

unesp  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

MARCOS AURELIO MANAF

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS
DESIGUALDADES ECONÔMICAS E SOCIAIS
NO BRASIL DE 2007 A 2018.**

ARARAQUARA - SP
2023

MARCOS AURELIO MANAF

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS
DESIGUALDADES ECONÔMICAS E SOCIAIS
NO BRASIL DE 2007 A 2018.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas

Orientadora: Prof.a Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

ARARAQUARA - SP
2023

M266p Manaf, Marcos Aurelio
POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL E AS DESIGUALDADES ECONÔMICAS
E SOCIAIS NO BRASIL DE 2007 A 2018. / Marcos
Aurelio Manaf. -- Araraquara, 2023
195 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista
(Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara
Orientadora: Maria Teresa Miceli Kerbauy

1. Políticas Públicas.. 2. Desenvolvimento regional.. 3.
Desigualdades sociais.. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da
Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

MARCOS AURELIO MANAF

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS
DESIGUALDADES ECONÔMICAS E SOCIAIS
NO BRASIL DE 2007 A 2018.**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas

Orientadora: Prof.a Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

Data apresentação: 21/09/2023

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA

Presidente e Orientadora: Prof.a Dr.a Maria Teresa Miceli Kerbauy
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr)

Membro Titular: Prof.a Dr.a Karina Lilia Pasquariello Mariano
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr)

Membro Titular: Prof. Dr. Felipe Ziotti Narita
Universidade Estadual Paulista (UNESP/Franca)
e Centro Universitário Barão de Mauá (Ribeirão Preto)

Membro Titular: Prof. Dr. Oswaldo Gonçalves Junior
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Membro Titular: Prof. Dr. Rodrigo Alberto Toledo
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Dedico esse trabalho a todas as pessoas que me apoiaram durante esse processo, minha família pelo incentivo em seguir nos estudos, e sem vocês essa tese de doutorado não seria material, e sim um sonho.

AGRADECIMENTOS

Primeiro quero agradecer à minha orientadora, Profa. Maria Teresa Miceli Kerbauy, que nos meus vários momentos de desespero, sua paciência, incentivo e apoio foram fundamentais à concretização dessa tese.

Agradeço à FCLAr/UNESP, instituição com funcionários dedicados em acolher todos os acadêmicos sem distinção alguma. Estudar nessa instituição foi uma experiência ímpar de convivência, de aprendizado e de crescimento pessoal e acadêmico. Minha eterna gratidão.

Especiais agradecimentos aos Professores da Banca Examinadora: Prof. Dr. Rodrigo Toledo, meu primeiro contato e professor na FCLAr em 2018, responsável em me apresentar para a Prof.a Teresa, quando percebi que o doutorado seria possível; ao Prof. Dr. Oswaldo Gonçalves Júnior (Unicamp) pelas orientações na qualificação para o melhoramento da presente tese; Profa. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano e o Prof. Felipe Ziotti Narita, pela oportunidade em receber seus conhecimentos e contribuições ao aprimoramento da tese.

RESUMO

As desigualdades sociais e econômicas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são problemas históricos no Brasil, evidenciadas pela descontinuidade da agenda de desenvolvimento econômico, por falhas, ora na formulação, ora implementação de políticas públicas, com ações paliativas e paternalistas em atender demandas emergenciais, em desvantagem nos investimentos públicos voltados ao fortalecimento de outras regiões com maior dinâmica econômica. O método da investigação baseia-se no processo das políticas públicas (formulação e implementação), dos planos de desenvolvimento e dos equívocos na implementação das ações voltadas ao desenvolvimento econômico (desde 1950), dada a centralização do governo federal com a execução de cima para baixo (*top-down*) aos demais entes subnacionais, sendo subsidiado pela literatura especializada, pelas legislações, por meio de dados e fontes secundárias de órgãos e estatísticas oficiais, referenciados nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, tendo como objetivo geral analisar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR (2007-2018), para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, e atuação das Superintendências de Desenvolvimento e da CODEVASF nos resultados em diminuir as desigualdades regionais e as assimetrias sociais e econômicas no Brasil, e objetivos específicos examinar a formulação das políticas públicas e a implementação, e a participação ou a concorrência burocrática subnacional em torno das influências nas decisões das políticas públicas e dos instrumentos de acesso aos recursos públicos, para o desenvolvimento regional, e ainda analisar o papel institucional e a atuação da Sudam, Sudene, Sudeco e Codevasf, para a melhoria socio-econômica das regiões e do efetivo desenvolvimento regional.

Palavras-chaves: políticas públicas; desenvolvimento regional; desigualdades sociais.

ABSTRACT

Social and economic inequalities in the North, Northeast and Central-West Regions are historical problems in Brazil, evidenced by the discontinuity of the economic development agenda, by flaws, sometimes in the formulation, sometimes in the implementation of public policies, with palliative and paternalistic actions in meeting demands emergencies, at a disadvantage in public investments aimed at strengthening other regions with greater economic dynamics. The investigation method is based on the process of public policies (formulation and implementation), development plans and mistakes in the implementation of actions aimed at economic development (since 1950), given the centralization of the federal government with top-down execution. top-down to other subnational entities, being subsidized by specialized literature, by legislation, through data and secondary sources from official bodies and statistics, referenced in the North, Northeast and Central-West Regions, with the general objective of analyzing the National Regional Development Policy - PNDR (2007-2018), for the North, Northeast and Central-West Regions, and the performance of the Development Superintendencies and CODEVASF in the results in reducing regional inequalities and social and economic asymmetries in Brazil, and specific objectives to examine the formulation of public policies and implementation, and participation or subnational bureaucratic competition around the influences on public policy decisions and instruments of access to public resources, for regional development, and also analyze the institutional role and the actions of Sudam, Sudene, Sudeco and Codevasf, for the socioeconomic improvement of the regions and effective regional development.

Keywords: public policy; regional development; social inequalities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	– Características de países não desenvolvidos e pobres.....	43
Figura 2	– Círculo vicioso do subdesenvolvimento pelas imperfeições do mercado.....	44
Figura 3	– Campo de Poder e o cenário de formulação das políticas públicas.....	100
Figura 4	– Eixos Estratégicos – SUDAM – PPA 2016.....	148

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– IDHM – Brasil (1991)	50
Gráfico 2	– IDHM Região Centro-oeste: comparativo 1991 e 2000.....	55
Gráfico 3	– IDHM Região Norte: comparativo 1991 e 2000.....	55
Gráfico 4	– IDHM Região Nordeste: comparativo 1991 e 2000.....	56
Gráfico 5	– IDHM referente à Educação dos Estados mais populosos da região Norte em comparação aos Estados do Sudeste (1991 e 2000)	70
Gráfico 6	– IDHM referente à Renda dos Estados mais populosos da região Norte em comparação aos Estados do Sudeste (1991 e 2000)	71
Gráfico 7	– Índice Gini pessoas ocupadas de 1998-2008 (Região Norte e Sudeste)...	72
Gráfico 8	– Renda mediada população ocupada nos Estados mais populosos da região Norte em comparação aos Estados do Sudeste (2001 e 2015).....	73
Gráfico 9	– Urbanização no Brasil – 1940 a 2010.....	84
Gráfico 10	– Iluminação elétrica - existência no domicílio (1981-1990)	85
Gráfico 11	– Iluminação elétrica - existência no domicílio (1992-1999 e 2001-2015)..	85
Gráfico 12	– Domicílios urbanos atendidos com saneamento básico adequado (1992 a 2007)	87
Gráfico 13	– Investimentos setoriais do FNE – Banco do Nordeste 2008-2012.....	117
Gráfico 14	– Investimentos setoriais do FDNE – Banco do Nordeste 2008-2012.....	119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Plano de Desenvolvimento – Governo Civil.....	31
Quadro 2	– Plano de Desenvolvimento – Governo Militar.....	34
Quadro 3	– Plano de Desenvolvimento – Governo Civil (redemocratização).....	40
Quadro 4	– Censo demográfico e nível de instrução em 1950.....	42
Quadro 5	– Censo demográfico e nível de instrução em 1990.....	42
Quadro 6	– Ranking do IDHM entre as regiões e Estados brasileiros em 1991.....	50
Quadro 7	– Plano de Desenvolvimento – Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003)	52
Quadro 8	– Ranking do IDHM entre as regiões e Estados brasileiros em 2000.....	54
Quadro 9	– Comparativo do planejamento governamental e seus objetivos entre os anos 50, 70, 80, 2000.....	63
Quadro 10	– Comparativo do planejamento governamental e seus objetivos entre os anos 2000/2003 e 2004/2007.....	65
Quadro 11	– Valor do rendimento médio mensal da população de 10 anos ou mais de idade (2001-2015)	74
Quadro 12	– Aspectos do arranjo federativo brasileiro.....	81
Quadro 13	– Federalismo brasileiro e seus efeitos.....	82
Quadro 14	– Acesso ao sistema de abastecimento de água – área urbana 1981-1990....	86
Quadro 15	– Acesso ao sistema de abastecimento de água – área urbana 1991-1999....	86
Quadro 16	– Acesso ao sistema de abastecimento de água - área rural 1992-2015.....	87
Quadro 17	– Número total de municípios com serviço de abastecimento de água, e por tipo de tratamento (2000-2008-2017)	88
Quadro 18	– Destinação e distribuição de recursos federais para o Fundo Constitucional (FC) aos Fundos de Desenvolvimento (FD) das regiões de atuação da SUDAM, SUDENE e SUDECO.....	107
Quadro 19	– Mapa Estratégico de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração.....	139
Quadro 20	– Estratégias do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional 2007-2018.....	140
Quadro 21	– Vocações econômicas da região de abrangência da SUDAM.....	146

Quadro 22	– Eixos Estratégicos voltados ao Desenvolvimento Econômico e Social (Inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e de acesso a bens e serviços público de qualidade), e à Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura (previsão orçamentária em 2016)	151
Quadro 23	– Consultas prévias aprovadas pela SUDAM, identificadas por atividades econômicas, regiões e valores (2015-2016)	152
Quadro 24	– Diretrizes dos objetivos estratégicos e ações da SUDENE a partir de 2017.....	160
Quadro 25	– Análise com base na Diretriz I – Promover a Competitividade Sistêmica da Base Produtiva do Nordeste, objetivos, ações e as Metas de Desempenho Institucional Resultado do período out/2016-set/2017 (Portaria SUDENE nº 166/2017)	162
Quadro 26	– Análise com base na Diretriz I – Promover a Competitividade Sistêmica da Base Produtiva do Nordeste, objetivos, ações e as Metas de Desempenho Institucional Resultado do período out/2017-set/2018 (Portaria SUDENE nº 151/2018)	164
Quadro 27	– Vocações econômicas da região de abrangência da SUDENE.....	165
Quadro 28	– Vocações econômicas da região de abrangência da SUDECO.....	168
Quadro 29	– Programas, vocações econômicas e investimentos da região de abrangência da CODEVASF.....	170
Quadro 30	– Plano de implementação e avaliação de ações voltadas ao ATER (2007 a 2019)	172
Quadro 31	– Programas e Objetivos do PPA 2012-2015 – CODEVASF.....	173
Quadro 32	– Recursos destinados às principais ações de governo à CODEVASF – 2009 a 2014 (R\$ Milhões)	175

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Taxas anuais médias de crescimento do PIB total (em %) entre as décadas de 1990-2000.....	69
Tabela 2	- FNO, FNE e FCO: total do valor contratado acumulado (1995-2015).....	108
Tabela 3	- FDA/FNO: total do valor contratado acumulado (1995-2015).....	110
Tabela 4	- Orçamento FDA e PIB Regional (2006-2014).....	112
Tabela 5	- FNE: total do valor contratado acumulado (1995-2015).....	115
Tabela 6	- FNE – Contratações Acumuladas em relação à população residente por Estado – 2013.....	118
Tabela 7	- FNE – Contratações Acumuladas em relação à população residente por Estado – 2014.....	119
Tabela 8	- FCO: total do valor contratado acumulado (1995-2015).....	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADENE	Agência de Desenvolvimento do Nordeste
ALC	Área de Livre Comércio
ART(S)	Artigo(s)
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BASA	Banco da Amazônia S/A
BB	Banco do Brasil S/A
BNB	Banco do Nordeste S/A
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CONDEL	Conselho Deliberativo
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba
CFRB	Constituição da República Federativa do Brasil
DASP	Departamento Administrativo de Serviço Público
DNOCS	Departamento Nacional de Obras contra as Secas
EC	Emenda Constitucional
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FCF	Fundo Constitucional de Financiamento
FD	Fundo de Desenvolvimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MI	Ministério da Integração Nacional
OOR	Orçamento Orientado para Resultado
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PBF	Programa Bolsa Família
PIN	Programa de Integração Nacional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PPA	Plano Plurianual
PRD	Plano Regional de Desenvolvimento
PAS	Plano Amazônia Sustentável
RI	Relatório de Informações Sociais
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
ZFM	Zona Franca de Manaus

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
2 A DISFUNÇÃO DO MODELO DESENVOLVIMENTISTA DE 1948-2018.....	24
2.1 Contextualização histórica de integração nacional e desenvolvimento econômico no Brasil do século XVIII ao final do século XX.....	27
2.1.1 Planos de Desenvolvimento de 1948 a 1985: Plano SALTE (1948-1951); Plano de Metas (1956-1961); Planos Trienais (1963-1965 e 1968-1970) e Planos de Desenvolvimento (1972-1974; 1975-1979 e 1980-1985).....	29
2.1.2 Planos de Desenvolvimento de 1986 a 1994: Período da Nova República (Redemocratização).....	39
2.1.3 Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, Plano Brasil em Ação e Avança Brasil (1995-2003).....	49
2.1.4 Da viabilidade em novos paradigmas para o desenvolvimento regional e diminuição de desigualdades no Brasil de 2003 a 2018.....	59
3 ARRANJO INSTITUCIONAL E COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988	79
3.1 Da articulação interfederativa para o desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.....	83
3.2 A descentralização do federalismo brasileiro contemporâneo, sua relevância e disfunções para o desenvolvimento regional.....	92
4 POLÍTICAS PÚBLICAS: RECURSOS PÚBLICOS E AS DISFUNÇÕES DAS INSTITUIÇÕES VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE 2007 A 2018.....	99
4.1 Os fundos constitucionais e os operadores nos investimentos para o desenvolvimento das regiões norte, nordeste e centro-oeste brasileiro.....	105
4.2 As Superintendências de desenvolvimento regional (Norte, Nordeste e Centro-oeste) e a CODEVASF: relevância na implementação de políticas públicas, e disfunções para a diminuição das desigualdades econômicas e sociais.....	123
4.2.1 Superintendência de desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e Superintendência	

da zona franca de Manaus – SUFRAMA.....	127
4.2.2 Superintendência de desenvolvimento do nordeste – SUDENE.....	130
4.2.3 Superintendência de desenvolvimento do centro-oeste – SUDECO.....	135
4.2.4 Companhia de desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba – CODEVASF.....	137
5 IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL REGIONAL E SUAS DIFUNÇÕES E ASSIMETRIAS DE 2007 A 2018.....	138
5.1 Planos regionais, o papel das Superintendências de desenvolvimento e CODEVASF: disfunções em ações convergentes e divergentes na implementação da PNDR (2007-2018) e dos objetivos alcançados.....	143
5.1.1 Plano regional de desenvolvimento (PRD) - Região Norte.....	144
5.1.2 Plano regional de desenvolvimento (PRD) - Região Nordeste.....	158
5.1.3 Plano regional de desenvolvimento (PRD) - Região Centro-Oeste.....	167
5.1.4 Plano regional de desenvolvimento (PRD) – área de atuação da CODEVASF..	169
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	176
REFERÊNCIAS.....	181

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas a pesquisa sobre o processo decisório e desenho das políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua agenda, elaboração, implementação e a avaliação, ganhou maior importância e visibilidade, através de discussões relevantes na arena política e entre os estudiosos do assunto, dentre eles Hochman (2012), Howllet, Ramesh e Perl (2013), Secchi (2013), Souza (2018) e Lotta (2019).

Fatores políticos, econômicos, sociais e financeiros contribuíram para a maior visibilidade nos estudos e debates em políticas públicas. Isto porque, entre os anos 80 e 90 do século XX, alguns desses fatores conduziram a adoção de políticas governamentais, com o viés restritivo nos gastos públicos, em substituição das políticas keynesianas do pós-guerra, e na reorganização das funções do Estado no desenvolvimento econômico e social, das quais passaram a dominar a agenda na maioria dos países, em especial daqueles em desenvolvimento, incluindo o Brasil.

Sob a perspectiva da agenda pública de desenvolvimento econômico no Brasil, a partir do século XX e diante da forte centralidade do governo federal, a formulação das políticas de desenvolvimento foi marcada pelo acirramento da burocracia entre os entes subnacionais, em influenciar a destinação dos investimentos governamentais, com a formação de uma lógica política e técnica para a industrialização do país, e na implementação das ações que, de um lado, foram determinantes para um maior crescimento econômico das Regiões Sul-Sudeste, resultando em descontrole das contas públicas e aumento da dívida do governo federal, e de outro lado, promoveram barreiras que impossibilitaram novas oportunidades de acesso a bens e serviços individuais e coletivos, com a constituição de subsistemas sociais e econômicos assimétricos nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

A presente pesquisa tem seu objeto de estudo a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR de 2007 a 2018, enquanto diretriz ao desenvolvimento para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, sendo que foram disponibilizados recursos, instituições e instrumentos, porém não foram suficientes ou houve possíveis falhas nos estágios dessa política pública em atingir resultados efetivos à diminuição das desigualdades econômicas e sociais no Brasil.

Um argumento importante da pesquisa é se houve falhas nos estágios das políticas de desenvolvimento e nos investimentos governamentais, que contribuíram nas

modulações dos processos políticos de integração regional, e na institucionalização da dicotomia entre norte-sul, por meio de comparações verticais entre as Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste e as Regiões Sul-Sudeste, e não por análises na forma horizontal, sobre as melhorias alcançadas nessas regiões, em relação à educação da população, melhorias na produção e circulação de renda, dentre outros, para averiguar o desenvolvimento social e econômico.

Outro argumento está baseado em equívocos na implementação das ações voltadas ao desenvolvimento econômico no Brasil que, ao longo da história, não se desvinculou do planejamento desde o Plano SALTE (1950), dada a forte centralização do governo federal e metodologia de execução de cima para baixo (*top-down*), voltada aos demais entes subnacionais.

A PNDR (2007-2018), apesar de sustentar eixos setoriais de intervenção, objetivos e estratégias, especificamente, apresenta um desvio em seu planejamento por não envolver, de baixo para cima (*bottom-up*), os entes subnacionais (Estados e Municípios) e nem os indivíduos a serem atendidos nas localidades, para apontarem suas necessidades locais (acesso à água para consumo e irrigação, às tecnologias de produção com base nos recursos da biodiversidade), e na execução das ações. A PNDR não deu ênfase em suas estratégias para as vocações regionais e suas potencialidades (energia solar, eólica, agricultura, pecuária, aquicultura etc.), para a formação de polos de desenvolvimento, de distribuição (formação de cooperativas), e para trocas com outras regiões de forma sistêmica e integrada (microeconomia).

Desde os anos de 1940, o governo federal brasileiro, sob o modelo desenvolvimentista, estruturou uma agenda governamental em promover investimentos públicos, voltados ao estímulo de novos negócios, por meio da criação de empresas públicas, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN -1941); Companhia Vale do Rio Doce (1942); Complexo Hidrelétrico do São Francisco (CHESF – 1945); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE – 1952); Banco do Nordeste (BNB – 1952); Petrobras (1953), dentre outras, das quais visavam ações, em grande parte, voltadas ao desenvolvimento industrial, e fomento econômico do Centro-Sul.

Para as regiões com dificuldades em alavancar atividades econômicas, foram criadas instituições governamentais específicas, para atender as necessidades ao desenvolvimento regional, sendo que em 1946, foi criada a empresa pública Companhia de Desenvolvimento Integrado de áreas prioritárias nas regiões dos Vales dos rios São Francisco e Parnaíba (CODEVASF); em 1953 foi instituída a Superintendência do Plano

de Valorização Econômica da Amazônia (1953), depois substituída em 1966 pela Superintendências de Desenvolvimento Regional da Amazônia (SUDAM), em conformidade à formação da Superintendência de Desenvolvimento Regional do Nordeste (SUDENE) em 1959, e a do Centro-Oeste (SUDECO), criada em 1967.

O modelo desenvolvimentista proposto em 1950 com o Plano SALTE, estruturado em eixos estratégicos como Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, tendo o governo federal o principal indutor dos investimentos (recursos financeiros, instituição de empresas públicas etc.) e centralizador na execução das ações (pouca participação dos Estados e Municípios), ao longo do tempo foi o modelo para outros planos de desenvolvimento, dado o direcionamento dos recursos para as regiões com melhor viabilidade de desenvolvimento econômico, privilegiando, as Regiões Sul e Sudeste, no fortalecimento da indústria e agricultura, para distribuição de bens e serviços dentro do país, e aumento das exportações.

O governo federal ao centralizar o planejamento de desenvolvimento econômico regional e os recursos públicos, assume os riscos de falhas ou equívocos em atingir seus objetivos, e permite o argumento de que a Agenda de desenvolvimento econômico e social, e a formulação das políticas públicas perderam a relevância e a efetividade em atender as demandas. Isto porque promove a deformação do desenho institucional federativo, gera a fragmentação na implementação dessas políticas públicas, inviabiliza resultados eficazes, formando um círculo vicioso com o aliciamento político regional e acirramento burocrático intergovernamental do ente nacional com os demais entes subnacionais (Almeida, 1996; Kerbauy, 2001; 2004; Souza, 2005; 2018 Arretche, 2004; Nunes, 2003; Secchi, 2013; Soares; Machado, 2018; Lotta, 2019), sob dois aspectos:

Primeiro no desvio dos objetivos públicos, para objetivos organizacionais (Howlett; Ramesh; Perl, 2013) dado o alinhamento do órgão federal (Ministério da Integração) com as instituições financeiras que operam os Fundos de Desenvolvimento, e no outro aspecto, pela desarticulação de ações institucionais entre os entes federativos (nacional e subnacionais) (Arretche, 2004; Abruccio; Franzese, 2007; Linhares; Mendes; Lassance, 2012), com a dispersão de recursos públicos, e subutilização das Superintendências de Desenvolvimento e da Codevasf (descentralização) no desenvolvimento regional, o que culmina na descontinuidade de políticas públicas de desenvolvimento regional (Vieira Pinto, 1960; Meier; Baldwin, 1968; Richardson, 1973; Furtado, 1974; 1998; 2000; Fischer, 2002; Monteiro Neto; Castro; Brandão, 2017).

O desenvolvimento regional brasileiro de 2007 a 2018, sob a influência do

pensamento ortodoxo de desenvolvimento econômico, como modelo para a padronização das regiões, e na elaboração de planos de ações, com execução de cima para baixo (*top-down*), evidencia que não se desvencilhou da estrutura e modelo desenvolvimentista (1950), seja na forma de investimentos para a constituição e fortalecimento da indústria e dos fatores de produção agrícola de larga escala, para compor setores econômicos nas localidades-alvo, e exógenos às suas potencialidades, vocações e capacidades; seja em estruturar a produção e distribuição em modelos macroeconômicos de mercado, com intuito de apresentar indicadores de melhoria na distribuição de renda, no nível de pessoas ocupadas (trabalho), no uso de recursos naturais etc., e que demonstram resultados artificiais quanto ao baixo desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, quando comparadas aos dados das regiões sul e sudeste, consideradas mais desenvolvidas.

O processo das políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil e seus resultados, provoca o pensar no futuro e requer revisitar a história do desenvolvimento no Brasil, e dos seus planos de ações, criados diante de crises econômicas e por modificações provocadas por fatores políticos nas últimas décadas, e sua influência e repercussão para as futuras ações dessas políticas públicas.

Isto porque a capacidade de determinada sociedade em superar os entraves à realização de suas potencialidades e alcançar seu desenvolvimento, como um fenômeno de promoção social (Vieira Pinto, 1960; Furtado, 1974; 1998), e tem nas políticas públicas um papel importante, compreendidas como parte da promoção do desenvolvimento, ou seja, o papel das políticas públicas está relacionado a um processo com aspectos bastante dinâmicos, em que uma sociedade reconhece os seus problemas e participa propondo soluções de acordo com suas capacidades, através de parâmetros de maior ou menor abrangência, apresentando características em construção ou em reforma (Vieira Pinto, 1960; Furtado, 1974; 1998; 2000; Castro; Oliveira, 2014).

Assim, a formulação de políticas públicas em atender questões na redução das desigualdades regionais e assimetrias sociais e econômicas no Brasil, deve ser capaz de diagnosticar, organizar, planejar a implementação de programas e plano de ações, para atingir resultados efetivos às localidades alvo dessas políticas (Souza, 2005; Capella, 2006; Pires; Lotta; Oliveira, 2018), no sentido de estimular as suas capacidades e em potencializar negócios, que atendam suas necessidades para o desenvolvimento econômico e social de forma integrada com outras regiões.

Em linhas gerais, a deficiência de participação dos entes subnacionais e da

sociedade civil na formulação das políticas públicas, na implementação das ações de desenvolvimento e na avaliação, são complicadores à realização do desenvolvimento regional, e à consolidação de um federalismo cooperativo, voltado à efetiva diminuição das desigualdades sociais e econômicas.

O desenho institucional atual no Brasil está estruturado para ser descentralizado e baseado na cooperação, coordenação e integração, no que se refere à divisão de competências entre os entes da federação (Almeida, 1996; Kerbauy, 2001; 2004; Souza, 2005; Arretche, 2004; Secchi, 2013; Soares; Machado, 2018).

Para o desenvolvimento das regiões com menor expressividade em suas atividades econômicas, destaca-se um argumento importante sobre os entraves no processo de desenvolvimento regional, envolvendo a precária descentralização institucional e o papel institucional das Superintendências de Desenvolvimento Regional das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste e da Codevasf, dada suas inexpressivas articulações com atores sociais, políticos e instituições financeiras (operadoras dos Fundos Constitucionais para o desenvolvimento), e inércia em promover uma governança regional integrada, para executarem ações das políticas públicas de desenvolvimento regional de forma sistematizada, ou seja, atuam como órgãos vinculados diretamente ao governo federal, em total desacordo às suas criações legais específicas, como entidades descentralizadas com autonomia administrativa e financeira e distintas do ente federal instituidor.

Em meio as deficiências institucionais das Superintendências de Desenvolvimento (SUDENE, SUDAM e SUDECO) e a Codevasf, por serem entidades públicas descentralizadas (respectivamente, autarquias e empresa pública), elas mantêm dependência financeira-orçamentária e centralização excessiva nos processos administrativos e decisórios, com acirrada competição inter-burocrática e política, e o insulamento político (Nunes, 2003; Pires; Lotta; Oliveira, 2018); fundos de financiamentos e recursos públicos instáveis; instrumentos de gestão desfocados com a eficiência dos recursos investidos, dos seus impactos em resultados eficazes à mudança socioeconômica, e a potencialização das vocações econômicas das regiões prioritárias.

O insulamento político (Nunes, 2003; Pires; Lotta; Oliveira, 2018) das Superintendências de Desenvolvimento (SUDAM, SUDENE e SUDECO) e da CODEVASF, alija o protagonismo institucional delas, restringe sua autonomia e descentralização como entidades públicas, cujas pressões da burocracia governamental dos entes subnacionais, as colocam na posição de órgãos de governo (centralizadas), para atender às necessidades meramente políticas em ações emergenciais ou paliativas.

De outra forma, essas instituições governamentais concorrem com instituições financeiras (Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Banco da Amazonia, dentre outros), que administram os recursos dos Fundos Constitucionais, as quais promovem ações e programas institucionais próprios, alinhados com o governo federal pelo Ministério da Integração, e às diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, especialmente nas regiões, áreas e setores econômicos prioritários.

No entanto, baseado no modelo brasileiro de arranjo federativo (Elizar, 1991; 1995; Almeida, 1996; Arretche, 2004; Abruccio; Franzese, 2007; Linhares; Mendes; Lassance, 2012; Soares; Machado, 2018), atualmente o processo e implementação das políticas públicas tem em sua execução a estrutura de gestão de processos, com o argumento de que não houve qualquer alteração na rigidez administrativa e hierárquica no controle dos recursos federais sobre os demais entes políticos subnacionais, ou seja, o formato de gestão objetiva o cumprimento de metas, o que denota certo sistema ou subsistema baseados em hierarquia financeira, institui estruturas políticas assimétricas, baseados muitas vezes em critérios especializados e técnicos (renda, densidade demográfica, etc.), e em menor evidência ou relevância, por critérios de diferenciação, e de preferências na formação de agendas regionais, diminuindo assim as influências nas decisões políticas e controle na implementação das políticas públicas em desenvolvimento econômico e social (Meier; Baldwin, 1968; Richardson, 1973; Singer, 1981; Kerbaui, 2001; 2004; Sen, 2001; Rands, 2011; Mathias-Pereira, 2012; Brandão; Siqueira, 2013; Veloso; Ferreira; Giambiagi; Pessoa, 2013; Villanueva, 2015; Pires; Lotta; Oliveira, 2018).

O método da investigação em políticas públicas, voltado aos desenhos institucionais dos entes federativos e das entidades públicas, enquanto estruturas governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o trabalho, tem como objetivo geral **analisar** a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR 2007-2018), para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, participação das Superintendências de Desenvolvimento e da CODEVASF nos resultados em diminuir as desigualdades regionais e as assimetrias sociais e econômicas no Brasil.

Para tanto, os objetivos específicos **examinar** a formulação das políticas públicas e sua implementação da PNDR (2007-2018), e a participação ou a concorrência burocrática subnacional em torno das influências nas decisões das políticas públicas e dos instrumentos de acesso aos recursos públicos, para o desenvolvimento regional e **analisar** o papel institucional e a atuação das SUDAM, SUDENE, SUDECO e da CODEVASF,

em relação nos resultados quanto à diminuição das desigualdades e assimetrias sociais e econômicas em suas regiões/áreas de abrangência.

Através da análise da formulação e implementação de PNDR (2007-2018), por meio de subsídios da literatura especializada, busca-se contribuir com o debate sobre os desarranjos institucionais entre os entes federativos, e as assimetrias provocadas nas disfunções entre o governo nacional e os governos subnacionais, com uma discussão dos conflitos de interesses nas relações intragovernamentais, intergovernamentais e da governança das Superintendências de Desenvolvimento e da CODEVASF nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, das quais são áreas sensíveis à promoção do desenvolvimento econômico e social integrado.

A metodologia terá o subsídio de conteúdo da legislação, com a contextualização dos objetivos dos Planos de desenvolvimento de 1950 a 2018, análise da literatura especializada sobre o tema, de dados e fontes secundárias, através de órgãos e estatísticas oficiais, referenciados nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, com a obtenção de informações do IBGE e IPEA, Painel de Acompanhamento da Conjuntura e Programas Sociais, dentre outras, relacionadas ao Desenvolvimento Social nas mesorregiões para apuração de informações relacionados ao crescimento econômico e social.

Serão analisados dados das mesorregiões em estudo, tendo como base comparativa dos Estados mais populosos e dinâmicos economicamente em cada Região, sendo: Norte – Amazonas, Pará e Tocantins; Nordeste – Maranhão e Bahia, e Centro-oeste - Mato Grosso e Goiás, com base na maior densidade populacional e abrangência das ações da SUDAM, SUDENE, SUDECO e CODEVASF quanto:

- Renda média das mesorregiões e participação na renda nacional; percentual da população ativa economicamente (16 a 65 anos);
- Principais atividades/vocações agroeconômicas, comerciais, industriais e serviços;
- Acesso à saúde, ao saneamento (esgoto residencial, coleta de lixo) e a água potável e o índice de desenvolvimento humano (IDH);
- Nível de educação básica, técnica e superior e nível de qualificação;

Além da introdução, o presente trabalho na segunda seção faz uma contextualização da integração nacional e do desenvolvimento econômico no Brasil colônia, posteriormente no período da República nova com o Plano SALTE (1948), Plano de metas (1956-1961), Planos Trienais no período de governo militar (1964-1985), redemocratização 1985 a 1994, Planos de Reforma do Estado, Brasil em Ação e Avança

Brasil (1995-2003) e a viabilidade de novos paradigmas, para a diminuição das desigualdades no Brasil (2003 a 2018).

A terceira seção aborda o arranjo institucional, sua organização descentralizada e suas disfunções na articulação em diferentes níveis governamentais com seus entraves jurídico-burocráticos, e as competências dos entes federativos para o desenvolvimento regional a partir de 1988.

Na quarta seção é analisado as políticas públicas para o desenvolvimento regional de 2007 a 2018, o uso dos recursos dos fundos constitucionais como instrumento financeiro governamental, sua relevância para a diminuição das desigualdades econômicas e sociais, e o papel institucional das Superintendências de Desenvolvimento regionais e da Codevasf, voltada ao desenvolvimento das regiões norte, nordeste e centro-oeste.

Em sequência, na quinta e última seção, no período de 2007 a 2018, é analisado os planos regionais de desenvolvimento (PRD) das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, em relação à implementação PNDR, e as suas assimetrias para o desenvolvimento econômico e social.

2 A DISFUNÇÃO DO MODELO DESENVOLVIMENTISTA DE 1948-2018.

Retratar o desenvolvimento no Brasil não é uma tarefa tão fácil, tendo em vista o aspecto de sua origem histórica, frente às suas particularidades políticas, desde a chegada dos portugueses até os dias atuais, porque o panorama de sua situação no cenário mundial considerado país subdesenvolvido para em desenvolvimento, transpassa às condições de tempo.

Segundo Vieira Pinto (1960) a definição de desenvolvimento está associada à sua finalidade que pressupõe ser rigorosa e compreensível em seus fins almejados para, assim, ser considerado o desenvolvimento em um processo, porque:

No seu conceito está incluído tudo aquilo que define a natureza do processo, isto é, na expressão mais abstrata, a transigência inteligível. Processo é sucessão de aspectos, algo que admite sem dúvida descrição empírica em termos de justaposição cronológica, mas é sucessão que, em essência (e por isso precisamente se distingue das sucessões temporais que não são processos), implica procedência segundo conexão (Vieira Pinto, 1960, p.21).

Vieira Pinto (1960, p. 29) aborda que “sem ideologia do desenvolvimento não há desenvolvimento nacional”, e argumenta que o desenvolvimento além de fundado em um processo, deve ser compreendido sob a espécie de unidade, essencial no planejamento e preparação de ações construtivas, com atos destinados a atingir a finalidade intencionada, por meio de diferentes agentes em uma sociedade democrática, de um lado pelo poder público, o qual é aparelhado para obter melhores informações para planejar o desenvolvimento, e de outro agentes livres que precisam ser convencidos, por decisões voluntárias, e para tanto necessitam ter ideias claras e conscientes sobre o estado social presente, e aquele que se busca atingir, como desejável e melhor.

Furtado (1974), sob o aspecto econômico, relaciona o entendimento de desenvolvimento ao seu lastro na medição do grau de acumulação de capital, aos processos produtivos e o nível de acessos dos indivíduos aos bens produzidos, e seu grau de consumo, e define que:

[...] desenvolvimento econômico é um fenômeno com uma nítida dimensão histórica. Cada economia que se desenvolve enfrenta uma série de problemas que lhe são específicos, [...]. O complexo de seus recursos naturais, as correntes migratórias, a ordem institucional, o grau relativo de desenvolvimento das economias contemporâneas

singularizam cada fenômeno histórico de desenvolvimento (Furtado, 2000, p. 16-17).

Nesse sentido, para Vieira Pinto (1960), a ideologia do desenvolvimento nacional não pode ser um esquema conceitual, abstrato e improdutivo, e sim demonstrar aspectos gerais e de ação concreta. Por isso, o desenvolvimento nacional não é um movimento histórico de maneira casual, com ocorrência desordenada ou indeterminada, mas um processo realístico e concreto.

É necessário que na consciência individual se instale, no lugar da anterior, nova representação, aquela que, por hipótese, contém a imagem justa da realidade nacional daquele instante, e, portanto, permite a concepção do plano de desenvolvimento que os grupos sociais dirigentes pretendem realizar. [...] Em outras palavras, para que se torne possível, e depois real, a unidade imprescindível ao rendimento ótimo do processo nacional, é necessário que aquilo que em cada consciência privada é ideia, seja socialmente ideologia (Vieira Pinto, 1960, p.24-25).

Furtado (1974) realça a ideia de desenvolvimento econômico, principalmente no Brasil, como um simples “mito”, porque não se identificou as necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades de acesso à sua formação educacional a fim de melhorar suas condições de vida, investimentos, e com isso é preciso desvincular-se de modelos econômicos históricos, que não permitiram e permitem o avanço tecnológico e incrementos na produtividade, para a transformação de atividades de subsistência à comercial e, necessariamente, não houve o abandono dos processos tradicionais de produção, nem diversificou o consumo de novos mercados.

Nesse sentido, Tânia Bacelar de Araújo (2006) realça a posição de Furtado (1998) para o problema do Nordeste, em que não é a seca em si, mas a reconfiguração do desenvolvimento brasileiro, e como a região está inserida nela.

Para Furtado a causa do baixo desenvolvimento do Nordeste reside na sua formação histórica da estrutura socioeconômica e política instalada, de maneira que se não houver uma mudança estrutural, não há como melhorar às condições da região, e uma das formas dessa mudança é o investimento em uma política de distribuição hídrica e reforma agrária, porque o fenômeno social das secas, ou da “indústria da seca”, é consequência dos problemas do Nordeste.

No Brasil os aspectos históricos de modelo econômico foram sendo construídos e propagados ao longo tempo, para manter no campo político a liturgia de poder do governo

federal baseada em privilégios, e por forças econômicas de regiões produtivas, voltada à exploração social e econômica na interação com outras regiões, através de relações assimétricas entre os subsistemas econômicos regionais e locais, tendo em vista a formação e lastro no patronato político brasileiro (Faoro, 2012).

Simões Lopes (1995) relaciona a localização ou a delimitação de um espaço geográfico como fator do desenvolvimento, enquanto benefício direto aos indivíduos, por isso o território deve ser alvo da análise das políticas, tendo em vista os recursos (naturais e humanos) e as ações a serem executadas.

Quer dizer, recursos naturais e recursos humanos, perfeitamente localizados; e as atividades que importam localizar mais racionalmente, por forma que o aproveitamento dos recursos do benefício para as populações sejam os mais elevados, numa ótica que não pode ser de curto ou de médio prazo apenas e em que o equilíbrio na distribuição dos benefícios fique assegurado. Por outras palavras as localizações, que acontecem no espaço, condiciona o desenvolvimento e este é condicionado pelas localizações, isto é, pelas características espaciais (Simões Lopes, 1995, p.4).

Sob a perspectiva e estreita observação das transformações das Regiões do Norte, Nordeste e, até pouco tempo, a Região Centro-oeste, em importadoras de bens de consumo das regiões do sul e sudeste, compõem evidências históricas de estímulo governamental à atomização do mercado como processo econômico de desenvolvimento no Brasil (Furtado, 1974), por políticas favoráveis de intenso estímulo ao acúmulo de capital e dos avanços nos processos tecnológicos em favor de oligopólios do Sudeste e Sul, as quais não permitiram às demais regiões a abertura de áreas de produção agrícola de forma comercial, investimentos na construção de estradas, acesso à água para consumo e irrigação, principalmente, no semiárido, estímulo para novas indústrias etc.

Tais disfunções políticas frustram qualquer perspectiva de gerar um ambiente produção e de consumo em regiões estagnadas ou a serem desenvolvidas, para manter a histórica dicotomia Norte-Sul, ao restringir ações para a expansão de excedentes da produção, com a manutenção de formas para a subsistência, e perpetua o agravamento da dominação e da dependência cultural e econômica dessas regiões, sendo obstáculos para uma expansão do desenvolvimento econômico de forma simétrica no Brasil, uma vez que uma economia local ou regional quando “supera o nível de subsistência, não é necessário que toda a produção seja absorvida pelo consumo” (Meier; Baldwin, 1968, p. 231), isto porque:

O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas dualistas, uma parte das quais tendia a organizar-se à base da maximização do lucro, conservando-se a outra parte dentro de formas pré-capitalista de produção. [...]. O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento (Furtado, 2000, p.160-161).

Furtado (1974) esclarece que a métrica histórica da política de desenvolvimento no Brasil foi orientada à satisfação de uma minoria, e sua execução contribuiu mais para agravar as desigualdades sociais e, ainda, aumentar os custos sociais do sistema econômico existente no país.

Os aspectos históricos quanto à questão de o modelo econômico e de desenvolvimento no Brasil nas visões de Veira Pinto e Furtado, a moderna política do estado precedeu a formação de classe na indústria (Nunes, 2003), por isso as instituições políticas desempenharam papéis significativos na formação de relações de classe e de padrões de acumulação de capital, pela integração dentro de um marco nacional no processo de implantação de uma moderna ordem econômica industrial no Brasil (centro-sul) e na formação periférica e semi-industrializada nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

Sendo assim, para o melhor entendimento das possíveis falhas ou estratégias voltadas ao desenvolvimento econômico no Brasil, é preciso examinar os fatos históricos e o pensamento político do passado, para tentar compreender o presente, a fim de constituir no futuro políticas públicas mais eficazes para o desenvolvimento regional, com pressupostos reais e simétricos em todo o país.

2.1 Contextualização histórica de integração nacional e desenvolvimento econômico no Brasil a partir do século XVIII.

Diante da enorme dimensão continental do território brasileiro, a articulação governamental para a integração nacional teve sua gênese no período colonial, pelo Alvará, de 28 de julho de 1736, assinado por D. João V, que criou a Secretaria de Estado dos Negócios Interiores do Reino, e esta secretaria, no período do Império, passou a denominar-se Secretaria de Estado dos Negócios do Império, posteriormente, na

República, passou a ser Secretaria de Estado dos Negócios do Interior (Lei n. 23, de 30 de outubro de 1891) (Brasil, 2018b).

Durante o período colonial e imperial, as regiões nordeste e sudeste desenvolveram a agricultura voltada, principalmente, à exportação respectivamente do açúcar e do café, produtos que foram a maior base econômica daquele período, e essa situação propiciou a formação do patronato político (Faoro, 2012), enquanto nas demais regiões, a agricultura predominava na forma subsistência, e pelas trocas de bens e serviços locais, uma vez que a maioria da população vivia no meio rural.

Com Proclamação da República Federativa no Brasil, em 1889, houve alteração do modelo de Estado e de poder centralizado no Imperador, para um modelo descentralizado com autonomia e diversificação regional, período marcado por problemas de desarranjos, e nas disputas de poder entre os níveis federal, estadual e municipal (Abruccio; Franzese, 2007).

A partir de 1930, com o retorno da centralização institucional do poder à Presidência da República, sob a égide de uma gramática política, por um lado no denominado “Estado de compromisso”, em que nenhum ator ou facção detinha uma supremacia clara sobre os outros, e de outro no clientelismo político com um sistema de privilégios e de troca de favores entre o executivo federal e seus aliados nos estados e municípios (Nunes, 2003, p. 30 e 33), foi proposta pelo governo federal a Agenda Desenvolvimentista, para direcionar ao processo de fortalecimento do Estado, aliado à proposta de incentivar uma fase de expansão industrial de base, sendo uma circunstância, segundo Nunes (2003), em que o Estado precedeu a formação do capitalismo industrial no Brasil.

E o processo de industrialização no Brasil teve seu contexto em grupos oligárquicos enfraquecidos por confrontos políticos, pela depressão mundial no final da década de 20, pela presença de uma crescente elite estatal e pela existência de grupos competitivos, em que “o estado moderno que começou a ser construído da década de 30 em diante foi denominado “Estado de compromisso”, em que nenhum ator ou facção principal detinha uma supremacia clara sobre os outros” (Nunes, 2003, p. 26)

No período de 1930-1945, houve uma expansão da intervenção do Estado pela criação de um sistema de departamentos administrativos e de órgãos técnico-econômicos, aumento de cargos públicos, para a construção de estruturas decisórias centralizadas e burocratizadas no governo federal, como instrumentos de intervenção e controle na economia (Souza; Kerbaui; Truzzi, 2003).

E para que a agenda desenvolvimentista fosse uma realidade, o governo federal criou em 1934 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para sistematizar as informações, a análise de problemas e orientar as tomadas de decisões, para tanto também criou em 1938 o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com a preocupação de qualificar o corpo técnico para planejar o processo de industrialização, e deste órgão foram criadas representações regionais, a fim de diminuir as tensões entre grupos políticos e econômicos dominantes nessas regiões, e ao mesmo tempo contribuir para a execução de ações por composição de alianças (Abruccio; Franzese, 2007; Portugal; Silva, 2020).

Portugal e Silva (2020) descrevem que a partir de 1940, o projeto nacional contemplava propostas como criação de empresas públicas, como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN -1941); Companhia Vale do Rio Doce (1942); Complexo Hidrelétrico do São Francisco (CHESF – 1945), e mobilizar a ocupação de espaços no interior do Brasil, e assim garantir uma unidade territorial e coesão política.

Em 1946, o projeto de integração nacional previa expandir a ocupação econômica nas regiões da Amazônia, do Centro-oeste e dinamização do Nordeste (a partir de 1950), considerando obras no Vale do São Francisco, criação da empresa pública Companhia de Desenvolvimento Integrado de áreas prioritárias nas regiões dos Vales dos rios São Francisco e Parnaíba (CODEVASF), e serviços assistenciais contra os efeitos da seca, como forma de modernização econômica em regiões pouco desenvolvidas, e conectá-las às demais localidades no país (Brasil, 2018b).

2.1.1 Planos de Desenvolvimento de 1948 a 1985: Plano SALTE (1948-1951); Plano de Metas (1956-1961); Planos Trienais (1963-1965 e 1968-1970) e Planos de Desenvolvimento (1972-1974; 1975-1979 e 1980-1985).

Com a Agenda Desenvolvimentista em 1948 (Brasil, 2021), o governo federal, sob comando de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), assentado no princípio nacionalista, por meio do DASP, lançou o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia – Lei n. 1.102/1950) e ensaiou aplicar ideais do liberalismo econômico, estimulando a liberdade e igualdade de oportunidades, para nacionais e estrangeiros, para investirem no Brasil.

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES – 1952); Banco do Nordeste (BNB – 1952); Petrobras (1953), dentre outras, das quais visavam

ações, em grande parte, voltadas ao desenvolvimento industrial, como indutor no fortalecimento econômico do Centro-Sul, Portugal e Silva (2020) aponta que a proposta de diminuição das importações pelo Brasil, acelerou o processo de industrialização a partir de 1955 e, gradativamente, ocorreu a substituição da configuração de país agrário, para uma economia com valor adicionado pela indústria e com a concentração da população em cidades.

Quadro 1: Plano de Desenvolvimento – Governo Civil.

Período (anos)	Plano de governo	Perspectivas
1948-1951	Plano SALTE	<p>Para a região do Centro-oeste ocorreram incentivos para a expansão agrícola, e para a região da Amazônia em 1953 foi instituído o Plano de Valorização da Amazônia, sob o contexto de divisão territorial do trabalho, e tinha como finalidade incorporar essa região, para explorar os recursos naturais por meio da produção agrícola e extrativista da floresta, recursos minerais, considerados insumos necessários à industrialização, numa tentativa de desenvolver as riquezas da região, promover a ocupação populacional em áreas definidas pelo governo (Portugal; Silva, 2020).</p> <p>Para a região Nordeste, o plano previa investimentos para instalação de uma fábrica de sisal (agave) na Paraíba, financiamento à Cooperativa de Caroá do Nordeste (Recife), para instalação de uma fábrica de caroá e outras fibras, investimento na irrigação nas zonas arrozeiras no Pará, e financiamento de núcleos coloniais na região de açudes do Nordeste, com execução de trabalho de irrigação (com foco na imigração e colonização), melhoramento, multiplicação e distribuição de mudas de cana e assistência financeira, beneficiando diferentes Estados no Brasil, em especial, com maiores recursos para Pernambuco, Alagoas, Rio de Janeiro, Bahia, Sergipe, dentre outros (Brasil, 2021).</p>
1956-1961	Plano de Metas	<p>Em 1956, Juscelino Kubitschek na presidência da República (1956-1961), instituiu o Plano de Metas (Brasil, 2021a), com slogan “50 anos em 5”, foi estruturado em investimentos governamentais, semelhantes à proposta do Plano SALTE, previa o incremento da industrialização do país, tendo o foco na infraestrutura em Energia (elétrica e nuclear); Transportes (construção e reaparelhamento das Ferrovias, pavimentação de rodovias, portos, etc.); Alimentação (produção de trigo, pecuária bovina, matadouros e frigoríficos, mecanização da agricultura, armazenagem etc.); Indústria de base (siderurgia, alumínio, cimento, metais não ferrosos, cimento, fertilizantes, matadouros industriais, papel e celulose, borracha etc.), e uma preocupação na formação de pessoal técnico.</p> <p>Os fatores de ordem econômica que determinam a concentração dos investimentos em certas áreas não são, por si mesmos, responsáveis pelas grandes desigualdades de níveis de vida das populações. Se o maior aumento de produtividade decorrente da concentração regional da indústria se traduzisse, efetivamente, em preços mais baixos dos produtos finais, os benefícios seriam distribuídos aos consumidores de todas as áreas. Pode, entretanto, ocorrer que o incremento do produto seja absorvido por salários mais altos do que os pagos nas outras regiões, por dividendos, abundantemente distribuídos e transformados em consumo supérfluo, ou ainda por impostos pagos e aplicados de preferência na área de concentração de investimentos. Cria-se, assim, um processo de divisão dos frutos do progresso idêntico ao que historicamente existe entre países que exportam matérias-primas e aqueles que exportam manufaturas (Brasil, 2021, p.82).</p>
1963-1965	Plano Trienal	<p>O Plano Trienal passou a compor premissas baseadas em informações e dados do desenvolvimento econômico, através de indicadores como crescimento do produto e do consumo, fatores primários do desequilíbrio (setor externo e setor público), para elaborar projeções para o crescimento do Produto e da Renda Real, por via de subsídios ao consumo, da estabilidade da política monetária e do câmbio; instituir metas setoriais (educação, saúde, pesquisas e estudos dos recursos minerais etc.), investimentos em infraestrutura (transporte, comunicação, energia, agricultura e abastecimento, indústria (química, extrativa mineral, siderurgia, metalurgia não ferrosos, exportações etc.). O Plano Trienal (1963-1965), com objetivo em corrigir desníveis regionais, criar incentivos fiscais e tecnologias ao setor de desenvolvimento, melhorar as condições de saúde pública, aumentar as ações de educação e pesquisa, promover reformas agrária e de base, reduzir a dívida externa, a inflação, dentre outras propostas (Brasil, 2021).</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

As perspectivas de desenvolvimento nesses períodos foram marcadas com o crescimento econômico e industrial na concentração de renda e riquezas da região Sudeste, em desequilíbrio ao restante do país, que ocasionou a migração, das regiões Norte, Nordeste e do semiárido, dada as condições de pobreza, na busca de melhores condições de vida, principalmente, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro (Mathias-Pereira, 2012).

[...] a política cambial seguida em todo o pós-guerra até a metade do decênio dos 50, provocou fortes transferências de renda das regiões com um saldo de exportação, como é o caso do Nordeste, para aquelas com saldo de importação, como o Centro-Sul, considerado em conjunto. Ao criar um sistema de subsídios através das importações, o Governo beneficiou, necessariamente, as regiões com saldo importador [...] Como consequência dessa política, que pesou particularmente sobre as regiões exportadoras de pequenos produtos, a participação do Nordeste na renda do país declinou de 16,4% em 1950, para 13,9% em 1955. [...] Durante o mesmo período as regiões de saldo importador tiveram um comportamento inverso. Assim, o Rio Grande do Sul aumentou sua participação na renda nacional de 8,7 para 9,8%, e Minas Gerais de 10,8 para 11,1%. O Estado de São Paulo, que é simultaneamente grande importador e exportador, manteve sua participação praticamente constante [32%] (Brasil, 2021, p.83-84).

Em 1961 foi inaugurada a nova Capital Federal em Brasília, no planalto central, sendo construída sob a proposta de promover o desenvolvimento do interior e a integração do país.

A experiência brasileira na segunda metade dos anos 50, mais especificamente o programa de desenvolvimento contemplado pelo chamado Plano de Metas, logrou concretizar uma sólida base industrial, que possibilitaria posteriormente a diversificação da pauta de exportações brasileiras. [...] Poucos discordariam de ter sido o governo Kubitschek muito bem-sucedido em seu objetivo de industrializar o Brasil rapidamente. [...] O maior problema residia, na verdade, em como mobilizar recursos para financiar projeto de tamanha envergadura. [...] A situação externa tornava-se ainda mais crítica pela dependência do país em alguns poucos produtos de exportações café, algodão e cacau representavam cerca de 80% da pauta de exportações brasileiras, enquanto produtos manufaturados contribuíam com menos de 5% (Brasil, 1996, p.5 e 17-18).

O Plano Trienal (1963-1965), registra que as desigualdades regionais, em se tratando principalmente das regiões norte e nordeste, representavam fatores de difícil solução, principalmente decorrentes do isolamento entre áreas econômicas, ou de grau diversos de integração dessas áreas com os mercados externos, combinados aos efeitos indiretos da concentração dos investimentos industriais (Brasil, 2021).

Com a reforma administrativa em 1967, o Decreto-lei n. 200, foi criado o Ministério do Interior com atribuições para a coordenação dos organismos regionais, sendo tal Ministério extinto em 1990, pela Lei n. 8.028, passando a ser uma Secretaria de Desenvolvimento Regional vinculada à Presidência da República, isto é, órgão ligado à centralidade do comando do poder executivo federal, com atribuições de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a ação de órgãos e entidades federais que atuassem em programas e projetos de desenvolvimento regional, e também era responsável pela articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 2021).

De 1968 a 1970, segundo Velloso (2017), as Diretrizes Gerais de Política Econômica, do Plano Trienal (1968-1970), para um projeto nacional de desenvolvimento, considerava paradoxal que no Brasil tivesse o desperdício fatores de produção, pela existência de abundante mão-de-obra não qualificada, operando a níveis muito baixos de produtividade, em diferentes regiões e, na zona semiárida do Nordeste e pela disponibilidade de terras férteis não exploradas, situadas no Planalto Central, na Amazônia, no Norte e nos vales úmidos do Nordeste.

A estratégia nacional de desenvolvimento, no próximo estágio, deverá preocupar-se, fundamentalmente, com:

I - No Centro-Sul, a integração do desenvolvimento industrial acelerado com um crescimento mais rápido da agricultura, a taxas anuais de 6 a 8%, para permitir uma expansão complementar de demanda, interna e externa, nos dois setores, simultaneamente, capaz de sustentar o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) no ritmo programado de pelo menos 7 a 9% ao ano.

II - A construção de uma sólida estrutura educacional, científico-tecnológica e industrial, como base do progresso na sociedade moderna e democrática. Assim se poderá tirar o melhor proveito dos recursos humanos do País.

III - A consolidação do esforço realizado no período 1964/1969 quanto à infraestrutura econômica de Energia, Transportes e Comunicações.

IV - A expansão da fronteira econômica nacional, para tirar proveito da dimensão continental do País, ampliando o mercado interno pela incorporação de novas áreas e, simultaneamente, pela melhor utilização da mão-de-obra abundante (Velloso, 2017, p. 16)

Diniz e Crocco (2006, p. 12-13), sob o paradigma macroeconômico, consideravam que a abordagem Keynesiana e a análise da teoria voltada aos polos de crescimento vigente nos anos anteriores a 1970, detinham o entendimento de que o desenvolvimento regional não era uma garantia automática das forças de mercado, sendo necessário uma intervenção estatal para equilibrar e superar as desigualdades regionais, com investimentos que estimulassem a industrialização dessas regiões.

Segundo os autores, uma das características dessas teorias dominantes para o processo de desenvolvimento de uma sociedade capitalista, os efeitos geradores era a ocorrência de desigualdades regionais, tendo em vista a priorização do setor industrial, a obtenção do pleno emprego na economia, sendo necessário a intervenção do setor público em promover investimentos em infraestrutura ou instalação de empresas estatais ou subsídios para atrair a instalação de empresas privadas nessas localidades.

Quadro 2: Plano de Desenvolvimento – Governo Militar.

(continua)

Período (anos)	Plano de governo	Perspectivas
1968-1970	Plano Trienal	O Plano nesse período previa a auto sustentabilidade com a melhor utilização da capacidade de produção e de considerável poupança e investimento; fortalecimento da empresa nacional e de combate à inflação para estabilidade de preços. Não distante da estrutura do Plano SALTE (1948-1951) e anteriores, propunha investimentos governamentais concentrados em Infraestrutura (Energia, Transportes e Comunicações), Siderurgia, Mineração, Habitação, Saúde, Educação e Agricultura (com ênfase na solução dos problemas de Abastecimento), e da tentativa para diminuir as desigualdades do Norte e Sul (Brasil, 2021). O Plano instituiu o Programa Estratégico de Desenvolvimento, tendo como proposta ao desenvolvimento econômico por meio do aumento da produção nacional de bens e serviços per capita, e pela primeira vez trouxe em suas justificativas a questão indissociável entre progresso econômico com o desenvolvimento social, no sentido de que os investimentos governamentais eram um importante indutor em criar e estimular um ambiente propício para fortalecer negócios, voltados à distribuição de renda e igualdade de oportunidade (sob a perspectiva da teoria rawlsiana).
1972-1974	Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)	A perspectiva do plano buscava manter o país, em linhas gerais, em um ranking de 10 países de maior nível global do Produto Interno Bruto (PIB), com o objetivo de ultrapassar em 1974 a barreira dos 500 dólares (USD) de renda per capita. O plano nacional desse período foi denominado como modelo de desenvolvimento, assentado no modo brasileiro de organizar o estado e moldar as instituições para transformar o país em uma nação desenvolvida. Esse modelo nacional buscava criar uma economia moderna, competitiva e dinâmica e, por outro lado, realizar uma democracia econômica, social, racial e política, com base em 3 grandes objetivos nacionais: 1) colocar o Brasil num espaço de uma geração na categoria das ações desenvolvidas; 2) duplicar, até os anos de 1980, a renda per capita em 26%, em comparação com os indicadores de 1969 e, 3) não elevar a economia e o crescimento anual do produto interno bruto entre 8 a 10%, com expansão da taxa de emprego até 3,2% e, e reduzir a taxa de inflação alcançando relativa estabilidade de preços na ordem de 10% ao ano (Brasil, 2021). Muito embora a instituição do I PND ao contemplar objetivos, ações, e recursos federais, foi um plano que não se distanciou do modelo do Plano SALTE (1951), de caráter desenvolvimentista, e por mais que demonstrasse a necessidade de uma integração nacional, a busca de maior difusão entre as regiões não desenvolvidas (Norte, Nordeste e Centro-oeste), com o restante do país, mesmo assim foi incapaz de mudar a questão social e econômica dessa regiões, não corrigiu as imperfeições desses mercados (população com baixa formação escolar e instrução técnica, e recursos subdesenvolvidos), frente ao núcleo desenvolvido do Centro-sul, que manteve forte atração e migração de trabalhadores do Norte e Nordeste. O I PND, especificamente, possuía metas e indicadores, bem como informações sobre os recursos a serem disponibilizados às ações. No entanto, em relação aos objetivos nacionais de desenvolvimento, não havia a

Quadro 2: Plano de Desenvolvimento – Governo Militar.

(conclusão)

1972-1974	Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)	interrelação das ações do governo federal com os demais entes subnacionais, caracterizando-se assim a manutenção da centralidade no governo central dos investimentos e das ações voltadas ao desenvolvimento econômico e social previsto no plano.
1975-1979	Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)	O governo federal assentou a justificativa para o II PND não ser trienal e passa a ser quinquenal, com uma narrativa sobre os ajustes na economia nacional, e ações para continuar eliminando o artificialismo de fórmulas enganosas e socialmente injustas em relação aos subsídios, na busca da consolidação crescente da produção econômica, através de setores a serem estimulados como produção de fertilizantes, de não-ferrosos, novas fontes de energia, de bens etc. com política de substituição de importações, para aumentar a competitividade brasileira no exterior. O eixo do II PND deu ênfase ao desenvolvimento e fortalecimento das indústrias de setores de bens de capital, em maior intensidade na região Centro-Sul, e a agropecuária em diversas regiões, e esforços em uma política de integração com direcionamento de recursos para a região do Nordeste, estímulo à ocupação e produção na região Centro-Oeste e da Amazônia (agropecuária, exploração dos recursos florestais e minerais) (Brasil, 2021).
1980-1985	Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND)	O desafio do plano era associar uma estratégia que atendesse aspirações da sociedade para o crescimento econômico, que elevasse os níveis de bem-estar e, ao mesmo tempo, fosse capaz de proporcionar a redução das desigualdades sociais e desequilíbrios do balanço de pagamentos e das pressões inflacionárias internas. Assim, foi mantida a estratégia de desenvolvimento macroeconômico no setor energético (energia hidrelétrica, nuclear, álcool, carvão etc.), agricultura, transporte/logística, mineração. O Plano recomendava uma política creditícia com ênfase no desenvolvimento da produção rural, apoio à pequena e média empresa, do comércio exterior e de manutenção de um adequado fluxo de recursos externos, estruturada na atuação do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, como banco social para atender necessidades básicas da população, agências setoriais de crédito (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e Banco Nacional da Habitação - BNH) para a construção de habitação popular, saneamento e bens de consumo popular, e de bancos regionais (Banco do Nordeste do Brasil - BNB e Banco da Amazônia - BASA), com objetivos de ampliar os programas especiais no desenvolvimento do Norte e Nordeste, para irrigação e estímulo à agroindústria, e esforços na gradativa ocupação e integração da região Amazônica com o fortalecimento da Sudam (Brasil, 2021).

Fonte: elaborado pelo autor.

O Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), no período de 1972 a 1974 (Lei n. 5.727/1971), possuía uma política territorial pelo Programa de Integração Nacional (Decreto-Lei n. 1.106/1970 – PIN) pela centralidade em impulsionar e fortalecer a economia, por meio de estímulo federal à melhoria da estrutura de grandes empresas nacionais, para que pudessem participar de setores estratégicos do desenvolvimento, com investimentos do recurso do Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil (BB), bem como outros órgãos financeiros da União, com isso havia uma projeção de expansão do emprego, redução e controle da inflação (Portugal; Silva, 2020; Brasil, 2021).

Numa perspectiva arrojada, o governo federal propôs estratégias de desenvolvimento com uma visão global para o crescimento e expansão do mercado, aumentar o poder de competição das empresas nacionais, com o incremento de investimentos na indústria e na agricultura, bem como com estratégias de ampliação do espaço econômico com a consolidação do centro-sul, a integração nacional e a transformação da agricultura tradicional, por meio de estratégias regionais através de ações de um programa institucional, denominado PROTERRA.

O PROTERRA enquanto instrumento do Programa de Integração Nacional (PIN) visava a redistribuição de terras e de estímulos à agroindústria do norte e do nordeste, e destinado à garantir o crescimento da economia regional acima de 8% ao ano, através do fortalecimento do processo de industrialização, na transformação da economia rural, tendo em vista que a produtividade da indústria dessa região não era capaz de solucionar sozinha o problema de emprego da população, e de aumentar a produtividade nessa localidade, para gerar a renda suficiente que pudesse modificar as desigualdades com outras regiões (Brasil, 2021).

A finalidade da integração do Nordeste com a Amazônia e Planalto central, o plano nacional de desenvolvimento previa o estabelecimento de um sistema de que facilitasse e permitisse a reorientação dos fluxos de excedentes de mão de obra do nordeste, com o seu encaminhamento para aquelas regiões, principalmente para a zona semiárida, para criar alternativas a população não absorvível na economia rural da região, ou sem oportunidade nos programas de colonização irrigação a ser implantados nos vales úmidos do próprio nordeste: São Francisco, Parnaíba etc. (Brasil, 2021).

Já nessa época, o governo federal em 1966 havia lançado a SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e, em 1967 criado a SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), com o papel estratégico e função estruturante no processo de desenvolvimento não integração em áreas prioritárias da região amazônica, tendo em vista a proposta de construção da rodovia BR-230 - Transamazônica (1972), considerada um grande eixo transversal no sentido Leste a Oeste, para a interligação da Amazônia com o nordeste, longitudinal no sentido norte sul, para a conexão com o Planalto central e o eixo centro sul do país (Brasil, 2021).

Com a crise do petróleo (1973), o governo federal passou por ajustes econômicos no período de 1975 a 1979, e direcionou recursos para consolidar uma sociedade industrial forte e moderna no Brasil, da qual pudesse ser competitiva em âmbito internacional.

O direcionamento de crescimento da indústria nacional do II Plano Nacional de Desenvolvimento (Lei n. 6.151/1974), no período de 1975-1979, era de 12% ao ano, cuja relevância era consolidar um “modelo brasileiro de capitalismo industrial”, pelo fortalecimento da indústria de base (construção naval, de bens de capital, petroquímica, defensivos agrícolas, cimento, enxofre, matérias primas para indústria farmacêutica etc.).

Na Indústria, conseguintemente, a orientação é de deixar com a iniciativa privada a função de investir e de produzir, com rentabilidade adequada. Só haverá projetos sob controle de empresas governamentais se, na prática, a iniciativa privada, claramente, demonstrar que não pode, ou não deseja, realizá-los (por motivos ligados ao volume dos investimentos, à baixa rentabilidade direta dos projetos ou à tecnologia), a exemplo do que aconteceu na siderurgia de produtos planos. [...] Essa orientação geral se aplica também aos esquemas de participação montados pelo BNDE, PETROQUISA e outras entidades governamentais (mecanismos tipo IBRASA), que se destinam a criar a grande empresa nacional, ou a dar ao empresário nacional oportunidade de participar de grandes empreendimentos, ou a expandir-se sem irracional estrutura financeira (Brasil, 2021, p. 38).

Desde meados dos anos 50, a estruturação do sistema econômico nacional foi se moldando ao sistema bancário, seguindo a tendência de diversos países, nos quais este sistema assumiu o papel de ampliar e direcionar os processos de acumulação, formando alianças de classes e grupos sociais, empresários, produtores rurais, a burocracia estatal, dentre outros voltados a um projeto nacional (Furtado, 1974; 1998). Nesse sentido, a estratégia do II PND mantinha o foco no fortalecimento da indústria:

Além do Programa Petroquímica e do Plano Siderúrgico Nacional (inclusive para a exportação de semi-acabados), já em plena execução, serão implementados Planos Especiais para Fertilizantes (auto-suficiência), Papel e Celulose (auto-suficiência e exportação), Outros Insumos Básicos (Não-Ferrosos e Matérias-Primas para a Indústria Farmacêutica, principalmente) (Brasil, 2021, p. 39, grifo nosso).

A estratégia voltada à agropecuária buscava-se maior dinamismo no setor, que apresentava bons desempenhos desde a década de 60, no fornecimento de alimentos e matérias primas, com a expansão de lavouras, principalmente, em áreas com terras relativamente férteis no Centro-oeste e Amazônia e ampliação da pecuária de corte (bovino, suíno, avícola e pescado), para contribuírem na diminuição do déficit da balança comercial.

A estratégia agropecuária estava orientada no sentido de criar as facilidades e dotar o setor de instrumentos para o pleno aproveitamento de seu potencial produtivo,

ampliar o estoque de recursos produtivos pela atração de poupanças (interna e externa), formação de estoques regulares (para normalizar a remuneração dos produtores, principalmente, da agricultura familiar) e a capacidade empresarial para as atividades diretamente ligadas a produção e transformação dos produtos agropecuários, dinamizando o processo de criação, importação, adaptação e difusão de tecnologias peculiaridades regionais.

De maneira que o governo federal propunha a execução da Reforma Agrária, através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que adotaria diretrizes de descentralização da execução, para as soluções mais convenientes em cada região estado, por exemplo a legitimação da posse na faixa de 100 km laterais às rodovias federais na região da Amazônia e, pelo Programa de redistribuição de terras a melhor distribuição nas áreas de tensões (Centro-oeste, Amazônia e vales úmidos do Nordeste) e, ao mesmo tempo, seria estabelecido um rigoroso mecanismo de fiscalização, com normas definidas de legitimação e licitação, como forma de se evitar abusos ou favoritismos. (Brasil, 2021).

No período de 1970 a 1979, foram lançados Programas de Desenvolvimento para o Centro-Oeste (PRODOESTE), área do Vale do São Francisco (PROVALE), Polos de desenvolvimento na Amazônia (POLAMAZÔNIA), Nordeste (POLONORDESTE), Cerrado (POLOCENTRO), como estratégia de ativar outros setores não industriais, como agropecuária, mineração etc., para serem fortalecidos como propulsores econômicos nessas regiões (Portugal; Silva, 2020).

Para Furtado (1974; 1998) o modelo de projeto nacional no Brasil não obteve o êxito comparativo aos países centrais, por não ter investido na melhoria da sua produção agrícola, ainda tida como de subsistência, e assim não logrou oferecer vantagens comparativas, que pudessem assegurar ao setor industrial insumos nacionais, cuja preferência foi direcionada à importação.

Esta estratégia política contribuiu para deixar vulnerável a produção agrícola nacional, porque não houve investimentos na especialização para exportação de produtos primários, que permaneciam sem valor agregado, não houve investimentos em infraestrutura e logística para caminhos de escoamento da produção, dificultando o acesso do produtor rural aos canais de comercialização, até meados dos anos 90 do século XX, com a expansão do Centro-oeste na produção de *commodities* como soja, milho etc. (Furtado, 1998).

No período de 1980 a 1985, o governo federal estava mergulhado em problemas

financeiros (endividamento externo, inflação etc.), e III PND (Resolução n. 01/1980), teve como objetivos acelerar o crescimento da renda e do emprego, a melhoria da distribuição da renda, conter a inflação, controlar os pagamentos e o endividamento externo e reduzir as disparidades regionais.

Após o fim do regime militar e com a redemocratização, no período de 1985 a 1989, o primeiro governo civil lançou o I Plano Nacional de Desenvolvimento Nova República (I PNDNR - Lei n. 7.486/1986), porém, em decorrência da desaceleração e recessão econômica da década de 70, o governo federal encontrava-se com três grandes obstáculos: o primeiro foi o desequilíbrio financeiro nas contas públicas, a alta dívida externa e, a inflação fora dos padrões de um crescimento econômico sustentável que, associados às altas taxas de juros, desestimulava internamente os investimentos privados.

2.1.2 Planos de Desenvolvimento de 1986 a 1994: Período da Nova República (Redemocratização).

A proposta do Plano Nacional de Desenvolvimento, no período de 1986-1989, dependia de uma série de arranjos e ajustes públicos, para a retomada e indução do crescimento econômico, em elevar o nível de emprego e o combater a pobreza (rural e urbana) que, historicamente, despontava uma concentração nas regiões Norte-Nordeste, e pulverizada nas regiões Centro-Sul.

Sob o aspecto do desenvolvimento social e uma efetiva melhoria do bem-estar social, só se realizaria sob a condição fundamental de expansão da base produtiva, levando-se em conta a experiência histórica internacional e do Brasil (Brasil, 2021).

No entanto, no caso brasileiro havia um paradoxo, de um lado os patamares da produção nacional, renda e consumo atingiram níveis de países avançados, e de outro a expansão econômica foi desigual em diferentes regiões.

Tais situações contribuíram para a não alteração significativa da estrutura social, sendo que uma parte ponderável da população se encontrava em condições lastimáveis, similares aos países mais pobres do mundo, com trabalhadores com renda inferior ao salário mínimo, áreas rurais com produção de subsistência ou muito precárias, com privações e restrições de todo tipo, altos índices de mortalidade infantil, e desigualdades estas características com a deficiência de acessos aos serviços básicos de saúde, saneamento, educação, alimentação adequada (desnutrição e fome), nas periferias urbanas e regiões rurais, principalmente, no Nordeste.

Em síntese, este é o quadro social com que se defrontou a Nova República: níveis intoleráveis de pobreza e forte desigualdade social. Resultou de um estilo de planejamento e execução que atribuiu baixa prioridade às políticas sociais, no pressuposto de que os problemas de habitação, saneamento, nutrição, saúde, educação resolvem-se espontaneamente, com o próprio crescimento econômico. [...] Pobreza e miséria crescentes, desigualdades ampliadas, desemprego em ascensão, tudo isso caracteriza crise social sem paralelo na história brasileira. São inaceitáveis as condições de vida da maioria do povo, em um país com o potencial e dimensão do Brasil (Brasil, 2021, p.51).

Quadro 3: Plano de Desenvolvimento – Governo Civil (redemocratização).

Período (anos)	Plano de governo	Perspectivas
1985-1989	Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND Nova República)	Nessa época o Plano previu investimentos em setores que se encontravam em estagnação de produção e rendimentos, principalmente na agricultura, com desigualdades sociais na produção familiar e de subsistência, porque de 1975 a 1984 houve uma redução da área cultivável e de produção de arroz, feijão, mandioca e trigo, itens dos quais representavam as principais fontes de alimentação da população de baixa renda, sendo que o desempenho desse setor caiu de 6,4%, para 1,3% nesse período. O Plano nesse período buscou melhorar a política agrícola para aumento da produtividade e de áreas cultiváveis, com a articulação de reforma agrária, expandir o programa de irrigação, aumentar o crédito e seguro rural, ampliar a formação e assistência técnica aos produtores familiares, como forma de alcançar um melhor desenvolvimento e qualidade de vida no meio rural; expandir a pecuária, que demonstrava desempenho constante; investir na produção pesqueira de artesanal para escala industrial; melhorar a infraestrutura (eletrificação rural, rodovias etc.), para o abastecimento e comercialização dos produtos, e ressurgiu a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com a atribuição de elaborar as estratégias e programas de desenvolvimento dessa região. No setor industrial, o Plano previu investimentos para preservação, fortalecimento e modernização tecnológica do parque industrial existente (concentração na região Sudeste); aumentar a capacidade de abastecimento e competitividade nas exportações de bens de consumo duráveis e bens de capital e dos setores de mineração, siderurgia, petroquímica, química fina, papel e celulose, fertilizantes, aeronáutica, construção naval, informática e microeletrônica, construção civil (Brasil, 2021).
1990-1992 e 1992-1994	Plano Nacional de Desestatização (PND – Plano Collor I) e Plano Nacional de Desestatização (PND – Plano Real)	E a partir das propostas do Plano Nacional de Desestatização contemplava medidas para reordenar a posição do Estado na economia, com a transferência de atividades exploradas pelo setor público à iniciativa privada, de modo que o Estado concentrasse seus esforços em prioridades nacionais de serviços públicos, como também reduzir a dívida pública e sanear as finanças públicas. O plano em destaque referenciou a necessidade do governo federal em controlar a inflação, obtendo sucesso por meio do Plano Real, no qual foi possível iniciar a retomada de investimentos privados e contribuir para a modernização do parque industrial do país, ainda concentrado no Centro-Sul do país, aumentando, assim, a competitividade das empresas brasileiras, e contribuir com o fortalecimento do mercado de capitais, medidas das quais promoveram a estabilização econômica durante a gestão de 1995 a 2003, e permitiram a instituição do processo mais vigorante para a Desestatização (Lei n. 9.491/1997), com a alienação da participação societária de empresas públicas e de sociedade de economia mista, concessões, permissões e autorizações de serviços públicos não-exclusivos, de Reforma do Aparelho do Estado e instituição do modelo de Gerencial, com a definição clara de objetivos para cada órgão governamental, para aumentar a qualidade e eficiência nos serviços sociais oferecidos pelo setor público (Brasil, 1995).

Fonte: elaborado pelo autor.

As mudanças institucionais e de governo, ora pelo retorno da democracia e do governo civil na esfera federal, ora pela Constituição Federal de 1988, inovaram as táticas para a execução das ações de desenvolvimento, reforçou o papel dos Municípios na arquitetura do federalismo brasileiro, porque passaram a ter maior autonomia na gestão dos programas e na definição de ações sociais prioritárias, e implementação das políticas públicas com maior participação da população, com o apoio dos respectivos Estados, instituindo o Programa Descentralização e Participação:

A situação agrava-se em razão das deficiências de coordenação entre as diferentes esferas administrativas e da ausência de articulação entre órgãos que financiam, gerem e executam ações educacionais. Além disso, consideradas as dimensões territoriais do país e suas disparidades de renda, a política de desenvolvimento regional tem resultado em mera justaposição de ações, de caráter compensatório; divorciadas de perspectiva nacional. Evidencia-se, ainda, a ausência de participação da sociedade como um todo e, em especial, do jovem na discussão dos problemas educacionais (Brasil, 2021, p. 70).

Sob a perspectiva política, a federação brasileira possui uma representação desigual, e com forte grau de distorções entre regiões e Estados, com uma representação, em termos demográficos, desproporcional na Câmara dos Deputados (Kerbaux, 2001), e desde a Proclamação da República no Brasil, tais distorções e desigualdades políticas, com maior força em regiões sob a dicotomia Nordeste e Centro-Sul (Cohn, 1976) e, principalmente, em muitos Municípios, foram marcadas pelas influências de oligarquias e latifundiários, interessados em manter suas regalias políticas junto ao governo central e/ou estadual, e consolidar seu predomínio político nas localidades, que resultaram em assimetrias econômicas e sociais, do passado ao presente, em relação às políticas públicas.

A trajetória histórica do federalismo brasileiro, de um modelo de Estado centralizado para um modelo descentralizado com autonomia e diversificação regional, foi marcada por problemas e desarranjos em muitos momentos, desde a Proclamação da República Federativa, no período da “República Velha”, problemas estes relacionados às desestabilizações e crises (política e econômica), quando o executivo federal se apresentou enfraquecido de poderes, de instrumentos e de recursos necessários, ao ser estabelecido ampla autonomia dos Estados, principalmente com maior participação sobre a arrecadação da União e atuação dos Municípios, com evidentes dificuldades em agregar ao modelo federativo em construção, valores ou princípios como democracia com bases sociais amplas, liberdade, justiça com equidade, igualdade, desenvolvimento sistêmico

etc. (Souza, 2005; Linhares; Mendes; Lassance, 2012).

Entretanto, os desarranjos institucionais e desvios organizacionais perduraram ao longo do tempo, independentemente do momento histórico, sendo mantida a maior centralização do poder no governo federal para os programas de estímulo à economia e investimentos sociais, e não houve alteração significativa da lógica e da gramática da ação política nesse período, com a manutenção de dicotomias que envolve o tema de “dois brasis”, e dilemas entre dois polos em permanente contradição mútua, como desenvolvimento versus subdesenvolvimento, industrialização versus oligarquia rural, clientelismo e corporativismo versus insulamento burocrático e universalização de procedimentos etc. (Nunes, 2003).

O Brasil de 1950 até meados de 1990, em menor ou maior grau, apresentava características ora de um país pobre, ora de um país em desenvolvimento, evidenciadas nas necessidades de mercado, pelos recursos subdesenvolvidos e pela defasagem no nível de educação da população:

Quadro 4: Censo demográfico e nível de instrução em 1950.

População	Homens	20.614.088	
	Mulheres	20.622.227	
Total			41.236.315
Nível de instrução	Sabem ler e escrever	13.292.605	
	Não sabem ler e escrever	27.735.140	
	Instrução não declarada	208.570	
Total			41.236.315

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil (IBGE, 1950) (adaptado).

Em 1950 apenas 28,75% da população brasileira possuía alguma instrução, que a possibilitava ler e escrever, em comparação a 71,25% da população que não teve qualquer instrução e não sabia ler e escrever.

Quadro 5: Censo demográfico e nível de instrução em 1990.

População	Homens	72.171.165	
	Mulheres	73.983.337	
Total			146.154.502
Nível de instrução	Sabem ler e escrever	110.346.649	
	Não sabem ler e escrever	35.807.853	
Total			146.154.502

Fonte: Censo demográfico (IBGE, 1992) (adaptado).

Entretanto, o censo realizado em 1990, registrou uma melhora no percentual de

instrução e alfabetização no Brasil, sendo que 75,5% da população tinha instrução, enquanto 24,5% da população se encontrava em condições insuficientes de ler e escrever.

Sob o aspecto de desenvolvimento até 1990, o Brasil apresentava às seis características de países não desenvolvidos e pobres:

Figura 1: Características de países não desenvolvidos e pobres.

produção primária	<ul style="list-style-type: none"> matérias primas e os produtos alimentícios (agricultura de subsistência e cultura comercial) que dominam a estrutura da produção, tendo maior concentração da força de trabalho ocupada e dispersada na agricultura, percentual alto de contribuição para a renda nacional.
pressões de população	<ul style="list-style-type: none"> referenciam o subemprego rural; as altas taxas de natalidade com um grande número de crianças dependentes por adultos e taxas decrescentes de mortalidade, que combinadas com altas taxas de nascimento dão lugar a um rápido aumento da população.
recursos naturais subdesenvolvidos	<ul style="list-style-type: none"> decorrem da falta de tecnologias para seu uso, o que é agravado pela característica de população atrasada, ou seja, sem formação e qualificação técnica adequada, para impulsionar a melhoria na produção
população economicamente atrasada	<ul style="list-style-type: none"> baixa formação e qualificação técnica inadequada, para impulsionar a melhoria na produção, associada a diferentes fatores como subnutrição, baixos padrões de saúde, analfabetismo, falta de treinamento, obstáculos à mobilidade ocupacional, que contribuem para a baixa eficiência ao trabalho e produção.
deficiência de capital	<ul style="list-style-type: none"> distribuição da renda não contribui para a inversão produtiva como se poderia esperar, e altas taxas de inflação faz com que o investidor queira possuir ativos líquidos, contra a desvalorização de seu capital.
orientação para o comércio exterior	<ul style="list-style-type: none"> por insegurança as empresas não investem na ampliação de sua atividade ou em novos negócios, e tendem se especializar para atender o mercado exterior.

Fonte: Meier e Baldwin (1968, p.353) (adaptado).

As características de países pobres e não desenvolvidos elencadas por Meier e Baldwin (1968) não são meramente simbólicas, para denotar baixo desenvolvimento econômico, isto porque tais características fazem parte do processo histórico da economia brasileira, principalmente nas regiões norte, nordeste e em parte no centro-oeste, quando se trata de agentes da produção com baixa qualidade de escolaridade e capacitação, má distribuição da renda, que não contribuem à inversão produtiva, e ainda somados à baixa taxa de acumulação de capital, pouco investimento em inovação e tecnologia, dentre outros, representam obstáculos para alcançar a eficiência no trabalho e na produção.

Mesmo assim, o fator de subdesenvolvimento de recursos no Brasil, não demonstrava a adequação necessária, para contribuir com o mercado, e em manter o nível de desenvolvimento econômico como um país em desenvolvimento, mas sendo caracterizado como país em condições de pobreza.

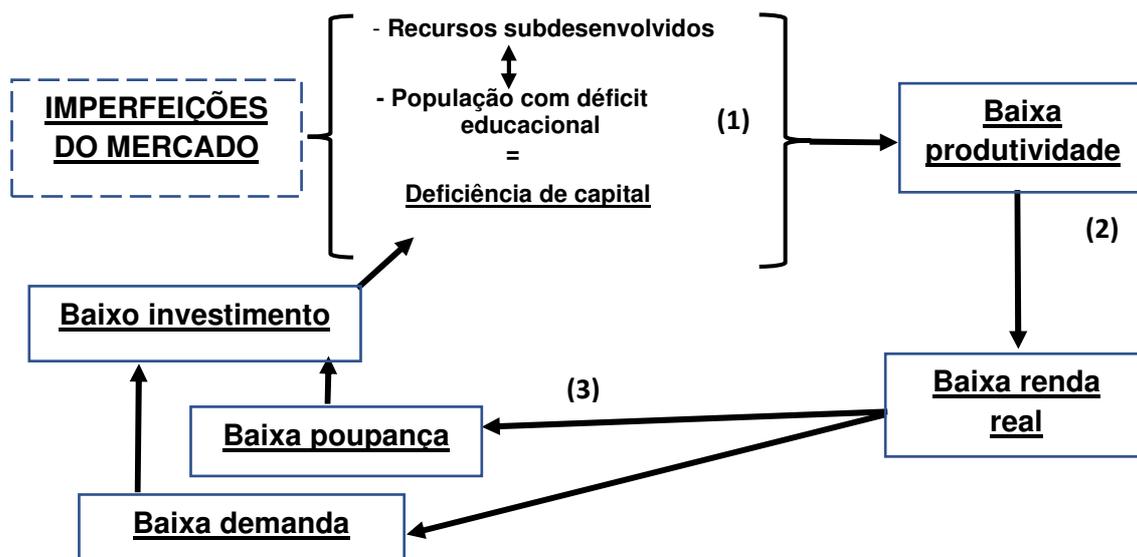
E em relação aos recursos subdesenvolvidos, Villaschi (2005) tendo como base os anos 80, a qual foi considerada a década perdida no campo do desenvolvimento nacional, sob o aspecto de inovação tecnológica, nos anos 90 ocorrem mudanças significativas para

um sistema de inovações com investimentos das grandes e médias empresas, por envolver diferentes formas de conhecimentos (adquiridos e aprendidos) e ambientes institucionais (empresarial e governamental), com paradigmas técnico-econômico das tecnologias de informação e das comunicações (TIC), e em proporcionar e absorver de fato atividades inovadoras e domínio tecnológico, capazes de revolucionar a economia e, principalmente, a vida das pessoas.

A economia moderna está mais do que nunca consciente da importância do conhecimento e do aprendizado. No campo dos estudos da inovação e das mudanças tecnológicas, Nelson e Winter (1982), por exemplo, têm feito amplo uso da distinção entre conhecimento tácito e codificado; Arrow (1962), Rosenberg (1976) e Lundvall (1985) levantam questões específicas relativas ao aprendizado e à inovação. A maior diferença entre essas contribuições é que, enquanto os dois primeiros estão mais interessados no aprendizado dentro da empresa (por meio do fazer e do usar, respectivamente), o aprendizado por interação de Lundvall leva à vanguarda da discussão capacitações inovativas que emergem quando usuários e produtores de inovações buscam juntos novos produtos ou processos (Villaschi, 2005, p. 7).

Para Meier e Baldwin (1986) recursos subdesenvolvidos e população com deficiências no nível educacional e técnico, enquanto necessidades de mercado, são a causa e a consequência do círculo vicioso do subdesenvolvimento e consideram imperfeições do mercado, conforme figura a seguir:

Figura 2: Círculo vicioso do subdesenvolvimento pelas imperfeições do mercado.



Fonte: Meier e Baldwin (1968, p.411) (adaptado).

Dentre os fatores que causam imperfeições do mercado e contribuem para um

ciclo vicioso em uma determinada economia, segundo Meier e Baldwin (1968, p. 411-412):

- (1) a população é determinada conforme a falta ou pelo baixo investimento em educação, dado ocorrer de forma tardia ou ter uma estagnação em sua instrução e formação técnica, pois quanto maior for o analfabetismo, a desqualificação técnica, mobilidade de recursos para a educação, menor será o desenvolvimento de recursos por meio de tecnologias para seu uso;

- (2) a baixa produtividade é decorrente do desestímulo no incremento pelas empresas, sendo este atrelado à renda da população e, por não possuir sobras de recursos, para além da subsistência, não contribui para o aumento da demanda e do consumo; e

- (3) baixos investimentos são decorrentes dos fatores anteriores, porque não houve estoque ou excedente de capital, dado o nível de renda baixo, e fluxo de poupança pequeno, pouco investimento na qualificação técnica das pessoas, e dos investimentos das empresas, para avançar em tecnologias na utilização de recursos, e que impossibilita aumentar a produtividade sem elevar custos e riscos, e segundo Meier e Baldwin (1968):

As imperfeições do mercado aumentam ainda mais as dificuldades da economia, porém os círculos viciosos obstruem uma ampliação da mesma. O alargamento e arejamento da economia implica na introdução de novos fatores, novos bens, novas técnicas de produção e modificações no setor de organização, consideráveis variações estruturais, as quais possam fazer avançar a fronteira da produção. [...] Para acelerar o desenvolvimento nos países pobres é necessário que se superem os obstáculos apresentados pelos círculos viciosos da pobreza. (Meier; Baldwin, 1968, p. 416)

A década de 1990 foi marcada por várias ações políticas de ajustes fiscais, controle da inflação, e baixo investimento público nas áreas sociais, o que agravou a situação econômica no país, e se alinhavam ao círculo de subdesenvolvimento no Brasil, e suas imperfeições de mercado.

As propostas de Planos Nacionais, de 1948 a 1989, em seu conjunto, representaram a agenda desenvolvimentista no Brasil sob o modelo *top-down*, com forte intervenção pública, principalmente, do governo federal em investimentos em setores econômicos, ora por meio de suas empresas públicas, ora em investimentos subsidiados pelo BNDES às empresas privadas, como estratégia de promoção do crescimento econômico, o que acarretou de maneira desproporcional a dicotomia entre Norte-Sul, com a concentração e distribuição de riquezas nas regiões mais industrializadas e urbanas.

Para Furtado (1974; 1998), durante longo período no Brasil, por meio da concentração da propriedade territorial e abundante força de trabalho, foi possível registrar o aumento da renda, enquanto produtividade econômica, resultado de uma simples realocação de recursos em visar a maximização de vantagens comparativas estáticas no comércio exterior, com a passagem da agricultura de subsistência para a agricultura comercial, mas, sob um aspecto amplo, não significou a mudança da agricultura tradicional para a moderna, mas beneficiou uma pequena parcela da população em importantes regiões, o que permitiu o desenvolvimento urbano e o começo da industrialização num processo de modernização sem a ocorrência do desenvolvimento econômico.

Meier e Baldwin (1968), associados ao pensamento de Vieira Pinto (1960) e Furtado (1974; 1998; 2000), questionam o entendimento da essência contida na expressão - desenvolvimento econômico, e levantam a proposta de que:

[...] o desenvolvimento econômico é um processo pelo qual a renda nacional real de uma economia aumenta durante um longo período de tempo. E, se o ritmo de desenvolvimento é superior ao da população, então, a renda real per capita aumentará. O “processo” implica na atuação de certas forças, que operam durante um longo período de tempo e representam modificações em determinadas variáveis. Os detalhes do processo variam sob condições diversas no espaço e no tempo, mas, não obstante, há algumas características comuns básicas, e o resultado geral do processo é o crescimento do produto nacional de uma economia que, em si própria, é uma variação particular e a longo prazo (Meier; Baldwin, 1968, p.12).

No caso do desenvolvimento econômico no Brasil, Furtado (1974; 1998) relata que nunca uma economia capitalista foi tão dependente do Estado, como é o caso brasileiro, para articular a demanda com a oferta, e que a característica mais significativa do modelo brasileiro é a sua tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação do progresso técnico, e “a durabilidade do sistema baseia-se grandemente na capacidade dos grupos dirigentes em suprir todas as formas de oposição que seu caráter antissocial tem de estimular” (Furtado, 1974, p. 111-112).

Furtado (1974) argumenta que a industrialização possui características próprias para o mercado de produtos manufaturados em grupos distintos, de um lado consumidores de baixa renda, que engloba a maioria da população, e de outro uma minoria com renda elevada, ou seja, a produção de bens para consumidores de baixa renda são produtos mais básicos e possuem insumos da agricultura (alimentos, roupas, calçados, plásticos, etc.), e

são direcionados para o consumo com expansão lenta, porque não há a introdução de novos bens, sendo que a indústria tem poucos efeitos de encadeamento, enquanto para os consumidores de alta renda, os produtos são diversificados, e envolvem processos industriais mais complexos e valores agregados para ser produzida no país, possuem uma maior expansão por causa da inclusão de novos bens, com investimentos em inovações e investimentos mercadológicos. Tais características no processo de industrialização dos dois grupos representaram as dificuldades do Brasil em formar um sistema industrial competitivo.

Nesse sentido, segundo Fianni (2011), os recursos econômicos enquanto instituições, formam arranjos institucionais que se coordenam em um conjunto de atividades econômicas, como um sistema econômico e, modernamente, para a teoria econômica convencional, se organiza e funciona por meio de mercados.

Com efeito, os recursos econômicos (recursos naturais, capital e mão de obra, denominados no jargão econômico convencional “fatores de produção”) não se combinam sozinhos: são as instituições que fornecem as regras pelas quais esses fatores de produção são organizados, gerando bens e serviços que aumentam o bem-estar da sociedade. (Fianni, 2011, p. 2-3)

As atividades econômicas, de acordo com Fianni (2011), são fundamentais no desenvolvimento e possuem importante papel na capacitação dos indivíduos e, embasado no pensamento Rawlsiano, expõe que o sistema econômico, através de suas instituições formais, é capaz de administrar conflitos na identidade de interesses dos indivíduos, para que possam cooperar em atingir benefícios mútuos, e determinar as possibilidades e formas em que podem acontecer tanto a cooperação quanto o conflito.

O sucesso das instituições na promoção do desenvolvimento, por sua vez, depende da medida em que elas conseguem oferecer possibilidades de solução para os conflitos e incentivar a cooperação, sem que o desenvolvimento enfrente grandes obstáculos. [...] Contudo, tivemos oportunidade de mencionar o fato de que as instituições devem realizar a tarefa de promover a cooperação e reduzir o conflito em um ambiente de desenvolvimento econômico, que é um ambiente de transformações e mudanças profundas (Fianni, 2011, p. 10-11).

Por isso, entre 1980 e 1990, segundo Furtado (2000), as economias mundiais ainda mantinham a ideia de crescimento econômico, tendo o objetivo no progresso pelo aumento do Produto Nacional Interno, usado para a mensuração do crescimento no

aumento da atividade econômica e da renda per capita, observado pelo crescimento populacional (espontâneo) e a sua influência (negativa ou positiva) no crescimento econômico que, em tese, considerava os indivíduos como geradores do crescimento através do consumo de produtos, de forma que o aumento da população contribuiria como condição ao crescimento econômico.

[...] a pressão sobre os recursos em um país segue a ideia de freio malthusiano sobre a disponibilidade de terra agricultável no contexto da agricultura de subsistência, sendo um fator determinante na taxa de crescimento demográfico, cujo acesso à terra pode ser dificultado por barreiras institucionais em que a oferta local de alimentos pode ser reduzida pela ampliação de culturas comerciais de exportação. (Furtado, 1974, p.68).

Kuznets (1986) afirma que as economias mundiais, principalmente, em países em desenvolvimento, perseguiram objetivos da atividade econômica, sem ter a finalidade de universalidade do crescimento econômico do produto nacional (interno) seja bruto ou per capita, como um objetivo econômico principal de uma nação e que:

É necessária uma análise de fatores sociais, políticos e institucionais sobre a interferência do crescimento ou diminuição demográfica no crescimento econômico, pois os fatores responsáveis pelo crescimento econômico, não é a contribuição no aumento quantitativo de recursos como o trabalho e o capital, mas por fatores como aumento a eficiência na utilização desses recursos, das mudanças qualitativas induzidas por unidade de insumo, e pelo impacto combinado por novas tecnologias, ou por todos esses fatores juntos (Kuznets, 1986, p.41).

Sobre a lógica de crescimento demográfico no crescimento econômico, Kuznets (1986) esclarece uma compreensão artificial nas estimativas do produto nacional nos países em desenvolvimento, e suas bases nas noções de meios e fins e valores apropriados aos países desenvolvidos, isto porque a atividade econômica é uma consequência de certos valores e objetivos em uma certa situação histórica favorável, sendo um risco sopesar o crescimento econômico como meta universal e indiscutível, impondo o crescimento quantitativo da produção nacional a qualquer custo para a sociedade.

No Brasil, a perspectiva de universalização da atividade econômica ecoou com Furtado (1974; 1998), pois o crescimento econômico é mais dependente de novos produtos e difusão de produtos existentes, de maneira que impede a distribuição e contribui para o aumento e concentração de capital nos centros produtores, e contribuiu

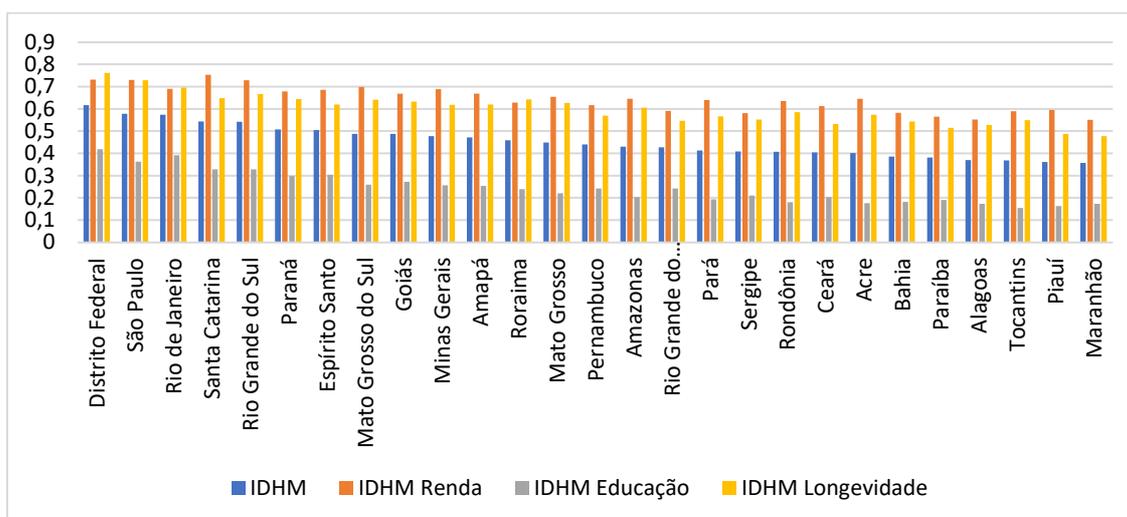
para a presença maior número de consumidores nesses centros.

2.1.3 Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, Plano Brasil em Ação e Avanço Brasil (1995-2003).

A década de 1990 foi marcada pela Agenda desenvolvimentista sob o paradigma de Agenda de desenvolvimento, a qual buscou ter um novo tônus político, por meio de uma agenda de bem-estar social, com a ampliação dos investimentos públicos à educação, saúde e transferências de renda à população considerada mais pobre, e se revestiu no ponto central da política pública do governo federal, ativando um processo de centralização dos recursos federais e vinculação destes à adesão dos demais entes subnacionais, como referenciado por Monteiro Neto (2013), houve uma fuga da descentralização no federalismo sob a proposta de consolidar um ‘federalismo do bem-estar social’.

No Brasil, a inflação galopante há sido causa atuante no processo de desagregação do velho federalismo. Os Estados com orçamentos sujeitos a vertiginosos déficits caíam sob a “intervenção” permanente das ajudas federais, que, politizadas, criavam dependência e lhes arrebatavam, perdida já a autonomia financeira e econômica, o que ainda restava efetivamente da antiga autonomia política. Demais, esta autonomia nunca desfrutou o prestígio de uma tradição histórica, nunca deitou raízes nas origens da comunhão nacional: o Império unitário a reprimia, a República, federativa, só veio a produzi-la artificialmente (Bonavides, 2000, p. 244).

Na década de 90, o Brasil registrava índices de desenvolvimento humano municipal (IDHM) compatíveis aos dos países mais pobres e com tardio desenvolvimento econômico, e por consequência, as desigualdades sociais e econômicas deixaram um abismo entre os Estados das regiões Sul-Sudeste, em comparação aos das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 1: IDHM – Brasil (1991).

Fonte: Atlas-BR (1991) (elaborado pelo autor).

Os índices registrados em 1991 demonstraram que os Estados da região Sul figuram entre as dez primeiras e melhores posições em relação ao IDHM geral, e no IDHM em relação à renda, à educação e à longevidade, acompanhados pelos Estados do Sudeste em destaque para São Paulo e Rio de Janeiro com as melhores colocações, seguidos pelos Estados da região centro-oeste, em especial Mato Grosso do Sul e Goiás.

Por outro lado, dentre os Estados do Norte e do Nordeste, respectivamente, Pará e Tocantins, Maranhão e Bahia, em especial por serem um dos mais populosos em suas regiões, figuravam nas últimas colocações a partir na posição Geral do IDHM e em relação à renda, à educação e à longevidade, conforme quadro:

Quadro 6: Ranking do IDHM entre as regiões e Estados brasileiros em 1991.

(continua)

Região	Territorialidade	Posição IDHM	Posição IDHM Renda	Posição IDHM Educação	Posição IDHM Longevidade
SUL	Santa Catarina	4	1	4	5
	Rio Grande do Sul	5	4	5	4
	Paraná	6	9	7	6
SUDESTE	São Paulo	2	3	3	2
	Rio de Janeiro	3	6	2	3
	Espírito Santo	7	8	6	12
	Minas Gerais	10	7	10	13
CENTRO-OESTE	Distrito Federal	1	2	1	1
	Mato Grosso do Sul	8	5	9	8
	Goiás	9	10	8	9
	Mato Grosso	13	11	14	10

Quadro 6: Ranking do IDHM entre as regiões e Estados brasileiros em 1991.

(conclusão)

Região	Territorialidade	Posição IDHM	Posição IDHM Renda	Posição IDHM Educação	Posição IDHM Longevidade
NORTE	Amapá	11	10	11	11
	Roraima	12	15	13	7
	Amazonas	15	12	16	14
	Pará	17	13	17	18
	Rondônia	19	14	20	15
	Acre	21	12	21	16
	Tocantins	25	20	25	20
NORDESTE	Pernambuco	14	16	12	17
	Rio Grande do Norte	16	19	12	21
	Sergipe	18	22	15	19
	Ceará	20	17	16	23
	Bahia	22	21	19	22
	Paraíba	23	23	18	25
	Alagoas	24	24	22	24
	Piauí	26	18	24	26
	Maranhão	27	25	23	27

Fonte: Atlas-BR (1991) (elaborado pelo autor).

O Plano Plurianual (PPA), como instrumento de planejamento e gestão pública, teve a sua introdução em 1991, com a finalidade de organizar as ações de governo e programas que pretendem implementar, passou a ter um caráter intergovernamental (vertical entre os entes federativos) com características de autonomia política, administrativa e financeira (Arretche, 2004; Soares; Machado, 2018), com perspectivas de incremento nos investimentos através de privatizações e concessões públicas, conforme os seguintes eixos: a) crescimento econômico. b) agenda social de inclusão etc.; c) melhorar a educação e seu acesso (qualidade e quantidade); d) melhorar a distribuição de renda; e) aumentar a produtividade e competitividade dos negócios brasileiros; f) expandir o mercado e consumo; g) uso sustentável dos recursos naturais; h) melhoria da infraestrutura (urbana, modal etc.); i) reduzir as desigualdades regionais; j) fortalecer a democracia e a cidadania; k) melhorar a segurança pública, dentre outros (Mathias-Pereira, 2012).

Em 1992, em nova reestruturação administrativa a Secretaria de Desenvolvimento Regional, se transformou no Ministério da Integração Regional (Lei n. 8.490), acrescendo em suas competências, além do desenvolvimento, a integração regional, desenvolvimento urbano, irrigação e defesa civil.

A partir de 1995 houve uma ruptura histórica na política brasileira com o período

Getúlio Vargas (1930), quando o Estado teve um papel institucional interventor no mercado através de atividades econômicas.

Quadro 07: Plano de Desenvolvimento – Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2003)

Período (anos)	Plano de governo	Perspectivas
1996-1999	Brasil em Ação	O Programa Brasil em Ação foi lançado em agosto de 1996 para dar prioridade a um conjunto de 42 empreendimentos voltados para a promoção do desenvolvimento sustentável do País e estrategicamente escolhidos pela capacidade de induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais. A partir de 1999, o Brasil em Ação foi ampliado para 58 empreendimentos. Ao longo de quatro anos esses projetos absorveram investimentos públicos e privados da ordem de R\$ 70 bilhões. Um modelo gerencial inovador contribuiu para que os objetivos do programa se transformassem rapidamente em realidade (Brasil, 2000).
2000-2003	Avança, Brasil:	A proposta de governo foi manter a estabilidade econômica, voltada à reorganização do setor público com reformas estruturais, combater déficits orçamentários, reestruturar o setor produtivo, estimular as privatizações, aumentar exportações, reconstruir o sistema de crédito nacional e simplificar o sistema tributário, dentre outras. Foram medidas estruturantes para dar autossustentação do crescimento econômico, emprego e renda. O plano de ações passou a ser mais bem sustentado em dados estatísticos, e inovou na estipulação de metas, com a descrição dos investimentos, previstos e realizados, e mecanismos de mensuração com foco nos resultados. Entretanto, foi mantida a centralização do governo federal, no processo decisório, na execução do planejamento e vinculação aos demais entes subnacionais ao orçamento (Brasil, 2001).

Fonte: elaborado pelo autor

Com a reforma de 1995, o Estado passa a ser regulador na economia, permitindo que regras do mercado fossem mais fluídas no mercado interno e externo, principalmente no setor financeiro, e sem a intervenção estatal na política monetária e cambial, e na sensível passagem de um processo de formulação de cima para baixo (*top-down*), para um processo de baixo para cima (*bottom-up*), a partir do envolvimento das economias regionais na integração e coparticipação do desenvolvimento nacional, com aumento significativo na taxa do Produto Interno Bruto (PIB) total das regiões Norte e Nordeste (Resende, 2014, Portugal; Silva, 2020).

Quando se observa o Nordeste, nos investimentos do “Brasil em Ação”, destacam-se apenas os vales úmidos da fruticultura, o oeste graneleiro e o litoral do turismo. Ou seja, as áreas mais competitivas da região. É lá onde se estão construindo aeroportos, onde está a hidrovía do São Francisco, e outros projetos. [...] as áreas não dinâmicas são abandonadas, e como resultado se terá um redesenho regional a partir das áreas dinâmicas. As áreas dinâmicas contam, têm apoio, têm alguns

projetos, enquanto as áreas não dinâmicas não os têm. E não é uma política só do governo federal (Coelho, 2017, p. 67).

Em relação aos investimentos do programa “Brasil em Ação” (1996-1999) para a região Nordeste, Coelho demonstra uma constatação vinculada ao pensamento de Furtado(1998) e Faoro (2012), de que o baixo desenvolvimento do Nordeste reside na sua formação histórica da estrutura socioeconômica e política instalada, e que não se diferencia das Regiões Norte e Centro-oeste, dado o modelo econômico e equívocos nas prioridades das políticas públicas, para formulação e implementação das ações de desenvolvimento, propagados do passado ao presente, para manter no campo político o poder do governo federal, baseado em privilégios econômicos em regiões e localidades produtivas, e ao mesmo tempo, criando relações assimétricas, principalmente nos Municípios sem dinamismo econômico, que ficam à margem na implementação de políticas públicas de desenvolvimento, devido as deficiências em suas capacidades institucionais locais, operacional, em recursos financeiros próprios e no acesso aos investimentos do governo federal e estadual.

De modo geral, as ações sociais do Programa “Brasil em Ação” foram impulsionadas em parte pelas reformas do Estado e com o processo de privatizações (1997), pois no período de 1998 e 1999, a proposta central era a retomada do crescimento econômico do país, sob a ótica de uma estratégia nacional, ordenada em um conjunto de projetos que não se restringiam às obras de infraestrutura, sob influência do Plano Salte (1950), com ações de melhorias em Transporte, Energia (principalmente com o início da construção e montagem do gasoduto Brasil/Bolívia, em 1997) etc. como também em atividades do governo e da sociedade, com ações e investimento voltados à melhoria em Saúde, produção de alimentos, habitação, aumento do emprego etc. (Brasil, 1998; Brasil, 2000).

E os investimentos do governo federal até o Programa “Brasil em Ação”, não foram suficientes para mudar alguns aspectos no IDHM de 1991, em comparação ao registrado em 2000, pois os Estados das regiões Sul e Sudeste, continuaram figurando nas sete primeiras e melhores posições em relação ao IDHM geral, e nas dez primeiras colocações no IDHM em relação à renda, à educação e à longevidade, acompanhados pelos Estados da região centro-oeste, enquanto os estados do Norte e Nordeste, permaneceram nas colocações a partir da décima primeira na posição Geral do IDHM e em relação à renda, à educação e à longevidade, conforme quadro:

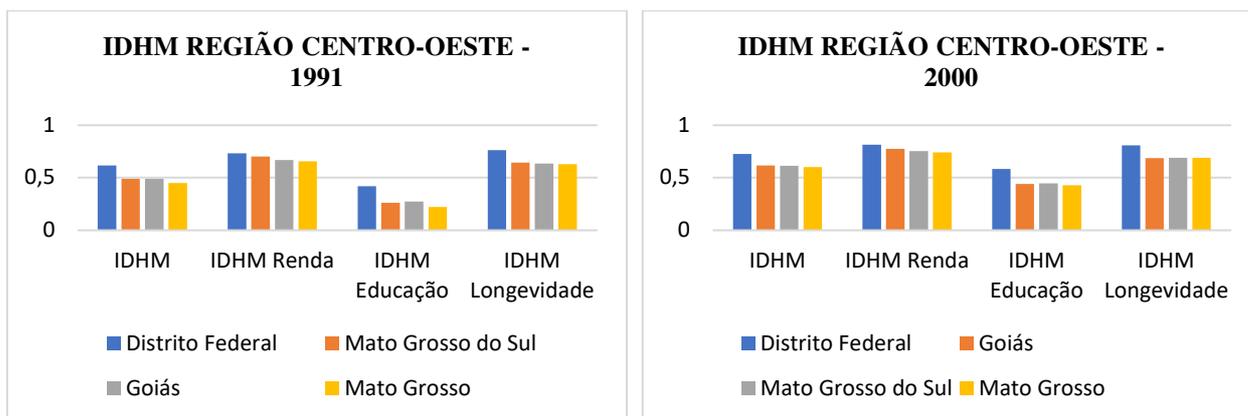
Quadro 8: Ranking do IDHM entre as regiões e Estados brasileiros em 2000.

Região	Territorialidade	Posição IDHM	Posição IDHM Renda	Posição IDHM Educação	Posição IDHM Longevidade
SUL	Santa Catarina	3	2	4	5
	Rio Grande do Sul	4	3	6	4
	Paraná	5	9	5	6
SUDESTE	São Paulo	2	4	2	2
	Rio de Janeiro	4	10	3	3
	Espírito Santo	6	5	7	8
	Minas Gerais	7	7	8	10
CENTRO-OESTE	Distrito Federal	1	1	1	1
	Goiás	8	6	11	9
	Mato Grosso do Sul	9	8	10	8
	Mato Grosso	10	10	12	7
NORTE	Roraima	11	12	9	12
	Amapá	12	14	13	13
	Rondônia	16	19	18	11
	Tocantins	17	19	17	17
	Pará	18	11	24	18
	Acre	19	17	22	15
	Amazonas	20	18	23	16
NORDESTE	Rio Grande do Norte	13	16	14	16
	Pernambuco	14	15	16	14
	Ceará	15	13	15	21
	Sergipe	18	21	19	19
	Bahia	21	20	20	20
	Paraíba	22	23	21	22
	Piauí	23	22	26	24
	Maranhão	24	24	25	25
	Alagoas	25	25	27	23

Fonte: Atlas-BR (1991) (elaborado pelo autor).

Sob o ponto de vista macroeconômico, tendo como base o Ranking do IDHM (ATLAS-BR, 1991; 2000), os Estados do Centro-oeste, Mato Grosso do Sul e, em especial, o Estado do Mato Grosso, que melhorou seus índices do IDHM geral e em relação à renda, mas ambos obtiveram melhora em suas posições entre 1991 e 2000.

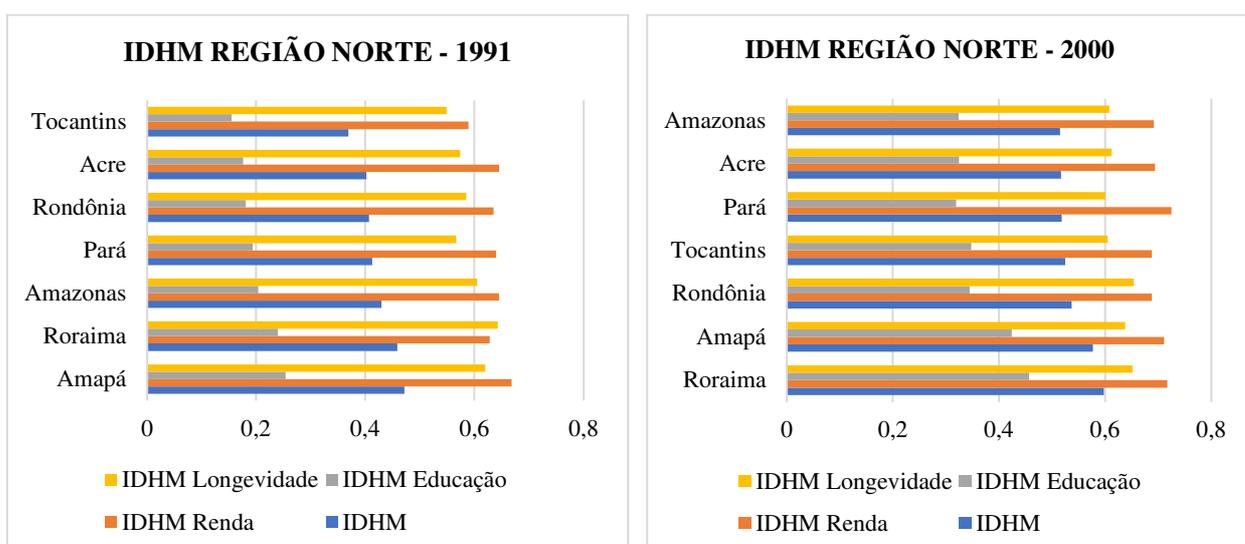
A observação dos dados dos Estados da região Centro-oeste, sob o ponto de vista das melhorias em relação à diminuição de desigualdades sociais, o desempenho foi significativo, porque todos obtiveram melhores índices no IDHM em relação à renda, à educação e à longevidade.

Gráfico 2: IDHM Região Centro-oeste: comparativo 1991 e 2000.

Fonte: Atlas-BR (1991) (elaborado pelo autor).

Na região Norte, o Estado do Tocantins teve o melhor desempenho dentre os demais de sua região, melhorando significativamente os índices do IDHM Geral e em relação à renda, enquanto o Estado do Pará, melhorou apenas a sua posição no IDHM em relação à renda, oscilando para baixo nos demais indicadores.

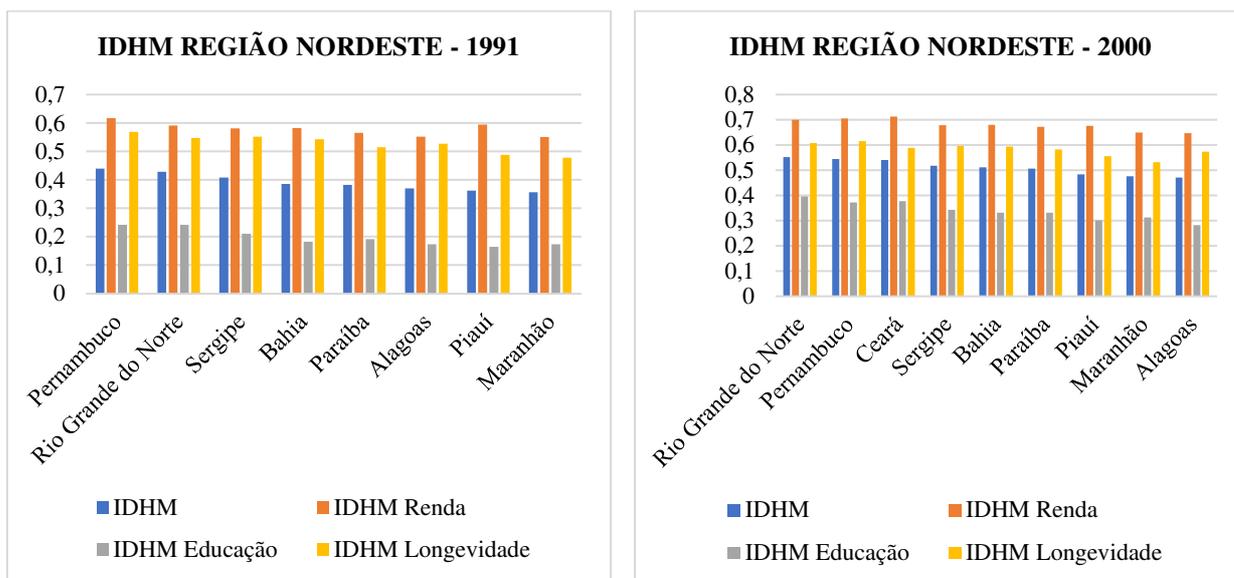
Entretanto, se a observação dos dados não estiver assentada apenas na análise macroeconômica do ranking de cada ente, mas sob o enfoque de verificar a diminuição das desigualdades econômicas e sociais, o desempenho de todos os Estados dessa região foi significativo, porque alcançaram resultados entre 1991 e 2000, aumentando o IDHM em relação à renda, à educação e longevidade.

Gráfico 3: IDHM Região Norte: comparativo 1991 e 2000.

Fonte: Atlas-BR (1991) (elaborado pelo autor).

E na região Nordeste, sob a análise macroeconômica ortodoxa, e em se tratando de Estado mais populoso, o Maranhão e Bahia melhoraram suas posições apenas no ranking IDHM geral. Entretanto, os Estados da região Nordeste, sob o enfoque da melhoria para diminuir as desigualdades no Brasil, todos os Estados obtiveram resultados mais significativa em seus indicadores entre 1991 e 2000.

Gráfico 4: IDHM Região Nordeste: comparativo 1991 e 2000.



Fonte: Atlas-BR (1991) (elaborado pelo autor).

Outro fator importante, para a diminuição das desigualdades no Brasil e promover o desenvolvimento regional, foi a destinação, a partir dos anos 90, dos recursos públicos na implementação de políticas públicas, a partir do entendimento da dinâmica do território, como o crescimento das cidades e sua população, e a diminuição da densidade populacional no meio rural, que ditou boa parte dos investimentos públicos, para atender novas necessidades e anseios da sociedade.

As mudanças no cenário socioeconômico mundial ocorridas a partir da década de 70, com a crise do petróleo que travou o crescimento econômico nos países desenvolvidos ou centrais, e foram ressonantes na diminuição dos investimentos públicos desses países, para manutenção do modelo de bem-estar social, além de instigador nos anos 90 no processo denominado de 'globalização'. Tais movimentos influenciaram o governo federal brasileiro, ao pautar a reforma administrativa na agenda política, sob a justificativa de que:

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo

o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então a reforma do Estado se torna imperiosa. Problemas considerados cruciais como o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, cujo ataque vinha sendo ensaiado nos anos anteriores, são, então, atacados de frente. [...] A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito (Bresser-Pereira, 1998, p.1).

No final dos anos 90, conforme proposto por Bresser-Pereira (1998), enquanto Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), a reforma do aparelho do Estado se baseava na existência de quatro áreas dentro do Estado, sendo: i) núcleo estratégico do Estado – onde seriam definidas as leis e políticas públicas; ii) as atividades exclusivas de Estado – sendo aquelas em que o “poder de Estado”, tais como legislar e tributar é exercido, como também os órgãos de fiscalização e regulamentação, e órgãos responsáveis pelas transferências de recursos para as áreas sociais e científicas, etc.; iii) os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado – aqueles que, embora não envolvam o poder de Estado, este realiza e/ou subsidia diante da relevância para os direitos fundamentais, tais como escolas, hospitais, centros de pesquisa etc. e; iv) a produção de bens e serviços para o mercado – realizada pelo Estado através de empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou considerados estratégicos.

O tratamento da reforma do Estado brasileiro, proposta por Bresser-Pereira nos anos de 1995 a 1998, buscou ajustar o papel do Estado à modernização do mercado e ao atendimento de novas demandas econômicas e sociais, e não significou alterar a essência do modelo weberiano de burocracia¹ que objetiva a eficiência da organização

¹ O funcionamento específico do funcionalismo moderno manifesta-se da forma seguinte: I - Rege o princípio das *competências* oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada

racionalizada, para que não haja interferências pessoais que possam criar obstáculos ao processo a ser desenvolvido.

A proposta da reforma do aparelho do Estado buscou dar maior sustentação (racional e lógica) e coordenação à descentralização administrativa entre os entes da federação, uma vez que Estados e Municípios passaram a ter maiores responsabilidades em investimentos em programas sociais (Bovo, 2000), e as mudanças propostas deveriam sinalizar uma relativa proporção dos recursos orçamentários alocados e da execução de serviços públicos em programas básicos, conseqüentemente, poderiam ser significativos na melhoria das condições de vida da população.

Sob a preocupação na adequação dos gastos públicos como um todo, o programa de reforma gerencial brasileira (Plano Nacional de Desestatização – Lei n. 9.491/1997), vigorara sob 03 objetivos principais:

a) aumentar a eficiência e efetividade dos órgãos ou agências do Estado por meio da descentralização e desconcentração, da separação entre formulação e execução, da implantação de novos controles (de resultados, contábil, etc.), da separação entre as atividades exclusivas de Estado e as competitivas, da transferência ao setor público não estatal dos serviços competitivos, da terceirização das atividades de apoio e do fortalecimento da burocracia central, a fim de corrigir as distorções na gestão pública que se encontrava voltada ao controle de procedimentos e regras, por vezes, desnecessárias ou em disfunções burocráticas;

b) fortalecer a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e social, da promoção de educação, saúde, desenvolvimento tecnológico e comércio exterior e,

c) assegurar o caráter democrático da administração pública com um serviço orientado para o cidadão-cliente ou cidadão-usuário e a responsabilização do servidor público pelos seus resultados (Pimenta, 1998).

A aplicação moderna da teoria weberiana sobre a burocracia, e que se opera de forma bem específica, em que os bens e/ou equipamentos públicos não são de propriedade privada do agente público, e/ou de qualquer ator social, mas de uma coletividade, sendo um fator condicionante em todos os casos, para a continuidade de um fluxo do processo, no qual o foco da Administração Pública será o resultado previsto em lei, em planos de

de forma geral. [...] Sobre estes três fatores constituem, na dominação baseada no direito público, a existência de uma autoridade burocrática, e na dominação da economia privada, a de uma "empresa" burocrática (Weber, 1999, p.198-199).

ações e atividades da organização estatal (Motta, 2017).

A burocracia do Estado brasileiro, sob o aspecto jurídico, não é problema em si, haja vista ser ela necessária como meio de racionalização do Estado e legalidade da atuação dos agentes públicos, ao mesmo tempo meio de proteção dos interesses gerais da sociedade e, sob o aspecto de ciência política, o problema da burocracia é o seu excesso em diferentes níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal) (Almeida, 1996; Arretche, 2004; Lotta, 2019; Souza; Fontanelli, 2020), e suas disfunções na implementação de políticas públicas, o que continua a ser um elemento desagregador ao federalismo brasileiro.

E, ao mesmo tempo, sob o aspecto econômico, não se pode sustentar o argumento simplista recorrente, de que o Estado, enquanto instituição, não pode e não tem condições de promover políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, baseadas no modelo econômico e social referenciado no Estado Social do Século XX, para, sob o aspecto político, advogar à completa transferência de serviços públicos à iniciativa privada, pois trata-se de uma tentativa de redução estrutural drástica do Estado brasileiro, como meio de solução das mazelas burocráticas institucionais.

Isto porque há uma evidência concreta e crítica na realidade no Brasil, inclusive em muitos países em desenvolvimento, em que compete ao Estado, em maior instância, ser um indutor do desenvolvimento econômico, e ser um promotor na diminuição de desigualdades sociais.

2.1.4 Da viabilidade em novos paradigmas para o desenvolvimento regional e diminuição de desigualdades no Brasil de 2003 a 2018.

O ritmo dos anos 2000 foi de mudanças de paradigmas político-históricos no Brasil, e a Lei Complementar (LC) n. 101/2000 passou a regulamentar a responsabilidade fiscal sobre as finanças públicas, e contribuiu à profissionalização da gestão governamental, ou seja, com a finalidade em melhorar as capacidades estatais (formação gerencial dos agentes políticos e públicos), principalmente, no planejamento do orçamento público, composto por três fases:

- 1) Plano plurianual (PPA) – estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, ou seja, a elaboração do PPA se estende além dos limites do órgão de planejamento do governo

federal, pois deverá mobilizar órgãos e unidades do Executivo, do Legislativo e do Judiciário com recursos para o seu funcionamento institucional, e também o alinhamento e integração com os entes subnacionais, para a melhoria de qualidade dos serviços públicos, entre o Orçamento da União e os planos dos entes federativos.

2) Diretrizes Orçamentárias – compreende as metas e prioridades da administração pública federal, contendo suas despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, como fator orientador para a elaboração da lei orçamentária anual, ordenando as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

3) Orçamento Anual – deve ser descritivo e contemplar:

a) o orçamento fiscal descritivo dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

b) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

c) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (Mathias-Pereira, 2012).

A Administração Pública no Brasil, a partir dos anos 2000, passou a ser orientada para uma Gestão por Resultados, através do modelo de gerenciamento no Plano Plurianual (PPA), e com o Orçamento Orientado para Resultado (OOR), cujo objetivo foi atribuir responsabilidades e orientar os esforços dos agentes públicos e outros atores sociais envolvidos na execução com maior eficiência, principalmente de políticas públicas, para obtenção de resultados eficazes e efetivos no atendimento da sociedade.

O processo de planejamento por resultados busca produzir um ou mais cenários futuros a serem alcançados e envolve uma metodologia com aspectos lógicos e coerentes em sua formulação, busca a racionalidade e otimização de recursos, mensurando os riscos por meio de sistematização de informações, a fim de diminuir expectativas e riscos de cenários futuros não favoráveis.

A gestão por resultados, enquanto um modelo moderno de governança, cuja tendência é contextualizar os arranjos institucionais no espaço e tempo, em como planejar ambientes macroeconômicos com restrições fiscais, como os Municípios, e na atualização permanente do próprio plano em execução, e deve garantir alguns aspectos importantes como: a) existência da figura de um gestor do programa na coordenação e articulação

com os atores envolvidos (políticos e sociais); b) monitoramento em rede; c) apoio em um sistema de informações gerenciais eficiente; d) acompanhamento dos programas estratégicos e, e) avaliação de desempenho de programas e planos, para adequação e ajustes necessários na condução das ações e resultados conforme os objetivos e metas propostos (Mathias-Pereira, 2012).

O planejamento governamental dos entes federativos, a partir dos anos 2000, passou a ter base fiscal, com seletividade das despesas e investimentos públicos, otimização de recursos, e deveria estar atrelada às estratégias nacionais, tendo forte caráter intragovernamental com comando horizontal dentro da mesma esfera de governo e seus órgãos.

Entretanto, a forma do planejamento mudou a sua elaboração, mas a sua condução se manteve com a centralização federal, em caráter intergovernamental com os entes subnacionais, sobre as decisões orçamentárias na gestão de programas e de monitoramento de informações, sob os moldes da metodologia desenvolvimentista do passado, com a forte centralização do governo federal na execução das ações (*top down*).

Isto porque, a gestão por resultados envolve premissas de descentralização e tende a imprimir maior dinâmica no processo de transformação, possibilidade de melhoria na estrutura institucional, estruturação de um sistema eficiente de informações e controle, promover valores e romper com a cultura institucional interna de rigidez na hierarquia organizacional, pela capacitação dos agentes públicos envolvidos, promovendo a legitimidade da liderança e autonomia nas decisões, para serem assertivos na realização das estratégias propostas.

Nesse sentido, as responsabilidades na gestão por resultados devem ser descentralizadas, o que não significa promover uma simples delegação mas, voltar maior atenção aos resultados do que aos processos, e se bem elaborada, sob o enfoque do gerenciamento público, contribuirá na obtenção de melhores informações sobre os custos e níveis dos serviços prestados à sociedade, de modo que permitirá adequar as necessidades às expectativas, adaptando as funções e serviços dos agentes públicos às competências exigidas para a eficiência do trabalho mais útil aos resultados (entrega) e melhorias efetivas à coletividade (Trosa, 2001).

Trosa (2001) argumenta que um Estado que tende administrar menos para controlar melhor, possui uma visão de futuro, assim pode avaliar os resultados e retificar suas políticas, o que significa que terá uma gestão por resultados. E ao estabelecer pactos e parcerias, respeitando as diferenças crescentes e latentes entre indivíduos e grupos

sociais e o envolvimento deles no processo de planejamento e execução das ações de políticas públicas (*bottom up*), o que garantirá a coesão social em busca do atendimento de suas reivindicações com maior efetividade.

Segundo Trosa (2001), o planejamento governamental orientado para resultados, deveria ser mais flexível, conforme a perspectiva das mudanças da sociedade, e a autoridade não deveria ser imposta, mas negociada e legitimada com a estruturação de uma governança, cuja finalidade seria diminuir o efeito assimétrico nas ações institucionais entre os entes federativos.

A mudança na forma de planejamento da União precisava melhorar a estruturação do orçamento fiscal e dos investimentos, para compatibilizarem-se com o plano plurianual, com a organização e manutenção dos registros, centralizando os projetos de investimento por Estado ou Distrito Federal, segundo critério populacional, contendo pelo menos as análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira, a fim de reduzir as desigualdades inter-regionais (Bovo, 2000).

Entretanto, o PPA com o passar dos anos mantém grande atenção nos indicadores de execução financeira (previsto e executado) sobre a perspectiva de análise de desempenho do governo federal, enquanto os resultados não têm a importância devida, uma vez que estão conectados com os objetivos das ações (eficácia), e ainda são considerados colaterais em relação ao uso do recurso público (eficiência), tampouco há critérios objetivos quanto aos impactos das ações, principalmente, aquelas voltadas em reduzir as desigualdades socioeconômicas (efetividade), ou seja, o planejamento do Plano Plurianual (PPA) não possui instrumentos de conferir a cooperação dos entes subnacionais e da participação dos atores sociais, para atingir os resultados, combinadas com indicadores de desempenho do governo federal.

Em relação aos objetivos dos planos voltados ao desenvolvimento regional, a partir dos anos 2000, os planos buscaram uma adaptação do modelo desenvolvimentista, sob uma roupagem de desenvolvimento regional, conforme os escopos dos Planos referentes aos períodos de 1950 e dos anos 70, 80, 90 e 2000, de maneira que mantiveram entre si a essência e a lógica de centralidade de decisões, e dispersão na destinação dos recursos públicos, bem como não contemplaram a participação das localidades na elaboração do planejamento das ações, expostos no quadro a seguir:

Quadro 9: Comparativo do planejamento governamental e seus objetivos entre os anos 50, 70, 80, 2000.

(continua)

PLANOS DE GOVERNO / ANO	OBJETIVOS MACROS	OBSERVAÇÕES
Plano SALTE 1950	<p>Aumentar a produção e o desenvolvimento, a partir dos Investimentos em 4 grandes grupos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Saúde; - Alimentos; - Transporte; e - Energia. 	<p>A participação dos Estados e Municípios foi mínima no planejamento baseado em processos, dada a centralização do poder decisório apenas ao governo federal, ficando os demais entes dependentes de articulação política para receber os investimentos federais. As principais propostas do governo federal foi promover a ocupação populacional em áreas definidas pelo governo federal, desenvolver as riquezas das regiões e estimular novos negócios em bens primários como a produção agrícola e extrativista da floresta, recursos minerais, considerados insumos necessários à industrialização crescente no Centro-sul, e destinou recursos no orçamento federal, para criar um ambiente propício aos investimentos privados (interno e externo) (Brasil, 2021).</p>
I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)	<ul style="list-style-type: none"> - Transformar o Brasil em nação desenvolvida; - Constituir o modelo brasileiro de desenvolvimento; - Criar uma economia moderna, competitiva e dinâmica; e - Realizar a democracia econômica, racial e política. 	<p>A proposta governamental vinculada à metodologia desenvolvimentista do Plano Salte, baseada em processos, com centralização do poder decisório e na destinação dos recursos públicos, buscava em sua visão global estratégias para realizar o potencial de crescimento econômico, e a integração nacional. A modernização e reorganização industrial e incremento na agricultura (expansão de áreas cultiváveis – centro-oeste e sul) (Brasil, 2021).</p>
III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)	<ul style="list-style-type: none"> - Acelerar o crescimento da renda e do emprego; - Melhoria da distribuição da renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo; - Redução das disparidades regionais; <ul style="list-style-type: none"> - Contenção da inflação; - Equilíbrio do balanço de pagamentos e controle do endividamento externo; -Desenvolvimento do setor energético; e -Aperfeiçoamento das instituições políticas. 	<p>O Plano foi o último da gestão do governo militar (1964-1985), e registrou uma justificativa (pro forma) de que o planejamento nacional estruturado em processos, deve concentrar esforços na formulação de políticas exequíveis e socialmente pertinentes. As ações governamentais orbitaram questões de controle da inflação, endividamento do União e controle de gastos públicos (Brasil, 2021).</p> <p>A partir de 1950 deu início a longa fase de industrialização substitutiva de importações, com participação de 25% no PIB nacional, chegando até meados dos anos 1980 em 36% do PIB, quando passou a ter declínio na participação no PIB, por causa da pouca diversificação da produção e novas plantas industriais e de investimentos. E, nos anos 2000 a participação industrial no PIB alcançou 18%, sendo o mesmo patamar registrado antes dos anos 50 (Bonelli; Pessôa, 2010; CNI, 2023).</p>

Quadro 9: Comparativo do planejamento governamental e seus objetivos entre os anos 50, 70, 80, 2000.

(conclusão)

PLANOS DE GOVERNO / ANO	OBJETIVOS MACROS	OBSERVAÇÕES
Avança, Brasil: Diretrizes da Proposta de governo (PPA 2000-2003)	<ul style="list-style-type: none"> - Avançar para consolidar o Real (estabilização econômica); - Avançar para fazer o país crescer de forma sustentada e gerar oportunidades de trabalho; - Avançar, sobretudo, na luta permanente contra a exclusão social, a fome, a pobreza e a Desigualdade (dentre outros) 	<p>A proposta de governo foi manter a estabilidade econômica, voltada à reorganização do setor público com reformas estruturais, combater déficits orçamentários, reestruturar o setor produtivo, estimular as privatizações, aumentar exportações, reconstruir o sistema de crédito nacional e simplificar o sistema tributário, dentre outras. Foram medidas estruturantes para dar autossustentação do crescimento econômico, emprego e renda. O plano de ações passou a ser mais bem sustentado em dados estatísticos, e inovou na estipulação de metas, com a descrição dos investimentos, previstos e realizados, e mecanismos de mensuração com foco nos resultados. Entretanto, foi mantida a centralização do governo federal, no processo decisório, na execução do planejamento e vinculação aos demais entes subnacionais ao orçamento (Brasil, 2001).</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

Em 2003, no início do governo Lula, houve a manutenção do modelo macroeconômico do governo anterior do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), com elevação da taxa de juros e medidas para o ajuste fiscal, medidas necessárias voltadas ao mercado financeiro para apaziguar as desconfianças sobre a nova gestão federal.

Tais medidas sinalizaram ao mercado que o novo governo estava alinhado com os pilares básicos da macroeconomia liberal, ou seja, ajuste fiscal, câmbio flutuante e livre mobilidade de capitais, que seriam mantidos compromissos com a estabilidade da moeda, com o regime de metas de inflação e a continuidade de *superávit* fiscal primário (Coêlho, 2017).

E ao mesmo tempo, apontou que não seria uma repetição do governo anterior, tendo em vista que a política social recebeu maior prioridade, com a proposta do Programa Fome Zero, posteriormente transformado no Programa Bolsa Família (PBF), inicialmente atendeu cerca de 30 milhões de pessoas, e no período de 2003 a 2010 registrou quase 50 milhões de brasileiros fora da linha de pobreza, sendo 60% desses beneficiários das Regões Norte e Nordeste (Coêlho, 2017).

Nesse período, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi a mola propulsora do governo federal com os maiores investimentos

(diretos e indiretos) no setor de infraestrutura, como energética (petróleo, gás e energia elétrica); social e urbana (habitação e saneamento); e logística (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos) (Coêlho, 2017), como a partida para geração de emprego e circulação de renda. Esta proposta não se distanciou dos eixos estratégicos do Plano SALTE (1950), que previam melhorias em Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, e da teoria keynesiana para o pleno emprego e equilíbrio na economia.

A partir de 2004, é possível notar uma tímida mudança na capacidade estatal e burocrática, principalmente no uso de metodologia do planejamento governamental em relação ao desenvolvimento regional, cuja organização pública orientada por resultados, sua hierarquia deveria ter o papel voltado a promover o aconselhamento ou ajuda, sem o rigor sistematizado e rígido como em outros períodos.

Para Bresser-Pereira (2013), nos períodos das gestões do governo Lula (2003-2006 e 2007-2010), houve o aumento na taxa de crescimento, que proporcionou a diminuição da desigualdade, melhoria no padrão de vida de milhões de brasileiros, que não foram resultados apenas das ações governamentais, na política de salário-mínimo e da transferência de renda, mas por uma política internacional independente, e dos preços dos produtos de agronegócios (*commodities*), que favoreceram o aumento nas exportações. No entanto, a política macroeconômica adotada durante o governo Lula, não foi exitosa em escapar dos pilares básicos macroeconômicos de governos anteriores, que objetivavam uma política econômica voltada ao controle da inflação, em não baixar a taxa de juros e de neutralizar a tendência cíclica da taxa de câmbio.

Apesar dos esforços do governo federal na primeira década dos anos 2000, em buscar uma rota para o desenvolvimento regional, na verdade a proposta governamental não se desvinculou da metodologia desenvolvimentista do passado, conforme os escopos dos Planos dos anos 2000/2003 e 2004/2007:

Quadro 10: Comparativo do planejamento governamental e seus objetivos entre os anos 2000/2003 e 2004/2007.

(continua)

PLANOS DE GOVERNO / ANO	OBJETIVOS MACROS	OBSERVAÇÕES
Avança, Brasil: Diretrizes da Proposta de governo (PPA 2000-2003)	- Avançar para consolidar o Real (estabilização econômica);	A proposta de governo foi manter a estabilidade econômica, voltada à reorganização do setor público com reformas estruturais, combater déficits orçamentários, reestruturar o setor produtivo, estimular as privatizações, aumentar exportações, reconstruir o sistema de crédito nacional e simplificar o sistema tributário, dentre outras. Foram medidas estruturantes para dar autossustentação do crescimento econômico, emprego e renda.

Quadro 10: Comparativo do planejamento governamental e seus objetivos entre os anos 2000/2003 e 2004/2007.

(conclusão)

PLANOS DE GOVERNO / ANO	OBJETIVOS MACROS	OBSERVAÇÕES
<p>Avança, Brasil: Diretrizes da Proposta de governo (PPA 2000-2003)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Avançar para fazer o país crescer de forma sustentada e gerar oportunidades de trabalho; - Avançar, sobretudo, na luta permanente contra a exclusão social, a fome, a pobreza e a Desigualdade (dentre outros) 	<p>O plano de ações passou a ser mais bem sustentado em dados estatísticos, e inovou na estipulação de metas e mecanismos de mensuração dos resultados, e a descrição dos investimentos, previstos e realizados (BRASIL, 2001).</p>
<p>Plano Brasil de Todos: Diretrizes da Proposta de governo (PPA 2004-2007).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; - Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais. 	<p>A proposta governamental sob o modelo de descrição de metas e de meios de avaliação dos resultados, inaugura um modelo de desenvolvimento de longo prazo, para muito além de 2007, destinado a promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira, através de programas específicos de aceleração do crescimento, distribuição de renda e melhorias no ambiente de negócios, para atração de investimentos privados por concessões, autorizações e permissões de serviços públicos, dentre outros.</p> <p>Os objetivos foram estruturados em diretrizes e desafios, que se desdobraram em ações com investimentos (estimados e realizados no período) e estipulação de metas e resultados (BRASIL, 2003).</p>

Fonte: elaborado pelo autor.

No período de 2004 a 2007, houve uma certa paralisia do governo federal em apresentar uma política nacional de desenvolvimento regional (PNDR), cujas origens teóricas e metodológicas, segundo Coêlho (2017) são da década de 1990, através de estudos apresentados por Tânia Bacelar de Araújo:

Em 1999, a economista Tânia Bacelar de Araújo discorreu sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de formular e implementar uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. No documento, a autora denunciava o desaparecimento do tema da pauta de discussão nacional em decorrência da hegemonia neoliberal. Em 2003, ela aceitou o convite do recém-eleito presidente Luís Inácio Lula da Silva para chefiar a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional (MI) e, efetivamente, liderou a equipe de trabalho que formulou a proposta da PNDR (Coêlho, 2017, p. 65).

Coêlho (2017) demonstra que a pertinência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), deve ser balizada por um 'Projeto Nacional' de desenvolvimento econômico e social, tendo uma Agenda afirmativa e legítima de desenvolvimento, para não facilitar os riscos decorrentes da burocracia subnacional, não só a formulação de uma PNDR no Brasil, como à própria legitimidade de implementação.

Por isso, a PNDR deve ter objetivos claros, com instrumentos de política econômica concreta e viável, com informações e limites de suas capacidades burocráticas e financeiras, dando a coerência à formulação de uma política de desenvolvimento regional, por temáticas regionais setoriais compatíveis aos objetivos e às potencialidades regionais e das vocações locais (Coêlho, 2017), evitando assim os riscos decorrentes da burocracia subnacional, quando das influências nas decisões de prioridades na formulação das políticas públicas e da implementação das ações, para que não conflitem com os interesses regionais, entre as áreas econômicas dinâmicas e não dinâmicas.

No campo da política regional, a proposta do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 dentre seus objetivos previa a redução das desigualdades regionais do país, em especial com o Nordeste (Semiárido) e a Amazônia, e a recriação das extintas superintendências de desenvolvimento (SUDAM, SUDENE e SUDECO), que continuaram enfraquecidas e desprovidas de instrumentos, recursos humanos, materiais e recursos públicos, para uma efetiva ação, que pudessem legitimá-las institucionalmente como coordenadoras na implementação de ações para o desenvolvimento de suas regiões (Coêlho, 2017), afastando a possibilidade de estruturação para uma governança pública efetiva e uma atuação inter-regional, em franca demonstração de manutenção das estruturas políticas e econômicas nessas regiões.

O alijamento institucional das Superintendências de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, é problema histórico e permanente até os dias atuais, diante da inexpressiva articulação política e social dessas Superintendências em suas regiões de abrangências, e pela falta de sua presença institucional na estruturação de uma governança regional e inter-regional.

As Superintendências de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste devem ter papel fundamental na coordenação das ações em desenvolvimento regional, identificando as potencialidades, vocações etc. promover a articulação política e mobilização social nos Estados e Municípios das suas áreas de atuação, para combinar os pontos fortes intra e inter-regionais e as prioridades para implementação de ações conjuntas.

Segundo Richardson (1973), para o desenvolvimento regional deve ser considerada as características uniformes de áreas geográficas, para serem tratadas como região única, mas essa uniformidade não depende exclusivamente de semelhanças em fatores como: a mesma estrutura de produção ou padrões de consumo (fatores econômicos), das mesmas condições da localidade, com as vias de acesso e transporte, clima etc. (fatores geográficos) ou mesmo pela identidade cultural etc. (fatores sociais ou políticos).

Esclarece o autor que, para o desenvolvimento regional, as características das áreas geográficas uniformes, enquanto região única, é um risco considerá-las apenas pelas condições de renda per capita (fator financeiro), dado que o fluxo da renda pode não estar atrelado apenas ao mesmo espaço geográfico, com maior dinamismo econômico, isto porque uma região pode crescer ou decrescer sua importância, enquanto a renda é mais fluída e sofre influência das atividades econômicas localizadas em diferentes centros e mesmo dentro de uma mesma região, com localidades de menor dinâmica econômica, ou seja, está mais relacionada às condições de economia multisetorial, dentro ou fora da localidade e sua região.

A aceitação da falta de uniformidade na economia espacial e o reconhecimento de que ela pode ter significado econômico conduzem nos ao conceito de regiões nodais ou polarizadas. As regiões nodais são compostas de unidades heterogêneas (por exemplo, a distribuição da população leva a grandes cidades, pequenas cidades, aldeias as áreas rurais escassamente povoadas - em outras palavras, uma hierarquia de centros populacionais), mas estas se acham estreitamente inter-relacionadas com cada outra funcionalmente (Richardson, 1973, p. 62).

E ainda, segundo Richardson (1973) a economia regional possui uma dinâmica em detrimento à economia nacional, cuja taxa de crescimento numa dada região pode ser mais elevada ou não, se comparada à economia global, sendo que os fluxos de recursos podem ser equilibrados, mas não se pode afirmar que as diferenças de crescimento entre as regiões sejam maiores do que o restante do país, porque dependem das abordagens metodológicas em relação ao crescimento regional, quanto aos modelos macroeconômicos, em relação às variantes especiais e à base das exportações ou pelo crescimento de uma região em função da dinâmica da estrutura industrial, ou seja, são abordagens complementares e não requisitos de modelo de desenvolvimento econômico.

Em sintonia, Haddad (2009) informa que as regiões de um país são economias abertas, e realizam transações com outras localidades internas e no mercado exterior, e

que os agentes econômicos tendem a distinguir em sua contabilidade, as transações internas e externas, porém não discriminam as transações das localidades na mesma região ou entre regiões do país, e das transações internacionais, o que dificulta mensurar a renda regional efetiva.

Um exercício pode ser ilustrativo para caracterizar o argumento: a) tomemos o produto Interno bruto a custo de fatores mais Imputação dos serviços de intermediação financeira segundo Grandes Regiões, englobando, de um lado, o bloco das regiões SUDESTE/SUL e, de outro, o bloco das regiões NORTE/NORDESTE/CENTROESTE (a periferia tradicional e a periferia dinâmica); b) calculemos a participação relativa de cada bloco de regiões no PIB, em 1970 e 1980; c) façamos o mesmo cálculo, transferindo para o bloco mais desenvolvido parcela da renda gerada no bloco menos desenvolvido em 1980, sob a forma de "rendimentos líquidos enviados para o exterior". Os resultados mostram que seria suficiente a transferência de menos de 15% do PIB, em termos incrementais, para que se descaracterizasse uma inequívoca desconcentração espacial do desenvolvimento. Ora, este é um valor muito pequeno quando se observa a experiência internacional de situações semelhantes à do Brasil (Haddad, 2009, p. 133).

Acompanhando o argumento de Haddad (2009), sobre as análises baseadas no PIB, que distorcem o desempenho (intra e inter-regionais) das economias entre regiões mais e menos desenvolvidas no Brasil, e sob o aspecto do desenvolvimento regional na primeira década dos anos 2000, Resende et al. (2014) ressalta que a heterogeneidade entre as regiões brasileiras, sendo marcantes e persistentes ao longo de décadas, reforça os desafios práticos e metodológicos dada a existência da desigualdade interpessoal de renda no Brasil, como também as suas características e as formas de ocupação do território brasileiro levaram um forte desbalanceamento no seu ordenamento para formação das diferenças entre as regiões brasileiras.

Tabela 01: Taxas anuais médias de crescimento do PIB total (em %) entre as décadas de 1990-2000.

Regiões	Década de 90	Década 2000
Norte	1,3	5,6
Nordeste	2,1	4,4
Centro-oeste	7,3	4,6
Sul	1,5	3,6
Sudeste	2,4	3,1
Brasil	2,5	3,6

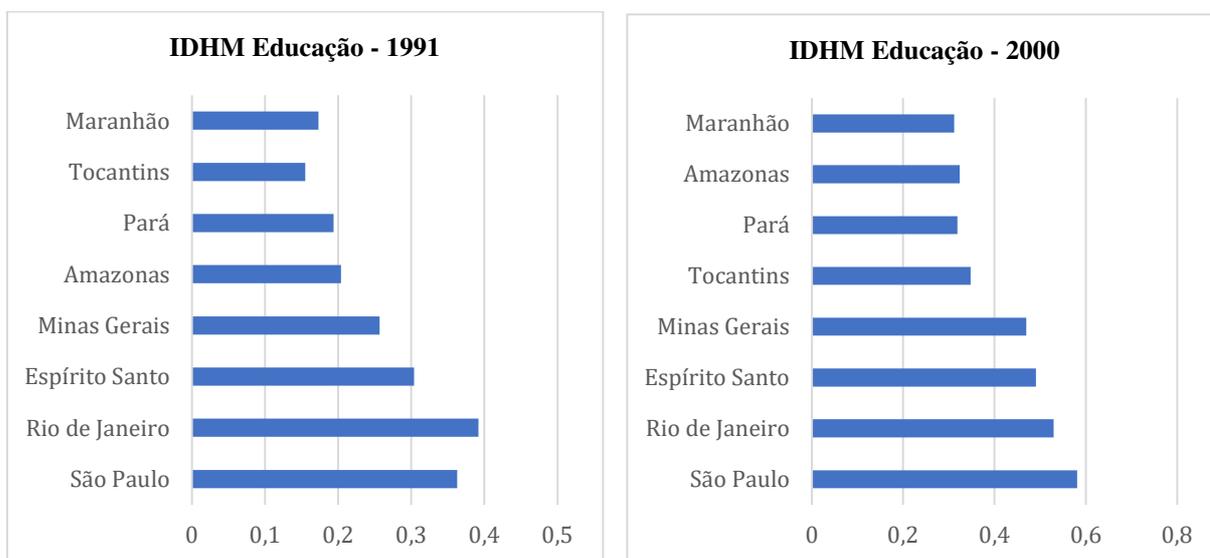
Fonte: Resende et al. (2014, p. 29) (adaptado).

A observação mais ortodoxa dos dados de desenvolvimento macroeconômico, pode sugerir que a região Norte teve uma superação quatro vezes maior no crescimento do seu PIB entre as décadas de 1990 e 2000, acompanhada da região Nordeste e Sul, que dobraram suas taxas médias, enquanto a região Sudeste, sendo a mais rica e desenvolvida, melhorou apenas 25% e o Centro-oeste uma redução 30% em suas taxas médias de crescimento do PIB.

Entretanto, os dados de crescimento econômico analisados verticalmente não podem consolidar uma distribuição das riquezas, tampouco o desenvolvimento regional, para que o desenvolvimento ocorra de forma real, segundo Meier e Baldwin (1968), é preciso corrigir as imperfeições do mercado dentre elas: população com baixa escolaridade e capacidade técnica, recursos naturais subdesenvolvidos e deficiência de capital, para aumentar a renda real, a poupança, a demanda (consumo) e os investimentos dos empresários.

A análise dos dados do IDHM das décadas de 1991 e 2000, em relação à educação nos Estados mais populosos da região Norte, a região que demonstrou o melhor desempenho no crescimento de seu PIB nesse período e, sob a perspectiva horizontal e não ortodoxa de análise sobre a economia regional, também houve um avanço social na região Norte, tomando-se por base os Estados mais populosos (Amazonas, Maranhão, Pará e Tocantins) em relação aos Estados do Sudeste, conforme gráficos a seguir:

Gráfico 5: IDHM referente à Educação dos Estados mais populosos da região Norte em comparação aos Estados do Sudeste (1991 e 2000).



Fonte: Atlas-BR (2023) (elaborado pelo autor).

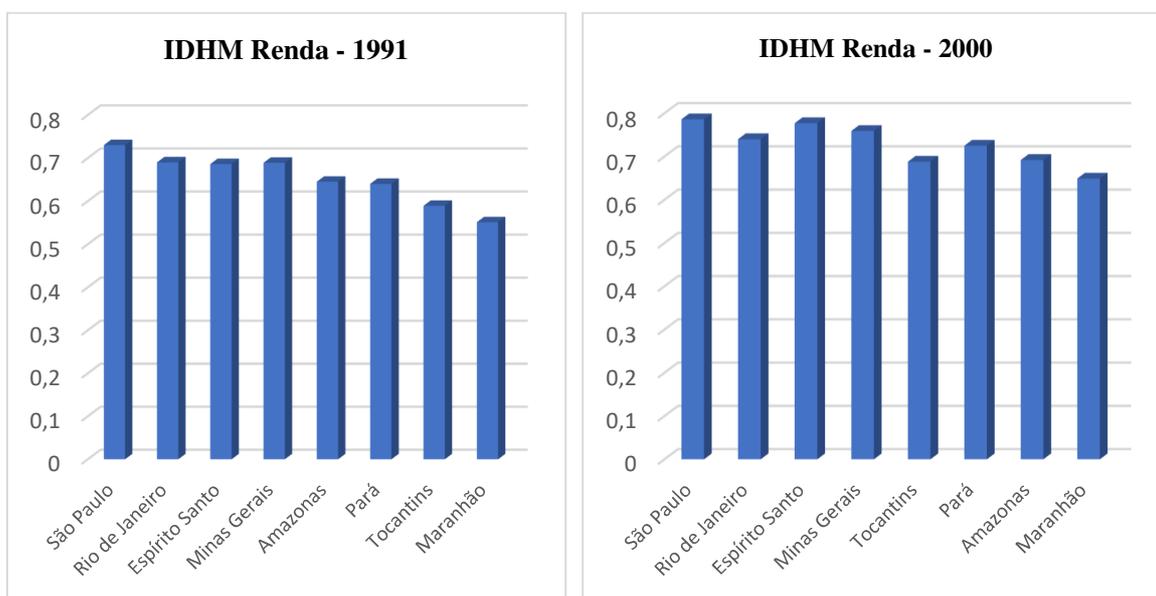
Os dados do IDHM de 1991 em relação à Educação nos Estados do Sudeste, como São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo estavam acima de 0,3, e em Minas Gerais acima de 0,2, enquanto nos Estados mais populosos da região Norte, Amazonas acima de 0,2 e Maranhão, Pará e Tocantins, estavam em média acima 0,17.

Nos dados do IDHM 2000 nos Estados do Sudeste, São Paulo e Rio de Janeiro registraram melhora no índice para acima de 0,5, Espírito Santo e Minas Gerais registraram melhora acima de 0,4. Em comparação nos Estados da região Norte, Amazonas e, em especial, Maranhão, Pará e Tocantins, registraram 0,3, sendo um aumento significativo do ponto de vista de desenvolvimento social.

Os índices do IDHM Educação nos Estados da região Norte com maior densidade populacional, sinalizam melhorias no aspecto de acesso à educação, o que representa um avanço em referência às imperfeições do mercado no aumento da escolaridade da população (Meier; Baldwin, 1968), para a diminuição de desigualdades no Brasil.

E ainda sobre as correções das necessidades do mercado em relação à renda da população para o desenvolvimento econômico regional, os dados do IDHM da década de 1991 e 2000, é possível notar um avanço em relação à renda da população dos Estados mais populosos das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste em relação aos Estados do Sudeste, conforme gráficos a seguir:

Gráfico 6: IDHM referente à Renda dos Estados mais populosos da região Norte em comparação aos Estados do Sudeste (1991 e 2000).



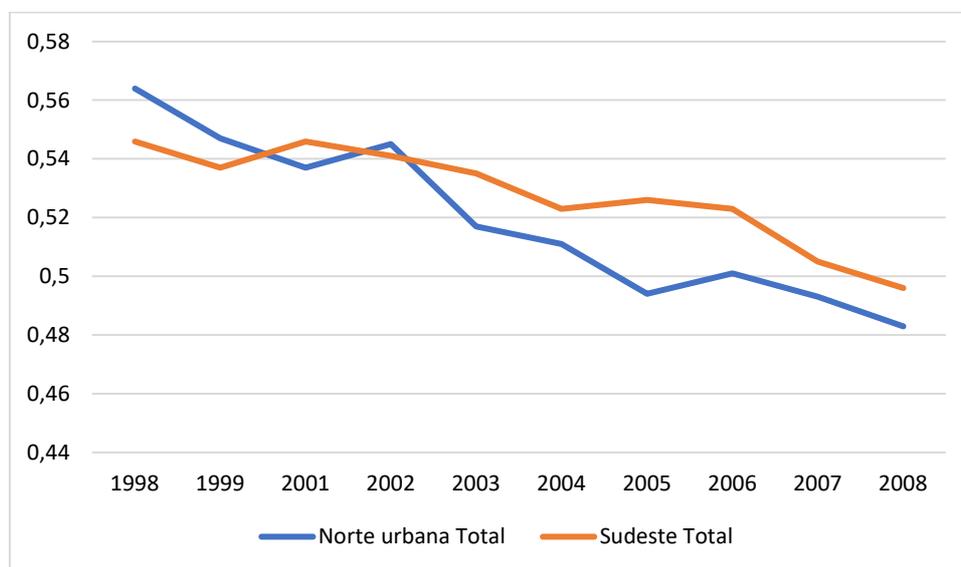
Fonte: Atlas-BR (2023) (elaborado pelo autor).

No tocante ao IDHM de 1991 em relação à Renda nos Estados do Sudeste, todos estavam acima de 0,7, enquanto nos Estados mais populosos da região Norte, Amazonas, Maranhão e Tocantins, estavam acima 0,6 e o Estado do Pará acima 0,7.

Nos dados do IDHM 2000 nos Estados do Sudeste, São Paulo manteve-se acima de 0,7 e Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro tiveram declínio para acima de 0,6. Em comparação nos Estados da região Norte em comparação, todos tiveram declínio, Amazonas e Pará ficou acima 0,6 e, Maranhão e o Tocantins acima de 0,5.

Assim, os dados de crescimento do PIB nas décadas de 1990 a 2000, não sinalizaram melhorias na circulação da renda na própria região capaz de consolidar um desenvolvimento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, as quais demonstraram melhorias na taxa média do PIB dos Estados, no entanto, demonstram uma mudança no cenário da economia das regiões brasileiras (inter-regionais), ou seja, negócios sendo empreendidos em regiões menos desenvolvidas, em distinção das demais regiões mais desenvolvidas, que a partir da década de 2000 houve um declínio constante nos indicadores de pessoas ocupadas, conforme o índice Gini de pessoas ocupadas e rendimento mensal entre 1998 a 2008:

Gráfico 7: Índice Gini pessoas ocupadas de 1998-2008 (Região Norte e Sudeste).



Fonte: IBGE, 2008 (elaborado pelo autor).

E em termos de distribuição regional do emprego, a partir da década dos anos 2000, de acordo com Resende (2014) houve uma desconcentração industrial no Brasil, sob dois aspectos, primeiro espacial na mudança gradativa do centro geográfico do

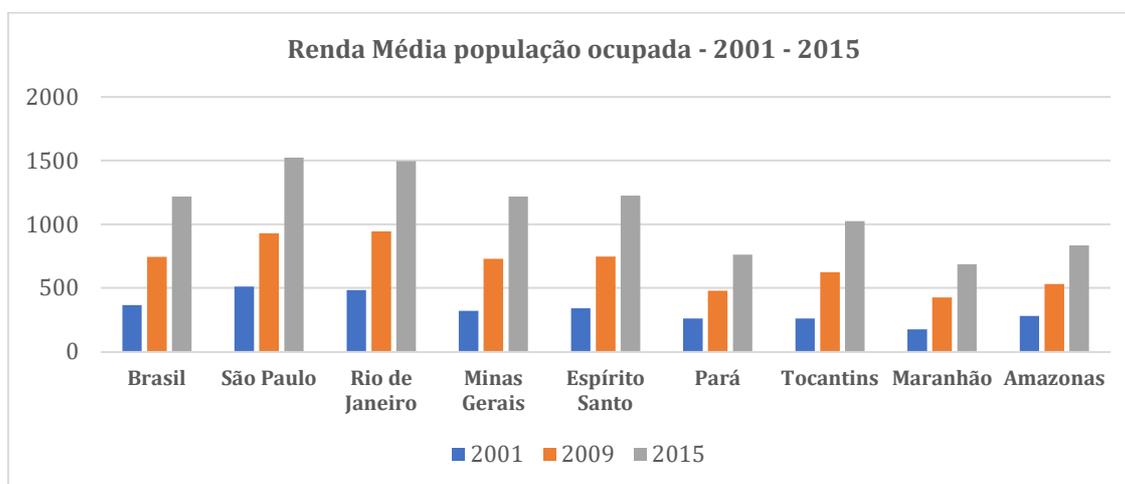
Sudeste, da região metropolitana de São Paulo, para o interior do estado, e para outras regiões brasileiras como Sul, Centro-oeste e regiões metropolitanas do Nordeste (significativa para o sul da Bahia), e depois pela reconcentração industrial na região de Belo Horizonte, Uberlândia (MG), em Londrina e Maringá (PR), Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC) e São José dos Campos (SP) (Resende, 2014).

Em 1990, as dez maiores microrregiões industriais representavam 46,8% dos empregos na indústria. Em 2007, esta participação cai para 32%. [...] Há uma alteração na região Nordeste. Fortaleza passa a ser a microrregião mais industrializada em 2007 e a figurar entre as dez maiores microrregiões industriais, contrastando com a microrregião do Recife, que sai da lista das dez maiores em 2007 (Resende, 2014, p. 37).

Os aspectos da desconcentração industrial no Brasil, ora pela mudança espacial do centro geográfico (intra e inter-regionais), ora na reconcentração de centros urbanos, são fenômenos que Richardson (1973) trata de regiões nodais, aquelas regiões reunidas numa estrutura espacial mais ampla, e em seu entorno haverá uma zona de influência, verificada em muitas interações. Contudo, à medida que essas regiões crescem, aumentam a distância do centro, com isso os fluxos de interação diminuem a força controle sobre o campo espacial, podendo surgir novos centros nodais e de polarização.

Os dados em verdade apontam uma mudança no cenário da economia das regiões brasileiras (inter-regionais), isto porque no período de 2001-2015, a renda média dos Estados mais populosos da região Norte, se mantiveram abaixo da média em nível Brasil, e muito inferior se comparada aos Estados do Sudeste.

Gráfico 8: Renda mediada população ocupada nos Estados mais populosos da região Norte em comparação aos Estados do Sudeste (2001 e 2015).



Fonte: IBGE, 2015 (elaborado pelo autor).

Quadro 11: Valor do rendimento médio mensal da população de 10 anos ou mais de idade. 2001-2015.

(Continua)

ESTADO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Acre	402	428	412	371	395	476	520	540	717	694	770	746	877	865
Alagoas	185	202	236	235	262	346	380	402	416	461	539	598	630	670
Amapá	336	318	387	351	456	438	491	500	571	627	802	859	1004	929
Amazonas	281	296	327	343	389	408	430	488	532	615	695	828	917	833
Bahia	204	228	253	275	312	360	383	448	492	594	661	779	834	813
Ceara	212	227	241	272	303	331	359	426	464	546	623	645	722	720
Distrito Federal	682	796	839	907	1029	1156	1338	1458	1548	1865	1958	2134	2377	2441
Espírito Santo	340	394	413	475	533	572	621	685	746	916	1047	1051	1221	1225
Goiás	334	374	405	476	525	548	635	705	744	904	1047	1124	1192	1211
Maranhão	176	191	217	249	236	325	335	368	425	458	559	625	659	687
Mato Grosso	360	406	410	488	494	553	568	752	739	932	1113	1165	1275	1263
Mato Grosso do Sul	357	405	430	463	516	593	712	729	794	1023	1153	1268	1397	1436
Minas Gerais	322	359	392	436	485	554	589	672	728	861	999	1080	1166	1218
Para	260	298	290	329	340	373	426	465	479	591	641	684	732	761
Paraíba	199	241	256	296	340	378	419	478	512	622	682	721	827	861
Paraná	394	432	491	571	609	658	762	808	855	1008	1174	1285	1370	1459
Pernambuco	227	249	253	306	327	371	373	439	465	542	655	700	796	817
Piauí	185	215	229	261	288	345	392	440	467	513	670	694	744	770
Rio de Janeiro	483	516	578	621	668	759	774	870	945	1045	1150	1307	1455	1495
Rio Grande do Norte	233	255	264	306	382	398	439	500	542	637	758	828	792	873
Rio Grande do Sul	439	472	540	589	629	690	727	838	892	1042	1163	1298	1455	1470
Rondônia	320	369	384	408	459	511	500	557	665	785	866	891	1021	1063
Roraima	296	297	372	291	338	476	451	582	612	896	885	923	1044	1106
Santa Catarina	434	460	553	577	669	756	805	886	995	1131	1229	1368	1515	1582
São Paulo	512	556	596	618	715	779	823	897	930	1121	1291	1380	1527	1524

Quadro 11: Valor do rendimento médio mensal da população de 10 anos ou mais de idade. 2001-2015.

(conclusão)

ESTADO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014	2015
Sergipe	216	255	301	343	347	394	423	474	555	679	730	832	755	768
Tocantins	260	256	309	352	368	415	475	571	625	699	824	858	964	1025

Fonte: IBGE, 2015 (elaborado pelo autor).

Notas:

- 1 - Até 2003, exclusive a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.
- 2 - Para a variável Valor do rendimento médio mensal: exclusive as pessoas sem declaração do valor do rendimento ou que receberam somente em benefícios.
- 3 - As classes de rendimento são em salários-mínimos.
- 4 - Os dados desta tabela foram reponderados pela revisão 2008 das projeções populacionais, incluindo a tendência 2000-2010. Vide nota técnica no site da pesquisa.
- 5 - Nos anos de censo demográfico a PNAD não vai a campo.

As características de trabalho e rendimento, de acordo com as notas do IBGE (2008, p. 1), quando associadas a outros aspectos demográficos e sociais da população, “[...] permitem traçar um perfil da força de trabalho do País e subsidiam o entendimento, o estudo e a implementação de políticas públicas em geral e para grupos específicos”.

Em termos de distribuição regional do emprego, a partir da década dos anos 2000, de acordo com Resende et. al. (2014) houve uma desconcentração industrial no Brasil, sob dois aspectos, primeiro espacial na mudança gradativa do centro geográfico do Sudeste, da região metropolitana de São Paulo, para o interior do estado, e para outras regiões brasileiras como Sul, Centro-oeste e regiões metropolitanas do Nordeste (significativa para o sul da Bahia), e depois pela reconcentração industrial na região de Belo Horizonte, Uberlândia (MG), em Londrina e Maringá (PR), Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC) e São José dos Campos (SP) (Resende et. al, 2014).

Em 1990, as dez maiores microrregiões industriais representavam 46,8% dos empregos na indústria. Em 2007, esta participação cai para 32%. [...] Há uma alteração na região Nordeste. Fortaleza passa a ser a microrregião mais industrializada em 2007 e a figurar entre as dez maiores microrregiões industriais, contrastando com a microrregião do Recife, que sai da lista das dez maiores em 2007 (Resende et. al, 2014, p. 37).

Para Richardson (1973), as ligações funcionais dentro de regiões, consideradas como nodais, podem ser demonstradas pelo comércio inter-regional de matérias-primas, por canais de distribuição de bens (varejo e atacado), e das localidades das quais os consumidores veem para adquirir serviços, dos fluxos de mercadorias regionais, deslocamentos entre cidades para o trabalho e migração. No Brasil, é possível exemplificar as cidades “polos” das regiões metropolitanas, para ordenamento administrativo no território dos entes subnacionais.

A escala macrorregional, tradicionalmente utilizada como referência exclusiva para as ações federais de desenvolvimento regional, ao implicar em territórios excessivamente heterogêneos, dificulta uma adequada mobilização potencial endógeno dos territórios (Bandeira, 2006, p.227).

E ainda sobre as correções das necessidades do mercado (Meier; Baldwin, 1968) em relação à deficiência de capital, para aumentar a renda real, a poupança, a demanda (consumo) e os investimentos dos empresários, em relação entre o PIB de 1999-2004:

[...] o indicador para o Brasil revelou que os 10% dos municípios com maior PIB, em 2004, geraram 20,4 vezes mais riqueza que os 50% dos municípios com menor PIB. A Região Sudeste apresentou estabilidade no indicador ao longo da série que, em 2004, foi 32,1. Enquanto na região norte, o PIB do estado do Amazonas em 2004 registrou 91,8% de concentração nos cinco maiores municípios, sendo a maior concentração espacial de renda do País, seguido pelo Estado do Amapá, com 89,1% (IBGE, 2006, p.19).

De 2002 a 2010, as regiões Centro-oeste e Nordeste aumentaram suas participações em 0,5 ponto percentual cada. A região Sudeste, por sua vez, perdeu 1,3 ponto percentual, e a região Sul perdeu 0,4 ponto percentual, enquanto a região Norte aumentou sua participação no PIB em 0,6 ponto percentual, segundo dados IBGE (2011), os sete estados do Norte responderam por 5,3% do PIB em 2010, contra 4,7% em 2002, o Centro-oeste elevou a participação de 8,8% para 9,3%; o Nordeste, de 13% para 13,5%; a participação do Sul caiu de 16,9% para 16,5% e, a do Sudeste, de 56,7% para 55,4%.

No Nordeste, destacam-se Fortaleza e Sobral. No Norte, participa da lista Manaus, com a recuperação do Polo Industrial de Manaus (PIM), e no centro-oeste, Goiânia e sudoeste de Goiás. A análise setorial dos ganhos destas microrregiões mostra um comportamento bastante distinto. Em microrregiões com maior diversificação industrial, a perda se concentrou indústrias mais tradicionais (têxtil e calçados, por exemplo). Em Fortaleza e, especialmente, em Sobral, o crescimento do emprego concentra-se exatamente na indústria de calçados, têxteis,

alimentos e bebidas. Por seu turno, crescimento significativo do emprego em indústrias de maior porte tecnológico se deu em microrregiões que já possuíam um parque industrial mais diversificado, como Curitiba e Caxias do Sul (Resende et. al., 2014, p.39).

O PPA (2012-2015), elaborado pelo governo Dilma Rousseff, manteve a proposta do governo Lula, para o crescimento econômico interno, voltada ao fortalecimento do mercado, por meio da expansão de rendimentos das famílias e do consumo por bens e serviços, com incremento ao Programa Brasil Sem Miséria (erradicação da pobreza); ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II) e Minha Casa Minha Vida (MCMV) (manutenção e expansão dos investimentos em infraestrutura e construção civil para geração de empregos); e ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e do Programa Ciência sem Fronteiras (apoio a manutenção do emprego, qualificação e renda aos trabalhadores) (Brasil, 2011).

O PPA (2016-2019), proposto no segundo governo Dilma Rousseff, previu investimentos para o Programa de Desenvolvimento Territorial e Regional R\$ 256 bilhões (em crédito e o gasto tributário – isenção/renúncia), visando a redução das assimetrias no território, por ações voltadas para organizar a estratégia de intervenção do governo federal em consonância com os planos estaduais, dando enfoque no fortalecimento e dinamização da agricultura familiar, e promover um modelo de desenvolvimento rural sustentável do país (Brasil, 2015, p. 53 e 73).

Em 2017 a distribuição do PIB por concentrações urbanas, conforme o IBGE “[...] ¼ da produção econômica do País estava em apenas duas concentrações urbanas: São Paulo/SP com 17,3%, onde se situa, entre outros, o município de Osasco (SP); e Rio de Janeiro/RJ, com 7,7% do PIB” (IBGE, 2019, p. 1).

E ainda, os dados do IBGE (2019) ainda mostram que as maiores concentrações urbanas brasileiras correspondem a 43% do PIB, representadas em dez municípios: São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, Campinas/SP (Sudeste), Brasília/DF (Centro-oeste), Porto Alegre/RS, Curitiba/PR (Sul), Salvador/BA, Recife/PE e Fortaleza/CE (Nordeste) (IBGE, 2019).

As concentrações urbanas e sua participação no PIB indicam seis municípios das regiões Sul-Sudeste, um da região Centro-oeste e três da região Nordeste e nenhum da região Norte, de maneira que a PNDR (2007-2018) ao manter em sua essência as características do modelo desenvolvimentista (1950-2003), sustentado na lógica de centralidade das decisões (*top-down*), comprometeu os avanços necessários, para uma

inovação disruptiva de mudanças no desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, principalmente, da região Norte, em franca repetição de erros dos planos do passado, com o foco na padronização econômica e industrialização das regiões menos desenvolvidas, e cumprimento de metas com análises ortodoxas dos resultados macroeconômicos.

O desempenho no crescimento do PIB no período de 1990 a 2017, sob a análise macroeconômica se revela uma abordagem metodológica ortodoxa como requisito de modelo de desenvolvimento econômico, como se as regiões fossem iguais ou padronizadas, porque não demonstra as dinâmicas econômicas das regiões brasileiras como distintas ao nível nacional, de maneira que os dados precisam tratar de variantes especiais como exportações, pelo crescimento de uma região em função da dinâmica da estrutura industrial, pelas transações com outras localidades internas (Richardson, 1973; Haddad, 2019; Resende, 2014), das quais são abordagens complementares voltadas a uma proposta real de desenvolvimento regional.

3 ARRANJO INSTITUCIONAL E COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS BRASILEIROS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.

A partir da Constituição de 1988, a autonomia dos entes federados faz parte da soberania do Estado Federal, sendo exteriorizada pelas capacidades de autorregulação (autolegislação), auto-organização (constituição e lei orgânica), autogoverno (gerir negócios públicos), nos limites (competências) instituídos na CFRB/1988 (art. 21(União); art. 25 (Estados); art. 29 (Municípios), e art. 32 (Distrito Federal)).

Os países que adotam o modelo federativo demonstram uma organização político-territorial baseada no compartilhamento, tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo, e não apenas por sua constituição, mas por meio de mecanismos num sistema através da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta (Elazar, 1991; 1995; Almeida, 1996; Arretche, 2004; Abrucchio; Franzese, 2007; Linhares; Mendes; Lassance, 2012; Soares; Machado, 2018).

A organização federativa no Brasil constitui um arranjo institucional peculiar em função da autonomia política, administrativa e financeira atribuída aos seus entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), o que deveria possibilitar uma maior dinâmica, principalmente, na implementação de políticas públicas, exercidos por diferentes interesses de atores e agentes políticos que se contrapõem e fiscalizam as ações governamentais, tendo de um lado mecanismos de controle (responsividade e prestação de contas) e, de outro, as balizas em freios e contrapesos (Montesquieu) do sistema legal (Linhares; Mendes; Lassance, 2012).

A Constituição Federal de 1988 procurou resolver questões interfederativas ao prever meios para maior cooperação, coordenação e integração entre os entes federativos, e diminuir as assimetrias institucionais entre seus diferentes níveis de governo (órgãos/agentes), fiscal/financeiro e legal, fixando receitas fiscais em benefício dos governos subnacionais. Importante registrar que, historicamente no Brasil, os Municípios não faziam parte do pacto federativo nacional, e a Constituição de 1988 inovou ao integrá-los como ente federativo, e contribuiu em sua organização política, autonomia administrativa e participação nas transferências constitucionais de recursos da União e dos Estados.

A competência legislativa residual referendada na Constituição de 1988, segundo

Kerbaux (2001), cabe às unidades da federação, contudo, denota uma grande obstrução das preferências da maioria, de maneira que:

A transferência do poder decisório aos municípios implica, por um lado, em responsabilidade e participação na estrutura do poder local, por outro, em processos de modernização gerencial da gestão pública. Essas duas dimensões da descentralização entre níveis de governo impactam fortemente as estruturas tradicionais do poder local. Por um lado, as diferenças regionais na constituição dessas elites locais funcionam como balizadoras desses impactos. [...] Nos estados e municípios onde a política continua marcada pelo clientelismo e pela pouca capacidade de renovação de suas elites políticas locais, a superposição de papéis e responsabilidade na divisão de funções entre governos interfere na autonomia decisória dos municípios, em especial na alocação de recursos em políticas públicas locais (Kerbaux, 2001, p. 55)

Uma das principais características de um Estado federal é a existência de uma maior descentralização do poder, de forma que os entes integrantes tenham uma parcela de poder e autonomia, com a repartição de competências/atribuições política, administrativa, financeira, e igualdade entre os entes federados.

O federalismo brasileiro, após a Constituição Federal de 1988, passou a ter uma configuração com base na cooperação, coordenação e integração entre os seus entes, tendo dois pontos fortes nesta configuração: a) a distribuição de recursos políticos, com a ampliação da participação popular, e b) distribuição de recursos fiscais, com definição de maiores percentuais das receitas tributárias da União, e fundos para Estados e Municípios.

A distribuição de recursos políticos e fiscais deveriam ser fatores de dinamismo, porém, foram instituídos sob uma ótica linear do legislador constituinte que os entes federais seriam proporcionalmente iguais e, de certa maneira, passou a ser um complicador de equidade no ciclo das políticas públicas, em suas etapas de planejamento, implementação, monitoramento, avaliação, auditoria e revisão das ações. Isto porque no processo decisório, as necessidades econômicas e sociais são incluídas em uma agenda de prioridades do poder público nacional, distintas dos demais entes subnacionais e, em sua maioria, são formalizadas de forma vertical, porque não evidenciam as diferenças geográficas, demográficas, aparato e capacidades estatais etc., entre os entes federais envolvidos.

Os desníveis de recursos fiscais entre os entes e a centralização das decisões no governo federal, oportunizam desarranjos interfederativos e é um complicador no ciclo de políticas públicas, principalmente àquelas voltadas ao desenvolvimento regional, em

especial nas etapas de formulação e implementação, sem a participação efetiva das localidades apontando suas necessidades para o desenvolvimento, o que contribuiu na repetição das falhas das políticas públicas de desenvolvimento (Souza, 2005; Monteiro Neto, 2013; Souza; Fontanelli, 2020).

Souza e Fontanelli (2020) esclarece que em países democráticos, governos são eleitos para formularem e implementarem políticas atreladas às preferências de seus eleitores, por isso a capacidade estatal e burocrática é um processo, não sendo suficiente a vontade dos agentes ou atores políticos para que os objetivos sejam alcançados, pois a capacidade de decidir, formular e implantar políticas públicas, precisam ter sentido temporal e estrutural, para serem mantidas ou não, ou seja, a capacidade estatal, em si, é um conceito multidimensional que envolve elementos políticos, institucionais, administrativos e técnicos, sendo:

O componente político diz respeito as *regras do jogo* que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito as regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete a capacidade de prover bens e serviços com eficiência através de uma burocracia profissionalizada e em moldes weberianos. Por fim, o componente de políticas públicas diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esses componentes incorporam, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas (Souza; Fontanelli, 2020, p.45-46).

No plano institucional brasileiro, as diretrizes normativas constitucionais envolvem competências múltiplas entre os entes federativos, caracterizando simetrias e assimetrias em relação à execução de ações institucionais entre os entes federativos, conforme as características e efeitos descritos no quadro a seguir:

Quadro 12: Aspectos do arranjo federativo brasileiro.

(continua)

CARACTERÍSTICAS	AÇÕES INSTITUCIONAIS	EFEITOS
POLÍTICO (autogoverno)	COORDENAÇÃO entre os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios),	Simétrico
FUNCIONAL	HIERARQUIZADO (Nível de Governo: Federal, Estadual, Distrital e Municipal)	Assimétrico

Quadro 12: Aspectos do arranjo federativo brasileiro.

(conclusão)

ADMINISTRATIVO (autoadministração)	COORDENAÇÃO entre os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), através de convênios/consórcios, etc.	Simétrico
FISCAL / FINANCEIRO	HIERARQUIZADO (Nível de Governo: Federal, Estadual, Distrital e Municipal)	Assimétrico
LEGAL	HIERARQUIZADO (Nível de Governo: Federal, Estadual, Distrital e Municipal)	Assimétrico

Fonte: elaborado pelo autor.

O federalismo brasileiro na atualidade, de modo particular, possui características distintas, que se apresentam de forma mais ou menos intensas, de acordo com o mérito da ação institucional ou de políticas públicas envolvidas, isto é, há uma característica de **Federalismo simétrico**, quando os entes federativos seguem as suas atribuições definidas na Constituição, de acordo com a matéria de sua abrangência territorial e administrativa de observância compulsória, ou seja, há um comportamento político coordenado pela ideia de proporcionalidade justa, de coesão e integração.

A outra característica representa o **Federalismo assimétrico**, quando os entes federativos buscam um equilíbrio pela cooperação, através de sua governança política, com ordens jurídicas parciais perante o poder central, em que o interesse de uns se sobrepõe às necessidades de muitos, dentro de uma realidade naturalmente contraditória e nebulosa (Bulos, 2014).

Quadro 13: Federalismo brasileiro e seus efeitos.

FEDERALISMO BRASILEIRO	
Efeito simétrico	Aspecto jurídico-normativo
	Ocorre em questões de arranjos institucionais entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), pertinentes às políticas territoriais, geográficas e administrativas, tendo como premissa a coordenação de ações institucionais (formulação de política pública e sua implementação por meio de relações intergovernamentais), conforme as atribuições e competências de cada ente federativo , por meio de convênios, consórcios públicos etc., ou em delegações de poderes (limitados) entre si, para atender interesses proporcionais ou comuns. Ex.: Plano Nacional com atribuições no plano de ações aos Estados, Distrito Federal e Municípios.
Efeito assimétrico	Aspecto institucional-político
	Presente nos seus diferentes níveis de governo ou funcional (executivo federal, estadual, distrital e municipal), tendo como premissa a maior cooperação entre os entes federativos (nacional e subnacionais), para atuação fiscal/financeiro e legal, por meio de seus órgãos/agentes, cujo objetivo está na capacidade em implementar, programas e ações das políticas públicas nacionais, para atender necessidades dos entes subnacionais e, ao mesmo tempo, diminuir possíveis sobreposições de interesses. Ex.: Recursos federais destinados à execução de obras de infraestrutura nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Fonte: elaborado pelo autor.

No âmbito do Estado Federal brasileiro, a coordenação de políticas públicas de acordo com Souza (2018, p. 16), “[...] é requerida entre organizações e atores políticos e burocráticos que compõem o mesmo nível de governo (coordenação horizontal) ou que compõem diferentes níveis de governo (coordenação vertical)”, isto porque cada ente federativo convive com particularidades de sua própria diversidade cultural, com acentuadas disparidades políticas e sociais, somadas aos momentos de crises financeiras, registradas ao longo das últimas décadas, em que os recursos destinados à consecução de atividades e em ações de políticas públicas são distorcidos em diversas regiões, por interesses múltiplos ou momentâneos de atores e agentes políticos das unidades federativas.

3.1 Da articulação interfederativa para o desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.

No final do século XX, a partir dos anos 80, a Administração Pública passou por uma reformulação mundial, para que as ações governamentais não fossem em caráter interventor, e a estrutura e capacidade estatal passasse a ser indutora e reguladora de ações ao desenvolvimento econômico.

No Brasil, a partir dos anos 90, o modelo de gestão pública começou a buscar novas práticas e modelos, mais adequados no atendimento dos interesses estatais e da população, tendo convergido para a reforma gerencial do Estado a partir de 1995, principalmente com três características, a primeira por medidas de desestatização e privatização de empresas públicas (características do Estado não interventor), a segunda na promoção de concessão e permissão dos serviços públicos, considerados não-exclusivos, para particulares (características do Estado regulador).

E na terceira característica, as reformas desse período visaram corrigir ou diminuir os desequilíbrios interfederativos, por medidas destinadas a melhorar a capacidade estatal e administrativa (burocrática), dada a fragmentação de políticas nacionais, marcadas por desequilíbrio fiscal entre os entes federativos, e aumentar os instrumentos e mecanismos de parcerias intergovernamentais, e fortalecimento de uma governança mais efetiva na implementação de políticas públicas, principalmente, aquelas voltadas ao desenvolvimento econômico e social (característica do Estado indutor).

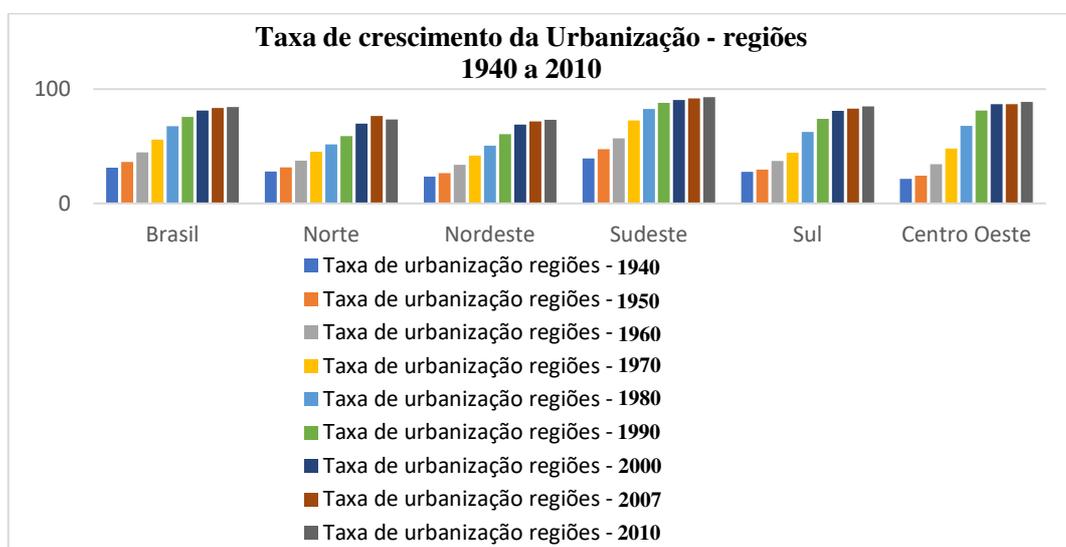
A trajetória histórica entre 1990 e 2005 o desenvolvimento regional tornou-se

subsidiária, e não houve uma relevante preocupação do governo federal, dada a flutuação da área responsável por essa agenda, ora como uma secretaria por não ter a autonomia em coordenar as ações necessárias, ora como ministério, que proporcionou um legado de descrédito nas formulações de políticas públicas.

Nesse período a questão regional perdeu sua relevância, somada aos momentos de desaceleração econômica e financeira do Estado brasileiro, devido à baixa arrecadação de tributos e dos altos gastos públicos, e reforçaram a centralização de recursos e da autoridade decisória dos investimentos pelo governo federal (Monteiro Neto, 2013; Coêlho, 2017).

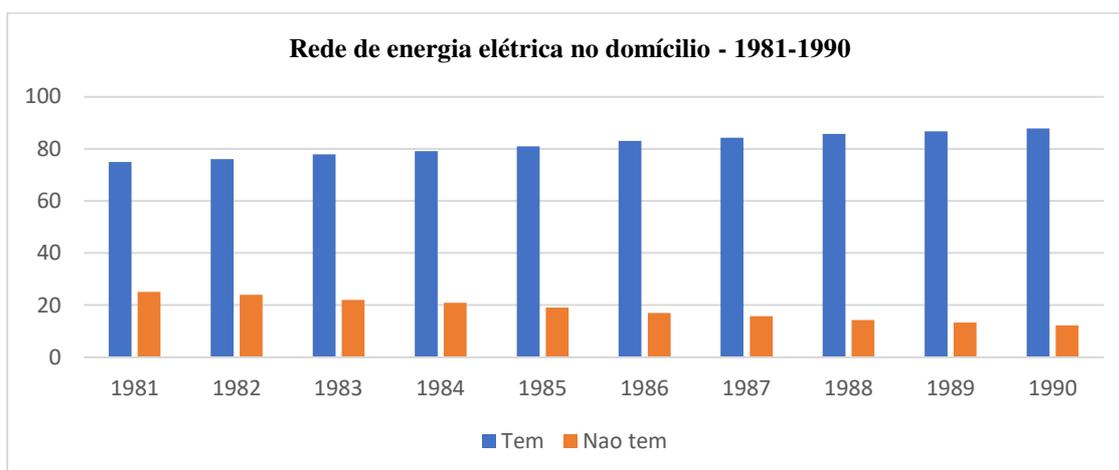
A análise da importância em implementar ações de políticas públicas no atendimento às necessidades do país e dos indivíduos, por meio do desenvolvimento econômico e social, é preciso verificar as condições de acesso da população aos serviços públicos essenciais, como energia elétrica, abastecimento de água e saneamento, dentre outros, principalmente pela crescente urbanização ocorrida a partir de 1940.

Gráfico 9: Urbanização no Brasil – 1940 a 2010.



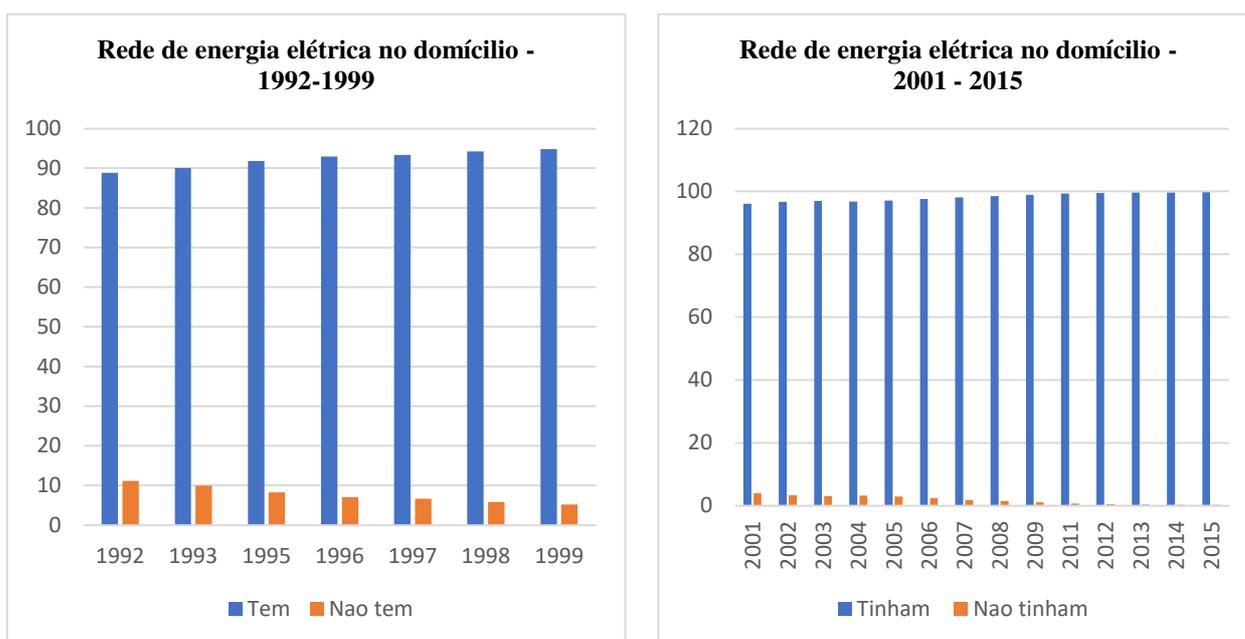
Fonte: Censo demográfico 1940-2010 (IBGE, 2010a). (elaborado pelo autor).

Desde 1940 houve uma crescente migração da população rural para as cidades, sendo mais acentuada no final dos anos 70. Durante a década de 80, houve a expansão de serviços públicos essenciais, elevando a quantidade de domicílios com energia elétrica, sendo que ao final dos anos 80, havia um déficit de mais de 10% dos lares sem energia elétrica, conforme dados a seguir:

Gráfico 10: Iluminação elétrica - existência no domicílio (1981-1990).

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 1981-1990 (IBGE, 1990) (elaborado pelo autor).

Na década de 90, houve uma pequena melhoria no acesso à energia elétrica, tendo um déficit de 5% dos domicílios urbanos sem acesso à energia elétrica. Entretanto, nos anos seguintes, diante da proposta da reforma administrativa, ocorrida a partir de 1995, pela desestatização de empresas públicas, leilões para concessões e permissões de serviços públicos, na geração e distribuição de energia elétrica, o atendimento chegou em 2012 ao maior índice de atendimento da população urbana, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 11: Iluminação elétrica - existência no domicílio (1992-1999 e 2001-2015).

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 1992/1999 e 2001/2015 (IBGE, 1999; 2015) (elaborado pelo autor).

As políticas públicas são mecanismos institucionais necessárias ao desenvolvimento econômico e social, para proporcionar oportunidades de melhoria aos indivíduos em suas capacidades e condições de vida, criar as condições reais de acesso da população aos mais diversos serviços públicos, principalmente, em atender as necessidades de abastecimento de água em áreas urbanas.

Quadro 14: Acesso ao sistema de abastecimento de água – área urbana 1981-1990.

Percentual de domicílios particulares permanentes				
Período	Rede geral de distribuição	Poço ou nascente	Outra forma	Sem declaração
1981	60,13	25,05	14,82	0
1982	61,45	24,27	14,28	0
1983	64,55	22,44	13,01	0
1984	65,92	22,94	11,13	0
1985	67,62	22,51	9,87	-
1986	69,67	21,5	8,84	0
1987	69,69	20,1	10,21	0
1988	70,53	18,83	10,64	-
1989	72,22	19,48	8,3	0
1990	73,43	18,53	8,03	0,01

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 1992/1999 (IBGE, 1999) (elaborado pelo autor).

Durante a década de 80 houve um aumento investimentos pelo governo federal para o abastecimento de água tratada, e cerca de 21% população urbana teve acesso a melhoria desse serviço, sendo que na década seguinte, a melhoria foi de 8,6%, conforme quadro abaixo:

Quadro 15: Acesso ao sistema de abastecimento de água – área urbana 1991-1999.

Percentual de domicílios particulares permanentes				
Período	Rede geral de distribuição	Poço ou nascente	Outra forma	Sem declaração
1992	73,59	18,84	7,52	0,05
1993	75,03	17,73	7,19	0,05
1995	76,28	17,48	6,22	0,01
1996	77,71	17,24	5,05	0,01
1997	77,71	16,68	5,61	0,01
1998	78,83	15,4	5,74	0,02
1999	79,8	15,16	5,04	0,01

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 1992/1999 (IBGE, 1999) (elaborado pelo autor).

O abastecimento de água na área rural, passou a ser uma preocupação governamental, e a partir da década de 90, os investimentos nessa área, foram significativos para o acesso de água à população rural, conforme quadro:

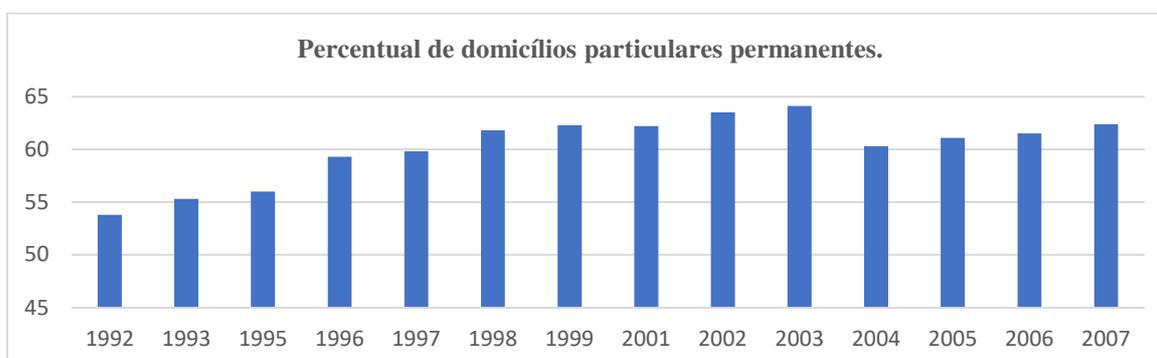
Quadro 16: Acesso ao sistema de abastecimento de água - área rural 1992-2015.

Percentual de domicílios particulares da área rural			
Período	Rede geral	Poço ou nascente	Outro tipo
1992	12,3	63,9	23,7
1995	16,7	61,6	21,7
1997	19,6	60,4	19,9
1999	25	55	20
2001	20,9	58,4	20,6
2003	25,7	55,2	19,1
2005	26,6	57,4	16
2007	27,7	58,6	13,7
2009	32,5	55,7	11,8
2011	31,9	57,2	10,9
2013	31,9	57,4	10,7
2015	35	53,9	11,2

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (IBGE, 1999; 2015) (elaborado pelo autor).

O abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, a partir de 2007 passou a ter maior estrutura de Política Pública Nacional (lei 11.445), e objetivo para diminuir as desigualdades no acesso adequado, para assegurar condições dignas de habitação, saúde, reduzir as carências que caracterizam situações de vulnerabilidade das pessoas, e preservação do meio ambiente.

Gráfico 12: Domicílios urbanos atendidos com saneamento básico adequado (1992 a 2007).



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1981/2007 (IBGE, 2007) (elaborado pelo autor).

E considerando os Municípios em que há pelo menos uma entidade de serviço de esgotamento sanitário por rede coletora, em 2008, foram registrados 55,16% de domicílios atendidos com saneamento básico, e em 2017, 60,31% dos domicílios urbanos com saneamento adequado (IBGE, 2017).

O governo federal em 2011 instituiu o Programa Água para Todos (Decreto n. 7.535) e reforçou a importância dos sistemas de captação e armazenamento de águas pluviais como alternativa para a promoção da saúde, segurança alimentar e do desenvolvimento local das populações rurais e em situação de vulnerabilidade social. O Programa objetivou a construção de cisternas destinadas à população rural de baixa renda do Semiárido no âmbito do Programa de Cisternas, integrante do Programa Água para Todos e do Plano Brasil sem Miséria.

No período de 2011 a 2014, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, (MDS) o Programa entregou 466,3 mil cisternas de placas e 315,5 mil cisternas de polietileno, beneficiando o acesso à água para 750 mil famílias do semiárido (Brasil, 2015, p. 23).

Quadro 17: Número total de municípios com serviço de abastecimento de água, e por tipo de tratamento (2000-2008-2017).

Ano	Municípios abastecidos	Municípios com tratamento	Convencional	Não-convencional	Simples desinfecção (cloração)	Fluoretação	Sem tratamento
2000	5391	4420	2686	577	1980	2466	971
2008	5531	5166	2817	560	3005	3351	365
2017	5548	5237	2770	715	3124	3422	280

Fonte: Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (IBGE, 2017) (elaborado pelo autor).

A melhoria no abastecimento de água à população urbana e rural, promoveu a melhoria na qualidade de vida das pessoas, com melhores condições de saneamento, e diminuiu, significativamente, às enfermidades pelo consumo de água contaminada e em internações hospitalares.

Monteiro Neto (2013) informa que ocorreu uma fuga da descentralização no federalismo prevista na Constituição Federal de 1988, e o processo de centralização se manteve a partir dos anos 2000 (em alinhamento à metodologia de planejamento com metodologia desenvolvimentista do passado), porém, inovou no enfoque de agenda do bem-estar social, com a ampliação dos investimentos públicos à educação, saúde e transferências de renda à população considerada mais pobre, e se revestiu no ponto central

da política pública do governo federal, com a proposta de consolidar um ‘federalismo do bem-estar social’.

Os objetivos fundamentais da República brasileira, previstos no art. 3.º da Constituição Federal de 1988, encontram-se os pressupostos do Estado Social, princípios da solidariedade/cooperação federativa entre os seus entes, na construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, a marginalização, a discriminação de toda espécie e forma e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Por isso, o Estado brasileiro tem um papel múltiplo e indutor na promoção do bem comum, inclusive no planejamento do desenvolvimento econômico e social, e o dever em formular programas para atender às necessidades do país e dos indivíduos, ao elaborar, executar e controlar ações de estímulo ao desenvolvimento nacional com os objetivos de aumentar a renda e sua distribuição, para reduzir a marginalização; aumentar o acesso ao trabalho e emprego, melhorar a balança comercial e atrair novos investimentos no país, a fim de erradicar a pobreza e diminuir os desníveis regionais; promover ações e fomento para aumentar a produtividade no setor agrícola, regulamentar a exploração dos recursos naturais renováveis e restringir o uso dos recursos não-renováveis, promover a segurança e bem estar social, na construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

As desigualdades econômica e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste envolvem condições e variáveis diversas, como a pobreza, a fome, o desemprego, privações, desvantagens sociais e econômicas, das quais afastam quaisquer possibilidades de mudanças, por não serem concebidas alternativas para um tratamento de igualdade de oportunidades, e um modo mais adequado de apreciar a igualdade real de oportunidades, o que deve ser por intermédio da igualdade de capacidades ou da eliminação das desigualdades claras nas capacidades, pois as comparações de capacidades são caracteristicamente incompletas (Sen, 2001).

Segundo Sen (2001), os fatores tradicionais de formulação de políticas públicas precisam ser reconhecidos e as ações precisam ir além da satisfação no aumento de renda, quando se tratar da desigualdade social, porque esta condição é situacional, e as políticas públicas em desenvolvimento precisam constituir condicionantes por meio de diagnóstico das privações das pessoas, para efetivamente, escolher meios mais adequados, para a implementação de ações que sejam reais, a ponto de melhorar a inclusão e equidade social da população e regiões alvos dessas políticas.

No que diz respeito sobre a importância do desenvolvimento regional, Richardson

(1973) afirma que as reivindicações são claras, e precisam ser atendidas de maneira diferente do pensamento econômico, até então vigente em muitas economias mundiais, com foco na análise marginal em franca miopia da dimensão social e de outros parâmetros a organização espacial da economia, o que distanciava ou criava descontinuidades inconvenientes para o crescimento econômico uniforme, sendo assim, foram fatores que contribuem para um repensar no desenvolvimento.

Há uma convergência na literatura (Arretche, 2001; Wu; Ramesh; Howlett; Fritzen, 2014; Lotta, 2019; Spinik; Burgos, 2019) de que a implementação das políticas públicas no Brasil faz parte de um encadeamento de ações sob a gestão de processo (*top-down*), com uma organização de decisões do Poder Executivo federal, sendo que essas decisões serão compreendidas como cumpridas por meio de metas e resultados a serem alcançados, e por isso são falhas dissociadas dos objetivos e resultados esperados.

A aplicação de gestão por processos (*bottom-up*) permitiria o alinhamento entre os implementadores e os formuladores, possibilitando maior adequação no ajustamento de ações (coordenação), em detrimento do cumprimento de ações (hierarquia)

Em termos de formulação política para a redução das assimetrias da região norte, a governança regional é crucial para produzir a sinergia e acoplagem entre outros sistemas de políticas públicas. A natureza transversal do desenvolvimento econômico regional atuando no estímulo dos arranjos produtivos e inovações, que garantam a geração de oportunidades mais equilibrada e equitativa de pleno emprego, melhor distribuição de renda, acesso à formação educacional e profissional de qualidade, podem evitar a concentração de investimentos públicos no desenvolvimento econômico apenas em alguns Estados, na defesa de uma governança regional mais efetiva. (Abruccio, Franzese, 2007; Soares; Machado, 2018).

De acordo com o Guia de Governança Pública do Governo Federal, governança “compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade” (Brasil, 2018a, p. 16). Para Lima, Abrucio e Silva (2014), a governança engloba a gestão administrativa do Estado e a capacidade de articular e mobilizar os atores estatais e sociais, visando o melhor desempenho das políticas para resolver os problemas de ação coletiva.

Para o Banco Mundial (2017, p. 3) “governança é o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder”. E para esse organismo internacional, as políticas públicas de países em desenvolvimento,

e as entidades internacionais de desenvolvimento devem considerarem a governança como a chave para superar os desafios relacionados com a segurança, crescimento e equidade, porque as instituições que empregam a governança na prática, têm em suas ações maior credibilidade, confiança e legitimidade da sociedade.

Segundo o Banco Mundial (2017, p. 4 e 32) as instituições para produzirem bons resultados de governança precisam ter três elementos decisivos de políticas eficazes: a) Impulsionar o compromisso com as políticas frente às circunstâncias em evolução; b) Melhorar a coordenação para mudar expectativas e estimular ações desejadas por todos; e c) Incentivar a cooperação de políticas eficazes ajudam a promover a cooperação, limitando comportamento oportunista de certos indivíduos ou grupos.

Villanueva (2015 p. 52-53) ao tratar da governança ou da governabilidade do poder público, suas precondições institucionais (autoridade, informações, tecnologias etc.) e de recursos financeiros, ressalta a importância da capacidade institucional, sob o aspecto político e regulador, e da capacidade burocrática, sob o aspecto técnico-administrativo (fiscal, conhecimento técnico-analítico de servidores e dos recursos financeiros disponíveis) em direcionar ações necessárias e com eficácia, para atingir resultados do governo em benefício da sociedade, porém para que tais ações ocorram, o governo precisa ter maior interlocução com os atores sociais, para a definição dessas ações.

Segundo Fischer (2002, p. 19 e 26) o processo de desenvolvimento, compreende processos compartilhados e resultados a serem atingidos, e a articulação estratégica precisa ser realizada pela governança, que passou a ser “associada a conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação, sinônimo de “bom governo”, enfim, um guarda-chuva para as boas práticas valorizadas pelas agências internacionais, como [...] ações de desenvolvimento local e regional”.

Diante das novas concepções de uma governança voltada aos resultados (efetividade) de políticas públicas, o controle hierárquico não é um modelo eficaz, criando disfunções burocráticas que não se traduzem em eficiência na gestão pública. A organização governamental brasileira na forma de uma estrutura piramidal é questionável e um ponto fraco na implementação, controle e avaliação de políticas públicas de desenvolvimento regional, principalmente da região norte, e a forma mais assertiva deveria ser o modelo de comando de baixo para cima (*bottom-up*), ou seja, o intercâmbio de informações entre a base e os que decidem permitindo uma tomada de decisões melhor estruturada, o que pode garantir maior eficácia governamental nos resultados pretendidos

(Trosa, 2001).

Assim, é necessário que o governo tenha capacidade institucional e burocrática em realizar análises de informações e dados que, em se tratando de desenvolvimento regional, esteja voltada a abordagem das localidades e suas relações intra e inter-regionais, para elaborar um planejamento assertivo de implementação das políticas públicas, com o acompanhamento e avaliações de resultados parciais, para os devidos ajustes e correções do planejado e executado, ou seja, a estruturação da governança requer um contexto de desempenho do governo (nacional e subnacionais) no uso de recursos (economicidade e eficiência) e em ações (eficácia), que possam gerar impactos positivos (efetividade) na sociedade, por meio de capacidades institucionais e políticas de qualidade (busca da excelência na execução dos planos), sendo importante também o papel dos atores envolvidos na avaliação e os mecanismos de *feedback* no processo das políticas públicas (Souza, 2005; Capella, 2006; Wu; Ramesh; Howlett; Fritzen, 2014; Villanueva, 2015; Pires; Lotta; Oliveira, 2018).

3.2 A descentralização do federalismo brasileiro contemporâneo, sua relevância e disfunções para o desenvolvimento regional.

A questão da descentralização administrativa no Brasil foi estabilizada a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, quando houve a ampliação e fixação, principalmente das receitas fiscais, em benefício dos governos subnacionais. Mas, naquele momento, não houve a composição de uma lógica nacional e racional em resultar em programa de governo consistente e negociado entre os entes federais envolvidos, gerando certa incongruência na repartição de recursos e descentralização de responsabilidades entre Estados e Municípios (Bovo, 2000).

A descentralização que envolve a transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais, positivamente representa à participação popular, como um mecanismo corretivo da democracia representativa e a processos de modernização gerencial da gestão pública (Kerbaui, 2004).

A reforma administrativa do Estado brasileiro dos anos 90 teve sua justificativa na necessidade de novos instrumentos jurídicos e de organizações de interesse público, estas formadas em grande parte por instituições privadas sem fins lucrativos, as quais passaram a ser consideradas como públicas não-estatais, e que pudessem garantir ou dar base às mudanças no modelo de intervenção do Estado e do governo, para um novo

modelo indireto de intervenção e regulação na ordem social (Bresser-Pereira, 1998). A proposta rompeu o modelo existente de desenvolvimento e intervenção do Estado na economia desde o Governo de Getúlio Vargas (1930-1945).

As diretrizes constitucionais por meio de um arranjo federativo em padrão cooperativo, expresso pela ampla relação de competências comuns e concorrentes entre os entes, e começou a se configurar e concretizar a partir das Emendas Constitucionais (EC) n. 19/1998, abrindo o caminho na redação do artigo 241 (CFRB) à superação da fragilidade institucional dos arranjos cooperativos, com introdução de normas complementares para melhorar o nível de cooperação entre os entes federativos através de convênios, consórcios públicos e gestão associada de serviços públicos (lei 11.107/2005), envolvendo principalmente o Município com outros Municípios ou pela participação da União e dos Estados ou Distrito Federal, por convênio de cooperação.

A Constituição Federal, a partir da EC n. 19/1998, passou a prever a necessidade de legislação complementar quanto à competência comum, para estabelecer as normas de cooperação, ou seja, regulamentar a ajuda mútua entre os entes federados e, tal regramento não pode diminuir a autonomia dos entes, despojando-os de prerrogativas e de iniciativas que constitucionalmente possuem, ainda que não as exerçam, por falta de meios ou de conscientização política.

Em regra, a fiscalização de determinada atividade político-administrativa é da atribuição do ente federativo (enquanto pessoa de Direito Público interno) dotado de competência legislativa sobre tal atribuição.

O fato de uma competência ser comum a todos os entes federados, diante de uma determinada realidade, evidencia os entraves expostos no federalismo assimétrico em uma relação contraditória e de desnível da colaboração ou cooperação entre eles em nível de governo nacional e subnacional, com a dificuldade em escolher qual norma jurídica administrativa será a mais adequada a sua aplicação e, no tempo e espaço, conduz a descontinuidade ou encerramento da própria política pública em causa.

Por vezes, o fato de a competência ser comum a todos os entes federados, torna-se uma circunstância difícil a tarefa do agente público discernir qual norma administrativa será a mais adequada a uma determinada situação, com isso deverão ser verificados alguns critérios importantes para tal análise como: a) a predominância do interesse; e b) o nível de colaboração ou cooperação entre os entes federados (Almeida, 1996; Arretche, 2004; Silva, 2014). Dessa análise, como regra, deverá ser privilegiada a regra jurídica, baseada na supremacia do interesse público sobre o particular, a qual seja mais efetiva ao

interesse comum voltado à sociedade.

Assim, os Planos Nacionais de Desenvolvimento de 1950 a 2018, adequados ao modelo piramidal do Estado brasileiro, foram instituídos sob o comando de cima para baixo (*top-down*), ou seja, do governo federal para os demais governos subnacionais, por meio de orientação e controle nos processos com rigidez hierárquica, sob o viés de legalidade, isto é, mantém o foco no controle de processos pelo excesso de normas e procedimentos burocráticos, e proporciona vários conflitos ao atual arranjo federativo, como obstáculos e desarranjos na execução dos serviços e políticas públicas, de modo que não traduz o modelo moderno de gestão pública por resultados, tendo em vista ordens e regras pulverizadas na implementação das políticas públicas, as quais criam confusões ou distorções de compreensão dos agentes públicos envolvidos na cooperação entre os entes nacional e subnacionais, e induzindo uma execução incorreta, ou paralisação das ações e o afastamento de uma efetividade nos resultados.

Trosa (2001) esclarece que o modelo de Estado baseado no comando e controle por mecanismos hierárquicos legais, em que o governo fixa prioridades e os agentes públicos executam (*top-down*), é típico de um Estado Contratual, com estágios de delegação em níveis/escala de comando e tomada de decisão (vinculação e discricionariedade).

Esta forma estrutural é questionável diante das novas concepções de dinamismo na gestão pública voltada aos resultados (efetividade) de serviços públicos à sociedade, em que o controle hierárquico não é um modelo eficaz, cria disfunções burocráticas e não traduz uma eficiência à gestão pública, e o modelo de comando de baixo para cima (*bottom-up*) tem a forma mais assertiva dado o intercâmbio de informações entre a base e aqueles que decidem, permitindo, assim, uma tomada de decisões melhor estruturada, o que pode garantir maior eficácia governamental nos resultados pretendidos (Trosa, 2001).

Sob o aspecto microssocial, Lotta (2019) considera que os agentes públicos (burocratas implementadores), na medida em que interagem com os fatos são envolvidos em dilemas e conflitos normativos e gerenciais, entre o que era previsto e as situações que o contexto social traz de novo, o que exige soluções novas e adaptadas, das quais os agentes não estão preparados, porque lidam com processos de tomada de decisão para situações sobre as quais eles não possuem informações.

De fato, os agentes públicos envolvidos na implementação de políticas públicas são postos em tensões e fatores culturais em relação à clivagem entre o 'favor' e o

corporativismo na burocracia, sob influência do patrimonialismo e efeitos sociais na produção e reprodução de estigmas, e não se pode admitir que tais influências sejam atribuídas como discricionariedade na decisão do agente público (Lotta, 2019).

Sob este aspecto, a reforma do Estado brasileiro (1995-1998) foi uma tentativa frustrada em diminuir os excessos burocráticos e dinamizar sua atuação institucional pois, ao longo do tempo, a gestão pública manteve uma estrutura burocrática centralizada que, sob um verniz de modelo gerencial, demonstra estar enfraquecido e sem assertividade governamental.

O que se tem como estrutura governamental no Brasil é um estado de coisa sob um modelo híbrido, ora se apresenta em um modelo em parte pelo Estado excessivamente burocrático, com resquícios do patrimonialismo de influência do passado, que se limita manter a ordem social, administrar os serviços públicos e garantir a execução de contratos, ora formado na outra parte, pelo Estado gerencial que tenta atender as demandas sociais e econômicas, com maior eficiência na redução de custos econômicos e sociais, e em aumentar a eficácia na entrega de serviços públicos, que possam atender toda sociedade, por meio de convenio de cooperação entre os entes federativos, por parceiras com organizações sociais e de interesse público, ou com o setor privado, através de concessões e permissões de serviços públicos.

A perspectiva desse modelo híbrido existente no Brasil, principalmente quando se trata de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional, apresenta disfunções burocráticas, que envolvem dimensões distintas, dentre elas:

- a) na instituição da agenda pública com estratégias amplas, duradouras e convergentes na formulação e implementação das ações em programas e planos de ações;
- b) estrutural causada por divergências de competências e de coordenação entre as instituições e órgãos públicos, por falta de articulação com foco no padrão cooperativo entre entes federativos e suas instituições, principalmente as Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE e SUDECO) e a empresa pública Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba (CODEVASF);
- c) em processos com procedimentos excessivos, com foco nas ações (modelo organizacional e rigidez hierárquica) e não nos resultados (modelo gerencial, orgânico, flexível e responsivo);
- d) na distribuição alocativa de pessoal nos diferentes órgãos, apresentando excessos em alguns setores governamentais, e escassez em outros, falta de estímulos para a qualificação ou subutilização dos qualificados, baixa remuneração etc., o que permite

um comportamento funcional refratário ou tecnocrata e,

e) em equívocos orçamentários para o dimensionamento de recursos (Bovo, 2000; Frey, 2000; Secchi, 2013), promovido pelo aparente campo de disputas políticas, com planos segmentados ou desconexos com a agenda pública em suas estratégias, agravados no uso de metodologia de planejamento baseada em dados macroeconômicos, e não em dados das vocações, potencialidades e capacidades das localidades e regiões.

Essas disfunções na metodologia de planejamento público para o desenvolvimento regional mantém uma execução no formato de cima para baixo (*top-down*), evidenciado em pontos nodais e gargalos na área operacional das instituições, dada as disputas por recursos dos diversos atores políticos, em diferentes níveis de governo e em diferentes escalões funcionais (politizados e polarizados), que estrangulam os processos e prejudicam a execução e desempenho de ações institucionais, interferindo em contínuos resultados distorcidos de atendimentos fragmentados às demandas da coletividade.

Para uma coordenação federativa de ações, em diferentes níveis de governo ser assertiva, é importante identificar quem são os agentes públicos na atuação do Estado, para entrega de serviços públicos e, principalmente, quando serão os implementadores de políticas públicas, pois a discricionariedade possui elementos que regulam o exercício dos atos dos agentes públicos, como: extensão concreta do poder, a possibilidade de determinação e a competência para o exercício, sendo que estes elementos são sempre regrados, de maneira que seu exercício delimitará o poder quanto à finalidade pública a que se destina, assim como pela previsão e ao atendimento do interesse geral (Lotta, 2019).

É preciso também identificar e entender quem são os atores sociais das organizações não-estatais, formais e informais, que interagem na defesa de diferentes interesses e valores em causa, e influenciam a discricionariedade dos agentes públicos envolvidos, direta e indiretamente, na implementação das políticas públicas (Lotta, 2019).

Em relação ao atual estágio de gestão pública realizado pelo Estado brasileiro, enquanto Administração Pública, Fux (2017) revela que a discricionariedade não pode ter o sentido de arbitrariedade, ou seja, o agente público ao examinar a conveniência e a oportunidade do comando se seu ato na execução de serviços públicos, inclusive na implementação de políticas públicas, ele não deve ser levado por um mero capricho, mas pela tecnicidade que a função pública assim exige, sem que haja o insulamento burocrático (Nunes, 2003), principalmente pela observância dos princípios

constitucionais, principalmente, aqueles expressamente previstos no artigo 37 da CFRB/1988.

E, mesmo que a Constituição Federal de 1988, tenha previsto meios para que haja a cooperação, coordenação e integração, para diminuir as assimetrias entre seus entes e seus diferentes níveis de governo ou funcional (órgãos/agentes), fiscal/financeiro e legal, o modelo de gestão híbrido do Estado brasileiro, ora com processos com a rígida hierarquização, ora com atuação gerencial, dificulta uma maior efetividade das políticas públicas em atender de forma eficaz à sociedade e, ao mesmo tempo, não diminui as possíveis sobreposições de interesses entre os entes federativos.

Ocorre que a gestão pública no Brasil inclui as necessidades econômicas e sociais em uma agenda de prioridades, e o processo decisório é centralizado no governo federal, sem evidenciar as diferenças geográficas, demográficas, do aparato e capacidades governamentais etc., tendo o modelo de gestão híbrido do Estado brasileiro, ora com processos com a rígida hierarquização, ora com atuação gerencial, dificulta uma maior efetividade das políticas públicas em atender de forma eficaz à sociedade e, ao mesmo tempo, não diminui as possíveis sobreposições de interesses entre os entes federativos.

Em complemento à coordenação de relações intergovernamentais entre Municípios e governo federal e estaduais na execução de políticas públicas, principalmente, aquelas voltadas ao desenvolvimento regional, segundo Fiani (2011) no que tange aos arranjos institucionais do sistema econômico e seu funcionamento por meio de mercados, estes possuem o papel importante no aspecto micro e macroeconômico para o desenvolvimento, e em determinar as possibilidades e as formas que permitem aos indivíduos e grupos tomarem decisões para mudanças de suas realidades em atrair investimentos e capacitar e especializar a força de trabalho.

O planejamento de desenvolvimento regional centralizado no governo federal gera equívocos quando baseado em estudos e diagnósticos com análises de dados macroeconômicos, afastando-se da realidade local e regional e da participação efetiva do público-alvo a ser atendido na formação da Agenda, o qual pode contribuir na definição dos parâmetros e da escala de valores dos quais consideram ao desenvolvimento.

A fase de estudos deve contemplar as características inter-regionais, quanto ao consumo, facilidades de escoamento da produção e as possibilidades de formação de cooperativas para negociação dos produtos etc. A elaboração de diagnósticos das vocações locais, não basta apenas identificar as atividades nos setores econômicos em indústria, comércio e serviços, deve levar em conta a dinâmica econômica regional, a fim

de apontar as potencialidades e capacidades em agregação de negócios e, principalmente, quando se trata da produção rural, devem ser apurados por institutos técnicos (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa, Institutos estaduais - Emater, Institutos internacionais para a agricultura etc.) que possam analisar a qualidade do solo e as possíveis culturas a serem exploradas, verificando o custo-benefício, capacitação dos produtores, que em sua maioria desconhecem as tecnologias e o cultivar correto ao tipo de solo da propriedade.

Tais parâmetros são importantes com a participação de atores locais, na formulação das políticas públicas e tomadas de decisões, voltadas à definição das regiões prioritárias, de acordo com as características de suas potencialidades e vocações em atuação conjunta intra e inter-regional, para o planejamento de ações serem assertivos em impulsionar o desenvolvimento, de maneira que o governo federal e estadual poderá definir objetivos macros, e a definição dos investimentos de longo prazo.

Definido os investimentos das esferas federal e estadual, as governanças locais elaboram seus planos de ações para a implementação e controles com registros das ocorrências e intercorrências na execução das ações, e propõem as alternativas para correções necessárias aos resultados de impactos regionais.

Em complemento à coordenação de relações intergovernamentais entre Municípios e governo federal e estaduais na execução de políticas públicas, principalmente, aquelas voltadas ao desenvolvimento regional, segundo Fiani (2011) no que tange aos arranjos institucionais do sistema econômico e seu funcionamento por meio de mercados, estes possuem o papel importante no aspecto micro e macroeconômico para o desenvolvimento, e em determinar as possibilidades e as formas que permitem aos indivíduos e grupos tomarem decisões para mudanças de suas realidades em atrair investimentos e capacitar e especializar a força de trabalho.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS: RECURSOS PÚBLICOS E AS DISFUNÇÕES DAS INSTITUIÇÕES VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DE 2007 A 2018.

A Constituição Federal de 1988 consolidou direitos significativos para toda sociedade, elevando os direitos sociais como categoria jurídica essencial ao regime político instituído, bem como institucionalizou uma simbiose entre a Ordem Econômica (fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social) e a Ordem Social (tendo como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social), para que pudessem significar e promover avanços ímpares aos cidadãos e para o desenvolvimento da sociedade.

Entretanto, a persistente desigualdade social é ainda uma das maiores dificuldades na área social e econômica no país, sobretudo de natureza regional concentrando de um lado a riqueza nacional nas mãos de poucos, e de outro lado a pobreza e miséria para muitos. Se de um lado a igualdade material é um dos fundamentos centrais dos direitos sociais, no acesso a bens básicos (condições equitativas de trabalho, seguridade social, saúde, educação), de outro a igualdade formal não pode afastar o indivíduo de participar da vida política, cultural e social, para desenvolver as suas capacidades como pessoa (Sen, 2001; Silva, 2014).

As políticas sociais se entrelaçam nos processos políticos e econômicos, ora na articulação e obtenção do consentimento do povo, ora pela aceitação de grupos sociais, sendo todos vinculados aos processos econômicos de manutenção da força de trabalho, e das relações de produção (Faleiros, 2007).

Assim, Política Social e Econômica devem ser entendidas como advindas de demandas da sociedade, por meio de seus vários grupos, transformadas pelo Estado, através dos representantes eleitos pelo povo, num conjunto de diretrizes e estratégias que contenham programas de ação e meios de implementação, para atingir os resultados esperados.

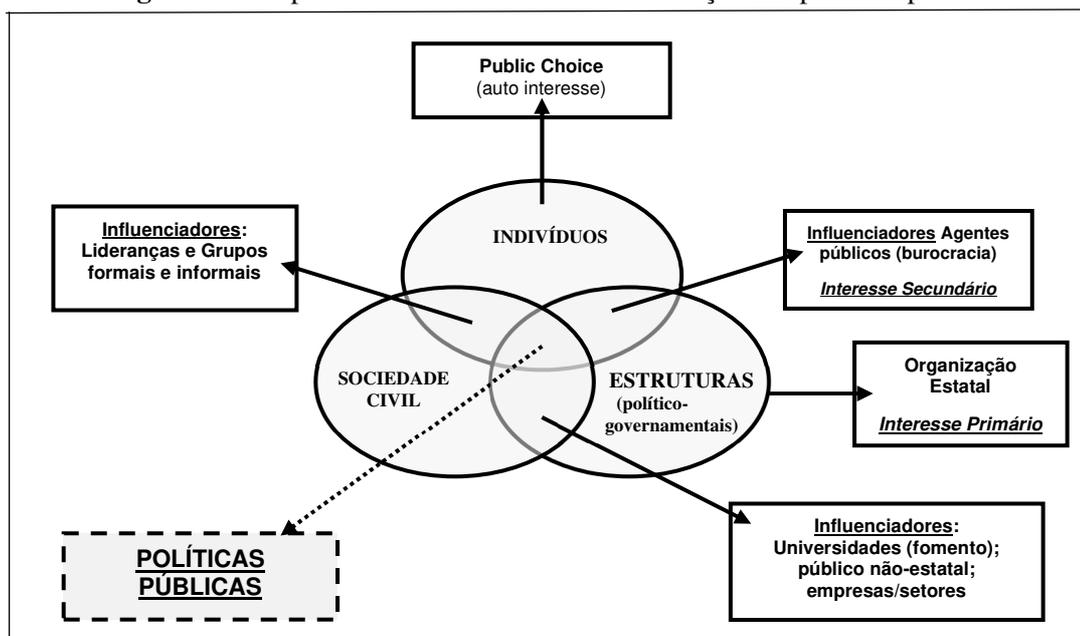
Os interesses sociais e os interesses governamentais nas políticas públicas, ora se conflitam ora se contradizem dentro de um campo de poder, com a seguinte distinção: a) interesse público primário o qual consiste no bem geral, sendo um interesse social, que atinge o interesse da sociedade ou da coletividade como um todo, e b) interesse público secundário, aquele relacionado ao modo pelo qual os órgãos da administração

(burocracia) veem o interesse público (Mazzilli, 2007).

Esta distinção aponta para um dilema entre os interesses públicos primários e secundários, sendo o interesse primário voltado às estratégias de governo para o desenvolvimento social e econômico da sociedade, e o interesse público secundário está relacionado à implementação das políticas públicas, enquanto plano tático e operacional, mais suscetíveis de sofrerem influências de atores políticos e sociais, podendo resultar na descontinuidade por mudanças de governo e, muitas vezes, causam a fragmentação do serviço público entre o planejado e a real execução, que se caracterizam pelas divergências e conflitos constantes no planejamento regional incompatível aos arranjos federativos (Linhares; Mendes; Lassance, 2012).

O dilema com o interesses público secundário denota os possíveis conflitos na estrutura estatal brasileira e em seu modelo de organização burocrática, segundo Weber (1999), a burocracia de qualquer organização humana está estruturada na racionalidade, e apresenta algumas características importantes como hierarquia, na divisão do trabalho no qual cada membro do processo sabe exatamente sua posição e o trabalho o qual deverá ser desempenhado, no formalismo nos atos e comunicações na organização com as atribuições especializadas e distribuídas conforme os resultados pretendidos, na impessoalidade nas relações, voltadas à continuidade da organização, com ênfase na eficiência dos resultados.

Figura 3: Campo de Poder e o cenário de formulação das políticas públicas.



Fonte: Elaborado pelo autor.

No ciclo das políticas públicas tem-se na **Agenda** – a definição e o entendimento de temas relevantes advindos de categorias de indivíduos, de organizações sociais (formais e informais) e grupos políticos, com demandas necessárias, para a atenção governamental ao longo do tempo, na **Formulação** – com o envolvimento de atores políticos e sociais, o objeto dos temas e das demandas apontados na Agenda serão decididos por prioridades na elaboração do planejamento, momento em que serão definidos os objetivos e os modelos de processos das políticas públicas, sendo que a **Implementação** – é a materialização dos planos formulados, dos quais dependem da ação governamental, de sua burocracia e dos instrumentos disponíveis para a ação estatal.

A implementação é um momento chave, que ditará o sucesso de uma política pública, tendo em vista a circunstância do que foi definido como ideal (Agenda), o que foi formulado e executável, ou seja, na implementação surgem influências de atores ligados ao interesse primário (grupos formais e informais, Universidades, instituições públicas não estatais, setor econômico), de atores relacionados ao interesse secundário (Administração Pública, burocracia (federal e subnacional), grupos sociais e políticos), e o papel dos diferentes agentes nesse processo de transformação das políticas públicas (Souza, 2005; Capella, 2006).

De acordo com o Lotta (2019), a implementação de políticas públicas é um objeto analítico, e não um instrumento de mera execução, enquanto parte das próprias políticas públicas, pois a relevância da implementação é primordial para entender as distorções entre os objetivos planejados, o executado e os resultados obtidos, e analisar os motivos ou fatores dos quais muitas das políticas públicas não concretizam o que foi planejado, quais decisões influenciaram e suas decorrentes consequências, quando realizadas de cima para baixo (*top-down*), em relação aos atores políticos (eleitos democraticamente) e em relação ao modelo burocrático (agentes públicos não eleitos democraticamente).

Lotta (2019) argumenta que os estudos na implementação de políticas públicas sob o modelo *top-down*, demonstram falhas, principalmente, quando há a definição de objetivos muito abrangentes e ambíguos, e para tanto é necessário torná-los mais claros e aumentar o controle sobre os executores dessas políticas.

Outra fase importante no ciclo das Políticas Públicas é a **Avaliação** – que representa o momento da mensuração dos resultados das políticas públicas, por meio de parâmetros como **eficiência, eficácia, efetividade**, dentre outros, também o papel dos atores envolvidos na avaliação e os mecanismos de *feedback* no processo das políticas públicas (Souza, 2005; Capella, 2006).

O conceito de política pública pressupõe o reconhecimento de uma área ou domínio da vida que não é somente individual ou privada, mas essencialmente público, cabendo ao Estado prover ações que atendam as demandas da sociedade, e para que suas funções tenham legitimidade, é necessário planejamento e constante interação entre governo e sociedade, pactuando os objetivos e metas na formulação e efetivação dessas políticas públicas (Castro; Oliveira, 2014).

O desenvolvimento econômico e social fundado na Constituição Federal de 1988, nos dispositivos da Ordem Econômica (art. 170 a 192) e da Ordem Social (art. 193 a 232) e, intrinsecamente, relacionadas às garantias e direitos fundamentais dos indivíduos, tendo nas Políticas Públicas a finalidade de executar ações voltadas à promoção do desenvolvimento e redução das desigualdades no Brasil.

As políticas econômicas e sociais possuem natureza de estratégia governamental, e dentre alguns deveres do Estado estão: a) direcionar esforços e recursos às políticas públicas (ações táticas e operacionais) e, b) estimular a participação cidadã, a fim de garantir resultados positivos à sociedade.

As políticas públicas, enquanto políticas governamentais representam um conjunto orgânico de diretrizes (táticas e operacionais) voltadas à concretização de um determinado objetivo, ou seja, é um conjunto de ações ordenadas com intuito de alcançar um fim, e realizar o bem comum, cuja abrangência poderá ser federal, estadual/distrital e municipal, com atribuições e incumbências gerais e setoriais, por se tratar de ações e atividades com começo, meio e fim, dentro de um Projeto ou Plano (Secchi, 2013), com a delimitação de decisões de caráter geral, de estratégias, diretrizes e responsabilidades políticas e financeiras.

O Ministério de Planejamento e Orçamento, órgão da estrutura do governo federal de 1995 a 2018, dentre suas atribuições, a competência para elaborar o planejamento estratégico com visão de longo prazo (20 anos), com objetivos amplos a serem alcançados, dos quais se desdobram no planejamento indicativo de médio prazo (08 anos), sob o enfoque na orientação da atividade privada, política monetária, cambial, creditícia, tributária e de incentivos fiscais, bem como o fomento e investimento das instituições financeiras oficiais (BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, etc.) (Mathias-Pereira, 2012).

A gestão pública, principalmente do governo federal, passou por uma evolução escalonada através do aprimoramento do Plano Plurianual (PPA) e, no período de 2008-2011, que contemplava dentre suas propostas de gestão pública federal, o combate às

desigualdades (econômicas e sociais), por exemplo, implementar ações pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como forma de diminuir as desigualdades às regiões menos desenvolvidas e menos dinâmicas no território brasileiro.

O desenvolvimento do Brasil tem sido territorialmente desigual. A atual configuração territorial da dinâmica econômica e social nos apresenta grandes deságios. O processo de desconcentração produtiva precisa ser impulsionado, com o lastro em uma rede policêntrica de cidades que dê suporte a uma interiorização do desenvolvimento brasileiro, de modo que atinja uma parcela cada vez maior da população e dê condições de acesso universal à cidadania. [...] O PAC tenta equacionar essas questões, dentro de seu escopo, ao prever grandes inversões em infraestrutura, principalmente para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Brasil, 2007, p. 96-97).

Na gestão pública a elaboração de um Programa, que representa a setorização de um Plano, num conjunto de atividades constituídas para serem realizadas dentro de uma previsão no cronograma e orçamento específicos disponíveis, para a implementação de determinadas políticas, bem como permitir o alcance de metas desejáveis, enquanto a constituição de um Projeto representa os objetivos de um Programa, para alcançar um resultado que, poderá ser modificado, aperfeiçoado ou extinto pela ação do governo.

Assim, o aparato estatal deve estar voltado a garantir a promoção e o desenvolvimento social, com objetivos políticos para enfrentar desafios e aproveitar oportunidades do interesse coletivo e, por isso, deve buscar viabilizar a coexistência com os projetos de desenvolvimento produtivo (Barretto, 2013).

Na elaboração da PNDR em 2005, para a formatação da tipologia territorial, o Ministério da Integração (MI) tomou como base informações dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e de estimativas do PIB municipal do Ipea (1990 e 1998), e por meio dos dados relacionados a densidade demográfica; crescimento populacional; escolaridade; urbanização; rendimento domiciliar; e variação do PIB, constituiu a tipologia para as sub-regiões prioritárias da PNDR em: a) alta renda; b) baixa renda; c) dinâmica e, d) estagnada (Brasil, 2005, p. 10 e 14-15).

A tipologia adotada na PNDR (2007-2018) registra a influência do pensamento ortodoxo macroeconômico, para uma análise das variáveis de forma vertical das regiões alvo, e por não considerar as particularidades e potencialidades das regiões e suas localidades no Brasil, a formulação de ações voltadas ao desenvolvimento ficam distorcidas (em relação ao que fazer), e equivocadas na implementação dessas ações (em relação ao como fazer).

O Ministério da Integração (MI) embasou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR 2007-2018) em um duplo propósito, não só reduzir as desigualdades regionais, como também ativar os potenciais econômicos das regiões brasileiras e dinamizar a melhor distribuição das atividades produtivas a fim de integrá-las em todo território nacional, e propunha à sociedade brasileira um caminho para o engajamento ativo na elaboração e condução de projetos regionais de desenvolvimento, envolvendo os entes federados, as forças sociais relevantes e os setores produtivos (Brasil, 2019).

As desigualdades socioeconômicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste são históricas e envolvem pelo menos dois fatores condicionantes nocivos ao aprimoramento da dinâmica econômica dessas regiões. Tendo um fator condicionante subordinado ao pensamento econômico tradicional em variáveis de nível de educação, nível de pobreza, de desemprego, etc., e o outro fator condicionante, fundado na estrutura das instituições governamentais nos Estados e Municípios e da lógica política, com o acirramento da concorrência entre os atores políticos (burocracia subnacional) em influenciar as decisões para beneficiar suas regiões e localidades, em detrimento da formulação de ações para a estruturação de uma governança descentralizada focada na promoção do desenvolvimento intra e inter-regional.

Tais condicionantes precisam de mudanças concretas, para conceberem alternativas para o desenvolvimento das localidades, conforme suas potencialidades e vocações, a fim de melhorar a dinâmica econômica inter-regionais de forma equitativa.

A formulação de políticas públicas precisa definir meios mais adequados, para a implementação de suas ações, com diagnósticos reais a partir da inclusão das regiões e envolvimento da população alvo dessas políticas, para o atendimento de suas reivindicações, e que contribuam para diminuição ou da eliminação das desigualdades socioeconômicas.

Sob o aspecto da ciência política, a PNDR (2007-2018) deveria representar o interesse e compromisso governamental (Agenda) com a sociedade, para diminuição de desigualdades, por meio do desenvolvimento regional e devem ser perseguidos na formulação e implementação das políticas públicas (Secchi, 2013), segundo Frey (2000) possuem diferentes dimensões como a) Social – tendo como objetivo a proteção social e a igualdade de oportunidades, para o aumento das capacidades dos indivíduos e grupos na forma de promoção social; b) Política/Institucional – busca-se o fortalecimento do federalismo cooperativo e o exercício da cidadania na participação social de forma democrática e, c) Territorial – na qual visa promover o desenvolvimento regional de

forma equitativa no Brasil, seja na melhor distribuição de renda, na promoção e inovação de tecnologias, seja na retenção das pessoas em suas localidades, na melhoria da qualidade de vida etc. (Frey, 2000).

A PNDR (2007-2018) propunha ações transversais para estabelecer o federalismo ‘cooperativo’, e guiados por seis vertentes de ação: 1) estrutura produtiva; 2) educação; 3) ciência, tecnologia e inovação; 4) infraestrutura; 5) rede de cidades; e 6) sustentabilidade ambiental (Brasil, 2019).

O Ministério da Integração (MI) previu propósitos relevantes na PNDR, mas manteve o caráter tradicional de desenvolvimento econômico, sob modelo de cima para baixo (*top down*) com forte centralização das decisões no governo federal, ou seja, não se desvencilhou dos eixos de planos anteriores desde o Plano SALTE (1950), e na questão regional o órgão federal evidenciou a prioridade efetiva de obter resultados de seu desempenho institucional, não prevendo ações estruturantes de baixo para cima (*bottom up*), para a constituição descentralizada de uma governança com os entes subnacionais.

Nesse sentido, a PNDR (2007-2018) representa definição de prioridades pelo governo federal o conjunto de programas e ações que foram implementados diretamente, e por meio de delegação às entidades públicas e aos entes subnacionais envolvidos.

O Plano Plurianual (PPA) de 2008-2011, a cargo do Ministério da Integração (MI), para a implementação do Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR – Decreto n. 6.047/2007), articulou a recriação das Superintendências de Desenvolvimento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e o incremento de recursos nos Fundos Constitucionais de Financiamentos dessas regiões, a fim de garantir melhor desempenho nos PIB dos Estados que compõem essas regiões, reforçando assim o modelo desenvolvimentista do passado.

4.1 Os fundos constitucionais e os operadores nos investimentos para o desenvolvimento das regiões norte, nordeste e centro-oeste brasileiro.

A Constituição Federal (CFRB) de 1988 visando beneficiar os governos subnacionais ampliou a fixação das receitas fiscais, e a transferência de poder decisório, através da descentralização, como forma de modernização gerencial da gestão pública, a fim de corrigir certas incongruências ora na repartição de recursos, ora na delimitação de responsabilidades entre os entes federativos subnacionais.

Esta ampliação levou em conta a estrutura de Estado, e as crises fiscal e financeira

marcadas até a década 90, e do modelo de gestão pública adotado, não apresentavam resultados adequados principalmente em relação às Superintendências de Desenvolvimento Regionais (SUDAM, SUDENE e SUDECO), e que necessitavam uma nova forma de tratar à questão do desenvolvimento regional, visando a superação das históricas disparidades das várias regiões brasileiras, que se refletiam nos níveis de vida dos cidadãos.

A partir da Constituição Federal de 1988, novos recursos foram criados para as regiões de menor desenvolvimento, bem como foram feitas alterações em parâmetros de repartição de recursos com vistas a beneficiar as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com recursos adicionais por meio de mudanças nos percentuais da partilha constitucional, os quais pudessem contribuir para o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas.

O fortalecimento das relações intergovernamentais do ente nacional com os entes federativos subnacionais, através do processo de descentralização de recursos e da autoridade sobre políticas públicas deveria, entre outros atributos, contribuir para o encaminhamento da questão regional brasileira (Monteiro Neto, 2013).

Nesse sentido, de acordo com a Constituição de 1988 (art. 159, inciso I, alínea 'c'), pela Lei n. 7.827/1989, foram instituídos o Fundo Constitucional de Financiamento (FC) e o Fundo de Desenvolvimento (FD), tendo como objetivo contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social da região, através de programas de financiamento aos setores produtivos privados.

E, a partir de 2007, o Fundo Constitucional (FC) – foi constituída como a principal ferramenta de arrecadação, e destinação aos Fundos de Desenvolvimento (FD) – de natureza contábil com recursos correntes disponíveis para financiamento do desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e os Incentivos fiscais (IF) – com natureza de fiscal, passaram a ser os principais instrumentos de investimentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), conforme suas características e finalidades a seguir:

O **Fundo Constitucional** (art. 159, inciso I, alínea 'c', da CFRB/1988), terão seus recursos provenientes sobre 3% (três por cento) de tributos federais, especificamente, sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR).

Quadro 18: Destinação e distribuição de recursos federais para o Fundo Constitucional (FC) aos Fundos de Desenvolvimento (FD) das regiões de atuação da Sudam, Sudene e Sudeco.

REGIÃO	Repartição para os FD (%)
NORTE	0,6
NORDESTE / SEMIÁRIDO	1,8
CENTRO-OESTE	0,6
Total da Incidência nos tributos federais ao Fundo Constitucional (FC)	3,0

Fonte: Lei n. 7.827/1989 (elaborado pelo autor).

Os recursos do FC (3% dos tributos federais) são vinculados ao Ministério da Fazenda, responsável por fazer as aplicações através de programas já elaborados anualmente e previstos no Plano Plurianual - PPA, e a Secretaria do Tesouro Nacional desse Ministério libera os recursos ao Ministério da Integração Nacional (MI), conforme a repartição percentual destinada aos Fundos de Desenvolvimento (FD) das regiões Norte (0,6%), do Nordeste e Semiárido (1,8%) e do Centro-Oeste (0,6%).

De acordo com a repartição do FC, os recursos são constituídos por dotações orçamentárias que lhe forem consignadas no Orçamento Geral da União, cabendo ao MI repassar diretamente em favor das Superintendências Regionais de Desenvolvimento e às instituições financeiras operadoras desses recursos, conforme a área de atuação das Superintendências de Desenvolvimento Regionais (SUDAM, SUDENE e SUDECO), correspondentes às regiões: Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O Fundo Constitucional (FC) visa reduzir as desigualdades regionais através do planejamento governamental em ações de fomento das potencialidades e, por meio das instituições financeiras operadoras, conceder créditos diferenciados com juros subsidiados e prazos de amortização mais vantajosos aos setores produtivos, bem como tratamento preferencial aos pequenos produtores rurais e às pequenas e microempresas (Brasil, 2017).

Em relação aos **Incentivos Fiscais**, representam um instrumento que beneficia pessoas jurídicas que mantêm empreendimentos em operação na área/região do fomento, para reduzir a carga tributária e atrair ou manter investimentos na região, de maneira que as empresas podem pleitear o benefício para projetos de implantação, ampliação, modernização e diversificação.

E o **Fundo de Desenvolvimento (FD)** (Lei 7.827/1989) instituído com a finalidade específica de utilização e repartição dos recursos do Fundo Constitucional (FC – 3% sobre a arrecadação dos tributos IR e IPI) às respectivas regiões Norte (0,6%),

Centro-Oeste (0,6%) e região Nordeste e às atividades econômicas do Semiárido (1,8%), para financiar e contribuir para o desenvolvimento econômico e social dessas regiões, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Caixa Econômica dentre outras credenciadas), mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

Compõe ainda nos recursos do Fundo de Desenvolvimento, o resultado de suas aplicações financeiras, pelo produto da alienação de seus bens, incluídos valores mobiliários, dividendos de ações e outros a ele vinculados, e do produto do retorno das operações de financiamentos concedidos, incluídos o principal, os juros e os demais encargos financeiros, descontada a parcela correspondente à remuneração do agente operador, conforme dispuser o Conselho Monetário Nacional, e a reversão dos saldos anuais não aplicados, de transferências financeiras de outros fundos destinados ao apoio de programas e de projetos de desenvolvimento regional que contemplem a área de atuação da Sudam, Sudene e Sudeco, e de outros recursos previstos na Lei 7.827/1989.

As finalidades das aplicações dos recursos visam alcançar uma eficiência na alocação dos recursos a gestão de cada operador financeiro e, assim, cumprir a missão institucional de desenvolver às regiões, áreas e setores econômicos prioritários, com crédito e soluções eficazes, contribuindo para a inclusão social, a redução da pobreza, a melhoria da qualidade de vida das populações locais e a minimização das desigualdades intra e inter-regionais.

Os recursos do Fundos de Desenvolvimento (Centro-oeste, Norte e Nordeste) são emprestáveis em grande parte ao setor produtivo (empresas, incluindo a agricultura familiar), e possuem caráter reembolsável, ou seja, são fontes de financiamentos com o pressuposto em garantir uma oferta estável e crescente de poupança, para o apoio e a modernização das estruturas produtivas das regiões de menor desenvolvimento (IPEA, 2019, p.205).

Tabela 02: FNO, FNE e FCO: total do valor contratado acumulado (1995-2015).

(Em R\$)	(continua)		
Setor	1995-2005	2006-2015	1995-2015
Agropecuária	42.523.251.636,60	85.294.071.772,50	127.817.323.409,10
Rural não especificado	13.739.307.280,20	27.414.640.442,20	41.153.947.722,50
Agropecuária	28.783.944.356,40	57.879.431.330,30	86.663.375.686,70

Tabela 02: FNO, FNE e FCO: total do valor contratado acumulado (1995-2015).

(Em R\$)	(conclusão)		
Setor	1995-2005	2006-2015	1995-2015
Indústria	14.004.278.931,50	41.698.845.513,20	55.703.124.444,70
Industrial não especificada	1.626.080.124,90	1.687.717.856,80	3.313.797.981,50
Indústria extrativa	2.178.027.668,80	5.354.910.575,60	7.532.938.244,40
Indústria de transformação	10.200.171.137,90	34.656.217.080,80	44.856.388.218
Infraestrutura	2.921.259.354,80	19.178.851.380,40	22.100.110.735,20
Construção civil	762.584.356,80	6.449.624.037,60	7.212.208.394,40
Serviços de utilidade pública	2.158.674.998,00	12.729.227.342,80	14.887.902.340,80
Terciário	9.413.824.761,00	59.226.322.209,50	68.640.146.970,60
Comércio e serviços	9.413.824.761,00	59.226.322.209,50	68.640.146.970,60
Total geral	68.862.614.684,00	205.398.090.875,70	272.645.778.182,50

Fonte: IPEA (2019, p.208) (adaptado).

Notas: Ministério do Desenvolvimento Regional com base em dados dos bancos públicos regionais (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil). Obs.: 1. Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI/FGV a preços de 2015. 2. Setores classificados segundo a CNAE 1.0.

No período de 1995-2005, dentre os setores beneficiados pelos recursos de R\$68,8 milhões, a agropecuária contratou 61,8%, a indústria em 20,3%, a infraestrutura em 4,2% e comércio e serviços em 13,7%.

No período de 2006-2015, do montante de R\$205,3 milhões, a agropecuária contratou 41,52%, setores que aumentaram suas participações de contratações foram comércio e serviços em 28,84% e a infraestrutura em 9,34%, enquanto a indústria manteve sua participação igual ao período de 1995-2005, em 20,3%.

Os recursos totais dos três Fundos de Desenvolvimento regionais no período 1995-2015 somaram R\$ 272,6 bilhões, tendo a região Norte o montante de R\$ 52,6 bilhões; o Nordeste, R\$ 155,5 bilhões; e o Centro-Oeste, R\$ 64,6 bilhões (IPEA, 2019).

Os Fundos de Desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são administrados por instituições financeiras, credenciadas junto ao Banco Central, tendo como diretrizes estratégicas institucionais alinhadas com o Ministério do Desenvolvimento Regional (PNDR) e os planos de desenvolvimento (PRD) das Superintendências de Desenvolvimento, conforme as respectivas regiões:

1 – Região Norte:

Os investimentos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, para a região Norte (FDA), contemplam os Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Roraima, Rondônia e Tocantins, e parte do Estado do Maranhão e do Estado do Mato Grosso, que fazem parte da abrangência de atuação da Sudam.

O FDA é um instrumento contábil gerido pela SUDAM que fiscaliza as realizações financeiras das instituições operadoras. O FDA concebido em 2001, para substituir o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), e sua finalidade passou assegurar recursos para investimentos em infraestrutura e serviços públicos e em empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas.

Tabela 03: FDA/FNO: total do valor contratado acumulado (1995-2015).

(Em R\$)

Setor	1995-2005	2006-2015	1995-2015
Agropecuária	8.440.764.645,10	9.536.290.356,30	17.977.055.001,40
Rural não especificado	108.048.648,20	104.136.085,00	212.184.733,30
Agropecuária	8.332.715.996,90	9.432.154.271,20	17.764.870.268,10
Indústria	3.515.441.108,50	7.054.002.787,00	10.569.443.895,50
Industrial não especificada	6.020.562,90	15.601.284,60	21.621.847,40
Indústria extrativa	879.208.152,50	1.766.933.303,60	2.646.141.456,20
Indústria de transformação	2.630.212.393,10	5.271.468.198,80	7.901.680.591,80
Infraestrutura	667.061.934,70	5.430.024.700,40	6.097.086.635,10
Construção civil	591.196.450,70	2.884.178.537,60	3.475.374.988,30
Serviços de utilidade pública	75.865.484,00	2.545.846.162,80	2.621.711.646,70
Terciário	4.566.187.252,00	13.419.464.454,10	17.985.651.706,10
Comércio e serviços	4.566.187.252,00	13.419.464.454,10	17.985.651.706,10
Total geral	17.189.454.940,20	35.439.782.297,70	52.629.237.238,00

Fonte: IPEA (2019, p.207) (adaptado).

Notas: Ministério do Desenvolvimento Regional com base em dados dos bancos públicos regionais (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil). Obs.: 1. Valores monetários deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) a preços de 2015. 2. Setores classificados segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 1.0.

Dentre os setores analisados entre 1995-2005, a agropecuária contratou 49,1% do total, e nos anos de 2006-2015, teve um decréscimo registrando 26,9% dos recursos totais. Entretanto, foi um dos setores com maior volume de recursos contratados pelo Fundo de Desenvolvimento entre 1995-2015, com R\$ 17,9 bilhões (34,1% do total), seguido pelo setor de infraestrutura que entre o 1995-2005 captou 3,8% de recursos do Fundos, no segundo período de 2006-2015 teve um aumento expressivo para 15,3%, registrando a participação R\$ 6 bilhões (11,5%), do total contratado no período de 1995-2015.

O setor industrial (atividades de extrativismo e transformação) manteve sua participação nos períodos de 1995-2015 (20,4%) e 2006-2015 (19,9%), e registrou a participação média de 20,1% do total contratado entre 1995-2015. O setor terciário (comércio e serviços), no período de 1995-2005 captou recursos em 26,5%, e aumentou

para 37,8% em 2006-2015, com participação de 34,1% de participação no total contratado de 1995-2015 (IPEA, 2019).

Os recursos do Fundo de Desenvolvimento da região norte e da Amazônia (FDA/FNO) são atrelados à PNDR, centralizados no Ministério da Integração (MI), e sua destinação para os investimentos da Sudam e das instituições financeiras operadoras do Fundo de Desenvolvimento da região norte e da Amazônia, por exemplo Banco da Amazônia – BASA.

O BASA é uma instituição pública constituída na forma de sociedade de economia mista, com participação majoritária do Governo Federal em seu capital social, sendo instituição financeira oficial como administradora dos recursos e efetua operações dos recursos do FDA, que atendam prioritariamente os segmentos produtivos de menor porte; agricultura de base familiar; empreendimentos que utilizem matérias-primas e mão de obra local e que produzam alimentos básicos para consumo da população e projetos sustentáveis, com vista à geração de trabalho e renda à população local, que colocam a Região Norte na rota do desenvolvimento, atendendo desse modo, ao objetivo principal da Política de Desenvolvimento do país, na redução da pobreza e das desigualdades regionais (BASA, 2021).

As diretrizes e prioridades do FDA/FNO são definidas pelo Conselho Deliberativo da SUDAM, de acordo com as áreas/setores prioritários da PNDR (2007-2018), sendo: a) Infraestrutura: saneamento básico, produção e gás e gasoduto, transportes, portos, telecomunicações, petróleo e geração de energia; b) Setores tradicionais: agricultura, agropecuária, lavoura-pecuária, agroindústria, pesca, madeira e indústria de transformação (têxtil, couro, plástico, máquinas e equipamentos, minerais, químicos, papel, movelaria, alimentos, embalagens, materiais de construção, reciclagem e indústria naval); c) Setores com ênfase em inovação tecnológica e tecnologia: Equipamentos médico-hospitalares, cosméticos, biotecnologia, mecatrônica, nanotecnologia, informática e eletroeletrônico; d) Serviços: Turismo e logística (SUDAM, 2016).

No entanto, falta a Sudam maior transparência, divulgação e acesso aos seus dados institucionais, isto porque em seu site há o registro de um Estudo Técnico de Programa de Integração Intra-regional da Amazônia, realizado em 2012, no qual são apresentados dados econômicos dos Estados da área de sua abrangência, sem um prognóstico para sua atuação efetiva, como não há dados do público-alvo a ser atendido, principalmente, em relação aos setores prioritários definidos pelo Conselho Deliberativo da entidade.

De um lado, a atuação da Sudam, enquanto entidade descentralizada, é

enfraquecida dada sua dependência financeira-orçamentária e pela centralização excessiva nos processos administrativos e decisórios do governo federal através do MI, como também contribui para uma acirrada competição inter-burocrática e política, com a instituição financeira (BASA), operadora do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, e o insulamento político destas instituições (Nunes, 2003; Pires; Lotta; Oliveira, 2018).

De outro lado, a Sudam assume um papel institucional diminuto na realização de atividades administrativo-burocráticos, na análise de propostas de empreendedores e empresários em conseguir os financiamentos do FDA/FNO, e encaminhamento para a análise de viabilidade financeira a ser realizada pelo operador do Fundo (Banco da Amazônia), para liberação dos recursos.

Tabela 04: Orçamento FDA e PIB Regional (2006-2014).

Ano	Valor anual do FDA (R\$ mi)	Taxa de crescimento (%)	Valor Contratado (R\$ mi)	PIB Regional (R\$ mi)	Taxa de crescimento (%)
2006	1.357	-	986,3	121.372	-
2007	1.574	16	1.110	135.632	12
2008	1.998	27	2.053,6	156.677	16
2009	2.278	14	2.440,5	166.210	6
2010	2.915	28	2.568,7	207.094	25
2011	3.465	19	1.869,2	241.028	16
2012	4.020	16	4.282,6	259.101	7
2013	4.650	16	4.719,2	292.442	13
2014	5.400	16	5.356,9	308.077	5
Total/Média	27.657	19		1.887.632	12

Fonte: SUDAM (2017a, p. 26 e 28) (adaptado).

Entre 2006 e 2014, os dados da tabela cima demonstram que o volume de recursos do FDA aumentou no período em detrimento a taxa de crescimento do PIB Regional. E no ano de 2011 houve uma retração significativa de valores contratados, sendo que nos anos de 2008, 2009, 2012 e 2013, os valores contratados superaram a previsão dos recursos nesses períodos, o que contribuiu na geração e manutenção de empregos.

Segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o total de empregados na Região Norte no ano de 2014 foi de 2.801.469, enquanto os empregos que tiveram influência do FNO representaram 800.452. Isso representou quase 30% do total, o que aponta para uma relevância do fundo na manutenção e/ou geração de empregos na Região Norte do Brasil (SUDAM, 20017, p. 34)

De acordo com os relatórios da instituição financeira operadora do FDA (Banco da Amazônia - BASA), no exercício de 2008, o setor de agronegócios (produção familiar

e agroindústria) representou 33,72% do total das contratações. Outros destaques são atribuídos aos setores de outras indústrias (14,67%), comércio e transporte (14,27%), serviços (12,80%) e infraestrutura (12,07%), e informações dos valores contratados e outros dados de liquidação das carteiras e operação de 1989 a 2018, em grande parte dos setores tradicionais prioritários, sem avaliações dos impactos desses investimentos nos resultados de desenvolvimento regional (BASA, 2009; 2019), e sem discriminar e quantificar os beneficiários dos investimentos e os impactos sobre os resultados obtidos.

No ano de 2014, os desembolsos do FDA foram de R\$ 4,7 bilhões em vários programas, sendo: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (Amazônia Sustentável), o Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (ABC), orientado para a redução da emissão de gases de efeito estufa na agricultura, Programa de Financiamento para Manutenção e Recuperação da Biodiversidade Amazônica (Biodiversidade), e Programas de financiamento a micro e pequenas empresas e empreendedor individual (SUDAM, 2017).

Muito embora os investimentos do FDA estejam atrelados à PNDR, o método utilizado pela SUDAM de avaliação não busca julgar a Política Nacional, mas investigar os impactos dos recursos investidos sobre o valor adicionado e o investimento na região, e avaliar o nível do instrumento (FDA) até o resultado intermediário, por meio de análise de três tipos de indicadores e nível de esforço em: a) eficiência (execução orçamentária e custo-efetividade), b) eficácia (quantidades de projetos) e, c) efetividade (impacto intermediário – elevar os investimento privados), para comprovação do impacto almejado em desenvolvimento econômico e social da região norte (SUDAM, 2016b; 2017b).

A inexpressiva articulação da Sudam com atores sociais, políticos e com outras instituições (financeiras operadoras do FDA e Suframa), decorre da ausência em promover uma governança regional integrada, para executar ações das políticas públicas de desenvolvimento regional de forma sistematizada para a região norte, que se constitui num dos pontos nodais para uma governança efetiva e legítima na região.

Importante destacar que a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) participa como membro do Conselho Deliberativo da Sudam. A Suframa é uma autarquia vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio, administra a Zona Franca de Manaus (ZFM - 1957), com a responsabilidade de construir um modelo de desenvolvimento regional que utilize de forma sustentável os recursos naturais, assegurando viabilidade econômica e melhoria da qualidade de vida das populações

locais (SUFRAMA, 2021a).

A Suframa é responsável pelas políticas de fortalecimento do Polo Industrial de Manaus (PIM), e exerce uma governança legítima com o estímulo ao desenvolvimento de sua área de atuação, identificando potencialidades regionais e criando condições para transformá-las em oportunidades de negócios, e em articulação com o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), buscou aumentar a qualidade e a competitividade dos produtos regionais. Também estabeleceu centenas de parcerias com diversas instituições públicas e privadas do Brasil e do exterior, com o intuito de promover o desenvolvimento socioeconômico em toda a região (SUFRAMA, 2021b).

A ausência da Sudam na governança regional é comprovada em seus Relatórios de Gestão (SUDAM, 2016a; 2016b; 2017a; 2017b), nos quais não constam, por exemplo, parcerias com outras entidades como a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária (EMBRAPA), para atender o setor prioritário tradicional (produtores rurais) ou com o Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), vinculado à Suframa, para investimentos na biodiversidade da Amazônia.

Os Relatórios de Gestão da Sudam possuem um caráter de prestação de contas, para o controle do Ministério da Integração, auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), com informações de avaliações verticais meramente quantitativas (aumento e diminuição), sobre os recursos investidos, sobre o valor adicionado e o investimento na região.

Esses relatórios não são específicos na quantificação e mensuração de metas e resultados, não demonstram mudanças disruptivas que possam comprovar inovações, sob diferentes dimensões como acesso às oportunidades, com o aumento das capacidades dos indivíduos e grupos, e não somente pela geração e manutenção de empregos; quanto ao fortalecimento do federalismo cooperativo e o exercício da cidadania na participação social, de forma democrática em promover o desenvolvimento regional e inter-regional, ou seja, o modelo de desenvolvimento regional, demonstra a fragilidade institucional das políticas públicas de desenvolvimento na região norte, de maneira que não perdeu suas raízes institucionais do passado desenvolvimentista, mantendo a centralidade do ente nacional e a dispersão de recursos públicos em promover o desenvolvimento econômico e social da região norte.

2 – Região Nordeste:

O Fundo de Desenvolvimento da região Nordeste e Semiárido (FNE), envolve nove Estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio

Grande do Norte e Sergipe), incluindo dois da região Sudeste (norte do Estado do Espírito Santo e Minas Gerais), e tem como seu principal operador o Banco do Nordeste (BNB), entidade descentralizada do governo federal, constituída como sociedade de economia mista.

O BNB é uma instituição financeira oficial como administradora dos recursos e efetua operações que atendam prioritariamente os segmentos produtivos, para fortalecer as cadeias produtivas das atividades priorizadas; incorporar inovações tecnológicas em atividades produtivas; potencializar a participação dos agentes econômicos locais no processo de desenvolvimento; promover financiamento integrado e orientado das atividades produtivas e melhorar as condições de vida da população regional.

Os setores prioritários, inclusive na área do semiárido, a serem atendidos nas operações de crédito do Fundo de Desenvolvimento são: a) rural (agricultura familiar); b) agroindustrial; c) Indústria e Turismo; d) Comércio e Serviços; e e) Infraestrutura de grande porte.

Tabela 5: FNE: total do valor contratado acumulado (1995-2015).

(Em R\$)

Setor	1995-2005	2006-2015	1995-2015
Agropecuária	20.091.991.080,10	47.298.245.130,60	67.390.236.210,80
Rural não especificado	-	-	-
Agropecuária	20.091.991.080,10	47.298.245.130,60	67.390.236.210,80
Indústria	7.347.190.117,70	27.824.435.056,40	35.171.625.174,10
Industrial não especificada	5.132.184,80	57.189.195,00	62.321.379,90
Indústria extrativa	535.671.529,90	1.554.528.151,30	2.090.199.681,20
Indústria de transformação	6.806.386.402,90	26.212.717.710,10	33.019.104.113,10
Infraestrutura	1.751.310.225,80	11.760.447.649,20	13.511.757.875,00
Construção civil	48.925.131,80	2.953.338.247,70	3.002.263.379,00
Serviços de utilidade pública	1.702.385.094,00	8.807.109.401,50	10.509.494.495,50
Terciário	3.436.488.686,60	35.943.312.736,00	39.379.801.422,70
Comércio e serviços	3.436.488.686,60	35.943.312.736,00	39.379.801.422,70
Total geral	32.626.980.110,30	122.826.440.572,30	155.453.420.682,60

Fonte: IPEA (2019, p.207) (adaptado).

Notas: Ministério do Desenvolvimento Regional com base em dados dos bancos públicos regionais (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil). Obs.: 1. Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI/FGV a preços de 2015. 2. Setores classificados segundo a CNAE 1.0.

Dentre os setores analisados entre 1995-2005, a agropecuária foi o setor com maior volume de recursos contratados do Fundo de Desenvolvimento com 61,5%, e no período de 1995-2015, com R\$ 67 bilhões (43,3% do total).

O setor industrial (atividades de extrativismo e transformação) no período de

1995-2005, contratou 2,2%, entre 2006-2015 aumentou significativamente sua posição para 22,6%, sendo que no período de 1995-2015 contratou R\$ 35 bilhões (22,6%) do total dos recursos do Fundo.

No período de 1995-2005 a participação dos setores de serviços e comércio (10,53%) e entre 2006-2015 aumentou a participação para 29,26%, o mesmo ocorreu com o setor de infraestrutura com participação de 5,3% entre 1995-2005, com superação de 9,5%, no período de 2006-2015 (IPEA, 2019).

O Banco do Nordeste (BNB) de 1989 a 2007 como operador do FNE investiu R\$ 25,3 bilhões, e em 2008 foram contratados R\$ 7,7 bilhões, representando 329 mil operações de crédito (BNB, 2008).

A partir de 2005, o BNB desenvolveu uma metodologia de avaliação para o FNE, para estabelecer um processo permanente de avaliação desse Fundo, de forma objetiva, permitindo verificar a sua efetividade e orientar possíveis ajustes visando ao alcance de seus objetivos e a aferição dos resultados e impactos, cuja análise da execução e a constatação da efetividade das ações viesse a oferecer uma visão abrangente da implantação dos recursos, e a identificação de fatos que contribuíssem ou influenciaram os resultados e impactos. A partir dos seguintes aspectos: a) Análise da execução; b) Análise da efetividade das ações; e c) Análise de resultados e impactos.

Em 2008 por recomendação do Ministério da Integração Nacional (MI) e para atender os objetivos da PNDR, foram inseridos nos setores prioritários do BNB, projetos relacionados aos arranjos produtivos locais (APL) e cadeias produtivas que tenham por objetivo explorar as potencialidades e vocações dos Estados e contribuam para a redução das desigualdades regionais, conforme setores prioritários definidos pelo Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio – MDIC.

Quanto ao volume de recursos aplicados em 2008, destacam-se a fruticultura (manga e uva) em Petrolina-PE (47,0%), o setor calçadista em Juazeiro do Norte-CE (8,2%) e à fruticultura (manga e uva) em Juazeiro-BA (5,9%) e, por fim, à bovinocultura leiteira em Morada Nova-CE, com mais de 2,3% do valor total contratado no âmbito dos arranjos produtivos, e muito embora o Estado do Maranhão pertença à região norte, é atendido também pela Sudene e pelos investimentos do FNE, tendo sido aplicado 24,9%, destinados ao turismo em São Luís-MA (BNB, 2008).

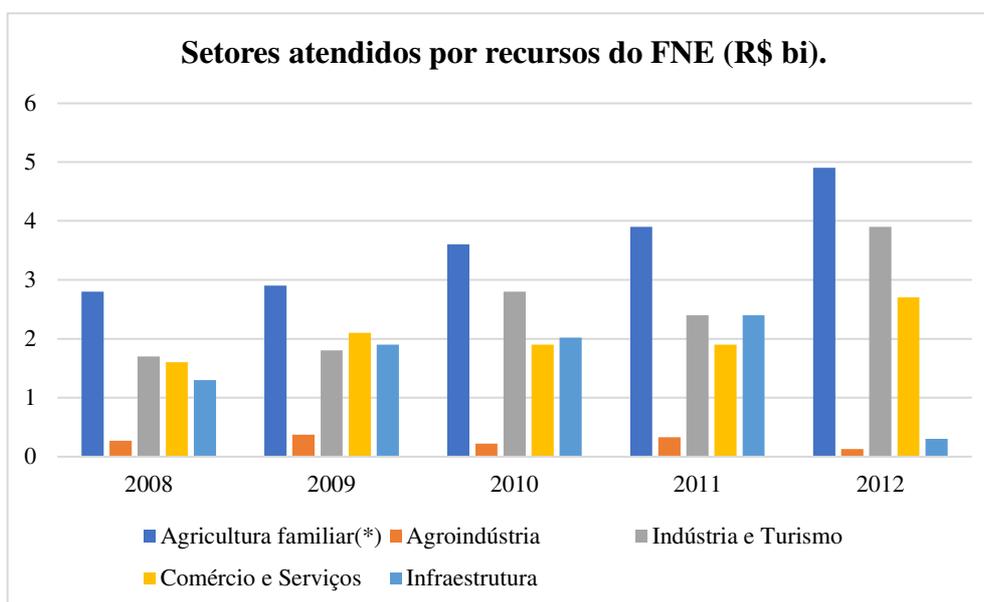
A partir de 2009, o Ministério da Integração Nacional firmou acordo com o BNB, para incluir em seus programas investimentos do FNE, em Projetos integrados e/ou vinculados às opções estratégicas da Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP:

fármacos e medicamentos, software e hardware, semicondutores, eletroeletrônicos, bens de capital, fármacos e medicamentos; e em atividades capazes de gerar novos usos e produtos (atividades portadoras de futuro, especialmente: microeletrônica, biotecnologia, nanotecnologia, mecatrônica; e na geração de energia renováveis: eólica etc.

Com a instituição do Programa Água para Todos (2011-2018) do governo federal, sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Social (MDA), o BNB foi uma das instituições partícipes nos chamamentos públicos, para construção de cisternas coletivas e individuais, principalmente na região do Semiárido, por meio de investimentos do FNE. Ao final desse Programa, foram construídas 21.013 cisternas, contabilizando um investimento de cerca de R\$ 64 milhões (BNB, 2022).

Em todos os Estados da área de atuação do FNE foram contratados recursos, abrangendo um total de 1.950 municípios, ou 98% do total de municípios pertencentes à área destinada ao Nordeste, foram beneficiados com contratações do Fundo em 2008. Setorialmente, os recursos do FNE foram distribuídos da seguinte forma pelo FNE entre 2008-2012.

Gráfico 13: Investimentos setoriais do FNE – Banco do Nordeste 2008-2012.



Fonte: Relatórios de Gestão FNE (BNB, 2008-2012) (adaptado).

Nota: (*) incluindo famílias no semiárido.

O FNE teve como principal operador o Banco do Nordeste (BNB) até 2013, quando outras instituições bancárias oficiais, passaram a operar os investimentos do Fundo para negócios na região Nordeste, sendo que nesse ano, foram aprovados 22 (vinte e dois) novos financiamentos de médio e grande porte no âmbito do FNE, registrando-se

apenas uma desistência, resultando num total de 21 (vinte e uma) novas operações em carteira, sendo 14 (quatorze) com o Banco do Nordeste (BNB), todas do segmento de energia eólica (BA, CE e RN), 6 (seis) com o Banco do Brasil (BB) (BA, PB e PE), com destaque para o projeto da fábrica de automóveis da TCA/FIAT (PE), e 1 (uma) pela Caixa Econômica Federal (CEF) de segmento em logística/turismo (PE) (BNB, 2013).

E, ainda em 2013, por exigências do Tribunal de Contas da União, o BNB reformulou seu planejamento estratégico, e passou a considerar metas e indicadores de eficiência aos recursos utilizados em financiamentos do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, para melhor monitoramento das metas projetadas, identificando os avanços e melhorias na qualidade e quantidade dos produtos e serviços disponibilizados e prestados pelo Banco do Nordeste, os quais servem para evidenciar correção ou necessidade de ajustes de rumos que permitam atingir os objetivos estratégicos e impactos nos resultados (BNB, 2013).

Tabela 6: FNE – Contratações Acumuladas em relação à população residente por Estado – 2013.

Estado	Valor Contratado (R\$ mil)	População (mil hab.)	R\$/hab.
Alagoas	642.948	3.301	194,78
Bahia	3.038.807	15.044	201,99
Ceará	1.691.605	8.779	192,70
Espírito Santo	289.330	911	317,50
Maranhão	1.412.299	6.794	207,87
Minas Gerais	541.196	2.889	187,33
Paraíba	763.745	3.911	195,26
Pernambuco	1.821.896	9.167	198,75
Piauí	1.157.376	3.184	363,48
Rio Grande do Norte	799.438	3.374	236,94
Sergipe	568.883	2.196	259,09
Total	12.727.523	59.550	213,73

Fontes: BNB (2013, p. 64) (adaptado).

Notas: (1) Por "Contratações" entende-se a realização de operações no período, incluindo parcelas desembolsadas e a desembolsar. (2) Os PIBs Rural e Industrial do Norte do Espírito Santo correspondem à soma dos municípios da área de atuação do FNE. (3) Os PIBs Rural e Industrial do Norte de Minas Gerais correspondem à soma dos municípios da área de atuação do FNE; (4) O PIB setorial corresponde ao Valor Adicionado Bruto de 2010 atualizado para Junho de 2013 pelo IGP-DI da FGV.

Considerando-se toda a área de atuação do FDNE, a relação valor contratado por residente foi de R\$ 213,73/habitante, montante superior registrado em 2012 de R\$ 207,99/habitante, e os Estados que apresentaram melhor relação dos valores contratados por habitante são: 1) Piauí com equivalente a R\$ 363,48/habitante; 2) Espírito Santo com R\$ 317,50/habitante; 3) Sergipe apresentando R\$ 259,09/habitante; e 4) Rio Grande do Norte com R\$ 236,94/habitante (BNB, 2013).

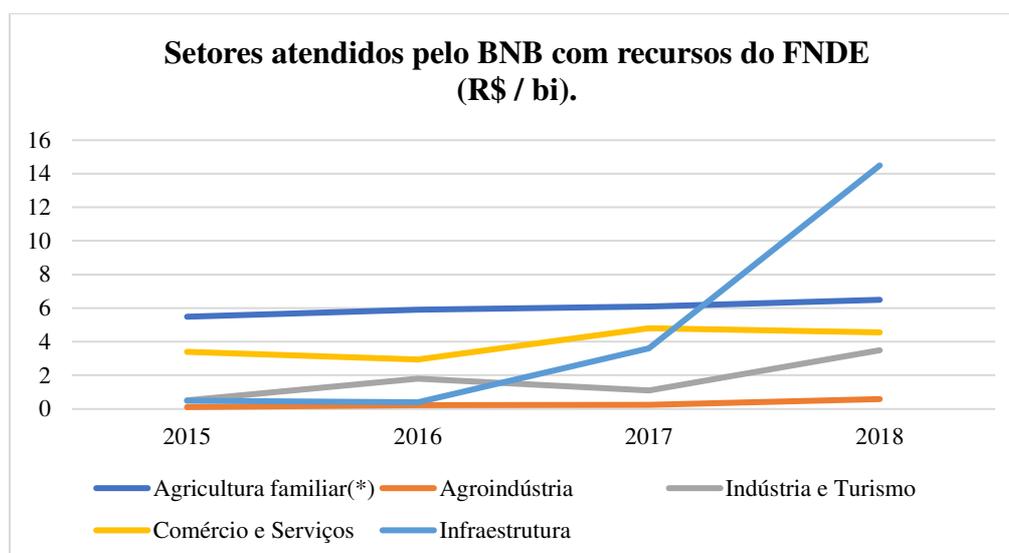
Tabela 7: FNE – Contratações Acumuladas em relação à população residente por Estado – 2014.

Estado	Valor Contratado (R\$ mil)	População (mil hab.)	R\$/hab.
Alagoas	574.595	3.322	172,98
Bahia	3.467.359	15.126	229,23
Ceará	1.664.447	8.843	188,23
Espírito Santo	215.242	922	233,57
Maranhão	1.327.663	6.851	193,79
Minas Gerais	553.930	2.902	190,89
Paraíba	549.588	3.944	139,35
Pernambuco	1.893.457	9.278	204,09
Piauí	1.124.780	3.195	352,07
Rio Grande do Norte	901.868	3.409	264,59
Sergipe	1.180.780	2.220	531,98
Total	13.453.709	60.009	224,19

Fonte: BNB (2013, p. 64) (adaptado).

Notas: (1) Por "Contratações" entende-se a realização de operações no período, incluindo parcelas desembolsadas e a desembolsar. (2) Os PIBs Rural e Industrial do Norte do Espírito Santo correspondem à soma dos municípios da área de atuação do FNE. (3) Os PIBs Rural e Industrial do Norte de Minas Gerais correspondem à soma dos municípios da área de atuação do FNE; (4) O PIB setorial corresponde ao Valor Adicionado Bruto de 2012 atualizado para Junho de 2014 pelo IGP-DI da FGV.

No Banco do Nordeste, os financiamentos com recursos do FDNE, enquanto fundo constitucional, não possui planejamento estratégico, e a utilização dos recursos são classificados como setoriais e multisetoriais, e em 2014 a programação realocou recursos para os setores Rural e Industrial da economia e reduzindo-se a meta de contratações na região do semiárido, diante da redução da atividade econômica observada, de maneira geral, na economia brasileira, agravada no Nordeste devido ao longo período de estiagem que assolou a região semiárida desde 2012.

Gráfico 14: Investimentos setoriais do FDNE – Banco do Nordeste 2008-2012.

Fonte: Relatórios de Gestão FNE (BNB, 2015-2018) (elaborado pelo autor).

Nota: (*) incluindo famílias no semiárido.

Entre 2015 e 2016 as contratações com recursos do FNE alcançaram montante de R\$ 11,2 bilhões, com uma redução nominal de 2,2% nas contratações financeiras, em relação ao período ao ano anterior (BNB, 2016).

De acordo com o Relatório de Gestão do BNB do exercício de 2017 as contratações com Projetos de Grande Porte de Infraestrutura somaram R\$ 3,6 bilhões, em relação ao ano anterior, quando foram contratados mais de R\$ 397,6 milhões nesse segmento, o que demonstra uma evolução tendo em vista o atendimento de Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal para a região nordeste (BNB, 2018). Pelo Banco do Brasil foi liberado o montante de R\$ 2.354.778 mil para os projetos apoiados pelo FDNE, e não houve operações pela Caixa Econômica (SUDENE, 2018).

No exercício 2018, pelo Banco do Nordeste foram orçados R\$ 14,5 bilhões (48,3%) foram direcionados à Projeção para Projetos de Grande Porte de Infraestrutura e R\$ 14,8 bilhões (49,3%) para projetos dos setores padrões. Da alocação dos recursos nos programas padrões, três Estados se destacaram, sendo: a) Bahia com 22,7% do total de recursos previstos no orçamento, principalmente com recursos à agricultura (32,8%) e ao Setor de Comércio e Serviços (21,5%); b) Pernambuco com 25,0% dos recursos destinados à Agroindústria e 21,2% do montante orçado para o Setor de Turismo; e c) Ceará com 15,4% dos recursos destacando-se na Pecuária e no setor Comércio e Serviços com 17% em cada um desses setores (BNB, 2018). Nesse período, o Banco do Brasil teve liberado o montante de R\$ 109.454 mil para 02 projetos beneficiados pelo FDNE, e não houve operações pela Caixa Econômica (SUDENE, 2019b).

3 – Região Centro-Oeste

Banco de Brasília (DF e GO); Banco do Brasil (DF, GO, MT e MS); e Bancoob (DF, GO, MT e MS); Sicredi (GO, MT e MS); Goiás Fomento (GO); MT Fomento (MT); Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e Cresol-Sicoper (MS), são as instituições financeiras responsáveis pelas operações de financiamentos em desenvolvimento da agropecuária irrigada, da pesca e da aquicultura; projetos que apoiem a criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, inclusive o turismo, e que contribuam para a redução de desigualdades regionais nos espaços prioritários (CODEPLAN, 2019).

A administração do FCO é compartilhada pelo Ministério da Integração Nacional, Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (CONDEL/FCO) e o Banco do Brasil, observadas as atribuições previstas na legislação (lei 7.827/1989), sendo que semestralmente o Banco envia informações ao Ministério da

Integração Nacional, por meio de relatório circunstanciado das atividades desenvolvidas e os resultados na área de abrangência do FCO, integrada pelos Estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e pelo Distrito Federal, que engloba 466 municípios nessa região, e ainda ações para a mesorregião de Águas Emendadas, composta por 100 municípios de Goiás e Minas Gerais, e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE (Distrito Federal e 22 municípios de Goiás e de Minas Gerais), nos dois programas são beneficiados apenas os municípios goianos (BB, 2007).

Tabela 8: FCO: total do valor contratado acumulado (1995-2015).

(Em R\$)

Setor	1995-2005	2006-2015	1995-2015
Agropecuária	13.990.495.911,40	28.459.536.285,60	42.450.032.197,00
Rural não especificado	13.631.258.632,00	27.310.504.357,20	40.941.762.989,20
Agropecuária	359.237.279,40	1.149.031.928,40	1.508.269.207,80
Indústria	3.141.647.705,30	6.820.407.669,80	8.347.127.998,00
Industrial não especificada	1.614.927.377,20	1.614.927.377,20	1.614.927.377,20
Indústria extrativa	763.147.986,30	2.033.449.120,70	2.796.597.107,00
Indústria de transformação	763.572.341,80	3.172.031.171,90	3.935.603.513,80
Infraestrutura	502.887.194,30	1.988.379.030,80	2.491.266.225,20
Construção civil	122.462.774,20	612.107.252,30	734.570.026,50
Serviços de utilidade pública	380.424.420,10	1.376.271.778,50	1.756.696.198,60
Terciário	1.411.148.822,40	9.863.545.019,40	11.274.693.841,90
Comércio e serviços	1.411.148.822,40	9.863.545.019,40	11.274.693.841,90
Total geral	19.046.179.633,50	47.131.868.005,70	64.563.120.262,00

Fonte: IPEA (2019, p.208) (adaptado).

Notas: Ministério do Desenvolvimento Regional com base em dados dos bancos públicos regionais (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil). Obs.: 1. Valores monetários deflacionados pelo IGP-DI/FGV a preços de 2015. 2. Setores classificados segundo a CNAE 1.0.

Dentre os setores analisados entre 1995-2016, a agropecuária foi o setor com maior volume de recursos contratados pelo Fundo de Desenvolvimento entre 1995-2005 com 73,4%, entre 2006-2015 com 60,03%, e no período de 1995-2015, com R\$ 42 bilhões (65,7% do total).

O setor industrial (atividades de extrativismo e transformação) no período de 1995-2005, contratou 16,4%, entre 2006-2015 diminuiu sua posição para 14,4%, sendo que no período de 1995-2015 contratou R\$ 8,3 bilhões (12,9%) do total dos recursos do Fundo.

No período de 1995-2005 a participação dos setores de serviços e comércio foi de 7,4%, e entre 2006-2015, o setor terciário aumentou a participação para 20,9%, e o setor

de infraestrutura teve participação de 2,6% entre 1995-2005, com pequeno aumento para 3,8%, no período de 2006-2015 (IPEA, 2019).

Em 2007, os valores contratados em projetos financiados pelo Fundo de Desenvolvimento, segundo estimativa do Banco do Brasil foram gerados 48,6 mil empregos diretos e 84,3 mil empregos indiretos na Região (BB, 2007). Entretanto, não consta no relatório informações quantitativas de impactos sociais reais ou precisos que pudessem confirmar tais estimativas.

Os relatórios de gestão do Fundo Constitucional do Centro-oeste do Banco do Brasil possuem caráter de prestação de contas financeiro, sobre os programas atendidos (indústria, comércio, serviços e agropecuária, inclusive agricultura familiar), inclusive nos programas específicos da Mesorregião de Águas Emendadas e o RIDE, o montante dos investimentos, tipologia econômica (estagnada, dinâmica ou alta renda) da localidade dos contratantes, a quantidade de contratações e os índices de inadimplência do período para a amortização dos financiamentos.

Diante das informações de cada uma das regiões e dos recursos disponibilizados para o incremento no desenvolvimento regional, de um lado, nota-se que a atuação da das Superintendências de Desenvolvimento (Norte, Nordeste e Centro-oeste), enquanto entidades descentralizadas, são enfraquecidas dada a dependência financeira-orçamentária e pela centralização excessiva nos processos administrativos e decisórios pelo governo federal através do Ministério da Integração, que contribui para uma acirrada competição inter-burocrática e política, com a instituição financeira (BASA, BB, BNB dentre outros), operadores dos Fundos de Desenvolvimento, e o insulamento político destas instituições (Nunes, 2003; Pires; Lotta; Oliveira, 2018).

As Superintendências de Desenvolvimento Regionais (SUDAM, SUDENE e SUDECO) passaram a ser responsáveis pela definição das diretrizes e prioridades de aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais (FC), que são administrados por instituições financeiras regionais (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste, etc.), Banco do Brasil, Cooperativas de Créditos, instituições financeiras de fomento, etc., as quais funcionam como operadores financeiros, de acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o Plano Regional de Desenvolvimento (PRD).

Entretanto, nas regiões de abrangência das Superintendências há a ausência de uma atuação concreta na governança regional, comprovada em seus Relatórios de Gestão, por exemplo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste das quais tiveram grandes investimentos do Fundos de Desenvolvimento no setor agropecuário, e não constam

informações de articulação para ações em parceria com outras entidades como exemplo:

a) Codevasf cujas ações e abrangência envolve as regiões nordeste, norte e parte do centro-oeste, nas quais atua em parceria com as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural dos Estados (EMATER) em programas no desenvolvimento da agricultura familiar, aquicultura, saneamento e oferta de água potável, dentre outros;

b) Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária (EMBRAPA), para atender o setor prioritário tradicional (produtores rurais) e,

c) na região Amazonia, com o Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), vinculado à Suframa, para investimentos na biodiversidade da floresta.

A inexpressiva articulação da Sudam, Sudene e Sudeco com atores sociais, políticos e com outras instituições (financeiras operadoras dos Fundos de Desenvolvimento), decorre da ausência na promoção de uma governança regional integrada, para executar ações das políticas públicas de desenvolvimento regional de forma sistematizada para a região norte, que se constitui num dos pontos nodais para uma governança efetiva e legítima na região.

No entanto, falta a todas essas entidades maior transparência, divulgação e acesso aos seus dados institucionais, isto porque em suas plataformas digitais não há todos os registro técnicos, informações das ações e resultados de seus Programa de Desenvolvimento Regional (PDR), dados econômicos dos Estados da área de sua abrangência, diagnósticos e prognóstico para sua atuação efetiva, uma vez que não constam dados específicos do público-alvo a ser atendido, principalmente, em relação aos setores prioritários definidos pelo Conselho Deliberativo de cada entidade.

4.2 As Superintendências de desenvolvimento regional (Norte, Nordeste e Centro-oeste) e a Codevasf: relevância na implementação de políticas públicas, e disfunções para a diminuição das desigualdades econômicas e sociais.

Para subsidiar a relevância das Superintendências Regionais (SUDAM, SUDENE e SUDECO) e a Empresa Pública (CODEVASF) no Brasil, importante retomar alguns pontos relevantes da Organização do Estado, pois o inciso IX, do art. 21 da Constituição Federal de 1988 (CFRB), determina que compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

E no art. 23, inciso X da CRFB/1988, é competência comum entre os entes

federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, sendo a competência dos Estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização e planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º, CFRB/1988).

Em relação à Administração Pública (direta e indireta), nos diferentes níveis de governo e especificamente, das Regiões Administrativas, o art. 43 da Constituição de 1988 trata:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1.º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2.º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas. [...]

Por isso, em relação ao arranjo federativo nas ações institucionais, para o desenvolvimento nacional, os dispositivos constitucionais destacados, em sua transversalidade, evidenciam dois aspectos importantes:

a) manter a simetria entre os entes federativos, pois a União tem a competência político-administrativa em articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social e,

b) reduzir a assimetria entre os entes federativos: dado que a União, pela cooperação e coordenação com demais entes subnacionais, deve atuar no desenvolvimento e redução das desigualdades regionais.

São aspectos que reforçam o princípio do federalismo no Brasil, e a necessidade de descentralização administrativa na formulação e implementação de políticas públicas, voltadas ao desenvolvimento regional.

O moderno federalismo, conforme o pensamento de Bulos (2014), desde o início do século XX, tem passado por evoluções na configuração constitucional dos Estados, que se caracterizam por certa tendência em centralizar os poderes governamentais e na ampliação da esfera de suas competências, o que não significa um enfraquecimento ou desmonte da forma federativa, mas um reforço aos poderes de articulação e coordenação pelo governo nacional com os governos subnacionais, sem que haja uma fuga da descentralização política e administrativa, as quais são condições essenciais para um governo livre e eficiente.

[...] o federalismo não desapareceu, mas se transformou, o intervencionismo é malsão. Arruína qualquer estrutura federativa. Mas quando os problemas de governo se situam em nível elevado, quando o poder central na organização federativa é chamado a empregar recursos que não estariam ao alcance dos Estados-membros para a consecução de obras públicas, tanto do interesse regional como nacional, quais, nos Estados Unidos, o Projeto do Vale do Tennessee e no Brasil o petróleo da Bahia, a açudagem e a eletrificação do Nordeste, bem como os planos regionais de desenvolvimento (SUDENE, SUDAM etc.), seria rematada insensatez impugnar a presença do poder federal e seus auxílios financeiros em nome de preconceitos federalistas de todo suplantados. (Bonavides, 2000, p. 245).

No mesmo sentido, Jaccoud (2020) esclarece que no federalismo, em diferentes níveis de governos (federal e subnacionais), coexistem autoridades autônomas e interdependentes, e ocorrem negociações intergovernamentais na formulação e implementação de políticas públicas.

[...] a relevância das estratégias de coordenação: a promoção de coordenação vertical, entre níveis de governo, tem sido frequentemente adotada como caminho para gerar cooperação, superar fragmentação e sobreposição de ações, ampliar coerência entre atores e estratégias, minimizar conflitos entre políticas e organizações, ampliar a eficiência dos recursos empregados e criar alguma uniformidade no que se refere aos direitos dos cidadãos. Os arranjos e instrumentos institucionais que favorecem coordenação e cooperação entre as instituições e entre as esferas político-administrativas ganhariam, assim, relevância na análise da trajetória das políticas sociais. (Jaccoud, 2020, p.38-39).

A autora evidencia que a coordenação de relações intergovernamentais em políticas sociais no arranjo federativo, pode ser definida como estratégias e instrumentos institucionais a serem implementados, a partir do nível superior de governo, para reproduzir um padrão de execução de políticas públicas (Jaccoud, 2020).

O art. 43 da Constituição brasileira trata ainda que, por Lei Complementar, será disposta as condições para a integração de regiões em desenvolvimento, a composição dos organismos regionais que executarão os planos regionais, sendo estes integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento (instrumento institucional) e aprovados em conjunto com estes (relação intergovernamental), bem como as formas de incentivos e recursos para atividades prioritárias, relacionadas ao aproveitamento econômico e social de rios e fontes de água, para irrigação e recuperação de terras áridas e regiões sujeitas a secas periódicas (estratégias).

[...] o §3.º do art. 43 dispõe que a União incentivará a recuperação das terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação, sendo que, nos termos do art. 42 do ADCT, na redação dada pela EC n. 89, de 15.09.2015, durante 40 anos, a União aplicará, do montante de recursos destinados à irrigação, 20% na Região Centro-Oeste e 50% na Região Nordeste, preferencialmente no semiárido. Desses percentuais, no mínimo 50% serão destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares que atendam aos requisitos previstos em legislação específica (Lenza, 2020, p.340).

Os incentivos para recuperação de áreas áridas e sujeitas a secas periódicas são reconhecimentos público e institucional, pois são voltados às ações afirmativas (Lenza, 2020), primeiro por propor medidas para a integração social dos produtores rurais de pequenas e médias propriedades dessas regiões agrestes e sertanejas e, segundo, para contribuir na melhoria da dignidade e a renda desses produtores, conforme os arts. 1.º, III; 3.º, III; 186, IV e 187, VII da CFRB/1988.

Destaca-se que, as regiões geoeconômicas e sociais, são regiões administrativas regionais ou unidades geográficas, compostas por população própria, não entendidas como membro federativo, mas vinculadas ao princípio federativo e, para atuação descentralizada da Administração Pública, justifica-se a criação Superintendências Regionais, sendo autarquias especiais, com autonomia financeira e administrativa, compreendendo as Superintendências de Desenvolvimento do Norte (SUDAM), do Nordeste (SUDENE), do Centro-oeste (SUDECO) e, muito embora não haja o reconhecimento do status de agência de desenvolvimento, por ser uma empresa pública, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba – CODEVASF, sendo todas entidades públicas descentralizadas, e passarão a ser apresentadas a seguir.

4.2.1 Superintendência de desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e Superintendência da zona franca de Manaus – SUFRAMA.

O projeto de integração nacional de 1946 previa um plano de ocupação da região amazônica, sendo instituído em 1953 o Plano de Valorização da Amazônia, por meio da Lei n. 1.806, com a instituição da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA), cuja finalidade, sob o contexto de divisão territorial do trabalho, foi incorporar essa região para explorar os recursos naturais por meio da produção agrícola e extrativista da floresta, recursos minerais, considerados insumos necessários à industrialização, numa tentativa de desenvolver as riquezas da região, promover a ocupação populacional em áreas definidas pelo governo (Portugal; Silva, 2020).

A SPVEA estava subordinada à Presidência da República e, naquela época, abrangia em sua atuação nove Estados e Territórios Federais (Pará, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Goiás, Território do Acre, Território do Amapá, Território do Rio Branco-Roraima, Território do Guaporé-Rondônia).

O Plano de Valorização da Amazônia previa que recursos públicos fossem voltados ao fomento agrícola e pecuário. As ações realizadas durante treze anos obtiveram resultados positivos, e em 1966, o governo federal, por meio da “Operação da Amazônia”, lançou a proposta para transformar a economia da Amazônia, fortalecer suas áreas de fronteiras e fazer a integração do espaço amazônico no todo nacional.

Para tanto, a SPVEA foi extinta pela Lei n. 5.173/1966, dando lugar à Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), como autarquia descentralizada e vinculada à Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento, depois vinculada ao Ministério do Interior e, concomitante, houve a concessão de incentivos fiscais (Lei n. 5.174/1966), como fomento para as empresas investirem na região (Brasil, 2020a).

Em 1991, por Lei Complementar (LC) n. 67, foi instituído o Conselho Deliberativo (Condel) da Sudam, passando a ter em sua composição institucional, órgãos do governo federal, Banco da Amazônia (BASA), Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) representantes de instituições privadas do setor econômico e representantes dos produtores rurais e trabalhadores da área de atuação da Sudam.

Em 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº. 2.157-5, criou a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), e extinguiu a Sudam, após várias críticas quanto à eficiência da autarquia, e a ADA passou a ser a responsável pelo gerenciamento dos

programas relativos à Amazônia Legal, porém com uma estrutura pequena e orçamento limitado.

A ADA atuou no planejamento regional e teve como principal foco o fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais (APL) da Amazônia Legal. A Agência também iniciou a operacionalização do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), instituído pela Medida Provisória nº 2.157-5/2001, voltado para o financiamento de grandes projetos privados na Amazônia, e regulamentado pelo regulamentado pelo Decreto n. 7.839/2012 (posteriormente revogado pelo Decreto n. 10.053/2019).

Em 2007, em substituição à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), foi criada a nova Sudam, pela Lei Complementar (LC) n. 124, como autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), e por meio do Decreto n. 6.218/2007 (revogado posteriormente pelo Decreto n. 8.275/2014), foi aprovada a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão (SUDAM, 2020a).

A SUDAM passou a ter como missão institucional promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional nos nove estados da Amazônia Legal (SUDAM, 2020b).

A atual área de abrangência da Sudam envolve os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e Maranhão, cuja atuação obedecerá aos fundamentos, objetivos, diretrizes e instrumentos da PNDR e do Plano Regional de Desenvolvimento (PDR) da Amazônia e será efetuada em articulação com o Conselho Deliberativo (Condel), órgãos e entidades públicas dos Governos federal, estaduais e municipais que atuam na Região e a sociedade civil organizada, principalmente, sendo competente para:

a) definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação;

b) formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento, em consonância com a PNDR, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais;

c) propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial, considerando as potencialidades e as especificidades de sua área de atuação;

d) articular e propor programas e ações perante os ministérios setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário e estratégico, de natureza supra estadual ou sub-regional e com órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças

sociais representativas na sua área de atuação, de forma a garantir o cumprimento dos objetivos e metas de que trata o inciso I;

e) assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Geral da União, em relação aos projetos e atividades previstos na sua área de atuação e atuar, como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, para promover a diferenciação regional das políticas públicas;

f) apoiar, em caráter complementar, investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão -tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional, estimulando, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional (§ 2º. do art. 43 da CFRB/1988), dentre outros (SUDAM, 2020b).

Importante destacar que, no Conselho Deliberativo da Sudam, há a participação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA – Decreto-Lei n. 288/1967 e LC n. 134/2010), é uma autarquia vinculada ao Ministério da Economia, e que administra a Zona Franca de Manaus (ZFM, criada pela Lei n. 3.173/1957), com a responsabilidade de construir um modelo de desenvolvimento regional que utilize de forma sustentável os recursos naturais, assegurando viabilidade econômica e melhoria da qualidade de vida das populações locais (SUFRAMA, 2021a).

A Suframa é responsável pelas políticas de fortalecimento do Polo Industrial de Manaus e estímulo ao desenvolvimento de sua área de atuação, identificando potencialidades regionais e criando condições para transformá-las em oportunidades de negócios. A Autarquia realizou várias ações, estudos e projetos de aproveitamento da biodiversidade, inclusive com o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), visando aumentar a qualidade e a competitividade dos produtos regionais. Também estabeleceu centenas de parcerias com diversas instituições públicas e privadas do Brasil e do exterior, com o intuito de promover o desenvolvimento socioeconômico em toda a região (Brasil, 2021b).

Enquanto a Zona Franca de Manaus (ZFM) é uma área industrial criada pelo governo brasileiro na região amazônica com o objetivo de atrair fábricas para uma região pouco povoada no país e promover uma maior integração territorial na Região Norte.

Nesse sentido, Sudam e Suframa são entidades federais, autônomas e descentralizadas, que possuem atuações justapostas e complementares, isto porque estão vinculadas, respectivamente, ao Ministério do Desenvolvimento (MDR) e Ministério da Economia, mas juntas objetivam o desenvolvimento da região Norte.

4.2.2 Superintendência de desenvolvimento do nordeste – SUDENE.

A Sudene foi criada pela Lei n. 3.692/1959, entidade administrativa federal subordinada ao Presidente da República, com sede em Recife/PE, e tendo como área de atuação a região Nordeste, compreendida pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais em área compreendida como Polígono das Secas.

A Superintendência passou a ter como finalidades: a) propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento na região de sua atuação; c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste, e d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.

A justificativa para o surgimento da Sudene se deu pelas evidentes situações climáticas desfavoráveis que castigam os Estados de sua área de atuação, e pelas diferenças entre o Nordeste e o Centro-Sul do país com seu forte processo de industrialização, sendo indicativo que a entidade pudesse elaborar um planejamento e ações no sentido de promover o desenvolvimento da região de sua atuação.

O modelo clássico das políticas regionais foi moldado a partir dos anos 1950, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), e normalmente é mais debatido pelos estudos sobre políticas públicas de cunho regional no Brasil. [...] O Nordeste era o caso emblemático dos problemas econômico-regionais. Para fazer um diagnóstico sobre a região e seus problemas, foi criado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1958, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado. [...] o problema do Nordeste era dado pela concentração fundiária secular na região, o que criou uma economia de subsistência, com baixa produtividade e baixa industrialização, levando a uma exacerbação de desigualdades regional com o Centro-Sul. Enquanto esta região se tornava industrial, o Nordeste ainda estava preso às antigas elites agroexportadoras (Portugal; Silva, 2020, p.57).

Celso Furtado coordenou a Sudene de 1959 a 1964 e foi o responsável pela

formulação das estratégicas do órgão, por meio de um Plano Diretor, sendo um catalisador de ações para o desenvolvimento do Nordeste. Esse documento foi formalizado como instrumento político-administrativo, através da apresentação dele ao Congresso Nacional, pela Presidência da República, e transformado em lei (Lei n. 3.995/1961), ou seja, o Plano Diretor passou a ter uma legitimação política, com uma das principais ações os incentivos fiscais (redução em alíquotas de Imposto de renda das empresas), para reinvestimento em indústrias já instaladas ou investimento em indústrias consideradas prioritárias pelo Superintendência.

Segundo Tânia Bacelar de Araújo (1997), a SUDENE no início dos anos 60 teve um papel determinante com a destinação de recursos federais, o que contribuiu para elaboração de estudos e pesquisas sobre recursos minerais no Nordeste e na ampliação da oferta de infraestrutura em transportes e energia elétrica. Esses investimentos contribuíram à atração de investimentos em atividades privadas, tanto no setor industrial quanto no terciário, dinamizando a economia na região [...] “entre 1960 e 1990, o PIB do Nordeste quase sextuplicou, passando de US\$ 8,6 bilhões para US\$ 50 bilhões” (Araújo, 1997, p. 8-9).

No entanto, a partir de 1968, a Sudene gradativamente perdeu sua autonomia de planejamento e os planos diretores passaram a ser mera formalidade.

A Sudene retomou seu status de agência planejadora incumbida de minimizar as desigualdades sociais e regionais a partir da Constituição Federal de 1988, que respaldou sua atuação e planejamento regional integrado ao nacional, a continuidade dos incentivos governamentais para o desenvolvimento regional e a regionalização do orçamento fiscal da União e do orçamento das empresas estatais.

Entretanto, a realidade clientelista da Sudene ficou exposta após fiscalização do Tribunal de Contas da União em 1992 e 1993, que apontou falhas graves no uso de recursos, manipulados pelas oligarquias regionais, para favorecimento de milhares de projetos privados que não foram fiscalizados pelo governo federal, e outros projetos que deram prejuízos aos Fundos de Investimentos (FINOR), que eram geridos pelo Banco do Nordeste (BNB).

E em 1998, a Sudene virou alvo de disputas políticas e novas denúncias de corrupção, de forma que a instituição foi extinta. Somente ressurgiu em 2001, quando foi criada a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE - Decreto n. 4.253/2002), com um formato de banco de fomento, e realizava investimentos com juros subsidiados, com apoio dos Bancos operadores (Banco do Nordeste (BNB), Banco do Brasil (BB),

Caixa Econômica Federal (CEF)).

Em 2007 foi recriada a Sudene, no formato de Superintendência, conforme a Lei Complementar n.º 125, de natureza autárquica especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, vinculada ao Ministério da Integração Nacional, com sede em Recife/PE, e atuação na área de abrangência nos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e as regiões e os Municípios do Estado de Minas Gerais e, e também Municípios do norte do Estado do Espírito Santo.

De acordo com a LC 125/2007, a finalidade da Sudene é promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional e por competência definir objetivos e metas econômicas e sociais voltadas ao desenvolvimento de sua área de atuação, através da formulação de planos e diretrizes em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e articulação com os planos de desenvolvimento estaduais e locais, voltados à regionalização das potencialidades e especificidades de sua área de atuação.

A Sudene além de promover o desenvolvimento incluyente por meio de formulação de planos e diretrizes alinhadas ao PNDR deve, ainda, articular e propor ações e programas de assistência técnica aos Ministérios setoriais, voltados para o desenvolvimento, em caráter prioritário e estratégico com propostas de natureza supra estadual e sub-regional, apoiar investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão tecnológica, políticas sociais e culturais e iniciativas de desenvolvimento sub-regional e articular e fomentar a cooperação dos órgãos públicos e atores sociais, a fim de garantir o cumprimento dos objetivos e metas de seus planos de desenvolvimento.

Para tanto, a Sudene utilizará em suas ações como instrumentos institucionais, o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRD-NE); o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE; o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE; dentre outros instrumentos previstos em lei.

No período de 2007 a 2018, a Sudene, dada a dependência de recursos do governo federal (PPA), desempenhou um papel meramente administrativo-funcional, como se fosse um “órgão” do Ministério da Integração Nacional (MI), em receber propostas de interessados em incrementar negócios na região Nordeste, sendo que suas ações se distanciaram dos objetivos de sua instituição em formular plano de ações para promover

o desenvolvimento na região de sua atuação.

Com a recriação da Sudene em 2007, a instituição passou por reestruturação institucional e operacional, tendo dificuldades financeiras, uma vez que substituiu a ADENE, e todo o orçamento daquele ano foi captado pelo Ministério da Integração, ocasionando transtornos no cumprimento das obrigações relacionados aos contratos e convênios ativos, por falta de unidade orçamentária ordenadora para as despesas, demora no registro de novo CNPJ e demora na indicação dos Dirigentes (SUDENE, 2008).

A Sudene de 2008 a 2011 apresentou certas dificuldades em aprovar seu Plano de Cargos e Carreiras, e aprovação de concurso público para compor o quadro de pessoas, objetivando o preenchimento por concurso público, sendo condições essenciais à retomada das atribuições contidas na lei constitucional de sua criação, e implementação de programas, como por exemplo o Programa Macrorregional Sustentável estruturado para atender às demandas de sua área de atuação com base em uma proposta preliminar do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável também desenhado para o Nordeste, e aprovado pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e pelo Ministério do Planejamento e foi inserido no Plano Plurianual do Governo Federal para o período 2008-2011 (SUDENE, 2009; 2010; 2011a).

Nesse período, a instituição sofreu pressões políticas, nos moldes do insulamento político (Nunes, 2003; Pires; Lotta; Oliveira, 2018), com limitações orçamentárias, dada a insuficiência de recursos para promoção de programas e ações, com o retardo nas liberações dos limites orçamentários ou financeiros pelo Ministério da Integração Nacional, para dar conta do seu plano anual de ação.

Outra dificuldade com que a SUDENE conviveu no transcorrer de todo o ano foi a sempre iminente substituição de seu gestor principal, dificultando algumas articulações interinstitucionais estratégicas que o órgão precisava fazer, fato que repercutiu até na realização das reuniões de seus Comitês Consultivos, particularmente o Comitê Regional das Instituições Financeiras Federais, cujas entidades integrantes são estratégicas para a execução de atividades de interesse comum (SUDENE, 2012, p. 13).

A Sudene de 2012 a 2015, continuou com problemas estruturais e operacionais quanto à contratação de pessoas, e de liberação de recursos para o seu orçamento e disputas políticas, de maneira que o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), “a Secretaria de Desenvolvimento Regional, órgão do MI, aproveitou as discussões das conferências estaduais e regionais de revisão da Política Nacional de

Desenvolvimento Regional (PNDR) para adequá-lo” (SUDENE, 2013, p. 17). Contudo, a execução das ações estava atrelada às dotações do PPA do governo federal, em que “a programação no planejamento estratégico da SUDENE, foi dificultada pelo Ministério da Integração em atender as necessidades orçamentárias da Autarquia” (SUDENE, 2014, p. 20; 2015, p. 14).

[...] parcela da sociedade ainda vislumbra um órgão que pudesse reeditar seus tempos de atuação supra ministerial, com departamentos capazes de planejar e implementar uma infraestrutura econômica e mudanças sociais capazes de modificar o panorama social, ou com uma autonomia administrativa capaz de possibilitar a celebração de acordos internacionais quando isso se fazia necessário, ou ainda, servir como interveniente em empréstimos internacionais junto a grandes bancos, como outrora. Porém a realidade da administração pública federal hoje é outra. Órgãos especializados no que a SUDENE fazia, integram as estruturas de diferentes ministérios, E a ela ficou reservado um novo papel, o de negociadora, articuladora e mobilizadora do processo de planejamento do desenvolvimento em sua área de atuação. Contudo, a sociedade também observa que esses ministérios não conseguiram mudar a realidade social ou econômica, mantendo a Região Nordeste na histórica média de 13% de participação no PIB nacional (SUDENE, 2016, p. 14).

Somente a partir de 2017, a Sudene conseguiu superar as dificuldades financeiras com a desvinculação orçamentária exclusiva do Ministério da Integração, passando a ter recursos viabilizados por emendas parlamentares (SUDENE, 2018).

Vale destacar que, desde 2017 a área de abrangência e atuação da Sudene engloba 1.990 municípios, dos quais 1.262 integram a região do Semiárido, de maneira que seu planejamento estratégico contou com ações voltadas a sustentação organizacional e estrutural da instituição diante das limitações impostas pelo Governo Federal em seu orçamento, de maneira que a Sudene passou a investir em melhores condições à sua capacidade de mobilização, negociação e articulação, processo que se destacou em instrumentos de fomento ao desenvolvimento, promovidos em parcerias com a Confederação Nacional de Indústria-CNI e a Agência Brasileira de Exportações – APEX, com rodadas de negócios (*road-shows*) por quase todos os estados de sua área de atuação em 2017 (SUDENE, 2018).

A Sudene, desde sua recriação em 2007, passou por ajustes institucionais, sendo que em 2018 passou a ter maior equilíbrio na construção de um planejamento voltado ao desenvolvimento de sua área de abrangência, com a participação no plano de desenvolvimento do nordeste. No entanto, há ausência de um plano focado em resultados

com participação efetiva e concreta da superintendência nesse sentido, isto porque, há uma forte evidência de que a autarquia não exerceu com autonomia a descentralização de suas ações para o desenvolvimento da região nordeste.

4.2.3 Superintendência de desenvolvimento do centro-oeste – SUDECO

O governo federal em 1967 criou a autarquia federal - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO (Lei n. 5.365/1967), cuja atuação era promover ações de desenvolvimento dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e o Distrito Federal.

O primeiro ciclo de modernização e expansão do Centro-Oeste teve seu início na década de 70, estimulado pelo governo federal para atrair empreendedores, sob o slogan “Plante que o governo garante”.

Entretanto, a região não foi contemplada na estratégia federal contida no Plano Nacional de Desenvolvimento - PND – 1972-1974 (Lei n. 5.727/1971), que direcionou investimentos públicos para Programas de expansão de setores como: siderurgia, petroquímico, mineração, construção naval, transporte e energia elétrica, com foco no desenvolvimento da industrialização no país.

A região do Centro-Oeste, nos primórdios de seu desenvolvimento econômico, teve um importante apoio técnico, para o fortalecimento do setor agropecuário, através da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA – criada em 1972), a qual contribuiu com melhores técnicas de produção animal e manejo do rebanho e, principalmente, para o melhoramento do solo.

É importante sublinhar que a implantação da atividade agropecuária na região só se mostrou exitosa a partir de pioneiros desenvolvimentos tecnológicos aplicados ao cultivo, que permitiram a incorporação das áreas de Cerrado como base agricultável em ampla escala. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) desempenhou papel protagonista nessa dinâmica. Por sua constituição original, o solo regional era predominantemente ácido e sem nutrientes, pouco propício à lavoura. [...] As condições naturais foram compensadas ou “corrigidas” pela inserção de fertilizantes químicos e pela adaptação de sementes e culturas às condições locais, elementos de correção desenvolvidos pelas pesquisas agronômicas. (Leal; Linhares, 2014, p.251).

O Centro-Oeste teve seu crescimento econômico, através de investimentos industriais na região que adensaram as cadeias produtivas do agronegócio e

diversificaram a estrutura produtiva regional, as quais ajudam a moderar a vulnerabilidade de uma economia centrada apenas na agropecuária. As cadeias produtivas dominantes na região contribuíram para oportunizar a ampliação da renda e o processo de urbanização para a formação de um mercado interno regional com demandas por bens industriais e serviços avançados (financeiros, educacionais, saúde, informática), infraestrutura social urbana, com destaque para o saneamento, e construção civil (SUDECO, 2018).

Em 1990 a SUDECO foi extinta e, recriada pela Lei Complementar (LC) n. 129/2009, tendo como ações institucionais o foco no desenvolvimento econômico e social sustentável, conforme Decreto n. 7.471/2011, posteriormente revogado pelo Decreto n. 8.277/2014, que define a atual estrutura regimental e suas competências internas.

Com a recriação, a SUDECO passou a ser vinculada ao Ministério da Integração Nacional (MI), e compete definir objetivos e metas econômicas e sociais para o desenvolvimento sustentável do Centro-Oeste; a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Regional e a formulação de programas e ações de desenvolvimento, em articulação com os demais órgãos do governo federal, para reduzir as desigualdades sociais e regionais e fomentar programas e ações para o desenvolvimento de sua área de atuação (SUDECO, 2018).

Para tanto, de acordo com a LC 129/2009, compete a SUDECO gerenciar os programas de desenvolvimento regional do Governo Federal, por meio de convênios, contratos de repasse, termos de execução descentralizada etc., conforme leis orçamentárias para a região de sua atuação e, gerenciar o Fundo Constitucional destinado ao Centro-Oeste - FCO (Lei 7.827/1989), bem como apoiar a execução de projetos de infraestrutura de apoio à produção, de capacitação de recursos humanos e de incremento da infraestrutura e de requalificação urbanas, que sejam aderentes aos Programas e Ações sob sua responsabilidade.

Cabe ainda à Sudeco, conforme a LC 129/2009, promover a cooperação com consórcios públicos e organizações privadas sem fins lucrativos e de interesse público, projetos e ações voltadas para o desenvolvimento econômico e social do Centro-Oeste; assegurar a articulação das ações de desenvolvimento com o manejo controlado e sustentável dos recursos naturais; estimular a obtenção de patentes e apoiar as iniciativas que visam a impedir que o patrimônio da biodiversidade seja pesquisado, apropriado e patenteado em detrimento dos interesses da Região e do País; promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental dos ecossistemas

regionais, em especial do Cerrado e do Pantanal, por meio da adoção de políticas diferenciadas para as sub-regiões.

A competência da SUDECO é definir objetivos, metas e planejar ações voltadas ao desenvolvimento do Centro-Oeste, tendo em vista que o planejamento é um esforço técnico em antecipar o futuro, concebendo projeções, tendências e incertezas do ambiente, através de hipóteses que possam ser refutadas, e em consolidar informações plausíveis, que permitam a tomada de decisão mais assertiva.

4.2.4 Companhia de desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba – CODEVASF.

A primeira instituição pública com o foco no desenvolvimento regional foi criada pela Lei 548/1948, como Comissão Vale do São Francisco (CVSF), com natureza de órgão autônomo com autonomia financeira e administrativa, diretamente subordinada à Presidência da República, era voltada para aquela região específica no Nordeste, cujo objetivo era o aproveitamento e regularização do curso dos rios para melhor distribuição de águas e do seu potencial hidroelétrico, pela modernização de irrigação à agricultura e assentamento de produtores, e fomento à indústria (Portugal; Silva, 2020).

Por meio do Decreto-Lei 292/1967, passou a ser Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), e posteriormente, em 1974 foi sucedida pela empresa pública Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba (CODEVASF), vinculada na atualidade ao Ministério do Desenvolvimento Regional (Lei 6.088/1974).

A CODEVASF promove ações voltadas à agricultura irrigada, revitalização de bacias hidrográficas, segurança hídrica e inclusão produtiva, estimulando o desenvolvimento regional sustentável em regiões de baixo poder econômico e distribuição de renda, cujos resultados institucionais direcionam o perfil de Agência indutora do desenvolvimento (CODEVASF, 2017).

Atualmente, a CODEVASF possui oito superintendências regionais localizadas em: Minas Gerais, Piauí, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Maranhão, e duas na Bahia, e atuação extensiva ao Distrito Federal, Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Pará e Ceará (Lei 13.702/2018), e tem por missão promover o desenvolvimento e a revitalização das bacias dos rios São Francisco, Paraíba, Itaipuru e Mearim com a utilização sustentável dos recursos naturais e estruturação de atividades produtivas para a inclusão econômica e social (CODEVASF, 2018).

5 IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DIFUNÇÕES E ASSIMETRIAS DE 2007 A 2018.

A elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR 2007-2018), por ser uma política nacional, teve o propósito de estabelecer um quadro referencial das desigualdades regionais, mediante a elaboração de escala Microrregional, de acordo com a divisão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com base em duas variáveis: a) rendimento médio mensal por habitante, englobando todas as fontes declaradas (salários, benefícios, pensões, etc.); e, b) taxa geométrica de variação dos produtos internos brutos municipais por habitante.

O Ministério da Integração por meio da PNDR propôs uma atuação nos territórios desfavorecidos pelo mercado e do interesse de investidores em promover negócios nessas localidades, como uma estratégia para a redução das desigualdades, decorrente da ausência ou estagnação da atividade econômica (Brasil, 2005).

O governo federal manteve a dinâmica de centralização das decisões, estruturou estratégias e ações que dessem coerência e efetividade aos esforços de desenvolvimento regional, e mesmo reconhecendo necessidade de articulação de iniciativas do Congresso Nacional, dos três níveis de governo, do setor empresarial e da sociedade civil, sustentou em seus planos que:

[...] só o nível federal transcende a escala das macrorregiões menos desenvolvidas, sendo capaz de arbitrar conflitos de interesse em escala subnacional, e de promover a coordenação nacional como um facilitador da reprodução, adaptação e difusão de políticas locais bem sucedidas, porque a União tem recursos na escala exigida e a legitimidade para ações afirmativas (Brasil, 2005, p.16-17).

A PNDR de 2007-2018 possui característica de uma típica política pública no modelo *top-down*, ou seja, estruturada na metodologia macroeconômica que não se distanciou dos Planos de Desenvolvimentos do passado, não teve a articulação entre os demais níveis de subnacionais da região norte (principalmente dos Municípios), do setor empresarial e da sociedade civil, conforme a descrição do mapa estratégico do Ministério da Integração Regional a seguir:

Quadro 19: Mapa Estratégico de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração.

VISÃO DE FUTURO	Ser reconhecido, em nível nacional, até 2019, como instituição formuladora e organizadora das políticas de proteção e defesa civil, segurança hídrica, irrigação e desenvolvimento regional.	
MISSÃO	Reduzir as desigualdades regionais promovendo o desenvolvimento econômico e socialmente inclusivo e conduzir nacionalmente as políticas de proteção e defesa civil, segurança hídrica e irrigação.	
EIXO: REDUZIR AS DESIGUALDADES REGIONAIS E PROMOVER O DESENVOLVIMENTO NACIONAL INTEGRADO E A AGRICULTURA IRRIGADA NACIONAL		
Objetivos estratégicos		
Fortalecer as políticas nacionais de desenvolvimento regional, de ordenamento territorial e de irrigação e desenvolver seus instrumentos.	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.	
Concluir a implantação, melhorar a gestão e a eficiência, recuperar e modernizar os projetos públicos de irrigação existentes, visando a emancipação.	Promover a estruturação de atividades produtivas, arranjos produtivos locais – APLs e rotas de integração nacional.	
Promover a Constituição de infraestrutura complementar na faixa de Fronteira.	Promover iniciativas de cooperação Internacional e políticas regionais, de irrigação e de ordenamento territorial.	
EIXO: FOMENTAR A CAPACIDADE PRODUTIVA REGIONAL		
Objetivos estratégicos		
ampliar a capacidade produtiva das regiões de menor dinamismo econômico e social, por meio de investimento em bens de capital.	Promover a geração de emprego e renda, por meio do financiamento a atividade produtiva.	
EIXO: PROPORCIONAR SEGURANÇA HÍDRICA		
Objetivos estratégicos		
Fortalecer o planejamento e a gestão dos investimentos em infraestrutura hídrica.	Fomentar a oferta de água por meio de investimentos em infraestrutura hídrica.	
Promover ações que visem funcionalidade, gestão, operação e manutenção das estruturas hídricas de execução direta.	Promover ações de revitalização de bacias hidrográficas.	
EIXO: APRIMORAR A PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL		
Objetivos estratégicos		
Aprimorar a coordenação e a gestão das ações de proteção e defesa civil, por meio do fortalecimento do sistema nacional de proteção e defesa civil/SINPDEC.	Promover ações de resposta para atendimento à população afetada e recuperar cenários atingidos por desastres.	
EIXO: FORTALECER A GESTÃO INSTITUCIONAL		
Objetivos estratégicos		
Promover a valorização e o desenvolvimento permanente dos servidores.	Desenvolver a gestão da informação, recursos logístico, orçamentário e financeiro.	
Fomentar as atividades de planejamento, desenvolvimento e inovação.	Aprimorar a gestão da tecnologia da informação, comunicação e transparência.	

Fonte: Ministério da Integração (2019) (elaborado pelo autor).

O mapa estratégico do Ministério da Integração em relação aos Eixos: reduzir as

desigualdades regionais e promover o desenvolvimento nacional integrado e a agricultura irrigada nacional; fomentar a capacidade produtiva regional; e proporcionar segurança hídrica, são propostas por si desafiadoras para o órgão atingir sua Visão e Missão, principalmente com objetivos estratégicos amplos para o desenvolvimento regional.

E ainda, o mapa estratégico demonstra uma desconexão desses eixos em seus objetivos estratégicos que envolvem ações em relação à irrigação, infraestrutura hídrica, revitalização das bacias hidrográficas, ou seja, esses eixos demandam ações similares, com esforços e investimentos, que não materializam a abordagem prevista na PNDR, a seguir:

Quadro 20: Estratégias do Política Nacional de Desenvolvimento Regional 2007-2018.

(continua)

PNDR I (2007-2011) DEC. 6047/2007		
ABORDAGEM		
PNDR I - na escala macrorregional, deverão ser elaborados Planos Estratégicos de Desenvolvimento, atendendo ao disposto no inciso IX do art. 21 da Constituição, com prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, cuja elaboração e implementação serão coordenadas pelas instituições responsáveis pelo desenvolvimento das respectivas áreas de abrangência, sob orientação do Ministério da Integração Nacional;		
PNDR II (2012-2018) DEC. 6047/2007		
ABORDAGEM		
PNDR II - na escala sub-regional, o Governo Federal atuará, prioritariamente, por meio de seus Programas, em escala mesorregional, considerada a definição de Mesorregiões Diferenciadas proposta pelo Ministério da Integração Nacional e aprovada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada pelo Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003.		
EIXOS SETORIAIS DE INTERVENÇÃO		
Definição dos limites territoriais das Mesorregiões Diferenciadas , bem assim de outros espaços sub-regionais serão ratificados pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, observados os critérios da tipologia da PNDR, constante no Anexo II deste Decreto.		
Definição das treze Mesorregiões Diferenciadas e das nove Sub-Regiões já existentes, aprovadas pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, listadas no Anexo I deste Decreto, fica dispensada de nova aprovação.		
Áreas de tratamento prioritário da PNDR o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE's, definidas conforme Anexo I deste Decreto, bem como outras áreas consideradas relevantes, a partir de impacto territorial previsível decorrente de investimentos estruturantes, a serem promovidos pelo Governo Federal.		
OBJETIVOS		
Redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras.	Promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.	Orientar os programas e ações federais no Território Nacional.

Quadro 20: Estratégias do Política Nacional de Desenvolvimento Regional 2007-2018.

(conclusão)

ESTRATÉGIAS	
Estimular e apoiar processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas.	Articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária.

Fonte: Ministério da Integração Nacional (Brasil, 2019) (elaborado pelo autor).

O mapa estratégico do Ministério da Integração apresenta disfunções em eixos e objetivos estratégicos em relação à PNDR, e enquanto proposta governamental não pode ser constituído com inconsistências e incoerências, e se os gestores e agentes públicos não participaram ou se desconhecem as estratégias e da elaboração de ações eficazes, por falta de familiaridade com a natureza e o funcionamento do processo dessas políticas públicas, as falhas de coordenação na implementação das ações serão mais concretos do que o conjunto integrado de resultados (Wu; Ramesh; Howlett; Fritzen, 2014; Pires; Lotta; Oliveira, 2018; Souza, 2018; Lotta, 2019).

Segundo Richardson (1973), desestimular a participação efetiva à construção de uma proposta alinhada às necessidades e desenvolvimento local, intra ou inter-regionais, é marginalizar a importância da contribuição desses territórios na implementação das ações, com o compromisso dos resultados a serem obtidos.

O desenvolvimento regional, por meio do Decreto n. 6.047/2007 – PNDR, com vigência até 2018, previa a possibilidade de interface com outras políticas públicas para promover à melhoria das condições de moradia, alimentação adequada, acesso à saúde segurança hídrica etc., sendo elementos transversais de acoplagem com políticas públicas voltadas à melhoria de infraestrutura (rodovias, centros de distribuição etc.), a capacitação técnica e formação educacional da população beneficiária das ações, para o despertar de potencialidades individuais ao trabalho, e de outras oportunidade, isto porque o processo de transformação social e econômico é simbiótico, não deve ser tratado fracionado e/ou isolado, para não ter o risco de superficialidade do desenvolvimento, tampouco a diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Para a formulação e implementação de políticas públicas de baixo para cima (*bottom-up*) é preciso uma inovação disruptiva ao modelo desenvolvimentista, sendo que a governança e relacionamento entre os entes federativos tenha o arranjo de cooperação e coordenação em apoio aos Municípios, e que possam definir suas atividades econômicas

prioritárias em conjunto com outros Municípios (intra e inter-regional), para a constituição de uma região única, elaborando planos de ações e cuja implementação possa contribuir ao desenvolvimento regional.

A PNDR mostrou-se deficiente para ser um vetor de desenvolvimento regional, dada a ausência de uma Política ou Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento (Furtado, 1974; 1998; Araújo, 2006; Coêlho, 2017), com ações estruturantes desvinculadas do pensamento econômico ortodoxo e da lógica política nacional e subnacional, e capazes de sustentarem a implementação das ações de políticas públicas de desenvolvimento, e constituir uma ambiência de negócios nas regiões alvo, para alavancar o desenvolvimento econômico integrado, e promover a circulação e fixação de renda.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), contemplava objetivos e eixos setoriais de intervenção, que balizaram ações para os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRD), porém houve um vácuo em como deveria ser a implementação à cargo dos Estados e Municípios, os quais passaram a operar e executar ações pontuais, conforme as demandas locais, ora por falta de recursos financeiros, ora pela falta de articulação institucional das Superintendências de Desenvolvimento Regional e da CODEVASF, para formação de uma governança regional.

O enfoque de o governo federal centralizar as decisões e recursos da PNDR, em relação aos eixos setoriais de intervenção (Quadro 20), houve uma falha na estratégia – ‘articular ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária’.

A inércia em atender esta estratégia, deixou evidente que o governo federal apenas repartiu os esforços com os Estados e seus Municípios, e que buscassem os recursos por instrumentos como convênio, emendas parlamentares etc., para a implementação dos Planos Regionais de Desenvolvimento (PRD), contribuindo com o acirramento das influências políticas (burocracia subnacional), para atendimentos pontuais, isto é, não promoveu ações para a formação de uma governança regional, que pudesse coordenar a implementação das ações para um desenvolvimento regional efetivo, e de certa forma promoveu a concorrência entre as localidades, desmobilizando uma atuação conjunta em prol do desenvolvimento, conforme o reconhecimento de suas diferenças e suas potencialidades para o fortalecimento inter-regionais.

Entretanto, a partir de 2016, após uma ruptura institucional, com o processo de

impedimento da Presidente Dilma (2011-2014 e 2015-2016), muitas políticas públicas passaram, gradativamente, por um desmonte e desestruturação, agravando a questão do desenvolvimento regional, por conta das circunstâncias em relação à deficiência da PNDR em ser desvinculada de uma Projeto Estratégico Nacional, e da inércia do governo federal em alinhar as estratégias às ações propostas.

O período pós-2016 foi marcado por uma política de austeridade fiscal iniciada pela Lei do Teto de Gastos (Emenda Constitucional n. 95/2016), entre outras consequências, para reduzir o orçamento e recursos para as políticas públicas, sobretudo as sociais, que facilitaram a desconstrução da ordem liberal-democrática e do aparato de políticas de bem-estar social instituídas pela Constituição de 1988 (Gomide; Sá e Silva; Leopoldi, 2023).

Nesse período, a implementação das ações de desenvolvimento passou por desmantelamento, e posteriormente passaram por hiatos entre as ações propostas e a execução, com distorções nos investimentos dos Fundos de Desenvolvimento (FD) e, pouca visibilidade nas transferências de recursos de Emendas Parlamentares, dado insulamento político dos instrumentos e recursos públicos, para os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRD) das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, e que serão apresentados a seguir.

5.1 Planos regionais, o papel das Superintendências de desenvolvimento e Codevasf: disfunções em ações convergentes e divergentes na implementação da PNDR (2007-2018) e dos objetivos alcançados.

A PNDR, entre os anos de 2007 e 2018, com a proposta de desenvolvimento regional como um pano de fundo, foram instituídas políticas públicas com ações voltadas ao processo de transformação econômica, política e social do Brasil, para estimular o crescimento e a qualidade de vida da população.

As perspectivas das metas dos Programas do Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, as quais contemplavam fortalecer as cadeias produtivas regionais e arranjos produtivos locais, aprimoramento de processos produtivos e de sistemas de comercialização, objetivando diminuir as desigualdades regionais por meio de critérios de elegibilidade que permitiriam relacionar e priorizar os espaços territoriais-alvo, e também estabelecer os fundamentos de diálogo com entes federados e agentes sociais visando à execução dos programas e das ações, buscando enumerar os

indicadores que deveriam ser utilizados para classificar as regiões prioritárias para se destinarem recursos em apoio a programas de desenvolvimento regionais.

Todavia, o Brasil registra dificuldades, em superar problemas e descompasso socioeconômicos, relacionadas à persistência das grandes desigualdades, sobretudo de natureza regional, concentrando a riqueza nacional nas mãos de poucos, em escandalosa desigualdade, pobreza e miséria para outros.

Em termos de formulação política no Brasil, para se reduzir as assimetrias regionais, há a necessidade de maior sintonia, sinergia e acoplagem entre os entes federativos e seus órgãos de governo, para a implementação de políticas públicas, tendo o desenvolvimento econômico regional natureza transversal em estimular arranjos produtivos e inovações, na geração de oportunidades mais equilibrada e equitativa de pleno emprego, melhor distribuição de renda, etc., como também garantir o acesso à formação educacional e profissional de qualidade, a fim de se evitar a concentração de outros investimentos públicos ao desenvolvimento econômico somente em alguns Estados ou localidades (Abruccio, Franzese, 2007; Soares; Machado, 2018).

Tais distorções e assimetrias, não dependem apenas de investimentos governamentais voltados à construção de escolas e universidades públicas em localidades desprovidas de desenvolvimento social e econômico, no provimento de educação à população, pois representam ações isoladas que reforçam o fenômeno e estímulo de fluxos migratórios de pessoas, para centros mais dinâmicos e providos de negócios e de oportunidades, marginalizando, assim, o desenvolvimento regional equitativo no Brasil.

5.1.1 Plano regional de desenvolvimento (PRD) - região Norte

O Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRD), foi concebido para o período de 2012 a 2015, como sendo o norteador das intervenções no contexto da Amazônia Legal, sob a responsabilidade da Sudam para as ações voltadas ao desenvolvimento socioeconômico da Região, conforme os doze objetivos estratégicos, dentre eles estimular a expansão, melhoria e modernização da infraestrutura, otimizar a utilização de recursos, fomentar as atividades produtivas e arranjos produtivos locais com inovação tecnológica, ambientalmente segura e capaz de proporcionar a inclusão social (SUDAM, 2020b).

Os objetivos estratégicos constituem-se em fins a serem alcançados por uma determinada organização para o cumprimento de sua missão e atingimento de sua visão

de futuro. Desta forma, é o detalhamento dos desafios a serem superados dentro de um período determinado pela própria organização. Constituem-se ainda como a ligação entre as diretrizes da instituição e seu referencial estratégico (SUDAM, 2020b).

Nesse plano, um conjunto de programa atende as diretrizes do Plano Amazônia Sustentável (PAS) que visa possibilitar a geração de ações de desenvolvimento nos estados componentes da Amazônia Legal, pactuar compromissos dos Governos dos Estados da Amazônia Legal, dos ministérios setoriais e da bancada da Região no Parlamento Federal, no sentido de somar as forças políticas regionais, para a obtenção dos recursos necessários a implementação real do plano.

Na concepção e elaboração do PRDA, a análise da situação demográfica regional constitui um elemento fundamental para configurar o perfil econômico, social e cultural da população e seu ritmo de crescimento. Esses indicadores demográficos permitem identificar não somente os níveis e padrões da composição populacional como também a sua distribuição espacial, constituindo pontos de referência para o planejamento e gestão de um conjunto de políticas públicas como educação, saúde, previdência e inclusão social que são condicionadas pela dinâmica demográfica.

O Plano inclui oito programas estratégicos: Pecuária e Extrativismo Sustentáveis; Turismo; Infraestrutura, contemplando transporte, energia e saneamento; Ciência, Tecnologia e Inovação; Indústria; Integração Intra-regional e Sul-americana; Educação; e Saúde.

Quadro 21: Vocações econômicas da região de abrangência da Sudam.

(Continua)

ABRANGÊNCIA DA SUDAM	REGIÃO DA NORTE			
	Agropecuário	Industrial		Comércio / serviços (varejo)s
ACRE (AC)	Cultivos de mandioca, milho, arroz, feijão, frutas (açaf), fruticultura; pecuária; extrativismo vegetal borracha natural (Purus e Juruá), castanha do Brasil, óleo da copaíba (recursos da floresta).	Alimentício, madeireiro, cerâmica, mobiliário e têxtil.		Comércio e serviços com concentração em áreas urbanas, com pouca expressividade em outras regiões.
AMAPÁ (AP)	Agropecuária pouco dinâmica e deficiente para atender a demanda do Estado. Extrativismo vegetal (madeira) e mineral (ouro, caulim e manganês)	Pescado e de crustáceos (caranguejo, camarão-rosa e camarão-de-água-doce) e moveleiro.		Comércio e serviços com concentração em áreas urbanas, principalmente na Capital (Macapá).
AMAZONAS (AM)	Pesca; extrativismo mineral (calcário e estanho) e vegetal (recursos da floresta: madeira, castanha, frutas regionais e borracha natural); cultivo de arroz, banana, laranja e mandioca.	Polo Industrial de Manaus (PIM): bioindustrial com ativos da floresta; Alimentícia (carne, peixes, cereais, frutas, leguminosas e derivados); Mínero-metalúrgica e naval; moveleira, têxtil, couro e artefatos.	Zona Franca de Manaus: eletrodomésticos, veículos, televisores, aparelhos de som, vídeo, ar-condicionado e celulares e relógios.	Comércio e serviços com concentração em áreas urbanas, principalmente na Capital (Manaus) e do Turismo (cultural e ecológico)
MARANHÃO (MA)*	Cultivos de cana-de-açúcar, mandioca, arroz, milho e soja; pesca; extrativismo vegetal (madeira)	Construção, metalúrgica (ferro, alumínio e manganês), minerais não metálicos, celulose e papel, alimentícia e química, bebidas, derivados de petróleo e biocombustíveis, borracha e material plástico, couros e calçados, vestuário.		Comércio e serviços com concentração em áreas urbanas, principalmente na Capital (São Luis) e do Turismo (praia, cultural e religioso)
MATO GROSSO (MT)**	Cultivo de soja, algodão, sorgo, girassol e cana-de-açúcar; pecuária de corte (bovina, suína, aves).	Alimentício, frigorífico, construção civil, cerâmica, couro, calçadista, papel e celulose, eletroeletrônica, farmacêutica, agroquímica, fertilizantes, madeireira e metalurgia.		O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, e do Ecoturismo em Parques Nacionais: Chapada dos Guimarães, parte do Pantanal).

Quadro 21: Vocações econômicas da região de abrangência da Sudam.

(conclusão)

ABRANGÊNCIA DA SUDAM	REGIÃO DA NORTE		
	Agropecuário	Industrial	Comércio / serviços (varejos)
PARÁ (PA)	Pecuária de corte (bovina, suíno, aves, equinos e bubalinos); cultivo de soja, laranja, banana, cana-de-açúcar, coco, arroz, mandioca, cacau, feijão, pimenta-do-reino; extrativismo vegetal, óleo de palma (dendê), recursos da floresta (castanha-do-pará, açaí, palmito, extração do látex, palmeira babaçu, palmeira carnaúba, cacho de buriti); extrativismo mineral (bauxita, ferro, cobre, manganês, calcário, ouro e estanho).	Alimentício e de bebidas, farmacêutico, couro, plástico, minerais não metálicos, papel, metalurgia (ferro-gusa e alumínio), borracha, química, de transporte e perfumaria.	Comércio e serviços com concentração em áreas urbanas, principalmente na Capital (Belém) e do Turismo (praia e cultural)
RONDÔNIA (RO)	Pecuária de corte (bovina), café, cacau, milho, arroz, feijão, soja e mandioca; extrativismo vegetal (madeira)	Frigorífico, alimentício e mineração.	Comércio com forte alinhamento ao agronegócio.
RORAIMA (RR)	Cultivo de arroz, soja, feijão, milho, mandioca, cana-de-açúcar, laranja e banana; pecuária (bovino, suínos e aves) e o extrativismo vegetal e mineral (diamantes, cassiterita, molibdênio, bauxita, cobre, areia, argila, granito e ouro).	Madeireira, alimentícia e de bebidas, construção civil, minerais não metálicos, vestuário	Comércio e serviços com dinamismo para exportações, principalmente, para a Venezuela e Guiana Inglesa.
TOCANTIS (TO)	Pecuária de corte e leite (bovina), milho, arroz, cana-de-açúcar, soja e mandioca; apicultura e piscicultura.	Borracha, plástico, alimentício, sucroalcooleiro cerâmica e agroindústria.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, e do Turismo (Jalapão, Ilha do Bananal, pesca esportiva etc.) e reflorestamento

Fonte: Sudam (2012) (adaptado) e Banco da Amazônia (BASA, 2015).

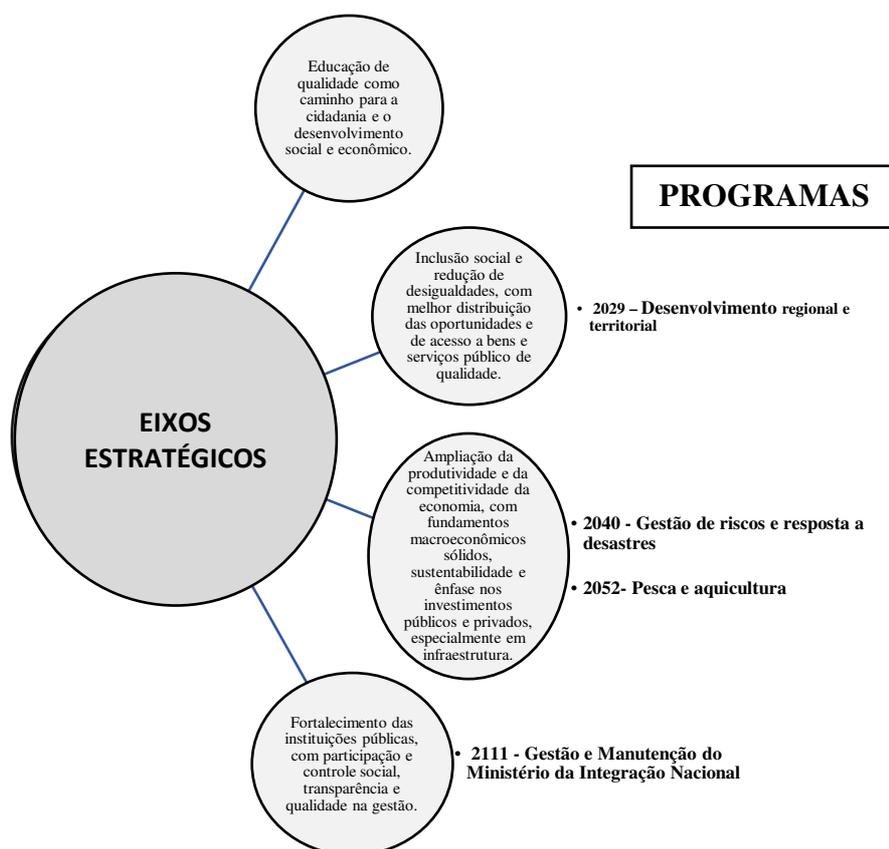
(*) Estado que usufruí de estímulos fiscais e financeiros da Sudam e Sudene. (**) Estado que usufruí de estímulos fiscais e financeiros da Sudam e Sudeco.

O PRD da região Norte buscou fortalecer as relações inter e intrarregionais (subnacional) com o Governo Federal, tendo na Sudam o papel fundamental como indutora do processo de desenvolvimento regional, articulando as ações de governos no território no sentido de cumprir um dos objetivos da CFRB/1988, para a redução das desigualdades regionais (SUDAM, 2019).

Vale ressaltar que as competências da Sudam, a partir de sua recriação em 2007, tem como missão institucional o objetivo primordial na redução das desigualdades regionais, através da promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável na região de sua atuação, para a integração regional à economia nacional e exterior.

Nesse sentido, o Plano de Ações da Sudam, no período de 2016 a 2018, vinculado ao PPA (Plano Plurianual da União) e sob as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional, foi estruturado em quatro eixos estratégicos, que se desdobraram em programas temáticos finalísticos e de apoio administrativo, conforme figura a seguir:

Figura 4: Eixos Estratégicos – SUDAM – PPA 2016.



Fonte: Sudam (2016) (adaptado).

A estrutura do Plano de Ações se fundamentou no enfoque em contribuir com o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA, assim como promover o desenvolvimento econômico e social, com a redução da desigualdade e criação de amplas oportunidades, através de ações dos programas temáticos com objetivos e respectivas metas, sob a perspectiva de entregas relevantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas.

Em relação ao Eixo Estratégico - Educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico -, não houve indicação de um programa específico, e nem ações nos Planos de Ações da Sudam de 2016 a 2018. Este Eixo Estratégico não teve qualquer reflexo nas propostas das ações, sequer mostrou-se

aderente à missão e visão da Sudam.

Enquanto o Eixo Estratégico - Fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão, possui o Programas de Gestão e Manutenção do Ministério da Integração Nacional, e expressam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, e de gestão da Sudam na região, com indicações para o custeio de despesas diversas (pessoal, manutenção, investimentos em tecnologia da informação e modernização da gestão organizacional etc.), com montante orçamentário para 2016 em R\$ 42.780.067,00.

Os recursos para os programas temáticos finalísticos e ações da Sudam, foram constituídos por:

1 – PPA, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, é um instrumento de planejamento governamental que retrata a construção e consolidação de um modelo de desenvolvimento econômico, social e ambiental orientado pela inclusão social e pela redução das desigualdades. Compõe, assim, um instrumento voltado a implementação das políticas públicas, e em atingir resultados mais tangíveis com entregas mais relevantes e estruturantes ao desenvolvimento econômico e social do país;

2 – Emendas Parlamentares são instrumentos da Lei Orçamentária Anual (LOA), propostas por parlamentares (Deputados Federais e Senadores), os quais podem opinar e influir na alocação de recursos públicos do Orçamento Público, tendo em vista os compromissos políticos assumidos em suas bases durante o seu mandato em relação aos outros entes subnacionais (Estados e Municípios).

Os mecanismos das Emendas Parlamentares podem acrescentar, suprir ou modificar determinadas rubricas do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo. Nesse sentido, a Sudam recebe recursos de emendas parlamentares e através de convênios com os estados, municípios e instituições, busca realizar os propósitos dos programas/ações e nos projetos estruturantes da Sudam; e

3 – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) possui natureza contábil, tem por finalidade assegurar recursos para a realização de investimentos privados na Amazônia, impulsionando o desenvolvimento da região. Os recursos do fundo são destinados para a implantação, ampliação, modernização e diversificação dos empreendimentos privados ou localizados na Amazônia Legal, conforme as diretrizes e prioridades editadas pelo Ministério ligado à Integração Nacional ou Desenvolvimento Regional. Anualmente, o Conselho Deliberativo da Sudam aprova as diretrizes e prioridades de investimentos do fundo, as quais são disponibilizadas as orientações

estabelecidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), e no Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), considerando as potencialidades e vocações econômicas da área de atuação da Sudam (SUDAM, 2016).

Os Programas dos eixos estratégicos da Sudam (2016-2018), propuseram ações conforme quadro a seguir:

Quadro 22: Eixos Estratégicos voltados ao Desenvolvimento Econômico e Social (Inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e de acesso a bens e serviços público de qualidade), e à Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura (previsão orçamentária em 2016).

Programa Temático finalístico	Ação		Custeio (R\$)	Investimento (R\$)	Valor total LOA (R\$)
2029 – Desenvolvimento regional e territorial	Ação 20WQ - Gestão de políticas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial.	Plano Orçamentário 0001 – Fortalecimento das Administrações Locais:	300.000	0	1.500.000
		Plano Orçamentário 0004 – Elaboração de Estudos e Planos de desenvolvimento Regional e Territorial	900.000	0	
		Plano Orçamentário 0006 – Capacitação para o Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial e Concessão de Bolsas de Estudo para Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Áreas Afins.	200.000	100.000	
	Ação 214S – Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas		1.100.000	200.000	1.300.000
	Ação 20NK - Estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos Locais em espaços sub-regionais.		200.000	300.000	500.000
	Ação 8902 - Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica		0	700.000	700.000
2040 – Gestão de riscos e respostas a desastres	Ação 8172 - Coordenação e Fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil		200.000	96.204	296.204
2052 – Pesca e aquicultura	Ação 20NE - Apoio a projetos de pesquisa e capacitação de recursos humanos nas fases da Cadeia Produtiva da Pesca.	Plano Orçamentário 0000 - Apoio a Projetos de Pesquisa e Capacitação de Recursos Humanos nas Fases de Cadeia Produtiva da Pesca	335.000	165.000	1.488.732
		Plano Orçamentário 0001 – Fomento a Unidades Produtoras de Formas Jovens de Organismos Aquáticos.	400.000	588.732	
Total dos Programas finalísticos			3.635.000	2.149.936	5.784.936
Fundo de Desenvolvimento (FDA)			0	1.397.512.880	1.397.512.880
Emendas Parlamentares			31.467.517	218.575.735,	250.043.252

Fonte: Sudam (2016) (adaptado).

Os Planos de Ações dos Programas da Sudam (2016-2018), registram recursos, como demonstrado no quadro anterior, com valores provenientes do PPA para a gestão da entidade e destinados aos programas finalísticos, conforme previsão para 2016 no montante de R\$5.784.936, e para esses programas são adicionados valores de Emendas Parlamentares (valor previsto de R\$250.043.252) e recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA (R\$1.397.512.880).

O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA é um instrumento de atuação da Sudam, conforme regulamentação pelo Decreto n. 7.839/2012, e sua administração é realizada por instituições bancárias, principalmente pelo Banco da Amazônia, sendo papel da Sudam analisar as propostas dos interessados e encaminhá-las à instituição administradora dos recursos, para análise de viabilidade econômico-financeiro e, quando aprovados os projetos, a Sudam acompanha a execução dos recursos.

As diretrizes e prioridades do Fundo definidas pelo Conselho Deliberativo da Sudam (CONDEL – SUDAM), de acordo com as áreas prioritárias da PNDR, desde 2006 que estabeleceu os segmentos de:

I. Infraestrutura: Saneamento básico, produção e gás e gasoduto, transportes, portos, telecomunicações, petróleo e geração de energia;

II. Setores tradicionais: Agricultura, agropecuária, lavoura-pecuária, agroindústria, pesca, madeira e indústria de transformação (têxtil, couro, plástico, máquinas e equipamentos, minerais, químicos, papel, movelaria, alimentos, embalagens, materiais de construção, reciclagem e indústria naval);

III. Setores com ênfase em inovação tecnológica e tecnologia: Equipamentos médico-hospitalares, cosmetológicos, biotecnologia, mecatrônica, nanotecnologia, informática e eletroeletrônico;

IV. Serviços: Turismo e logística.

E diante dessas prioridades a Sudam, nos exercícios de 2015 e 2016, recebeu consultas prévias sobre propostas de projetos a serem financiados pelo FDA, conforme quadro abaixo:

Quadro 23: Consultas prévias aprovadas pela Sudam, identificadas por atividades econômicas, regiões e valores (2015-2016).

(continua)

Região/ano	Atividade econômica	FDA	Investimentos totais
MT-2015	Usina de Etanol	80.844.771,54	134.741.285,90
MT-2015	Industrialização de sorgo e milho	163.454.942,00	326.909.884,00

Quadro 23: Consultas prévias aprovadas pela Sudam, identificadas por atividades econômicas, regiões e valores (2015-2016).

(conclusão)

Região/ano	Atividade econômica	FDA	Investimentos totais
AP/PA-2015	Produção de Gás	1.100.000.000,00	3.000.000.000,00
MA-2016	Terminal de uso privado misto	900.000.000,00	1.817.161.520,00
MT-2016	Terminal portuário	27.885.459,00	55.770.918,00
PA-2016	Projeto agroindustrial integrado lavoura-pecuária	71.094.140,77	118.490.234,61
AC-2016	Centro Administrativo	133.602.322,74	267.204.645,47
AC-2016	Enlace óptico	15.000.000,00	25.000.000,00
MT-2016	Pequena Central Hidrelétrica (PCH)	14.821.950,00	29.643.900,00
Total		2.583.508.727,71	5.944.872.178,34

Fonte: Sudam (2017b, p. 19 e 23) (adaptado).

O Plano de Ações da Sudam de 2016 em seus programas e ações foram distribuídos os recursos do PPA da seguinte forma:

a) **Programa Desenvolvimento Regional e Territorial** – R\$ 4.000.000,00

Neste programa foram descritas ações e planos orçamentários, tais como:

- **Ação 20WQ** - Gestão de políticas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial:

i) **Plano Orçamentário 0001** – Fortalecimento das Administrações Locais, cuja especificação trata da formação de parcerias para capacitar recursos humanos (servidores, agentes sociais, lideranças e empreendedoras), nos aspectos técnicos e gerenciais, administrativo-organizacionais e financeiro-fiscais (IPTU, PNAFM e outros), na identificação de problemas locais e suas causas, propiciando o fortalecimento do planejamento e a democratização da gestão.

A previsão no Plano de Ações de 2016 contemplava o produto - Curso – com a meta física de 1(uma) pessoa capacitada, e esta ação se repete nos Planos de Ações de 2017, com meta física de 120 pessoas capacitadas; de 2018 com a meta física de 50 pessoas capacitadas. No entanto, não há uma descrição específica do público-alvo a ser atendido, e nem os resultados atingidos.

ii) **Plano Orçamentário 0004** – Elaboração de Estudos e Planos de desenvolvimento Regional e Territorial, através do levantamento de dados, elaboração/atualização de estudos, diagnósticos e planos de desenvolvimento territorial integrado, análises de dificuldades e identificação de potencialidades e principais fatores limitantes locais, de forma participativa.

A previsão no Plano de ações de 2016 contemplava o produto – Plano Elaborado – com a meta física de 1(um); no Plano de Ações de 2017, com meta física de 04 planos elaborados; e em 2018 com a meta física de 03 planos elaborados. Os Planos de Ações de 2017 e 2018, não descrevem os resultados dos planos anteriores, sequer constam informações se ocorreram finalizações, interrupções ou descontinuidades nas ações, de forma que não se tem um parâmetro qualitativo dos resultados desses planos ao longo de 03 anos; e

iii) Plano Orçamentário 0006 – Capacitação para o Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial e Concessão de Bolsas de Estudo para Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Áreas Afins.

Esta ação envolve a realização de cursos de curta duração, *stricto sensu*, especialização, mestrado, curso a distância, seminários, congressos e outros eventos; concessão e manutenção de bolsas de estudo no país aos programas de pós-graduação em Desenvolvimento Regional e áreas afins, mestrado e doutorado, recomendados pela Capes, e demais auxílios a esses vinculados, tais como: passagens, taxas escolares, auxílios acadêmicos, auxílio instalação e diárias, com a finalidade de promover o aprimoramento do pessoal necessário ao desenvolvimento de projetos de pesquisa destinados a redução das desigualdades regionais; capacitar, formar e promover o aprimoramento dos recursos humanos do setor público, do setor privado e da sociedade civil para conduzir processos descentralizados e participativos de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial, com meta física de capacitar 60 pessoas apenas em 2016, não havendo a mesma ação nos Planos de Ações de 2017 e 2018 (SUDAM, 2016a; 2017b).

Entretanto, não há a mensuração dos resultados dessa ação, e não há quaisquer parâmetros qualitativos para os resultados nos planos posteriores (2017 e 2018).

- **Ação 214S – Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas**, envolve o apoio a projetos que promovam a superação de gargalos nos arranjos produtivos locais em qualquer dos subsistemas Insumos, Produção, Processamento e Comercialização ou mesmo questões transversais associadas à dotação de infraestrutura e fortalecimento do capital social, de forma a dotá-las de capacidade de auto sustentação e competitividade mercadológica.

Em 2016, o Plano de Ações da Sudam previu a realização de apoiar 04 atividades produtivas; em 2017, 02 duas atividades por investimentos da Sudam, e 97 atividades por meio de Emendas Parlamentares e, em 2018, foram 02 atividades apoiadas por

investimentos da Sudam, e 34 atividades por meio de Emendas Parlamentares (SUDAM, 2016a; 2017b).

Nos Planos de Ações de 2017 e 2018, não constam quaisquer descrições do público-alvo atendido, sequer sobre os resultados dos atingidos em planos anteriores, sequer constam informações se ocorreram finalizações, interrupções ou discontinuidades nas ações, de forma que não foi registrado qualquer parâmetro qualitativo dos resultados desses planos ao longo de 03 anos.

- **Ação 20NK** - Estruturação e dinamização de Arranjos Produtivos Locais (APL) em espaços sub-regionais, para que sejam estruturados, fortalecidos e integrados.

Esta ação foi prevista apenas no Plano de Ações de 2016 com a meta física em apoiar 01 (um) APL, sem qualquer indicação de qual setor econômico para receber o investimento.

No Plano de Ações de 2017, foi contemplada a **Ação 7K66** – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local e Integrado, voltado ao fortalecimento da capacidade produtiva, inclusive com a aquisição de equipamentos, construção de equipamentos urbanos, implantação da infraestrutura social de apoio à produção, construção de obras civis, implantação de sistemas de geração de energia, canalização, tratamento e abastecimento de água e transporte, por meio da promoção de projetos voltados para a dinamização das atividades econômicas buscando a melhoria da qualidade de vida nos municípios (SUDAM, 2017b).

No Plano de Ação de 2017 a Sudam previu apoiar 199 projetos relacionados a suas metas físicas, por meio de recursos de Emendas parlamentares. Em 2018, foram previstos 459 projetos a serem apoiados por Emendas parlamentares.

Nos Planos de Ações de 2017 e 2018, não constam quaisquer descrições do público-alvo e os resultados dos atingidos, como também não constam informações se ocorreram finalizações, interrupções ou discontinuidades nas ações, ou seja, não houve mensurações ou registro de parâmetros qualitativos dos resultados desses planos (SUDAM, 2016a; 2017b).

- **Ação 8902** - Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica, voltada à promoção de iniciativas voltadas para a integração da infraestrutura para a dinamização das atividades econômicas, sendo que o Plano de Ações de 2016 previu como meta física apoiar 01 (uma) iniciativa com recursos da Sudam; em 2017, 02 iniciativas e 263 por meio de Emendas parlamentares; em 2018, a Sudam realizou o investimento em 01 (uma) iniciativa com recursos da Sudam e 145 iniciativas por meio de Emendas parlamentares.

Nos Planos de Ações de 2016 a 2018, não constam quaisquer descrições do público-alvo atendido, sequer sobre os resultados dos atingidos em planos anteriores, sequer constam informações se ocorreram finalizações, interrupções ou descontinuidades nas ações, de forma que não foi registrado qualquer parâmetro qualitativo dos resultados desses planos ao longo de 03 anos (SUDAM, 2016a; 2017b).

No Plano de Ações da Sudam de 2017, foi inscrita a **Ação 8340** - Desenvolvimento da Rede Regional de Inovação, a qual previa a difusão da inovação, por meio da incorporação de novos usos e produtos, propiciando inserção no mercado. Visava, ainda, articular empreendedores e agentes do sistema de apoio à inovação de forma a propiciar condições para que se possa implantar na macrorregião uma estrutura produtiva baseada na inovação, informação e conhecimento. A ação teve a meta física de constituir uma rede de atores públicos e privados, com orçamento de R\$500.000,00.

No Plano de Ações de 2018 da Sudam, não há quaisquer informações ou registros sobre os resultados dessa ação, sequer se foram realizadas.

b) Programa Gestão de risco e resposta a desastres – R\$ 296.204,00

Ação 8172 - Coordenação e Fortalecimento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – e no Plano de Ações de 2016, a Sudam previu apoiar 01 (uma) entidade do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil, por meio da melhoria na gestão administrativa e de recursos, e otimizar a atuação e a coordenação dos envolvidos nas ações de Defesa Civil, com treinamentos e apoio à elaboração e ao aperfeiçoamento do planejamento estadual e municipal de proteção e defesa civil, promoção de cursos presenciais e/ou a distância e fomento à pesquisa e desenvolvimento de ferramentas para integração de informações dos agentes envolvidos (SUDAM, 2016a).

Esta ação não foi prevista nos Planos de Ações subsequentes de 2017 e 2018, e não há registros sobre a realização da mesma e dos seus resultados.

c) Programa Pesca e Aquicultura – R\$ 1.488.000,00

Ação 20NE - Apoio a projetos de pesquisa e capacitação de recursos humanos nas fases da Cadeia Produtiva da Pesca.

Plano Orçamentário 0001 – Fomento a Unidades Produtoras de Formas Jovens de Organismos Aquáticos. Nos Planos de Ações da Sudam de 2016 e de 2017, a meta física em cada Plano foi implantar e adequar 01 (uma) infraestrutura (obras civis, sistema hidráulico e elétrico) e de equipamentos laboratoriais nas unidades produtoras de formas jovens de organismos aquáticos (SUDAM, 2016a; 2017b).

Plano Orçamentário 0002 - Apoio a Projetos de Pesquisa e Capacitação de

Recursos Humanos nas Fases de Cadeia Produtiva da Pesca, que visava implementar atividades de pesquisa em busca de alternativas de exploração pesqueira e aquícola; fomentar a geração, a difusão e a transferência de tecnologia pesqueira; e implementar cursos e treinamentos na área de Ciência e Tecnologia; atuar de forma conjunta com as instituições de pesquisa e ensino no desenvolvimento de atividades indutoras de inovação e desenvolvimento tecnológico e na melhoria da mão-de-obra do setor pesqueiro regional (SUDAM, 2016a).

O investimento foi previsto apenas no Plano de Ações da Sudam de 2016, não havendo quaisquer informações da realização da ação e de seus resultados. Este programa e suas ações deixaram de fazer parte do Plano de Ações da Sudam de 2018.

d) Programa 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação (valor orçado apenas no Plano de Ações da Sudam em 2017, no valor de R\$1.000.000,00) – programa incluído apenas no Plano de Ações de 2017, tendo o objetivo promover políticas e programas de pesquisa, desenvolvimento e inovação e disseminar dados e informações em áreas estratégicas e a meta física de apoiar 02 projetos, sem qualquer registro se ocorreu o investimento e qual o resultado da ação.

Ação 4542 - Fomento a Projetos de Transformação da Biodiversidade Amazônica, com o foco em realizar estudos e desenvolvimento de processos, produtos e serviços, que promovam a inserção tecnológica e superação dos entraves tecnológicos dos sistemas de produção, para aumentar a competitividade da economia regional mediante o apoio a instituições de pesquisa e a projetos de desenvolvimento, de adaptação e de transferência de tecnologias (processos, produtos e serviços) direcionadas à transformação econômica sustentável da biodiversidade amazônica (Desenvolvimento de Processos, Produtos e Serviços na economia regional) (SUDAM, 2017b).

e) Programa 2084 – Recursos Hídricos (valor orçado apenas no Plano de Ações da Sudam em 2017, no valor de R\$3.000.000,00) – programa incluído nos Planos de Ações de 2017 e 2018, tendo o objetivo de ampliar a oferta de água para usos múltiplos por meio de infraestruturas hídricas.

- **Ação 1851** - Implantação de Obras de Infraestrutura Hídrica, com meta física em 2017 de realizar 10 e, em 2018, 01(uma) obra de construção de infraestruturas hídricas de pequeno vulto (barragens, açudes, adutoras e canais), bem como de suas ações complementares, visando assegurar o aumento da oferta de água em quantidade e qualidade de forma sustentável à população, objetivando a melhoria da qualidade de vida.

Nos Planos de Ações de 2017 e 2018, não foram descritas as localidades a serem

atendidas, sequer há informações dos resultados específicos atingidos (SUDAM, 2017b).

O método utilizado para investigar a execução, eficiência, eficácia e efetividade do FDA, entre 2006 e 2014, buscou avaliar o nível do microinstrumento (FDA) até o resultado intermediário, não se propondo a avaliar a política em si.

Na dimensão de resultado, são analisados indicadores dos três tipos, eficiência, eficácia e efetividade (impacto intermediário), enquanto no nível do esforço, apenas a execução, pois os outros tipos estão a nível macro, sob a política como um todo. Ela está dividida em: a) análise de execução: indicadores de execução orçamentária; b) eficiência: indicadores de tempo; c) eficácia: quantidades de projetos e; d) efetividade projetada: valor de emprego e investimento (SUDAM, 2016b, p.13).

Em um primeiro momento, a proposta de análise de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade são pertinentes desde que os resultados fossem apurados, entre estimado e realizado na execução e o impacto concreto da intervenção da instituição e dos recursos investidos. Falta transparência pela Sudam sobre tais dados, além de demonstrar como suas ações atingem seus propósitos através de resultados concretos em relação ao desenvolvimento econômico e social nas localidades de sua abrangência.

5.1.2 Plano regional de desenvolvimento (PRD) - região Nordeste

Em tempos primordiais da história brasileira, a região Nordeste teve um papel importante na economia nacional pela produção agrícola na cultura da cana de açúcar e do algodão, cuja distribuição era direcionada para a região Centro-Sul.

O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor de circunstâncias locais, do tipo de penetração capitalista e da intensidade desta. Contudo, a resultante foi quase sempre a criação de estruturas dualistas, uma parte das quais tendia a organizar-se à base da maximização do lucro, conservando-se a outra parte dentro de formas pré-capitalista de produção. [...]. O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento (Furtado, 2000, p.160-161).

A partir do século XX, a região Nordeste, a mesmo com algum desenvolvimento e acúmulo de capital, não se consolidou como um espaço econômico para o desenvolvimento industrial, e surgiram hiatos e disparidades, evidenciados pela assimetria Norte-Sul, por apresentar a falta de elementos importantes em ser um ambiente

consumidor em escala e condições de ser um centro distribuidor de produtos.

A região Nordeste é composta pelos Estados do Maranhão, Piauí, Bahia, Sergipe, Alagoas, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e o Ceará, e que possuem atividades econômicas divididas em áreas denominadas: a) zona úmida litorânea; b) grandes centros urbanos e c) o sertão e o agreste.

Nessas áreas é possível constatar que não há integração econômica, e apresentam diferenças de produção e de escala na dinâmica econômica inter-regional, isto porque a indústria nordestina está localizada nos núcleos urbanos, cuja produção é direcionada para o Centro-Sul, que detém maior mercado consumidor, o que favorece a “exportação” de pessoas para o trabalho nessa região. Isto condiciona a formação de espaços insulares de desenvolvimento em todo o espaço nordestino, porque estão voltadas à produção para fora da região e para abastecer outros centros industrializados, seja com insumos, seja com força de trabalho.

A concentração de capital proporcionou a expansão de centros urbanos, com facilidades de negócios para o mercado interno no Brasil e, principalmente, o mercado externo, com as importações de produtos, os quais desestimulavam o desenvolvimento periférico de novas indústrias naquele espaço (Cohn, 1976).

A questão de subdesenvolvimento não é uma situação lastreada às condições de tempo de uma sociedade ou de uma país, mas sim a medição do grau de acumulação de capital aplicado aos processos produtivos e o nível de acessos dos indivíduos aos bens finais produzidos, ou seja, o grau de consumo (Furtado, 1974, p.20).

Dentre os objetivos finalísticos da Sudene (2018, p. 41) há a finalidade de promover a inclusão social, que passou a se desdobrar em dois objetivos estratégicos, sendo: a) ampliar a base econômica (com ações voltadas à integração competitiva da economia regional no mundo e integração cooperativa das sub-regiões e espaços locais); e b) distribuir ativos estratégicos (com ações para definição de políticas e programas específicos e articulação das políticas sociais).

Quadro 24: Diretrizes dos objetivos estratégicos e ações da Sudene a partir de 2017.

(continua)

DIRETRIZ	FOCO	OBJETIVO	AÇÕES
I – Promover a Competitividade Sistêmica da Base Produtiva do Nordeste	- Investimentos na geração das externalidades econômicas e adicionalmente, a ampliação e o adensamento das cadeias e arranjos produtivos por meio da atração de novos segmentos produtivos e da complementação dos seus diferentes setores, gêneros e ramos com potencialidade regional.	- Aumentar a competitividade do setor produtivo, fortalecendo cadeias e arranjos produtivos, estimulando a inovação, articulando-os a investimentos estruturadores.	Capacitação profissional de recursos humanos, particularmente a voltada para inovação nas micro, pequenas e médias empresas; Apoio à inovação e desenvolvimento tecnológico;
		- Fortalecer a infraestrutura regional, inclusive aquela voltada para a inclusão da cadeia produtiva;	Ampliação da infraestrutura (energia, transporte, comunicação e abastecimento d'água, principalmente no semiárido); Ampliação e melhoria das condições de mobilidade urbana; Ampliação da estrutura de logística;
		- Inserir a abordagem regional nas políticas nacionais, particularmente em relação ao Semiárido;	Apoio à comercialização, assistência técnica, crédito, incentivo e modernização do sistema de regulação;
		- Ampliar a captação de investimentos, maximizando a aplicação dos recursos dos fundos, incentivos fiscais e a alavancagem de outras fontes; - Fortalecer as administrações públicas.	Capacitação em planejamento e gestão no âmbito da administração pública.
II – Universalização do Acesso a Ativos Estratégicos	Conjunto de iniciativas e investimentos, particularmente no semiárido.	- Estimular a melhoria da qualidade da educação formal em todos os níveis	Apoio ao conjunto de iniciativas destinadas à melhoria da educação básica e fundamental; Apoio a medidas que levem à redução do analfabetismo digital e funcional;
		- Viabilizar soluções inovadoras e sustentáveis para o Semiárido	Apoio à expansão da infraestrutura de irrigação, particularmente no semiárido.
		- Promover a sustentabilidade ambiental	Apoio a iniciativas de ampliação e melhoria do saneamento básico (abastecimento d'água, esgotamento sanitário e destinação e tratamento do lixo);
		- Apoiar na atuação do sistema regional de Defesa Civil.	N/C
III – Promoção da Excelência Técnica e da Qualidade da Gestão	Reconhecimento sobre a capacidade da SUDENE de adotar um conjunto de medidas.	- Modernizar a gestão e promover a valorização dos servidores e a capacitação por competências	Recomposição do quadro funcional; Capacitação voltada para o alcance da aptidão plena do quadro; Compatibilização entre a ocupação dos cargos com o perfil e a experiência profissional; Implantação de nova estrutura regimental; Implantação de plano de cargos e carreira;
		- Aperfeiçoar a governança de Tecnologia da Informação e garantir a segurança da informação e comunicação	Melhoria dos processos (mapeamento de processos e correção de distorções) e de sistemas (desenvolvimento, reconfiguração);
		- Recuperar e modernizar as instalações internas, melhorando a segurança do ambiente de trabalho.	Melhoria das condições de segurança e conforto do ambiente de trabalho.

Quadro 24: Diretrizes dos objetivos estratégicos e ações da Sudene a partir de 2017.

(conclusão)

DIRETRIZ	FOCO	OBJETIVO	AÇÕES
IV – Fortalecimento da Imagem da SUDENE	Consiste num trabalho destinado a aproveitar não apenas as oportunidades propiciadas por seus mecanismos formais de negociação e articulação, como os seus colegiados consultivos e deliberativos existentes, “braços” técnicos e políticos da SUDENE, além da intensificação da produção e disseminação de informações socioeconômicas associadas a uma estratégia de comunicação.	- Fortalecer a comunicação interna e externa, bem como as articulações institucionais (parcerias, sinergias, formação de redes);	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificação da produção e da disseminação de informações socioeconômicas; • Implantação de estratégias de comunicação interna e externa, particularmente com a imprensa; <ul style="list-style-type: none"> ▪ Utilização das redes sociais para divulgação das ações da SUDENE; ▪ Articulação permanente com os órgãos de controle como CGU e TCU.
		– Elevar os colegiados da SUDENE a um patamar de fórum para discussão de temas estratégicos sobre desenvolvimento regional.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Articulação permanente com stakeholders (Comissões parlamentares de desenvolvimento regional e setorial, Universidades, entidades de classe etc.);

Fonte: SUDENE (2018, p. 42-44) (adaptado).

Entretanto, os objetivos das diretrizes expostos no quadro acima, não são específicos a ponto de orientarem as ações e mensuração de metas, das quais possam contribuir para o atingimento de resultados efetivos para o desenvolvimento da região de abrangência da Sudene, e o próprio foco a que se destinam cada objetivos. A análise das informações demonstra uma disfunção na elaboração do planejamento estratégico, e se revela meramente proforma, se comparado aos dados de desempenho da Sudene para o exercício 2016/2017, conforme quadro exemplificativo de algumas ações a seguir:

Quadro 25: Análise com base na Diretriz I – Promover a Competitividade Sistêmica da Base Produtiva do Nordeste, objetivos, ações e as Metas de Desempenho Institucional Resultado do período out/2016-set/2017 (Portaria SUDENE nº 166/2017).

Programa PPA e/ou Diretriz Estratégica	Ação PPA e/ou Objetivo(s) Estratégico(s)	Unidade de Medida	Meta Física (Prevista)	Percentual Atingido (%)	Identificação do Projeto (Conforme Plano Operativo ou relatório apresentado)
D1–Promover a competitividade sistêmica da base produtiva do Nordeste e D4-Fortalecer a Imagem da SUDENE	O1.1 - Aumentar a competitividade do setor produtivo, fortalecendo cadeias e APLs, estimulando a inovação, articulando-os a investimentos estruturadores;	Eventos temáticos realizados	2 (dois)	100%	Realização dos eventos temáticos de difusão de potencialidades regionais por meio da articulação de parcerias. (PO 17-Café com Sustentabilidade- Desenvolvimento Tecnológico das Energias Renováveis; PO 19- Café com Sustentabilidade - Estratégias para o desenvolvimento sustentável: inovação em produtos da biodiversidade da caatinga.) (CGDS/DPLAN)
	O4.1- Fortalecer a comunicação interna e externa, bem como as articulações institucionais (parcerias, sinergias, formação de redes)	Encontros realizados	3 (três)	100%	Realizar encontros para discussão e aprofundamento de temas relativos ao desenvolvimento sustentável. CGDS/DPLAN)-(PO -Café com Sustentabilidade, Reuso da água como estratégia de convivência com o Semiárido; PO - Evento: Estudo comparativo das Cisternas de Captação de Água para Consumo Humano no semiárido; PO -Evento - 1ª reunião técnica de articulação da Rede Palma)
D1-Promover a competitividade sistêmica da base produtiva do Nordeste	O1.4- Inserir a abordagem regional nas políticas nacionais, particularmente em relação ao semiárido	Relatório entregue	1	100%	PO 22-Estudo da Política de Dados Abertos do Governo Federal e de seus impactos para a unidade de estudos e pesquisas da SUDENE. (CGEP/DPLAN)
		Base de Dados disponível para equipe de geoinformação da CGEP	1	100%	PO 25-Construção de uma base de geoinformação para subsidiar a elaboração dos Boletins Temáticos da SUDENE. (CGEP/DPLAN)
		Mapas disponibilizados para publicação em meio digital	1	100%	PO 23-Publicação contendo mapas geopolíticos e de infraestrutura da área de atuação da SUDENE. (CGEP/DPLAN)
		Boletim disponibilizado para publicação em meio digital	1	100%	PO 27-Boletim Temático da SUDENE: Painel Analfabetismo. (CGEP/DPLAN)
			1	100%	PO 24-Boletim Temático da SUDENE: Painel Saúde. (CGEP/DPLAN)
			1	100%	PO 25-Boletim Temático da SUDENE: Painel Ciência, Tecnologia e Inovação (CGEP/DPLAN).
			1	100%	PO 26-Boletim Temático da SUDENE: Painel Saneamento Básico. (CGEP/DPLAN)
			1	100%	PO 27-Boletim Temático da SUDENE: Painel PIB e PIB per capita. (CGEP/DPLAN)
		Relatório contendo a Análise de Viabilidade entregue	1	100%	PO 28-Boletim Temático da SUDENE: Painel Demografia – Fluxo das Migrações no Nordeste. (CGEP/DPLAN)
		O 1.1 - Aumentar a competitividade do setor produtivo, fortalecendo cadeias e arranjos produtivos, estimulando a inovação, articulando-os a investimentos estruturadores.	Laudos e Portarias aprovadas	300	100%

Fonte: SUDENE (2018, p.51-53) (adaptado).

A área de abrangência da SUDENE envolve o território dos estados do Maranhão (que também faz parte da área de abrangência da Sudam), Piauí, Ceará, Rio Grande Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e norte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, sendo este últimos da região Sudeste. A atuação dessa Superintendência e seus instrumentos estão fundamentados no art. 43 da CFRB/88, na LC 125/2007 e se relacionam transversalmente com o § 1º do art. 165 e o art. 174 da referida Constituição, que firma o planejamento como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, e na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) conforme o Decreto 6.047/2007.

As decisões SUDENE são estabelecidas por meio de sua Diretoria Colegiada composta pelo Superintendente, pelos Diretores de Planejamento e Articulação de Políticas; de Gestão de Fundos, Incentivos e de Atração de Investimentos; e de Administração, e a partir de 2017 incluiu o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste como um de seus principais instrumentos, em conjunto com o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), os incentivos e benefícios fiscais e financeiros e outros instrumentos que venham a ser definidos em lei.

Embora a SUDENE seja uma autarquia para atuação descentralizada, no período de 2007 a 2017, o seu orçamento (operacional e financeiro) está vinculado aos principais programas e ações do PPA do governo federal, por meio de decisões do Ministério da Integração, que influencia indiretamente às ações da autarquia, de forma que a instituição desempenha um papel disfuncional de órgão vinculado deste Ministério.

A partir de 2018, o orçamento da SUDENE passou a receber dotações orçamentária de emendas de parlamentares, para contribuir com sua missão de integrar Estados, municípios, setores produtivos, Universidades e Centros de Pesquisas em discussões em torno da consolidação da proposta do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, por parcerias e cooperação para o desenvolvimento de estratégias com base no compartilhamento de riscos e na busca de resultados compatíveis com as vocações da região nordeste. Também revisou algumas ações e objetivos de suas diretrizes, tendo em vista promover a competitividade da base produtiva e o desenvolvimento regional, conforme ações sublinhadas no quadro a seguir.

Quadro 26: Análise com base na Diretriz I – Promover a Competitividade Sistêmica da Base Produtiva do Nordeste, objetivos, ações e as Metas de Desempenho Institucional Resultado do período out/2017-set/2018 (Portaria SUDENE nº 151/2018).

Programa PPA e/ou Diretriz Estratégica	Ação PPA e/ou Objetivo(s) Estratégico(s)	Unidade de Medida	Meta Física (Prevista)	Percentual Atingido (%)	Identificação do Projeto (Conforme Plano Operativo ou relatório apresentado)
D1-Promover a competitividade sistêmica da base produtiva do Nordeste	O1.4- Inserir a abordagem regional nas políticas nacionais, particularmente em relação ao semiárido	Boletim elaborado	1	100%	PO 17 (DPLAN/CGEP) (Boletim Temático Social – Educação Superior)
					PO 18 (DPLAN/CGEP) (Boletim Temático Social – Educação Infantil)
					PO 19 (DPLAN/CGEP) (Boletim Temático Social - Habitação)
					Ex-PO 20, concluído no 2o ciclo (DPLAN/CGEP) (Boletim Temático Econômico - PIB)
					PO 20 (DPLAN/CGEP) (Boletim Temático Ambiental – Resíduos Sólidos)
					PO 21 (DPLAN/CGEP) (Será elaborado um conjunto de mapas sobre produtos agrícolas de maior produtividade no Nordeste)
PO 22 (DPLAN/CGEP) (Será elaborado um texto para discussão aberta, sobre a saúde materna e infantil)					
D1 - Promover a competitividade sistêmica da base produtiva do Nordeste e Programa PPA 2111 - Gestão e manutenção do MI	<u>O 1.1- Aumentar a Competitividade do setor produtivo, fortalecendo cadeias e arranjos produtivos, estimulando a inovação, articulando-os a investimentos estruturadores e Ação 2000 - Administração da Unidade</u>	Evento	1	100%	<u>PO 6.4 (DPLAN/CGDS) (Evento para fortalecimento da articulação e difusão da Rede Palma)</u>
D1 - Promover a competitividade sistêmica da base produtiva do Nordeste e Programa PPA 2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial	<u>O 1.1- Aumentar a Competitividade do setor produtivo, fortalecendo cadeias e arranjos produtivos, estimulando a inovação, articulando-os a investimentos estruturadores e Ação PPA 8340 - Rede Regional de Inovação</u>	Estudo	1	30%	PO 6.3 (DPLAN/CGDS) (Estudo sobre a cultura da Palma: elaboração de protocolos de cultivo)
		Relatório	2	50%	POs 6.1 e 6.2 (DPLAN/CGDS) (relatório para atualização da literatura acadêmica e outro para acesso popular)
	<u>O 1.5- Fortalecer as administrações públicas, e Ação PPA 8917 – Fortalecimento das Administrações Locais</u>	Celebração de avenças	3	70%	PO 13 (DPLAN/CGDS) (celebração de 3 avenças (convênios ou TEDs) para capacitação de servidores municipais no uso do SICONV)
	<u>O 1.2 - Fortalecer a infraestrutura regional, bem como aquela voltada para a inclusão da cadeia produtiva e Ação PPA 7K66 - Apoio a projetos de Desenvolvimento Local Sustentável; e 8902 - Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica</u>	Análises realizadas	100%	100%	<u>POs (DPLAN/CGDS) (Análise de 100 % das propostas /projetos de emendas parlamentares recebidas no prazo legal).</u>
	<u>O 1.1 - Aumentar a competitividade do setor produtivo, fortalecendo cadeias e arranjos produtivos, estimulando a inovação, articulando-os a investimentos estruturadores, e Ação PPA 0355 - Financiamento de Projetos do Setor Produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)</u>	Propostas analisadas	100%	100%	(Lista de propostas de financiamento sob controle da CGDF/DFIN). O resultado percentual foi apurado com base na relação de propostas de financiamento analisadas, para comparação entre o realizado e o previsto na data da avaliação do ciclo de desempenho institucional.
		Laudos e portarias aprovadas	100%	100%	
<u>O 1.1 - Aumentar a competitividade do setor produtivo, fortalecendo cadeias e arranjos produtivos, estimulando a inovação, articulando-os a investimentos estruturadores e Ação PPA 20WQ - Plano Orçamentário 004 - Elaboração de Estudos e Planos de Desenvolvimento Regional e Territorial.</u>	Plano realizado	1	100%	<u>PO 01 - Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (DPLAN/CGCP). O resultado percentual foi apurado com base em Plano Operativo, a partir da comparação entre o realizado e o previsto na data da avaliação do ciclo de desempenho institucional.</u>	
		1	100%	<u>PO 02 - Plano de Desenvolvimento da cidade de Feira de Santana/BA (DPLAN/CGCP). O resultado percentual foi apurado com base em Plano Operativo, a partir da comparação entre o realizado e o previsto na data da avaliação do ciclo de desempenho institucional.</u>	

Fonte: SUDENE (2019b, p.28-31) (adaptado)

A região Nordeste possui evidente potencialmente consumidor e certa inserção no mercado nacional, porém permanece preterida no cenário macroeconômico de desenvolvimento regional integrado, por ser tida como uma região consideravelmente agrária de subsistência, sem capacidade expansionista e, como resultado, não há perspectivas de investimentos industriais em termos do modelo hegemônico de produção e distribuição ao mercado de consumo de massa, tão presente na região Sul.

Quadro 27: Vocações econômicas da região de abrangência da Sudene.

(Continua)

ESTADOS COM ABRANGÊNCIA DA SUDENE	SETOR ECONÔMICO / VOCAÇÕES DA REGIÃO NORDESTE, NORTE DE MINAS GERAIS E DO ESPÍRITO SANTO		
	Agropecuário	Industrial	Comércio / serviço (varejos)
ALAGOAS (AL)	Cultivo da banana, apicultura, caprinocultura e bovinocultura Leiteira.	Construção, alimentício, químico, bebidas, borracha e material plástico, minerais não metálicos, fumo, vestuário e móveis.	O dinamismo comercial da está alinhado ao desempenho do agronegócio, da indústria e do Turismo (praia).
BAHIA (BA)	Cultivo cacau, sisal, mandioca, oleicultura, bovinocultura Leiteira, ovinocaprinocultura, avicultura caipira.	Construção, derivados de petróleo e biocombustíveis, químico alimentício, celulose e papel, extração de petróleo e gás natural, borracha e material plástico, bebidas, metalurgia, couros e calçados, máquinas e materiais elétricos, têxtil e vestuário, móveis, farmacêutico, informática, eletrônicos e ópticos, veículos automotores.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, da indústria, e do Turismo (cultural, praia).
CEARÁ (CE)	Bovinicultura Leiteira, ovinocaprinocultura, carcicultura (camarão em cativeiro), apicultura, fruticultura Irrigada.	Construção, couros e calçados, alimentício, metalurgia, minerais não metálicos, máquinas e materiais elétricos, vestuário, bebidas, derivados de petróleo e biocombustíveis, químicos, têxtil, celulose e papel, farmacêutico, borracha e material plástico, móveis, máquinas, equipamento, informática, eletrônicos e ópticos.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, da indústria, e do Turismo (praia).
MARANHÃO (MA)*	Cultivo mandioca, bovinocultura de corte e leite avicultura e Piscicultura; Fruticultura como atividade secundária	Construção, metalúrgica (ferro, alumínio e manganês), minerais não metálicos, celulose e papel, alimentícia e química, bebidas, derivados de petróleo e biocombustíveis, borracha e material plástico, couros e calçados, vestuário.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, da indústria, e do Turismo (praia e natural).
PARAÍBA (PB)	Ovinocaprinocultura, aquicultura, avicultura, bovinocultura leiteira e fruticultura irrigada (coco e banana)	Construção, couro e calçados, alimentício, derivados de petróleo e biocombustíveis, têxtil, químico, bebidas, borracha e material plástico, vestuário, móveis e celulose e papel e metalurgia.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, da indústria, e do Turismo (cultural e praia).
PERNAMBUCO(PE)	Ovinocaprinocultura, bovinocultura leiteira, pesca (mariscos e ostras), apicultura, fruticultura (banana), e mandioca.	Construção, alimentício, derivados de petróleo e biocombustíveis, veículos automotores, químicos, bebidas, minerais não metálicos, borracha e material plástico, celulose e papel, metalurgia, Têxtil (renda) e vestuário, farmacêutico, couros e calçados.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, da indústria, e do Turismo (praia e cultural).

Quadro 27: Vocações econômicas da região de abrangência da Sudene.

(Conclusão)

ESTADOS COM ABRANGÊNCIA DA SUDENE	SETOR ECONÔMICO / VOCAÇÕES DA REGIÃO NORDESTE, NORTE DE MINAS GERAIS E DO ESPÍRITO SANTO		
	Agropecuário	Industrial	Comércio / serviço (varejos)
PIAUI (PI)	Cultivo de caju, apicultura, ovinocaprinocultura, bovinocultura leiteira e piscicultura.	Construção, alimentício, bebidas, vestuário, químicos, minerais não metálicos, móveis, borracha e material elétrico, farmacêutico, couro e calçados.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, da indústria.
RIO GRANDE DO NORTE (RN)	Bovinicultura Leiteira, avicultura, caprinovicultura, cultivo de mandioca e Fruticultura Irrigada (manga, banana, caju e coco).	Construção, derivados de petróleo e biocombustíveis, extração de petróleo e gás natural, alimentos, vestuário, minerais não metálicos, bebidas, têxtil, químicos, borracha e material plástico, móveis e celulose e papel.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, da indústria, e do Turismo (cultural e praia).
SERGIPE (SE)	Apicultura e Bovinicultura Leiteira, cultivo de batata doce, mandioca, milho, laranja.	Construção, alimentício, extração de petróleo e gás natural, químicos, minerais não metálicos, têxtil, couros e calçados, bebidas, máquinas e materiais elétricos, borracha e material plástico, móveis, derivados de petróleo e biocombustíveis, vestuário.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, da indústria, e do Turismo (praia).
NORTE DE MINAS GERAIS (MG)**	Bovinicultura Leiteira, apicultura, cachaça e fruticultura irrigada (manga, mamão, banana e limão)	Construção, metalurgia, derivados de petróleo e biocombustíveis, químicos, veículos automotores, minerais não metálicos, celulose e papel, fumo, máquinas e equipamentos, materiais elétricos, borracha e material plástico, couros e calçados, farmacêuticos, informática, eletrônicos e ópticos, têxtil, vestuário e móveis.	O dinamismo comercial da região norte está alinhado ao desempenho do agronegócio.
NORTE DO ESPÍRITO SANTO (ES)**	Café, Pimenta do Reino e Pimenta Rosa, extração mineral (metálico: ferro, alumínio, manganês, magnésio, cobre, mercúrio, chumbo, estanho, ouro, prata e urânio. Não-metálicos: Como cloreto de sódio, enxofre, fosfatos, nitratos, areia, argila, cascalho, amianto, água, petróleo e carvão mineral.	Extração de petróleo e gás natural, construção, metalurgia, alimentos, celulose e papel, minerais não metálicos, máquinas e materiais elétricos, químicos, borracha e material plástico, vestuário, móveis, derivados de petróleo e biocombustíveis, farmacêutico.	O dinamismo comercial da região norte está alinhado ao desempenho do agronegócio e do extrativismo mineral.

Fonte: Relatórios Agronegócios - Banco do Nordeste (BNB, 2021) (adaptado); Comparativo dos Estados. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS, 2021, online) disponível em: https://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/comparativo_estados?c1=to&c2=n&c3=sd e IBGE: Cadastro empresas. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/9016-estatisticas-do-cadastro-central-de-empresas.html?edicao=28029&t=destaques> Acesso em 04 ago. 2021

(*) Estado que usufruiu de estímulos fiscais e financeiros da Sudene e Sudam.

(**) Estados da região Sudeste que usufruiu de estímulos fiscais e financeiros da Sudene.

Na região Nordeste, a maior dinâmica das atividades econômicas se concentra nas áreas denominadas zona úmida litorânea e nos grandes centros urbanos, tendo como desafios alavancar a produção nas regiões do sertão e o agreste, consideradas como área do Semiárido, ou seja, área geográfica cujas condições climáticas em relação à precipitação pluviométrica são insuficientes para sustentar rios caudalosos que se mantenham perenes nos longos períodos de ausência de chuvas.

Em 2017 houve uma proposta do Ministério da Integração Nacional ao Conselho Deliberativo (CONDEL), da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), para uma nova delimitação da região semiárida do Brasil, sendo aprovada nas Resoluções (CONDEL/SUDENE) n. 107, de 27/07/2017 e de n. 115, de 23/11/2017, com a inclusão de mais 54 municípios em três estados – 36 no Piauí, 15 no Ceará e 03 na Bahia. Com isso, o novo mapa do semiárido brasileiro passou a contar com 1.262 municípios em nove estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Juntos, esses municípios concentram uma população superior a 25 milhões de habitantes (SUDENE, 2017b).

O PPA do Ministério da Integração Nacional (MI), contemplava diretrizes gerais visando investimentos para reduzir as desigualdades sociais e regionais, a ampliação da participação social, promoção da sustentabilidade ambiental, a valorização da diversidade cultural e identidade nacional, na busca da excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços e a garantia da soberania nacional (Brasil, 2019).

5.1.3 Plano regional de desenvolvimento (PRD) - região Centro-Oeste

A Sudeco, no período de 2007 a 2020, desenvolveu o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PEDCO), a partir da construção de cenários, ou seja, por meio do levantamento de expectativas e probabilidades sobre os futuros possíveis e não uma projeção do desempenho e dos padrões de comportamento do passado; mesmo porque o futuro tende a ser diferente do passado, tanto mais quanto mais incerto e instável seja o objeto de análise (SUDECO, 2018).

A aplicação da técnica de cenários ao Centro-Oeste e ao contexto externo que influencia a região deve lidar com a realidade complexa e com processos de mudanças com alta incerteza. Pela própria contribuição para o PRDCO, os cenários resultam de uma reflexão estruturada sobre as incertezas e seus possíveis desdobramentos futuros, de preferência com envolvimento de técnicos e atores sociais da região. Como o futuro é incerto e as hipóteses apenas delimitam as possibilidades, a reflexão dos técnicos e atores fortalece a capacidade da sociedade regional de compreender os sinais de mudanças e identificar novas incertezas e hipóteses para ajustar as alternativas de futuro (SUDECO, 2018, p.17).

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), para a região Centro-Oeste, define três áreas prioritárias a serem desenvolvidas pela Sudeco (§ 4.º do art. 3.º

do Decreto n. 6.047/2007), sendo: 1) Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE); 2) Faixa de Fronteira e, 3) Mesorregião de Águas Emendadas.

A perspectiva de desenvolvimento da região do Centro-Oeste, para a construção de cenários futuros, objetivou o fortalecimento de atividades econômicas relacionadas à da vocação da região, para aprimoramento do desenvolvimento regional.

Quadro 28: Vocações econômicas da região de abrangência da Sudeco.

ESTADOS COM ABRANGÊNCIA DA SUDECO	SETOR ECONÔMICO / VOCAÇÕES DA REGIÃO CENTRO-OESTE		
	Agropecuário	Industrial	Comércio / serviços (varejos)
DISTRITO FEDERAL	Cultivo de trigo, olericultura (hortaliças, tomate, legumes e tubérculos)	Construção civil, alimentício e bebidas, minerais não metálicos, farmacêutico, metalúrgico, químico, vestuário e móveis.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho integrado das cidades satélites, e do aumento do agronegócio na região, e do Turismo em Brasília.
GOIÁS	Cultivo de arroz, algodão, milho, amendoim e soja.	Farmacêutica e montadora de veículos.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, da indústria, e do Turismo.
MATO GROSSO (MT)*	Cultivo de soja, algodão, leguminosas e oleaginosas. Pecuária de corte (bovina e equina)	Alimentício, frigorífico, construção civil, cerâmica, couro, calçadista, papel e celulose, eletroeletrônica, farmacêutica, madeira e metalurgia.	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, e do Ecoturismo em Parques Nacionais: Chapada dos Guimarães, parte do Pantanal).
MATO GROSSO DO SUL (MS)	Cultivo de trigo, arroz, algodão, milho, amendoim e soja. Pecuária (bovina e bubalino)	Papel e celulose, construção, alimentício, derivados de petróleo e biocombustíveis, metalurgia, químicos, vestuário, couro e calçados, farmacêutico, borracha e material plástico, bebidas e têxtil	O dinamismo comercial está alinhado ao desempenho do agronegócio, e do Turismo (pantanal)

Fonte: SUDECO (2019) e Comparativo dos Estados (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS, 2021, online) disponível em: https://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/comparativo_estados?c1=to&c2=n&c3=sd Acesso em 04 ago. 2021

(*) Estado que usufruí de estímulos fiscais e financeiros da Sudeco e Sudam.

Diante da ampla disponibilidade de recursos naturais e sua biodiversidade, novas oportunidades surgiram como: a) enfrentamento e resposta ao desmatamento com investimentos em reflorestamento de áreas degradadas, o manejo sustentado e o aproveitamento sustentável da madeira; b) gestão de informações genéticas da biodiversidade dos ecossistemas da região para produção de fármacos, cosméticos, óleos e essências especiais; e c) produção de combustível natural baseado nos recursos naturais e mesmo na produção de grãos (SUDECO, 2018).

Contudo, há uma falta de transparência da Sudeco porque em seu *site* não há registro técnicos, informações das ações e resultados de seus Programa de Desenvolvimento Regional (PDR), dados econômicos dos Estados da área de sua abrangência, diagnósticos e prognóstico para sua atuação efetiva, uma vez que não

constam dados específicos do público-alvo a ser atendido, principalmente, em relação aos setores prioritários definidos pelo Conselho Deliberativo da entidade.

Os poucos registros são de entidades como IPEA com estudos e informações consolidadas do IBGE, o que denota que dados estratificados, registros das ações mal sucedidas ou das dificuldades em atingir objetivos e resultados almejados, não estão disponíveis, o que prejudica uma análise efetiva sobre os setores prioritários que receberam investimentos do Fundo De Desenvolvimento, sendo que os relatórios de gestão do respectivo Fundo, informam de modo abrangente o montante investido e o setor atendido, sem demonstrar especificamente a quantidade, a localidade e o resultado obtido pelo público alvo das ações e dos investimentos.

Ocorre ainda, que a Sudeco não informa em seu site, dados relacionados a sua atuação e articulação com parceiros, setores e população, a fim de constituir uma governança legítima na promoção do desenvolvimento regional do Centro-oeste, e deixa transparecer que é entidade representativa do governo federal na região, por não atuar de forma descentralizada para executar ações das políticas públicas de desenvolvimento regional de forma sistematizada no centro-oeste.

5.1.4 Plano regional de desenvolvimento (PRD) – área de atuação da CODEVASF.

A área de atuação da CODEVASF, além do Vale do São Francisco e Paraíba, abrange também outras bacias hidrográficas nos Estados do Norte (Amapá, Maranhão, Pará e Tocantins), do Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí e Sergipe) e Centro-oeste (Distrito Federal, Goiás e Mato Grosso), inclusive em Minas Gerais.

Nesses territórios, a CODEVASF busca levantar as vocações naturais e identidades culturais de cada espaço geográfico, com ações para alavancar suas potencialidades e arregimentar negócios para o desenvolvimento econômico inter-regionais, e melhorias na infraestrutura voltadas à qualidade de vida dessas populações, conforme seguem:

Quadro 29: Programas, vocações econômicas e investimentos da região de abrangência da CODEVASF.

(continua)

Área Temática	Programa	Vocação econômica	Público e área-alvo	Localidades	Investimentos
Desenvolvimento Produtivo com Sustentabilidade	Arranjos Produtivos Locais (APL)	Fruticultura, apicultura, ovinocaprinocultura, bovinocultura, avicultura, piscicultura, economia criativa, artesanato, produção de hortaliças e frutos orgânicos	Produtores da agricultura familiar	Implementação das ações realizadas pelas oito Superintendências Regionais localizadas nos estados de Alagoas, Bahia, Goiás, Distrito Federal, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Maranhão e Sergipe.	>100 milhões de reais em ações de inclusão produtiva
	Recursos Pesqueiros e Aquicultura	Piscicultura	Produtores, pescadores artesanais	Instalação e operacionalização de estações de piscicultura ao longo do vale do São Francisco (Alagoas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí e Sergipe.	- Produção de 165 milhões de alevinos ; - mais de 850 peixamentos em pontos estratégicos da bacia; e - instalação de dezenas de projetos piloto de criação de peixes em tanques-rede e em viveiros escavados para capacitação de produtores.
Revitalização das Bacias Hidrográficas	Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas do Governo Federal	Esgotamento sanitário	Áreas urbanas dos municípios integrantes das bacias dos Rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim	Microrregião das bacias dos Rios São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim	- Planos Nascentes - São Francisco, Parnaíba, Itapecuru e Mearim ; - formação de um banco de dados georreferenciado que possibilite a planejamento e identificação das áreas degradadas, e a avaliação das ações e resultados obtidos; - Desenvolvimento de cartilha de ações ambientais em propriedades rurais; - capacitação e educação ambiental junto aos produtores e seus familiares.
		Ligações intradomiciliares			
		Sistema de abastecimento de água			
		Proteção de nascentes e conservação de água, solo e recursos florestais			

Quadro 29: Programas, vocações econômicas e investimentos da região de abrangência da CODEVASF.

(conclusão)

Área Temática	Programa	Vocação econômica	Público e área-alvo	Localidades		Investimentos
Irrigação	Polos de desenvolvimento	Aumentar a produtividade de frutas, hortaliças e sementes no Vale do Rio São Francisco.	Norte de Minas Gerais	Microrregiões de Januária, Pirapora, Montes Claros, Bocaiúva, Grão Mogol, Salinas e Janúba.		<ul style="list-style-type: none"> - Gerar em torno de 5,5 empregos por hectare; - potencializar a região para produzir 2 bilhões de dólares/ano, e transformar o Nordeste em grande exportador de frutas, hortaliças e sementes e; - Desenvolver cidades de pequeno e médio portes, como forma de refrear o crescimento e o inchaço das grandes cidades litorâneas.
			Bahia	Guanambi Formoso Barreiras Irecê Ceraíma Curaçá Estreito	Piloto Formoso Mandacaru Maniçoba Mirorós Nupeba/Riacho Grande Tourão	
			Pernambuco	Bebedouro Nilo Coelho		
			Alagoas	Boacica Itiúba		
			Sergipe	Betume Cotiguiba/Pinoba	Jacaré-Curituba Propriá	

Fonte: CODEVASF (2021). Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/linhas-de-negocio/desenvolvimento-territorial>. Acesso em 12 jul. 2021 (adaptado).

As ações da CODEVASF na área temática de desenvolvimento produtivo com sustentabilidade, apontado no quadro anterior, contam com a assistência técnica e extensão rural (ATER), por convênio com instituições governamentais e, através da contratação de empresas privadas, para a prestação de serviços especializado nas localidades de irrigação, segundo às potencialidades diagnósticas, conforme proposta descritas a seguir:

Quadro 30: Plano de implementação e avaliação de ações voltadas ao ATER (2007 a 2019).

AÇÃO	DESCRIPTIVO OPERACIONAL
Culturas Alternativas	As equipes de ATER buscam alternativas de culturas mais rentáveis, com a introdução gradual e constante da fruticultura diversificada, bem como incentivo e fortalecimento das associações de produtores, visando a melhoria da qualidade dos produtos e a conquista de canais de comercialização, bem como a obtenção de linhas de financiamento mais vantajosas.
Ações de intervenção	Manejo da irrigação, preparo de solo, adubação, tratamentos fitossanitários, medidas de proteção ambiental, uso adequado de defensivos, elaboração de propostas para a obtenção de financiamentos bancários, coleta e tratamento de dados de produção, produtividade e renda, seleção de culturas com melhor potencial de mercado, entre outras orientações.
Metodologia	Capacitação técnica visando preparar os irrigantes para a organização de forma associativa, tanto voltada para a produção e comercialização, quanto para atuação no distrito de irrigação, na busca da autogestão do perímetro irrigado.
Resultados	Melhora no perfil de exploração agrícola, em que a fruticultura vem ganhando espaço das culturas temporárias nas regiões atendidas.
Desempenho	Acompanhamento sistemático, controle e avaliação dos serviços de ATER e a melhoria no desempenho das empresas/instituições contratadas, principalmente, na atualização técnica das equipes e da metodologia de trabalho com os produtores.

Fonte: CODEVASF (2021). Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/linhas-de-negocio/irrigacao/transferencia-de-gestao/assistencia-tecnica>. Acesso em 12 jul. 2021 (adaptado).

As equipes de ATER através de reuniões participativas com os produtores, discutem os principais problemas e estabelecem um plano estratégico de ações, indicando as soluções e o comprometimento das organizações e instituições públicas e privadas que atuam nas localidades de intervenção da CODEVASF apontadas no quadro anterior.

Sob a perspectiva da área temática de Desenvolvimento Produtivo com Sustentabilidade, o programa de **Programa de Aquicultura e Recursos Pesqueiros, com a criação de peixes em viveiros e tanques-rede, ao aproveitar os grandes complexos de barragens/reservatórios** construídos ao longo do rio São Francisco (Três Marias, em Minas Gerais, e o de Sobradinho, na Bahia), uma vez os barramentos são obstáculos à migração reprodutiva dos peixes, dado restringir as cheias à jusante de cada reservatório, o que reduz o transbordamento do rio, e a formação de lagoas marginais, que servem como área de desenvolvimento de muitas espécies peixes e fauna aquática e, conseqüentemente, afeta a pesca pelas baixas nos estoques pesqueiros.

O Programa de **Aquicultura e Recursos Pesqueiros** possui ainda ações de Revitalização do rio São Francisco, e de cumprimento à legislação ambiental, em mitigar os impactos ambientais decorrentes da construção dessas barragens.

E, em relação à área temática sobre Irrigação, desde a década de 80, para os polos de desenvolvimento (quadro 34), direciona a operação e manutenção dos Perímetros de irrigação

comum com a participação e administração dos próprios irrigantes, por meio de suas organizações privadas sem fins lucrativos (associações/cooperativas), sendo que técnicos da Codevasf mobilizam os irrigantes por meio de reuniões e discussões, até a formalização de um contrato que, após aprovado pela assembleia dos irrigantes, é assinado entre as associações/cooperativas e Codevasf, sob as seguintes etapas e evolução dos resultados:

1 – **Cogestão** (fase inicial), os irrigantes e a CODEVASF se organizam, administram o perímetro de irrigação comum, e buscam soluções sobre os problemas relativos à infraestrutura, à capacitação dos agricultores, ao apoio à produção e à regularização fundiária, para a constituição de um distrito de irrigação.

2 – **Autogestão** (fase intermediária) os irrigantes precisam buscar as soluções para os problemas fundiários e do custo operacional do perímetro, que é assumido integralmente pela organização de irrigantes, enquanto a CODEVASF mantém o apoio técnico (ATER etc.) e financeiro (como obras complementares e de melhoramento) ao Distrito, para solução dos problemas de sua responsabilidade relacionados na etapa anterior;

3 – **Emancipação** (fase avançada) de um perímetro de irrigação significa alcançar, em determinado espaço de tempo, sua autossustentação nos aspectos econômico, social e político (CODEVASF, 2021).

Nessa ordem, a implementação das ações da Codevasf para fortalecer e potencializar as vocações do território, no período de 2012-2015, teve os seguintes programas e objetivos em seu Plano Plurianual (PPA):

Quadro 31: Programas e Objetivos do PPA 2012-2015 – CODEVASF.

(continua)

Áreas Temáticas	Programas	Objetivos
Desenvolvimento Produtivo com Sustentabilidade	Agricultura Irrigada	Concluir a implantação das etapas necessárias à viabilização da produção dos projetos públicos de irrigação existentes, revitalizar as infraestruturas de uso comum e promover a exploração das áreas já implantadas em conformidade com a legislação ambiental com vista à transferência de gestão
		Viabilizar a administração, operação, manutenção, revitalização, regularização e o apoio à produção dos perímetros de interesse social, visando garantir sua gestão operacional.
		Promover a implantação de novos projetos em áreas com potencial de ampliação da agricultura irrigada para aumentar a produção agrícola de maior valor agregado.
	Conservação e Gestão de Recursos Hídricos	Promover a revitalização de bacias hidrográficas por meio de ações de recuperação, preservação e conservação que visem o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições socioambientais e à melhoria da disponibilidade de água em quantidade e qualidade
	Pesca e Aquicultura	Implementar infraestruturas de recepção, distribuição e comercialização do pescado, para promover a agregação de valor e a qualidade dos produtos aquícolas e pesqueiros nacionais.
		Aumentar a produção de organismos aquáticos de forma sustentável, através da implantação de parques aquícolas, da regularização fundiária e ambiental, da realização de pesquisas e assistência técnica e da modernização de infraestruturas produtivas, com foco no potencial aquícola brasileiro e nos recursos subexplorados e inexplorados.
	Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária	Qualificar e consolidar os projetos de assentamento sustentáveis desenvolvendo-os com gestão ambiental, financiamento produtivo, acesso aos mercados, agroindustrialização e assistência técnica para a autonomia socioeconômica das famílias, promovendo a titulação conjunta, a igualdade de gênero e a redução da pobreza rural.

Quadro 31: Programas e Objetivos do PPA 2012-2015 – CODEVASF.

(conclusão)

Áreas Temáticas	Programas	Objetivos
Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento e Usos do Solo	Oferta de Água	Aumentar a oferta de água em sistemas integrados, com prioridade nas regiões com déficit, e contribuir para a indução ao desenvolvimento econômico e social, por meio de intervenções de infraestrutura hídrica.
		Revitalizar infraestruturas hídricas existentes, de forma a preservar ou ampliar suas capacidades, sua segurança e sua vida útil e reduzir perdas decorrentes de questões estruturais.
	Saneamento Básico	Ampliar a cobertura de ações e serviços de saneamento básico em comunidades rurais, tradicionais e especiais (quilombolas, assentamentos da reforma agrária, indígenas, dentre outras), e população rural dispersa, priorizando soluções alternativas que permitam a sustentabilidade dos serviços.
		Expandir a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento em áreas urbanas, por meio da implantação, ampliação e melhorias estruturantes nos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e resíduos sólidos urbanos, com ênfase em populações carentes de aglomerados urbanos e em municípios de pequeno porte localizados em bolsões de pobreza.
Gestão de Riscos e Resposta a Desastres	Promover ações de pronta resposta e reconstrução de forma a restabelecer a ordem pública e a segurança da população em situações de desastre em âmbito nacional e internacional.	
Soberania e Território	Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	Implementação de infraestrutura logística voltada para inclusão na cadeia produtiva
Direitos Humanos e Segurança Pública	Autonomia e Emancipação da Juventude	Promover a autonomia e emancipação cidadã do jovem, com ações de capacitação e apoio à microprojetos produtivos juvenis.
Seguridade Social Ampliada	Segurança Alimentar e Nutricional	Garantir o acesso à água para populações rurais de forma a promover qualidade e quantidade suficientes à segurança alimentar e nutricional
Mobilidade Urbana e Transportes	Transporte Hidroviário	Fortalecer os corredores hidroviários garantindo condições de navegabilidade.

Fonte: CODEVASF (2016, p. 17-18). Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/acesso-a-informacao/governanca/relatorios-da-administracao/relatorio-da-administracao-2015.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021 (adaptado).

Para realizar as ações, a CODEVASF conta com recursos orçamentários próprios e por convênio com empresas privadas, e com a parceria dos Ministérios do Desenvolvimento Regional, da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, sendo que no período de 2009-2014 recebeu mais de 5 milhões do governo federal.

Quadro 32: Recursos destinados às principais ações de governo à Codevasf– 2009 a 2014 (R\$ Milhões).

Segmento	EXERCÍCIO R\$						Total R\$	% Total	% Evolução 2009-2014
	2009	2010	2011	2012	2013	2014			
Oferta de Água	20	63	159	140	56	140	579	11	584
Desenvolvimento Regional	61	58	71	337	332	485	1.344	26	692
Agricultura Irrigada	271	267	212	188	188	194	1.321	26	-28
Revitalização de Bacias	246	420	384	311	337	168	1.868	37	-32
Total Geral	598	809	827	977	914	987	5.112	100	65

Fonte: CODEVASF *apud* Siafi gerencial – 31/12/2014 (CODEVASF, 2015, p.19) (adaptado). Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/acesso-a-informacao/governanca/relatorios-da-administracao/relatorio-da-administracao-2014.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

A CODEVASF por ser uma empresa pública, o seu orçamento (operacional e financeiro) está vinculado aos principais programas e ações do PPA do governo federal, e sua atuação possui área de abrangência que engloba estados da região nordeste, e parte das regiões norte e centro-oeste, e tem a influência indireta das decisões do Ministério da Integração.

Entretanto, a CODEVASF por ser uma entidade descentralizada, de um lado apresenta resultados significativos em suas ações, tendo em vista maior articulação em parceria com outras entidades (EMBRAPA, ATER estaduais etc.), por outro lado não desempenha seu papel institucional adequadamente, porque não há uma sintonia ou ações articuladas com as Superintendências de Desenvolvimento Regional (Sudam, Sudene e Sudeco), dada a ausência de governança dessas entidades, em incorporarem ações finalísticas ao desenvolvimento intra e inter-regional, o que resulta em disfunções para um desenvolvimento regional real e efetivo, voltado à reduzir as desigualdades sociais e econômicas das regiões norte, nordeste e centro-oeste.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta da Agenda Desenvolvimentista realizada pelo governo federal em 1930, era baseada em um projeto nacional de intervenção do Estado para o desenvolvimento econômico, e foi marcada pela centralização do poder executivo federal nas decisões políticas, e nas disfunções dos investimentos, tendo como proposta a expansão industrial do Brasil, institucionalizando um modelo de lógica e de essencialidade, nas políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil, que perdurou nos Planos de Desenvolvimento de 1950 a 2018, e ainda pode fazer sombra em outras Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional.

A partir de 1989, foram instituídos Fundos Constitucionais mantidos com recursos da arrecadação de impostos federais sobre a produção industrial e da renda, sob a operação de instituições financeiras oficiais (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Banco de Brasília, e outros credenciados), para financiamentos de programas e projetos de desenvolvimento nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a setores prioritários definidos pelo governo federal, ou seja, os Fundos Constitucionais deveriam marcar a descentralização do governo federal nas ações e destinação de recursos, mas passou a ser o marco legal da centralização do governo federal tanto do orçamento público e quanto dos recursos dos Fundos de investimentos para essas regiões.

A proposta de desenvolvimento econômico durante o período de 1950 até meados dos anos 90, sob o ponto de vista macroeconômico, foi caracterizado pela concentração e direcionamento dos investimentos governamentais para o fortalecimento da industrialização das regiões Sul-Sudeste, que poderiam garantir estímulos para diminuir as desigualdades nas regiões norte, nordeste e centro-oeste, nas quais os investimentos públicos foram para a melhoria da infraestrutura, como forma de estimular a instalação de empresas, com a incorporação de mão de obra abundante e a utilização recursos naturais a serem explorados pela indústria extrativista, agropecuária etc.

As políticas públicas de desenvolvimento regional, a partir dos anos 2000, passaram a adotar o modelo de planejamento com orçamento orientado para resultados (OOR), contudo não perderam as raízes institucionais do passado desenvolvimentista, mantendo a fragilidade institucional com a centralidade do ente nacional, e a dispersão de recursos públicos em promover o desenvolvimento econômico, social e cultural das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

E o novo modelo de planejamento teve como traço marcante a gestão híbrida do Estado brasileiro, ora com processos de rígida hierarquização, ora com atuação gerencial, passou a dificultar a maior efetividade das políticas públicas em atender de forma eficaz à sociedade e, ao mesmo tempo, em não diminuir as possíveis sobreposições de interesses entre os entes federativos, com efetiva descentralização das decisões às localidades.

Desde 1950 o modelo desenvolvimentista, sob a metodologia de planejamento no formato de cima para baixo (*top-down*), fortaleceu o crescimento econômico no Centro-Sul, enquanto para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, as políticas de desenvolvimento do governo federal contemplavam ações paliativas e paternalistas para atender demandas emergenciais, e criação de entidades como CODEVASF (1946), SUDENE (1959), SUDAM (1966) e SUDECO (1967). Entretanto, com a centralização pelo governo federal nas políticas públicas de desenvolvimento, essas entidades passaram a ser coadjuvantes no processo de desenvolvimento dessas regiões, cujo argumento de que o modelo desenvolvimentista contribuiu para as falhas na formulação e implementação da PNDR (2007-2018), com base em duas disfunções.

A primeira disfunção da PNDR (2007-2018) está relacionada ao desarranjo institucional, tendo em vista o não envolvimento dos entes subnacionais das regiões a serem atendidas, de maneira que a formulação das ações do governo federal eram abrangentes, principalmente no combate à pobreza, à melhoria da saúde pública etc., permitindo assim a influência dos atores políticos (prefeitos, deputados, senadores), nas definições de prioridades de ações e destinação de recursos às suas regiões, contribuindo para concorrência intergovernamental e uma dispersão de recursos.

Esta disfunção, marcada pela centralidade do ente nacional em relação aos entes subnacionais, não delimitou de forma precisa ou objetiva as responsabilidades nos resultados das ações entre as esferas intergovernamentais, mas contribuiu para o aliciamento político da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e das Superintendências de Desenvolvimento nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, com investimentos públicos precários ou fragmentados, os quais não conseguiram desenvolver as áreas prioritárias, não contribuíram para diminuir as assimetrias econômicas nessas regiões, se comparadas com outras regiões do país.

A outra disfunção se deu na destinação dos repasses de recursos públicos (verbas do orçamento federal) às Superintendências de Desenvolvimento Regional (Norte, Nordeste e Centro-oeste) e à Codevasf, como investimentos nas localidades de suas atuações, ocorreram sem critérios à formação de desenvolvimento regional, ou quando

existentes, foram falhos em seus objetivos, metas e resultados, para concretização efetiva de desenvolvimento social e integração econômica dessas localidades. Nessas regiões esta disfunção foi evidenciada por não terem sido priorizados recursos federais, que contemplassem ações para atração e geração de novos negócios, por meio de investimentos na melhoria de infraestrutura e de logística, para facilitar uma possível diversificação econômica, e escoamento de uma produção de escala. No entanto, houve maior fomento governamental para a exploração de recursos naturais, extrativista da floresta, recursos minerais, considerados insumos necessários à indústria já instalada em outras localidades, isto é, o investimento não se destinava a dinamizar e potencializar a capacidade econômica das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

As sobreposições de interesses entre os diferentes níveis de governos (nacional e subnacionais), moldam disfunções do arranjo institucional, pelo fato dos Municípios e das regiões, enquanto alvos das políticas públicas, terem sido historicamente marginalizados na formulação das políticas pelo formato *top-down*, evidenciando, assim, as assimetrias do federalismo brasileiro pelos desníveis entre os governos subnacionais para com o nacional.

As contínuas sobreposições nos diferente níveis de governo são marcas do modelo Desenvolvimentista, e foram perpetuados na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) de 2007 a 2018, pela forte centralidade do ente nacional, em relação aos entes subnacionais, com a delimitação imprecisa de responsabilidades das ações entre as esferas intergovernamentais, com o aliciamento político da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e das Superintendências de Desenvolvimento regional (Sudam, Sudene, Sudeco), e nos investimentos públicos precários ou fragmentados, que não conseguiram desenvolver as áreas prioritárias, e não contribuíram para diminuir as assimetrias econômicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, se comparadas com outras regiões do país.

As Superintendências de Desenvolvimento Regional, para a implementação das ações da PNDR (2007-2018), passaram a exercer papel disfuncional de órgão federal, não exerceram seu papel institucional na estruturação de uma governança regional, e teve no Ministério da Integração o principal promotor de ações concorrentes, por meio de instituições financeiras, gestoras dos Fundos de Desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, que contribuíram para distorcer e fragmentar a atuação e o papel institucional dessas entidades.

As políticas públicas de desenvolvimento regional (PNDR 2007-2018), para as

Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, continuam insuficientes ou falhas nos seus objetivos ao focar na padronização das regiões menos desenvolvidas e investimentos alicerçados na produção industrial, ainda persistentes nas políticas públicas atuais, devem conter em sua essência a inovação disruptiva e o afastamento do modelo desenvolvimentista (de cima para baixo), para a alteração no planejamento de baixo para cima, com processos e análises dos resultados menos ortodoxos, mas que sejam voltados à verificação das potencialidades e reais capacidades, como modelo de desenvolvimento e crescimento econômico das próprias regiões, e à igualdade de oportunidades, para o aumento das capacidades dos indivíduos e grupos na forma de promoção social.

O modelo desenvolvimentista e de desenvolvimento regional demonstram disfunções na formulação de objetivos específicos, e falhas na formulação das ações, nas metas a serem atingidas, na mensuração dos resultados, e no direcionamento de recursos com imprecisão das responsabilidades entre os entes federativos.

Dessa maneira, o governo federal necessita realizar uma revisão de suas metodologias de planejamento e de gestão pública, sob a perspectiva de inovação disruptiva, para o aprimoramento de sua capacidade institucional e qualificação burocrática, com a estruturação efetiva de governança voltada ao desenvolvimento regional, direcionando análises de informações e dados, para a elaboração de um planejamento assertivo, construído a partir da mobilização das localidades e envolvimento do público-alvo de maneira contínua (*bottom-up*), com a implementação das políticas públicas em ações que promovam mudanças de forma intra e inter-relacionais, com acompanhamento e avaliações de resultados parciais para os devidos ajustes e correções do planejado e executado.

O processo de desenvolvimento regional no Brasil deve ter a coordenação do governo federal, e a cooperação dos governos subnacionais, principalmente com o envolvimento direto dos Municípios e do público-alvo das localidades envolvidas, objetivando uma interação diferente entre os territórios, com a maior participação das instituições governamentais (Sudam, Sudene, Sudeco, Codevasf, Embrapa etc.).

As Superintendências de Desenvolvimento Regional - Sudam, Sudene e Sudeco, e a Codevasf, conforme a sua própria instituição legal, precisam criar melhores condições e constante nivelamento e fortalecimento da governança regional, identificar os pontos nodais dos excessos burocráticos, os instrumentos institucionais para sua diminuição, identificar e incrementar mecanismos de empoderamento e democratização do poder local; melhorar os instrumentos e mecanismos de integração entre os entes federativos e

de cooperação entre os níveis de governo (simetria); reformular as formas de governança regional, através de novos marcos territoriais das Superintendências de Desenvolvimento Regional e da CODEVASF, para implementar a efetiva diminuição das desigualdades regionais, para que cada uma tenha atuação de Agência Executiva, pela formalização de Contrato de Gestão com o Poder Público vinculado, com foco em resultados tangíveis por metas mensuráveis e objetivos realizáveis.

A formulação da Política Pública, e o planejamento de ações voltados ao desenvolvimento Regional, deve contemplar o reconhecimento das potencialidades e vocações econômicas das regiões envolvidas, por meio das vantagens de proximidade para uma produção diversificada, buscando diminuir as desvantagens (por exemplo, os custos de frete), e outras fraquezas ou ameaças indesejáveis como o acirramento da concorrência, insulamento político das instituições, desconfiança entre os grupos com o aumento dos conflitos de interesses e de identidade, e o risco de ilegitimidade da governança intra e inter-regional.

Um novo paradigma de modelo de planejamento voltado ao desenvolvimento regional precisa, de um lado envolver as localidades, as quais devem ser valorizadas e terem maior protagonismo com seus atores políticos e sociais na formulação das políticas públicas, isto porque o público-alvo das políticas públicas encontram-se nos Municípios e nas regiões.

De outro lado, o processo de desenvolvimento deve envolver os demais entes (União e Estados) com esforços em aumentar a capacidade institucional dos municípios, com recursos, instrumentos, tecnologias etc., para facilitar a realização de ações pela participação e o comprometimento da sociedade na implementação dessas ações, com o foco em soluções capazes de resolver os problemas das demandas locais, que atendam melhor suas aspirações com equidade. Propiciando que a Agenda e demais fases das políticas públicas em desenvolvimento regional priorize a participação das localidades, para apontarem suas potencialidades, reconhecerem suas capacidades intra e inter-regionais, para que possam contribuir no planejamento e execução das ações.

REFERÊNCIAS

ABRUCCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e Política Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. São Paulo: Fundap/USP, 2007.

Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/link/53daadcc0cf2631430cb0fa9/download. Acesso em: 08 jan. 2020.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. *In*: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **Federalismo no Brasil: Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. p.13-40

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 11, n. 29, p. 7-36, abr. 1997. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40141997000100002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/fhSTdNsQrCd7F3R3gpk86Vg/>. Acesso em: 10 out. 2023.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. MESA 1. Revisitando a questão regional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 59-76, 2006. Quadrimestral. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/issue/view/23>. Acesso em: 10 out. 2023.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Federalismo e políticas públicas no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 13 maio 2019.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC -SP; Cenpec, 2001. p.43-56

ATLAS-BR. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud (comp.). **Ranking IDHM Estados do Brasil**. 1991. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2017: governança e o direito**. 2017. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovPT.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Mesorregiões como escala para políticas regionais: Articulação de atores e gestão territorial. *In*: DINIZ, Clélio Campolina. CROCCO, Marco Aurelio (org.). **Economia regional e urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BARRETTO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Direitos fundamentais sociais**: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

BASA. Banco da Amazônia. Ministério Desenvolvimento Regional. Ministério da Economia. **Plano de aplicação dos recursos financeiros para 2016**: todas as fontes. Belém: Banco da Amazônia, 2015. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/component/edocman/fno/relatorios-atividades-todas-fontes>. Acesso em: 07 ago. 2021.

BASA. Banco da Amazônia. **Planos FNO**. 2021. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/index.php/sobre-o-banco/fno>. Acesso em: 07 ago. 2021.

BASA. Banco da Amazônia. **Relatório de Gestão**: exercício de 2008-2018. Basa: Belém, 2019. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br>. Acesso em: 07 ago. 2021.

BB. Banco do Brasil S/A. **Relatório de Gestão**: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-oeste. 2007. Brasília: GENEFF/DIFUP. 2008.

BB. Banco do Brasil S/A. **Relatório de Gestão**: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-oeste. 2008. Brasília: GENEFF/DIFUP. 2009.

BNB. Banco do Nordeste. Ministério Desenvolvimento Regional. Ministério da Economia. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste FNE**: relatório de resultados e impactos - exercício 2013. Fortaleza: Banco do Nordeste (BNB), 2013. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/etene/relatorios-fne>. Acesso em: 07 ago. 2021.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil S/A. **Agronegócios**: relatórios. Relatórios (2018-2020). 2021. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/agronegocio/relatorios>. Acesso em: 07 ago. 2021.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil S/A. **Programa de Cisternas. 2022**. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/web/guest/prodeter/programa-de-cisternas?p_1_back_url=%2Fbusca%3Fq%3Dcisternas. Acesso em: 10 ago. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros. 2000.

BONELLI, Regis; PESSÔA, Samuel de Abreu. Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. **Fgv/Instituto Brasileiro de Economia**: Texto para discussão, Rio de Janeiro, n. 7, p. 2-61, mar. 2010. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2021-03/td-7.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2023.

BOVO, José Murari. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/UNESP, 2000.

BRANDÃO, Carlos. SIQUEIRA, Hipólita. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRASIL. Biblioteca Digital. Ministério da Economia. **Planos de Desenvolvimento Nacionais 1950/1989**. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/6>. Acesso em: 24 jul. 2021.

BRASIL. Biblioteca Presidência. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> Acesso em: 25 jul. 2021

BRASIL. Biblioteca Presidência. **Uma estratégia de desenvolvimento social**. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/uma-estrategia-de-desenvolvimento-social-1996>. Acesso em 25 jul. 2021.

BRASIL. Biblioteca Presidência. **Programa Brasil em Ação: Dois anos**. Brasília: Presidência da República, 1998. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/programa-brasil-em-acao-2-anos>. Acesso: 25 set. 2023

BRASIL. Biblioteca Presidência. **Programa Brasil em Ação**. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/bact.htm>. Acesso em 25 set. 2023.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil>. Acesso em 22 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política nacional de desenvolvimento regional**. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2005. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Biblioteca/pndr.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Histórico da ação governamental para o desenvolvimento regional**. 2018b. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/historico>. Acesso em 15 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR 2007-2018**. 2019. Disponível em: <http://https://www.gov.br/mdr/pt-br>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Resultados 2011-2014**. 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficos/bsm-35anos.pdf. Acesso em: 25 dez. 2022.

BRASIL Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual PPA 2000-2003 (Avança Brasil)**. 2001. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/530>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos**: plano de gestão do governo Lula. 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/615>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/88>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. **Plano Plurianual 2016-2019**: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/5>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRESSER-PERIARA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil**. 1998. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf. Acesso em: 26 fev. 2018

BRESSER-PERIARA, Luiz Carlos; SPNIK, Peter (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. **Novos Estudos - Cebrap**, [S.L.], n. 95, p. 5-15, mar. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-33002013000100001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/4qQMsN3p95dhJXwLW693Wv/>. Acesso em: 27 set. 2023.

BULOS, Uadi Lâmmego. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. LOTTA, Gabriela Spanguero (org.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. (Brasília). **Comparativo dos Estados**. 2021. disponível em: https://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/comparativo_estados?c1=to&c2=n&c3=sd Acesso em 04 ago. 2021.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. (Brasília). **Perfil da Indústria brasileira**. 2023. Disponível em: <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#!/industria-total>. Acesso em: 25 jan. 2023.

CODEPLAN - Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal. **FCO: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste**. Brasília: SUDECO. 2019.

CODEVASF. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba. Ministério Desenvolvimento Regional (MDR). **Relatório de Administração 2014**. Brasília: Codesvasf, 2015. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/governanca/relatorios-da-administracao/relatorio-da-administracao-2014.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

CODEVASF. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba. Ministério Desenvolvimento Regional (MDR). **Relatório de Administração 2015**. Brasília: Codesvasf, 2016. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/governanca/relatorios-da-administracao/relatorio-da-administracao-2015.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

CODEVASF. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba. Ministério Desenvolvimento Regional (MDR) (org.). **História da CODEVASF**. 2017. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em: 13 jun. 2021.

CODEVASF. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Paraíba. Ministério Desenvolvimento Regional (MDR). **Relatório de Administração 2018**. Brasília: Codesvasf, 2018. Disponível em: <https://www.codevasf.gov.br/aceso-a-informacao/governanca/relatorios-da-administracao>. Acesso em: 03 jul. 2021.

COELHO, Vitarque Lucas Paes. A política regional do governo Lula (2003-2010). In: MONTEIRO NETO, Aristides. CASTRO, César Nunes de. BRANDÃO, Antonio (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170213_livro_desenvolvimentor egional.pdf. Acesso em: 10 set. 2021

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento** (o processo de criação da SUDENE). São Paulo: Ed. Perspectiva. 1976.

DINIZ, Clélio Campolina. CROCCO, Marco (org.). **Economia regional e urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring federalism**. Alabama/USA: The University of Alabama Press. 1991.

ELAZAR, Daniel Judah. **Federalism: an overview**. Pretoria/South Africa: Human Sciences Research Council (HSRC) Publishers, 1995. v.1.

ENTERRÍA, Eduardo Garcia. **La lucha contra las inmunidades del poder**. 3.ed.

Madrid: Editora Civitas, 1995.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA [Constituição (1787)]. **Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-à-criação-da-Sociedade-das-Nações-até-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>. Acesso em: 24 jan. 2021

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política social: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato brasileiro**. São Paulo: Globo, 2012.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FISCHER, Tania (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], n. 21, 2000. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89). Acesso em: 20 maio. 2019.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

FURTADO, Celso. **Seca e Poder**. Entrevista com Celso Furtado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: 10.ed. rev. São Paulo: Paz e Terra. 2000.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro internacional Celso Furtado. 2009.

FUX, Luiz. (et al). **Organizações Sociais após a decisão do STF na ADI 1923/2015**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. SÁ e Silva, Michelle Morais de. LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11939/1/Desmonte_e_Reconfiguracao.pdf. Acesso em: 27 out. 2023.

HADDAD, Paulo Roberto. A economia regional no Brasil: velhas dimensões, novas perspectivas. **Análise Econômica**, [s.l.], v. 7, n. 11, 2009. DOI: 10.22456/2176-5456.10334. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10334>. Acesso em: 15

jan. 2023.

HOCHMAN, Gilberto (org.). **Políticas públicas no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.

HOWLLET, Michel; RAMES, M. PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1950. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/20/aeb_1950.pdf. Acesso em: 16 out.2022

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 1981-1990**. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=6&op=0&vcodigo=PD213&t=iluminacao-eletrica-existencia-domicilio>. Acesso em: 12 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico: resultados preliminares 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv22894.pdf>. Acesso em: 16 out.2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 1998-2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=FDT809&t=indice-gini-pessoas-ocupadas-rendimento-mensal>. Acesso em 17 março 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 1992-1999 e 2001-2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999; 2015. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=6&op=0&vcodigo=PD278&t=iluminacao-eletrica-existencia-domicilio>. Acesso em 12 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1981/2007**. Até 1999, dados extraídos de Estatísticas do Século XX. Diversas tabelas. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=6&op=0&vcodigo=FED170&t=saneamento-adequado-area-urbana>. Acesso em 12 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 1940-2010**. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP122&t=taxa-urbanizacao>. Acesso em 12 jul. 2022

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Directoria Geral de Estatística, [187?] -1930, Recenseamento do Brazil 1872-1920; IBGE, Censo Demográfico 1940-2010**. Até 1980, dados extraídos de Estatísticas do Século XX. Anuário Estatístico do Brasil 1981. vol.42, 1981. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b. Disponível em:

<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP117&t=densidade-demografica>. Acesso em 12 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica**. Ministério da Saúde, Departamento de Informática do SUS (DATASUS), registros de Autorização de Internação Hospitalar (AIH). Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=16&op=0&vcodigo=IU33&t=doencas-relacionadas-saneamento-ambiental-inadequado-drsai>. Acesso em 12 jul. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnsb/pnsb-2017>. Acesso em: 12 jul. 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010. Livro 5, 2 v. disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6471. Acesso em 12 maio 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Perspectivas da política social no Brasil: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro**. Brasília: Ipea, 2010. Livro 8. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6487. Acesso em: 12 maio 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: Ipea, 2010. Livro 9. v.1. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6533. Acesso em: 12 maio 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**. 21. ed. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9607>. Acesso em: 24 abr. 2023.

JACCOUD, Luciana (org.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/200821_coordenacao_book.pdf. Acesso em: 23 ago. 2020

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista de Estudos de Sociologia**, Araraquara/SP, v. 10, n. 6, p.51-61, 01 jun. 2001. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/180>. Acesso em: 24 jan. 2021.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Descentralização, processo decisório e políticas públicas. **Revista Estudos de Sociologia**, [s.l.], v. 9. n.16, p.151-163, 2004. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/148/146>. Acesso em 24 nov.

2019.

KUZNETS, Simon Smith. **Crescimento econômico moderno**: ritmo, estrutura e difusão. Tradução de Benedicto de Carvalho. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural. 1986.

LEAL, Claudio Figueiredo Coelho; LINHARES, Lucas Roosevelt Ferreira. Desenvolvimento econômico da Região Centro-Oeste: desafios e potencialidades para a atuação do BNDES. *In*: CAVALCANTI, Isabel Machado *et al.* (org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento**: Centro-Oeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 246-263. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/14476>. Acesso em: 17 jul. 2021.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antonio (org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. v.8. disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf. Acesso em: 08 jan. 2020

LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2021.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy. Politics, and Choice. **Public Administration Review**. v. 32, n. 4, p. 298-310, jul-ago, 1972. DOI: 10.2307/974990. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28197207%2F08%2932%3A4%3C298%3AFSOPPA%3E2.0.CO%3B2-X>. Acesso em: 01 ago. 2021

MATHIAS-PERIEIRA, José. **Curso de gestão estratégica na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIER, Gerald M.; BALDWIN, Robert E. **Desenvolvimento Econômico**. Tradução de Augusto Reis e Luiz Pereira Vieira. São Paulo: Editora Mestre JOU, 1968.

MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo e. **As organizações sociais entre o público e o privado**: uma análise de direito administrativo. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2008.

MONTEIRO NETO, Aristides. CASTRO, César Nunes de. BRANDÃO, Antonio (org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170213_livro_desenvolvimentoregional.pdf. Acesso em: 10 set. 2021

MONTEIRO NETO, Aristides. Política de Desenvolvimento Regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. *In*: BRANDÃO, Carlos. SIQUEIRA, Hipólita.

- Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p.121-144.
- MONTEIRO NETO, Aristides. CASTRO, César Nunes de. BRANDÃO, Carlos Antonio (org.). **Desenvolvimento regional no brasil:** estratégia e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- MONTEIRO NETO, Aristides. BRANDÃO, Carlos Antonio (et. al). **Desenvolvimento regional no brasil:** políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.
- MÓRON, Miguel Sánchez. **Discrecionalidad administrativa y control judicial.** Madrid: Editora Tecnos, 1995.
- MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia.** São Paulo: Editora Brasiliense, 2017.
- NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil:** Clientelismo e insulamento burocrático. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado Capitalista.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PIMENTA, Carlos César. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais, **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set/out, 1998. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7762>. Acesso em: 24 ago. 2021.
- PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil:** interseções analíticas. Brasília: Ipea, Enap, 2018.
- PORTUGAL, Rodrigo; SILVA, Simone Affonso da. **História das políticas regionais no Brasil.** Brasília: IPEA, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36834. Acesso em: 14 fev. 2021.
- RANDS, Alexandre. **Desigualdades regionais no Brasil:** natureza causas, origens e solução. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de políticas públicas no Brasil:** uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- RICHARDSON, Harry W. **Elementos de economia regional.** Tradução de Christiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1973.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento:** incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos.

São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya Kumar. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 37.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SIMÕES LOPES, António. **Desenvolvimento regional**: problemática, teoria, modelos. 4.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1995.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina Maria de. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjv4JHqyV65vcjb/?format=pdf&lang=pt>
Acesso em: 13 maio 2019

SOUZA, Celina Maria de. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, Celina Maria de. FONTANELLI, Flávio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas *In*: MELLO, Janine; RIBEIRO, Vanda Mendes; MOTTA, Gabriela; BONAMINO, Alice; CARVALHO, Cynthia Paes de (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em: 21 set. 2021. p. 43-67.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de; KERBAUY, Maria Teresa Miceli; TRUZZI, Oswaldo Mário Serra. Do clientelismo coronelista ao clientelismo de estado: a ascensão de imigrantes na política do interior paulista. **Perspectivas**, São Paulo, v. 11, p. 11-34, 2003. Disponível em:
<https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/download/371/256>. Acesso em: 24 jan. 2021.

SPINIK, Peter Kevin; BURGOS, Fernando. Os limites da abordagem de implementação: vulnerabilidade urbana a partir do outro lado da rua. *In*: LOTTA, Gabriela (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 99-126.

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Programa de integração intrarregional da Amazônia**: diagnósticos e projetos. Belém: SUDAM, 2012. Disponível em:
<http://antigo.sudam.gov.br/conteudo/menus/centraldeconteudo/publicacoes/arquivos/Estado-Tecnico-Integracao.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Ministério do Desenvolvimento (MDR). **Plano de Ação 2016**: Ações orçamentárias e não orçamentárias. Belém: SUDAM, 2016a. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt->

br/aceso-a-informacoes/institucional. Acesso em: 03 jul. 2021

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Fundo Constitucional de Financiamento do Norte**: Relatório de avaliação 2006 - 2014. Belém: SUDAM, 2017a. Disponível em: <http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/fda/relatorios/fda-relatorio-de-avaliacao-2006-2014.pdf>. Acesso 03 jul. 2021.

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Fundo de Desenvolvimento da Amazônia**: Relatório de avaliação 2006 - 2014. Belém: SUDAM, 2016b.

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Fundo de desenvolvimento da Amazônia**: Relatório de avaliação 2015 - 2016. Belém: SUDAM, 2017b. Disponível em: <http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/fda/relatorios/fda-relatorio-de-avaliacao-2006-2014.pdf>. Acesso 03 jul. 2021.

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Levantamento bibliográfico dos estudos e pesquisas institucionais norteadores dos planos de desenvolvimento da Amazônia**. Belém: SUDAM, 2019. Disponível em: <http://biblioteca.sudam.gov.br/BibliVre4/DigitalMediaController/?id=MzUzOIBSREEtMjAxMi0yMDE1LnBkZg==>. Acesso em: 04 ago.2021.

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Ministério do Desenvolvimento (MDR). **Histórico SUDAM**. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/institucional/historico-sudam> Acesso em: 03 jul. 2021

SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Ministério do Desenvolvimento (MDR). **Competências**. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/sudam/pt-br/aceso-a-informacoes/institucional/competencias> Acesso em: 03 jul. 2021

SUDECO. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-oeste. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). **Plano regional de desenvolvimento do Centro-Oeste** (PDRCO). Brasília/DF: Sudeco, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes-1/publicacoes-da-diretoria-de-planejamento-e-avaliacao/prdco-2017-2020.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2021.

SUDECO. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-oeste. Ministério da Integração Nacional (MI). **Centro-Oeste**: constituindo pontes para o desenvolvimento. Brasília/DF: Sudeco, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/projetos-para-o-desenvolvimento-local/em-busca-de-solucoes-1/CentroOesteConstruindopontesparaodesenvolvimento.pdf>. Acesso em: 03 jul.2021.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão 2007**. Recife: Sudene, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/gestao-institucional#relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão**

2008. Recife: Sudene, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/acao-a-informacao/institucional/gestao-institucional#relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão 2009.** Recife: Sudene, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/acao-a-informacao/institucional/gestao-institucional#relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão 2010.** Recife: Sudene, 2011a. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/acao-a-informacao/institucional/gestao-institucional#relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Ministério da Integração Nacional (MI). **Plano de Ação 2012** (diretrizes e orientações pragmáticas). Brasília/DF: Sudene, 2011b. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/acao-a-informacao/institucional/gestao-institucional>. Acesso em 03 jul.2021

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão 2011.** Recife: Sudene, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/acao-a-informacao/institucional/gestao-institucional#relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão 2012.** Recife: Sudene, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/acao-a-informacao/institucional/gestao-institucional#relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão 2013.** Recife: Sudene, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/acao-a-informacao/institucional/gestao-institucional#relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão 2014.** Recife: Sudene, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/acao-a-informacao/institucional/gestao-institucional#relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão 2015.** Recife: Sudene, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/acao-a-informacao/institucional/gestao-institucional#relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão 2016.** Recife: Sudene, 2017a. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/acao-a-informacao/institucional/gestao-institucional#relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Ministério

Desenvolvimento Regional (MDR). **Publicada resolução que amplia o semiárido.** 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/noticias/dou-publica-resolucao-que-amplia-o-semiarido>. Acesso em: 03 jul. 2021.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão 2017.** Recife: Sudene, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUDENE. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Ministério da Integração Nacional (MI). **Plano regional de desenvolvimento do Nordeste.** Recife: Sudene, 2019a. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/prdne> Acesso em 03 jul. 2021.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de Gestão 2018.** Recife: Sudene, 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/relatoriosdegestao>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SUFRAMA. Superintendência da Zona Franca de Manaus. Ministério da Economia. **Institucional.** 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/assuntos/informacao/institucional>. Acesso em: 03 jul. 2021

SUFRAMA. Superintendência da Zona Franca de Manaus. Ministério da Economia. **Desenvolvimento Regional.** 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/suframa/pt-br/zfm/desenvolvimento-regional-1> Acesso em 03 jul. 2021.

TROSA, Sylvie. **Gestão Pública por resultados: quando o Estado se compromete.** Tradução de Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP. 2001.

VELOSO, Fernando; FERREIRA, Pedro Cavalcanti. GIAMBIAGI, Fábio. PESSOA, Samuel (org.). **Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VIERA PINTO, Álvaro. **Ideologia e desenvolvimento nacional.** 4.a ed. Textos Brasileiros de Filosofia. Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB): Rio de Janeiro, 1960.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **Gobernanza y gestión pública.** México: Fondo de Cultura Económica, 2015.

VILLASCHI, Arlindo. Anos 90: uma década perdida para o sistema nacional de inovação brasileiro? **São Paulo em Perspectiva**, [s.l.], v. 19, n. 2, p. 3-20, jun. 2005. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-88392005000200001>. Acesso em 21 set. 2021.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo, 1999.

WEBER, Max. **Ciência e Política. Duas vocações.** 20. ed. São Paulo: Cultrix, 2013.

WELFORT, Francisco C. **Os clássicos da política.** ed. 10. São Paulo: Editora Ática, 2001. v. 2.

WU, Xun; RAMESH. M.; HOWLETT, Michel; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <http://anesp.org.br/todas-as-noticias/2015/2/10/enap-disponibiliza-guia-de-politicas-pblicas-para-download-gratuito>. Acesso em: 20 jul.2020.