundou, desse modo, em uma produção notada e deliberadamente normativa, no aconselhamento

das reformas estruturais que deveriam ser introduzidas, no Terceiro Mundo, por diferentes maneiras, aquelas que fossem possíveis (MORAES, 2006, p. 58).

Isto é, havia um modelo de sucesso a ser seguido de forma que as sociedades desenvolvidas, especialmente os EUA, estavam dispostas a auxiliar as não desenvolvidas na aplicação desse modelo.

A ideia de modernização é sobretudo norte-americana, tendo sido desenvolvida por cientistas sociais norte-americanos no período após a Segunda Guerra Mundial e alcançando o ápice de sua popularidade em meados da década de 1960. Duas características desse período se destacam: uma atitude predominante de complacência com a sociedade norte-americana e a expansão dos interesses políticos, militares e econômicos dos Estados Unidos por todo o mundo. A sociedade norte-americana tendia a ser vista como fundamentalmente concensual, combinando prosperidade econômica e estabilidade política inigualáveis dentro de uma moldura democrática. [...] Essa atmosfera de complacência e auto-satisfação só podia encorajar entre os cientistas sociais a ideia de que a “modernidade” era de fato pura bênção, e as instituições e os valores da sociedade norte-americana, pelo menos de forma em que existiam em suas manifestações mais idealizadas, constituíam um modelo apropriado a ser emulado por outras sociedades menos afortunadas. (TIPPS apud MORAES, 2006, p. 102).

Na esteira dessas ideias, em 1951, a ONU publica um relatório de título *Measures for the economic development of underdeveloped countries*. Esse documento argumenta que, mais do que fatores econômicos, o problema do subdesenvolvimento está ligado a fatores sociais e psicológicos. Ou seja, para que haja crescimento econômico deve existir, também, condições adequadas para esse crescimento. Apenas medidas econômicas não seriam suficientes para alavancar o desenvolvimento de uma nação, a base social deve facilitar o desenvolvimento da economia e os aspectos psicológicos dos indivíduos deveriam tender ao desenvolvimento e almejá-lo. Isto é, deve existir um *telos* coletivo e individual a ser alcançado.

Dentre as várias ideias apontadas pelo *Measures* estão as seguintes: governos instáveis e arbitrários não garantem a propriedade daqueles que se esforçam; discriminações inviabilizam a emergência de potenciais empreendedores; necessidade de aumento do trabalho e estímulo ao enriquecimento para a formação interna de capital; criação de regras estáveis e inovadoras; reprimir filosofias que induzam ao ócio; e intervenção estrangeira que provoque um choque entre o ritmo de acumulação e as atitudes sociais retrógradas e dominantes (MORAES, 2006). Em suma, estabilidade política e social, mudanças de comportamento e pensamento e aplicação de práticas bem sucedidas é o caminho para o desenvolvimento dos países atrasados.

De acordo com Stanlake (1993), no século XX os governos elegem as Políticas Regionais como prioridades em suas gestões, portanto a atenção do Estado para as lacunas deixadas pelo mercado entra na pauta das agendas governamentais. Nesse sentido, a incapacidade do mercado de conter ou amenizar suas próprias externalidades traz à tona a importância de um ator peça-chave no processo de desenvolvimento: o Estado. Tomando como caso específico a Inglaterra, o referido autor afirma que as políticas regionais objetivam responder a três problemas básicos:

1. Uma concentração excessiva de pessoas em determinadas cidades e centros urbanos.
2. Áreas dominadas por indústrias mais antigas em declínio.
3. Regiões com padrões de vida baixos devido à sua dependência relativa a indústrias extractivas de baixo rendimento, como agricultura, silvicultura e pesca (STANLAKE, 1993, p. 203).

Os três pontos colocados por Stanlake apontam para características criadas dentro de um país ou região pela determinação de adoção de uma perspectiva de livre mercado. E, ainda, o entendimento de que o mercado, por si só, não será capaz de reduzir essas externalidades e o Estado será o único agente fora do mercado que poderá suprir as demandas por este deixado. Nesse caso, a visão liberal é abandonada em nome do bem-estar da população de um modo geral, partindo da tese de que menos assimetrias regionais trará maiores benefícios tanto ao Estado, quanto à sociedade e ao próprio mercado.

Nessa lógica, o autor apresenta ainda estes três campos básicos em que as medidas de políticas regionais devem atuar para superar os problemas supracitados:

1. Desenvolvimento das infraestruturas das áreas mais desfavorecidas, melhorando estradas, caminhos-de-ferro e aeroportos, aumentando o acesso aos combustíveis e à energia e fornecendo o capital social e as comodidades necessárias.
2. Esquemas para aumentar a mobilidade profissional e geográfica de mão-de-obra, para que os trabalhadores possam, mais facilmente, deslocar-se para os novos empregos criados pelas empresas que se implantam em áreas com excedentes de mão-de-obra.
3. Medidas para estimular a expansão industrial e a diversificação em áreas selecionadas, a par de restrições à expansão em áreas mais prósperas e menos povoadas (STANLAKE, 1993, p. 204).

Na segunda metade do Século XX surgiram teorias sobre o desenvolvimento regional, das quais ressaltam-se quatro delas: a Teoria dos Polos de Crescimento de François Perroux; a Teoria da Causação Circular Cumulativa de Myrdal; a Teoria do Desenvolvimento Desigual e

da Transmissão Interregional de Crescimento de Hirschman; e a Teoria da Base de Exportações de North.

A Teoria dos polos de crescimento tem como principal formulador o economista francês François Perroux. Deve-se considerar, inicialmente, a ideia de indústria motriz e a sua capacidade de alavancar a demanda nas regiões em que se instalam. Portanto, a indústria motriz gera o desenvolvimento de um complexo de indústrias que induz ao crescimento dos polos de desenvolvimento. O polo de desenvolvimento seria uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias dessas unidades que exercem efeitos de expansão sobre outras unidades com as quais se relaciona.

De acordo com essa ideia, um polo de crescimento não é uma unidade física e necessitada da intervenção de instituições, bem como de uma análise para considerar a sua existência. Para Perroux, a noção de polo só tem valor a partir do momento em que se torna instrumento de análise e meio de ação de política. Nesses termos, torna-se uma abstração do espaço e inclui nas análises as ações do Estado no mercado estabelecido. Por esse ângulo, o papel das instituições é fundamental para a elaboração e a aplicação de políticas econômicas, cujo objetivo deve ser o desenvolvimento técnico e humano e a cooperação entre regiões ricas e pobres.

O argumento básico apresentado era o de que a expansão econômica não se manifestaria de forma disseminada, mas em pontos ou polos de crescimento de intensidades variáveis. No interior desses polos, o crescimento e as transformações deles decorrentes teriam início, afetando o conjunto da economia pela transmissão dos seus efeitos positivos através de diferentes canais. (PERROUX apud UDERMAN, 2008).

Outra ideia sobre o desenvolvimento regional é a Teoria da Causação Circular Cumulativa, desenvolvida pelo economista sueco Gunnar Myrdal. Resumidamente, na Causação Circular Cumulativa, a riqueza gera riqueza, e pobreza produz mais pobreza. Essa teoria destaca, portanto, a importância da existência de Estados Nacionais integrados e da organização social, para que sejam feitas intervenções públicas que possam contrabalançar a lei de funcionamento do sistema de Causação Circular Cumulativa. Nesse ponto de vista, as disparidades entre as regiões, que tem o desenvolvimento desigual, serão minimizadas. Assim, “o autor recorre à noção de ciclo vicioso para explicar como um processo se torna circular e cumulativo, no qual um fator negativo é ao mesmo tempo causa e efeito de outros fatores negativos” (MYRDAL apud LIMA; SIMÕES, 2010).

Há, de acordo com essa teoria, um ciclo vicioso de acumulação de capital em regiões já desenvolvidas e, conseqüentemente, a manutenção da pobreza em regiões não desenvolvidas. Os países que já são desenvolvidos tem um valor alto de *renda per capita* e forte integração nacional. No outro lado da situação, nos países subdesenvolvidos há um baixo índice de *renda per capita* e imensas disparidades de crescimento. Portanto, os movimentos do capital, do trabalho e dos bens e serviços não neutralizam por si só a tendência de concentração regional, e é necessário que um agente exógeno ao mercado faça essa distribuição de riqueza.

Myrdal defende a validade do princípio da interdependência circular dentro de um processo de causação cumulativa ligado ao desenvolvimento, ressaltando a existência de efeitos cumulativos na realização de investimentos produtivos. Trabalhando com os conceitos de efeitos regressivos e propulsores (*backwash* e *spread effects*), acredita que o processo de expansão cria economias externas favoráveis à sua continuidade (e vice-versa). [...] Assim, argumenta em prol da intervenção do Estado no desenvolvimento regional. (UNDERMAN, 2008, p. 235).

O economista alemão Albert Otto Hirschman desenvolveu a Teoria do Desenvolvimento Desigual e da Transmissão Interregional de Crescimento. Questiona a doutrina do crescimento balanceado, alegando que o processo de desenvolvimento pressupõe uma mudança estrutural incompatível com o conceito de equilíbrio, ou seja, é da natureza do próprio desenvolvimento do capital o estabelecimento de desigualdades regionais, de forma que a atenção de Hirschman é saber como o desenvolvimento ocorre e se este desenvolvimento pode ser transferido de uma região para outra.

A ideia de que o desenvolvimento deve ocorrer simultaneamente em muitas atividades é criticada por Hirschman, pois isto gera expectativas irreais e enclaves na economia. Na realidade, o desenvolvimento ocorre como uma cadeia de desequilíbrios durante longo período de tempo (*unbalanced growth*), cuja simultaneidade é apenas parcial. (LIMA; SIMÕES, 2010, p. 11).

Os efeitos difusores são peças-chave para a redução das desigualdades regionais, a longo prazo. No entendimento de Hirschman, porém, esses efeitos não ocorreriam de modo espontâneo em países com industrialização retardatária. Nesse sentido, esse autor adota uma posição intervencionista do Estado no mercado para que as desigualdades sejam minimizadas. Nesse caso, em favor do desenvolvimento, o poder público está autorizado a usar sua força para intervir no setor privado. Trata-se, portanto, da união entre capital e governo com vistas ao desenvolvimento pleno de todas as regiões.

A “teoria base de exportação” de Douglas North também merece ressalva nas análises da temática neste trabalho. De acordo com esse autor, uma região se desenvolve quando há um sucesso das suas exportações, quando, no mercado competitivo, consegue manter a concorrência dos seus produtos de exportação e, finalmente, quando a região consegue inovar e apresentar novos produtos passíveis de exportação. De acordo com esse autor, essas regiões não passam, necessariamente, dos estágios de crescimento de uma agricultura de subsistência a um produtor de bens exportáveis, com o nível intermediário da substituição de exportações.

O modelo da base de exportação centra-se, portanto, em dois elementos fundamentais: o dinheiro que entra na região graças às atividades básicas de exportação e os efeitos de propagação, devido ao impacto multiplicador desse dinheiro na região; em outras palavras, existem as indústrias de base, que permitem à região “ganhar a vida”, e as atividades de suporte, que derivam da presença das atividades de base. (BELLINGIERI, 2017, p. 13, grifo do autor).

O sucesso da base de exportações constitui claramente o fator determinante da taxa de crescimento das regiões. Nesse sentido, cabe ressaltar os principais fatores de seu crescimento, declínio e mudanças: alterações na demanda externa à região, nos custos dos fatores de produção, na disponibilidade de recursos naturais, no sistema de transportes, na tecnologia, na ação governamental e na origem do capital. Esses fatores são irregulares e o crescimento de uma região tende a ser desigual por conta da evolução de renda e da população local. Porém, de acordo com North, essas desigualdades se-nos-apresentam em um curto espaço de tempo; a longo prazo, as diferenças entre as regiões tendem a equalizar.

Em aspectos históricos, a preocupação com a questão do desenvolvimento regional em escala mundial surge, de forma robusta, no período pós-Segunda Guerra. Os países industrializados passam a ter a uma preocupação com o desenvolvimento das nações ditas não desenvolvidas, ou subdesenvolvidas, ou ainda os chamados países de terceiro mundo. Influencia de forma direta, também, o novo sistema global em formação: a Guerra Fria. Ou seja, a constante disputa entre Capitalismo e Socialismo leva os países “centrais” a preocuparem-se com os chamados países periféricos, a fim de trazê-los para dentro de seu sistema ideológico-econômico.

Harry Truman, em 1949, em seu discurso de posse no segundo governo, aponta quatro medidas para a política externa americana, a quarta, conhecida como Ponto IV, era a proposição de um programa de cooperação técnica dos Estados Unidos aos países subdesenvolvidos. Nesse discurso foi utilizado pela primeira vez o conceito de subdesenvolvimento para se referir a

nações que não tinham atingindo o grau de industrialização de países do “centro” e que viviam em condições humanas precárias. A propósito, Moraes (2006, p. 38) descreve que

A mensagem do presidente norte-americano ao Congresso, em 1949, sublinhava como motivação explícita do plano de ajuda aos países pobres a meta de evitar que o estado de desespero deles derivasse para a adoção de comportamentos políticos inconvenientes, perigosos, isto é, para a adoção de regimes comunistas ou criptocomunistas.

A América Latina e o Brasil foram destinatários dessa nova política de Truman que tinha como pano de fundo a Guerra Fria e combate à expansão do comunismo. A Aliança para o Progresso foi o programa que teve mais repercussão na América Latina. No Brasil, vários acordos de cooperação técnica foram realizados concentrados nas áreas de economia, administração pública, administração orçamentária e financeira, agricultura, recursos minerais, energia nuclear, saúde, educação, transporte entre outros. A teoria da modernização e a revolução cubana foram cruciais na decisão do governo americano de aplicar o receituário ocidental: capitalismo e democracia (MORAES, 2006).

Vale ressaltar, também, a experiência da União Europeia na tentativa de amenizar os impactos das assimetrias nas variadas regiões da Europa. Para tanto, fora criado o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), no intuito de dar suporte aos países que estivessem em desenvolvimento. Nesse sentido, em escala global, foram criados os chamados órgãos multilaterais, com o objetivo de reconstrução das nações e/ou seu desenvolvimento. No caso, pode-se citar, por exemplo, o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Afirma Boisier (1989, p. 589) sobre a questão do desenvolvimento regional na década de 1950:

Na metade da referida década, em vários países onde o controle do Estado passa às mãos de coalizões progressistas e modernizantes, o desenvolvimento regional e o planejamento dos sistemas regionais nacionais convertem-se numa importante atividade estatal, agora sob o amplo paradigma da “integração nacional”.

No Brasil, o maior expoente do pensamento econômico sobre o desenvolvimento regional foi Celso Furtado. A partir do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), colocou em pauta, especificamente a questão regional do Nordeste brasileiro, o caráter específico das causas estruturais e históricas do atraso socioeconômico dessa região em

relação ao sudeste brasileiro, bem como o questionamento do mito de que as secas eram os principais responsáveis pelo atraso nordestino. Em 1958 o GTDN foi transformado em Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), que posteriormente daria vida à SUDENE. Nesse sentido, a reflexão sobre a problemática regional no Nordeste torna-se uma prática governamental.

No sentido de dar mais atenção às assimetrias regionais, foram criadas agências estatais e bancos específicos para essas funções. O Banco da Amazônia (BASA) foi criado em 1942 com o nome de Banco de Crédito da Borracha e, posteriormente, em 1966, como BASA; O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi criado em 1952. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada no ano de 1959, foi o substituta do GTDN e do CODENO, dando continuidade aos trabalhos iniciados nesses colegiados. Também é exemplo de agência de desenvolvimento a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), criada em 1966, com a finalidade de dar incentivos fiscais e atrair o capital privado nacional e estrangeiro.

Desde então, tanto em escala mundial quanto em escala local, o desenvolvimento desigual do capital nas diferentes regiões tornou-se uma preocupação permanente. O que, de fato, importa, portanto, é que a questão do desenvolvimento regional não saiu mais de pauta, tanto nos círculos políticos e econômicos quanto no meio acadêmico. A questão da equalização dos recursos e da qualidade de vida em regiões subnacionais passaram a ressoar o paradigma da integração nacional, sendo importante até para a segurança nacional e manutenção do Estado-Nação. Portanto, isso denota que a problemática do desenvolvimento regional, embora com algumas oscilações, é de suma importância e veio para ficar.

É importante para a compreensão do desenvolvimento, em especial no Brasil, o que ficou denominado como “questão regional”. De acordo com Araújo (2000), até o Século XX era inexistente a questão regional, pois o Brasil era composto por ilhas regionais, isto é, regiões ligadas ao exterior e sem interligação infranacional. No Século XX, o fortalecimento do Estado-Nação e sua consequente interação entre as regiões ressalta os desequilíbrios regionais existentes. A partir de então, estava posta a questão regional.

Para Araújo, há duas fases na constituição da questão regional. A primeira se estende desde os anos 1920 aos anos 1970. Nas palavras da autora,

São anos em que predomina a tendência à concentração. Então, são 50 anos em que a dinâmica regional tem o comando da produção industrial, mas uma produção industrial que tendeu a se localizar, com muita força, numa das

regiões do país, a região Sudeste, sobretudo no estado de São Paulo (ARAÚJO, 2000, p. 73).

Em 1950, emerge com força a questão regional no Brasil. Nesse período, Furtado, por Araújo citado (2000), questiona dois pontos: a industrialização no Brasil no período Juscelino Kubitscheck e o modo como estavam sendo enfrentados os problemas regionais. Furtado diz que a industrialização dos anos 1950 foi ótima para o Brasil, contudo foi um fator determinante para o aprofundamento das desigualdades regionais, em especial o Nordeste. Outro ponto é a afirmação equivocada e difundida de que a seca era responsável pelos desníveis regionais. “A causa é a estrutura socioeconômica e política montada, há séculos, nessa região. A causa do atraso do Nordeste está na sua formação histórica”. (FURTADO apud ARAÚJO, 2000, p. 76).

A segunda fase da questão regional vai de meados dos anos 1960 a 1990. Um fator importante nessa segunda fase é a desconcentração produtiva no país. Com a concentração atenuada, há uma distensão na questão regional. Instala-se, portanto, uma tendência à desconcentração. A base agrícola do país começa a se desconcentrar e a base industrial também. É importante ressaltar que essa desconcentração se deu por iniciativa do Estado brasileiro, isto é, foram políticas regionais implantadas com a intenção de enfrentar a questão regional no Brasil. Outro fator importante foi a constituição de empresas estatais que atuam de forma localizada como a Vale do Rio Doce e a Petrobrás (ARAÚJO, 2000).

No entendimento de Araújo (2000), atualmente, embora as políticas de modernização da economia tenham sido exitosas, as desigualdades permaneceram, inclusive, desigualdades intrarregionais. A problemática social continuou, e nos 1990 foram acentuadas, dada a mudança do foco do estado. Foi, nas palavras da autora, uma modernização conservadora, de forma que os investimentos foram apropriados pelas elites, visto que ativos importantes para dirimir as desigualdades como terra e educação não chegaram à população. Durante os anos 1990 ainda, o Estado muda o foco do setor produtivo para o setor financeiro e a questão regional é relegada ao segundo plano (ARAÚJO, 2000).

Portanto, a influência da ideia de que o Estado deveria intervir de forma mais direta e enfática tanto na concepção do mercado quanto atuar na equalização da externalidade causada por ele ficou bem mais claro, na ideia e na prática, a partir de 1950. Influenciados, portanto, no modelo keynesiano de intervenção do Estado no Mercado, buscam entender e aplicar da melhor maneira possível os instrumentos de redução de desigualdes inerentes ao desenvolvimento do capital. Superar a ideia liberal era um passo para caminhar nesse sentido. Adota-se, nesses

termos, posicionamentos desenvolvimentistas em que o Estado torna-se ator relevante no desenvolvimento das economias nacionais e no amparo das regiões menos desenvolvidas.

Estão postas, dessa forma, as duas ideias econômicas predominantes que guiaram as políticas econômicas no Brasil. O desenvolvimentista foi predominante, basicamente, desde a década de 1930 até o fim da década de 1980, iniciando com Getúlio Vargas, passando por Juscelino Kubitscheck e findando no Regime Militar. O liberalismo começa o seu ensaio no início da década de 1990, com Fernando Collor de Melo, e tem seu auge com o FHC e com o primeiro governo Lula. A partir do segundo governo de Lula há uma guinada pró-Estado apontando um retorno ao desenvolvimentismo, abarcando, também, o governo Dilma. Nesse ângulo, busca-se entender se essas ideias também estiveram presentes na elaboração de políticas de desenvolvimento regional durante os governos FHC, Lula e Dilma.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUIÇÕES E IDEIAS

A literatura sobre políticas públicas é de suma importância para entendermos a lógica de decisão e ação do Estado, bem como quais são os princípios norteadores que acompanham a concepção dessas políticas. Traçar a relação entre essa literatura e a que se tem desenvolvido sobre a influência das ideias relacionadas à elaboração de políticas públicas é o objetivo principal desta parte do trabalho, ou seja, pretende-se introduzir nesta discussão os argumentos que apontam as ideias como variáveis importantes na explicação da adoção de uma política pública.

Na primeira parte deste capítulo, são apresentadas as conceituações de políticas públicas, modelos que possibilitam a interpretação das políticas públicas na realidade e conceitos que ajudem a entender melhor esse processo de ação do Estado. Trata-se, de apresentar a literatura básica que busca entender o processo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. O objetivo é ter o entendimento global do processo que a política passa e os contornos tomados desde a sua concepção ao seu ocaso.

Na segunda parte, aponta-se a base teórica que norteia este trabalho na discussão sobre a virada ideacional no institucionalismo e, a partir daí, o que se convencionou chamar de institucionalismo discursivo. Inicialmente apresenta-se a ideia central de que as instituições importam. Nesse sentido, apresentam-se as viradas epistemológicas do institucionalismo desde o comportamentalismo e estruturalismo, passando pelo neoinstitucionalismo e findando na virada ideacional de cunho construtivista.

Objetiva-se ainda, neste capítulo, discutir a importância das comunidades epistêmicas na formulação de paradigmas que, conseqüentemente, podem influenciar na ação dos agentes de Estado na elaboração de políticas públicas. Ou seja, como agentes externos, sejam grupos, indivíduos ou instituições, são capazes de elaborar uma série de ideias a respeito de um determinado assunto e fundamentar princípios que irão nortear a ação do Estado na elaboração de políticas públicas. Isto é, como uma ideia, abstrata por suposto, torna-se uma ação, concreta.

Portanto, alinhar a necessidade lógica de conhecimentos a respeito de políticas públicas, instituições e comunidades epistêmicas é o objetivo central deste capítulo. Há o intuito de demonstrar a importância das ideias no processo de concepção e elaboração de uma política pública, em especial, apresentar a tese segundo a qual as ideias têm posição fundamental neste processo, em especial no momento da concepção dessas ideias e quando da transformação de questões sociais em problemas políticos.

### 3.1 Políticas públicas e ideias

O estudo de políticas públicas como campo específico da Ciência Política, bem como a formulação de modelos de análise de políticas públicas, data de 1950 nos Estados Unidos; na Europa, especificamente na Alemanha, em 1970; e no Brasil, de modo esporádico, no fim dos anos 1990 e início dos anos 2000 (FREY, 2000). Portanto, como área de conhecimento, com fundamentos, lógica e práticas específicas, é uma área pouco desenvolvida, principalmente no Brasil. Assim,

Tanto nos países industrializados como nos em desenvolvimento, o crescimento da importância desse tema resultou da combinação de alguns fatores. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho, a execução e a análise de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, assim como a busca de novas formas de gestão, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas concepções sobre o papel dos governos ganharam hegemonia, e políticas keynesianas, que guiaram a política pública do pós-guerra, foram substituídas pela ênfase no ajuste fiscal. Este implicou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e em restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais (SOUZA, 2003, p. 12).

A definição do conceito de política pública é de uma complexidade considerável. Corroboram para essa situação a condição polissêmica do conceito e a quantidade variada de análises e modelos de políticas públicas sem uma síntese capaz de dizer de modo unívoco o que é política pública. Na tentativa de fazer uma descrição das concepções mais conhecidas de política pública, em alusão a alguns teóricos, Souza (2003, p. 13) enuncia:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1936/1958), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

De modo didático, Chrispino (2016) faz uma definição de política tentando sintetizar as mais variadas descrições dadas pela literatura e priorizando as características essenciais das

palavras que compõem o termo: política e pública. Política, nesse sentido, considerada como a função de governar, e pública como algo que tem como correspondente o povo ou algum tipo de coletividade. Portanto, afirma o autor: “Logo, poderemos deduzir que política pública – em um metaconceito – *seria a ação intencional de governo que vise atender à necessidade da coletividade*” (CHRISPINO, 2016, p. 19, grifo do autor).

No que diz respeito à definição de conceitos, Frey (2000) faz uma distinção hermenêutica que denota importância para a análise de políticas públicas. Trata-se da distinção entre *polity*, *politics* e *policy*. *Polity* é o âmbito próprio das instituições, das regras e sistemas institucionais; *politics* é o processo político que acompanha a elaboração de uma política. A interação de força, atores e interesses no sentido tornar o conflito institucional a partir de regras e procedimentos predeterminados; *policy*, por sua vez, designa o próprio conteúdo da política pública, ou seja, a política pública em si, com processos, configurações, natureza e substância.

Há ainda a concepção de política pública não como um evento estático com atores programados e neutros que agem a partir de dados puramente técnicos e objetivos. O que ocorre, porém, é o contrário: as instituições são fragmentadas e dinâmicas e o Estado não é uma unidade com limites claros sem que nenhum agente externo possa exercer influências em sua ação. “Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses”. (SOUZA, 2003, p. 13).

A política pública entra, portanto, no campo da pesquisa como uma variável dependente no contexto em que a ação do Estado será a variável independente. Isto é, dependendo de como o governo age ou não através do Estado uma política pública será elegida e implementado ou não.

Pode-se, então, resumir o que seja política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). (SOUZA, 2003, p. 13).

Nirenberg apud Crispino (2016, p. 21) faz um resumo das principais características de uma política pública:

As políticas públicas constituem o conjunto de objetivos, decisões e ações que leva a cabo um governo para solucionar os problemas que, em determinado momento histórico, os cidadãos e o próprio governo consideram prioritários.

São estratégias intencionais, dirigidas a objetivos que se deve alcançar, fazendo convergir uma visão e uma ação de longo prazo, mas com efeitos também em curto e médio prazos.

De forma complementar e mais abrangente apresenta-se a síntese de Souza (2007, p. 80) para além de todas as definições de conceitos e de modelos de formulação e análise:

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. [...] Envolve vários setores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. [...] É abrangente e não se limita a leis e regras. [...] É uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. [...] Embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo. [...] Envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também, implementação, execução e avaliação. Estudos sobre política pública propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo o foco está nas consequências e nos resultados da política.

Quando se trata de modelos de formulação e análise de políticas públicas, é necessário expor a clássica taxonomia apresentada por Lowi (1972), em *Four systems of policy, politics and choice*. A partir desse artigo, surge a ideia de *policy arena* como espaço e momento de disputa política em torno de uma política onde há sempre grupos que ganham e grupos que perdem. Para Frey (2000, p. 223) *policy arena* “refere-se, portanto, aos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo”. Surge a partir daí a taxonomia clássica de Lowi (1972) que, de certa forma, influencia os estudos em análise de políticas públicas.

De acordo com o impacto sobre grupos e a existência ou não de coerção, Lowi (1972) classifica as políticas públicas em modelos distributivo, redistributivo, regulatório e constitutiva. No distributivo o grau de coerção é remoto e o impacto das políticas é geralmente aplicado a condutas individuais. Nas palavras de Frey (2000), o processo político deste tipo de política é de baixo grau de conflito na arena política, bem como a percepção do ganho é mais arraigado do que a percepção da perda, isto é, o prejuízo tem caráter universal enquanto o ganho tem um caráter bem individualizado. São exemplos as políticas fundiárias, os subsídios e as tarifas específicas.

As políticas redistributivas, por sua vez, funcionam de forma antagonista às políticas distributivas. Enquanto estas têm um grau de coerção disperso e benefícios particularizados,

aquelas têm um grau de coerção imediata, impactando não a sociedade em geral, o que faria o conflito ser menos provável, mas grupos específicos, o que faz a percepção do custo inopino (LOWI, 1972). “O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos” (FREY, 2000, p. 224). Podem ser citados como políticas redistributivas o controle sobre o crédito do Banco Central, imposto de renda progressivo e previdência social.

Políticas regulatórias, por sua vez, tem a probabilidade de coerção imediata e descentralizada. A percepção do impacto dessas políticas é indefinida porque, de antemão, não é possível determinar quais grupos ou indivíduos arcarão com os custos e quem será o remetente dos benefícios. “Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias” (FREY, 2000, p. 224). Ou seja, são regras universais que têm impactos sobre grupos, dependendo da configuração da política ou ação do grupo. Dada essa configuração, de acordo com Frey (2000), a possibilidade de conflitos vai depender do processo de cada política específica. Regulação contra a concorrência desleal e propaganda fraudulenta são exemplos de políticas regulatórias.

Políticas constitutivas, em resumo, são as regras do jogo. Isto é, na arena política de percepção, elaboração e implementação das políticas distributivas, redistributivas e regulatórias, as políticas constitutivas vão ditar a estrutura dos processos e conflitos políticos (FREY, 2000). Implicam impactos na conduta geral da sociedade, não se restringindo a grupos e indivíduos específicos. Criações de agências regulatórias, mudança em sistemas eleitorais e de governo são exemplos de políticas constitutivas. Nesse sentido, de acordo com a classificação de Lowi (1972) a percepção do impacto da coerção é remota e descentralizada, bem como o custo da mudança ou manutenção das regras do jogo é dividida entre todos.

A ideia central da argumentação de Lowi (1972) é que a dimensão da *policie* influencia a *politics*, isto é, as políticas públicas propriamente ditas influenciam no jogo político nas arenas de concepção e determinação das políticas públicas. Nesses termos, a taxonomia apresentada por esse autor leva em consideração a capacidade de uma política coagir indivíduos e/ou grupos e o impacto dos custos e dos benefícios que indivíduos e grupos levam em consideração na tomada de suas decisões políticas. Portanto, a reação de um indivíduo ou de grupos em uma arena política vai depender de sua percepção do grau de coerção das políticas públicas. Os modelos de formulação e análise de políticas posteriores sempre tomam como parâmetro a ideia taxonômica de Lowi.

Outros modelos de formulação e análise de políticas públicas são apresentados pela literatura da área. O incrementalismo (LINDBLON; CAIDEN; WILDAVSKY apud SOUZA,

2007), por exemplo, trata as políticas públicas como uma continuidade das ações anteriores do governo, isto é, uma política pública ocorre de forma incremental, complementando políticas já existentes, e não substancial de forma totalmente nova.

É do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais. (SOUZA, 2007, p. 73).

O modelo *garbage can* é uma espécie de apresentação da falta de totalidade de racionalidade na concepção e elaboração de políticas públicas (COHEN; MARCH; OLSEN apud SOUZA, 2007). Não há uma causalidade linear entre um problema e uma solução. Há, portanto, a apresentação de problemas e soluções como se estivessem em uma lata de lixo – *garbage can* – de forma que existem vários problemas e poucas soluções. Nessa perspectiva, “As organizações constroem as preferências para a solução de problemas – ação –, e não as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro” (SOUZA, 2007, p. 75).

O modelo *coalizão de defesa* (SABATIER; JENKINS-SMITH apud SOUZA, 2007) agrega à análise da política pública a possibilidade da inclusão de crenças, valores, ideias, visão de mundo, por exemplo. Tenta, dessa maneira, explicar as mudanças que ocorrem num ciclo de uma política pública e a possibilidade de influência externa dentro do contexto de concepção e implementação das políticas. No desenrolar deste modelo,

a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública (SOUZA, 2007, p. 75).

No modelo de *arenas sociais* é peça-chave a ideia de empreendedores políticos ou empreendedores de políticas públicas. Esses empreendedores formam comunidades que mantêm relações e estão dispostas a fazer investimentos em ideias que possam trazer o retorno para suas demandas. O foco principal dessas arenas é chamar a atenção dos empreendedores para uma questão e a possibilidade de tornar essa questão em problema que seja incluído na agenda do governo (SOUZA, 2007). Assim, a possibilidade de isso ocorrer depende de alguns mecanismos.

Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; (c) feedback, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. (SOUZA, 2007, p. 76).

Há também o modelo *equilíbrio interrompido* (CAPELLA, 2006), que traz a junção da ideia de estabilidade e instabilidade da política pública ao mesmo tempo. De acordo com esses autores, uma política pública passava por períodos estáveis e incrementais, contudo, em um dado momento, sofria instabilidade considerável e mudava o curso de toda a política. “Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode tanto agir de forma incremental, isto é, mantendo o status quo, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas” (SOUZA, 2007, p. 77).

Quanto ao modelo chamado *ciclo das políticas públicas* pode-se dizer que existem três grandes etapas: formulação, implementação e avaliação. Muitos autores expõem variações analíticas dessas etapas, porém a ideia dessas três etapas permanece. Nessa perspectiva, a fase de formulação é o momento da percepção de uma questão, de forma que esse determinado aspecto é concebido e transformado em um problema. Ainda nessa fase, será desenvolvida uma resposta a esse problema que irá viabilizar a ação do Estado. A implementação é o momento propriamente dito da ação do Estado. Importante ressaltar quais recursos serão utilizados, os instrumentos que serão postos em prática para a viabilidade da política antes pensada. A terceira, a avaliação, que pode ser concomitante ao processo de implementação, é busca de mecanismos que possam aferir se o emprego dos recursos, materiais e intelectuais, do Estado naquela política tem tido o retorno esperado.

Explicitando essas três etapas, formulação, implementação e avaliação, Chrispino (2016, p. 66) afirma o seguinte:

1º momento: é o da apresentação dos pressupostos políticos que sustentam a proposta de políticas públicas, pelos formuladores, aos interessados ou mesmo à sociedade em geral. De acordo com nossa hipótese de trabalho, este é um espaço político; 2º momento: é aquele em que as ideias tomam corpo por meio de canais administrativos, apresentando os pressupostos, os fundamentos, as etapas, os indicadores de processo e de resultado, o público-alvo, o custo etc.; 3º momento: é aquele guardado para avaliação dos resultados da política pública, em que são comparados os efeitos pretendidos e aqueles obtidos.

O *policy cycle* é uma espécie de modelo heurístico para análise de políticas públicas. Nesse caso, não é que uma política pública passe necessariamente por todas essas fases. O que

se apresenta são possibilidades cognitivas de entender e analisar essas políticas. Explica Frey (2000, p. 226):

As tradicionais divisões do ciclo político nas várias propostas na bibliografia se diferenciam apenas gradualmente. Comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Do ponto de vista analítico, uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Proponho distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, “agenda-setting”, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação.

Para entender melhor o ciclo de políticas públicas, é importante fazer uma explicitação melhor dessas três fases comuns a qualquer classificação: a fase de formulação, a fase de implementação e a fase de avaliação. Na fase de formulação é possível salientar vários momentos e/ou movimentos, dentre eles a identificação do problema, a busca pela alternativa e a inclusão desse problema na agenda do governo; em resumo, o que se chama de construção de agenda.

Na fase de formulação, a principal pergunta é: por que uma situação se torna um problema e merece atenção do governo? Por exemplo, por que a situação de subdesenvolvimento socioeconômico de algumas regiões do Brasil torna-se um problema e entram para a agenda do governo? Esse movimento de sair de uma questão e tornar-se uma política, como político, é político e envolve interesses e capacidade de influência dos agentes envolvidos na formulação da política. Ruz (1998, p. 240) apresenta três características desse processo e afirma que para uma questão entrar na agenda do governo deve atender pelo menos a uma delas:

Para que uma situação ou estado de coisas torne-se um problema político e passe a figurar como item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características: 1. mobilize ação política: expresse ou a ação coletiva de grandes grupos, ou a ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, ou a ação de atores individuais estrategicamente situados; 2. constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o custo de resolvê-lo; 3. represente uma situação de oportunidade, ou seja, signifique vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

Em uma análise pormenorizada, essa fase pode ainda se desdobrar em três momentos. No primeiro momento, há uma percepção de informações e a coleta e/ou aparição de dados

sobre uma situação, de forma que os agentes envolvidos no governo ou fora dele vão perceber ou não essas situações como problemas. No segundo momento, as ideias têm um papel preponderante, porque, nesta feita, há o enquadramento do problema de acordo com a bagagem de ideias de cada agente. No terceiro momento é quando ocorre, de fato, a materialização da formulação de uma política pública. Veja-se:

A fase da formulação pode ser ainda desmembrada em três subfases: primeira, quando uma massa de dados se transformar em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora (VIANA, 1996, p. 9).

A literatura em ciência política vem trazendo contribuições significativas para a verificação do papel das ideias na fase de formulação de uma política pública. Vale ressaltar nesse ponto, o modelo *Multiple Streams*, de John Kingdon (1995). Tendo como base os modelos *garbage can*, Kingdon dá uma guinada no que diz respeito à importância das ideias no estudo das políticas públicas. Sumariamente falando, Kingdon (1995) afirma que há três fluxos na formulação de uma política pública: *problem stream*, *policy stream* e *political stream*. Em sua análise, preocupa-se principalmente com dois momentos da formulação de uma política: a identificação do problema e apresentação e alternativas para a formulação da política.

O *problem stream*, ou fluxo de problemas, parte da presunção de que, em uma sociedade, os problemas são inúmeros e que os agentes públicos não são capazes de dar atenção a todos eles. Portanto, o ponto principal desse fluxo é como determinados problemas são reconhecidos e como eles figuram na agenda governamental (KINGDON, 1995; CAPELLA, 2006). De acordo com Capella (2006), nessa fase é importante a distinção feita por Kingdon entre questões e problemas. Questões são dadas situações sociais que não têm atenção suficiente dos agentes governamentais para uma ação. Já o problema é quando a questão recebe a atenção do governo. Uma questão pode se transformar em problema a partir de três mecanismos: “indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais” (CAPELLA, 2006, p. 26).

O *policy stream* é o fluxo em que circulam as ideias como respostas aos problemas elegidos pelos agentes públicos. Do contrário que se imagina, que cada problema tem uma solução correspondente, há um grande número de soluções esperando também ser elegido como resolução para um determinado problema. Nessa lógica, a pergunta é: qual a ideia que vai sobreviver como uma alternativa ao problema identificado? Na formulação dessas ideias como

alternativas é importante ressaltar a função das comunidades geradoras de alternativas, que, além de gerarem as ideias, fazem a defesa de suas ideias como resposta a determinados problemas (KINGDON, 1995; CAPELLA, 2006). “Kingdon assegura às ideias um papel importante em seu modelo, argumentando que elas são frequentemente mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de grupos de pressão” (CAPELLA, 2006, p. 28).

A fase *politics stream* é a política propriamente dita. Nesse fluxo as coalizões e entendimentos a respeito de uma alternativa para o problema são dados através de barganhas e negociações políticas. Afasta-se aqui, portanto, a ideia positivista de elaboração de políticas públicas como um processo puramente técnico. Nesse quadro, o espaço para ideias e discursos é crucial para a viabilização de uma determinada política. Nesse fluxo há elementos que influenciam a composição da agenda: o clima/humor, especialmente o humor nacional quanto a uma determinada questão; as forças políticas organizadas como grupos de pressão; e as mudanças durante o governo (Por exemplo: gestão, composição do congresso, empresas públicas) (CAPELLA, 2006).

Por fim, a existência dos três fluxos é independente e concomitante, de forma que uma questão se torna um problema, as soluções são apresentadas e o jogo político ocorre dentro e fora das instituições. Quando os três fluxos convergem, abre-se o que Kingdon (1995), denominado *policy Windows*, e o problema entra na agenda do governo.

Em determinadas circunstâncias, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Neste momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda. (CAPELLA, 2006, p. 30).

A fase de implementação é a preparação para a execução da política. Depois de determinados os problemas que entrarão na agenda, de estabelecido como serão enfrentados, a política pode ser implementada. Isso não significa que não haja ainda incertezas e ajustes durante a fase de implementação. Do ponto de vista analítico, esse é o momento em que devem ser comparadas as expectativas da fase de formulação e o que foi planejado com a realidade e contexto em que a política vai ser implementada. Melhor dizendo, apresenta-se o momento de aproximar o ideal do possível e perceber em que medida está sendo possível implementar o que foi planejado (FREY, 2000). Assim,

A implementação diz respeito às ações necessárias para que uma política saia do papel e funcione efetivamente. Pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, com vistas à obtenção de objetivos estabelecidos antes ou durante a execução das políticas (RUA, 1998, p. 252).

Por fim, a fase da avaliação é assim caracterizada por Frey (2000, p. 228): “trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros”. É no decorrer dessa fase que os implementadores decidem se a política vai ser finalizada e/ou suspensa. Decidem também se um novo ciclo da política pode ser iniciado, feitos os devidos ajustes de incapacidades encontrados na implementação. Ao analisar, portanto, os objetivos da política, percebe-se se as metas foram alcançadas. Nesses termos,

[...] A avaliação possibilita: a) a mensuração da eficiência e da eficácia das ações; b) a transparência; c) o acompanhamento; d) a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos a fim de contribuir para a formulação das políticas públicas. E ao cumprir estes múltiplos papéis possibilita a promoção de novos patamares de desenvolvimento, favorecendo a participação, o controle social e a otimização da gestão. Avaliar seria então emitir um parecer a partir de informações prévias e processuais de determinado objeto de análise, referendando-se na perspectiva cultural do avaliador (CHIARI, 2012, p. 42).

Nesse sentido, a literatura sobre políticas públicas, com toda a complexidade que a envolve, indica um caminho a seguir na análise de políticas públicas. A inclusão do caráter dinâmica da concepção e elaboração de políticas públicas, bem como a inclusão da variável ideias, são peças-chave na aproximação desses estudos com a realidade. Um problema não é adotado em uma agenda de forma pacífica e sem oposição de forças e interesses. Essas forças não são apenas físicas, mas o conjunto de ideias induz os agentes em suas decisões. Outra relação que é importante para esse entendimento é o papel das instituições e a relação com as ideias apresentadas a seguir.

### **3.2 Instituições e ideias**

O institucionalismo contribui de forma considerável para entender a relação entre políticas públicas e ideias. As instituições, conceituando de forma bem resumida, são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Nesta feita, conduzir uma análise de concepção de política pública que tome como variável independente as ideias, as instituições

são um instrumento proveitoso neste trabalho. Será através delas que se conseguirá prever e identificar como os atores envolvidos na formulação de uma política pública concebem, usam e manifestam uma determinada ideia na ação do governo.

Na concepção de Hall e Taylor (2003) qualquer institucionalismo deve perpassar por duas questões básicas: a primeira é como se dá a relação entre instituições e comportamento e a segunda é como as instituições surgem e se modificam. Tornam-se essas questões preponderantes em qualquer que seja a fase do estudo sobre as instituições, seja em uma fase inicial e incipiente de tentativas de descrição das normas institucionais, seja nos seus modelos mais contemporâneos que buscam a inclusão do discurso dentro das instituições. O que prevalece? Em que medida prevalece? O comportamento dos atores ou as regras institucionais? As instituições permanecem sempre iguais? Sendo assim, o que explica as mudanças? Essas e outras perguntas são desdobramentos das duas questões básicas supracitadas.

Os objetivos desta parte do trabalho são apresentar a importância das instituições na análise e formulação de políticas públicas e de alguma forma colocar em primeiro plano o papel das ideias no institucionalismo e conseqüentemente na discussão sobre política pública. Apresenta-se, neste trabalho, o institucionalismo distinto por fases. Essas fases são divisões no intento de facilitar a compreensão das viradas epistemológicas dadas em cada momento das pesquisas sobre instituições. Cada fase apresenta uma espécie de paradigma, em sentido kuhniano (KUHN, 1962), que é seguido de uma indicação do lugar das ideias em cada fase/paradigma.

Sobre a relação entre instituições e políticas públicas, Souza (2007, p. 81) aponta para a contribuição do institucionalismo para análise e formulação de políticas públicas:

O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do chamado neoinstitucionalismo, o qual enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

O itinerário teórico do institucionalismo vai desde a mera descrição de ações do governo e descrição de constituições à possibilidade da inserção do discurso e das ideias no comportamento das instituições. Esse trajeto será chamado neste trabalho de fases, sendo a primeira fase determinada pela descrição de constituições e funções institucionais; a segunda, pela virada comportamentalista ocorrida dentro do institucionalismo; a terceira, ao que se

chamou de neoinstitucionalismo, em suas variantes da escolha racional, sociológica e histórica; e a quarta fase, operada pela virada ideacional que traz à baila o institucionalismo discursivo.

A primeira fase do institucionalismo é caracterizada pela descrição de constituições e funções de instituições, bem como receituários normativos advindos da Filosofia Política, precisamente abordagens históricas, filosóficas e descrição institucional. Reforçava o fato de as abordagens filosóficas manterem ainda a ideia aristotélica de encontrar sociedades que tinham o “bem” como fim e objetivo. Embora, de maneira muito modesta, em seu arcabouço teórico e analítico, como toda área de pesquisa em fase de gestação, trazia consigo a afirmativa central desse campo teórico: as instituições importam e têm impacto relevante no comportamento dos indivíduos.

Essa fase do institucionalismo é o primeiro escopo de teorias sistematizadas em torno da reflexão sobre instituições. Esse primeiro corpo de ideias sobre essa área é denominado de institucionalismo formalista. A certa altura, ficou perceptível que as mudanças ocorridas no mundo real fugiam à explicação desse paradigma epistemológico. Os fatos não mais se encaixavam nas ideias e a ideia de instituição figurava cada vez mais longe do objeto instituição conferido na realidade. Portanto, prever estabilidade cabia nessa fase. Ficou difícil, entretanto, explicar as mudanças e a instabilidade. Nesse âmbito, assevera Peres (2008, p. 55):

Ocorre que, àquela altura, essas abordagens, de natureza bastante formal, começavam a ser consideradas ineficientes para a explicação dos novos fenômenos políticos que surgiram a partir da década de 1930 – o nazismo, o fascismo, as crises do liberalismo e da representação, a apatia e a alienação políticas etc. Em decorrência disso, depois da Segunda Guerra Mundial, os estudos passaram a focar a dinâmica “real” da política, com ênfase na investigação factual, na proposição de hipóteses testáveis e na busca de generalizações empíricas (Dahl, 1963; Somit e Tanenhaus, 1967; Dryzek e Leonard, 1988; Farr, 1995; Almond, 1996). Esses novos estudos não apenas passavam a incorporar as técnicas mais avançadas de análise estatística – principalmente com pesquisas de opinião e construções de escalas –, como passavam também a abranger outros países, de forma a agregar à Ciência Política o método comparativo (Chilcote, 1996), já bastante utilizado na Sociologia e na Antropologia. Redford (1961) chamou a esse processo de “eruptions in our discipline”, especialmente por causa da ruptura epistemológica introduzida, que conduziu a grandes avanços na sofisticação analítica e metodológica.

O papel das ideias como elemento exógeno nessa fase inicial do institucionalismo é, *a priori*, inviável, porque parte-se da premissa de que as instituições já são dadas e figuram como perfeições ajustadas internamente sem que nenhum elemento externo fosse capaz de induzir mudanças. Embora muitas explicações do chamado velho institucionalismo fossem concebidas

a partir de um método dedutivo e figurassem como ideias, estas eram apenas modelos epistemológicos etéreos e não um elemento objetivo advindo da realidade social e muito menos teriam capacidade de impactar as instituições.

Na segunda fase do institucionalismo há o que se convencionou chamar de virada comportamentalista. Ao invés de focar apenas na descrição das instituições, em especial das constituições, passa-se a observar o comportamento dos indivíduos, conduzido pelas instituições. O comportamento torna-se o foco principal do institucionalismo. Dão contribuições importantes para essa fase do institucionalismo o behaviorismo, que no âmbito da psicologia abandona os métodos introspectivos de entendimento na mente humana para focar no comportamento empírico dos indivíduos passíveis de controle de mensuração.

Assim como em pelo menos parte da Antropologia e da Sociologia daquele período, na Ciência Política, o *behaviorismo* também representou uma rejeição às análises e aos métodos empregados até aquele momento. Em realidade, é possível afirmar que a adoção do paradigma comportamentalista na análise dos fenômenos políticos ocorreu como um movimento acadêmico de rejeição ao antigo institucionalismo. (PERES, 2008, p. 56).

Peres (2008) elenca quatro fatores que foram cruciais nesse momento. O primeiro foi a desvalorização pelo governo americano do estudo aplicado pelos institucionalistas formais. Nesta feita, as digressões teóricas produzidas pelos estudiosos da fase anterior não coadunavam com a ação do governo, que tem, eminentemente, um cunho pragmático. O segundo fator foi a incapacidade de explicarem novos fenômenos surgidos na primeira metade do século XX como o socialismo, o nazismo e o fascismo. Portanto o institucionalismo normativo perde espaço para a Sociologia, Psicologia e Economia. O terceiro fator é a impossibilidade de aplicação do tipo ideal americano combinado de democracia e capitalismo a sociedades heterodoxas. Dada essa situação, abre-se espaço para estudos indutivos, comparados com ênfase na cultura política e atitudes psicológicas. O quarto e último fator é o fenômeno do exílio de cientistas políticos europeus nos EUA. Esses cientistas políticos tinham um maior rigor teórico, novas perspectivas analíticas, habilidades estatísticas e uma visão multidisciplinar dos fenômenos políticos e passaram a formar novos cientistas políticos dentro desse paradigma.

Nas palavras de Peres (2008, p. 58):

Em suma, portanto, a “revolução comportamentalista” da Ciência Política é caracterizada por dois pontos fundamentais. O primeiro deles é sua posição duramente crítica em relação à abordagem institucionalista de então, propondo, em oposição, uma teoria positiva e uma análise empiricamente

orientada e bem mais rigorosa em termos conceituais. O segundo ponto é sua proposta programática de utilizar, de maneira pluralista, abordagens metodológicas de outras ciências “vizinhas”, como a Sociologia, a Antropologia e a Psicologia. Estes dois pontos compuseram as forças motrizes fundamentais de sua busca de maior cientificidade e de maior reconhecimento social.

Essa fase do institucionalismo deixa um legado robusto tanto na epistemologia quanto na sua metodologia. Sair, portanto, de meras descrições não inferenciais e de normatizações teóricas a respeito do que pode ser ou que deveria ser as instituições é um feito importante da virada comportamentalista. Arrojar para si o rigor científico adotado em outras ciências é crucial para a elaboração de inferências e explicações com o ganho da empiria na prática de pesquisa da ciência política. No entendimento de Peres (2008, p. 59), o legado do paradigma *behaviorista* adotado no institucionalismo comportamentalista pode ser sumarizado em alguns pontos: “(a) descrições objetivas, (b) generalizações empíricas, (c) métodos sistemáticos e diferenciais, (d) material empírico, (e) quantificação e (f) multidisciplinaridade teórica e metodológica”.

As ideias como variável independente não são possíveis nessa fase do institucionalismo. Há um abandono total do método dedutivo e busca-se aplicar inferências indutivas de análise comportamental na ciência política. Com a aplicação da indução é impossível abrir espaços para ideias. Ainda mais, um dos argumentos que dão suporte a essa afirmação é a de que a ciência política, sob a égide do paradigma comportamental, deve ser desprovida de princípios axiomáticos e nada mais além dos fatos através da empiria deve ser considerado. Portanto, tudo aquilo que não seja detectado, mensurado e correlacionado não deve ser admitido na prática científica de análise dos fenômenos políticos. As ideias, nesse caso, não entram.

A terceira fase do institucionalismo ficou conhecida como neoinstitucionalismo, uma espécie de reversão da virada comportamental feita na fase anterior, curiosamente em menos de uma década da ascensão do paradigma *behaviorista*. A literatura condensa essa fase em três vertentes (HALL; TAYLOR, 2003; RUA, 1998; PERES, 2008): o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo histórico. Esta fase é uma reação aos dois momentos anteriores do institucionalismo. A primeira reação ocorre contra a falta de cientificidade do institucionalismo formal, enquanto a segunda reação opõe-se ao apego exagerado da segunda fase do institucionalismo ao comportamento que abandona o contexto institucional (PERES, 2008).

O objetivo principal, portanto, é trazer para esfera das instituições as explicações políticas, e, mais ainda, retomar o campo de pesquisa específico da ciência política, abandonada

pela fase anterior, a fase comportamentalista, em face de um paradigma que perpassava várias áreas de conhecimento ao mesmo tempo e não conseguia fixar um estatuto epistemológico próprio da ciência política. Nesse sentido, o imperativo dessa fase é sair do comportamento para as instituições, sem, entretanto, abandonar o rigor científico advogado pelo institucionalismo comportamental. Assim sendo,

O novo institucionalismo é uma escola de pensamento que emergiu ao longo da década de 80, tendo como principal foco de análise as instituições. [...] Para se ter uma ideia, existem pelo menos três vertentes desse tipo de abordagem: o institucionalismo histórico, o institucionalismo sociológico e o institucionalismo da ação racional ou teoria positiva das instituições (RUA, 1998, p. 333).

Nessa mesma linha de pensamento, complementam Hall e Taylor (2003, p. 193):

Uma grande parte da confusão que cerca o neo-institucionalismo desaparece quando se admite que ele não constitui uma corrente de pensamento unificada. Ao contrário, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de “neo-institucionalismo”, apareceram de 1980 em diante. Designaremos essas três escolas de pensamento como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Esses diferentes métodos desenvolveram-se como reação contra as perspectivas behavioristas, que foram influentes nos anos 60 e 70. Todas elas buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As imagens que apresentam do mundo político, contudo, são muito diferentes.

A negação da explicação apenas comportamental do neoinstitucionalismo não significa o retorno à prática metodológica do antigo institucionalismo, isto é, não é o abandono de explicações empíricas para elaborações meramente dedutivas de cunho normativo. Ocorre, nesse sentido, uma síntese das duas fases anteriores, mostrando a possibilidade da centralidade das instituições em face do comportamento nas explicações dos fenômenos políticos e a manutenção do rigor científico-metodológico conquistado na segunda fase.

Dessa forma, uma das marcas diferenciadoras dos neo-institucionalistas em relação aos praticantes do antigo institucionalismo é a oposição que os primeiros fazem ao caráter pouco científico dos segundos, assim como a abordagem institucionalmente descontextualizada dos comportamentalistas. (PERES, 2008, p. 64).

A apresentação do paradigma neoinstitucional afirma que nem sempre a racionalidade é presente em todas as ações dos indivíduos. Isso implica que focar no comportamento dos

indivíduos sem levar em consideração a racionalidade institucional não é o caminho metodológico mais seguro para a explicação dos fenômenos políticos. As regras existentes nas instituições induzem o comportamento dos indivíduos que julga, ou não julga, só age, como sendo o caminho mais curto para a satisfação das suas necessidades e prazeres. Sobre isso, afirma Frey (2000, p. 232):

O neo-institucionalismo remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas.

Uma das vertentes do neoinstitucionalismo é institucionalismo da escolha racional. Este é desenvolvido em torno de um paradoxo: se cada indivíduo buscar maximizar seu ganho, nunca as instituições chegarão a um consenso. A saída desse paradoxo é buscada na afirmação de que as instituições permitirão aos indivíduos chegar aos objetivos propostos com muito menos custos se fossem feitos de maneira particularizada. Portanto o indivíduo, racionalmente orientado, calcula que a existência e utilização das instituições diminuem os custos de qualquer ação que fosse feita de modo individual.

Considerando as variações de teorias e aplicações do institucionalismo da escolha racional, Hall e Taylor (2003, p. 205-206) apontam quatro pontos comuns que podem ser classificados nessa variante do neoinstitucionalismo:

Em primeiro lugar, esses teóricos empregam uma série característica de pressupostos comportamentais. [...] postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos [...] e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências. [...] Em segundo lugar, [...] tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências. [...] Em seguida, [...] enfatizam o papel da interação estratégica na determinação de situações políticas. Suas intuições fundamentais são, primeiro, que é plausível que o comportamento de um ator é determinado, não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, segundo, que esse cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável de outros atores. Por fim, [...] o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados.

O institucionalismo sociológico surge no escopo da sociologia das organizações. De acordo com os teóricos dessa corrente, as formas e os procedimentos das instituições não são

apenas constructos racionais, abstratos e eficientes. As formas e os procedimentos institucionais são, entretanto, práticas culturais. Assim, “Os sociólogos institucionalistas em geral escolhem uma problemática que envolve a explicação de por que as organizações adotam um específico conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com particular atenção à difusão dessas práticas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 208).

Há características originais do institucionalismo sociológico que o distingue tanto do modelo comportamentalista da fase anterior do institucionalismo quanto dos seus pares na fase neoinstitucionalista:

Os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira mais global [...] incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Os neo-institucionalismo sociológicos distingue-se igualmente pelo seu modo de encarar as relações entre as instituições e as ações individuais [...] numerosos teóricos concentram-se agora naquilo que poderíamos chamar de “dimensão cognitiva” do impacto das instituições. [...] A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social. [...] Por fim, os neo-institucionalistas sociológicos distinguem-se pela sua maneira de tratar do problema da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais. [...] Ao falar de uma “lógica das conveniências sociais” por oposição a uma “lógica instrumental” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 208-211).

A terceira vertente do neoinstitucionalismo é o institucionalismo histórico. Como os teóricos do institucionalismo histórico definem instituição? De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende desde regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Nesse cenário, prossegue:

Em primeiro lugar, esses teóricos tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais. Segundo, elas enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Em seguida, tendem a formar uma concepção de desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Enfim, elas buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de

fatores, como as ideias, a esses mesmos processos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Percebe-se então que, a partir dessa guinada epistemológica do neoinstitucionalismo, características exógenas às instituições tomam espaço dentro da explicação do surgimento, procedimentos e mudanças dos procedimentos institucionais. A própria definição rija de instituição como regras e procedimentos vai dando espaço para características mais dinâmicas como representações e significações, como é o caso do institucionalismo sociológico. A possibilidade da criação de instituições a partir de desejos ou cálculos racionais de maximização do lucro perpassa a ideia do institucionalismo da escolha racional. Para finalizar a exemplificação, as características históricas organizacionais de uma sociedade moldam a criação e a dinâmica no institucionalismo histórico.

Isso não significa, porém, que as instituições são objetos secundários da investigação científica na ciência política. Pelo contrário, as instituições voltam a ser variáveis independentes nas explicações dos fenômenos sociais e políticos. Não é que haja um completo abandono da observação do sujeito e seu comportamento. O que ocorre é a pacificação do entendimento de que mesmo a ação dos indivíduos é orientada por traços institucionais.

Seja como for, a ideia básica que serve de núcleo epistemológico e metodológico das análises atuais acerca dos fenômenos políticos é a de que os atores respondem estratégica ou moralmente a um conjunto de regras formais ou informais que são circunscritas às instituições. Estas, moldam, condicionam ou induzem os atores a agirem e a decidirem de determinada maneira e acabam, assim, explicando grande parte do que ocorre na dinâmica da política. (PERES, 2008, p. 65).

O papel que as ideias têm nessa fase é renovado. Abre-se, portanto, o caminho para que as ideias se tornem variáveis que têm importância na vida das instituições e que conseguem impactar a dinâmica de seus procedimentos. Contudo, no entendimento dos institucionalistas discursivos, a ideia ainda não é tomada como variável por ela mesma, com conteúdo e ação, mas sempre está sendo apêndice de alguma variável explicativa.

Para alguns autores, contudo, a virada ideacional contida nesses institucionalismos não foi completa. As ideias teriam aí papel pouco importante, sendo as instituições o ponto central de seus argumentos. Nesse sentido, o interesse renovado dos neoinstitucionalistas pelo impacto das ideias sobre os resultados políticos não teria se traduzido em avanços teóricos e metodológicos. Como observa Blyth (1997), ideias continuaram tendo lugar secundário e dependente nessas teorias, que a elas recorrem apenas para

preencher suas próprias lacunas, “em vez de tratá-las como objetos de investigação de direito próprio”. (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 123).

A quarta fase do institucionalismo, e ainda em desenvolvimento, é marcada pela virada ideacional e conhecida como institucionalismo discursivo. O construtivismo é o paradigma epistêmico que dá base a essa nova fase. Nesse sentido, parte-se do ajuizamento de que o sujeito é quem constrói e modifica suas representações de mundo, isto é, o sujeito é ativo e não passivo e não há uma realidade objetiva e estática. De acordo Schmidt (2011), o institucionalismo discursivo é a quarta vertente do neoinstitucionalismo que considera o discurso como o instrumento utilizado pelos atores no intuito de gerar, deliberar e legitimar ideias no contexto institucional através de uma lógica da comunicação.

Durante a década de 1990 inicia-se a “virada ideacional” no institucionalismo que demarca o posicionamento do institucionalismo discursivo ou construtivista. A lógica discursiva conduz para o centro das análises políticas as ideias como variáveis explicativas de processos políticos. Segundo as contribuições teóricas de Perissinotto e Stumm (2017, p. 121), “a ‘virada ideacional’ defende que somente a inclusão das ideias dos atores políticos poderia explicar adequadamente os processos decisórios. Assim, em termos muito gerais, essa literatura defende que ideias importam”.

Desse modo, as ideias têm um conteúdo próprio que é passível de análise, isto é, a mensuração das ideias torna-se tanto possível quanto necessária. O corpo das ideias é tomado como objeto de pesquisa. Passa de apenas contextos narrativos a um corpo cognoscível que tem relevância nos estudos sobre as instituições. Quer dizer, as ideias são consideradas em si mesmas e não relacionadas a alguma variável explicativa.

O objetivo fundamental do ID<sup>2</sup> é superar os limites apontados acima. Em vez de enfatizar instituições e coalizões políticas, isto é, circunstâncias que favorecem o impacto causal de ideias, o objetivo recai sobre as ideias propriamente ditas (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 125).

Béland e Cox (2011) trazem uma contribuição robusta no processo de virada ideacional. Afirmam na obra *Ideas and politics in social science research* que, mesmo que as ideias estejam sendo utilizadas em várias áreas das ciências sociais, é característica comum em todas essas áreas a relação entre ideias e instituições, ideias e interesses e ideias e mudanças políticas. “Essas três preocupações são desenvolvidas na primeira parte do livro a partir de uma análise

---

<sup>2</sup> ID significa institucionalismo discursivo. Manteve-se neste texto dessa forma porque é assim que se encontra no texto de origem.

crítica aos pilares do ‘neoinstitucionalismo tradicional’ e da defesa de uma nova tipologia de institucionalismo, o discursivo ou o construtivista”. (PEREIRA, 2011, p. 369).

O papel das ideias nessa fase do institucionalismo toma um protagonismo sem precedentes dentro dessa corrente de pensamento. Nesse contexto, Perissinotto e Stumm (2017) apresentam algumas colocações das ideias dentro da reflexão sobre as instituições. O primeiro binômio apontado por esses autores, e já indicado por Béland e Cox (2011), é a relação ideias/interesses. Os interesses não são objetivos e desprovidos de subjetividade. Há, nesse sentido, uma construção de interesses. As “‘situações de interesse’ são interpretadas e reinterpretadas a partir de ideias que, por sua vez, são lidas e relidas a partir das situações de interesses” (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 126).

O segundo indicativo apontado é que as ideias são variáveis explicativas. Fenômenos políticos podem ser explicados pelo conteúdo das ideias. Saem, portanto, de um papel coadjuvante das explicações políticas para um protagonismo.

Como menciona Kingdon (2014), não é somente o poder, a pressão e as estratégias de grupos que levam uma ideia a ser vitoriosa, mas também o seu conteúdo que, “longe de ser mera cortina de fumaça ou racionalização, é parte integral do processo decisório dentro e fora do governo”. (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 127).

Um terceiro ponto a se ressaltar é a consideração dos atores como seres reflexivos. Os atores que participam das disputas na arena política não são neutros, desprovidos de qualquer carga moral, muitos menos estáticos. A própria percepção de algum problema é resultado de uma interpretação da realidade e uma construção subjetiva que leva em consideração determinantes objetivos. “Nesse sentido, o ID introduz no debate o conceito de discurso, que descreve essencialmente a dinâmica dos argumentos em interação como forma de convencer os outros. [...] Como interação discursiva produtora de aprendizados”. (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 127).

Infere-se do terceiro ponto a quarta característica ressaltada por Perissinotto e Stumm (2017): a condição de indivíduos não intercambiáveis. Isto é, cada interpretação de mundo e de realidade é singular, independente do posto que o ator ocupe na arena. A não intercambialidade no sentido de afirmar que pessoas diferentes não se comportarão de maneira igual por conta de seu posicionamento de poder. Ou seja, as regras institucionais, apesar de criar parâmetros regulares, não transformam os indivíduos em meros reprodutores de ações repetitivas tal e qual outros que ocuparam o mesmo posto em um período anterior.

A última característica apresentada é a capacidade de explicar as mudanças políticas. Nesta feita, tomar as ideias como conteúdo de análise em si mesmas e como variáveis explicativas, permite endogeneizar as explicações sobre mudança política, em vez de pensá-la a partir do impacto de variáveis exógenas. “Ideias, sobretudo quando usadas na dinâmica de interações discursivas, constituem- se em ‘variável mediadora’ entre mudanças estruturais (na economia, por exemplo) e mudanças institucionais na política” (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 128). Portanto, o papel das ideias nessa fase é fundamental e tem caráter necessário, pois muda completamente o viés analítico dos fenômenos políticos.

Quadro 1 – Características das fases do institucionalismo quanto ao papel das ideias

	1ª FASE	2ª FASE	3ª FASE	4ª FASE
NOME	Institucionalismo Formal	Comportamentalismo	Neoinstitucionalismo	Institucionalismo Discursivo
OBJETO DE ANÁLISE	Leis e Procedimentos	Comportamento Individual	Incentivos racionalistas; itinerários históricos; estruturas culturais	Ideias e Discursos
GRAU DE IMPORTÂNCIA DAS IDEIAS	baixo	baixo	médio	alto

Fonte: Peres (2008); Frey (2000); Hall e Taylor (2003); Perissinotto e Stumm (2017); Belánd e Cox (2011); Kingdon (1995). Elaborado pelo autor.

Portanto, atribuir às ideias um papel central na vida nos processos políticos trará um grande ganho para esse tipo de análise. Segue-se que,

Segundo a precisa formulação de Claudio Radaelli (1995, p. 173), a análise tradicional do poder concede ao conhecimento, quando muito, apenas um papel justificatório ou de advocacy. A principal distinção a ser feita seria, então, entre os modelos analíticos nos quais o conhecimento é endógeno ao policy process e aqueles nos quais ele nada mais é do que input à caixa preta eastoniana (ou apenas um argumento a mais no jogo de interesses). Contudo, cada vez mais o conhecimento, entendido como a instrumentalização de dados, ideias e argumentos, tem sido eleito como variável independente, como sugerido pela própria classificação proposta por Peter John (FARIA, 2003, p. 22).

Goldstein e Keohane (apud FARIA, 2003), no livro *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*, destacam os mecanismos segundo os quais as ideias indicam fatores causais dos eventos políticos.

Os autores delimitam três mecanismos causais supostamente capazes de explicar a influência das ideias sobre a ação política e sobre as possibilidades de mudança nas políticas públicas: (a) as ideias podem servir como *road maps*

que ajudam os atores a determinar as suas preferências em um mundo cada vez mais complexo e repleto de incertezas; (b) quando da análise, na teoria dos jogos, de situações em que a ausência de um equilíbrio único em jogos repetidos faz com que os *outcomes* sejam indeterminados. Em muitos desses casos, as ideias poderiam aliviar os problemas de cooperação ao oferecer soluções; (c) as ideias, tornando-se *embedded* nas instituições e práticas sociais, poderiam barrar cursos de ação pela cristalização de rotinas políticas. Note-se que os pontos (a) e (c) são também enfatizados pelos estudiosos das chamadas comunidades epistêmicas. (FARIA, 2003, p. 27).

Contribui ainda para a argumentação de que as ideias são variáveis independentes o esclarecimento do conceito de comunidades epistêmicas. Seriam as comunidades epistêmicas grupos especializados em temas específicos. Uma espécie de rede de profissionais em torno de um determinado paradigma<sup>3</sup>. Afirma Faria (2003, p. 3) que,

Procurando primordialmente elucidar os processos e os atores envolvidos na busca de coordenação internacional de políticas, Peter Haas (1992) define comunidades epistêmicas como *networks of knowledge-based experts* (p. 2) ou, mais especificamente, como uma rede de profissionais “com expertise e competência reconhecidas em um domínio específico e um *authoritative claim* ao conhecimento relevante às políticas públicas ligadas àquele domínio ou *issue-area*.”

Entende-se, portanto, que as comunidades epistêmicas irão reduzir as incertezas da ação do Estado. Sendo esses grupos portadores de conhecimento suficiente para prever possíveis consequências para determinadas ações, os agentes que estão ligados diretamente com a elaboração e implementação das políticas, aceitam e defendem determinados paradigmas já prontos. Em campos em que o risco e a incerteza são cada vez mais prementes e a capacidade de lucro é incerto, acolher modelos prontos e testados é uma saída razoável.

Dito isso, podemos considerar as comunidades epistêmicas a partir de características comuns, quais sejam:

As comunidades epistêmicas singularizam-se por compartilhar: (a) um conjunto de crenças normativas e *principled*, que fornece uma racionalidade baseada em valores (*value-based rationale*) para a ação social dos membros da comunidade; (b) determinadas crenças acerca de relações causa-efeito específicas, derivadas de suas análises de práticas que contribuem para a solução de um “conjunto central de problemas em sua área e que servem como base para a elucidação dos múltiplos vínculos entre políticas e ações possíveis e os resultados desejados”; (c) noções de validade, ou seja, critérios definidos internamente e de maneira intersubjetiva para a avaliação e a validação do conhecimento no domínio de sua especialidade; e (d) “*um policy enterprise*”

---

<sup>3</sup> Paradigma no sentido da filosofia da ciência de Thomas Kuhn.

comum, ou seja, um conjunto de práticas compartilhadas associadas a um conjunto de problemas para os quais a sua competência profissional é dirigida, presumivelmente com base na convicção de que, como uma consequência, o bem-estar humano será promovido” (FARIA, 2003, p. 26).

Em suma, uma política pública perfaz um caminho longo e complexo desde a sua concepção até o seu ocaso. Uma política como ação do Estado não é uma ação desprovida de vieses sociais, políticos, econômicos, nem muito menos das ideias. O Estado como instituição abstrata é performado por indivíduos concretos, que, por sua vez, são moldados por ideias e vice-versa. O caminho de uma política pública, incluindo as suas subdivisões, deve passar, necessariamente pela elaboração, implementação e avaliação. Dessas três etapas, a atenção deste trabalho se volta para a elaboração e a recepção das ideias econômicas de determinados grupos na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento regional.

No esboço dessas questões, interessa reter que o tanto quanto as ideias são importantes, as instituições também o são, porque é através destas que aquelas se manifestam de modo concreto através de ações e documentos. No entanto, não é qualquer análise institucionalista que agrega as ideias como variáveis independentes e capazes de impactar de forma causal na ação do Estado através das instituições. O institucionalismo, desde a sua concepção como descrição de normas, foi agregando variáveis explicativas que dessem conta da complexidade da realidade social e política. Nesta feita, o institucionalismo discursivo coloca a ideias na arena central dessa discussão.

Resumindo a relação entre políticas públicas, instituições e ideias, a literatura que debate as políticas públicas, portanto, aponta uma transformação na capacidade de as ideias serem inclusas como variável importante na análise dos ciclos de políticas públicas. A discussão sobre as instituições é também essencial na direção da centralidade das ideias. De certo modo, abandonar análises que tomam as estruturas institucionais como estáticas e positivista não tem mais capacidade de dar respostas à dinâmica dos agentes públicos e instituições na realidade. A percepção de um problema, sua posterior transformação em uma política pública tendo como instrumentos as instituições têm impacto direto de ideias que circundam o imaginário e a ação dos indivíduos e grupos.

#### **4 ENTRE O ESTADO E O MERCADO: ANÁLISE DAS IDEIAS NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL**

A integração do Brasil, na década de 1930, foi um fator determinante para o surgimento da questão regional. Sem entrar no mérito de como foi construída a ideia de nação neste período, é fato que, quando se passa a perceber o país de forma holística, percebem-se vários brasis. Essa percepção implica o maniqueísmo rico/pobre, de modo que no Sul está o progresso e a riqueza e no Norte o atraso e a pobreza. Há o consenso de que algo deve ser feito, porém a questão que se coloca é: como deve ser feito? Nessa ótica, a história do Brasil se comporta como um pêndulo entre desenvolvimentismo e liberalismo, ou seja, entre mais Estado e menos Mercado, na primeira concepção, e mais Mercado e menos Estado, na segunda concepção.

O fio condutor desta análise serão dois modelos de capitalismo: liberalismo e o desenvolvimentismo (ARAÚJO; BRESSER-PEREIRA, 2018). Será observado no corpo dos documentos quais as funções do Estado e do mercado nas políticas propostas para o combate às assimetrias regionais. Nesse aspecto, entende-se que, quando a instituição protagonista é o Estado, trata-se de uma visão desenvolvimentista; quando a instituição protagonista é o mercado, a visão é liberal. Essa dicotomia é clássica e continua a conduzir os governos brasileiros na elaboração de políticas de desenvolvimento regional.

Enquanto o liberalismo econômico atribui um papel protagonista ao mercado na produção e distribuição da riqueza, reservando ao Estado o papel subsidiário de garantir condições para a reprodução estável do primeiro, o desenvolvimentismo atribui, ao contrário, um papel maior do Estado na regulamentação do mercado, no planejamento do setor não-competitivo das economias nacionais, e, principalmente, na garantia de que os cinco preços macroeconômicos (taxa de juros, taxa de câmbio, taxa de salários, taxa de lucro e taxa de inflação) sejam mantidos “certos” – algo que, desta perspectiva, o mercado é incapaz de fazer. Por fim, reserva um papel maior do Estado na distribuição da renda e na proteção do ambiente. (ARAÚJO; BRESSER-PEREIRA, 2018, p. 551-552).

Do ponto de vista da possibilidade de essas ideias influenciarem o governo, Petter Hall (apud PERISSINOTTO; STUMM, 2017) argumenta que há duas características que influenciam na capacidade de as políticas serem induzidas por determinadas ideias. Uma delas é a força da própria ideia em si e a outra são as circunstâncias externas. Quanto a esta última característica há três condições para que isso ocorra, conforme postulam Perissinotto e Stumm (2017, p. 133):

Quanto a este ponto, P. Hall (1989) identifica três condições que viabilizam determinadas ideias: (1) viabilidade econômica (no caso de ideias econômicas), quando as ideias apresentadas dependem do reconhecimento das teorias existentes, da natureza da economia nacional e dos constrangimentos internacionais; (2) viabilidade administrativa, quando dependem do viés e poder relativo das agências responsáveis pela implementação da política econômica; (3) viabilidade política, quando dependem dos objetivos do partido dominante, dos interesses dos parceiros potenciais e da relação com associações coletivas com interesses similares (P. Hall 1989). Se uma ideia não contemplar essas três condições simultaneamente, terá poucas chances de vingar.

E nessa mesma chave interpretativa, complementam que “o sucesso de ideias em momentos de incerteza depende de suas qualidades ideacionais intrínsecas”. Consoante a isso, lembram, recorrendo a Béland & Cox (2016) e Cox & Béland (2013), que

a valência de uma ideia reforça sua posição política e seu potencial impacto sobre relações de poder, pois sua ampla aceitação ajuda a garantir apoio político. Ideias polissêmicas, por sua vez, auxiliam em coalizões porque definições abrangentes permitem atores criativos “esticá-las” a fim de legitimar novas propostas políticas (PERISSINOTTO; STUMM, 2017, p. 133).

Nesse plano, dois aspectos serão explorados nesta parte do trabalho: o primeiro diz respeito às reformas institucionais, isto é, como cada governo organizou seus ministérios e manutenção, reestruturação e/ou extinção de agências e fundos voltados diretamente para o desenvolvimento regional. Daí a questão: o que esse desenho institucional indica para a preocupação do governo com o problema do desenvolvimento regional? O segundo ponto é a gestão estratégica voltada para o problema do desenvolvimento regional buscado no conteúdo oficial do governo que indique como cada gestor encaminhou esse problema em especial nos Planos Plurianuais.

Portanto, é relevante buscar identificar no conteúdo expresso pelo governo, ou no conteúdo não expresso, o que também indica um posicionamento, qual a tendência de cada governo quando enfrenta ou não as questões regionais. Dessa forma, se há uma tendência em expressar conteúdo que tenha mais atribuições para o mercado e menos para o Estado, esse conteúdo será classificado como um capitalismo liberal. Do outro lado, se nada é atribuído ao mercado e o Estado arca com as estratégias e ações para o desenvolvimento regional, esse conteúdo será classificado como capitalismo desenvolvimentista. Em resumo, quanto menos Estado, as ideias que influenciam são liberais; quanto mais Estado, as ideias influenciadoras são desenvolvimentistas.

#### **4.1 Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): a busca da estabilidade econômica através de ajustes econômicos**

O governo de Fernando Henrique Cardoso caracterizou-se por ajustes na economia e na estrutura do Estado. Esse governo seguiu as orientações de organismos internacionais de crédito, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), isto é, as orientações do Consenso de Washington. De forma resumida, as orientações desses órgãos tinham como eixos centrais o ajuste das contas públicas ou superávit primário, controle da inflação e o câmbio flutuante.

A partir de 1995, os novos governantes trataram de eliminar os resíduos do Estado varguista e de construir novas formas de regulamentar o mercado, seguindo um sistema multifacetado de idéias, cujo denominador comum era um liberalismo econômico moderado. As características centrais desse ideário podem ser assim resumidas: o Estado deveria transferir quase todas as suas funções empresariais para a iniciativa privada; teria que expandir suas funções reguladoras e suas políticas sociais; as finanças públicas deveriam ser equilibradas e os incentivos diretos às companhias privadas seriam modestos; haveria também restrição aos privilégios existentes entre os servidores públicos; e o país deveria intensificar sua articulação com a economia mundial, embora dando prioridade ao Mercosul e às relações com os demais países sul-americanos. (SALLUM JR, 2003, p. 44).

De acordo com Bresser-Pereira (2018) a aplicação da receita liberal pós-desenvolvimentismo foi, portanto, uma amostra do fim dos anos dourados do capitalismo. A variante desenvolvimentista que põe em evidência a instituição do Estado em um lugar central junto à instituição do mercado começa a não ter mais espaço, dada a crise capitalista dos anos 1980, e a alternativa para essa crise é a reinvenção e aplicação do liberalismo. Portanto, os anos 1990 tiveram um terreno fértil para a aplicação e renovação das ideias liberais, em especial nos países em desenvolvimento.

Ainda em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Estado, coordenado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, com a colaboração de vários ministérios, já dava os caminhos que o governo FHC ia tomar quanto à intervenção do Estado nos vários aspectos da vida econômico-social do Brasil. Indicando para uma reforma gerencial e um papel de regulador, o Estado sairia das atividades diretas da economia e faria a regulação dessas atividades que seriam entregues ao setor privado. Portanto, o Estado desenvolveria as atividades consideradas essenciais e de monopólio estatal. Na introdução deste relatório, o presidente eleito afirma:

O grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar (BRASIL, 1995a).

Quanto à estrutura do Estado, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso não houve espaço para um ministério que cuidasse especificamente de políticas de desenvolvimento regional. Na medida provisória que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, o Ministério do Planejamento e Orçamento é que teve como área de competência pontos voltados para o desenvolvimento e o desenvolvimento regional: “a) a formulação do planejamento estratégico nacional; [...] d) elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (BRASIL, 1995b). Também, como em sua composição de órgãos específicos, conta com uma Secretaria Especial de Políticas Regionais.

No governo anterior de Itamar Franco (1992-1995), havia as Secretarias de Desenvolvimento Regional, Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste, Secretaria de Desenvolvimento da Região Sul e o Ministério da Integração Regional, que foram todos transformados na Secretaria Especial de Políticas Regionais, ligada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (BRASIL, 1995b). No caso, são três secretarias e um ministério com funções concentradas em uma secretaria. De forma mais significativa, extingue o Ministério da Integração Regional, que tinha as funções de elaborar e implementar políticas de desenvolvimento regional. Veja-se: “Art. 19. Ficam extintos: [...] III - o Ministério da Integração Regional [...]” (BRASIL, 1995b). Apenas em 1998, um ministério com atribuições similares será recriado com o nome de Ministério da Integração Nacional.

Para melhor detalhamento, fato digno de realce é a reportagem da Folha de São Paulo, quando descreve a mudança institucional feita e traz à tona a situação das principais instituições voltadas para o desenvolvimento regional:

Além de virar Ministério do Planejamento e Orçamento, a Seplan (Secretaria de Planejamento da Presidência da República) absorverá funções antes a cargo do Ministério do Bem-Estar Social e da Integração Regional, extintos. As novas funções serão desempenhadas por duas novas secretarias submetidas ao Planejamento: a SPR (Secretaria Especial de Políticas Regionais) e a Secretaria de Política Urbana, a quem caberá tocar os programas de habitação. [...] A Codevasf (Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco) e o Denocs (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas) ficam com

Ministério do Meio Ambiente e Recursos Hídricos –e, portanto, com o PFL do ministro Gustavo Krause. [...] O PMDB terá que se contentar com a Sudam, Sudene e Suframa. Elas ficam no âmbito da SPR e, portanto, com Cícero Lucena (IZAGUIRRE, 1995, p. 1).

Ao tomar para si as funções desses órgãos voltados para a promoção do desenvolvimento regional, são determinadas as características básicas da criada Secretaria Especial de Políticas Regionais:

Art. 20. A Secretaria Especial de Políticas Regionais, [...] será supervisionada diretamente pelo Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, e terá as seguintes competências: I - integração dos aspectos regionais das políticas setoriais, inclusive desenvolvimento urbano; II - política e controle da aplicação dos fundos constitucionais de desenvolvimento; [...] (BRASIL, 1995b).

O segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso tem poucas mudanças no que diz respeito ao problema regional. Contudo, em 1999, recria o Ministério da Integração Nacional. Com esse ato, voltam a ficar vinculadas a esse ministério agências públicas de fomento ao desenvolvimento regional, em especial no Nordeste e Norte, como apresenta Colombo (2015, p. 205):

Em 1999, no segundo mandato do presidente em tela, houve uma nova tomada de decisão e através da Medida Provisória nº 1.911-8, a Secretaria Especial de Políticas Regionais transformou-se novamente em Ministério da Integração Nacional [...], com Fernando Bezerra (PMDB/RN) como Ministro, na época. A esta instância governamental, voltaram a ser vinculados o Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf e as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM.

As competências desse ministério são as seguintes:

a) formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada; b) formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento; c) estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais; d) estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea "c" do inciso I do art. 159 da Constituição Federal; e) estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Investimento do Nordeste - FINOR, do Fundo de Investimento da Amazônia - FINAM e do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo - FUNRES; f) estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de

investimentos regionais; g) acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional; h) defesa civil; i) obras contra as secas e de infra-estrutura hídrica; j) formulação e condução da política nacional de irrigação; l) ordenação territorial (BRASIL, 1999).

No ano de 2001, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, extingue-se a SUDENE e a SUDAM, através da Medida Provisória nº 2145. Embora tenham sido criadas em seu lugar a ADENE (Agência de Desenvolvimento do Nordeste) e a ADA (Agência de Desenvolvimento da Amazônia) e a discussão feita anos antes da extinção da SUDENE e da SUDAM fosse guiada pelo discurso da “modificação” (COLOMBO, 2015), o que ocorreu de fato foi a extinção, conforme deixa claro o Art. 41 da referida Medida Provisória: “Ficam extintas a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE” (BRASIL, 2001, p. 10).

No bojo da discussão a respeito dessas agências, as mudanças de SUDENE para ADENE e a de SUDAM para ADA trazem uma redução da capacidade dessas agências de pensarem o desenvolvimento dessas regiões de forma autônoma. Todo projeto de desenvolvimento regional passou a ser entendido como parte integrante de um projeto de desenvolvimento do país como um todo. Outra mudança significativa foi a transferência da administração do FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste), transformado em FDN (Fundo de Desenvolvimento do Nordeste), de um banco regional, o BNB (Banco do Nordeste do Brasil), para outros bancos estatais como BB (Banco do Brasil) e BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

O desfecho desse período deu-se quando o Presidente Fernando Henrique Cardoso editou duas Medidas Provisórias extinguindo a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e criando as agências Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), completamente esvaziadas de poder e de mandato institucional sobre o desenvolvimento regional, seja da perspectiva do planejamento, seja da ótica da gestão. (ALVES; ROCHA NETO, 2014, p. 316).

O segundo aspecto examinando é o conteúdo das diretrizes de ação do governo apontadas no Plano Plurianual. A Lei Nº 9.276, de 9 de maio de 1996, institui o Plano Plurianual do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em cumprimento às exigências da Constituição Federal de 1988, que irá vigorar entre os anos de 1996 a 1999. Nessa feita, são elegidas as preocupações que orientarão a ação do Governo durante o período desse PPA, quais

sejam: a construção de um Estado moderno e eficiente; a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais do país; e a modernização produtiva da economia brasileira (BRASIL, 1996).

No que tange às disparidades regionais há um indicativo central nesses três pontos de orientação do governo. Ao tempo em que é preocupação do governo reduzir os “desequilíbrios espaciais e sociais do País”, tende-se a uma mudança estrutural da função do Estado, alocando as ações do governo para serviços estritamente essenciais conforme os moldes gerenciais, bem como tende a colocar no setor privado com a “modernização produtiva da economia brasileira” a função de crescimento e desenvolvimento do país. Isto é, um Estado mínimo com repasse de funções ao mercado tem um indicativo de ideias liberais.

No PPA 1996-1999, quando apontadas as estratégias de ação do governo, fica clara a ideia de descentralização, ou seja, atribuição de funções aos entes subnacionais, ao setor privado e ao terceiro setor. Isso fortalece a função reguladora do Estado, ao invés de ser provedor, e demanda ao mercado a maior parte das funções, inclusive por meio de privatizações. Senão, vejamos:

Descentralização das políticas públicas para Estados e municípios, setor privado e organizações não governamentais; aprofundamento do programa de desestatização; reformulação e fortalecimento da ação reguladora do Estado, inclusive nos serviços públicos privatizados; reformulação e fortalecimento dos organismos de fomento regional (BRASIL, 1996, p. 3).

Ainda no âmbito das estratégias do plano plurianual, das associadas à redução dos desequilíbrios espaciais e sociais, estão “o aproveitamento das potencialidades regionais [...] fortalecimento da base de infraestrutura das regiões menos desenvolvidas; fortalecimento da política de desconcentração industrial” (BRASIL, 1996, p. 3), bem como as diretrizes de ação do governo que foram associadas à estratégia de modernização produtiva apontam para o aumento da participação do setor privado em investimentos para o desenvolvimento, isto é, mais mercado e menos Estado.

Sobre os objetivos e metas da ação do governo apresentados no PPA, na área de infraestrutura, o governo afirma a necessidade de consolidação e ampliação da infraestrutura em regiões menos desenvolvidas, tudo isso como parte de uma tentativa de integração em um desenvolvimento nacional. Isso implica um esforço no aumento das potencialidades regionais de maneira exógena e a abertura de novas fronteiras de desenvolvimento (BRASIL, 1996).

Nessa altura do Plano Plurianual, o indicativo é preferencialmente a transferência de ações do Estado para o mercado, ou iniciativa provada, como é mencionada no documento. Assim está descrito, no ponto relativo à infraestrutura, na área de transportes:

Intensificação do processo de transferência para a iniciativa privada, por meio de concessões, da exploração e operação de rodovias federais, envolvendo cerca de 8.000km de rodovias; recuperação e expansão do setor ferroviário federal, mediante a transferência para o setor privado, por meio de concessões, das malhas atualmente controladas pela Rede Ferroviária Federal; apoio à implantação de grandes projetos ferroviários a cargo da União, de outras esferas de governo e da iniciativa privada, como a FERROESTE, a FERRONORTE e a TRANSNORDESTINA; transferência, por concessão à iniciativa privada, da gestão de parte do sistema portuário nacional e arrendamento de áreas portuárias públicas para exploração comercial (BRASIL, 1996, p. 4-5).

Na parte em que trata dos recursos hídricos, pauta importante dentro da discussão sobre desenvolvimento regional, em especial para o Nordeste, o governo indica uma participação direta do Estado nessas ações, um ponto fora da curva do que assinalam os outros temas. No PPA está descrito que “o Governo promoverá a conclusão dos empreendimentos de irrigação e de armazenamento de água no semiárido brasileiro que apresentem elevado grau de execução física” (BRASIL, 1996, p. 7).

Consta ainda no plano plurianual, quando pautada a questão da organização do Estado e da administração pública: “redefinição do papel e das competências do Estado para melhorar a alocação de recursos e o compartilhamento de suas responsabilidades com as demais esferas de governo” (BRASIL, 1996, p. 14). Essa orientação implica tanto a retirada de atribuições da União de ações subnacionais, atribuindo aos estados e municípios essas funções, quanto no reordenamento de ação do Estado como um todo. Melhor dizendo, a União chama à responsabilidade os entes subnacionais numa espécie de colaboração em favor do desenvolvimento, contudo o que não se define é como será essa cooperação e com quais recursos os entes subnacionais irão contribuir.

O que se percebe, também, é que no Plano Plurianual 1996-1999 não há uma pauta específica para o desenvolvimento regional. Todas as ações que denotam um direcionamento para o desenvolvimento regional, espacial e/ou local estão diluídas nos diversos âmbitos da ação do Estado ou delegados por este para outras instituições, em especial o mercado ou como o documento costuma denominar: setor privado. Tratar o desenvolvimento de regiões historicamente desfavorecidas como apenas parte do desenvolvimento do todo é deixar de

enfrentar o problema de maneira central e tratá-lo como marginal ou acessório ao desenvolvimento da Nação.

Complementa esta ideia a afirmação de Colombo (2015, p. 201-202) sobre a questão regional no governo de Cardoso que orienta a estratégia do Estado de maneira pró-mercado:

A questão regional do governo de Fernando Henrique Cardoso caminhou paralelamente à abertura comercial, liberalização financeira e as privatizações. Deste modo, o Governo buscou estruturar o país de maneira a tornar sua estrutura produtiva mais atraente, aumentando a competitividade internacional.

A lei N° 9.989, de 21 de julho de 2000, formaliza o Plano Plurianual do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, que vigeu do ano 2000 até o ano de 2003. Dentre as suas diretrizes estratégicas exterioriza a intenção de reduzir as desigualdades inter-regionais. A redação do texto é a seguinte:

A preocupação em reduzir as desigualdades regionais está presente em toda a estratégia do governo para os próximos anos, na medida em que o desenvolvimento sustentável exige o crescimento integrado de todas as regiões, sendo para isso necessário que a distribuição regional dos recursos seja diretamente proporcional ao grau de carência de cada uma dessas regiões. Daí, a criação de um portfólio de investimentos públicos e privados dentro dos eixos nacionais de integração de desenvolvimento, muitos dos quais estão contemplados nos programas existentes no Plano Plurianual (BRASIL, 2000, p. 3, anexo I).

No PPA de 2000-2003, o governo apresenta suas agendas de ação, dentre essas uma que versa especificamente sobre os problemas de disparidades socioeconômicas regionais, trata-se da Agenda dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. Nesse sentido, o governo afirma que há uma necessidade de transformação da geografia socioeconômica do Brasil e o fortalecimento do pacto federativo. Indica qual ação do governo, nesse sentido, ocorrerá de acordo com dois pilares: “uma repartição mais equitativa da geração e distribuição da riqueza entre as regiões e a integração das regiões para fazer de sua complementaridade a plataforma eficiente e competitiva inserção econômica internacional do País” (BRASIL, 2000, p. 15).

Do mesmo modo que as ações espalhadas em vários pontos do PPA 1996-1999, as formas de atuar permanecem as mesmas: distribuição de atribuições com entes subnacionais, repasse de funções ao setor privado e confiança nas externalidades positivas produzidas pelo mercado. Como foi apresentado no PPA 200-2003,

O esforço de investimento para o desenvolvimento regional não é mais uma tarefa exclusiva do governo federal. Repousa sobre um arranjo de parcerias público-privadas com a participação de todas as esferas do governo. A realização destes investimentos irradia externalidades favoráveis à atração de empreendimentos produtivos (BRASIL, 2000, p. 15).

Essas ideias são complementadas e aprofundadas nas diretrizes apresentadas no PPA no âmbito da agenda dos Eixos de Integração. Destacam-se três diretrizes específicas: a de complementaridade regional, fortalecimento institucional e desenvolvimento local integrado.

**Complementaridade regional:** orientar os investimentos básicos para o desenvolvimento, visando a integração nacional, mediante a redução das disparidades regionais, à complementaridade das regiões e a integração internacional da economia brasileira. [...] **Fortalecimento institucional:** rever quadro institucional e os instrumentos de financiamento ao desenvolvimento regional adequando-os à nova lógica do desenvolvimento, fortemente influenciada pela abertura de mercados. [...] **Desenvolvimento local integrado:** adotar tendo como referência os estudos nacionais integração e desenvolvimento iniciativas de desenvolvimento local integrado mediante nova ação gerencial para execução integrado de ações. (BRASIL, 2000, p. 15, grifo do autor).

Colombo (2015) ratifica a observação de que os dois governos de Fernando Henrique Cardoso incluem a pauta regional dentro de uma pauta mais ampla voltada para o desenvolvimento do País como um todo, levando em consideração que, mesmo tendo necessidades diferentes, o esforço será global e não localizado, e ressaltando a necessidade de uma integração, a soma de esforços para que a Nação cresça e cada região deve dar a sua contribuição.

Aqui temos, portanto, duas orientações importantes. Em primeiro lugar, o desenvolvimento regional passou a estar integrado às políticas nacionais utilizando, inclusive, recursos financeiros dispostos no orçamento da União, não priorizando uma região em específico. Em segundo lugar, a estratégia passou a ser a integração regional, tentando ressaltar os potenciais de cada região, integrando-os em um todo. (COLOMBO, 2015, p. 196).

Nesses termos, no tocante ao segundo governo FHC, em atenção às políticas econômicas que sucederam o advento do Programa “Brasil em Ação”, preceitua Colombo (2015, p. 197) que “houve a iniciativa, por parte do Governo Federal, do Programa ‘Avança Brasil’, previsto para 2000-2001 e contido no Programa Plurianual de 2000 a 2003”. Sobre o exposto, adverte ainda que “mais uma vez, o Programa dava continuidade às estratégias adotadas no primeiro

mandato de Fernando Henrique Cardoso, guiando-se também pelos pressupostos dos Eixos de Integração Nacional”.

O problema regional, dessa forma, figura como coadjuvante ao lado de um problema maior, mais complexo e mais importante, qual seja a estabilização da economia e o crescimento econômico da Nação como unidade congruente. Em outras palavras, se na média o país estivesse bem, todas as regiões, sem dúvida também teriam o usufruto desse desenvolvimento. Dito isso, as disparidades regionais e intrarregionais permaneciam e cresciam sem atenção específica do governo e sem assistência do Estado. De toda forma, o governo FHC transfere para o mercado a responsabilidade de alavancar a economia do país e enfrentar a pobreza existente. A responsabilidade do Estado seria a de regulamentar as atividades do mercado, o mínimo necessário, e criar a infraestrutura necessária para a expansão do mercado.

#### **4.2 Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010): década áurea do crescimento econômico e busca do desenvolvimento econômico com justiça social**

Luís Inácio Lula da Silva inaugura em 2003 o seu governo, que, com a reeleição, se estendeu até 2010. Membro do Partido dos Trabalhadores, Lula tem uma plataforma definida quanto aos caminhos que a Nação deveria trilhar. Do ponto de vista da política econômica, a tendência dessa administração, pelo menos como plataforma de governo, não é pró-liberalismo. Contudo, na prática, a tendência liberal do governo anterior é mantida enquanto política econômica e apenas no segundo governo Lula (2007-2010) há uma guinada ao desenvolvimentismo.

Assim, embora a vitória do Partido dos Trabalhadores na eleição para a Presidência da República tenha resultado, evidentemente, em mudança da coalizão política governamental, ela não tende a produzir qualquer ruptura na hegemonia liberal estabelecida anos atrás. Mesmo que haja tensão entre a nova coalizão político-partidária que comanda o Estado e a coalizão sociopolítica que o vem sustentando, o eixo da agenda do novo governo é liberal-desenvolvimentista: seu objetivo não é reconstruir o Estado empresarial, mas reformar o Estado para que possa estimular o desenvolvimento privado e a igualdade social. (SALLUM JR, 2003, p. 49).

No dia 1º de janeiro de 2003, primeiro dia de governo de Luís Inácio Lula da Silva, publica-se a Medida Provisória Nº 103, que dispõe sobre a reforma administrativa desse governo em relação ao anterior. Essa medida provisória tornou-se a Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização institucional do governo Lula. Não há muitas mudanças no que diz respeito à organização ministerial, especificamente sobre o

desenvolvimento regional. Nesse caso, citamos o Ministério da Integração que foi recriado em 1999 por Fernando Henrique Cardoso.

No Art. 25. da referida lei que determina a estrutura ministerial, há a manutenção do Ministério da Integração Nacional. A esse ministério serão delegadas as funções de planejamento, elaboração e implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional. No Art. 27, a mesma lei delimita estas funções, dentre outras:

Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes: [...] XIII - Ministério da Integração Nacional: a) formulação e condução da política de desenvolvimento nacional integrada; b) formulação dos planos e programas regionais de desenvolvimento; [...] d) estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos dos programas de financiamento de que trata a alínea "c" do inciso I do art. 159 da Constituição Federal; e) estabelecimento das diretrizes e prioridades na aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste; f) estabelecimento de normas para cumprimento dos programas de financiamento dos fundos constitucionais e das programações orçamentárias dos fundos de investimentos regionais; g) acompanhamento e avaliação dos programas integrados de desenvolvimento nacional; [...] (BRASIL, 2003a, p. 29).

Tal como refere o texto da mesma lei, são atribuídos ao Ministério da Integração Nacional órgãos de caráter especial que, de alguma forma, estão ligados à pauta do desenvolvimento regional:

XIII - do Ministério da Integração Nacional, o Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, o Conselho Administrativo da Região Integrada do Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, o Conselho Nacional de Defesa Civil, o Conselho Deliberativo para Desenvolvimento da Amazônia, o Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste, o Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo e até cinco Secretarias [...] (BRASIL, 2003a, p. 30).

Em janeiro de 2007, Lula recria a SUDENE e a SUDAM, indicando, portanto, que essas agências representariam novamente uma atenção diferenciada aos problemas de subdesenvolvimento das respectivas regiões Nordeste e Norte. Desde 2003 o executivo negociava o retorno dessas agências de fomento ao desenvolvimento regional no lugar da ADENE e ADA. Dois anos mais tarde, em 2009, recria-se a SUDECO (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste), voltada para o desenvolvimento da região Centro-Oeste. Essas três agências, que existiram outrora, foram extintas na década de 1990 e suas funções dissolvidas e/ou extintas entre ministérios e outras agências.

A Lei Nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, positiva o Plano Plurianual do primeiro governo de Lula, que balizou as ações do governo entre os anos de 2004 e 2007. Em 2006, esse PPA sofre alterações a partir da Lei Nº 11.318, de 5 de julho de 2006. Esse PPA é dividido em três megaobjetivos, compostos pelos desafios a serem enfrentados e as diretrizes para que cada desafio seja cumprido. É de acordo com essas diretrizes que o governo irá parametrizar suas ações nas áreas elencadas como prioritárias.

As políticas, programas e ações que darão substância a essa estratégia distribuem-se em seis dimensões: social, econômica, regional, ambiental, cultural e democrática. Estas se articulam em torno de três megaobjetivos, que se abrem em 30 desafios, a serem enfrentados por meio de 374 programas, que abarcam aproximadamente 4.300 ações. (BRASIL, 2004, p. 11).

Na introdução do Anexo I, do PPA 2004-2007, o governo apresenta a argumentação segundo a qual o Estado é ator principal do desenvolvimento, isto é, diferente do governo de Fernando Henrique Cardoso, que transferiu as funções feitas pelo Estado, o governo Lula já deixa claro no início do PPA que o Estado é quem terá uma participação como ator e também como coordenador de políticas públicas. Nesse caso, Estado leia-se União. O PPA descreve o seguinte:

Para implantar esse projeto de desenvolvimento é preciso que o Estado tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. A ausência de um projeto de desenvolvimento resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes. Na esfera social, por exemplo, acumularam-se programas superpostos, com poucos resultados práticos. É preciso uma virada total na forma de planejar. Dadas as características atuais do Estado, da sociedade e do sistema produtivo brasileiros, a atividade de planejamento deve ser compreendida como coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado (BRASIL, 2004, p. 9).

Na explanação do megaobjetivo II, “crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais”, descreve-se de forma minuciosa como e o quê o Estado brasileiro deve observar sobre os problemas regionais. O texto diz que

A diversidade do território brasileiro permite, dentro do círculo virtuoso do crescimento, o aproveitamento de oportunidades de investimento

identificadas espacialmente. A visão de desenvolvimento do território como base para a programação permite o enfrentamento das imensas desigualdades e disparidades sociais que persistem no País. Para assegurar a efetividade do desenvolvimento que reduza as desigualdades regionais é de fundamental importância considerar o espaço territorial brasileiro em dimensões compatíveis com sua enorme magnitude territorial. Subregionalizar e tipificar, dentro de perspectivas macro, meso e microrregionais, outorgando prioridade na atuação a regiões cronicamente deprimidas, é uma forma eficiente de se garantir a sustentabilidade do desenvolvimento em todas suas dimensões. (BRASIL, 2004, p. 26).

Imprime o governo Lula um híbrido entre o projeto regional de desenvolvimento ser parte de um projeto nacional de desenvolvimento, tal como o governo anterior, e uma visão diferenciada com ações diferenciadas nas diversas regiões. Aponta o PPA:

Antes de tudo, faz-se necessário reforçar o entendimento de que uma política regional é muito mais que um conjunto de políticas setoriais regionalizadas. Ela implica pensar o território de outra forma, ao considerá-lo no seu conjunto e tentando coordenar e integrar as diferentes regionalizações setoriais em torno de uma política que integre o País, tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais (BRASIL, 2004, p. 36).

Portanto, os indicadores do PPA 2004-2007 objetivam suprir planejamentos fragmentados, desconexos e até sobrepostos. Centraliza na União a responsabilidade principal de elaboração e financiamento de políticas públicas e pensa o desenvolvimento regional como um plano nacional com especificidades e demandas regionalizadas. A relação entre os entes federativos sub-regionais tem aspectos voltados para a cooperação e coordenação, em lugar de atribuições de responsabilidades.

Ainda no PPA, quando apresentados os desafios quanto ao desenvolvimento regional, faz-se a determinação de diretrizes para a elaboração e implementação das ações. Chama atenção a diretriz número quatro que indica o estabelecimento de uma nova política de desenvolvimento regional. Nesse sentido, será lançado em 2007 a Política de Desenvolvimento Regional que norteará a ação do governo Lula quanto a esse aspecto. Dentre essas diretrizes apresentadas, destacam-se três:

[...] 2. Aumento da competitividade sistêmica das regiões considerando as especificidades e vulnerabilidades dos distintos níveis de desenvolvimento inter e intra-regionais e a mobilização do potencial de desenvolvimento local; [...] 4. Estabelecimento de uma nova política de desenvolvimento regional, articulada com a política urbana, com a integração e a complementaridade de ações; [...] 8. Fortalecimento do capital social na promoção do desenvolvimento regional e nacional (BRASIL, 2004, p. 36).

O Plano Plurianual do segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva foi estabelecido pela Lei Nº 11.653, de 7 de abril 2008, que teve vigência de 2008 até 2011. Nas estratégias de desenvolvimento contidas neste PPA, dentre várias, uma trata das desigualdades regionais de forma direta: “g) redução das desigualdades regionais” (BRASIL, 2008, p. 11). Da mesma forma a diretiva encontra-se figurada entre os dez objetivos do governo federal: “6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional” (BRASIL, 2008, p. 46). Esse objetivo, de acordo com o próprio PPA, conta com um total de 28 ações, que significam 9,2% do total de programas previstos para o período de vigência do PPA 2008-2011.

Respeitante ainda ao PPA, no que tange ao objetivo expresso em relação à redução das desigualdades regionais por meio das potencialidades territoriais locais, argumenta o referido texto:

Para o próximo período, faz-se necessário aprofundar a promoção de políticas públicas de maneira integrada, a partir das realidades regionais e locais, levando a um novo modelo de desenvolvimento, o qual alia objetivos de desenvolvimento econômico (eficiência e competitividade) a objetivos de desenvolvimento social, ambiental e territorial (equidade, sustentabilidade e coesão) (BRASIL, 2008, p. 97).

Ressalta o PPA 2008-2011 a implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a cargo do Ministério da Integração, através do Decreto 6.407/2007. Nesse sentido, também aponta a recriação da SUDENE, SUDECO e SUDAM, e aumento de recursos para os fundos de financiamento do Nordeste, Centro-Oeste e Norte. Em outras palavras, reforça a presença direta do Estado no enfrentamento do problema das desigualdades regionais e uma maior atuação da União nas regiões menos desenvolvidas do país.

Seguindo a pauta do desenvolvimento regional, o segundo governo Lula propõe no PPA:

Para o PPA 2008-2011, o Governo Federal planeja: a) ampliar a infraestrutura e a disponibilidade hídrica como meio para o desenvolvimento regional. [...] b) promover o desenvolvimento regional mediante o aproveitamento das potencialidades das regiões e a convergência das iniciativas multisetoriais e interministeriais (BRASIL, 2008, p. 100).

Em conformidade com o megaobjetivo II do PPA 2003-2006, que trata sobre as disparidades regionais, em 2003, portanto no seu primeiro ano de governo, foi constituída a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional junto ao Conselho do Governo, “com a finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e

desenvolvimento regional, bem assim coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intrarregionais” (BRASIL, 2003b).

Essa Câmara tem, portanto, a função de agregar os diversos órgãos e agentes governamentais e alinhar as ações que têm como meta o desenvolvimento regional. É um esforço de coordenar as ações. Essa coordenação pode ser vista tanto de forma horizontal (Ministérios, Bancos Públicos, Agências de Desenvolvimento etc.) e vertical para articulação dos entes federados (União, estados e municípios). O objetivo central é debater, propor e somar esforços para a formulação e implementação de políticas públicas que visem à superação das assimetrias regionais.

Nesse sentido, a União busca minimizar a elaboração de políticas públicas de modelos *top-down*. Esse modelo prioriza a visão estritamente técnica da elaboração de políticas sem a inclusão dos aspectos políticos e sociais de uma determinada política. Em lugar do modelo *top-down* pretende-se aplicar o modelo *bottom-up*, que procura dar bases sociais e políticas ao conteúdo da elaboração de políticas públicas. Em resumo, há uma tentativa de o Estado incluir a Sociedade na discussão de interesses dela mesma e na decisão dos rumos que deveriam ser tomados.

No ano de 2007, no mesmo ato que instituiu a PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional), foi dada a redação das atribuições desta Câmara que tinha como pauta central a questão regional. São atribuições desse colegiado:

I - estabelecer diretrizes para a operacionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR; II - promover a articulação com as demais políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas definidas como prioridades da PNDR; III - propor critérios e aprovar as diretrizes para a aplicação dos instrumentos financeiros necessários à PNDR; e IV - apreciar os Relatórios de Monitoramento dos planos, programas e ações da PNDR (BRASIL, 2007a).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi instituída em 22 de fevereiro de 2007, pelo Decreto Nº 6.047, e “tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional” (BRASIL, 2007a). Todas as ações do Governo que tenham como objetivo a questão regional devem seguir os indicativos dessa normativa.

Percebe-se neste marco legal de políticas de desenvolvimento regional que o Estado é coordenador e ator central das ações do Governo. O Ministério da Integração Nacional é o

detentor da maior parte das atividades, em sua maioria elaboração e execução de planos, programas e ações. As formas de financiamento previstas para a PNDR são, quase na sua totalidade, fundos públicos. E, em nenhum momento, se vê a intenção do Governo de atribuir responsabilidades ao Mercado, o que indica uma predominância da ação do Estado e posicionamento claramente desenvolvimentista.

Do ponto de vista dos gestores das pastas do Ministério da Integração, chama a atenção o Ministro Ciro Gomes, que conduziu a pasta de 2003 a 2006 e, na Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Tânia Bacelar de Araújo, a quem foi dada a responsabilidade de produzir a PNDR, os dois com características assumidamente desenvolvimentistas. Coêlho (2017, p. 73) corrobora a afirmativa de que as ações do governo sobre a questão regional deixariam de seguir uma tendência liberal e assumiriam possíveis ações pró-Estado:

A escolha de Ciro Gomes, do Partido Socialista Brasileiro do Ceará (PSB-CE), presidenciável nas eleições de 2002 e figura pública de alcance nacional, para assumir a direção do MI sugeria que a pasta teria posição privilegiada. A pernambucana Tânia Bacelar de Araújo, um dos maiores nomes da economia regional, foi convidada para assumir a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional e coordenar a formulação da PNDR. Parecia que tinha chegado a vez da política regional.

No Sumário Executivo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional a pauta do governo é direcionada a uma crítica ao desenvolvimento desigual proporcionado pelo capitalismo, leia-se mercado. Nesses termos, a intervenção do Estado torna-se crucial na equalização das assimetrias causadas pelo mercado. Ao Estado não cabe mais só as funções de regulamentação e fornecimento de infraestrutura, ou seja, não é só um corretor das externalidades do mercado, mas o próprio Estado é o centro do processo de desenvolvimento. Veja-se assim:

A desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos (BRASIL, 2007b, p. 12).

Ainda reforça a não transmissão de atribuições do Estado ao mercado. Indica a função de coordenação da União frente aos entes federados subnacionais, a função de planejar e

elaborar as políticas e, por fim, a função de esforço para o financiamento. Ou seja, o Estado, a partir de então, é central e indispensável na atenção e superação das disparidades regionais.

Em síntese, o financiamento do desenvolvimento nas múltiplas escalas conta com instrumentos diversos, a exemplo do orçamento geral da união e dos entes federativos, bem como dos Fundos Constitucionais de Financiamento, dos Fundos de Desenvolvimento Regional e dos incentivos fiscais. (BRASIL, 2007b, 19).

Do ponto de vista do conteúdo sobre políticas públicas de desenvolvimento regional produzido e expressado durante os governos Lula I e II, isto é, de 2003 a 2010, percebe-se uma clara indicação pró-Estado, tanto na inclusão do problema regional na pauta da agenda do governo quanto pelo conteúdo expresso em diretrizes de ação do governo. Isso é retratado com o encaminhamento de uma Política de Desenvolvimento Regional, o retorno do Ministério da Integração Nacional, com as prerrogativas de elaboração e coordenação dessas políticas, e ainda com a recriação das superintendências específicas de desenvolvimento de regiões historicamente desfavorecidas pelo mercado e pelo Estado.

#### **4.3 Dilma Vana Rousseff (2011-2016): o declínio do crescimento econômico e o fim da estabilidade econômico-política**

O governo de Dilma Vana Rousseff é, em certa medida, a continuação do plano de governo do Partido dos Trabalhadores que foi iniciado com Luís Inácio Lula da Silva. Embora haja algumas mudanças no contexto institucional, as premissas continuam as mesmas, de modo que a tendência desenvolvimentista é mais enfatizada em seu primeiro governo. No segundo governo ocorreu uma tentativa de uma tendência mais liberal. Assim sendo, a ideia de intervenção direta do Estado aos moldes desenvolvimentistas permanece e, em um primeiro momento, são fortalecidos.

Quanto ao desenvolvimento regional, estava em vigor ainda a PNDR elaborada durante o governo Lula. No tocante a isso não houve indicativo de mudança substancial nessa política. Entretanto, há no governo de Dilma Rousseff a intenção de reformular a PNDR e elaborar o que foi chamado de PNDR II ou Nova PNDR. Curado (2017) afirma que o ponto central dessa reformulação será a definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento, de modo que só assim haverá base suficiente para a elaboração de políticas públicas que intentem o desenvolvimento regional.

Em suma, a definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento – instituição-chave para o crescimento de acordo com os novos-desenvolvimentistas – não avançou de modo substantivo durante o primeiro governo Dilma. No mesmo sentido, é possível afirmar que a agenda de reformas para fortalecimento do estado e para construção da adequada regulação dos mercados pouco avançou durante esse período. (CURADO, 2017, p. 139).

A organização institucional no governo de Dilma Rousseff pouco mudou daquele desenhado nos governos Lula. Nesse sentido, continuou ainda o Ministério da Integração Nacional como órgão do governo que reuniria a maior parte das responsabilidades na elaboração de políticas de desenvolvimento regional. Compunha o Ministério da Integração Nacional a Secretaria de Desenvolvimento Regional de forma que compete a esta o trato do problema regional. Inicialmente teve como ministro Fernando Bezerra de Souza Coelho e depois Gilberto Magalhães Occhi.

A manutenção de agências de fomento ao desenvolvimento regional mostra a continuidade do plano do governo anterior, sem rupturas bruscas e sem mudanças no que diz respeito ao posicionamento do governo Dilma em relação ao governo Lula. Por exemplo, instituições como SUDENE, SUDAM e SUDECO permanecem com a mesma configuração que foi dada pelo governo anterior quando da recriação das duas primeiras e a criação da segunda. Portanto, segue o entendimento, pelo menos no primeiro governo Dilma, de que o problema regional é ponto pautado na agenda do governo. Seguem ainda as mesmas características de ações voltadas para a elaboração e coordenação do Estado.

O segundo ponto de análise é o Plano Plurianual que foi institucionalizado pela Lei Nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Este PPA fora organizado em Programas, objetivos, metas e iniciativas. O programa “2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária” abarca as diretrizes do governo quanto ao desenvolvimento regional. As ações desse programa, em sua maioria, estão a cargo do Ministério da Integração Nacional, como indicado no próprio PPA. Incluso nesse programa há o objetivo que aponta para o marco legal de desenvolvimento regional e o ordenamento territorial: “formular e implementar os marcos legais das políticas nacionais de desenvolvimento regional e de ordenamento territorial, contribuindo para redução das desigualdades regionais [...]” (BRASIL, 2012).

Como esse indicativo no PPA 2012-2015, aspira-se à reformulação tanto do marco legal quanto da metodologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional gestada no governo Lula e ainda vigente. De toda forma, como já foi indicado, o objetivo do governo Dilma quanto a essas políticas não é uma ruptura daquilo que foi pensado e desenvolvido no governo anterior,

mas uma espécie de avaliação e reformulação com a manutenção dos princípios norteadores de seu antecessor, isto é, o Estado é ator fundamental e imprescindível para a superação das desigualdades regionais.

No escopo desse objetivo, o governo estabeleceu as seguintes metas e iniciativas que fortalecem o entendimento da reformulação da PNDR, com uma novidade: a participação da Sociedade Civil. Dessa forma, teve entre as suas metas “criar 23 fóruns temáticos regionais que promovam fortalecimento da governança do processo de desenvolvimento regional” (BRASIL, 2012), a elaboração de planos regionais de desenvolvimento, tanto em escala macrorregional como sub-regional, e, ainda, “reformular e aprovar o marco legal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional” (BRASIL, 2012), isto é, a PNDR II ou Nova PNDR.

Seguem as iniciativas que darão vazão aos objetivos supracitados:

Aprovação do novo marco legal da PNDR e do marco legal da PNOT. Capacitação e cooperação e desenvolvimento regional e territorial. Elaboração de estudos de planos de desenvolvimento regional e territorial. Estruturação e fortalecimento do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional. Implementação do Sistema Nacional de informação para o Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2012).

Ainda no PPA 2012-2015 há o objetivo descrito de “criar e aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros com vistas à promoção do desenvolvimento regional sustentável” (BRASIL, 2012). Esse objetivo trata da viabilização do financiamento das políticas de desenvolvimento regional. No escopo desse objetivo, o governo estabeleceu como metas a avaliação do FINAM e do FINOR, bem como a avaliação também do desempenho dos incentivos fiscais na Amazônia e no Nordeste. Nesse cenário, elege, portanto, as seguintes iniciativas: “aplicações de fundos constitucionais do financiamento. Aplicações dos fundos de desenvolvimento regional. Criação e aperfeiçoamento de instrumentos de apoio, financiamento, investimento e incentivos fiscais para implementação da PNDR” (BRASIL, 2012).

Percebe-se, portanto, que não há indicação pró-mercado na documentação oficial da aspiração de ação do governo nos aspectos regionais. A saída encontrada é sempre pró-Estado. Embora o mercado seja coautor desse desenvolvimento, não são repassadas de forma integral e permanente atividades que antes eram exercidas pelo Estado. De toda forma, o Estado é quem pensa o desenvolvimento regional, coordena o desenvolvimento regional entre os entes federados e agências de fomento e, principalmente, o Estado é quem financia as ações voltadas ao desenvolvimento regional.

A Lei N° 13.249, de 13 de janeiro de 2016, institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019<sup>4</sup>. Dentre as prioridades elencadas pelo segundo governo Dilma não está o problema regional, embora haja programas voltados para a temática regional. O que chama atenção no segundo governo Dilma é o início da articulação da sociedade para a reelaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O objetivo é reformular o marco legal dessa política, avaliar o que foi feito desde 2007 e criar novos mecanismos de desenvolvimento regional.

No programa descrito como “Desenvolvimento Regional e Territorial”, o objetivo do governo é “promover o desenvolvimento regional e o ordenamento do território brasileiro por meio do planejamento da ocupação e do uso do espaço de forma sustentável e com abordagem territorial” (BRASIL, 2016). Nessas condições, emprega como metas “aprimorar e estabelecer mecanismos institucionais e instrumentos financeiros para o Desenvolvimento Regional e o Ordenamento do território nacional” (BRASIL, 2016) e complementa com a meta de “estabelecer estratégias de desenvolvimento para centros urbano-regionais, visando ao equilíbrio do território nacional” (BRASIL, 2016).

Para atingir as metas estabelecidas, o governo aponta as iniciativas que devem ser executadas no segundo governo Dilma:

035V - Revisão do instrumento legal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. 05RM - Revisão e ampliação do Sistema Nacional de Informações sobre Desenvolvimento Regional. 05RN - Aperfeiçoamento dos mecanismos que conduzem a aplicação de recursos dos programas de financiamento dos Fundos Constitucionais e a estratégia de aplicação dos Fundos de Desenvolvimento Regional, com o estabelecimento de regras para definição de recursos alocados anualmente aos Fundos de Desenvolvimento Regional, de forma a melhorar o planejamento de projetos de médio prazo. 05RO - Elaboração e adequação de Estudos e Planos de Desenvolvimento Regional. 05RP - Elaboração e implementação do sistema de governança, gestão e monitoramento de Planos de Desenvolvimento e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (BRASIL, 2016).

Vale ressaltar o esforço, ainda no primeiro governo de Dilma, para a reformulação do marco legal da PNDR. Em março de 2013 foi realizada a I Conferência Regional de Desenvolvimento Regional – CNDR, que foi precedida de conferências estaduais realizadas em todos os estados e distrito federal. O Senador Fernando Bezerra Coelho (2015), que foi ministro da Integração Nacional no governo de Dilma, relata na proposta de lei de Nova PNDR:

---

<sup>4</sup> O governo Dilma, parte do objeto de pesquisa deste trabalho, findou no dia 31 de agosto de 2016, quando foi afastada por um processo de impeachment, assumindo seu vice, Michel Temer.

A partir de amplo diagnóstico elaborado de forma participativa, que contou com a contribuição de técnicos e especialistas públicos e privados reunidos em 27 conferências estaduais, conferências macrorregionais e na I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, chegou-se a um documento que contém princípios, diretrizes, estratégias, metas, mecanismos de articulação institucional, instrumentos de fomento e todos os demais componentes relacionados ao ciclo de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação da referida política pública. O projeto que ora apresento pretende incorporar a PNDR em nosso ordenamento legal.

Os objetivos da Nova PNDR apresentam tanto a ideia de continuidade quanto o indicativo de reformulação com vistas à inclusão de temáticas especificamente territoriais e ambientais. Veja-se o texto do documento:

O objetivo da PNDR é duplo: I. Sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais. II. Criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia (BRASIL, 2012b, p. 13).

O referido texto-base ainda apresenta os princípios norteadores:

Transparência nos objetivos, nos processos e resultados; monitoramento e avaliação das políticas; competitividade-equidade; participação da sociedade civil; respeito e valorização da diversidade territorial e do meio ambiente; combinação de políticas “de baixo para cima” e políticas “de cima para baixo”, e atenção às políticas transversais; parceria público-privada; respeito aos princípios federativos, a fim de possibilitar a participação efetiva das várias escalas de governo na execução da PNDR (BRASIL, 2012b, p. 15-16).

Duas novidades chamam a atenção ao serem elencadas na indicação dos princípios da Nova PNDR. A primeira é a participação da sociedade civil na reformulação da PNDR II, dado que a PNDR I foi gestada e elaborada por um estamento burocrático da Secretaria de Desenvolvimento Regional no Ministério da Integração nacional capitaneados por Tânia Bacelar. Com efeito, ressalta de forma direta o caráter de uma política vinda de “baixo para cima” combinada com a expertise técnica “de cima para baixo”. A segunda novidade é a forma explícita de como cita uma parceria “público-privada” pela primeira desde o início do governo do Partido dos Trabalhadores, em 2003.

A PNDR II, ou Nova PNDR, ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional. Encontra-se no Senado Federal em forma de Projeto de Lei N° 375 de 2015, por proposição do

Senador Fernando Bezerra Coelho, do MDB de Pernambuco. Esse PL tramita na Comissão de Constituição e Justiça, tendo como relatora a Senadora Simone Tebet, do MDB de Mato Grosso do Sul. Enquanto a Nova PNDR não é aprovada, as diretrizes do governo federal quanto às políticas de desenvolvimento regional continuam sendo a PNDR editada em 2007, ainda no Governo Lula.

Quadro 2 – Resumo dos governos Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff quanto ao problema o regional.

	<b>Organização Institucional</b>	<b>Gestão Estratégica</b>	<b>Legislação relativa ao desenvolvimento regional</b>	<b>Agências de fomento ao desenvolvimento regional</b>
<b>FHC</b>	Extinção do Ministério do Desenvolvimento Regional no primeiro governo (1995-1998) e criação do Ministério da Integração Nacional no segundo governo (1999-2002).	Planejamento e ações quanto ao problema regional atribuídos ao mercado e descentralização de responsabilidades dando atribuições aos entes subnacionais.	Inexistente	Extinção SUDENE, SUDAM e criação da ADENE, ADA.
<b>Lula</b>	Manutenção e fortalecimento do Ministério da Integração Nacional e criação de grupo de trabalho para elaborar a PNDR.	Planejamento e ações quanto ao problema regional exclusivas do Estado e centralização na esfera da União.	PNDR	Recriação da SUDENE e SUDAM, e criação da SUDECO.
<b>Dilma</b>	Manutenção do Ministério da Integração Nacional aos moldes do governo anterior.	Planejamento e ações quanto ao problema regional exclusivas do Estado e ensaio de descentralização de decisões entre os entes subnacionais.	PNDR II	Manutenção da SUDENE, SUDAM e SUDECO.

Fonte: Diário Oficial da União. Elaborado pelo autor.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Crescimento econômico e desenvolvimento econômico são componentes de um mesmo processo. Enquanto o primeiro concebe questões estritamente numéricas e estatísticas como Produto Interno Bruto, por exemplo, o segundo engloba questões qualitativas de uma nação, como, por exemplo, a qualidade de vida. Digamos que o crescimento é condição *sine qua non* para que o desenvolvimento ocorra, contudo não é condição suficiente. Apenas crescimento econômico não é capaz de dar a uma nação a qualidade de vida necessária para seus cidadãos. Um país pode crescer economicamente, concentrar renda e aumentar a pobreza e desigualdade econômica. Portanto, no melhor dos mundos possíveis, uma nação deveria crescer e desenvolver-se.

A partir da ideia de modernização, o imperativo do crescimento e do desenvolvimento se impôs a todas as nações. Era ponto pacificado o entendimento de que as nações desenvolvidas passaram por estágios de desenvolvimento que todos os outros países, em especial os não desenvolvidos, deveriam passar se quisessem chegar ao estágio máximo de riqueza e qualidade de vida. O receituário estava posto. Havia um modo de crescer e os países desenvolvidos seriam uma espécie de guias para os não desenvolvidos nessa empreitada rumo ao topo da cadeia produtiva e do consumo do mundo. Entretanto, percebe-se que o receituário não é unívoco e a recepção do receituário é igual em todos os países.

Duas formas de conceber o desenvolvimento foram arraigadas no pensamento político-econômico: o liberalismo, que, desde a sua concepção, tem clara posição de que o mercado deve se autorregular, e o Estado é um mal necessário que deve se ocupar apenas dos serviços essencialmente não atribuíveis a outrem. Necessariamente a ideia liberal muda e se adapta a culturas e tempos distintos, tendo variantes distintas. O segundo modelo é o desenvolvimentismo, um modelo econômico que, mesmo sendo capitalista, o Estado não é um hospedeiro indesejado. Para o desenvolvimentismo, em suas variações, o Estado é parte do desenvolvimento econômico, senão ator principal desse modelo econômico. Há, portanto, uma clássica descrição desses dois modelos: a. liberalismo - menos Estado e mais mercado; b. desenvolvimentismo - mais Estado e menos mercado.

A concepção de políticas públicas e como essas se relacionam com as ideias é fundamental para o entendimento do desenvolvimento regional e identificação das ideias que influenciam a formulação dessas políticas. Entender como e por que determinadas questões se tornam problemas merece atenção dos decisores de política, e serem pautados na agenda ou não

de um governo acarreta a percepção menos positivista do ciclo de políticas públicas. Essa referência conceitual possibilita a análise da influência das ideias do liberalismo e do desenvolvimentismo nas políticas de desenvolvimento regional no Brasil.

O institucionalismo e suas variantes no pensamento social e político é parte integrante desta análise. Ao mesmo tempo que se parte do princípio de que as ideias importam na elaboração de políticas públicas, concebe-se também que as instituições importam. O institucionalismo é o arcabouço analítico, teórico e conceitual, que coloca as instituições no centro da interpretação dos fenômenos sociais e políticos. Observa, portanto, em todas suas variantes – institucionalismo formal, comportamentalismo, neoinstitucionalismo e institucionalismo discursivo – a gênese das instituições, bem como a manutenção e/ou mudança dessas instituições.

Quanto à relação do institucionalismo com as ideias, há um itinerário que é feito desde uma mera descrição da constituição jurídica das instituições, de forma que não cabe a ação das ideias, passando pela fase comportamental, que pretendia ser exclusivamente positivista sem levar em consideração o papel das ideias, a neoinstitucionalista, como as variantes da escolha racional, histórica e sociológica, promove um retorno às instituições e ao abandono do comportamentalismo, que abre espaço para as ideias, e desemboca, finalmente, no institucionalismo discursivo, de forma que há uma virada ideacional e as ideias são colocadas no centro da discussão sobre as instituições e suas consequências.

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado pela tentativa de aplicação da receita liberal recomendada por organismos multilaterais. Balizada em um tripé de superávit primário, controle do câmbio e enxugamento do Estado com privatizações, a duras penas o país tem êxito nesses propósitos. Contudo, o enxugamento da máquina implica contingenciamento de gastos e, conseqüentemente, a capacidade de investimento do Estado é reduzida. As decisões, portanto, do governo FHC têm implicações liberais pautadas pelo Consenso de Washington como uma receita dos países desenvolvidos que deve ser aplicada nos países subdesenvolvidos.

Quanto às políticas de desenvolvimento regional, pouco espaço sobrou para que esse problema fosse incluso na agenda do governo de FHC. Nesse cenário, não há, portanto, uma elaboração de políticas de desenvolvimento regional propriamente dita. O problema regional, quando colocado em pauta foi sempre dissolvido. É um objetivo de desenvolvimento nacional sem maiores preocupações as assimetrias domésticas e, conseqüentemente, as assimetrias dentro das próprias macrorregiões. Tornou-se um projeto de integração nacional sob a égide da

infraestrutura e transporte. Em resumo, o Estado deveria prover a estrutura básica para que o mercado, por si, se desenvolvesse e desenvolvesse as regiões pobres.

O governo de Luís Inácio Lula da Silva deu continuidade, ao menos em seu primeiro governo, ao receituário liberal do governo anterior. A manutenção da equipe econômica foi um aceno ao mercado de que o governo do Partido dos Trabalhadores não seria uma ruptura com viés revolucionário, como se especulava; foi, antes de tudo, uma ruptura gradual. Compreende-se, nesse sentido, que o primeiro governo Lula tende ao mercado e apenas no segundo é que o Estado toma mais espaços dentro das políticas do governo. Contudo, o problema regional é colocado em pauta desde o início do seu governo com aspectos eminentemente pró-Estado.

Na organização institucional do governo Lula há a recriação dos órgãos de fomento ao desenvolvimento regional, como SUDENE e SUDAM. Cria um marco legal para as políticas de desenvolvimento regional que ficou conhecida como PNDR. Este marco legal é um indicativo claro que o Estado é o indutor e o agente principal das políticas de desenvolvimento regional. Não há nos textos dos PPAs indicação de responsabilidades e atividades atribuídas ao mercado. A gestão Lula coloca o problema regional no centro da sua agenda política: o desenvolvimento de uma região ou outra não é marginal ao desenvolvimento da Nação, mas o desenvolvimento das regiões pobres é condição sem a qual a Nação não pode se desenvolver.

O governo de Dilma Vana Rousseff oferece um ensaio desenvolvimentista. Os investimentos estatais continuam sendo o maior indutor da economia do Brasil durante o seu governo. Inicialmente aproveita as boas condições econômicas deixadas pelo governo anterior, porém, no seu segundo governo, a crise econômica bate às portas e, conseqüentemente, uma crise política já instalada toma proporções consideráveis. Há uma tentativa de contornar os excessos estatais com um choque liberal, porém, a conjuntura política que culminou com o impeachment deu fim ao governo Dilma. De toda forma, o toque dado pelo governo Dilma foi desenvolvimentista.

As políticas de desenvolvimento regional do governo Dilma seguem o legado deixado no governo anterior com uma tentativa de reestruturação malsucedida. Tanto o Ministério da Integração Nacional quanto os órgãos relacionados ao desenvolvimento de regiões específicas permanecem. Elenca como prioridade, em seus PPAs, a reestruturação legal e financeira da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Com esse objetivo, lança e põe em curso a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, que ocorreu nos 26 estados e no DF, de forma preliminar e depois em assembleia geral. Entretanto, a nova PNDR ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional e encontra-se em tramitação no Senado. Isso posto,

continuando a política dos governos Lula, continua a tendência pró-Estado de forma que este é o principal agente para o desenvolvimento regional no Brasil.

Portanto, a concepção do problema regional no Brasil nos períodos de 1995 a 2016 segue a hipótese segundo a qual o governo de FHC apresenta tendências liberais expressadas com a pouca atenção ao problema regional e à atribuição ao mercado de funções que antes eram do Estado. Ao governo de FHC, se segue uma guinada desenvolvimentista no governo Lula, de forma que traz para o centro das discussões de construção de uma Nação desenvolvida, a superação de suas assimetrias socioeconômicas. Para tanto, o Estado é não apenas agente indutor de desenvolvimento através de políticas públicas para o desenvolvimento regional, como é também o principal ator dessas atividades. O governo Dilma segue a tendência do governo anterior: tenta superar os limites da PNDR, porém sem sucesso. Em suma, o governo FHC é marcado pelo caráter “mais mercado, menos Estado”, enquanto os governos Lula e Dilma são marcados pelo caráter “mais Estado, menos mercado”.

## REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. Tradução de Alfredo Bosi. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA NETO, João Mendes da. A Nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014.

ARAÚJO, Cícero; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Para além do capitalismo neoliberal: as alternativas políticas. **Dados**, v. 61, n. 3, 2018, p. 551-579.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. A “questão regional” e a “questão nordestina”. *In*: TAVARES, Maria da Conceição (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000, p. 71-92.

BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. **Ideas and politics in social science research**. Nova York: Oxford University Press, 2011.

BELLINGIERI, Júlio Cesar. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano XIX, v. 2, n. 37, p. 6-34, ago. 2017.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOISIER, Sérgio. Política Econômica, organização social e desenvolvimento regional. *In*: HADDAD, Paulo Roberto (org.) **Economia Regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989.

BOITO JR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. São Paulo: Unesp, 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 23 fev. 2007a. Disponível em: <https://goo.gl/Yp0S5h>. Acesso em: 11 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003**. Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo. Diário Oficial da União, Brasília, 24 jul. 2003b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4793.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 37.608, de 14 de Julho de 1955**. Institui no Ministério da Educação e Cultura um curso de altos estudos sociais e políticos, denominado Instituto Superior de Estudos Brasileiros, dispõe sobre o seu funcionamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37608-14-julho-1955-336008-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 2 jan. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.** Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2003a.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Diário Oficial da União, Brasília, 14 jan. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 maio 2003a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm). Acesso em: 9 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Diário Oficial da União, Brasília, 12 ago. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm). Acesso em: 8 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Diário Oficial da União, Brasília, 8 abr. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm). Acesso em: 12 maio 2019.

BRASIL. **Lei Nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Diário Oficial da União, Brasília, 19 jan. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm). Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 maio 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm). Acesso em: 11 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Diário Oficial da União, Brasília, 24 jul. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9989.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9989.htm). Acesso em: 10 maio 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001.** Cria as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 3 maio 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2001/2145.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2145.htm). Acesso em: 11 maio 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999.** Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 jul. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1911-8.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1911-8.htm). Acesso em: 11 maio 2019.

BRASIL. **Medida Provisória nº 813, de 1 de janeiro de 1995**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: 1995b.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **I conferência nacional de desenvolvimento regional** – texto referência. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2012b.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**: sumário executivo. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. v. 1. Brasília: MP, 2008.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da administração federal e reforma do Estado, 1995a.

BRASIL. **Lei nº 11.318, de 5 de julho de 2006**. Altera a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Diário Oficial da União, Brasília, 06 jul. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/L11318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11318.htm). Acesso em: 01 jun 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil**: sociedade, economia e Estado desde a independência. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimentismo. *In*: DI GIOVANNI, Geraldo; NOGUEIRA, Marco Aurélio. (org.) **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: UNESP; FUNDAP, 2015, p. 255-259.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido. **Dados**, v. 47, n. 1, Rio de Janeiro, 2004, p. 49-84.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 61, p. 25-52, São Paulo, 1º sem. 2006.

CHIARI, Juliana. Avaliação de políticas públicas. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. (org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

COELHO, Fernando Bezerra. **Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=2919654&ts=1553278348012&disposition=inline>. Acesso em: 20 maio 2019.

COLISTETE, R. P. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influência no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 41, jan./abr. 2001, p. 21-34.

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

CORAZZA, Gentil. **Teoria econômica e Estado**: de Quesnay a Keynes. Porto Alegre: FEE, 1985.

CURADO, Marcelo. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 1 (146), p. 130-146, jan./mar. 2017.

FARIA, C. A. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FEIJÓ, Ricardo. **História do pensamento econômico**: de Lao Zi a Robert Lucas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000.

HALL, Peter Andrew; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, Rio de Janeiro, n. 58, 2003.

HUGON, Paul. **História das doutrinas econômicas**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IVO, Anete Brito Leal (coord.). **Dicionário temático desenvolvimento e questão social**: 81 problemáticas contemporâneas. São Paulo: Annablume, 2013.

IZAGUIRRE, Mônica. FHC assina MP que reestrutura ministérios. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 jan. 1995. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/02/caderno\\_especial/14.html](https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/02/caderno_especial/14.html). Acesso em: 11 maio 2019.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2 ed. Nova York: Longman, 1995.

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil. **Revista de desenvolvimento econômico**, Salvador, ano 12, n. 21, p. 5-19, jul. 2010.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de economia política**: foco na política macroeconômica e nas estruturas de governança. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, Reginaldo Carmelo Correa de. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: UNESP, 2006.

PEREIRA, Ana Karine. Ideas and politics in social science research. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 6, p. 368-376, dez. 2011.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71, out. 2008.

PERISSINOTTO, Renato. O conceito de Estado Desenvolvimentista e sua utilidade para os casos brasileiro e argentino. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 52, p. 59-75, Curitiba, out./dez. 2014.

PERISSINOTTO, Renato; STUMM, Michelli Gonçalves. A virada ideacional: quando e como as ideias importam. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017.

REIS, Carlos Nelson dos; ROTTA, Edeimar. **Desenvolvimento Regional e Políticas Sociais: notas de um debate no contexto de transformações globais**. 2012.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. A teoria da modernização, a aliança para o progresso e as relações Brasil – Estados Unidos. **Perspectivas**, São Paulo, v. 30, p. 151-175, jul.-dez. 2006.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. (org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998a.

RUA, Maria das Graças. Escolha racional e novo institucionalismo: notas introdutórias. *In*: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. (org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998b.

SALLUM JR, Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 35-54, jun. 2003.

SCHMIDT, Vivien A. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. *In*: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. **Ideas and politics in social science research**. Nova York: Oxford University Press, 2011.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

STANLAKE, George Frederik. **Introdução à Economia**. Tradução de Paula Maria Ribeiro de Seixas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

UNDERMAN, Simone. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, abr-jun. 2008.

UNITED NATIONS. **Measures for the economic developmen of underdeveloped countries**. Nova York: Department of Economic Affairs, 1951.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43, mar./abr. 1996.