



**POR UMA AGENDA INOVADORA DE
GOVERNANÇA E GESTÃO: NOVOS OLHARES PARA
A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL (PNDR) DO BRASIL**

**FOR AN INNOVATIVE GOVERNANCE AND MANAGEMENT AGENDA:
NEW PERSPECTIVES ON THE NATIONAL REGIONAL DEVELOPMENT
POLICY (PNDR) OF BRAZIL**

POR UMA AGENDA INOVADORA DE GOVERNANÇA E GESTÃO: NOVOS OLHARES PARA A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) DO BRASIL

FOR AN INNOVATIVE GOVERNANCE AND MANAGEMENT AGENDA: NEW PERSPECTIVES ON THE NATIONAL REGIONAL DEVELOPMENT POLICY (PNDR) OF BRAZIL

Joao Mendes da Rocha Neto¹

Recebimento: 09/10/2023

Aceite: 05/06/2024

¹ Doutor em Administração Pública (UFRN).
Gestor de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Professor da Universidade de Brasília. Brasília – DF, Brasil.
E-mail: jmdrn@uol.com.br

RESUMO

A política regional brasileira encontra amparo na Constituição Federal, mas seu espaço na agenda de políticas públicas não se reflete nas condições institucionais postas na sua implementação. Esse quadro tem sido formalizado nas avaliações dos órgãos de controle do Estado brasileiro, que não tem considerado o complexo ambiente institucional no qual está inserido a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a partir das diversas estratégias de enfrentamento em face da multicausalidade do problema. Dessa forma, o presente artigo tem por objetivo promover uma reflexão sobre a complexidade da gestão da PNDR, considerando os múltiplos atores envolvidos na sua implementação. Nesse sentido, o debate conceitual procura acionar uma abordagem ainda pouco utilizada na literatura brasileira quando trata de questões territoriais, os wicked problems. A análise se complementa com a utilização de documentos oficiais de diversas instituições governamentais. O estudo caracteriza-se como descritivo, com suporte bibliográfico e análise documental, e demonstrou que o acionamento da discussão conceitual e dos elementos constituintes de um problema complexo podem contribuir para uma agenda de gestão da PNDR inovadora e necessária.

Palavras-chave: Política regional; Desigualdades regionais; Gestão territorial.

ABSTRACT

Brazilian regional policy is supported by the Federal Constitution, but its space on the public policy agenda is not reflected in the institutional conditions placed in its implementation. This framework has been formalized in the evaluations of the control bodies of the Brazilian State, which have not considered the complex institutional environment in which the National Policy for Regional Development (PNDR) is inserted, based on the different coping strategies given the multicausality of the problem. Therefore, this article aims to promote reflection on the complexity of PNDR management, considering the multiple actors involved in its implementation. In this sense, the conceptual debate seeks to trigger an approach that is still little used in Brazilian literature when dealing with territorial issues, the wicked problems. The analysis is complemented by the use of official documents from various government institutions. The study is characterized as descriptive, with bibliographic support and documentary analysis, and demonstrated that triggering conceptual discussion and the constituent elements of a complex problem can contribute to an innovative and necessary PNDR management agenda.

Keywords: regional policy; regional inequalities; territorial management.

INTRODUÇÃO

As questões regionais no Brasil têm se alternado como objeto de atenção por parte dos governos, adquirindo maior visibilidade e, portanto, condições institucionais para seu enfrentamento, mas também têm momentos de secundarização e absoluto desmonte desse arranjo que tem por missão enfrentar as desigualdades regionais existentes.

Dessa forma, as políticas regionais têm sido objeto de análises no meio acadêmico e avaliações formais pelos órgãos de fiscalização e controle do Estado brasileiro que muitas vezes não adotam uma perspectiva sistêmica, reduzindo-se a mensurar sua eficácia, sem considerar que há um ambiente que passa por processos políticos e instâncias decisórias que, por sua vez, se desdobram em diversos aspectos merecedores de atenção, quando se trata de uma política que enfrenta um problema multicausal.

Pensar sobre o quadro atual da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Brasil requer, também, refletir sobre aspectos ainda pouco explorados nas reflexões acadêmicas e avaliações formais, todas associadas à gestão da política, na maior parte das vezes, negligenciada ou tratada de forma superficial. Nesse sentido, o presente artigo, longe de exaurir o debate, se propõe a pontuar alguns desses aspectos, com a finalidade de provocar novos debates e, quem sabe, contribuir para o aperfeiçoamento do processo de implementação da política regional.



Perante o objetivo deste artigo, sob o aspecto metodológico, a pesquisa se caracteriza como bibliográfica documental. Diante da natureza multicausal das desigualdades regionais, optou-se pelo suporte teórico que trata de *wicked problems*, entendendo-a como uma opção capaz de traduzir o complexo quadro no qual se insere a PNDR. A pesquisa documental se mostrou fundamental, uma vez que tomou as avaliações do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a PNDR e, em seus apontamentos, evidenciou um cenário de complexidade na sua implementação e, de forma adicional, outras informações de governo foram incorporadas, como suporte às constatações da corte de contas, o que reforça o contexto de complexidade.

O ponto de partida para a discussão centra-se no debate teórico dos *wicked problems* e, no caso do artigo, são utilizadas outras nomenclaturas, como problemas complexos ou problemas perversos, entendidos como uma forma inovadora de apreender a intensidade e multiplicidade de causas para algumas questões ainda estruturais que afligem o Brasil, tanto sob o aspecto social como pelo aspecto econômico ou mesmo ambiental. No caso da temática regional e/ou territorial, a perspectiva de incorporações das mais diversas dimensões ou aspectos potencializa a necessidade de uma abordagem que evite simplificações no enfrentamento das questões que, em geral, reclamam uma estratégia integrada de diversas agências governamentais.

Assim, o texto se estrutura a partir de uma breve exposição teórica sobre os *wicked problems*, resgatando suas origens e algumas contribuições relevantes para a compreensão do objeto da investigação. Em seguida, procura-se estabelecer uma correlação dos debates teóricos com os apontamentos feitos pelo TCU, de forma a caracterizar a PNDR como uma política que requer novas abordagens, e indica que tal reposicionamento, igualmente, reclama uma agenda de governança e gestão a ser adotada por todos os atores direta ou indiretamente envolvidos na sua formulação, implementação e avaliação.



OS WICKED PROBLEMS E AS PONTES COM AS QUESTÕES COMPLEXAS: PRIMEIRAS INCURSÕES

Apesar dos avanços, a política regional brasileira ainda carece de legitimidade quando se trata de justificar sua presença na agenda. Isso decorre de uma forte instabilidade no seu arranjo decisório, com consequências para o arranjo de implementação, resultando em avaliações, por parte dos órgãos de controle que, na maior parte das vezes, não consideram esse contexto complexo no qual a política opera.

Assim, discutir seu aperfeiçoamento, a partir de um desenho que considere o conjunto de aspectos que estão por trás de seus resultados, parece um caminho a ser trilhado, principalmente quando se observa que as desigualdades regionais decorrem de múltiplas causas e, portanto, vão requerer atuação transversal do governo, ou seja, com uma governança efetiva, que resulte em estratégias convergentes de alocação de recursos técnicos e financeiros, focalizada nas áreas que ainda apresentam indicadores dessa assimetria.

Dessa forma, a discussão que sugere maior aderência à análise das desigualdades regionais no Brasil seria a dos *wicked problems* que, segundo o debate teórico, se apresentam a partir de características centrais. A primeira delas é o conflito político sobre os valores que estão por trás da definição do problema, a segunda característica seria a ausência de instituição, estrutura ou processo que permita uma localização do problema, assegurando-lhe os meios para a solução, pois, em geral, são questões com múltiplas causas e vão requerer atuação convergente de distintas organizações governamentais, impondo um arranjo que a literatura denomina de “ajuste institucional”. (Geuijen *et al.*, 2017)

A literatura aponta o trabalho de Rittel e Webber (1973) como o ponto de partida da discussão sobre os *wicked problems*, em um contexto de reação às abordagens centradas na perspectiva racional-técnica para questões complexas que envolviam as políticas públicas. Tais críticas têm fundamento, principalmente quando são analisadas a pluralidade das sociedades contemporâneas, que envolvem grupos com múltiplos interesses; valores das partes interessadas; a complexidade institucional, que abrange o contexto de cooperação interorganizacional, e a governança multinível, além da incerteza científica na busca pela melhor solução diante da fragmentação e das lacunas no conhecimento validado.



Alguns estudiosos acharam esta análise útil para explicar as dificuldades nas áreas da política ambiental e de recursos naturais, no **planejamento** urbano e **regional** (grifo nosso), política social e de saúde, com novos insights sobre porque tantas políticas e programas não atingem seus objetivos e têm efeitos imprevistos (Morner; Misgeld, 2013), incluindo: problemas mal definidos; problemas em curso ou sujeitos à crítica popular; focalização superficial sem atacar causas subjacentes; divergências que inviabilizam possíveis soluções; e conhecimento fraco para uma implementação eficaz. Nesse sentido, grande parte dos principais problemas de políticas públicas é “perversa” (Rittel; Webber, 1973), ou seja, há dificuldade em definir claramente o problema, bem como apontar suas soluções com precisão.

O conjunto de conceitos que cercam os problemas perversos ou mal estruturados tem servido para chamar a atenção para a complexidade dos processos sociais, naturais e políticos, bem como para alertar para sua imprecisão e intratabilidade, em formatos simplificados. Todavia essa conceituação também sofreu de deficiências significativas, que limitam sua validade e utilidade. Primeiro, as descrições desses problemas são frequentemente propensas à totalização, isto é, consideram os problemas como massas intratáveis de complexidade tão propensas a conflitos e/ou complicadas que desafiam a definição e a solução (Lazarus, 2009).

Portanto, a discussão dos *wicked problems* dificulta visões simplificadoras dos problemas, ou seja, a abordagem reconhece que as soluções não são fáceis, nem tampouco claras e conclusivas. Rittel e Webber (1973) afirmam que não há critérios confiáveis para avaliar o sucesso das estratégias de enfrentamento e que, por vezes, não há meios para avaliar o aprendizado.

Para Rittel e Webber (1973), alguns problemas de política pública não eram passíveis de serem colocados em caixas claramente definidas rotuladas como “o problema”, “resultado desejado” e “solução ideal”. Assim, a adoção dessa perspectiva requer um considerável esforço analítico, principalmente quando se trata de problemas com múltiplas causas e, portanto, explicados a partir de distintas visões epistêmicas e organizacionais. A busca pela resolução, de forma mais efetiva, demanda, também, uma compreensão do quadro institucional, sem passionalidades, quando se trata de apontar políticas e programas concorrentes.

Há que se considerar ainda que, na abordagem dos *wicked problems*, autores mais recentes apontam para a necessidade de uma gradação, sugerindo que estes podem ser discutidos dentro



de uma escala que envolveria uma série de variáveis para classificá-los, chegando, no limite, aos denominados problemas superperversos. (Head; Alford, 2015).

No trabalho de Head e Alford (2015), os autores detalham essa escala a partir de subcategorias extraídas da literatura e criam uma tipologia com base nos seguintes aspectos: a) complexidade nos aspectos técnicos, ou seja, as condições objetivas de tratar o problema; b) clareza e precisão quanto à definição do problema, possibilitando intervenções efetivas, sem gerar outros problemas; c) a clareza do problema para os tomadores de decisão. Os autores assinalam que existe maior probabilidade de um problema se tornar complexo, quando o conhecimento sobre ele apresenta limitações ou quando existe excesso de informações e não há método para selecioná-las. Adicionalmente, apontam que isso pode resultar na impossibilidade de estabelecer nexos causais entre alguns elementos constituintes do problema.

Ainda, no esforço de classificação, Head e Alford (2015) lançam luzes sobre as partes interessadas e seus arranjos institucionais, além dos recursos de poder que dispõem esses atores. Nesse caso, o conhecimento também se constitui em um importante ativo, pois, na maior parte das vezes, ele está fragmentado e há assimetria, o que instaura um ambiente de desigualdade de condições nas arenas de políticas públicas. Os autores ainda chamam atenção para a possibilidade de algumas dessas partes interessadas reunirem meios para interditar o debate e, portanto, criarem obstáculos ao tratamento do problema.

Assim, verifica-se que a construção de uma tipologia passa por dois aspectos, primeiro, a natureza e profundidade do conhecimento que se tem sobre o problema; e o segundo, a atuação dos atores e instituições, com seus recursos e estratégias.

O esforço para construir uma tipologia de problemas pode ser desafiador. Uma dificuldade é como garantir que suas dimensões e elementos sejam os mais relevantes e possibilitem uma maior aproximação com o problema. No caso do Brasil que pouco tem discutido políticas públicas a partir desse feixe teórico, a proposição de dimensões, naturalmente, partirá de poucas opções e pode demonstrar a existência de lacunas que vão se incorporando e ampliando a escala de complexidade, em um espectro *continuum*, evitando compartimentações.

Tem havido também algum ímpeto no sentido de formular tipologias de vários tipos, procurando classificar diferentes concepções da natureza do problema; níveis variados de engajamento dos públicos e a força dos vínculos institucionais; ou o peso relativo de vários critérios de perversidade.

O debate em torno dos *wicked problems* faz sentido para o presente artigo, em função do problema persistente das desigualdades regionais e de suas múltiplas causas diante de um país que se mostra dinâmico em algumas de suas porções, mas ainda encontra problemas para se desenvolver e integrar grandes extensões, mantendo contingentes populacionais consideráveis em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

As políticas regionais reúnem um conjunto de elementos políticos e institucionais que poderiam ser objeto de justificação das alternâncias na agenda. Ao longo dos últimos 60 anos, estiveram no centro do debate, quando Celso Furtado, juntamente com outros especialistas no tema colocaram de pé as questões do Nordeste brasileiro e assim propuseram um arranjo institucional capaz de superar os problemas que afligiam a região, mas também passaram por processos de centralização nos governos militares que planejavam nacionalmente e, apesar das diversas instituições já instaladas, o tema foi tratado no modelo *top-down*.

Já no regresso à democracia, o sistema encontrava-se bastante enfraquecido e no final do século XX foi formalmente extinto, sendo retomado em 2007, mas já apresentando problemas relacionados à governança e gestão, que foram se acentuando ao longo dos últimos anos, tornando-a uma política em permanente questionamento quando se trata de órgãos de controle e fiscalização.

De forma sumarizada, entende-se que o conjunto de aspectos elencados anteriormente sinaliza para uma alternância de momentos que: perpetua o problema regional no Brasil; fragiliza o arranjo institucional da política regional na sua implementação e no alcance de seus objetivos; dificulta a perspectiva de tratar um problema multicausal com os instrumentos e recursos necessários, que indiquem convergência e transversalidade de recursos e ações; reage às avaliações dos órgãos de controle, sem maior aprofundamento na busca de um reposicionamento da política, do seu arranjo e, conseqüentemente, dos atores que possuem algum mandato que nela possa interferir. Com base nos elementos até então discutidos, entende-se que a próxima seção do artigo deve se debruçar sobre aspectos caracterizadores dos *wicked problems* e sua aplicação na compreensão da PNDR.



A ABORDAGEM DOS WICKED PROBLEMS APLICADA AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A utilização do framework dos *wicked problems* seria o elemento provocador para compreensão de políticas públicas que tenham por objetivo tratar questões complexas nas suas causas e, portanto, que vão requerer abordagens, igualmente, complexas no seu enfrentamento. Na maior parte das vezes, isso está associado a uma atuação coordenada de diversas agências governamentais, focalizando o problema e orientando as estratégias de convergência.

Os elementos para construção de uma matriz, aqui denominada de “explicativa”, já foram ofertados por Alford e Head (2017) e podem servir de ponto de partida compreendendo como a categorização de um problema, a partir do conhecimento e da atuação dos atores, se reflete na compartimentação das ações e seu impacto na implementação de uma política que trata de questões estruturais e conjunturais, como a PNDR, conforme mostrado no Quadro 1.

Quadro 1 | Matriz Explicativa de *Wicked Problems* em políticas e programas governamentais.

Característica	Definição
Complexidade estrutural	Dificuldade de tratar os aspectos técnicos do problema.
Capacidade de conhecimento	Não apenas há pouco conhecimento sobre o problema, mas a natureza do problema ou sua solução é tal que é incognoscível, ou seja, a informação relevante está oculta, disfarçada ou intangível; compreende múltiplas variáveis complexas; e/ou seu funcionamento exige a tomada de medidas para descobrir vínculos causais e resultados prováveis.
Fragmentação do conhecimento	O conhecimento disponível é fragmentado entre várias partes interessadas, cada uma mantendo parte, mas não tudo, do que é necessário para resolver o problema.
Estrutura do conhecimento	O conhecimento recebe muita ou pouca atenção devido à forma como é enquadrado, distorcendo assim a nossa compreensão.
Diferenciação de interesses	As várias partes interessadas têm interesses (ou valores) que estão substancialmente em conflito com os dos outros.
Distribuição de poder	Há uma distribuição disfuncional de poder entre as partes interessadas, em que atores muito poderosos podem sobrepular os menos poderosos, mesmo que estes constituam um consenso majoritário; ou pelo qual interesses e poder são divididos.

Fonte: adaptado de Alford e Head (2017).



Esses elementos que caracterizariam um *wicked problem* indicam aspectos que podem ser discutidos nas mais diversas políticas públicas, adquirindo maior ou menor importância, a depender do que deseja enfrentar e do contexto institucional que se inserem. Portanto, em tese, deveriam ser incorporados em propostas metodológicas de formulação de políticas e programas governamentais.

Assim, parece ter sentido utilizar o Guia Ex-Ante de Avaliação de Políticas Públicas, instituído pela Presidência da República e publicado pelo Ipea, como eixo de orientação, mas utilizá-lo combinado com as contribuições do feixe teórico sobre os *wicked problems*. É necessário esclarecer que, segundo a literatura, não há necessidade de todas as características se fazerem presentes, como apontando no Quadro 1, mas quanto mais delas possam ser identificadas, mais complexo é o problema e, portanto, suas soluções.

A literatura ainda pede cautela na construção das tipologias, notadamente, quanto à qualidade das dimensões, suas descrições e análise. O cuidado se deve ao fato das escolhas se darem sobre dimensões compreensíveis e outros elementos, mais complexos e, portanto, subjetivos - as sutilezas, escaparem, causando um viés de seleção. A aproximação requer uso de categorias comuns, mas também a incorporação de especificidades, para uma melhor compreensão dos problemas complexos.

Estudiosos do tema afirmam que o discurso genérico ou totalizador dos problemas complexos não encoraja ou facilita identificar os graus de perversidade. Isso se dá, principalmente, quando se adota uma perspectiva binária. Os elementos constitutivos desses problemas são fundamentais para uma análise decomposta deles e, desse modo, para soluções mais apropriadas e gerenciáveis, evitando intervenções genéricas ou aquelas excessivamente “adaptadas” que, diante de algum novo fato, percam sua eficácia por completo.

Diante dos elementos caracterizadores, verifica-se que esses problemas exigem uma análise cuidadosa, diálogo e ação das partes interessadas. A abordagem de Roberts (2000), voltada para uma estratégia competitiva que busca fomentar a competição entre atores sociais para chegar a entendimentos do problema e possíveis avanços para lidar com isso, pode se mostrar positiva. A dinâmica competitiva desta abordagem tem o potencial para intensificar a busca de novas ideias sobre como lidar com os problemas, assim como corre o risco de gerar conflitos intensificados que consomem recursos e atrasam soluções, avolumando litígios.



Essa estratégia possibilita a incorporação de múltiplos insumos e percepções, mas requer ampla disseminação e acesso à informação; reuniões públicas; e audiências mais ou menos formais, em um trabalho de memória institucional que exige sistematizações, registros e relatórios, demandando um trabalho colaborativo entre organizações envolvidas.

Por outro lado, é importante levar em consideração o fator ‘interesses’ que afeta o grau de conflito entre as partes interessadas. Na medida em que tanto os tomadores de decisão quanto as partes interessadas adotam posições diferentes sobre as causas e soluções dos problemas, é improvável que descubram maneiras de abordá-los e, ainda mais importante, trabalhem juntos para implementar as mudanças. Nesse contexto, é necessário compreender que se o tomador de decisão ou a parte interessada tem poder, a posição dele será mais significativa do que a de outras partes.

Este poder é, por sua vez, uma função tanto de uma condição “interna” quanto de uma condição “externa”. O interno é o conjunto de recursos de poder que os atores possuem, sejam eles financeiros, legais ou prestígio dentro das arenas (Lukes, 2005); já a condição externa é o contexto ou o espaço de poder no qual os atores externos operam.

Apesar de ser um dos elementos de poder, a literatura aponta que a disponibilidade de recursos e a intenção de aplicá-los fazem a diferença, o que reforça a centralidade do orçamento público. Assim, problemas complexos em larga escala exigem robustos financiamentos, bem como vão demandar inovações e habilidades gerenciais na busca pelas soluções.

Em algumas dessas agendas, apesar do mandato aparentar estar legalmente explícito, na maior parte das vezes, existe ausência de coordenação para propor estratégias convergentes. Pode-se chamar isso de “vazio institucional” (Hajer; Wagenaar, 2003), em outras palavras, não há regras pré-estabelecidas que determinem quem é responsável, quem tem autoridade sobre quem, que tipo de responsabilidade deve ser esperada. Esse contexto fica bastante evidente em programas governamentais e se reflete na alocação dos recursos que, frequentemente, estão fragmentados, segundo distintas ações orçamentárias vinculadas a diferentes pastas ministeriais, que operam lógicas a partir de setoriais.

Os estudiosos do tema chamam atenção para o perigo de uma aparente convergência, denominada por eles de “inércia institucional” que cria um tipo de estabilidade intermitente no sistema, o que não assegura que exista um ponto ótimo de ação convergente, que, segundo os teóricos, são ambientes



marcados pela “estratégia da incerteza” e “insegurança institucional”, como apontaram Koppenjan e Klijn (2004).

Algumas vezes esse contexto pode resultar em severas críticas sobre as falhas do governo em lidar com problemas, levando a opinião pública a crer que o poder público “não está fazendo o suficiente” ou “tem faltado liderança”, ou ainda, “equivoca-se nas suas prioridades”, dentre outros julgamentos negativos (Jones, 2015). Logo, enfrentar ou não enfrentar, ou mesmo, como se enfrenta, tem o potencial de afetar capital político do governo.

Mesmo em circunstâncias de cooperação, há um problema de custos de transação, considerando o tempo e esforço necessários para juntar o conhecimento compartimentado e sistematizar o problema, compreendendo sua complexidade. Esse quadro de cooperação pode ser afetado pelos interesses conflitantes dos dirigentes e demais *stakeholders*, inclusive no âmbito do próprio governo (Farrell; Hooker, 2013). Quanto mais divergentes forem seus interesses, mais difícil será para os gestores de políticas ter o pleno conhecimento do problema, uma vez que os *stakeholders* podem produzir conhecimentos-chave de forma estratégica na busca pelo domínio da agenda.

A busca por solução de problemas complexos tem se focalizado na governança, comunicação e coordenação. As sugestões incluem o desenvolvimento estratégias de colaboração (Roberts, 2000); melhor consulta e uso do conhecimento de terceiros (Head, 2008); melhor transmissão e integração do conhecimento dentro das redes (Webber; Khademian, 2008); identificação de formas interativas e adaptativas de reavaliar e renegociar continuamente, em vez de tentar “resolver” (Head, 2014); e estratégias de governança baseadas em novas formas de observar e realizar (Termeer *et al.*, 2015).

A discussão feita serve para compreender que decidir pela leitura da realidade, a partir do feixe teórico do *wicked problems*, nem sempre é uma escolha fácil, ou mesmo, possível. Head e Alford (2015) assinalaram que, no âmbito da administração pública, tal abordagem se constitui em um desafio as formas quase racionalistas de trabalhar perante os altos níveis de incerteza, da diversidade de posicionamentos e das divergências em torno de temas. Por outro lado, é necessário que se dê os primeiros passos na adoção dessa abordagem, considerando o efeito pedagógico de mostrar que na formulação das políticas e na distribuição de recursos para seu financiamento há menos racionalidade do que supõe grande parte da sociedade.



Nesse sentido, a proposta de discutir a PNDR à luz do debate teórico *dos wicked problems* sinaliza para uma abordagem inovadora e necessária diante do complexo quadro que se observa nas avaliações da política feita por órgãos de controle do Estado brasileiro, que indicam aspectos relacionados à gestão ainda não devidamente apropriados e enfrentados com a profundidade requerida.

ESCLARECENDO O PERCURSO METODOLÓGICO: A CENTRALIDADE DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO OFICIAL DA PNDR

Para analisar a PNDR sob a ótica dos *wicked problems*, o ponto de partida será os apontamentos feitos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que a qualificam como uma política em situação de risco, dentre outras tantas no Brasil, (https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/desenvolvimento_regional.html). É necessário aclarar que tal situação se deveu à conjuntura de forte instabilidade, política e econômica do país nos últimos cinco anos, a qual foi agravada na gestão do presidente Jair Bolsonaro pela ausência de estratégia e agenda para temas centrais. Sobre essa posição secundária da PNDR, Gumieiro (2023) corrobora com tal interpretação ao comentar que desde o Governo de Michel Temer a política caiu em um vazio, acentuado na gestão do Presidente Bolsonaro.

Dessa forma, as recomendações feitas pelo TCU em uma sequência de auditorias foram consignadas nos Acórdãos 1.655/2017, 4.056/2020, 141/2021, 1.448/2021 e 2.872/2021, resultando na inclusão da PNDR em uma lista de políticas que apresentam problemas estruturais. Adicionalmente, o Quadro 1 se constituirá como eixo para as discussões que derivam das conclusões da corte de contas a partir dos elementos que contribuem para caracterizar o objeto da PNDR como um *wicked problem*.

No documento do TCU, a conclusão mais contundente se expressa logo no início quando a corte de contas assinala que: “[...] a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) não propicia redução das desigualdades entre regiões mais pobres e mais ricas do país, apesar do grande volume de recursos destinados ao desenvolvimento regional”, e prossegue apontando as razões dessa pouca efetividade em três argumentos: a) a distribuição territorial dos recursos não segue as áreas consideradas prioritárias pela PNDR, o que coloca em risco a destinação do crédito ofertado pelos fundos constitucionais de financiamento aos entes mais necessitados; b) 80% do montante destinado direta e indiretamente a estados e municípios são direcionados a municípios com alto nível



de desenvolvimento socioeconômico; e c) apenas cinco de treze fontes de financiamento analisadas contribuíam para o desenvolvimento de municípios.

Ao analisar tal quadro, o TCU assinala que o problema se distribui em todas as fases da PNDR, desde a sua formulação, execução, monitoramento e avaliação, e elenca as falhas detectadas nas auditorias: a) os Planos Regionais de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), do Centro-Oeste (PRDCO) e da Amazônia (PRDA) não foram aprovados pelo Congresso Nacional (CN); b) como determina a PNDR, os pactos de metas não foram formalizados com estados e municípios; c) não há integração suficiente entre a política de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus e as demais políticas de desenvolvimento regional; d) as instâncias responsáveis pela articulação federativa e interministerial são inoperantes, o que compromete a efetivação de política essencialmente descentralizada, cujo sucesso está diretamente relacionado ao conhecimento e atendimento das necessidades locais; e) não há avaliação sistemática e satisfatória dos resultados da PNDR, dos programas, das ações e dos incentivos fiscais destinados ao desenvolvimento regional; e f) os indicadores e as metas do PPA não estão devidamente regionalizados, contrariando a Constituição federal.

Ao propor caminhos para resolução dos problemas apontados, o TCU advoga pela integração dos mecanismos e instrumentos necessários ao desenvolvimento regional e exemplifica apontando a necessidade de: a) ajustar as estratégias de desenvolvimento e de redistribuição de recursos federativos com foco na intensidade e no tempo necessários para o alcance dos resultados desejados; b) elaborar um planejamento integrado das múltiplas fontes de financiamento, que considere os gastos do governo federal de maneira regional; e c) acompanhar, monitorar e avaliar, de forma sistemática e consistente, a aplicação dos recursos e seus impactos.

Nesse sentido, aquilo que está consignado nos documentos do TCU suscita uma nova abordagem para a PNDR, embora não sinalizado nas conclusões das auditorias, uma vez que os elementos que caracterizam um *wicked problem*, segundo Alford e Head (2017), estão postos de forma clara e, desta forma, se completam nesse estudo teórico-empírico. Assim, o estudo apresentado se caracteriza como descritivo, com suporte na análise documental, o que possibilitou o conjunto de elementos analíticos que serão discutidos na sequência, procurando sinalizar para a necessidade de discutir as avaliações da PNDR, uma vez que elas sugerem fragilidades de governança e gestão não enfrentadas com a profundidade necessária.



UMA INTERPRETAÇÃO DAS LIMITAÇÕES DA PNDR À LUZ DOS *WICKED PROBLEMS*

Quando se trata do desenvolvimento regional, a contribuição de Gueijen *et al.* (2017) e dos autores seminais Rittel e Webber (1973) abre espaço para reflexões, considerando que os autores definem um *wicked problem*, perante as causas múltiplas, o que se percebe claramente na compreensão da comunidade epistêmica que trata das desigualdades regionais no Brasil, o que se evidencia no trabalho de Corrêa, Silveira e Kisrt (2019) quando discutiram a amplitude do conceito, comentando sobre a sua apropriação por distintos campos de conhecimento, o que torna sua apreensão igualmente complexa quando se trata de formular estratégia de enfrentamento.

Logo, no âmbito da formulação de uma política, essa polissemia pode ser, ao mesmo tempo, um ganho, mas também um problema, pois nas distintas compreensões estão depositados os anseios dos mais diversos atores que orbitam em torno da política. No caso específico da PNDR, tal diversidade ficou evidenciada durante o processo conferencial que se deu nos anos de 2012 e 2013 e originou a PNDR – fase II. Os documentos que consolidam propostas estão disponíveis em um repositório do Ipea e apontam aspectos que buscam distintas origens para o problema regional brasileiro, que vão desde a educação e passam pela infraestrutura, ciência e tecnologia, dentre outros fatores, o que, resulta das distintas formas de compreensão do problema, caracterizando-se, claramente, como um *wicked problem*.

Nesse sentido, o primeiro aspecto a ser discutido, a partir da caracterização do Quadro 1, seria a complexidade estrutural, considerando que a desigualdade regional no Brasil resulta do seu modelo de desenvolvimento e tem fundamentos históricos e estruturais, conforme apontam Theis, Butzke e Santos (2022), que revisitaram alguns autores clássicos do tema, como Celso Furtado e Caio Prado, além de Gilberto Freire, Manoel Bonfim e Darcy Ribeiro, os quais interpretam a formação da sociedade e do território brasileiro a partir de um feixe de contradições que seriam reveladoras dos processos de desigualdade social e territorial.

Isso remete à leitura do território nacional da PNDR orientada por uma tipologia espacial que leva em consideração PIB e rendimentos. No entanto, como se verifica pelo debate das questões históricas e estruturais, não se pode deixar de compreender que por trás das assimetrias reveladas pela classificação feita pela política estão os aspectos relacionados ao acesso a serviços básicos,



à infraestrutura, à ciência e à tecnologia, dentre outros que reforçam o quadro de desigualdade regional nas mais diversas escalas.

A discussão feita por Bourdin e Ragazzi (2018) alerta para a necessidade de se escapar de modelos explicativos dos problemas regionais, com base em variáveis limitadas, sob pena das soluções não serem adequadas. Tal reflexão serve, particularmente ao Brasil, que apresenta um amplo espectro de razões associados às desigualdades, mas também requer análise sobre aspectos que conferem especificidades ao problema regional do país, compreendendo que se trata de um cenário que conta com muitos fatores exógenos e dinâmicas não circunscritas aos limites das áreas de atuação da PNDR.

Logo, as desigualdades regionais no país são um problema com múltiplas causas e, desta forma, demandam múltiplas iniciativas no seu enfrentamento, com a formação de uma agenda e, conseqüentemente, arranjos de governança com atuação horizontal e convergente, além de uma engenharia institucional que dê conta de se articular com os demais entes federados, que se mostram bastante heterógenos em suas capacidades, o que se reflete no alcance dos objetivos da PNDR, tornando-a uma política sempre exposta a avaliações que não consideram a complexidade de seu mandato.

Ademais, apesar das desigualdades regionais serem um problema reconhecido e que deve ser enfrentado, conforme está consignado na Constituição Federal, a compreensão de cada unidade de governo envolvida se diferencia nas estratégias para superação da questão e não existe uma tradição no Estado brasileiro de aprofundar essa abordagem multicausal, perpetuando-se uma ação compartimentada, com aparência de convergente, perante os arranjos de governança que, na maior parte das vezes, não se efetivam no cofinanciamento ou na convergência de ações para as regiões prioritárias da PNDR, o que já fora revelado por Rocha Neto (2016).

Isso estabelece um elo com o segundo aspecto que o Quadro 1 mostra: a baixa capacidade de compreensão do problema e, nesse caso específico, não se trata de ter pouca informação, mas de não se conseguir estabelecer os nexos entre aquilo que está disponível e incorporar outros elementos que, apesar de aparentarem alguma subjetividade ou não aderência à questão, são secundarizados e nunca lembrados quando os desafios se colocam.



De forma complementar à questão da fragmentação do conhecimento, também corrobora para aquilo que será denominado de mono solução ou estratégias pseudo-integradas, o que acentua o problema da compartimentação das estratégias de enfrentamento e da dispersão de energia institucional. Adicionalmente, há o risco de distintas agências governamentais entrarem em concorrência direta, quando há projetos políticos associados à alta gestão dessas unidades, fato já estudado por Rocha Neto (2016).

O conhecimento sobre o tema é hegemônico por alguns campos de conhecimento que tendem a fazer leituras do problema a partir de seus feixes teóricos, como bem fora discutido por Theis, Butzke e Santos (2022), que apontaram a primazia da economia e da geografia no debate sobre o desenvolvimento regional, mas alertam que: “[...] não resulta apenas do aporte destes dois campos de conhecimento. Trata-se de um objeto de estudo multidisciplinar, porque se refere a um processo de desenvolvimento (econômica, social, política e espacialmente) desigual – que não cabe em uma ou duas disciplinas do saber humano” (Theis, Butzke e Santos, 2022, p. 5).

Dessa forma, o domínio de determinados campos do conhecimento e instituições de pesquisa acaba por pautar o tema e, conseqüentemente, a agenda governamental, inclusive tornando o tema mais permeável em algumas instituições que em outras que não se veem como parte da questão, nem tampouco da solução.

A visibilidade e sensibilidade da sociedade brasileira têm se alternado sobre o tema das desigualdades regionais. Estas tiveram maior atenção e espaço na agenda nos anos 60, sofreram com a centralização promovida pelos governos militares nos anos 70 e, nos anos 80, foram obscurecidas pela crise econômica. Mesmo na década de 1990, quando o país passa por uma estabilização de sua economia, a política ficou secundarizada, com alguns episódios no final do século passado que resultaram na extinção dos seus principais órgãos de operação nas macrorregiões. (Monteiro Neto *et al.*, 2017)

A retomada da agenda no século XXI passou por uma série de alternâncias, com um vigor maior na primeira década, quando a primeira PNDR foi formalizada e o sistema de planejamento para o desenvolvimento regional foi reconstituído. Essa trajetória do século passado e dos tempos mais recentes da agenda regional adquire melhores contornos no trabalho desenvolvido por Monteiro



Neto *et al.* (2017), que contextualiza o percurso recente.

Desde 2016, o país tem sido marcado pela instabilidade econômica e institucional que desmantelou uma série de agendas, dentre elas, a do desenvolvimento regional que, mesmo com a edição da segunda versão da PNDR, não conseguiu efetivar os instrumentos consignados na política, o que resulta nas manifestações dos Acórdãos do TCU já elencadas.

No entanto, é na fase de implementação que as duas últimas características se manifestam de forma mais clara, a diferenciação de interesses se constitui em um mosaico complexo onde corporações, projetos políticos e mandatos institucionais se confundem e criam um ambiente de dificuldades para a consecução das estratégias consignadas na PNDR e, dessa forma, os problemas de baixa efetividade acabam se revelando.

De forma complementar, a distribuição de poder também se dá de forma assimétrica entre atores que estão associados à PNDR, seja na operação dos seus instrumentos, seja no mandato para avaliar a política, a partir de seus parâmetros, muitas vezes sem uma abordagem que considere o contexto, o que a deixa a política em constante posição de fragilidade.

Apesar de Gueijen *et al.* (2017) apontarem que a ausência de uma instituição dificulta a localização do problema, no caso do desenvolvimento regional, essa característica pode ser abordada sobre outra perspectiva. Há localização e institucionalidade, no entanto, as unidades de governo que tratam do tema não reúnem mandato legal e nem força política suficiente para enfrentar um problema que possui causas múltiplas e, portanto, requer estratégias convergentes de diversas agências governamentais, ou seja, há necessidade daquilo que os autores denominaram de “ajuste institucional”, que vem sendo buscado ao longo dos anos pela construção de distintos arranjos de governança, com avanços muito limitados.

Os elementos distribuição de poder e interesses divergentes serão tratados de forma conjunta, pois no funcionamento da PNDR são componentes inseparáveis, contando com diversas instituições e atribuições conexas a política, conforme detalhado no Quadro 2.



Quadro 2 | Arranjo de implementação e avaliação da PNDR.

Instituição	Atribuição
MDR	Formulação e implementação da PNDR por intermédios dos programas.
Sudene, Sudam e Sudeco (vinculadas ao MDR)	Implementação da PNDR por intermédio dos Programas e proponentes dos Planos Regionais de Desenvolvimento, instrumentos da PNDR. Atuam na avaliação da concessão de instrumentos creditícios de incentivos fiscais.
Bancos Regionais (vinculados ao Ministério da Economia)	Financiadores da PNDR por intermédio dos Fundos Constitucionais.
Casa Civil	Centro da Governança da PNDR preside a Câmara de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, perante o seu papel de coordenação de governo.
Ministério da Economia ¹	Atua como coordenador do Plano Plurianual, o principal instrumento de planeamento do governo federal que, por força legal, dever ser regionalizado.
Congresso Nacional	Delibera sobre montante e destinação dos recursos orçamentários vinculados à PNDR.
Órgãos de Fiscalização e Controle	Fiscaliza a aplicação dos recursos vinculado à PNDR e analisa a efetividade das estratégias para alcance dos objetivos.

Fonte: Constituição Federal; Lei. 8.443/92; Decreto 9.810/2019.

O debate sobre os *wicked problems* serve como elemento de reflexão acerca dos problemas encontrados pelo TCU em relação à PNDR, quando se trata das fontes de financiamento, sejam os fundos ou recursos do orçamento. A avaliação feita pelo Ministério da Economia sobre os Fundos corrobora para os achados da corte de contas, bem como possui grande poder de enfraquecer a política, considerando o poder de veto que aquela pasta reúne no centro de governo, concluindo em sua avaliação: “[...] a baixa eficácia destes [Fundos Constitucionais de Desenvolvimento] no alcance do seu objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões apoiadas” (Ministério da Fazenda, 2018, p. 136).

A questão do financiamento da PNDR tem sido marcada pela incidência de atores do legislativo, como também do executivo, quando se trata de resguardar interesses, seja pela proteção e garantia de determinados setores econômicos, como tomadores de crédito privilegiados, como também para abrir

1 Durante o governo do Presidente Jair Bolsonaro, o Ministério da Economia recebeu atribuições de quatro pastas que foram extintas: Fazenda; Trabalho e Emprego; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; e Planejamento e Orçamento.



espaço a novos setores que acessam esses atores com poder decisório. O artigo de Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021) faz um apanhado desses movimentos em direção a “reestruturações” dos instrumentos de financiamento da PNDR.

Assim, verifica-se atores com poder de veto se posicionando contrariamente aos principais instrumentos de financiamento da PNDR, o que, por vezes, corrobora para uma visão de baixa eficácia da política perante a sociedade e no âmbito do governo, nas suas diversas esferas, o que remete ao debate feito por Head e Alford (2015) quando tratam dos distintos recursos que os atores envolvidos em um *wicked problem* detém.

Um dos maiores problemas enfrentados pela PNDR está no seu financiamento, considerando que os robustos recursos dos Fundos são direcionados ao setor privado, o que sempre deixou frágil a vertente dos investimentos públicos, notadamente de infraestrutura, sempre necessários para as regiões menos desenvolvidas do país. Nas discussões da PNDR e da sua segunda versão, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional esteve presente, no entanto, encontrava forte resistência por parte dos setores governamentais responsáveis pela política econômica. A saída para tal impasse se deu com a institucionalização de um Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura Regional Sustentável, por meio do Decreto n. 10.918, de 29 de dezembro de 2021.

Trata-se de uma inovação, considerando que o Fundo deve ser gerido por uma empresa contratada, o que já ocorreu, e se destina a projetos de Parceria Público-Privadas em infraestrutura. Chama atenção que em nenhum momento o Decreto faz remissão à PNDR, seja na orientação para os territórios prioritários, seja na aderência aos instrumentos de planejamento macrorregional, ou mesmo nas principais apostas apresentadas pela política. Assim, aquele que poderia ser um robusto instrumento de investimentos serviria, em tese, para superar um dos principais gargalos da PNDR não estabelece relação com a política.

Desde o governo da presidente Dilma Rousseff, a operação do Fundos está separada da formulação da PNDR, do ponto de vista organizacional, pois foi criada uma secretaria exclusiva dedicada ao planejamento e aplicação dos fundos, o que não se mostrou efetivo no sentido de evitar a distribuição dos recursos para áreas que não deveriam receber recursos da política, conforme se observa nos Acórdãos do TCU que avaliaram a PNDR².

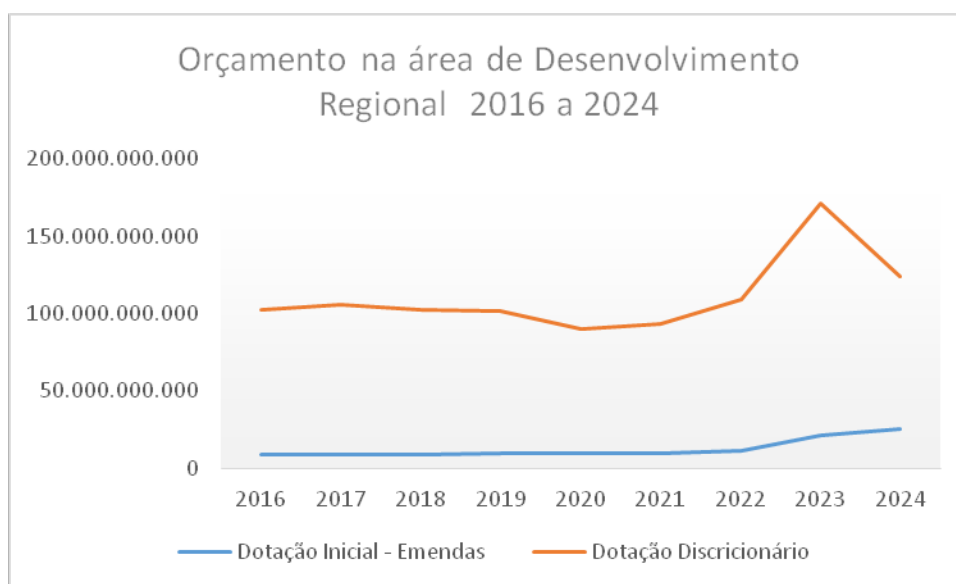
2 Acórdãos 1.655/2017, 4.056/2020, 141/2021, 1.448/2021 e 2.872/2021, todos do Plenário do TCU.



Na gestão do presidente Bolsonaro, o mandato para cuidar desses instrumentos de financiamento se mostrou instável, ora ficando a cargo de um departamento, vinculado à Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Regional, ora se constituindo como Secretaria finalística, com mandato para tratar o tema.

Ainda sobre o financiamento da PNDR, observou-se nos últimos anos uma queda nos valores discricionários alocados às principais ações orçamentárias, conforme mostra o Gráfico 1, e, por outro lado, a ampliação de recursos de Emendas parlamentares, notadamente do RP-9, conhecido como “Orçamento Secreto”, que foram investidos sem observar as orientações estratégicas consignadas na PNDR, nem do ponto de vista setorial, tampouco induzem o desenvolvimento para as áreas prioritárias.

Gráfico 1 | Evolução do Orçamento na área de Desenvolvimento Regional – 2016/24



Fonte: Portal da Secretaria de Orçamento Federal/MPO, 2024.

Os incentivos fiscais têm sido objeto de constantes avaliações negativas dos governos que vêm se sucedendo. A discussão das concessões dadas a diversos setores produtivos está sempre no cerne do debate sobre a crise das finanças públicas e, portanto, hoje encontra uma coalizão que advoga em seu desfavor, independente da coloração partidária do governo que está à frente do país.

Um dos pontos elencados pelo TCU foi a não tramitação dos planos no CN, o que se deve a uma opção da gestão do MDR, a partir do ano de 2020, por não patrocinar o planejamento de longo

prazo para as regiões. Cabe registrar que, há um cenário excepcional, considerando que, desde meados do ano de 2020, o Congresso Nacional foi bastante demandado para aprovação de medidas com vistas ao enfrentamento da crise sanitária do Corona vírus, o que reposicionou as prioridades do governo e do legislativo.

A ausência de apreciação e formalização dos planos pelo legislativo fragilizou o diálogo com os entes federados que, por ocasião de sua formulação, foram mobilizados para oferecer contribuições, e um dos instrumentos considerados relevantes, consignados na PNDR, os Pactos de Metas, instrumentos a serem celebrados, no formato de acordos, com os governos subnacionais, não avançaram e foram objeto de apontamentos do TCU.

Na fase mais contemporânea da PNDR, esse ajuste se expressa nos Pactos de Metas que propõem uma engenharia institucional com alinhamentos horizontais entre distintas pastas ministeriais, bem como há uma orientação para atuação colaborativa e complementar com os entes subnacionais. Rittel e Webber (1973), em suas contribuições ao debate sobre os *wicked problems*, tratam da perspectiva dos múltiplos níveis de governo envolvidos nas políticas, como um dos fundamentos para a definição desses problemas complexos.

Outro elemento que remete ao debate Gueijen *et al.* (2017) é a institucionalização de um arranjo que, em tese, deveria fortalecer a PNDR, a Câmara de Integração e Desenvolvimento Regional com ministérios do centro de governo, criada pelo Decreto nº 9.810, que realizou uma única reunião em 2020 para sua instalação, sem resultados práticos em relação às definições estratégicas, o que reforça a fragilidade da governança da PNDR quando se trata de coordenação intragovernamental e da formação de agendas transversais.

Já a regionalização dos gastos sempre foi um desafio e tem sido frequentemente apontada pelo TCU como uma falha do PPA, com evidentes reflexos na questão regional. Os Acórdãos do TCU que avaliaram a PNDR nos últimos anos mostraram que a regionalização do PPA e, conseqüentemente, dos gastos, é um apontamento constante nas avaliações, conforme mostra o excerto: “A consequência mais grave é que não houve tramitação conjunta desses instrumentos de planejamento da PNDR com o Plano Plurianual (PPA), conforme exigido no art. 165, § 4º, da Constituição federal e nas Leis Complementares 124/2007, 125/2007 e 129/2009” (TCU).



Com relação ao último aspecto apontado pelo TCU, que trata do monitoramento e avaliação da PNDR, para além das dificuldades já apontadas, existem elementos técnicos que interferem nos resultados e na eficiência da política. Na atual conjuntura, merece destaque o atraso do levantamento populacional, que possui impactos diretos na atuação espacial da PNDR II, que continua operando com uma referência da PNDR I e com dados do Censo de 2010. É possível que as mudanças não sejam tão substantivas quando o IBGE publicar os dados censitários e o MDR atualizar a tipologia, diante da crise econômica que se estabeleceu nos últimos oito anos, mas a ausência dessas informações atualizadas deixa a política sempre exposta a erros quando se trata da aplicação de recursos nos territórios.

No PPA 2020-2023, sob a argumentação de um enxugamento dos elementos constituintes dos Programas de Governo, o que impôs uma fusão de dois temas bastante complexos, o urbano e o regional, o que dificultou sobremaneira o estabelecimento de metodologias de avaliação sobre os resultados alcançados por ambas políticas: Desenvolvimento Regional e Desenvolvimento Urbano, em um prejuízo para ambas, quando se trata de aferir avanços e problemas.

Essa complexidade que envolve a PNDR possibilita recorrer ao debate feito por Rittel e Webber (1973), quando destacaram a dificuldade de visões simplificadoras ao tratarem dos *wicked problems* e que as soluções, igualmente, não são tão óbvias, levando a avaliações que desconsideram, muitas vezes, esse complexo quadro de atores envolvidos e seus efeitos na política. Esse debate se complementa pela discussão da eficiência relativa, proposta por Herbert Simon e trazida, de forma mais clara à literatura brasileira, por Oliveira e De Paula (2014) quando assim arrematam tal entendimento:

No que tange ao setor público, limitações como a dificuldade de identificação dos valores a serem perseguidos, a impossibilidade de considerar a percepção de todos os envolvidos para a escolha dos fins, a falácia da neutralidade das decisões acerca das políticas públicas, a incomparabilidade das políticas que lidam com prioridades distintas e os limites da própria racionalidade foram discutidos como fatores que põem em questionamento o uso de tal critério de eficiência como balizador da tomada de decisão na gestão pública tal como preconizado na administração pública gerencial. (2014, p. 125)

Essa discussão não só poderá servir para a PNDR, como também para outras políticas públicas que são avaliadas, sem considerar seus contextos. Com isso, aclara-se a necessidade de metodologias distintas nessas manifestações de órgãos de fiscalização e controle que considerem especificidades associadas a profundidade do problema a ser enfrentado e a complexidade encontrada na sua implementação. Nesse sentido, o trabalho de Stoffel, Rambo e Freitas (2019) chama atenção não



só para a discussão das escalas, mas também do enraizamento de aspectos estruturais que vão configurar um mosaico de desigualdade que, por sua vez, terá um tempo distinto para reversão desse quadro de precarização socioeconômica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos discutidos no texto apontam para um conjunto de desafios a se enfrentar no processo de aperfeiçoamento da PNDR, o que reclama uma redefinição estratégica: mudar a perspectiva do processo de avaliação da política, que tem se dado sem considerar a complexidade do seu mandato e do contexto institucional necessário para o alcance de seus objetivos.

A abordagem dos *wicked problems* indica para necessidade de se acionar um conjunto de outros feixes teóricos do campo da administração pública que podem contribuir para o aperfeiçoamento da avaliação e, o mais importante, para reposicionar as estratégias de governança e gestão, tornando a PNDR uma política menos frágil do ponto de vista de sua efetiva contribuição para a superação do problema das desigualdades regionais.

Assim, os elementos caracterizadores de um *wicked problem* apontados por Alford e Head (2017), sinalizam para: uma complexidade estrutural do problema que é multicausal, associando-se inclusive a questões estruturais do modelo de desenvolvimento adotado pelo país e, portanto, forjado por séculos, o que implica na necessidade de uma política ou conjunto delas que não fique exposta a alternâncias de projetos políticos; a capacidade de conhecimento sobre as desigualdades regionais é amplo, mas pouco aprofundado por instituições importantes para seu enfrentamento, o que torna inócuo esse acervo, uma vez que os vínculos causais não são estabelecidos, tampouco as instituições conseguem perceber sua parte na causa do problema; isso recai no terceiro elemento, a fragmentação do conhecimento, que chega às instituições governamentais sempre no viés setorial de seus mandatos, o que compartimenta a compreensão e dificulta a sensibilização da alta gestão e das burocracias quanto ao seu papel no enfrentamento do problema; o que chama também para o quarto elemento, estrutura do conhecimento do problema como tem sido levado à sociedade brasileira é pouco cognoscível e, por isso, necessita ser traduzida em forma de elementos factuais, tais como a geração de emprego e renda que estão na essência da PNDR e são tão necessários ao povo brasileiro.



As duas últimas características estão no cerne dos problemas de governança e gestão da PNDR, considerando o complexo arranjo que existe para sua implementação está assentando em instituições que possuem agendas políticas nem sempre aderentes aos princípios e objetivos da política, apesar de reunirem mandatos legais e, portanto, de espaços de poder que nem sempre estão alinhados com o arranjo de implementação da PNDR.

A opção por um primeiro estudo com base em Alford e Head (2017) demonstrou que os elementos caracterizadores de um *wicked problem*, estão presentes na PNDR e, desse modo, o ponto de partida desse reposicionamento teria por trás um debate sobre a governança da PNDR e a construção de uma identidade convergente, das múltiplas agências governamentais, em torno da questão, onde cada uma delas pudesse enxergar sua parte no problema das desigualdades e assim contribuir de forma convergente a partir de seu mandato.

Sob o aspecto da gestão, a PNDR necessita ser olhada por dentro, pois parte dos problemas revelados pelas suas entregas e avaliados pelos órgãos de controle se constitui como outputs, carecendo de uma abordagem sobre as condições técnicas e institucionais que operam aqueles que fazem a política, atacando de forma efetiva as causas que se revelam perante as fragilidades de toda natureza ainda não alcançadas pelas avaliações.



REFERÊNCIAS

- ALFORD, J.; HEAD, B. W. Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. **Policy and Society**. v.36, n.3, p. 397–413, 2017.
- BOURDIN, S. & RAGAZZI, E. La science régionale et la performance des politiques publiques: retour sur les méthodes d'évaluation. **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**. P. 225-242, 2018.
- BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. v. 1. Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018.
- CORRÊA, J. C. S.; SILVEIRA, R. L. L.; KIST, R. B. B. Sobre o conceito de Desenvolvimento Regional: notas para debate. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v.15, n.7, 2019.
- FARRELL, R.; HOOKER, C. Design, science and wicked problems. **Design Studies**. v. 34, p. 681–705, 2013.
- GEUIJEN, K. *et al.* Creating public value in global wicked problems. **Public Management Review**, v.19, n. 5, p. 621-639, 2017.
- GUMIERO, G. Trajetória da Política Nacional do Desenvolvimento Regional (PNDR): fases e problemáticas para a sua implementação no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v. 19, p. 756-781, 2023.
- HAJER, M.; WAGENAAR, H. **Deliberative policy analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- HEAD, B.W. Evidence, uncertainty, and wicked problems in climate change decision making in Australia. **Environment and Planning C: Government and Policy**. v. 32, n. 4, p. 663–679, 2014.
- HEAD, B.W. Wicked problems in public policy. **Public Policy**. v.3, n. 2, p. 101–18, 2008.
- HEAD, B. W.; ALFORD, J. Wicked problems: Implications for public policy and management. **Administration and Society**. v. 47, p. 711–739, 2015.
- JONES, B. **A challenged democracy: Wicked problems and political failures**. The Conversation, 2015.
- KOPPENJAN, J.; KLIJN, E.-H. **Managing uncertainties in networks**. London: Routledge, 2004.
- LAZARUS, R. J. Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future. **Cornell Law Review**. v.94, p. 1153–1234, 2009.
- LUKES, S. **Power: A radical view**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- MACEDO, F. C.; LOPES, G. C. L. A.; MONTEIRO NETO, A. Propostas recentes de mudanças dos Fundos Constitucionais de Financiamento: em curso a desfiguração da Política nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, p. 411-423, 2021.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento**. Brasília, 2018.
- MONTEIRO NETO, A. *et al.* Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C.N.; BRANDÃO, C. A. (Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- MORNER, M.; MISGELD, M. Governing wicked problems: The role of self-organising governance in fostering the problem solving capacities of public sector organisations. **Paper to ECPR Conference**. Innsbruck, 2013.
- OLIVEIRA, K. P. DE; DE PAULA, A. P. P. Herbert Simon e os limites do critério de eficiência na nova administração pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v.19, n.64, 2014.



RITTEL, H. W., & WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**. v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

ROBERTS, N. Wicked problems and network approaches to resolution. **International Public Management Review**. v.1, n. 1, p. 1–19, 2000.

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

STOFFEL, J.; RAMBO, A. G.; FREITAS, T. D. Escalas do desenvolvimento: análises a partir da PNDR e da Política Territorial no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, p. 85-98, 2019.

TERMEER, C.J.A.M. *et al.* Governance capabilities for dealing with wicked problems. **Administration & Society**. v. 47, n. 6, p. 680–710, 2015.

THEIS, I. M., BUTZKE, L.; SANTOS, N. A. G. Contradições do desenvolvimento regional no Brasil: formação do território e inserção internacional. **Desenvolvimento em Questão**. v.20, n.58, 2022.

WEBBER, E.P.; KHADEMIAN, A.M. Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. **Public Administration Review**. v. 68, n. 2, p. 334–349, 2008.

