

**Universidade Federal de Uberlândia  
Programa de Pós-Graduação em Economia**

**Gabriel Floriano Lourenço**

**Instituições regionais de desenvolvimento: análise do período 2003 a 2016**

**Uberlândia - MG**

**2022**

**Gabriel Floriano Lourenço**

**Instituições regionais de desenvolvimento: análise do período 2003 a 2016**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Acadêmico em Economia, do Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Relações Internacionais, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico

Orientador: Prof. Dr. Clésio Marcelino de Jesus

Coorientador: Humberto Eduardo Martins de Paula

**Uberlândia - MG  
2022**

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

L892 2022	<p>Lourenço, Gabriel Floriano, 1995- Instituições regionais de desenvolvimento: [recurso eletrônico] : análise do período 2003 a 2016 / Gabriel Floriano Lourenço. - 2022.</p> <p>Orientador : Clésio Marcelino de Jesus . Coorientador : Humberto Eduardo de Paula Martins . Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Economia. Modo de acesso: Internet. Disponível em: <a href="http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.234">http://doi.org/10.14393/ufu.di.2022.234</a> Inclui bibliografia. Inclui ilustrações.</p> <p>1. Economia. I. , Clésio Marcelino de Jesus,1975-, (Orient.). II. , Humberto Eduardo de Paula Martins, 1969-, (Coorient.). III. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Economia. IV. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU: 330</p>
--------------	--

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:  
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091  
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**  
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Economia  
 Av. João Naves de Ávila, nº 2121, Bloco 1J, Sala 218 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902  
 Telefone: (34) 3239-4315 - www.ppge.ie.ufu.br - ppge@ufu.br



### ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Economia,				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Acadêmico, Nº 303, PPGE				
Data:	16 de maio de 2022	Hora de início:	16:30	Hora de encerramento:	18:20
Matrícula do Discente:	12012ECO003				
Nome do Discente:	Gabriel Floriano Lourenço				
Título do Trabalho:	Instituições regionais de desenvolvimento: análise do período 2003 a 2016				
Área de concentração:	Desenvolvimento Econômico				
Linha de pesquisa:	Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	Estudo sobre o perfil das ocupações Não Agrícolas no Estado de Minas Gerais nos anos 2000				

Reuniu-se a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Economia, assim composta: Professores Doutores: Niemeyer Almeida Filho - UFU; Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes - UFCG; Clesio Marcelino de Jesus - UFU orientador do candidato. Ressalta-se que em conformidade com deliberação do Colegiado do PPGE e manifestação do orientador, a participação dos membros da banca e do aluno ocorreu de forma totalmente remota via webconferência. O professor Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes participou desde a cidade de Campina Grande (PB). Os demais membros da banca e o aluno participaram desde a cidade de Uberlândia (MG).

Iniciando os trabalhos o presidente da mesa, Dr. Clesio Marcelino de Jesus, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Clesio Marcelino de Jesus, Professor(a) do Magistério Superior**, em 16/05/2022, às 18:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Niemeyer Almeida Filho, Professor(a) do Magistério Superior**, em 16/05/2022, às 18:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes, Usuário Externo**, em 16/05/2022, às 21:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://www.sei.ufu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **3577618** e o código CRC **3A9845DB**.

## **Agradecimentos**

Agradeço a minha família que sempre está comigo sempre.

Agradeço a minha querida namorada Priscila Soares dos Santos, meu porto seguro.

Agradeço a todos os meus amigos que estão comigo na caminhada desde a graduação.

Agradeço também a todos os amigos que estão comigo anteriormente à graduação.

Agradeço a banca de dissertação, para o aprimoramento do meu trabalho acadêmico, o Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho – UFU e ao Prof. Dr. Vinícius Rodrigues Vieira Fernandes – UFCG

Agradeço aos meus orientadores Clesio Marcelino de Jesus – UFU e Humberto Eduardo de Paula Martins – UFU pela orientação ao longo do período de mestrado.

Agradeço também a Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento durante os dois anos de pesquisa.

## **Resumo**

Esta investigação teve como objetivo analisar as superintendências regionais de desenvolvimento do Nordeste e do Norte e suas alternâncias ao longo da história, desde a criação, as crises no período militar, a extinção e sua ressurreição em 2007 com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I), além de tentar entender os motivos pelos quais essas instituições perderam relevância com o passar dos anos desde seu processo de criação. Como possível alternativa para o desenvolvimento das regiões Nordeste e Norte, têm-se os planos regionais de desenvolvimento, que, em seus documentos, possibilitam uma repaginada no ambiente institucional para as duas macrorregiões e propõem mudanças que podem auxiliar no seu crescimento e desenvolvimento. Foi utilizado como metodologia para entender todo esse processo as teorias institucionalistas e do ciclo de políticas públicas para contextualizar o cenário de revisão da PNDR I e a transição para a PNDR II, além de analisar a realidade financeira que cada região possui para financiar seu desenvolvimento atualmente e quais as perspectivas de futuro. Por fim, é possível verificar que os planos carecem de efetividade mesmo apresentando inovações teóricas, as estratégias de financiamento devem ser ampliadas, e a descentralização é importante, mas deve ser relativizada em prol de um projeto nacional de desenvolvimento que englobe as peculiaridades de cada região.

**Palavras-chave: superintendências, desenvolvimento regional, instituições**

### **Abstract**

This investigation aimed to debate the regional development superintendencies of the Northeast and North and their alternations throughout history, since the creation, the crises in the military period, the extinction and its resurrection in 2007 with the creation of the National Development Policy. Regional (PNDR I). As an alternative for the development of the Northeast and North regions, there are the regional development plans, which, in their documents, allow a representation in the institutional environment as two macro-regions and changes growth projects that can help the development and development of these regions. It was used as a methodology to understand all the institutional theories and the cycle of public policy processes to contextualize the PNDR II revision scenario, in addition to analyzing the financial reality of each region to finance its current development and each of them as perspectives. of future. Finally, it is verified that the development projects that expand the development project that encompass are important for the development project that encompass as more peculiar to the development of each national region are important to be developed as development projects that encompass as peculiar to each national region. development of each region.

**Key words: superintendency, regional development, institutions**

## LISTA DE ANEXOS

<b>Anexo 1 - As diferenças normativas da SUDENE entre 1959-2007 .....</b>	<b>129</b>
<b>Anexo 2 – As diferenças normativas da SUDAM entre 1953 - 2007 .....</b>	<b>132</b>
<b>Anexo 3 – Instrumentos da SUDENE e SUDAM .....</b>	<b>137</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – PPA's brasileiros e seus respectivos objetivos .....	37
Quadro 2 – PNDR: Objetivos, institucionalidade e vertentes .....	65
Quadro 3 – Relações entre a Agenda 2030 e os Eixos Prioritários da PNDR II .....	67
Quadro 4 - Multidimensionalidade do PRDNE.....	73
Quadro 5 - Modelos de Financiamento propostos pelo PRDNE .....	82
Quadro 6 - Populações das macrorregiões em relação a do Brasil em 2014 .....	86
Quadro 7 – Somatório dos desembolsos do BNDES entre 2007 e 2019, ordem de desembolso, somatório do PIB entre 2007 e 2019 e ordem de PIB .....	87
Quadro 8 – Projetos realizados a partir dos desembolsos do BNDES entre 2007 e 2013 .....	89
Quadro 9 – Unidades e Hectares: desigualdade no acesso às terras .....	90
Quadro 10 – Os diferentes setores financiados pelo FNE e seus respectivos valores acumulados entre 2007 e 2019 (em mil reais) .....	93
Quadro 11 – Desempenho Operacional de setores e programas no ano de 2012 .....	94
Quadro 12 - Volume de recursos do FNE para os estados de atuação da SUDENE entre 2007 e 2019 .....	96
Quadro 13 – Somatório dos empréstimos entre os períodos 2007-2009; 2010-2014; 2015-2019 ..	97
Quadro 14 – Participação relativa dos grupos de recursos entre os estados da região Norte ....	105
Quadro 15 - Unidades e Hectares: desigualdade no acesso às terras nortistas.....	106
Quadro 16 – Os diferentes setores financiados pelo FNO e seus respectivos valores acumulados entre 2007 e 2019 (em mil reais) .....	108
Quadro 17 – Volume de recursos do FNO para os estados de atuação da SUDAM entre 2007 e 2019 (em mil reais) .....	109
Quadro 18 – Somatório dos empréstimos entre os períodos 2007-2009; 2010-2014; 2015-2019	110
Quadro 19 – Desembolsos acumulados do BNDES na região Norte e PIB dos estados da macrorregião Norte entre 2007 e 2019 .....	111

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 – Fontes de financiamento sobre o volume total de recursos disponíveis para todos os estados e municípios do Brasil .....</b>	<b>84</b>
<b>Figura 2 – Fontes de financiamento sobre o volume total de recursos disponíveis para todos os estados e municípios do Nordeste .....</b>	<b>85</b>
<b>Figura 3 - Distribuição das transferências obrigatórias, transferências discricionárias e operações de crédito por macrorregião brasileira .....</b>	<b>85</b>
<b>Figura 4 - Valores acumulados dos financiamentos realizados pelo FNE entre 2007 e 2019 nos setores rural e não rural .....</b>	<b>92</b>
<b>Figura 5 - Evolução do PIB e dos empréstimos do FNE entre 2007 e 2019 .....</b>	<b>96</b>
<b>Figura 6 - Fontes de financiamento sobre o volume total de recursos disponíveis para todos os estados e municípios do Norte entre 2000 e 2014 .....</b>	<b>104</b>
<b>Figura 7 - Valores acumulados dos financiamentos realizados pelo FNO entre 2007 e 2019 nos setores rural e não rural nortista .....</b>	<b>107</b>

## LISTA DE SIGLAS

Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE)  
Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA)  
Agência Pernambucana de Águas e Climas (APAC)  
Banco da Amazônia (BASA)  
Banco do Brasil (BB)  
Banco do Nordeste (BNB)  
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)  
Caixa Econômica Federal (CEF)  
Ciências, Tecnologia e Inovação (CT&I)  
Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)  
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF)  
Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF)  
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)  
Economia Política Institucionalista (EPI)  
Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES)  
Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME)  
Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ)  
Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)  
Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)  
Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)  
Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)  
Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR)  
Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM)  
Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)  
Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN)  
Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI)  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)  
Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA)  
Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA)  
Investimento Bruto de Capital Fixo (IBKF)  
Juscelino Kubistchek (JK)  
Minha Casa Minha Vida (MCMV)

Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismo Regionais (MECOR)  
Ministério da Educação (MEC)  
Ministério da Integração Nacional (MI)  
Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)  
Ministério do Interior (MINTER)  
Movimento Acorda Nordeste (MANO)  
Nova Economia Institucionalista (NEI)  
Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)  
Operação Nordeste (OPENO)  
Organização das Nações Unidas (ONU)  
Partido dos Trabalhadores (PT)  
Pessoas Jurídicas (PJs)  
Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)  
Plano Plurianual (PPA)  
Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)  
Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)  
II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)  
Produto Interno Bruto (PIB)  
Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)  
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)  
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)  
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)  
Projeto Integração do Rio São Francisco (PISF)  
Política Nacional de Desenvolvimento Regional I (PNDR I)  
Política Nacional de Desenvolvimento Regional II (PNDR II)  
Superintendência do Desenvolvimento Regional da Amazônia (SUDAM)  
Superintendência do Desenvolvimento Regional do Sul (SUDESUL)  
Superintendência do Desenvolvimento Regional do Nordeste (SUDENE)  
Superintendência do Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste (SUDECO)  
Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)  
Tribunal de Contas da União (TCU)  
Velha Economia Institucionalista (VEI)

## Sumário

Introdução.....	8
Capítulo 1: O processo de criação das Superintendências regionais de desenvolvimento .	15
1.1. Industrialização: Dos anos 30 até o Plano de Metas .....	15
1.2. Criação das superintendências regionais de desenvolvimento: projeto de desenvolvimento regional .....	18
1.3. Anos 60 e 70: Ditadura militar e seus desdobramentos nas Superintendências..	21
1.4. Anos 80 até o início dos anos 2000: a derrocada do planejamento regional de desenvolvimento e extinção das regionais de desenvolvimento.....	26
1.5. Governo Lula e a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional....	29
1.5.1. Recriação das superintendências regionais de desenvolvimento e o contexto há época	32
1.6. Gargalos pós-recriação: quais foram os motivos que inviabilizaram as ações das superintendências regionais de desenvolvimento .....	38
Capítulo 2: Teoria Institucionalista e Planejamento do Desenvolvimento .....	45
2.1. Teoria Institucionalista e o que dizem os diferentes teóricos do Institucionalismo.....	45
2.1.1. O que a velha escola institucionalista explica? .....	46
2.1.2. Abordagem neo-institucionalista e os principais debates .....	47
2.1.3. NEI: o que dizem Douglass North e outros teóricos da NEI .....	48
2.1.4. EPI: contribuição de Haa Jo Chang.....	52
2.1.5. Evolucionários: contribuições a teoria institucionalistas.....	55
2.1.6. O que as diversas abordagens institucionalistas podem contribuir com o debate das superintendências regionais de desenvolvimento .....	56
2.2. Políticas Públicas: formação de agenda, formulação e implementação .....	59
2.2.1. PNDR II: atualizações, convergência com os planos regionais e aspectos teóricos fundamentais .....	67
Capítulo 3: Uma alternativa para o desenvolvimento regional: os Planos Regionais de Desenvolvimento.....	71
3.1. Apresentação do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste .....	72
3.1.1. Análise dos indicadores financeiros da Região Nordeste.....	83
3.2. Apresentação do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia .....	100
3.2.1. Análise dos indicadores financeiros da Região Norte .....	104
3.3. O que se pode falar dos Planos Regionais de Desenvolvimento? .....	112
Considerações Finais.....	116
ANEXO I.....	129
ANEXO II .....	132
ANEXO III.....	137

## **Introdução**

O debate sobre desenvolvimento regional e desigualdades envolve temas com grande abrangência e complexidades no Brasil (BRANDÃO, 2019; CANO, 2007; BACELAR, 2000). De acordo com Brandão (2019) os processos históricos do país geraram heranças muito específicas e cenários bem distintos no que diz respeito ao desenvolvimento das macrorregiões brasileiras, mais especificamente, as regiões afetadas por um período histórico de grande desigualdade como no caso do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, diferentemente do eixo Sudeste-Sul.

Temporalmente, algumas ações e medidas de âmbito nacional foram tomadas com a finalidade de reduzir as desigualdades entre as regiões. Como exemplo, têm-se as autarquias que, de acordo com Neto (2017), tinham o objetivo de mitigar as desigualdades regionais existentes, além de reafirmar a coesão social e territorial do país e em suas regiões. Ao mesmo tempo, o autor analisa que as políticas de desenvolvimento regional dos anos 60 e 70 tinham um arranjo institucional que cumpriram parcialmente a função para quais foram criadas e na virada do século XXI foram extintas. Caso da pioneira Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste (SUDECO).

Nos anos 80 e 90 do século passado, a partir do processo de redemocratização, existia a imagem de que as superintendências regionais de desenvolvimento recuperariam seu protagonismo, contudo as problemáticas em relação à questão fiscal frustraram a possibilidade de uma retomada. Na Constituição Federal de 1988 foi proposto criar um esboço onde as políticas de planejamento regional fossem recuperadas, contudo, não houve sucesso durante o período e paulatinamente as superintendências regionais do desenvolvimento foram extintas. Inicialmente, a extinção ocorreu com a SUDECO e a Superintendência de desenvolvimento regional do Sul (SUDESUL) no início dos anos 90 e, posteriormente a SUDAM e a SUDENE em 2001 (BERCOVICI, 2008).

Um ponto a ser debatido também está relacionado com a característica das instituições federais de desenvolvimento regional, que no seu processo de criação, durante os anos 60 apresentavam autonomia administrativa garantida pela Presidência da República, contudo, a partir do golpe militar em 1964, os órgãos federais que eram responsáveis pelo desenvolvimento regional perderam, formalmente, sua capacidade de autonomia institucional e administrativa. As autarquias também se fizeram presentes no

momento em que foram subordinadas ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismo Regionais (MECOR), que posteriormente se transformou em Ministério do Interior (MINTER) em 1967. Essa lógica se estendeu até o período de substituição da SUDENE e da SUDAM pela criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), respectivamente. Ambas com seu poder limitado e subordinadas ao Ministério da Integração Nacional (MI), além de características em sua estrutura idênticas para promover o desenvolvimento em regiões completamente distintas (BERCOVICI, 2008).

A partir deste contexto, Bercovici (2008) assinala que os anos 90 foi caracterizado por um momento em que inexistia uma política coordenada de desenvolvimento regional, e que a criação da ADA e da ADENE não trouxeram mudanças significativas. O planejamento regional, que já vinha sendo desencorajado em épocas anteriores, foi substituído pelo subsídio a investimentos privados (por meio de incentivos fiscais ou financiamentos oficiais), sem objetivar melhores condições sociais e econômicas para a população das regiões Nordeste e Norte, o que intensificou o aumento dos problemas sociais e a manutenção da desigualdade regional no Brasil.

Posteriormente, o debate do planejamento regional no Brasil foi retomado em 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva na administração do Partido dos Trabalhadores (PT), que propôs a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I) além da recriação da Sudene e da Sudam, a partir da extinção das agências de desenvolvimento, ADA e ADENE.

Com a criação da PNDR I objetivava resolver uma série de questões em relação à desigualdade regional no Brasil, mas em função dos recursos limitados, como a não criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e da baixa coordenação com os governos subnacionais, a solução para a questão regional no Brasil dependeu de políticas nacionais universais ou setoriais, o que comprometeu o protagonismo das superintendências regionais de desenvolvimento (NETO et al., 2017).

Além de outras características como a perda de substância propositiva, decisória e administrativa, a necessidade de averiguar qual é o espaço de atuação dessas superintendências regionais de desenvolvimento na relação com o governo central, com os governos subnacionais e com a sociedade civil nas regiões onde atuam, a falta de mecanismos e instrumentos financeiros, de quadros técnicos e de acordo com Bercovici (2008) a recriação de duas instituições, que em sua formalidade, foram “reformuladas”

com as mesmas atribuições, contudo englobam regiões com características e complexidades diferentes.

O que se deve entender nesse cenário é que mesmo com algumas lacunas e gargalos da PNDR I, ela representa a retomada do debate regional no Brasil e isso caracteriza um avanço na execução da política pública do país. Contudo, a PNDR I não conseguiu chegar a um nível de política de Estado, nem gerar um consenso político e federativo essencial para propiciar melhores condições para o enfrentamento da problemática regional no Brasil e esse processo também inviabilizou a atuação das superintendências, visto que as principais medidas foram realizadas pelo governo federal à época (BRASIL, 2012).

Na criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional II (PNDR II) foram propostas algumas medidas criteriosas que constaram no PPA (Plano Plurianual) de 2012 a 2015, como transparência nos objetivos, nos processos e resultados, monitoramento e avaliação das políticas, participação da sociedade civil, valorização do meio ambiente, incentivo nas parcerias público-privadas, respeitar os pactos federativos, possibilitando o envolvimento de todos os entes e atenção a transversalidade das políticas (BRASIL, 2012).

A opção de caracterizar a PNDR II como um *status* de política de Estado está relacionado com o problema que se quer enfrentar, nesse caso, a desigualdade, logo o que está em foco é um processo de longo prazo para tentar reverter padrões criados durante o processo histórico da sociedade e territórios brasileiros de acordo com Alves e Rocha (2014).

Para Alves e Rocha (2014) a PNDR II reflete um projeto maior de desenvolvimento para o país, com a finalidade de projetar e unir participação social, com as perspectivas econômicas e políticas, rompendo com o círculo vicioso do atual sistema que submete territórios a condições de precariedade e privilegia outros já consolidados. Dessa forma, os princípios pensados na PNDR II são transescalaridade, multidimensionalidade e transversalidade de políticas.

A partir dessa perspectiva de uma nova lógica para o desenvolvimento regional que as superintendências regionais de desenvolvimento também estão inseridas, a partir da formulação dos Planos Regionais de Desenvolvimento, visto que os Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) e do Nordeste (PRDNE) refletem e traduzem a missão institucional das superintendências regionais e atuam como instrumento de planejamento norteador das intervenções públicas em suas respectivas regiões. Assim,

tanto o PRDNE quanto o PRDA sugerem agendas de desenvolvimento ao longo de 12 anos inseridos em ciclos a cada 4 anos. (BRASIL, 2019; BRASIL, 2020).

Dessa forma, os Planos Regionais têm a prerrogativa de estar em consonância com a PNDR II a partir dos conceitos de concertação, articulação, cooperação, compartilhamento, governança, interrelação, sinergia, equidade e competitividade, unindo os entes federativos, a sociedade civil e retomar a representatividade das instituições de desenvolvimento responsáveis por formular os planos (BRASIL, 2020).

Dada a proposta dos planos regionais de reorganizar o desenvolvimento das regiões Nordeste e Norte, a problemática que norteia a pesquisa está relacionada com a perda de protagonismo das superintendências regionais de desenvolvimento durante a PNDR I no contexto de transformações na política de desenvolvimento regional e quais os reflexos na condução da política regional brasileira.

Assim, o recorte temporal adotado pela pesquisa investiga o período entre 2003 e 2016. A justificativa para esse momento histórico está relacionada com o início do Governo do PT em 2003 caracterizando a retomada do debate regional personificada em uma política nacional de desenvolvimento regional como a PNDR até 2016, contexto em que ocorreram alterações nas políticas econômicas do país.

As leituras de Haa Jo Chang (2002; 2007), Douglass North (1990) alguns dos expoentes da literatura institucionalista, além dos textos de Colombo (2019, 2021) contribuem com o debate adotado nesta investigação. Conjuntamente a análise institucionalista, esta pesquisa utiliza a teoria do ciclo de políticas públicas, para cumprir com a proposta da formulação da agenda de políticas públicas ao contextualizar a revisão para a formulação da PNDR II e dos planos regionais de desenvolvimento.

Logo é importante entender o porquê da escolha das duas superintendências (SUDENE e SUDAM) e não outras e qual o motivo de investigar a capacidade institucional de ambas. A prioridade pelas autarquias do Nordeste e do Norte se deu pelo fato de que ambas renasceram após a extinção nos anos 90/2000, foram substituídas por agências de desenvolvimento e tratadas como prioridades durante o processo de recriação. Essa escolha ocorreu também pelo protagonismo dado às superintendências regionais de desenvolvimento no processo de recriação, diferentemente do que ocorreu com a SUDECO, instituída apenas em 2011.

A título de ilustração de contexto histórico, Lira (2005) expõe que o processo de extinção das superintendências regionais de desenvolvimento ocorreu no mesmo momento histórico, assim como a crise do planejamento regional e dos fundos de

financiamento. Além disso, o governo federal da época se utilizou de um discurso onde as instituições deveriam ser extintas pelo seu processo de corrupção ao invés de solucionar a problemática da corrupção e, também aperfeiçoar as políticas de planejamento regional que perderam protagonismo dado o direcionamento que os governos dos anos 90 adotaram para as questões fiscais do país.

Outro ponto determinante está relacionado como o fato de que o governo administrado pelo PT propôs a retomada das superintendências regionais de desenvolvimento, mas não conseguiu trabalhar os mecanismos institucionais, financeiros, normativos e de organização da sociedade civil para que as superintendências regionais de desenvolvimento obtivessem o protagonismo necessário para planejar o desenvolvimento das regiões, mesmo institucionalizando a PNDR I que trouxe avanços, todavia possuía gargalos no que diz respeito a análise territorial, de conceitos de políticas transversais, de um diálogo maior com os entes federativos, o que inviabilizou também a ação das autarquias regionais.

Ao considerar a problemática levantada, a hipótese adotada é de que mesmo com as inovações institucionais propostas pelas leis de recriação das superintendências regionais de desenvolvimento, essas instituições não foram efetivas no enfrentamento das dificuldades da questão regional brasileira, visto que apenas a recriação das superintendências e as inovações institucionais não surtiram o efeito necessário para a retomada do debate regional.

Para cumprir com a hipótese desta pesquisa, o objetivo geral dessa dissertação é analisar os limites e possibilidades dos planos regionais no contexto do desenvolvimento regional.

Especificamente, os objetivos são:

- Contextualizar historicamente o processo de criação das superintendências regionais de desenvolvimento;
- Analisar o papel das superintendências regionais de desenvolvimento no Brasil desde a sua recriação;
- Compreender as diferenças e semelhanças entre os Planos Regionais de Desenvolvimento;
- Compreender indicadores socioeconômicos das regiões, estrutura orçamentária e nível de investimentos das instituições financeiras que apoiam o desenvolvimento nas regiões Nordeste e Norte.

Para desenvolvimento da dissertação e melhor entendimento, optou-se em dividir o trabalho em três capítulos. No geral, a pesquisa se desenvolveu a partir do método analítico-comparativo, em uma pesquisa qualitativa, mas que apresenta elementos estatísticos que possibilitaram algumas inferências importantes sobre as regiões Norte e Nordeste, suas respectivas superintendências regionais de desenvolvimento e planos regionais.

No capítulo 1 foi abordado desde o processo de criação das superintendências, sua operacionalidade passando pelo momento em que foram extintas, também aborda especificamente o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2003 e a perspectiva de uma nova discussão acerca da lógica regional: o processo de criação da PNDR I. Por fim, buscou-se apresentar também os gargalos que impossibilitaram o êxito da PNDR I conforme a literatura que debate a economia regional brasileira.

Para cumprir com o primeiro capítulo desta investigação, utilizou-se revisão bibliográfica de outras produções a partir de filtragem realizada em documentos oficiais do governo federal como leis, Emendas Constitucionais, trabalhos oficiais de institutos como o Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA), os próprios documentos oficiais das superintendências regionais de desenvolvimento, documentos oficiais de movimentos determinantes para retomada das autarquias, como textos do Movimento Acorda Nordeste (MANO), entre outras produções.

Enquanto no capítulo 2, na primeira parte, considerando a teoria institucionalista, foram discutidos os aspectos teóricos que possibilitaram entender a falta de representatividade das superintendências de desenvolvimento e da PNDR I e posteriormente o debate de ciclo de políticas públicas para entender como o PRDNE e o PRDA surgem como alternativas de recuperação da lógica do desenvolvimento regional a partir da retomada do empoderamento das instituições de desenvolvimento regional. Para tanto, foram utilizados artigos científicos, livros relacionados a teoria institucionalista. Na segunda parte do capítulo 2, ao debater os conceitos da teoria do ciclo de políticas públicas, buscou-se seguir uma lógica de unir os aspectos teóricos e investigar o cenário em que os Planos Regionais de Desenvolvimento se amplificam e se desdobram a partir das ideias baseadas na leitura de Colombo (2019, 2020), Kingdon (2013) entre outros autores.

Por fim, no capítulo 3, a discussão focou-se na análise dos planos (PRDNE e PRDA) buscando entender as perspectivas de cada plano a partir da análise de dados sobre

os instrumentos que serão utilizados e os aspectos institucionais que podem recuperar o protagonismo para a região e para a SUDENE e SUDAM como autarquias coordenadoras do desenvolvimento para essas macrorregiões. Foram utilizados os documentos oficiais que apresentam as principais características e diretrizes do PRDA e PRDNE, que possibilitam indicar as dimensões que os planos debatem. Em relação aos aspectos de financiamento, foram utilizadas as bases de dados do BNDES, do Banco da Amazônia (BASA), do Banco do Nordeste (BNB) da base de dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e documentos oficiais do Tribunal de Contas da União (TCU) que auxiliaram a análise das principais transferências governamentais para as regiões Nordeste e Norte. O maior detalhamento da metodologia deste capítulo estará localizado no início do capítulo 3.

A construção desses três capítulos possibilitou elaborar a conclusão do trabalho, apontando para os limites e potencialidades dos planos regionais de desenvolvimento e, principalmente, para os erros do passado que não devem ser cometidos novamente no futuro.

## **Capítulo 1: O processo de criação das Superintendências regionais de desenvolvimento**

O capítulo 1, parte de uma perspectiva histórica e elaborado para demonstrar o longo caminho das superintendências regionais de desenvolvimento no país, passa por etapas como o contexto de sua criação, seus objetivos, sua consolidação, derrocada e reconstrução nos anos 2000. Para tanto, o capítulo foi dividido em 5 seções: A primeira seção aborda dos anos 30 ao Plano de Metas, período em que houve uma sinalização da necessidade de se criar instituições capazes de promover desenvolvimento em macrorregiões que eram estruturalmente defasadas economicamente em relação a outras como Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Já a segunda seção trata da criação das superintendências regionais de desenvolvimento, a terceira seção analisa o período entre as décadas de 60 e 70 no papel desempenhado pelas superintendências regionais de desenvolvimento. A quarta seção explicita as décadas de 1980 e 1990, no contexto da derrocada das superintendências regionais de desenvolvimento e do planejamento regional. Por fim, a quinta seção foi realizada uma análise das instituições e a política nacional de desenvolvimento regional.

### **1.1. Industrialização: Dos anos 30 até o Plano de Metas**

Ao investigar o desenvolvimento econômico e social brasileiro, o primeiro nome que aparece no imaginário é o de Celso Furtado. O precursor da teoria do desenvolvimento econômico no Brasil construiu o arcabouço teórico para os debates políticos, econômicos, sociais, culturais e acadêmicos a partir de uma série de estudos importantes sobre as peculiaridades socioeconômicas do Brasil e possíveis diretrizes de como o país livraria da condição de periférico.

Na obra *Formação Econômica do Brasil*, Furtado (1970) dissecou a economia brasileira desde o processo de expansão comercial europeia no Brasil até o deslocamento do centro dinâmico da economia do setor agropecuário para o industrial a partir dos anos de 1930. O autor entendia que a divisão internacional do trabalho condicionava a relação centro periferia, onde o Brasil estava inserido como país periférico e exportador de produtos primários e importava grande parte dos produtos manufaturados dos países centrais, considerados mais desenvolvidos ou avançados no seu processo de industrialização. Este cenário configura um processo de dualismo estrutural na economia: de um lado, um setor moderno e exportador, de outro lado, havia um setor atrasado e era

responsável pela subsistência. Furtado (1970) caracterizava a economia brasileira, antes dos anos de 1930, como uma economia que passava por um processo de crescimento industrial e possuía limitações intrínsecas, visto ser condicionado pela expansão do setor de exportações de café, responsável pela maior parte da renda nacional do país e considerado como centro dinâmico da economia. A dependência do setor exportador era entendida como um processo de crescimento para fora.

As outras atividades relevantes da economia no período, assim como o capital industrial, eram condicionadas pelo setor exportador de café, ou seja, o comércio, as empresas financeiras entre outras atividades, eram “alimentadas” e desenvolvidas pelo setor exportador. O desenvolvimento do mercado interno no Brasil, neste período, também pode ser caracterizado pelos trabalhadores que já não eram mais escravizados e sim assalariados, o que possibilitava a compra de produtos para sua subsistência, principalmente alimentos e vestuário, atividades que complementavam o complexo cafeeiro. Contudo, o crescimento industrial incipiente personificado na venda de bens de consumo leves, materiais de construção, insumos e bens de capital leves, para os setores da atividade agrícola e exportadora e de transporte, além das atividades de subsistência do setor agrícola não conseguiam gerar o dinamismo e autonomia necessárias para as atividades internas do país.

Maria da Conceição Tavares corrobora com o argumento central de Celso Furtado. Tavares (2000) entende que o desenvolvimento do setor exportador deu lugar a um processo de urbanização mais intenso ao passo que ocorria um processo de desenvolvimento de bens de consumo interno como tecido, calçado, vestuário e móveis. Essas indústrias, consideradas tradicionais, com baixo nível de produtividade e presentes em quase toda a América Latina, surgiram durante o modelo exportador. A autora, assim como Furtado (1970), assinala que a reduzida atividade industrial, com o setor de subsistência eram insuficientes para dar à atividade interna um dinamismo próprio. O crescimento econômico ficava ligado ao comportamento da demanda externa por produtos primários, dado o caráter dependente e reflexo de nossas economias.

A partir da crise de 1929, houve redução no preço internacional de café enfraquecendo a principal fonte de renda do país. Furtado (1970) chamou esse processo de crise do sistema cafeeiro e definiu esse momento como ponto de inflexão para o desenvolvimento industrial brasileiro. Importante frisar que o discurso adotado por Furtado era de que a industrialização refletiria a independência econômica da Nação, caracterizando a mudança do centro dinâmico da economia brasileira. Foi a partir de

1930, que a industrialização se torna a força motriz para o desenvolvimento brasileiro. Para Furtado (1970), o período entre 1933 e 1955 pode ser considerado o início do processo de substituição de importações no país. As ideias de Furtado (1970) embasaram outros autores importantes na busca do desenvolvimento mais amplo e diversificado sob a evolução da economia brasileira.

João Manoel Cardoso de Mello tem como obra fundamental “*O capitalismo tardio*” em que corrobora com a ideia de Furtado, de que o desenvolvimento do capital industrial transborda a partir do capital cafeeiro, o que gerou ganhos à economia brasileira e criou as condições necessárias para o início de processo de industrialização. Esse modelo de desenvolvimento foi induzido a expansão de exportações imporia limites ao crescimento dos mercados gerados pelo setor exportador, tornando a expansão industrial debilitada. Mello (1994) descreve uma periodização onde o cenário entre 1930 e 1956 é conhecido como industrialização restringida, dado que as bases técnicas e financeiras não eram suficientes para a implementação do núcleo fundamental da indústria de bens de produção.

Ao apresentar o conceito de industrialização retardatária, Mello (1994) parte da análise dos obstáculos que o nascimento tardio da indústria pesada implicaria para a descontinuidade tecnológica. Cenário esse que era visível na América Latina, dado a sua condição de periferia. O modelo de industrialização pesada demandava grandes economias de escala, volume inicial de investimento e tecnologia sofisticada, a qual só era disponível no mercado internacional e era controlada por empresas oligopolistas dos países industrializados que haviam concluído seu processo de industrialização e transição para o capitalismo.

De acordo como Mello (1994), o Brasil cimentou a transição para um sistema exclusivamente capitalista no período entre 1956–1961, conhecido como industrialização pesada, com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (JK). Na concepção de Mello (1994) a consolidação de um processo capitalista se dava quando o processo de industrialização de um país internalizasse o departamento de bens de produção e de bens de consumo duráveis, permitindo a autodeterminação do capital e libertando a acumulação de quaisquer barreiras decorrentes da fragilidade a estrutura técnica do capital e esse cenário propiciou um dos maiores saltos tecnológicos da história da economia brasileira e modificou o papel do Estado: a partir do Plano de Metas que promove um Estado mais concentrador e promovedor do desenvolvimento brasileiro, com enfoque para o investimento em indústrias de base e infraestrutura. Contudo, a industrialização

pesada apresentava limites a esse modelo de produção. Como dito anteriormente, o investimento e a tecnologia sofisticada eram controlados pelas empresas oligopolistas dos países que já tinham seu processo de industrialização e transição para o capitalismo completas. Evidenciando, assim, a maior dependência do capital externo (MELLO, 1994)

Concomitantemente a esse cenário, a alta modernização promovida pelas empresas oligopolistas no período dos anos 50 também escancarou o acirramento das desigualdades sociais, regionais e uma alta dívida, além do Estado brasileiro que se propôs a privilegiar as regiões onde o desenvolvimento estava em processo de consolidação, principalmente no Sudeste brasileiro (LEÓN et al., 2015). Regionalmente, o debate era sustentado a partir da ideia de que existia a necessidade de diminuir a desigualdade socioeconômica e regional que vinha se acentuando ao longo dos anos e principalmente após as alterações na dinâmica econômica do país. Durante os anos 60, o pensamento de elaborar políticas de planejamento regional que reconhecessem a realidade econômica e social de cada região e estado era determinante para reduzir os índices de pobreza, o que culminou na criação das superintendências regionais de desenvolvimento (LEÓN et al., 2015).

## **1.2. Criação das superintendências regionais de desenvolvimento: projeto de desenvolvimento regional**

Analisando a partir de uma perspectiva mais regional, Cabral (2018) mostra que durante os anos 50, o Nordeste já era identificado como uma região que apresentava problemas advindos da seca e que a literatura dos movimentos regionalistas dos anos 30 já apresentava e denunciava as condições de vida da população nordestina: pobreza, seca, estruturas perversas e resistentes aos novos tempos, como o coronelismo, além da necessidade de priorizar a criação de bases para um processo de industrialização nordestino e aumentar a oferta de alimentos.

Em 1958, a região Nordeste foi atingida por mais uma grande seca que, junto aos diversos outros problemas enfrentados, configuravam a região como a menos desenvolvida do país. A região Sul, em contrapartida, era o espaço do progresso, onde era concentrado a maioria dos ganhos da industrialização. A partir de diversas reuniões com o governo federal para discutir os problemas da região Nordeste, o presidente há época, JK, decide nomear Celso Furtado como um dos responsáveis por criar uma política regional, intitulada Operação Nordeste (OPENO).

O contexto da criação da SUDENE parte da criação da Operação Nordeste e ganha força pelas denúncias de Celso Furtado em relação ao papel das oligarquias agrárias nordestinas e seus coronéis, que haviam tomado posse do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS)<sup>1</sup> contra a exploração aos trabalhadores das Ligas Camponesas. Este movimento dos camponeses reivindicando melhores condições de trabalho e de remuneração se tornou símbolo de resistência das Ligas Camponesas (CABRAL, 2018).

Sendo assim, considerando todo contexto que envolvia a Openo, como combate as oligarquias locais que se apossavam de departamentos e instituições importantes para o desenvolvimento da região, a possibilidade de melhorar e emancipar o trabalhador rural, até setores como a Igreja Católica apoiaram a iniciativa de Celso Furtado (CABRAL, 2018).

A SUDENE, foi criada por meio do decreto-lei n.º 3.692 de 15 de dezembro de 1959, caracterizava-se como uma instituição diretamente subordinada ao presidente da República, administrativamente autônoma e sediada na cidade do Recife. À época, o principal objetivo da SUDENE era realizar um projeto de desenvolvimento para o Nordeste, que compreendia estudar e propor tal, estruturar e controlar e formular projetos a cargo dos órgãos federais da região além de coordenar programas de assistência técnica estrangeira e projetos referentes ao desenvolvimento da região que lhe forem atribuídos, assim como contratar créditos do exterior (CABRAL, 2018; BRASIL, 1959).

Albuquerque (1971) ao analisar a atuação da SUDENE em 1969 aponta para 721 projetos aprovados em um montante de investimentos, a época, que representava 75% da Renda Interna gerada no Nordeste no ano de 1968 e em torno de 40% do Investimento Bruto de Capital Fixo (IBKF) efetuado no mesmo ano no Brasil. Além de calcular que esses investimentos gerariam 130 mil empregos diretos e propôs a criação de cinco empregos indiretos para cada emprego direto criado, num total de 700 mil novos empregos. Como resultado dos investimentos efetuados, a taxa média de crescimento da região Nordeste superou a da região Centro-Sul em cerca de 1% ao ano no período 1954–1966 e a tendência tinha se mostrado mais acentuada nos últimos anos.

---

<sup>1</sup> Furtado acreditava que as políticas do período eram ineficazes e expôs os problemas de açudagem para a resolução das questões na produção de alimentos da região e denunciava que esses problemas eram consequência do empoderamento da oligarquia local dentro do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (LEÓN et al., 2015).

Albuquerque (1971) assinala que embora a atuação da SUDENE no período entre 1959–1970 tenha sido positiva pelas obras de grande valor, não foi eficaz como mecanismo de aceleração e autossustentação do processo de desenvolvimento econômico. O mercado local não foi ampliado, em parte pela ineficiência na geração de empregos. Apenas ocorreu um processo de barateamento subsidiado de recursos no custo da produção e a maior parte da produção industrial retornou a região Centro-Sul. O autor entende que pouca coisa mudou nos onze primeiros anos de SUDENE, dado que os efeitos distributivos da renda foram pequenos e grande parte dos lucros voltavam para fora do Nordeste, além de propor a necessidade de criar uma estrutura econômica para o Nordeste complementar à do Centro-Sul e não competitiva a ela.

O debate em relação à complementaridade e competitividade era exatamente a preocupação de Celso Furtado segundo Diniz e Bessa (1995). Os autores argumentaram que para Furtado, a criação de um parque industrial no Centro-Sul geraria a mesma situação dos países industrializados com as outras nações fornecedoras de insumos e matérias primas. Inibindo, assim, o desenvolvimento e a diversificação das economias estruturadas em função da produção e comercialização de produtos primários, pois as relações entre essas duas economias tendem a formas de exploração.

O Estado era visto, de acordo com Diniz Filho e Bessa (1995) como agente capaz de produzir instrumentos interventores e consolidando como instância decisória no que diz respeito a políticas antes realizadas no âmbito estritamente regional. Os autores argumentam que até o momento histórico vivido, os interesses do Nordeste se sustentavam pela existência de um pacto federativo onde o poder central se apoiava na forte relação de legitimação com as oligarquias regionais e elites locais.

Em seguida, outras superintendências regionais de desenvolvimento foram criadas, como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (1966), da Zona Franca de Manaus (1967), do Sul (1967) e do Centro Oeste (1967). Cada uma com sua particularidade, mas todas com a mesma lógica: desenvolver econômica e socialmente a sua determinada região.

A SUDAM inicia sua caminhada histórica durante o governo ditatorial militar, mas o ponto de partida da superintendência regional de desenvolvimento começou com o Plano de Valorização da Amazônia em 1946, instrumento criado por Getúlio Vargas e rediscutido em 1950 e instituído em 1953 pela Lei n.º 1806, criando assim, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Essa superintendência tinha como objetivo transformar a economia da Amazônia, fortalecendo

as áreas de fronteira e integrar o espaço amazônico ao restante do território nacional, a partir da Operação Amazônia. No período, o Estado agiu com objetivo de implantar na região um novo modelo de planejamento regional, com a narrativa de integração nacional, na tentativa de consolidar o mercado brasileiro (BRASIL, 1966).

Segundo Brito (2001) a SUDAM foi fundada em 1966 pelo governo militar com a extinção da SPVEA na justificativa de que a instituição estava tomada pela corrupção. O decreto-lei n.º 5173 de 27 de outubro de 1966 explicita o objetivo de atuação da SUDAM, como coordenar, planejar, promover a execução e controlar a ação federal na região Norte, sobretudo na Amazônia Legal. Desse modo a SUDAM foi vinculada a uma secretaria do Ministério do Planejamento, diferentemente da SUDENE que era apenas subordinada do governo Federal.

### **1.3. Anos 60 e 70: Ditadura militar e seus desdobramentos nas Superintendências**

No âmbito econômico e geral dos anos 60 e 70, Almeida Filho (2004) verificou um importante salto qualitativo a partir do Plano de Metas. Naquele momento, o processo de dinamismo da economia foi determinado pelas decisões de investimento e produção dos novos ramos, principalmente os ramos de máquinas que produzem máquinas, ou seja, internalizou-se a produção de bens de produção e a acumulação foi liderada pelo setor produtor de bens de consumo duráveis. Aprofundou-se a consolidação da estrutura econômica, com importância fundamental do capital estrangeiro (as condições necessárias para a inserção do capital estrangeiro no Brasil foram facilitadas no período do Plano de Metas), ainda que a estrutura de financiamento não fosse tão organizada. Almeida Filho (2004) ressalta que no período do Plano de Metas, houve uma atuação decisiva por parte do Estado com a incumbência de ser responsável pela coordenação de política econômica e responsabilidade produtiva com as empresas estatais, ou seja, automaticamente aumentando de tamanho, mesmo que não organizada e administrada.

A estrutura de financiamento era responsável pela forma como a economia financiaria os gastos públicos e privados, além da intermediação, da solidez e da natureza de moeda do país. A estrutura do Plano de Metas era vulnerável ao salto qualitativo que houve a partir do projeto de 50 anos de aceleração do crescimento em 5 anos de mandato (ALMEIDA FILHO, 2004). O modelo de financiamento anterior ao proposto pelo Plano de Metas, contudo, se baseava nas necessidades da acumulação do complexo cafeeiro, o

que caracterizava um cenário diferente do que o Plano proposto por JK e sua comissão econômica. Para que o Plano fosse efetivo, eram necessárias alterações na estrutura de financiamento, o que não acabou se concretizando, nem no âmbito financeiro e nem na perspectiva produtiva da atividade econômica, o que limitou o crescimento sustentado da economia à época (CORRÊA, 1996; ALMEIDA FILHO, 2004). De acordo com Almeida Filho (2004) a consolidação do processo de transição ao capitalismo avançado no Brasil se deu pelas reformas estruturais financeiras no período entre 1962 e 1967 a partir do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e garantem uma estrutura econômica até meados dos anos 70<sup>2</sup>.

Contudo, o acirramento da crise do sistema de Bretton Woods e os choques do petróleo (1969 e 1973) alguns desdobramentos impactaram tanto nas economias centrais quanto nas economias periféricas. Carneiro (2002) analisa que as consequências da ordem internacional de Bretton Woods foram a desaceleração do Produto Interno Bruto (PIB) dos países industrializados e do comércio internacional, perda das relações de troca, diminuição das formas de financiamento de maior estabilidade em benefício de outras.

Almeida Filho (2004) entende que a crise desencadeada a partir de 1973 produziu impactos significativos na economia brasileira como: a diminuição do potencial de exportação, alteração nas estratégias das empresas multinacionais tanto pela reversão das expectativas quanto pela reversão do crescimento. Além das condições dos empréstimos que pioraram em função da ascensão dos patamares de juros o que diminuiu o interesse das empresas em buscar crédito exterior. Assim como o planejamento da estrutura econômica brasileira que se via em perigo dada a estagnação do crescimento.

Almeida Filho (2004) indica que a resposta brasileira as crises dos anos 1970 foi o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Carneiro (2002) analisa que o II PND era um amplo programa que consistia em investimentos cujo objetivo era transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios, conduzindo o Brasil a uma posição de potência intermediária no cenário internacional. A alternativa adotada pelo Governo Militar foi o de atrasar o ajustamento entre financiamento e investimento e priorizar o crescimento econômico, o que atendia as necessidades estratégicas de um Governo autoritário e precisava manter seu poder.

---

<sup>2</sup> De acordo com Almeida Filho (2004) e Corrêa (1996) as reformas efetuadas pela ditadura militar expressos no PAEG tinham os objetivos de interromper a inflação, criar uma reforma tributária, um novo mecanismo de financiamento não inflacionário, sistema de planejamento de longo prazo e uma reforma estatal.

O II PND marcava a maior intervenção planejada pelo Estado, desde o Plano de Metas. O diagnóstico feito pelo Governo Militar era muito limitado. Não há nenhuma menção a problemas do desenvolvimento, ou à necessidade de correção dos rumos do estilo de desenvolvimento. Além de não apontar para a superação do padrão tecnológico relativo à II Revolução Industrial (CARNEIRO, 2002).

O ajuste estrutural por meio do II PND não conseguiu construir um novo padrão de crescimento para a economia brasileira. Ao mesmo tempo, não removeu a vulnerabilidade externa expressa nos déficits comerciais elevados e ampliados após o segundo choque do petróleo em 1979. A instabilidade do período retratou a inadequação estrutural das condições da economia brasileira como dito anteriormente onde não houve mudança desde os anos do PAEG. O II PND não alterou o padrão de financiamento interno, unido a dependência externa da economia brasileira dado a sua posição na divisão internacional do trabalho e as condições fizeram com que a vulnerabilidade brasileira em relação ao mercado estrangeiro aumentasse e a crise e os desequilíbrios estruturais se estendessem pelos anos 80 (CARNEIRO, 2002).

O cenário dos anos 60 e 70 de crises externas, como apontado por Almeida Filho (2004), Carneiro (2002) e Corrêa (1996) impactaram severamente a economia brasileira, além do autoritarismo característico do período militar baseado no máximo controle e intervenção, as superintendências regionais de desenvolvimento também foram atingidas em termos financeiros e arbitrários.

No que diz respeito a questão regional, em 1970 de acordo com o decreto-lei n.º 1106, de 16 de junho de 1970 foi criado o Programa de Integração Nacional cuja finalidade era financiar o plano de obras de infraestrutura nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDENE e da SUDAM e promover um processo de integração a economia nacional (BRASIL, 1970).

Em meados da década de 70, de acordo com Carvalho (2008), o quadro apresentado na economia Nordestina era diferente dos anos 60, quando os incentivos fiscais foram instituídos. O Nordeste era uma região atrelada economicamente às áreas mais industrializadas do país, num processo de continuidade que se iniciara em 1961 e a acompanhou o dinamismo do restante da economia. Como citado acima, o choque do petróleo e a crise do Sistema de Bretton Woods acarretou um arrefecimento em toda a economia mundial e o Brasil também foi afetado e o governo militar se utilizou do II PND para reviver o dinamismo econômico do período do Milagre Econômico.

Na perspectiva da SUDENE, Carvalho (2008), aponta que no II PND o modelo de interferência estatal ocorreu a partir dos Programas Especiais que eram voltados para o desenvolvimento rural integrado, que tinha como objetivo a transformação da agropecuária nordestina nos moldes de uma modernização conservadora. A autora ainda salienta que o projeto de Programas Especiais se enquadra em uma nova estratégia de ação do governo militar com respeito as questões regionais do país enfatizando a necessidade de promover o processo de integração econômica e social do espaço brasileiro e não mais a redução das desigualdades regionais.

No âmbito político, Carvalho (2008) entende que a ditadura militar (1964–1985) se valeu de seu poderio militar, controlador, repressivo e autocrático na utilização das superintendências regionais de desenvolvimento como instrumentos de controle e mudança na política econômica. Os militares reduziram a autonomia relativa e legitimidade da SUDENE e transferiram investimentos para outras atividades econômicas e para outras regiões do país configurando um processo de apagamento de força coordenadora da SUDENE. Francisco de Oliveira, um importante sociólogo que estava com Celso Furtado no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) um dos responsáveis pela criação da SUDENE, em reportagens especiais da “rádio câmara de deputados” em 2006, analisou que um dos motivos da derrocada da SUDENE foi a ditadura militar, responsável pelo abandono do planejamento regional.

Durante a entrevista, Francisco de Oliveira também assinalou que o governo tratou individualmente com cada estado, reduzindo ainda mais a importância da superintendência. Sendo assim, a SUDENE foi mantida, sob forte intervenção burocrática estatal, perdendo ligação com o governo federal e sendo vinculada, a partir daquele momento, a uma secretaria do Ministério do Planejamento, assim como SUDAM, o que reduziu o protagonismo das superintendências regionais de desenvolvimento (BRASIL, 2006).

Em relação a SUDAM, Lira (2005) ao analisar o período aponta que os planos concebidos pelos órgãos de desenvolvimento passaram a se constituir em subprodutos dos PNDs. Foi adotado um estilo de planejamento espacialmente regional, mas politicamente nacional, onde as diretrizes regionais dos PNDs definiam e subordinavam a atuação das autarquias regionais de desenvolvimento seus respectivos instrumentos de atuação. Dessa forma, o mecanismo de incentivos fiscais conseguiu atrair e fomentar investimentos privados e externos nessas regiões, fortalecendo o processo de integração

da economia nacional e reforçando a homogeneização do espacial nacional a partir da lógica industrializante.

Lira (2005) também comenta que a estratégia nacional prevista para o desenvolvimento da Amazônia inserida no II PND e reafirmada no II Plano de Desenvolvimento da Amazônia, concebia a região como uma fronteira tropical que, ao mesmo tempo, em que se encontrava subdesenvolvida, apresentava potencialidades que ainda não haviam sido exploradas, mas que podia contribuir para aumentar o PIB a partir das exportações de matérias-primas e insumos básicos.

A SUDAM teve papel estratégico nesse processo, concebendo e conduzindo a implantação de um Plano de desenvolvimento regional. A priorização por meio do crescimento da região estava em consonância com a diretriz maior de um modelo nacional de desenvolvimento regional: transformar a Amazônia captadora e geradora de divisas externas, com vistas de atenuar os desequilíbrios na balança comercial brasileira, aumentar a capacidade de pagamento da dívida e, concomitantemente, manter o crescimento. A região conseguiu atrair muitos empreendimentos industriais de grande e médio porte e os recursos e incentivos fiscais concedidos pela SUDAM foram importantes para a viabilização desses empreendimentos, mas não foram os únicos. Durante os governos militares, as decisões nacionais que envolviam aspectos regionais estavam acontecendo muito mais à margem dos órgãos responsáveis, incentivado pelo próprio governo em atrair interesses de países e investidores estrangeiros para a região (LIRA, 2005).

Lira (2005) corrobora o argumento de Carneiro (2002) e Almeida Filho (2004) de que o II PND não conseguiu assegurar todas as metas traçadas. Além de gerar uma crise de financiamento que encadearia os problemas estruturais na economia nos anos 80.

Araújo (2012) mostra que os objetivos contidos no documento de criação do II PND eram atender as demandas do mercado interno, responder às necessidades de aumento das exportações e promover o desenvolvimento da agroindústria. Os grandes beneficiários desse processo foram os grandes proprietários de terras com a formação de diversos complexos agroindustriais espalhados pelas regiões de atuação das superintendências.

O II PND não conseguiu manter o crescimento acelerado que foi marcante no “Milagre Econômico”. A crise do petróleo e os desdobramentos do II PND colocaram o Brasil em um processo de turbulência e desequilíbrio estrutural nos anos 80 (ARAÚJO, 2012).

#### **1.4. Anos 80 até o início dos anos 2000: a derrocada do planejamento regional de desenvolvimento e extinção das regionais de desenvolvimento**

A economia brasileira durante a década de 80 pode ser caracterizada por desequilíbrios estruturais e um processo de crise fiscal-financeira ao longo da década, situação que gerou consequências nas Superintendências, onde a tônica do planejamento regional foi secundarizada pelo Estado brasileiro em detrimento do controle da inflação, desequilíbrio da balança de pagamento e crise da dívida externa (LIRA, 2005).

As orientações econômicas na década de 1990, a partir do Governo Collor, no Brasil e no mundo mudaram, influenciadas pelo Consenso de Washington<sup>3</sup>. Araújo (2012), descreve que as medidas de caráter liberal, discutidas e deliberadas no encontro de Washington foram responsáveis por mudanças de paradigmas no que diz respeito ao estudo das políticas de desenvolvimento e no Brasil não foi diferente. As medidas de caráter neoliberal tinham como diretrizes a redução do intervencionismo estatal na economia, na crença de que o mercado estaria amadurecido para resolver os seus próprios problemas, influenciando negativamente o planejamento governamental: reduzindo gastos públicos, extinguindo órgãos públicos e cargos, situação que influenciou na extinção da SUDECO em 1990 (ARAÚJO, 2012).

Em relação a SUDENE, a ampliação da fragilidade do setor público, a desnacionalização, desindustrialização de suas cadeias produtivas e o constrangimento do balanço de pagamentos colocam a estabilização sempre em ameaça, agravando-se pelo temor da diminuição ou na interrupção dos influxos de capitais internacionais (CARVALHO, 2006).

Ainda em Carvalho (2006), o poder econômico privado das empresas produtivas e organizações financeiras nacionais, solidário com o capital internacional, se posiciona contrária as políticas nacionais de proteção social e contra políticas de preservação dos sistemas industriais nacionais. Concomitantemente, a prática do planejamento, que já vinha em um processo de esgotamento, é abandonada e as políticas regionais esquecidas. Os órgãos de política regional perdem importância e ficam à margem. Consequentemente,

---

<sup>3</sup> Consenso de Washington remete ao encontro, em 1989, uma reunião onde estavam funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados como FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) especializados em questões da América Latina. Nesse sentido, a reunião se deu na tentativa de realizar reformas econômicas na América Latina no que diz respeito ao âmbito liberal. As influências advindas do governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos e chega ao Brasil em 1990 a partir de um documento da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, que sugere a adoção de reformas idênticas à consolidada em Washington (BATISTA JUNIOR, 1994)

o governo Federal prioriza a abertura comercial e a integração com países vizinhos deixando em segundo plano a redução das desigualdades regionais.

As políticas de estabilização macroeconômica pós Plano Real iniciaram um novo ciclo de reorganização fiscal e financeira no Estado brasileiro. De um lado, o governo federal conteve sua capacidade de investimento em políticas estruturantes, de outro lado os recursos da política regional explícita, os fundos constitucionais de desenvolvimento<sup>4</sup> (que serão analisados mais a frente nesta dissertação) destinados as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram sua arrecadação reduzida (NETO ET AL., 2017).

Ou seja, o que pode ser observado durante os anos de 1990 é o baixo crescimento econômico, redução do papel do Estado como indutor de desenvolvimento e de retorno à preocupação com o agravamento dos desequilíbrios locais e como analisado por Araújo (2012) e Lira (2005) as superintendências regionais de desenvolvimento foram enfraquecidas.

Em um processo de desmobilização das políticas regionais, os municípios carentes de um planejamento regional resolveram seguir cada um com sua trajetória como a formação de consórcios com municípios vizinhos na perspectiva de atrair investimentos e a formação de Arranjos Produtivos Locais (APL) entre outras ações. A ausência de planejamento e a persistência da desigualdade impossibilitava um processo de sinergia nas políticas de desenvolvimento regional (MENDES E MATTEO, 2011).

É importante considerar que a Constituição Federal de 1988 teve um papel, neste cenário, indicando um planejamento mais impositivo para o setor público e indicativo para o setor privado, mas também criou instrumentos de desenvolvimento regional como os Fundos Constitucionais e aumentaram as atribuições regionais aos municípios, para expurgar toda influência centralizadora do governo militar (BERCOVICI, 2008). A Constituição Federal de 1988 possibilitou a criação dos FNO, FNE, FCO e as Medidas Provisórias 2156-5 e 2157-5 dos anos 90 propiciaram a criação dos Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e FDA (estes seriam coordenados pelas agências) visando assegurar recursos para realizar investimentos a partir de dotações orçamentárias do Tesouro Nacional e operados pelo BNDES.

A Constituição Federal de 1988 visando modernizar processos de estabilização e descentralização, integrou o planejamento ao orçamento a médio e longo prazos

---

<sup>4</sup> (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); Fundo Constitucional do Financiamento do Nordeste (FNE); e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO))

(BERCOVICI, 2008). Nesse contexto, surge a lógica dos PPAs, onde o orçamento é definidor dos planos econômicos.

Uma forma de ilustrar os cenários expostos nos dois parágrafos acima é apresentar o ponto de vista exposto nos PPAs de 1996–1999 e 2000–2003 que foram incorporados ao MI e tinham como objetivo de atrair a iniciativa privada para financiar os projetos em áreas mais dinâmicas do país e aumentar a competitividade. O MI foi responsável pelos projetos em regiões menos dinâmicas (COÊLHO, 2014).

As críticas em relação ao desenvolvimento baseado numa perspectiva local estavam ligadas tanto na subordinação dos conflitos de classe, de ordem cultural e ambiental ao consenso cívico local, como analisado por Brandão (2003), pela ausência de uma plataforma melhor estruturada de instrumentos de política econômica respaldada por uma política nacional de desenvolvimento regional e também pela dificuldade orçamentária que limitava a execução de algumas manobras do MI. Mesmo que em algumas regiões, as ações do MI tenham surtido algum efeito positivo, em outras regiões não houve contribuições significativas (COÊLHO, 2014).

As superintendências, já enfraquecidas, neste contexto carecia de participação dos governantes estaduais no Conselhos Deliberativos, o que denotava descaso em relação as próprias autarquias. Ao mesmo tempo, a corrupção foi a narrativa oficial utilizada pelo Estado brasileiro para extinguir a SUDENE, o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), a SUDAM e o Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) alegando má gestão dos recursos financeiros. (CARVALHO, 2006). Os interesses dos empresários e da classe política não foram contrários ao fim da SUDAM, desde que outra instituição fosse colocada em seu lugar (LIRA, 2005).

Com a extinção da SUDENE e da SUDAM, ocorreu um processo denominado por Di Pietro (2000) de agencificação, ou seja, a substituição das autarquias de desenvolvimento por agências com base no direito norte-americano. Contudo, o regime especial das agências, não se diferenciava das autarquias em termos normativos, ou seja, apenas os nomes foram mudados, mas a essência dessas instituições não mudou.

As agências criadas (ADA e ADENE) continuaram, assim como as extintas SUDAM e SUDENE, subordinadas ao MI, além de legislações idênticas para regiões essencialmente diferentes como Nordeste e Norte. O objetivo da criação das agências era reestruturar o desenvolvimento regional brasileiro e celebrar contratos de gestão com o MI, na tentativa de estabelecer parâmetros e indicadores para avaliar a atuação

administrativa e desempenho das mesmas, porém essas pequenas alterações surtiram efeito.

Além disso, as agências de desenvolvimento (ADA e ADENE) eram apenas instituições intermediárias, responsáveis apenas pelas diretrizes e prioridades para a política federal de desenvolvimento regional, limitada à aprovação de financiamentos do BNDES para investimentos na região. Ambos os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento eram destinados à iniciativa privada e não tinham como objetivos a preocupação com melhorias das condições socioeconômicas da população região.

É possível verificar que a lógica dos anos 90 e início dos anos 2000 está relacionado com as políticas neoliberais adotadas para solucionar a crise fiscal-financeira do país, o fim do planejamento regional, a perda de protagonismo por parte das autarquias de desenvolvimento e posteriormente sua extinção. Em um contexto macrorregional, pode-se verificar que os anos 90 foram responsáveis pela criação das agências de desenvolvimento que pouco se diferenciavam das superintendências regionais de desenvolvimento em termos estruturais e continuavam sendo subordinadas ao MI e mudança nas políticas públicas de desenvolvimento para uma lógica voltada para a iniciativa privada a partir da criação dos Fundos de Desenvolvimento e dos Fundos Constitucionais.

A perspectiva da retomada do planejamento regional é retomada apenas no meio dos anos 2000 com a criação da PNDR I durante a administração do PT no governo federal, assunto que será tratado no próximo capítulo.

### **1.5. Governo Lula e a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**

Depois de algumas tentativas para enfrentar as desigualdades regionais, governo de Luiz Inácio Lula da Silva, empossado em 2003, criou institucionalidades e elaborou políticas de cunho territorial visando triunfar diante o caráter setorial e fragmentado das políticas públicas.

O cenário macroeconômico interno e a situação econômica externa se mostraram mais favoráveis, devido ao alto crescimento. A capacidade de investimento e intervenção do Estado também aumentou e com isso as políticas regionais explícitas voltaram a ser debatidas. Em 2003, uma nova política de desenvolvimento regional foi debatida no

governo federal. No objetivo de superar as principais limitações das políticas anteriores<sup>5</sup> e baseada na experiência regional da União Europeia<sup>6</sup>, surge a PNDR I (NETO ET al., 2017).

A PNDR I tratava-se de uma política nacional embora necessitasse da articulação de iniciativas do Congresso Nacional, dos três níveis de governo, do setor empresarial (setor produtivo), da sociedade civil. Essa política está inserida numa fase em que se buscava a descentralização de diversas políticas públicas elaboradas pelo Governo Federal (JESUS, 2013). A PNDR I<sup>7</sup> também admitia o papel de protagonista do MI, mas que exigia o diálogo com outros ministérios como: Ministério do Transporte, Minas e Energia, Cidades, Agricultura, Pesca, Desenvolvimento Agrário entre outros); necessita do auxílio dos governos dos estados e municípios (BRASIL, 2003).

Conforme o documento Brasil (2003):

“A ação da Política não se limita à alocação equânime de recursos de origem federal nos territórios; ela reconhece as desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção e orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial. Busca, ainda, articular políticas setoriais para regiões e sub-regiões prioritárias, sobretudo as de baixa renda, estagnadas e com dinamismo recente, segundo a tipologia proposta pela PNDR (BRASIL, 2003).”

A nova orientação para a política regional evidencia a descentralização e o olhar para as diferentes realidades no país, numa escala multiterritorial e se mostrou uma política com uma tipologia detalhada, com critérios de análise definidos e identificando a potencialidades e necessidades das microrregiões encontradas a partir da metodologia adotada pelos formuladores da política, além de possuírem figuras públicas importantes no debate regional como Tânia Bacelar e Ciro Gomes à frente do processo.

---

<sup>5</sup> Neto et al. (2017) Desta vez, procurou-se superar algumas das principais limitações das políticas anteriores relacionadas: i) às dificuldades para a efetivação de um processo de convergência das rendas per capita estaduais; ii) à recorrente concentração dos recursos da política regional nas grandes áreas metropolitanas das regiões Nordeste e Norte; iii) à incapacidade de atender adequadamente às necessidades de desenvolvimento das populações do semiárido nordestino; e iv) à reconhecida inadequação das propostas de industrialização para as sub-regiões da Amazônia brasileira.

<sup>6</sup> Neto et al. (2017) o objetivo da experiência europeia estava na compreensão multiescalar da dinâmica territorial e na noção de identificação e fortalecimento das vantagens competitivas.

<sup>7</sup> Além da apresentação dos dados, o documento evidencia que a proposta da PNDR não tem relação com o que vinha sendo realizado por governos anteriores. A PNDR seria responsável por “atacar as desigualdades regionais” partindo de uma outra perspectiva. Os governos de administrações anteriores assumiam uma visão tradicional de que o problema regional brasileiro estava ligado única e exclusivamente ao atraso relativo das regiões Nordeste e Norte, a partir de uma visão homogênea, desconsiderando as particularidades existentes dentro dessas regiões. A lógica da PNDR era abordar as desigualdades regionais em múltiplas escalas regionais (BRASIL, 2003).

A PNDR I representou uma ruptura com o modelo de desenvolvimento regional debatido em épocas anteriores que centralizavam as decisões em medidas organizadas pelo Governo Federal, que eram realizadas de cima para baixo (*top down*), o que descartava a participação da sociedade civil regional nas definições das políticas para determinadas regiões. Assim, a PNDR I mudou a concepção do método de desenvolvimento a partir de uma abordagem de baixo para cima (*bottom up*) que, na teoria, valorizou o espaço local com base no melhoramento das potencialidades territoriais e da diversidade cultural, social e econômica das macrorregiões brasileiras. As superintendências regionais de desenvolvimento sendo reativadas seriam responsáveis por estabelecer, direcionar, orientar e formular os planos estratégicos de desenvolvimento para essas regiões (BRASIL, 2003; MACEDO E PORTO, 2018).

A recriação das superintendências está relacionada com a PNDR I no que diz respeito a operacionalização e escalas de intervenção. Eram necessários, de acordo com o documento de Brasil (2003), planos estratégicos de desenvolvimento, articulação de diretrizes, objetivos, ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados. As regiões onde o governo federal defendia a recriação das superintendências regionais de desenvolvimento eram Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Essas instituições as seriam responsáveis por promover o desenvolvimento baseado em plataformas inclusivas e sustentáveis em suas áreas de atuação e integração competitiva da base produtiva regional dentro e fora do Brasil. (BRASIL, 2003).

O documento Brasil (2003) reforçou a importância da sinergia entre os atores públicos e privados e da convergência entre os diferentes órgãos do governo em seus diferentes níveis e os mecanismos transversais de implementação da PNDR eram determinantes na promoção de sinergia intra e intergovernamental, bem como o próprio estado e a sociedade civil. Esses mecanismos, de acordo com Brasil (2003) eram as Câmaras de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional<sup>8</sup>, os Conselhos Deliberativos<sup>9</sup> da Sudene, Sudam e Sudeco e os fóruns das mesorregiões<sup>10</sup> diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional.

---

<sup>8</sup> Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por 23 ministérios, representando uma ação conjunta do governo federal em áreas prioritárias, definidas conforme critérios da PNDR;

<sup>9</sup> Conselhos Deliberativos da Sudene, Sudam e Sudeco. Integrados por ministros de estado, governadores, representante dos prefeitos e por representantes do setor produtivo, os Conselhos são a instância máxima decisória desses órgãos;

<sup>10</sup> São espaços de permanente diálogo e negociação entre o governo federal, governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial, com responsabilidades para o planejamento, monitoramento e avaliação das ações voltadas ao desenvolvimento, cabendo-lhes ainda a missão de catalisar a organização,

Nesse sentido, é necessário analisar, na próxima seção o processo de recriação da SUDAM e da SUDENE e o contexto o qual as autarquias estavam inseridas.

### **1.5.1. Recriação das superintendências regionais de desenvolvimento e o contexto há época**

No processo de formulação da PNDR I, as superintendências regionais de desenvolvimento visavam promover desenvolvimento inclusivo e sustentável nas áreas em que estavam pré-estabelecidas sua atuação, além da integração competitiva da base produtiva das economias regionais nos âmbitos nacional e internacional. Os Conselhos Deliberativos das superintendências, de acordo com Brasil (2003) seriam um dos mecanismos transversais de atuação com a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Os Conselhos Deliberativos da SUDAM seriam configurados com os entes federativos estaduais, municipais e representantes do setor produtivo relevante nas unidades federativas (BRASIL, 2003).

O processo de ressurgimento das autarquias foi indicado pelo presidente da República da época, Luiz Inácio Lula da Silva, e em 2003, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei para a recriação da SUDENE (TORRES ET al., 2019). A extinção da SUDENE, na concepção de Silva Filho (2009), instalou um processo de desarticulação política, institucional e técnica dado o vácuo de instituições na região. Era necessária uma instituição que aglutinasse e debatesse as problemáticas dos estados nordestinos inseridos numa lógica sub-regional (SILVA FILHO, 2009). O autor ainda debate a importância de uma instituição regional de planejamento que pode conciliar as questões técnicas, políticas e diálogos com a sociedade civil organizada para possibilitar as melhores condições de desenvolvimento.

Um dos exemplos citados por Silva Filho (2009) foi sobre o Projeto de Transposição do Rio São Francisco:

“O Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional, ou simplesmente, Projeto de Transposição, que se propõe a transpor água do Rio São Francisco para vários estados do Nordeste, caracteriza-se como um Projeto sub-regional, que não pode ser tratado apenas por um Ministério porque um projeto dessa natureza apresenta interrelações institucionais e técnicas, cujo processo decisório apresenta-se pulverizado. Neste caso o conflito político ocorreu entre um grupo de governadores – Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais – que se consideram os fornecedores da água do Rio, e de outro lado, os governadores de estados que serão

---

participação e mobilização social, especialmente de setores tradicionalmente excluídos das decisões sobre políticas públicas.

receptores da água – Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte e Ceará. O assunto sempre foi tratado setorialmente e, embora o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva tenha decidido pela implantação do Projeto, observa-se, facilmente, que existem resistências a sua implantação por parte dos estados que se consideram fornecedores da água” (SILVA FILHO, 2009).

Silva Filho (2008) descreve o cenário político da época, anterior a criação da SUDENE como um momento de mobilização social, política e técnica protagonizada pelo Movimento Acorda Nordeste (MANO) em 2004<sup>11</sup>, cujo objetivo era acelerar o projeto de lei de recriação da SUDENE dada a importância que a nova instituição teria para a região. Dessa forma, em janeiro de 2007, por meio da Lei Complementar n.º 125, de 3 de janeiro de 2007, a SUDENE é recriada.

Por meio da Lei Complementar n.º 125, de 3 de janeiro de 2007 foi possível perceber que a nova SUDENE foi imbuída de novas competências e maior importância se comparado com a estrutura normativa da ADENE. Pode-se destacar um aumento da capacidade institucional como a maior flexibilidade para questões orçamentárias no que diz respeito a formulação de políticas públicas e o maior diálogo com os entes representativos como ministérios, governos municipais, federal e estaduais.

É possível perceber também, analisando teoricamente a Lei Complementar n.º 125, de 3 de janeiro de 2007 um direcionamento do investimento para infraestrutura, capital humano, inovação e sustentabilidade ambiental, diferente do que era preconizado pela antiga estrutura da SUDENE.

A integração ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal possibilitaria a maior capacidade de priorizar ações de políticas públicas no âmbito da União em prol do desenvolvimento da região Nordeste (TORRES ET al., 2019). Logo, o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) elaborado pelo Conselho Deliberativo da SUDENE tramitaria conjuntamente ao PPA.

Na concepção de Silva Filho (2008), o MANO identifica que além da SUDENE retomar a elaboração do PRDNE, durante processo de recriação da autarquia outros aspectos também foram citados como determinante para o desenvolvimento da região:

---

<sup>11</sup> Um grupo de profissionais criou o Movimento Acorda Nordeste (MANO) e instituiu uma divulgação permanente, por meio do informe denominado Informe MANO, publicado semanalmente no site do Instituto Nacional de Administração para o Desenvolvimento (INAD). O Movimento Acorda Nordeste (MANO) que liderou uma ampla mobilização política e técnica para a recriação da SUDENE, acredita que cumpriu uma etapa importante dos objetivos pretendidos, embora a vitória seja parcial, porque há necessidade de atuar ativamente junto ao Congresso Nacional para apreciação dos vetos do Presidente no Projeto de Lei instituidor da SUDENE. O MANO entendia que a SUDENE era um dos principais instrumentos decisórios para refletir o interesse público em prol do Nordeste (SILVA FILHO, 2008)

- a criação de comitês de entidades oficiais de crédito integrando Banco do Brasil (BB), BNDES, Caixa Econômica Federal (CEF) e BNB, sob a presidência da SUDENE, para analisar os investimentos destinados ao Nordeste e suas respectivas implementações;
- criação de comitê dos órgãos federais para os membros atuantes no Nordeste como os comitês da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), da Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), do DNOCS e do próprio BNB, para criar sinergia das ações públicas.

Além da perspectiva de uma instituição mais ampla e tivesse plenas condições de dialogar com diferentes instâncias para que a região Nordeste pudesse obter melhores resultados e um processo de desenvolvimento a longo prazo, a nova SUDENE foi composta por: Conselho Deliberativo, Diretoria Colegiada, Procuradoria-Geral vinculada à Advocacia-Geral da União, Auditoria-Geral e Ouvidoria.

Nesta composição, mais especificamente, o Conselho Deliberativo foi integrado pelos governadores da sua área de atuação, inclusive Minas Gerais e Espírito Santo, na ausência destes somente podem ser substituídos pelos seus respectivos vices, pelos Ministros de Estado da Fazenda, da Integração Nacional e do Planejamento (atualmente, os ministros são do Desenvolvimento Regional com o fim dos ministérios do Planejamento e da Integração Nacional) pelos demais Ministros de Estado das demais áreas de atuação do Executivo (atualmente, são seis ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo), na ausência destes deveriam ser substituídos pelo Secretário-Executivo de cada Ministério, por três representantes dos municípios, três representantes da classe empresarial e três da classe trabalhadora, o presidente do BNB e o Superintendente da Sudene também fazem parte do Conselho.

A SUDENE recriada tem um papel mais orientador do desenvolvimento, por meio da formulação de planos e diretrizes, avaliando impactos econômicos e sociais. Além dessa perspectiva mais formuladora de diretrizes e objetivos, a autarquia foi vinculada ao MI, que se tornou, posteriormente, o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) (SILVA E ALMEIDA, 2011; TORRES ET al., 2019).

O Anexo 1 sintetiza ilustrativamente os diferentes períodos, vinculações, legislações de referência e as competências em que esteve submetida a SUDENE corroborando o que é dito pela literatura. Ou seja, uma instituição inovadora em 1959, com as características institucionais e estruturais que Celso Furtado entendia uma

superintendência regional de desenvolvimento deveria ter para desenvolver uma região assolada por desigualdades sociais. Durante a ditadura militar, mesmo mantendo, formalmente, as mesmas competências houve um processo de desorganização institucional, coordenada pelo governo à época. No período posterior a ditadura militar, pode-se verificar um cenário onde o planejamento regional perdeu protagonismo no que diz respeito a questão orçamentária e política, dada crise estrutural da economia brasileira, alta da dívida externa, e a impossibilidade de soldagem da dívida por parte dos entes federativos brasileiros. Essa perda de prestígio pode ser identificada pela vinculação que a SUDENE passou a ter ao longo dos anos, posteriormente, foi transformada em uma secretaria do Ministério do Planejamento.

No seu processo de recriação, a SUDENE recebeu em sua estrutura institucional um número maior de competências do que a ADENE e um papel mais inovador no que diz respeito a diretrizes que indicavam a perspectiva de investimentos mais voltado para questões de infraestrutura, capital humano, inovação e sustentabilidade ambiental, renovando o que se observava da SUDENE em décadas anteriores. Destaque para a proposição de diretrizes para a construção de um processo de industrialização no Nordeste, a articulação com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na formulação dos planos, exercer o papel de agente do sistema de planejamento e orçamento, promover assistência técnica e financeira internacional na região, além de propor o desenvolvimento econômico a partir de pressupostos calçados no âmbito social, tecnológico e foco na questão ambiental. Ou seja, as diretrizes atribuídas a nova SUDENE a viam como uma instituição de desenvolvimento que possibilitaria uma nova organização no crescimento da região.

Da mesma forma que o Anexo 1, anexo 2 resume o cenário da SUDAM desde a criação da SPVEA em 1953, passando pela criação da SUDAM em 1966, com a justificativa oficial do governo militar de que a SPVEA estava em processo de deterioração dada o cenário de corrupção interna. Posteriormente a extinção da SUDAM em 2001 e a criação da ADA constituindo o processo de agencificação caracterizado por Bercovici (2008) e por fim, a recriação da SUDAM nos anos 2000 como parte significativa, ao menos no campo teórico, do processo de formulação da PNDR I.

De acordo com León et al. (2015) dentre as medidas intervencionistas e centralizadoras do governo militar, uma está relacionada com a subordinação da SUDAM ao MINTER, perdendo assim, a capacidade de decidir de forma autônoma sobre os planos

e estratégias de execução, tanto no que diz respeito a elaboração do planejamento regional, quanto aos resultados operacionais técnicos e outras medidas.

A postura controladora do governo militar desorganizou as autarquias e reduziu as suas competências, mesmo que formalmente, as atribuições sejam numerosas como pode ser visualizado no Anexo 2. Mendes e Matteo (2011) assim como León et al. (2015) pontuam que as autarquias de desenvolvimento regional apenas coordenaram os investimentos privados, limitando a atuação à política de incentivos fiscais. A política do governo militar se baseava em centralizar as políticas em volta dos PNDs, subordinando o planejamento regional ao planejamento de desenvolvimento nacional. Os planos desempenhados pela autarquia foram transformados em subprojetos dos planos nacionais como exemplo os Planos de Desenvolvimento da Amazônia, criados pela SUDAM (LEÓN et al, 2015). Conforme o com cenário da época, mesmo as regiões Nordeste e Norte crescendo economicamente no período como dito por Neto et al. (2017), a desigualdade persistiu.

No período posterior a ditadura militar, o cenário da SUDAM foi semelhante ao momento vivido pela SUDENE dado a perda de protagonismo do planejamento regional e posteriormente a extinção da autarquia em 2001 justificada oficialmente pelo governo federal da época que as superintendências regionais de desenvolvimento tinham se constituído numa ampla rede de corrupção e dada a situação, tanto a imprensa quanto a sociedade civil clamavam por medidas urgentes para que essas instituições fossem extintas (LIRA, 2005).

Contudo, a deterioração da capacidade de atuação da SUDAM se deu pela extinção dos incentivos fiscais da qual a instituição se utilizava para realizar o desenvolvimento da região Norte do país, e este caso não se restringe apenas a SUDAM, dado que este cenário também ocorreu semelhantemente com a SUDENE (LEÓN et al., 2015).

O Anexo 2 também apresenta o papel operacional da ADA que foi vinculada ao MI assim como a ADENE. As agências criadas receberam as mesmas atribuições para implementar políticas e viabilizar os instrumentos de desenvolvimento da Amazônia (LEÓN et al., 2015), como exemplo o FDA, assim como o FDNE para o Nordeste.

Por fim, em 2007, a recriação da SUDAM com características bem próximas da SUDENE em competências e vinculações. Estrategicamente, a SUDAM também verificava um quadro importante a ser recriado e inovado dada as potencialidades que a região Norte do país apresenta. De acordo com Brasil (2007) a SUDAM foi vinculada ao

MI com a missão institucional de promover o desenvolvimento ambiental e sustentável da Amazônia visando erradicar a miséria e promover a redução das desigualdades regionais. No Quadro 1 é possível verificar os objetivos dos PPAs entre 1996 e 2007.

**Quadro 1 – PPAs brasileiros e seus respectivos objetivos**

PPAs	Governo	Diretrizes/Objetivos
PPA 1996–1999	Fernando Henrique Cardoso (1995–1998)	Eixos Nacionais de Integração
PPA 2000–2003	Fernando Henrique Cardoso (1999–2002)	Fortalecimento dos planos pelos eixos de integração
PPA 2004–2007 (Plano Brasil de Todos)	Luiz Inácio Lula da Silva (2007–2010)	Desenvolvimento, participação e inclusão

**Fonte: León et al. (2015)**

Com base em Brasil (2007), León et al. (2015) caracteriza a SUDAM como uma instituição com objetivos de realizar ações destinadas para questões sensíveis como segurança alimentar, demografia, questões ambientais, diversificação da matriz energética, ciência e tecnologia, integrando áreas rurais e cidades. Ou seja, parte de uma perspectiva mais inclusiva socialmente e de desenvolvimento participativo, como observado no PPA (2004-2007) intitulado como Plano Brasil de Todos (Quadro 1). O mesmo resume as diretrizes dos PPAs em planejamento regional dos anos 90 e a primeira década dos anos 2000.

Importante salientar a presença dos instrumentos que a SUDENE e a SUDAM dispõem para poder executar suas políticas. A SUDENE possui o FNE, o FDNE e o PRDNE como instrumentos de atuação. Já a SUDAM contém o FNO, FDA e o PRDA. Para mais informações, o Anexo 3 resume os principais instrumentos das duas superintendências regionais de desenvolvimento recriadas, finalidades, prioridades, destinação e banco que financia esses projetos.

Por fim, para resumir as inovações teóricas estabelecidas na recriação das superintendências regionais de desenvolvimento, foi possível verificar que SUDENE e SUDAM assumiram novas competências se comparando com a ADENE e ADA, em termos qualitativos como a integração ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, o estabelecimento de um novo instrumento de ação, os planos regionais de desenvolvimento, além de um direcionamento indicando investimentos em setores de

infraestrutura, capital humano, inovação e sustentabilidade ambiental e da possibilidade de formação de um conselho deliberativo mais democrático, representativo e amplo.

Após destacar as inovações presentes nas leis que recriação a SUDENE e a SUDAM e apresentar os instrumentos de desenvolvimento que as superintendências regionais de desenvolvimento dispõem, é necessário entender as dificuldades de operacionalização que impossibilitaram o êxito da PNDR I e conseqüentemente desprestigiaram a ação das superintendências, contexto que será discutido no próximo capítulo.

### **1.6.Gargalos pós-recriação: quais foram os motivos que inviabilizaram as ações das superintendências regionais de desenvolvimento**

No processo de recriação das autarquias, o governo federal e os formuladores da PNDR entendiam a retomada das superintendências regionais de desenvolvimento como importantes para construir maior diálogo e direcionar as estratégias para cada região. Entretanto, uma série de decisões equivocadas limitou a ação das superintendências regionais de desenvolvimento.

Uma das críticas apontadas por Lira (2005) na lógica adotada pela administração do PT relacionada como o governo federal, em caráter de urgência, aprovou os Projetos de Lei para recriar a SUDENE e a SUDAM, sem diferenciar os meios de arrecadação das autarquias. A localidade da SUDAM e SUDENE foi mantida, contudo, os recursos direcionados para o desenvolvimento regional foram os mesmos do modelo da ADA e ADENE. Lira (2005) considera que a nova SUDAM, criada em 2007, foi formulada com o “rostro” da antiga SUDAM e o “corpo”<sup>12</sup> da ADA, mas sendo resguardada contra corrupção, visto que os financiamentos<sup>13</sup> se dariam de outra forma.

O presidente eleito em 2002 prometeu a recriação das superintendências regionais de desenvolvimento em sua campanha política. A recriação não foi concebida como uma tentativa do Estado brasileiro em corrigir ou desfazer o erro cometido no momento em que foi resolvido a extinção de ambas em 2001. Nem tampouco estava acontecendo porque o Estado tinha encontrara a rota para estabelecer o projeto de desenvolvimento

---

<sup>12</sup> O “corpo” da ADA seria pelo fato de existirem mais competências, a vinculação ao MI que não era centralizador como o MINTER, além da questão que envolviam o caso de corrupção com o FINAM.

<sup>13</sup> Agora os financiamentos não serão mais transformados em debêntures conversíveis em ação, assim serão devolvidos com incidência de juros, não seriam recursos a fundo perdido. A SUDAM seria um financiador, e não um coordenador de incentivos fiscais regionais (LIRA, 2005).

regional. O que ocorreu foi uma estratégia política de Lula, sem nenhuma análise técnica de sua futura equipe de governo ou até mesmo do governo de plantão (LIRA, 2005).

A pesquisa de Coêlho (2014) corrobora com a pesquisa de Lira no sentido de que a política regional do governo PT foi mais retórica do que material. Coêlho (2014) entrevistou estudiosos, empresários, lideranças políticas e autoridades em política econômica com foco em planejamento e desenvolvimento regional de governos federal, estaduais e avaliou que a recriação das autarquias regionais de desenvolvimento era importante para dar mais braços a PNDR I. Contudo, entende-se que a reabertura das superintendências regionais de desenvolvimento foi uma simples “canetada” e que as instituições, embora recriadas, seguiram desacreditadas e sem recursos, incapazes de soldar interesses regionais e assim comprometendo a estrutura de gestão planejada nos termos da PNDR I (COÊLHO, 2014). Além de um avanço pouco significativo em questões concretas como ao orçamento, pessoal e poder institucional das autarquias.

Nesta série de entrevistas realizadas por Coêlho (2014) destaca-se a própria equipe da SUDENE que criticou a falta de discussão do papel das superintendências regionais de desenvolvimento no âmbito da PNDR I. Os técnicos entendem que as instituições regionais de desenvolvimento devem se articular no âmbito federativo, mesmo ampliando o diálogo com estados e municípios e que a PNDR I não conseguiu sancionar este papel que deveria ser supraestadual. Os parlamentares, ao debater sobre as autarquias, também afirmaram que essas instituições deveriam ser subordinadas à Presidência da República, corroborando com a lógica de que alguns debates devem ser realizados em contextos supracionais. As autarquias se tornaram administrativamente sem autonomia, sem força política e sem recursos para nortear os investimentos estratégicos enfraquecendo-as (COÊLHO, 2014).

Para corroborar com este argumento de que as autarquias regionais de desenvolvimento se tornaram administrativamente sem autonomia e sem força política, as secretarias de alguns municípios do Nordeste e Norte do Brasil sequer tomaram conhecimento da atuação das superintendências regionais de desenvolvimento e dos bancos regionais (BNB, BASA). Mas reiteram a importância dos fundos constitucionais para o desenvolvimento local, mesmo não havendo interação entre a aplicação dos recursos e qualquer conhecimento que as prefeituras poderiam adicionar (NETO ET al., 2017).

Esta mesma investigação de Neto et al. (2017) mostra que quando os formuladores de política estaduais e municipais são questionados sobre os projetos, programas e

financiamentos federais, a iniciativa sempre ocorre por parte das prefeituras, atores locais ou do governo federal.

Outra crítica encontrada no trabalho de Coêlho (2014) parte da equipe da Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI que afirmou que normatizar a retomada da SUDAM e SUDENE foi um processo fácil, contudo as estratégias de execução de uma política regional em torno das superintendências regionais de desenvolvimento não avançaram dada a falta de fortalecimento institucional e alocação de recursos (COÊLHO, 2014).

Ainda sobre a questão normativa, Coêlho (2014) salienta:

“Em relação às superintendências, houve um trabalho legislativo sem maiores reflexões sobre sua missão e estrutura. Simplesmente fizeram as leis complementares, com a mesma estrutura para a Sudam e a Sudene. Segundo os técnicos, o ideal seria discutir o que são o Nordeste e o Norte, mas foi simplesmente uma “canetada”. Assim, as superintendências ficaram isoladas, além de serem eventualmente capturadas por grupos político-partidários regionais” (COÊLHO, 2014).

No setor público, o que se entendeu pela nova SUDENE era uma instituição importante no desenvolvimento do país ter se tornado, após sua recriação, uma avaliadora das aplicações de recursos de fundos de desenvolvimento. Coêlho (2014) enfatizou a necessidade de uma instituição que pudesse agregar estados e municípios em um processo cooperativo e garantisse o acesso a políticas públicas, não concorrencial, sem fragmentações.

Os grandes projetos anunciados para as regiões Nordeste e Norte, sobretudo na infraestrutura e na petroquímica, foram de vontade pessoal do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como o porto de Suape em Pernambuco, as refinarias da Petrobrás no Maranhão e no Ceará e os projetos da transposição do rio São Francisco e das hidrelétricas do rio Madeira, associando-os ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), centralizando as grandes decisões de investimento em torno da Presidência da República (BRASIL, 2011; COÊLHO, 2014). A postura centralizadora do governo federal fragilizou PNDR I, que foi virtualmente ignorada neste debate. Assim, tanto o MI quanto as superintendências regionais de desenvolvimento – Sudam e Sudene – foram espectadores de processos de alto impacto regional muito além de sua governabilidade (COÊLHO, 2014).

A partir da leitura realizada, a falta de viabilidade política, a falta de autonomia administrativa e a centralização das medidas em torno do Governo Federal corroboraram para que as autarquias não lograssem êxito durante o PNDR I. Além do esvaziamento político, administrativo das superintendências, outros fatores levaram a esse insucesso,

como a não criação do FNDR e continuidade da guerra fiscal brasileira, logo a tipologia da PNDR se mostrou equivocada (COELHO, 2014).

Na concepção de Alves e Rocha Neto (2014) o FNDR não foi criado porque estava vinculada a uma proposta de Reforma Tributária, que também não obteve sucesso. Silva Filho (2008) expõe que as superintendências regionais de desenvolvimento foram impostas a restrições de financiamento ao desenvolvimento das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e os investimentos ocorreram apenas no setor privado. Nessa mesma linha, como o modelo de financiamento a partir do FNDR falhou, os instrumentos de ação como os fundos constitucionais e de desenvolvimento, que, em sua maioria são voltados para a iniciativa privada, não ganharam a repercussão necessária e também possuem limitações territoriais apontados em sua formulação normativa (MACEDO E PORTO, 2018).

A leitura do relatório de Brasil (2011) analisa que o governo federal, na administração do PT, preferiu consolidar um processo de políticas de universalização e de homogeneização como o Bolsa Família e o PAC, perpassando todos os territórios do país na tentativa de recuperar a capacidade de crescimento, centralizando sua política em programas federais e reduzindo, em termos práticos, a atuação na perspectiva regional. Brasil (2011) entende que o governo Lula não conseguiu encontrar métodos para tratar a Política Regional no âmbito federativo – relação entre instâncias no governo. A política regional do governo federal, na concepção de alguns políticos, era antagônica à política macroeconômica da época.

“Wilson Cano comenta que não há registros de momentos importantes em que a Política Regional tenha sido tratada na *interface* do Estado com a sociedade. Nesse sentido, a recriação de SUDAM, SUDENE e SUDECO, embora tenha contado com a participação do Legislativo, revelou o resgate da PNDR. As duas primeiras autarquias se arrastam em vida, sem estrutura e sem funções reconhecidas pela classe política e pela sociedade. A terceira delas não chegou a ser implantada na gestão do presidente Lula. O FNDR foi apresentado e retirado da pauta do Congresso duas vezes, tudo isso seria resultado do embate com o liberalismo que molda o comportamento das autoridades públicas do país” (BRASIL, 2011).

Em relação às superintendências, Brasil (2011) acredita que os protagonistas do processo de recriação não assumiram a responsabilidade de renovação e do encaminhamento de um papel apropriado dessas superintendências regionais de desenvolvimento à PNDR II. As autoridades públicas podem ter encontrado problemas que não se mostraram propícios para a transformação desejada como as quebras de articulações institucionais. O perfil antigo das autarquias foi mantido sem se atentar para

o contexto atual de que as autarquias necessitavam de inovações institucionais em consonância com o estado atual das relações federativas e articulação das atividades econômicas em escala nacional e municipal, era um erro. O problema institucional enfrentado por Sudene e Sudam é diferente que a Sudeco enfrenta no Centro-Oeste (BRASIL, 2011).

O Relatório de Brasil (2011) propôs que as autarquias não deveriam seguir um canal institucional intermediário do processo de desenvolvimento regional e sim um órgão federal pleno de descentralização federal em duas instâncias: supervisionando e integrando ações federais para evitar proliferação de regiões de ministérios; e instalação e operação de um ordenamento institucional que permita a articulação de dois ou mais estados, ou de estados e municípios nas áreas prioritárias. Mesmo que existam mecanismos de coordenação e gestão federais, a área em questão deve prover a integração com o governo federal.

Ou seja, a PNDR I apresentou um avanço no que diz respeito ao enfrentamento da institucionalidade da questão regional, contudo esse processo se baseou nas experiências do passado e sem nenhuma inovação institucional que o cenário pedia. As instituições macrorregionais são importantes se forem legitimadas, tornando-as fundamentais para a apreciação de políticas setoriais nacionais (BRASIL, 2011).

Outra questão assinalada pela literatura regional está relacionada com a perspectiva normativa e burocrática no processo de retomada das superintendências. Pode-se dizer que as funções das superintendências regionais de desenvolvimento são limitadas pelos parâmetros legais da Constituição Federal de 1988. (OLIVEIRA JR, 2011). De acordo com Oliveira Jr. (2011) os artigos 2.º, 3.º e 4.º da legislação da recriação das superintendências regionais de desenvolvimento retiram a liberdade das autarquias da tomada de decisão como os recursos serão aplicados, mesmo que as autarquias tenham pleno conhecimento das necessidades das macrorregiões. A liberdade dessas instituições é limitada pelos parâmetros legais, por exemplo, aos setores da atividade que podem obter o financiamento.

Coelho (2014) ainda coloca mais um ponto em questão: os conselhos deliberativos. Os conselhos foram cooptados por diferentes políticos com interesses diversos e a falta de organização política em prol do desenvolvimento da região abre espaço para um debate de conflito de interesses. Os conselhos deliberativos das superintendências regionais de desenvolvimento (SUDAM e SUDENE), são, atualmente, compostos pelos governadores dos Estados da região, os ministros do desenvolvimento regional e da economia, seis

ministros de Estado das demais áreas de atuação do Poder Executivo, três prefeitos de municípios, de Estados diferentes na área de sua atuação, três representantes da classe empresarial e respectivos suplentes, três representantes da classe dos trabalhadores e respectivos suplentes, o superintendente da autarquia e o presidente do banco de desenvolvimento da região (BNB ou BASA).

Esses conselhos deliberativos têm como principais atribuições estabelecer diretrizes e prioridades para o desenvolvimento de sua área de atuação, bem como para a operacionalização dos instrumentos de ação da autarquia: os fundos constitucionais, de desenvolvimento, incentivos fiscais e financeiros federais. Também compete aos conselhos deliberativos aprovar política e institucionalmente o processo de elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e encaminhar propostas concernentes ao processo de regionalização, melhoramento, adaptação ou complementação de políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento regional sustentável.

Os conselhos deliberativos, como dito no capítulo 2 deste trabalho, são representativos e emponderados em termos políticos, tanto no Governo Federal, com os seis ministros de Estado, quanto os entes sub-nacionais. Contudo, a composição desses conselhos é pouco representativa no âmbito da sociedade civil. Entre os membros do conselho deliberativo, apenas três representantes da classe empresarial e três da classe trabalhadora, o que pode evidenciar falta de compreensão técnica dos reais problemas relacionados as macrorregiões Nordeste e Norte.

De acordo com Brasil (2007) a diretoria colegiada das superintendências regionais de desenvolvimento que também compõe parte importante do corpo organizacional das autarquias possui funções importantes na estrutura das superintendências regionais de desenvolvimento como auxílio aos Conselhos Deliberativos, administrar as organizações, editar normas sobre matérias de competência das superintendências, aprovar regime interno, além de garantir, formular e divulgar aspectos relacionados a medidas de ética, responsabilidade, controle, fiscalização e transparência dos principais instrumentos de atuação das instituições.

Porém, assim como o Conselho Deliberativo, a diretoria colegiada também pode apresentar maior representatividade política do que técnica, visto que os diretores são escolhidos pelo presidente da república.

Esse cenário, onde o conselho deliberativo e a diretoria colegiada, duas instâncias representativas e responsáveis por determinar quase todo o funcionamento normativo,

burocrático, técnico e atuante das superintendências, são formados em sua maioria por políticos dos mais variados interesses, o que pode distorcer o verdadeiro foco das autarquias: o de desenvolver as regiões.

Dito isso, percebem-se problemas de diferentes naturezas: normativa, de financiamento, política e institucional tanto na execução da PNDR I quanto na atuação das autarquias e após as reaberturas. A PNDR I representou um novo modelo de desenvolvimento baseado em uma estratégia de identificar as potencialidades da economia brasileira e suas diversas peculiaridades endógenas de nível estadual e municipal existentes no Brasil, de acordo com Oliveira e Werner (2014). As superintendências regionais de desenvolvimento poderiam ser importantes no desenvolvimento regional brasileiro, trabalhando em formação de capital humano, infraestrutura, parcerias, etc. e atuando de forma multiescalar, ao se basear na cooperação federativa, soldando alianças e projetos regionais. É possível detectar que a PNDR I possibilitou a retomada do debate regional no Brasil, a literatura composta por Brasil (2011), Coêlho (2014), Neto et al. (2017) entre outros discutem essa perspectiva.

Contudo, os pontos debatidos sobre a perda de autonomia das superintendências, a possibilidade de pouca representação técnica nas autarquias, as limitações normativas identificadas por Oliveira Júnior (2011), a falta de recursos financeiros e não instituição do FNDR citados neste capítulo inviabilizaram o êxito das superintendências regionais de desenvolvimento como a falta de financiamento, a falta de inovações institucionais, as questões legais e normativas que envolvem SUDAM e SUDENE sem especificar as necessidades de cada região no processo de recriação de ambas.

Neste sentido que está investigação avança. O que o debate da economia institucional pode explicar sobre o cenário das superintendências regionais de desenvolvimento brasileiras? O processo de esvaziamento dessas instituições está ligado aos conflitos de interesses dos políticos que lá estão?

Outro ponto discutido neste trabalho é se os Plano Regionais de Desenvolvimento podem ser uma alternativa viável para retomar a importância das superintendências regionais de desenvolvimento no cenário regional e nacional, aprofundando o diálogo entre as instâncias máximas e representativas da república brasileira.

## **Capítulo 2: Teoria Institucionalista e Planejamento do Desenvolvimento**

No primeiro capítulo deste trabalho, foi apontado a existência de problemas que impediram o encaminhamento de um projeto nacional de desenvolvimento regional no Brasil: o problema financeiro (sobre o FNDR), o burocrático (que engloba as leis, as quais impediram as superintendências regionais de desenvolvimento de atuarem incisivamente, mesmo compreendendo as peculiaridades das regiões — a lei normatiza apenas a formulação dos planos regionais da macrorregião, e a aprovação/reprovação de projetos dos fundos constitucionais e de desenvolvimento (pelos Conselhos deliberativos), além do debate que envolve toda a lógica do conflito de interesses entre os Estados e Municípios nos projetos aceitos (a quantidade de notáveis que compõem os conselhos deliberativos das superintendências regionais de desenvolvimento é grande, logo o processo decisório é conflituoso dado que cada unidade federativa possui suas necessidades e prioridades). Além de todas essas questões, existe o entendimento na literatura do desenvolvimento regional de que as superintendências regionais de desenvolvimento foram recriadas apenas por uma “canetada” com as mesmas problemáticas de períodos anteriores e com poucas alterações em sua estrutura.

A partir da perspectiva teórica institucionalista deve-se entender como os problemas financeiros e normativos podem ser definidos pela economia institucionalista e de que maneira o planejamento do desenvolvimento é impactado por essas questões.

Também neste capítulo, buscou-se entender o ciclo das políticas públicas e a capacidade institucional dessas autarquias em formular e implementar as políticas descritas no PRDNE e no PRDA e como esses planos se encaixam nas diretrizes das superintendências regionais de desenvolvimento e da PNDR.

### **2.1. Teoria Institucionalista e o que dizem os diferentes teóricos do Institucionalismo**

Este subcapítulo apresenta as quatro principais escolas teóricas do institucionalismo: a velha economia institucionalista (VEI), a abordagem neo-institucionalista, a nova economia institucionalista (NEI), e a economia política institucionalista (EPI), além de alguns princípios da teoria evolucionária que ajudam a elucidar o contexto de atuação e dos resultados promovidos pela atuação das instituições regionais de desenvolvimento.

### 2.1.1. O que a velha escola institucionalista explica?

No contexto da velha economia institucionalista parte-se da leitura de um dos expoentes da teoria institucionalista, Veblen (1898) entende que o comportamento da economia e dos mercados não são movidos por uma racionalidade objetiva e sim por um conjunto de comportamentos mentais socialmente enraizados. As experiências sociais entre humanos no ambiente social direcionam os objetivos que devem ser perseguidos pelas instituições. Indivíduos e instituições compõe uma forma inseparável, onde os fenômenos ocorridos na sociedade não podem ser reduzidos a nenhum dos dois componentes (FREITAS, 2021).

As instituições, de acordo com Veblen (1987) são limitadas na regulação da mentalidade humana. Ou seja, os hábitos indesejados serão restringidos na sociedade e os benéficos serão habilitados e incentivados e conseqüentemente os indivíduos deveriam se adaptar aos estímulos sociais.

Diante desse cenário e trazendo para o contexto econômico, Veblen (1987) crê que as instituições mudam e podem pressionar o sistema em cenários de crises e conflitos. As instituições, por não estarem direcionadas ao equilíbrio e partirem de um caráter conflituoso em sua essência, são frutos de processos passados e adaptáveis a determinadas circunstâncias vividas no passado.

Portanto, pode-se verificar duas categorias de instituições: as formais e as informais. As formais são definidas pelas características e hábitos de um povo, já as informais são os valores culturais em formas de leis.

A caracterização das instituições como interações entre agentes, exigindo retornos importantes; características e rotinas normais; são sustentadas por conceitos e expectativas compartilhadas; apesar de não serem imutáveis, as instituições tendem a ser duradouras; e tendem a incorporar valores de avaliação normativo — sobre o que é certo e errado (HODGSON, 1998).

A preocupação de Veblen, de acordo com Freitas (2021) era analisar os objetivos humanos e não a discussão entre o arranjo institucional, diferentemente do debate que envolve a NEI. A partir do estudo do autor norte americano sobre as tendências da sociedade em um sistema complexo que a abordagem sobre arranjo institucional cresce. Na visão de Veblen (1987) não são as instituições que são o motor fundamental para explicar o desenvolvimento, as instituições são importantes, mas que elas, única e exclusivamente, são insuficientes para explicar a mudança e o sentido da sociedade.

Na lógica vebleniana, os instintos são responsáveis pela estruturação institucional, e dão sentido as instituições e as decisões de mudança ou manutenção dos costumes socialmente postos (FREITAS, 2021). A interação entre os indivíduos gera mudanças fundamentais na sociedade e como as instituições devem perseguir esses objetivos.

Cada cenário e momento histórico vivido pela humanidade podem ser aflorados pelas experiências, logo a mudança de ambiente ou institucional parte dessas experiências vivenciadas pela sociedade. O desenvolvimento do bem-estar de uma nação parte das inclinações que dominam as ações dos agentes e esse é o objetivo onde as instituições devem ser ater, opondo os instintos ditos como “ruins” e trabalhando na manutenção dos “bons instintos”.

Uma das abordagens que derivam de forte influência de Veblen é o debate neo-institucionalista, que será discutida na próxima seção.

### **2.1.2. Abordagem neo-institucionalista e os principais debates**

Conceição (2002) atribui a abordagem neo-institucionalista forte influência de Veblen e responsável pelo resgate de conceitos centrais importantes da VEI e do vigor teórico da tradição neo-schumpeteriana.

Samuels (1995) atribuiu a Veblen e Commons o conceito de instituição. Para Samuels (1995), Veblen classificou instituição como um hábito de pensamento comum dos homens. Já Commons definiu instituição como uma ação coletiva no controle e ampliação, ou liberação, da ação individual. A definição de Veblen enfatiza o aspecto cognitivo das instituições enquanto Common enfatiza o aspecto interpessoal ou inter-relacional (SAMUEL, 1995, p.575).

Na concepção teórica dos neo-institucionalistas, autores como Ray Marshall (1993) tratam as ideias englobadas em quatro eixos: a economia em uma perspectiva contínua; o segundo eixo está relacionado as interações entre instituições, tecnologia e valores são determinantes; o terceiro eixo dialoga com a rejeição da lógica ortodoxa dada a metodologia de análise ser abstrata, dedutiva e estática contrariando o que os autores neo-institucionalista pensam e por fim, o quarto eixo, os neo-institucionalistas consideram o caráter multidisciplinar da economia, concordando com a importância de se analisar conflitos e interesses, mudança tecnológica e a carência de equilíbrio.

Conceição (2002) caracteriza a abordagem neo-institucionalista como responsável por resgatar a dinâmica e evolucionária da economia. Para Conceição (2002) o paradigma

institucionalista está centrado em três grandezas: a crítica à organização e performance das economias de mercado; o corpo de conhecimento gerado pelos institucionalistas e o *approach* multidisciplinar para resolução de problemas.

Para o entendimento de corpo de conhecimento institucionalista, Conceição (2002b) apresenta oito itens que ilustram as diversas abordagens institucionalistas: o destaque na evolução social e econômica a partir das instituições sociais, visto que são produtos humanos e mutáveis; o controle social e o exercício da ação coletiva como constituição da economia de mercado; enfoque na tecnologia como transformadora do sistema econômico; as estruturas de poder como determinantes no mecanismo de orientação do mercado; a teoria do valor dos institucionalistas se preocupa como os valores se incorporam e se projetam nas instituições; o papel da cultura e dos processos culturais na sociedade; a relação entre estruturas de poder e as relações sociais que criam hierarquias e desigualdade; e a multidisciplinaridade do objeto de estudo econômico.

Na contramão do que é debatido na abordagem neo-institucionalista está a NEI, a qual se preocupa com aspectos microeconômicos e baseiam sua lógica teórica na análise de transações, mesmo se baseando algumas interpretações na teoria neoclássica (CONCEIÇÃO, 2002).

### **2.1.3. NEI: o que dizem Douglass North e outros teóricos da NEI**

Inicialmente, é importante informar que a NEI está mais ligada a escola neoclássica de pensamento na sua essência, diferentemente da VEI e da EPI, contudo essa escola econômica também traz conceitos para debater a problemática das instituições.

Douglass North (1990) define que as instituições são as regras do jogo na sociedade ou, mais formalmente, são as instituições que moldam a interação humana. Nesse sentido, as instituições se estruturam conforme as relações humanas e refletem nos aspectos sociais, políticos e econômicas. Além de se caracterizarem pela capacidade de delimitar escolhas e possuir mecanismos de tomada de decisão.

Dessa forma, de acordo com North (1990), as instituições nascem com a incumbência de moldar as relações sociais (comportamentos coletivos e articulados dos indivíduos) e pretendem ser duradouras, reduzindo a possibilidade de incertezas, mas não imutáveis. Dessa maneira, é importante entender a trajetória das instituições.

Conceição (2002) aponta que existem três hipóteses de trabalho que englobam o pensamento da NEI: os custos de transação que definem os modos institucionais de

organização; a tecnologia como aspecto determinante da organização da firma e as falhas de mercado.

O processo de mudança institucional, ocorre, de acordo com North (1990) lentamente e está usualmente relacionado a contextos bem específicos, como a questão socioeconômica ou política de um país. Diante desse processo de mudança institucional, pode-se entender que esse procedimento de alteração nas instituições é fundamentado pelo *path dependency* (dependência da trajetória). A dependência da trajetória é um conceito que pressupõe que toda instituição existente no presente é a configuração de decisões tomadas no passado, sendo que as atuais são decorrentes de um processo incremental de decisões (COLOMBO, 2019).

De acordo com essa perspectiva da leitura do trabalho de North (1990) um exercício plausível é compreender o processo evolutivo e as transformações das superintendências regionais de desenvolvimento no Brasil.

Um dos cenários que podem ser analisados é o momento histórico da década de 1990, onde ocorreu fim das superintendências regionais de desenvolvimento dado o cenário político e econômico vivido. Existia uma pressão política, e até uma influência externa, a partir do Consenso de Washington, que incentivava as práticas neoliberais e conseqüentemente pautou o fim das instituições de desenvolvimento e um processo de crise do financiamento do desenvolvimento brasileiro.

Assim como pôde ser compreendido também o cenário no processo de recriação das superintendências regionais de desenvolvimento e a justificativa pela retomada das mesmas. A proposta da PNDR possibilitava, em tese, a recriação das instituições de desenvolvimento regional como mecanismos fundamentais para a recuperação do debate regional no Brasil.

Contudo, foi possível verificar no capítulo 1 deste trabalho, a permanência de problemas na estruturação normativa das instituições de desenvolvimento regional brasileiro.

Os conceitos de matriz institucional e governança podem auxiliar no debate institucionalista e estão relacionados com o desenvolvimento servindo de ponto de partida para a análise. De acordo com North (1990), o termo matriz institucional ou quadro institucional consiste em uma rede interdependente de instituições e organizações políticas e econômicas, e dessa forma a matriz institucional estabelece como a sociedade evolui no tempo.

Como dito anteriormente, as instituições são as regras do jogo e responsáveis pela redução das incertezas no processo de interação entre os seres humanos e orientam as decisões que devem ser tomadas para que os problemas sejam resolvidos.

Di Maggio e Powell (2005) também trazem um conceito de campo institucional e a forma em que ele deve ser estruturado possui quatro características fundamentais: o aumento do diálogo entre as organizações no campo, o surgimento de estruturas de dominação e padrões de coalizões institucionais definidos; aumento no nível de informações com a qual as organizações dentro de um campo devem lidar; e um processo de aceitação por parte dos atores envolvidos em um determinado ramo.

A partir dessa definição de campo institucional de Di Maggio e Powell (2005) é possível verificar a necessidade de um projeto de desenvolvimento regional que envolva cooperação de todos os entes federativos, da forma em que, no campo teórico, a PNDR pretendia realizar.

A partir desses quatro elementos explicados por Di Maggio e Powell (2005) é possível perceber que instituições diferentes que exercem funções em uma mesma direção e estruturadas em um campo próximo, podem, temporalmente, tornarem-se cada vez mais semelhantes partindo do mesmo pressuposto, missão e objetivos. Cada vez mais que as instituições se aproximam, a possibilidade de ocorrer ações desagregadoras diminui.

Ao apresentar o conceito de isomorfismo institucional que consiste no processo onde as instituições, mesmo seguindo trajetórias diversas, criam suas regras próprias gerando um mecanismo de constrangimento para mudanças que possam ocorrer no futuro, restringindo possíveis ações desagregadoras e individuais. Este conceito, segundo a autora, pode explicar as mudanças ocorridas em algumas instituições.

Desta forma, é possível debater a relação entre isomorfismo institucional e o *path dependency*. Di Maggio e Powell (2005) apresentam o conceito de isomorfismo competitivo que pressupõe a adequação das instituições a contextos de mudanças que ocorrem através de um cenário competitivo e o isomorfismo institucional, que está relacionado com a legitimidade social. Na lógica isomórfica institucional, existem duas ramificações: a coercitiva, que está relacionada as normas e leis que normatizam a instituição e o mimético, levando em considerações cenários compostos por grandes incertezas que possibilitam a deformação de laços cooperativos e estimulam as instituições a procurarem outras instituições com outro padrão a ser seguido.

A leitura sobre o isomorfismo, também se assemelha com a leitura de Chang (2007) sobre a adaptação ou até mesmo da aproximação com instituições já existentes, o

que pode facilitar a absorção na aprendizagem, mas não necessariamente é garantia de eficácia e eficiência nos resultados institucionais. Chang (2007) também reitera que uma das poucas vantagens em ser um país retardatário é poder aprender com as experiências do passado e das outras instituições.

Di Maggio e Powell (2005) apresentam alguns pontos que devem ser tratados sobre a mudança isomórfica institucional. O primeiro deles diz respeito a entender o nível de dependência entre as instituições envolvidas, dado que o isomorfismo será maior dado que os processos e os comportamentos podem ser facilmente aprendidos. O segundo argumento trata-se dos recursos financeiros que serão destinados à instituição. O terceiro está relacionado a onerosidade dos processos internos, que possivelmente criam cenários de incerteza e possibilitam as instituições a procurarem por exemplos de outras que também tiveram problemas semelhantes e conseguiram resolvê-los.

Colombo (2019) rememora os processos internos e o debate dos custos de transação, que consiste em minimizar o custo de alocação de recursos. Os custos de transação podem ser determinantes em um cenário de extrema incerteza e boa governança. O conceito de *path dependency* também é incluído neste debate.

O conceito de *path dependency* explicado anteriormente nesta mesma seção, está relacionado com o isomorfismo visto que a dependência da trajetória é determinante para entender as situações ocorridas no passado e as decisões tomadas naquele momento histórico possam servir de “base” para que as instituições não cometam os mesmos erros ou compreendam o contexto onde a mesma está inserida. Ou seja, a importância da dependência da trajetória é criar um cenário de estabilidade nas decisões caso ocorra uma mudança institucional brusca.

Como a lógica teórica da NEI consiste em dar maior ênfase na atuação individual e como as regras formais e informais influenciam umas às outras, Colombo (2019) apresenta que as instituições devem fornecer aos indivíduos instrumentos que reduzam a chance de decisões erradas em momentos fundamentais, como de uma política econômica ou social por parte dos atores principais, no caso, os entes federativos, gerando um processo de equilíbrio institucional, que garante cooperação entre os participantes e consequentemente, evitando mudanças de rotas no meio do caminho do processo decisório. A NEI enfatiza a ordem, o equilíbrio entre as instituições mesmo sabendo do contexto complexo e cheio de peculiaridades onde as instituições estão inseridas.

Ainda que a essência das escolas teóricas institucionalista partam de uma lógica que as norteiam, elas se ramificam em determinados pontos como apresentados nas três

vertentes. Por fim, é importante pautar a EPI, que tem claras discordâncias no aspecto teórico com a NEI, mas que também aponta caminhos para entender a trajetória das superintendências regionais de desenvolvimento.

#### **2.1.4. EPI: contribuição de Haa Jo Chang**

Como dito anteriormente, os objetivos teóricos de Chang e Veblen são diferentes. Chang (2007) se atentou em procurar entender a realidade social e econômica e justificar mecanismos e instrumentos desenvolvimentistas, diferentemente de Veblen que se concentrou no comportamento humano, seus conflitos e mudanças ao longo da trajetória. De acordo com Chang (2007) as instituições podem realizar múltiplas funções como, por exemplo, as instituições orçamentárias são determinantes no investimento em ativos produtivos, provisão de proteção social e na manutenção da estabilidade macroeconômica, além de que a mesma função pode ser realizada por diferentes instituições em diferentes sociedades.

Chang (2007) também visualiza que a multiplicidade de funções que as instituições exercem torna a tarefa das instituições uma construção mais complexa, dado que não existe uma relação simples entre a função exercida pela instituição e a instituição. Chang também critica como o discurso *mainstream* trata a relação entre desenvolvimento e instituições. De acordo com o autor, a teoria neoclássica atribui uma função a cada instituição e cita o exemplo do banco central sendo única e exclusivamente uma instituição que tem o objetivo de controlar a inflação e consequentemente defendendo os interesses dos acionistas do mercado.

Chang (2007) cita três argumentos que vão de encontro com a lógica proposta pelo *mainstream* econômico, a primeira delas, o autor crê que o Banco Central pode e deve exercer diversas funções que historicamente já realizou, inclusive dando suporte aos governos que baseavam seu desenvolvimento a partir da indústria e promover o financiamento deste projeto, mas esse cenário tem se tornado cada vez mais negligenciado porque a visão dominante da ciência econômica visualiza o Banco Central como uma instituição que garante a estabilidade dos preços.

O segundo argumento crítico de Chang (2007) em relação à lógica *mainstream* se baseia na ideia de que instituições com poucas ou uma tarefa são facilmente sequestráveis por grupos que entendem sua importância e se utilizam da instituição para garantir seus interesses.

Para Chang (2007) criar uma instituição não é um simples exercício tecnocrático. Todas as instituições são definidas, inclusive o mercado, são definidas em uma relação sob a estrutura de direitos e obrigações pelos atores relevantes e levando esse cenário em consideração, Chang (2007) garante que esse processo é um procedimento político e que o mercado não está livre do debate político.

Contudo, o compromisso político não é suficiente para realizar mudanças institucionais positivas e duradouras.

O terceiro argumento do autor parte da análise de que instituições com poucas ou apenas uma tarefa aumenta a possibilidade de países importarem instituições que exerçam poucas atividades além de analisarem cuidadosamente as outras responsabilidades destinadas a determinadas a elas. O que corrobora com a análise de Oliveira Jr. (2011) quando o autor debate a capacidade limitada das superintendências regionais no processo de criação de diretrizes necessárias para cumprir com a meta de estabelecer mecanismos para o desenvolvimento das regiões. Autores como Coêlho (2014) criticam até mesmo as questões normativas entre a nova SUDENE e a nova SUDAM visto que as legislações de ambas as instituições são semelhantes, mas tratam de contextos regionais diversos.

Este trabalho corrobora com a linha argumentativa de Chang (2002), dado que existe um processo de redução de obrigações por parte das superintendências regionais de desenvolvimento brasileiras com base nas análises realizadas a partir das leis que fundamentaram a recriação das superintendências regionais de desenvolvimento e desta forma esvaziando-as de obrigações que, diferentemente do que era proposto pela PNDR I. A proposta da política possibilitava, em tese, que a recriação das instituições de desenvolvimento regional eram fundamentais para a recuperação do planejamento regional brasileiro, contudo além da lógica que envolve a redução dos objetivos das superintendências, existe também uma leitura que garante que as superintendências regionais de desenvolvimento também foram cooptadas por grupos políticos da região para realizar seus interesses políticos e contribuindo para o esvaziamento dessas instituições. Ou seja, mais uma vez corroborando com a ideia de que tenha existido conflitos políticos nos Conselhos Deliberativos que colocaram a perspectiva de melhora da instituição em cheque como visto por Coêlho (2014).

Chang (2007) apresenta também a possibilidade de mudança institucional não ocorrer da forma desejada como compreendido pelos atores. O autor entende que existem consequências não desejadas no processo de mudança institucional e que as instituições podem exercer algumas funções que não foram definidas inicialmente para cumprir, não

porque os “fundadores” não pensaram nas consequências, mas, porque atores políticos podem usá-las deliberadamente para fins diferentes daqueles que foram propostos no ato da criação.

O autor ainda debate sobre a perversão institucional e sobre a tecnologia da criação institucional. Para Chang (2007) a perversão institucional não necessariamente deve ser algo ruim como o termo leva a crer. Para ele, se a instituição está sendo usada para realizar decisões diferentes do propósito original, a possibilidade de mudança institucional pode ser considerada.

Sobre a perspectiva tecnológica do processo de criação das instituições, Chang (2007) argumenta que existem princípios comuns que, mesmo em cenários, contextos, momentos históricos e países diferentes, determinados conceitos podem ser utilizados em alguns países, como as instituições que foram benéficas durante determinado período, podem se tornar obstáculos para o desenvolvimento, se tornando obsoletas devido a novos desafios que deverão enfrentar. Os formuladores de políticas e os responsáveis pelas instituições durante o momento histórico não devem descansar e estarem prontos para reformular as instituições quando precisos (CHANG, 2007).

Resumindo a ideia de Chang (2002; 2007), o autor entende que não existe uma fórmula simples para o desenvolvimento institucional que os países possam importar e aplicar para promover desenvolvimento econômico. Alguns fatores são determinantes para isso: a multiplicidade funcional das instituições, a importância das instituições informais, que impactam nas instituições formais, a existência das consequências indesejadas e a perversão institucional podem implicar neste processo e não garantir nenhum retorno positivo para determinados países.

Adaptações podem ser realizadas, inovações locais que podem ocorrer acidental ou deliberadamente visto que mudanças nas leis, contextos políticos, econômicos e sociais devem ser considerados no processo de mudança institucional. Chang (2007, 2002) sugere aos países em desenvolvimentos ou retardatários que a rota para entender o melhor processo institucional consiste em aprender com a história. As “boas políticas” a partir de uma perspectiva histórica são bons exemplos para tirar lições do passado. As experiências vividas no passado são momentos fundamentais para não ter que pagar o custo do desenvolvimento de novas instituições. Chang (2002) nesse caso analisa que essa é uma das poucas vantagens em ser um país com características de desenvolvimento retardatário, ou seja, colhendo as vantagens de chegar mais tarde no processo de desenvolvimento. Além disso, Chang (2007) entende que se adaptar as experiências dos

países desenvolvidos não necessariamente é uma garantia de êxito, mas existe a possibilidade da redução dos custos associados ao desenvolvimento de novas instituições.

Outras duas sugestões realizadas por Chang (2007) mostram que não há necessidade de as instituições serem, desde o processo de criação, de alta qualidade, mas que o desenvolvimento institucional seja consequência do desenvolvimento econômico, ou até mesmo se “locomoverem” no mesmo sentido se “alimentando mutuamente”.

Por fim, a última sugestão de Chang (2007) está relacionada com a essência da instituição, caso esteja profundamente enraizada por questões diferentes da proposta inicial, a mudança institucional pode ocorrer por meio introdução de novas demandas para essa instituição no objetivo de contribuir com o crescimento.

Portanto, é possível determinar que a EPI está mais voltada para os debates de política econômica e como as instituições impactam nesse processo, partindo do pressuposto de que mesmo utilizando mecanismos e instrumentos do passado para que as instituições não cometam erros ou escolhas erradas, esse processo decisório é difícil de acordo com os seguintes fatores: a multiplicidade funcional das instituições, a importância das instituições informais, que impactam nas instituições formais, a existência das consequências indesejadas e a perversão institucional.

A partir da perspectiva teórica da EPI, principalmente ligados a Haa Jo Chang, e também da NEI, alguns conceitos importantes podem ser trazidos para realidade brasileira desde a criação das instituições de desenvolvimento até o momento em que elas foram extintas e recriadas, como é o caso das instituições analisadas neste trabalho, as superintendências.

### **2.1.5. Evolucionários: contribuições a teoria institucionalistas**

A definição de instituições para os autores evolucionários engloba uma variedade de atribuições que ultrapassam leis, normas, regras e comportamentos, firmas e mercado (CONCEIÇÃO, 2002).

Conceição (2002) aponta que o pensamento evolucionário forneceu ao institucionalismo um arcabouço teórico e analítico que levou até a compreensão do

complexo processo de mudança tecnológica e que possibilita um ponto de sustentação nas instituições.

Os conceitos de *path dependence*, retornos crescentes dinâmicos e interação entre ambos caracterizam as teorias evolucionárias. As firmas, no longo prazo, sofrem influência de eventos aleatórios e estimulam processos de especialização em categorias específicas de tecnologias, que também são resultados de eventos randômicos preliminares. A mudança econômica, na visão dos evolucionários está intimamente ligada as inovações, que desencadeiam mudanças em todo o processo econômico. Por fim, os autores evolucionários explicam a importância da interação entre os conceitos de desenvolvimento, crescimento, inovação tecnológica e aparato institucional. Todos esses conceitos não podem ser tratados individualmente (CONCEIÇÃO, 2002).

Nesse sentido, Conceição (2002) explica:

“A evolução de instituições relevantes para certa tecnologia ou indústria revela uma complexa interação entre ações privadas de firmas em competição, associações industriais, órgãos técnicos, universidades, agências governamentais, aparelho jurídico etc. A forma de evolução dessas instituições, em conjunto, influencia a natureza e a organização das firmas, explicitando o caráter diferenciado e histórico dos vários padrões de desenvolvimento” (CONCEIÇÃO, 2002. p 139.)

#### **2.1.6. O que as diversas abordagens institucionalistas podem contribuir com o debate das superintendências regionais de desenvolvimento**

Nos dois primeiros capítulos deste trabalho o foco do estudo foi analisar desde a criação de SUDENE e SUDAM, passando pela sua extinção, até chegar ao processo de recriação e os gargalos existentes para que as autarquias não lograssem êxito durante a PNDR I.

Ao compreender a trajetória da SUDENE como instituição, é possível notar que os entusiastas da criação da superintendência regional de desenvolvimento entendiam a autarquia como um mecanismo fundamental e descentralizado que coordenassem, conjuntamente com o governo federal as melhores práticas para que a região Nordeste reduzisse o nível de desenvolvimento em comparação com outras regiões no Brasil, com uma perspectiva voltada para o desenvolvimento interno. Com o passar dos anos e a entrada do governo militar no poder, a SUDENE perdeu autonomia, foi vinculada ao MECOR que posteriormente foi transformado no MINTER. Neste cenário, os militares se emponderaram sobre a SUDENE e seu Conselho Deliberativo centralização as ações no governo federal, reduzindo o orçamento anual da instituição, diminuindo as

capacidades de atuação no âmbito regional e transformando a SUDENE em um órgão que ao passar dos anos perdia cada vez mais o protagonismo (COLOMBO, 2018).

As estratégias conservadoras e concentradoras do regime militar estavam pautadas no processo de desenvolvimento nacional reduzindo a importância do caráter regional e inviabilizando políticas que objetivavam a redução das desigualdades regionais. O reflexo desse cenário ocorreu, segundo Colombo (2018) com a substituição do IV Plano Diretor formulado pela SUDENE a partir de um viés regional e de característica de fortalecimento do Nordeste, pela introdução do II PND, controlado pelo governo federal da época e tinha o objetivo de integrar as economias regionais e deixando em segundo plano a mitigação das desigualdades regionais. Diante desse cenário, a SUDENE perdeu o caráter de planejamento e se tornou uma instituição apenas consultiva (COLOMBO, 2018).

Ou seja, a perda de protagonismo da SUDENE a partir da entrada do governo militar caracteriza o contexto citado por Chang (2007) onde o autor cita que instituições que perdem suas funções são facilmente sequestráveis por grupos que entendem sua importância e se utilizam da instituição para garantir seus interesses.

A SUDAM nasce em 1966 a partir da extinção da SPVEA, uma das superintendências regionais de desenvolvimento que influenciaram na criação da SUDENE e tinha como principal diretriz consolidar um novo padrão de pensamento e atuação institucional, baseado em um plano que conciliava as necessidades da região aos interesses nacionais que estavam em curso. O Plano tinha como foco o longo prazo e possibilitava estudos e pesquisas sobre a região. (RENHA, 2017).

Assim como no caso da SUDENE, a SUDAM também sofreu com a centralização do governo militar. A instituição era responsável pela execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e o plano foi decretado pelo Poder Executivo. No corpo estruturante da SUDAM, o Conselho Deliberativo da foi dividido entre Conselho de Desenvolvimento (Ministérios, Estados e Territórios, órgãos federais, universidades, entidades de empregados e empregadores) e Conselho Técnico composto pelo Superintendente, o Presidente do Basa e quatro conselheiros nomeados pelo governo militar, que concentrava os processos decisórios de projetos, isenções, formulação de programas. Nesse contexto, assim como ocorreu na SUDENE, o contexto nacional se sobrepôs a perspectiva regional, diminuindo as demandas macrorregionais específicas (SUDÉRIO, 2020).

Na percepção de León et al. (2015), a SUDAM se caracterizou como uma instituição burocrática que o governo militar se apropriou para garantir os interesses de

negociar isoladamente com as unidades federativas e evitar o debate do planejamento regional, mantendo a soberania do contexto nacional em detrimento de pautas como a reforma agrária que eram responsabilidades do planejamento da SUDAM. Além do contexto econômico inflacionário, de endividamento externo, o orçamento direcionado as superintendências regionais de desenvolvimento foi reduzido e refletiu na perda de autonomia e credibilidade das autarquias de desenvolvimento regional.

Em ambos os cenários descritos até o momento apresentam conceitos descritos pelas NEI e pela EPI. O conceito de dependência da trajetória pode ser visualizado pela forma como o governo militar adaptou as superintendências regionais de desenvolvimento da forma que pudesse centralizar as decisões e lentamente reduzir o protagonismo regional, enfraquecendo-as e esvaziando-as, para que no fim, essas instituições se comportassem apenas como órgãos consultivos e sem poder de execução e planejamento. Este fato também ocorreu com as outras instituições regionais de desenvolvimento. Di Maggio e Powell (2005), Colombo (2019) apontam que uniformizar mecanismos de atuação reduzem incertezas e impossibilitam ações individuais e desagregadoras. O governo militar se apropriou das superintendências regionais de desenvolvimento e padronizou a baixa atuação das superintendências regionais de desenvolvimento para redirecionar o foco do desenvolvimento para um contexto nacional, em detrimento da questão regional.

No período após ditadura militar, tanto a SUDENE, quanto a SUDAM, foram extintas com o argumento oficial de que ao longo dos anos em que as superintendências regionais de desenvolvimento estavam ativas, ocorreram diversos casos de corrupção nos fundos de investimento o que comprometeria a continuidade das autarquias, além da crise fiscal dos anos 90 que mudou o foco de atuação do governo federal e reduziu ainda mais os orçamentos destinados ao planejamento regional a partir das medidas neoliberais.

A partir da extinção das superintendências, os conceitos da teoria institucionalista se apresentam novamente a partir da criação da ADA e da ADENE. Agências de desenvolvimento com missões burocráticas e normativas previstas em lei semelhantes, mesmo se tratando de órgãos que trabalhariam em regiões completamente diferentes, remetendo ao pensamento da padronização de regras próprias para evitar constrangimentos em mudanças de rotas futuras.

Durante o processo de recriação das superintendências regionais de desenvolvimento, alguns cenários semelhantes a períodos anteriores também ocorreram. A criação da PNDR I está baseada na experiência europeia que apresentava conceitos

inovadores na concepção dos estudiosos formuladores do plano como Tânia Bacelar. A proposta de criação do FNDR foi uma tentativa de apresentar um mecanismo de financiamento já testado em outros contextos para auxiliar no desenvolvimento do país (SILVA, 2016). O contexto de criação da PNDR I pautado na experiência territorial e regional europeia corrobora com a perspectiva teórica apresentada por Chang (2007) sobre adaptar os processos vividos por outros países a sua realidade é uma forma de reduzir os custos associados ao desenvolvimento de novas instituições, programas e projetos, mesmo não sendo garantia de êxito e também aproxima do conceito adotada pela NEI de custos de transação, que de acordo com Conceição (2002b) está relacionado com a busca das instituições por baixos custos de transação para incorporar novas formas de organização da atividade econômica em processos particulares. Entende-se que a autonomia institucional está ligada ao financiamento.

Sobre a perspectiva do processo de recriação das superintendências, SUDENE e SUDAM foram recriadas no entendimento de que os erros do passado não seriam cometidos novamente, pautando-se no conceito de dependência da trajetória, contudo, como foi dito durante o capítulo 1 e 2, apresentam que as autarquias foram reestabelecidas com missões burocráticas/normativas semelhantes ou padronizadas, mas para debater os problemas sensíveis de regiões com dinâmicas econômicas, sociais e culturais diferentes. Ou seja, o processo de recriação das superintendências regionais de desenvolvimento por mais que tenha sido pautado na ideia de retomar a organização do desenvolvimento regional, na execução, coordenação e de auxílio a operacionalização da PNDR I, as instituições encontraram limitações normativas, financeiras e políticas.

Por fim, deve-se debater a perspectiva dos Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste que surgem como mecanismos de atuação da PNDR II e das superintendências regionais de desenvolvimento para recuperar o protagonismo dessas organizações. Os conceitos baseados na agenda de políticas públicas devem ser debatidos para entender quais são os determinantes do processo de formulação e implementação desses planos e o surgimento deles como alternativa ao cenário vivido durante a PNDR I pelas superintendências.

## **2.2. Políticas Públicas: formação de agenda, formulação e implementação**

Sobre a implementação dos planos regionais de desenvolvimento como instrumentos que podem ser executados pelas superintendências regionais de

desenvolvimento para tentar reestabelecer o protagonismo das instituições de desenvolvimento, a discussão sobre políticas públicas pode auxiliar na análise de quem constrói o processo decisório, quem participa e o toda a trajetória percorrida por cada política pública implementada, seja pelo governo federal, seja por órgãos autônomos subnacionais ou até mesmo pelas superintendências regionais de desenvolvimento.

As próximas seções deste capítulo terão como principais inspirações o trabalho de Colombo (2021) que apresenta o processo de formulação de agenda de políticas públicas dos planos regionais de desenvolvimento a partir da leitura de Kingdon (2013) que realiza análises teóricas sobre o processo de implementação de políticas públicas em um contexto geral.

Kingdon (2013) considera que políticas públicas são a reunião de 4 procedimentos que compreendem: o estabelecimento de uma agenda de políticas, as alternativas de acordo com as escolhas que serão realizadas, a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, por fim, a implementação da política.

Colombo (2021) segue esta linha de raciocínio e elenca alguns fatores determinantes para definir o sucesso ou o fracasso de uma política, como o desenho da política, o grau de articulação entre os atores políticos, sociais e econômicos, o grau de autonomia institucional e a capacidade de governança.

A formação de uma agenda de política pública é um lócus privilegiado de análise, pois esse cenário retrata a prioridade dos governos sobre os temas de destaque que obtêm adequado tratamento governamental (COLOMBO, 2021).

Logo, Colombo (2021) ressalta:

“Para o entendimento de uma agenda governamental de políticas públicas, é necessário, primeiramente, a compreensão de como um problema adquire a prerrogativa de chegar ao debate público, obter consenso da maioria e despertar a atenção dos legisladores e dos policy makers. Em seguida, a observação de como são criadas as alternativas de tratamento para este problema é um segundo momento da agenda, visto que para a resolução de uma mesma questão deve haver diversos caminhos possíveis para tal. Não menos importante que as duas etapas anteriores, é a obtenção de apoios necessários para a solidificação da agenda, com os grupos de interesse e os grupos de pressão existentes. E, finalmente, transcorridas todas estas etapas, faz-se necessário dar prosseguimento com os protocolos necessários para a implementação do que foi desenhado anteriormente (COLOMBO, 2021)”.

A partir desse trecho, sobre a perspectiva de formulação de uma agenda de política pública, Kingdon (2013) destaca em seu modelo, os dois primeiros processos, intitulados como pré-decisórios: a formação da agenda e a especificação das alternativas. Além disso, o autor traz ao debate duas categorias de agenda: a sistêmica que engloba assuntos que

dizem respeito ao imaginário popular e a agenda institucional ou governamental, onde os temas são tratados pelos entes federativos: municípios, estados ou União, por meio de seus representantes legais.

Na concepção de Kingdon (2013), o autor chama de agenda institucional a proposta em que os formuladores de política pública moverão esforços para prospectar recursos políticos e financeiros para a realização (formulação e implementação) da política. Durante a consecução do procedimento de formulação da política, uma terceira categoria de agenda pode surgir. Kingdon (2013) cita como agenda decisória um mecanismo que contém alternativas e instrumentos que possibilitam a viabilidade de funcionamento à política. Na construção da política, existem os *policy makers* e os *veto players* inseridos em um contexto de grupos de interesse, ou seja, existem, neste trâmite, grupos que são a favor ou contrário do prosseguimento da agenda, além disso, os grupos contrários a agenda promoverão esforços políticos, sociais e até financeiros para que a agenda não passe por essa etapa. Além dos grupos contrários e a favor da agenda, o debate ainda pode chegar a população e a imprensa para que possíveis problemas sejam resolvidos.

De acordo com Colombo (2021) depois do processo de definição da agenda que será utilizada, a segunda fase do processo é a formulação de políticas públicas. Como dito no início do subcapítulo, no método utilizado por Kingdon (2013) chamado múltiplos fluxos, o autor entende que as políticas públicas são construídas em três fluxos: os problemas, as soluções e a política e o processo de mudanças na agenda ocorrem no momento em que esses três fluxos se conectam e formam na janela de oportunidade a partir dos esforços dos empreendedores de políticas.

Especificamente sobre os fluxos, Kingdon (2013) denomina problemas como um fluxo que pode servir de alternativas para que os entes federativos se atentem para questões como crises ou complexidades que podem ter mais visualização por parte da mídia e o retorno governamental sobre determinada política. Este retorno, chamado por Kingdon (2013) de *feedback* pode ter diversos canais de contato como: relatórios de implementação, ouvidoria, ou monitoramento da própria política.

O segundo fluxo, o de soluções, é conceituado como uma gama de atividades responsáveis por materializar a formulação da política. De acordo com Kingdon (2013) essas atividades podem ser: equilibrando custos e benefícios da política, a possibilidade de um consenso popular sobre a legitimação da política pública, o tratamento dos tomadores de decisão e a probabilidade de êxito da política. Por último, o fluxo intitulado

de política, é o fluxo que há o consenso<sup>14</sup>, momento em que a política pública já foi debatida, as alternativas estão postas.

Kingdon (2013) identifica que quando os fluxos descritos acima se conectam, ou seja, quando os problemas são detectados, as soluções estão postas e a política é relevante e inclinada a solucionar o problema por intermédio de uma agenda de decisão, forma-se uma janela de oportunidade.

Porém, ao passo que uma janela de oportunidade pode ser aberta, ela também pode ser fechada, tudo depende dos empreendedores de políticas, com a incumbência de acionar a conexão entre os três fluxos, não perdendo a chance de promover a política pública para as etapas seguintes. Ou seja, os empreendedores podem desarticular os três fluxos, fechando a janela de oportunidade.

O autor destaca também os participantes deste processo: os invisíveis e os visíveis. Os visíveis são divididos entre os entes governamentais (políticos eleitos nos Poderes Executivos e Legislativo e os representantes do judiciário) cuja função é balizar e reivindicar os pontos da agenda e clarear um gama de possibilidades para consecução das políticas propostas e são determinantes na fase de implementação; e os atores não governamentais (a sociedade civil), não são intrinsecamente ligados ao governo, mas influenciam nas decisões que serão tomadas, por exemplo, como a mídia, sindicalistas, membros de associações populares), ou seja, podem propor pontos para a agenda e podem agir também para impossibilitar determinadas medidas, exercendo poder de veto, mesmo que informalmente.

Sobre o processo de implementação das políticas públicas, Colombo (2021) aponta da conexão desse estágio com as demais fases do ciclo, essencialmente com o diálogo com o campo da governança pública. Nesse cenário, assim como dito por Colombo (2021) é necessário entender até que ponto os planos regionais elaborados pelas superintendências regionais de desenvolvimento fazem parte da etapa de formulação e se as autarquias têm indícios de que podem implementar as políticas desejadas.

Sobre o estágio de implementação, Colombo (2021) explica a necessidade de entender as especificidades dessa fase e é fundamental o desenvolvimento de um procedimento de interlocução com o campo da governança pública. Na visão de Colombo (2021) o processo de implementação está localizado no estágio intermediário do ciclo, ou

---

<sup>14</sup> O consenso, partindo de uma perspectiva política, acontece mais frequentemente a partir da negociação do que da persuasão, por meio de emendas, criando alianças políticas para facilitar a aprovação de seus requerimentos ou fazendo concessões com o objetivo maior (KINGDON, 1995).

seja, entre o processo de formulação e avaliação da política. Para que esse processo tenha êxito, alguns fatores devem ser considerados de acordo com a autora: o desenho, as burocracias, as instituições responsabilizadas de realizar esse estágio, a capacidade de autonomia, recursos financeiros, governança institucional, entre outros.

A função da governança é ponto central e orientadora das medidas que o estado tomará (COLOMBO, 2021). O princípio habitual de capacidade estatal foi substituído pelas definições de gestão compartilhada, estando essencialmente conectada com as relações entre os setores públicos e privados, e o setor terciário em um processo de parcerias que ajudam na implementação da política pública e contribuindo para o processo decisório das mesmas. De acordo com Colombo (2021) o propósito da boa governança é um código prioritário defendido por organizações mundiais, como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, que dão destaque a práticas que privilegiam conceitos como eficiência e efetividade no processo de implementação das políticas e com isso unindo as expectativas do mercado e as práticas públicas.

Kissler e Heidemann (2006) argumentam que governança pública está relacionada com a mudança na gestão política, ao recorrer à autogestão nos terrenos sociais, econômico e político. Os autores entendem que a governança é entendida como um mecanismo alternativo de gestão baseado na hierarquia, por exemplo, em relação aos campos locais, as cidades se fortalecem a partir do empoderamento dos cidadãos, das empresas e das entidades sem fins lucrativos no processo de administração das ações, numa perspectiva de cooperação e coordenação compreendendo o trabalho dos atores públicos, comunitários e privados. Os autores debatem a cooperação promovida e estimulada pelos atores locais. Conseqüentemente, as políticas públicas de desenvolvimento regional são decisivas para o sucesso dos programas elaborados pelo Poder Executivo. Esse processo é facilitado a partir de redes de políticas públicas que auxiliam os procedimentos que envolvem atores políticos estatais e não estatais.

Colombo (2021) entende que o êxito no processo de implementação de políticas públicas está intrinsecamente ligado a capacidade de autonomia institucional do Estado formulador. A autora, em seu trabalho, discute alguns fatores, partindo da perspectiva de governança e capacidade estatal, que considera determinante para que as autarquias regionais possam implementar as políticas que desejam. Esses fatores, segundo Colombo (2021), são fundamentais para que as superintendências regionais possibilitem, por meio dos Planos Regionais de Desenvolvimento, os estágios de formulação e implementação das políticas públicas. Os fatores estão relacionado com as capacidades de: cumpri das

regras próprias, sendo autônomas de outras instituições; gerar orçamento próprio; formular políticas; implementar políticas; articular políticas para promover a cooperação com outras instituições; determinar claramente os objetivos e a condução da política para a execução dos programas; burocracia, com pessoal especializado para a formulação e implementação; determinar o tempo previsto para a execução das políticas; gerar *accountability*.

Colombo (2021) retorna a PNDR I para entender se os planos regionais estão em consonância com as perspectivas adotadas no PNDR I a partir dos conceitos de governança associado aos arranjos institucionais necessários para a implementação das políticas públicas propostas, como: os atores regionais que influenciam nos processos decisórios, a disponibilidade de recursos financeiros para executar os programas e a interação entre os entes federativos e não federativos.

Dito isso, Colombo (2021) indica a necessidade de entender o ambiente institucional à época em que as superintendências regionais de desenvolvimento foram recriadas e a conexão com a PNDR I.

Sobre o contexto anterior a criação da agenda de desenvolvimento regional, de acordo com Colombo (2021), envolveu membros das autarquias regionais e técnicos de outras instituições em equipes de trabalho. Colombo (2021) define como essencial o momento anterior de discussão da agenda para poder entender o diálogo dos planos regionais com o plano orientador de toda a perspectiva regional, a PNDR.

É importante lembrar os objetivos, relação institucional e as vertentes que a política possui (QUADRO 2).

**Quadro 2 – PNDR: Objetivos, institucionalidade e vertentes**

Plano	Objetivos	Relação Institucional	Vertentes
PNDR II	Sustentabilidade ambiental  Redução das desigualdades  Inclusão social  Inclusão econômica	A PNDR II prevê uma articulação federativa, na medida em que exige dos três entes federados, União, estados e municípios, a ampla participação destas esferas, coordenadas e articuladas para a implementação das políticas regionais. Além disso, dadas as transformações recentes no Estado brasileiro, a PNDR prevê, ainda, a participação do setor privado na execução das políticas previstas.	Estimular o desenvolvimento regional a partir de uma dimensão multiescalar.  Promover distribuição dos investimentos públicos para determinar os territórios selecionados e prioritários.

**Fonte: Elaboração própria com base no trabalho de Colombo (2021)**

Partindo das informações contidas no quadro 2, e com base também nos estudos de Monteiro Neto e Pêgo (2019), no processo de elaboração dos planos regionais, as equipes de trabalho revisaram a PNDR I, para reformulá-la, a partir de algumas hipóteses: convergência dos indicadores de desenvolvimento e qualidade de vida nas regiões brasileiras e maior equidade no acesso as oportunidades em regiões com menores indicadores socioeconômicos; apoiar a desconcentração, a interiorização do desenvolvimento regional do país considerando as peculiaridades das regiões; geração de emprego e renda e diversificar a econômica para agregar valor em determinadas cadeias produtivas.

Para colocar esses pressupostos em prática, Colombo (2021) atribui a governança um papel protagonista em todo o processo, já que as superintendências, passaram a assistir às ações previstas na PNDR II, o que não ocorreu no período em 2007, no processo de recriação das mesmas, além de elaborarem os planos regionais de desenvolvimento.

Nesse sentido, como dito no primeiro capítulo deste trabalho, a formulação da agenda dialogou com diversas instituições, como o TCU para debater as estratégias ao PPA, conforme está exposto nas Leis que recriaram as superintendências regionais de desenvolvimento em seus respectivos anos.

Colombo (2021) também aponta a conversação pela construção do PPA 2020-2023 com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), a

Agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), além das indicações particulares de cada região.

Com isso, em 2018, os grupos de trabalho<sup>15</sup> produziram um documento intitulado *Agendas para o desenvolvimento das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro Oeste: subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023*. (COLOMBO, 2021). Brasil (2018) tinha como objetivo reformular a PNDR I com o objetivo minimizar as desigualdades sociais, econômicas inter e intrarregionais, oportunizando o desenvolvimento, a geração de renda e a qualidade de vida da população das três macrorregiões (Norte, Nordeste e Centro).

Brasil (2018) debate propostas para o desenvolvimento, indicando dois cenários as autarquias regionais: a elaboração de uma agenda criteriosa e sistemática para o desenvolvimento produtivo, pautada nas políticas públicas em um contexto de três anos, considerando as peculiaridades de cada região para fortalecer o processo de desenvolvimento; um processo de convergência das políticas públicas com a redução das desigualdades regionais em todos os níveis: intersetorial, inter e intrarregional.

O documento de Brasil (2018) reforça a lógica da necessidade que a PNDR II só será atingida a partir da conversação vertical e horizontal, baseada em confiança recíproca, convergente e complementar. Brasil (2018) indica que as agendas macrorregionais possuem papel essencial para orientar o desenvolvimento a partir da redução das desigualdades, detectando as possíveis ações estruturantes que possam estimular os procedimentos de desenvolvimento regional em convergência com os objetivos e eixos da PNDR II, com os Planos Macrorregionais de Desenvolvimento sobre a determinação das autarquias de desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste, do Centro-Oeste e também com a Agenda 2030 da ODS (QUADRO 3). A partir deste documento, as agendas do Nordeste, Norte e Centro-Oeste foram criadas (COLOMBO, 2021).

A agenda da Amazônia, baseada nas perspectivas da Sudam, reforçava a ideia de planejamento regional a partir da diversificação produtiva da biodiversidade, com agregação de valor (MONTEIRO NETO E PÊGO, 2019).

Monteiro Neto e Pêgo (2019) caracterizaram a agenda do Nordeste, a partir das orientações da Sudene tem como estratégia fortalecer as redes de cidades médias como apoio para sistemas inovativos e produtivos locais para às áreas de influência. A Sudene

---

<sup>15</sup> Monteiro Neto e Pêgo (2019) apresentaram os grupos de trabalho que foram responsáveis pelos debates das políticas regionais: GT1 – Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); GT2 – Avaliação do FCO, FNE, FNO; GT3 – Avaliação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

verificou um montante de 41 municípios médios (intermediários) nos estados do Nordeste para que a estratégia possa ser colocada em prática. Feira de Santana (Bahia), Campina Grande (Paraíba) foram os municípios com maior número de habitantes e Corrente (Piauí) e Bom Jesus (Piauí) os municípios com menor número. Contudo, não é o número de habitantes o critério, mas a função que cada município determinado irá desempenhar na estrutura do território.

**Quadro 3 – Relações entre a Agenda 2030 e os Eixos Prioritários da PNDR II**

Objetivos PNDR II	17 objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis	Eixos Prioritários da PNDR II
Convergência	1 – Erradicação da pobreza 2 – Fome Zero 3 – Saúde e Bem-Estar 4 – Educação de qualidade 5 – Igualdade de gênero 8 – Trabalho decente e crescimento econômico 10 – Redução das desigualdades 16 – Paz, justiça e instituições eficazes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação e qualificação profissional</li> <li>• Desenvolvimento social e acesso a serviços públicos</li> <li>• Fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais</li> </ul>
Redes de Cidades Médias	6 – Água potável e saneamento 7 – Energia Limpa e Acessível 8 – Trabalho decente e crescimento econômico 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura 11 – Cidades, Comunidades sustentáveis 12 – Consumo e produção responsáveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura urbana e econômica</li> <li>• Desenvolvimento produtivo</li> <li>• Ciência, tecnologia e inovação</li> </ul>
Competitividade de cadeias produtivas regionais	8 – Trabalho decente e crescimento econômico 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura 13 – Ação contra a mudança global e do clima 14 – Vida na água 15 – Vida terrestre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura econômica</li> <li>• Desenvolvimento produtivo</li> <li>• Ciência, tecnologia e inovação</li> </ul>
Diversificação produtiva em áreas de commodities	8 – Trabalho decente e crescimento econômico 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura 13 – Ação contra a mudança global e do clima 14 – Vida na água 15 – Vida terrestre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestrutura econômica</li> <li>• Desenvolvimento produtivo</li> <li>• Ciência, tecnologia e inovação</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base no texto de Brasil (2018)

É possível verificar no Quadro 3 as relações entre a PNDR II com a Agenda 2030 e dessa forma, é fundamental explicar algumas inovações que a PNDR II possibilitou ao desenvolvimento regional brasileiro e como essa nova perspectiva institucional converge com a alternativa dos planos regionais de desenvolvimento.

### 2.2.1. PNDR II: atualizações, convergência com os planos regionais e aspectos teóricos fundamentais

Como dito anteriormente neste trabalho, na seção de introdução, de acordo com Brasil (2011) a política regional da PNDR caracterizou-se como uma série de

instrumentos sem uma política bem estipulada, mas foi importante pelo fato de reintroduzir o debate regional no Brasil. Alves e Neto (2014) analisam que o processo de recriação das superintendências regionais de desenvolvimento estava à plenos vapores e o conteúdo do decreto da instituição da PNDR I não trazia a importância da participação dos governos estaduais nesse processo. A PNDR I não se mostrava com a robustez necessária como debatiam os trabalhos acadêmicos, o debate teórico era importante e bem feito, contudo as bases estratégicas eram frágeis e as propostas para o enfrentamento eram pouco articuláveis. Alves e Neto (2014) apontam que o ciclo virtuoso da economia brasileira e a janela de oportunidades na agenda de políticas públicas, conseguiram, mesmo que teoricamente, um debate importante com a PNDR I, porém, algumas questões precisavam ser ajustadas, como a questão institucional e a transversalidade dos entes no debate regional.

De acordo com Alves e Neto (2014) algumas características relevantes da PNDR I foram incorporadas na elaboração da PNDR II como a mudança de paradigma do desenvolvimento regional no rompimento da lógica exclusivamente macrorregional. Além de detectar os obstáculos regionais apresentados em múltiplas escalas geográficas. A execução dos planos e programas deveriam ser a partir de uma perspectiva nacional. A abordagem utilizada em períodos anteriores era a *top-down*, que não considerava a participação e a emancipação social, apenas a perspectiva de grandes investimentos. A PNDR I priorizou o desenvolvimento endógeno, do tipo *bottom-up*, privilegiando a participação social nos debates. O método de múltiplas escalas, conforme Alves e Neto (2014) possibilitou melhores análises sobre as regiões estudadas, considerando a diversidade regional como um bem que deve ser explorado com qualidade, dentro da lógica econômica.

As outras características identificadas por Alves e Neto (2014) sobre a PNDR I estão relacionadas a fragilidade institucional, dado que na primeira fase, a política estava atrelada ao MI e não a uma instância de coordenação estratégica. Se tratava de uma política transversal por natureza, as limitações de financiamento eram claras, porque os instrumentos de financiamento eram exclusivos para a iniciativa privada, o que limitava recursos destinados ao setor público. A implementação foi prejudicada visto que o processo de mobilização social estava atrelado apenas aos grupos que participavam do programa, configurando um cenário de pouca visibilidade e transparência. Por fim, a avaliação da PNDR I, nomeada como um programa de essência transversal, não

protagonizou investigações detalhadas sobre as interações existentes entre as intervenções do governo federal e operações estaduais que debatiam o tema.

Colombo (2021) aponta que a PNDR II traz a perspectiva de revisão da tipologia, a cada censo demográfico conjuntamente com MDR e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além do processo de integração institucional a partir dos planos regionais das superintendências, o que corrobora com a leitura de Kingdon (2013) sobre o conceito de agenda governamental, visto que a PNDR II apresenta questões essenciais para o governo numa perspectiva de transformação das demandas sociais em políticas públicas.

As leituras realizadas por Kingdon (2013) sobre a agenda governamental no processo de formulação dos Planos Regionais das Macrorregiões Brasileiras, de acordo com Colombo (2021) também podem ser atribuídas a PNDR II. Colombo (2021) visualiza a PNDR II como uma agenda governamental, já que é construída a partir de pauta de um ministério, contudo depende do que é previsto nos planos regionais de desenvolvimento para, de fato, ser incluída numa agenda de tomada de decisão e assim, conseguir executar as políticas públicas a partir das estratégias determinadas nos documentos oficiais regionais.

Por isso, papel dos grupos de trabalho foi determinante para a formulação dos planos regionais. Foram redigidos pelas superintendências regionais de desenvolvimento para serem compatíveis com as orientações da PNDR II. Assim, a lógica de convergência entre as pautas nacionais e regionais foi concluída antes da apresentação dos planos (COLOMBO, 2021).

Em dezembro de 2018, ocorreu o Seminário de Desenvolvimento Regional no Planejamento Governamental contou com a participação do Ministério do Planejamento da Integração Nacional, da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e integrantes do TCU onde os representantes das autarquias regionais apresentaram os planos regionais e as agendas de planejamento para atuação nas regiões. Assim, a partir das estratégias deliberadas no seminário e do ajustamento das expectativas ao PPA 2020-2023 foi formado um ambiente prévio das agendas governamentais nas quais os planos regionais se convergiram. Também, neste seminário, a pesquisa da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instância que respalda a PNDR II foi melhor organizada. Os temas debatidos no seminário foram o processo de regionalização

dos PPAs e a Endes, organizada pelo Ministério do Planejamento e enfatizando a importância da PNDR I do MI (COLOMBO, 2021).

Com isso, a partir de todos os planos bem definidos, a proposta de uma PNDR mais clara e com maior nível de estruturação institucional e com uma maior participação social, como foi dito por Alves e Neto (2014), é possível entender os planos regionais de desenvolvimento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste como uma alternativa para o desenvolvimento das macrorregiões.

O capítulo 3 deste trabalho será responsável por debater os documentos oficiais dos Planos Regionais e seus instrumentos de financiamento para verificar a importância desses mecanismos para as regiões Nordeste e Norte.

### **Capítulo 3: Uma alternativa para o desenvolvimento regional: os Planos Regionais de Desenvolvimento**

A partir da leitura realizada no capítulo 2, considerando os trabalhos de Kingdon (2013) e Colombo (2021) pode-se identificar que os planos regionais e a PNDR II compõem uma agenda governamental para o tratamento de políticas públicas. Com base na leitura de Colombo (2021), busca-se analisar os planos e os instrumentos regionais que as autarquias de desenvolvimento possuem para entender a real possibilidade de um projeto de desenvolvimento para as regiões Nordeste e Norte.

Kingdon (2013) ao debater a questão da agenda de governo, retoma o tema da janela de oportunidade para analisar a rotatividade de administração durante os governos. Na concepção do autor, a alteração nos lugares ocupados no Congresso pode resultar em um processo de mudança de agenda. Colombo (2021) propôs analisar se as autarquias regionais de desenvolvimento no processo de elaboração dos planos regionais cumprem com os objetivos pautados na PNDR II, a partir do conceito de capacidade institucional, de capacidade estatal e da teoria da governança.

Com base no trabalho de Colombo (2021), a primeira parte de cada seção deste capítulo analisa a estruturação dos planos e posteriormente foca nos critérios de geração de orçamento próprio e nos mecanismos institucionais utilizados pelo PRDNE e pelo PRDA. Analisar os instrumentos de financiamento das superintendências regionais de desenvolvimento é importante dada a relação entre os custos de transação debatidos pela NEI e a autonomia das instituições.

O financiamento do desenvolvimento era uma prerrogativa do ministro Ciro Gomes a criação do FNDR para garantir a autonomia das autarquias regionais de desenvolvimento e reduzir a guerra fiscal no Brasil, segundo Silva Filho (2009).

Assim, para dar luz a segunda parte da metodologia do capítulo 3, alguns documentos e relatórios oficiais auxiliaram no cumprimento dos objetivos deste capítulo. Principalmente os documentos de Brasil (2019) que descreve a atuação do PRDNE, e Brasil (2020) que debate o PRDA.

Posteriormente, os documentos utilizados para analisar dados da área de atuação da SUDENE foram os dados dos Relatórios de Resultados e Impactos do Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE)<sup>16</sup> entre 2007 e 2019, além de dados relacionados ao

---

<sup>16</sup> Esses dados estão disponíveis no site do BNB: <https://www.bnb.gov.br/>.

Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), os dois principais instrumentos de financiamento do desenvolvimento por parte do Plano Regional do Nordeste.

Em relação aos documentos oficiais da SUDAM, foram Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos do FNO<sup>17</sup> entre 2007 e 2019. Além dos relatórios do FNO também foram resgatados os relatórios de exercício do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) analisando os investimentos feitos entre 2006 e 2014, volume de recursos utilizados pelo Fundo de Desenvolvimento realizado por Brasil (2016). Esses os documentos estão disponíveis no site oficial da SUDAM<sup>18</sup>.

Os dados de desembolso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também auxiliaram no entendimento dos investimentos realizados nas regiões Nordeste e Norte, além das informações sobre as transferências governamentais: obrigatórias e discricionárias, que serão especificadas mais adiante neste trabalho.

Os dados extraídos dos documentos das três superintendências regionais de desenvolvimento foram organizados, tabulados e processados no Excel, aliado a estatística descritiva. Esses dados ajudaram a encontrar informações sobre os recursos disponibilizados. Foi possível verificar o volume de recursos desembolsados pelos principais fundos de financiamento e desenvolvimento para os diferentes estados do Nordeste e Norte ao longo dos anos, identificar, seguindo esta lógica, quais os Estados recebem o maior volume de empréstimos dos Fundos, verificar se existe um processo de concentração de renda em determinados Estados que recebem os empréstimos dos Fundos, entre outros aspectos e características dos próprios Fundos que serão desenvolvidos ao longo do capítulo 3. Os valores em reais foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI).<sup>19</sup>

### **3.1. Apresentação do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste**

A proposta, o contexto e justificativa para a criação do plano, discutida pela Sudene, o papel do Estado e o financiamento de suas políticas precisam ser analisados, dada a crise vivida pelo Brasil entre os anos 2015 e 2016 (BRASIL, 2019). A proposta do PRDNE está ligada a construção de uma nova trajetória, potencializando suas

---

<sup>17</sup> Esses dados estão disponíveis no site do BASA: <https://www.bancoamazonia.com.br/>.

<sup>18</sup> Disponível em: <http://antigo.sudam.gov.br/index.php/fda-fundo-desenvolvimento-amazonia>

<sup>19</sup> A referência para utilizar o IGP-DI foi o trabalho de Souza (2020) visto que também era um trabalho que analisava os financiamentos do FNE.

especificidades e valorizando possibilidades; além de considerar o que ocorreu no passado recente, para que a região enfrente os desafios impostos pela desigualdade.

Partindo dessa lógica, o PRDNE (QUADRO 4), propõe um método priorizando a contemporaneidade do desenvolvimento sustentável, além apresentar a necessidade de um processo de reposicionamento do Nordeste nos âmbitos nacional e internacional. O PRDNE possui uma lógica multidimensional de atuação, enfrentando desafios na área ambiental, a econômica, a sociocultural, e a institucional.

A multidimensionalidade da PRDNE se baseia na ciência, tecnologia e inovação no debate de novos métodos de governança e financiamento a longo prazo, mas que serão realizados em ações no curto prazo, no período entre 2020-2023 (BRASIL, 2019).

**Quadro 4 - Multidimensionalidade do PRDNE**

<b>Dimensão</b>	<b>Diretrizes</b>
<b>Ciência, Tecnologia, Inovação</b>	Estimular e reorientar políticas públicas; consolidar e ampliar o sistema regional de educação e CT & I; redirecionar a base produtiva tradicional e desenvolver novas competências; aproximar a base científica regional dos padrões internacionais; ampliar a inserção produtiva dos jovens; impulsionar iniciativas de criação de valor com base no empreendedorismo e na inovação.
<b>Economia</b>	Acompanhar o desenvolvimento de segmentos produtivos das economias avançadas; aproveitar a rica biodiversidade da região, especialmente a da Caatinga; enfrentar o baixo nível da qualificação profissional; consolidar atividades produtivas relevantes ao tecido econômico regional; superar entraves que dificultam o avanço da base ampla e diferenciada de agricultura familiar da região; superar o quadro deficitário da oferta de infraestrutura econômica; conquistar novos mercados externos e ampliar sua presença nos tradicionais.
<b>Social</b>	Superar os baixos níveis educacionais e preparar os jovens para o século XXI; reduzir o percentual de jovens que não estudam nem trabalham; Atender às demandas decorrentes do envelhecimento da população; Superar o grave quadro atual de violência que atinge, em especial, as áreas urbanas da região; Superar a degradação das condições de habitabilidade urbana e os modelos tradicionais de mobilidade; Viabilizar investimentos significativos em saneamento básico - água e esgoto; Consolidar e aperfeiçoar políticas públicas que resultem na redução significativa da miséria e na melhoria das condições sociais dos mais pobres, no campo e nas cidades.
<b>Meio ambiente</b>	Reduzir os núcleos de desertificação e as áreas degradadas por meio da recuperação do ecossistema; promover adaptação das áreas vulneráveis aos decorrentes dos impactos das mudanças climáticas; aperfeiçoar a gestão do risco para reduzir a vulnerabilidade às secas e às cheias; aprimorar o gerenciamento integrado dos recursos hídricos; garantir o funcionamento pleno do Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias do Nordeste Setentrional PISF.
<b>Institucional</b>	Recuperar a importância estratégica das instituições de planejamento para a governança regional; construir e implementar novos modelos de financiamento.

**Fonte: Elaboração própria com base nas informações de Brasil (2019)**

O Quadro 4 apresenta a multidimensionalidade do PRDNE. Brasil (2019) apresenta que as ideias programadas no tripé Ciência, Tecnologia e Inovação podem auxiliar a política de desenvolvimento regional em um processo de formulação de

estratégias com o objetivo de desafiar as fraquezas da área e aproveitar as oportunidades que a fronteira tecnológica oferece. Portanto, a necessidade de novas possibilidades de resolução, desde novos financiamentos, aumento das competências científicas e tecnológicas, incluindo não só a iniciativa privada, mas também a pública e uma parceria entre elas.

As diretrizes na área de Ciência, Tecnologia e Inovação de acordo com Brasil (2019) vão desde processos de empoderamento e administração de políticas públicas que tem como objetivo promover crescimento sustentável e inclusivo no Nordeste, até a projetos educacionais que permitam ampliar as redes de interação dentro de um sistema regional de educação, passando pelo fomento à indústria, investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) para estimular maior competitividade gerando mais capacidade inovativa, maior eficiência da máquina pública, potencial de mercado maior para atrair mais investimentos. Por conseguinte, proporcionar um ambiente mais tecnológico e inovador possibilita maior inserção dos jovens no mercado de trabalho. O documento aponta que oportunizar a relação entre as universidades no processo de resolução dos problemas locais é determinante para estratégias de inovação e empreendedorismo.

Integrar e regionalizar os sistemas de Ciências, Tecnologia e Inovação (CT&I) aos setores de Saúde, Educação, Segurança Alimentar, Hídrica, Pública, Inclusão Produtiva e Mobilidade Urbana também é um ponto debatido no PRDNE, visto que possibilita maiores ganhos aos estados e municípios, dada a oportunidade de geração de parcerias beneficiando o conhecimento e as fronteiras tecnológicas promissoras. Essas parcerias possibilitam ganhos econômicos que geram investimentos eficientes para região e maiores receitas para os setores público e privado (BRASIL, 2019).

No que diz respeito à perspectiva econômica, Brasil (2019) aponta que o Nordeste está afastado do debate global sobre inovações e bases tecnológicas, como a discussão em torno da revolução da Indústria 4.0. Chang (2007), propõe que alguns países podem se beneficiar por serem retardatários, principalmente por aprender com as experiências vividas por outros países ou regiões. Neste caso, Brasil (2019) discute processos produtivos mais eficientes que podem proporcionar saltos na base produtiva, o que na concepção de Chang (2007) é uma vantagem ser uma região retardatária se comparada a outras no Brasil. A região Nordeste, conforme Brasil (2019) tem a maior potencialidade de energia solar do país, combinada à heterogeneidade cultural presente na biodiversidade da região podem viabilizar a economia criativa, oportunizando a relação sustentabilidade-desenvolvimento.

Para alcançar essa relação sustentabilidade-desenvolvimento, deve-se aumentar a fiscalização no processo de desmatamento nos biomas nordestinos, evitar a desertificação e estimular as atividades econômicas e sustentáveis na região para que o investimento da biodiversidade possa garantir maiores retornos para a região (BRASIL, 2019).

O tema que envolve a qualificação profissional também é foco da dimensão CT & I. De acordo com Brasil (2019) deve-se procurar estratégias para facilitar o desenvolvimento socioeconômico e técnico, visto que com base nos dados apresentados em Brasil (2019), em 2017, o número de alunos formados em institutos federais de educação profissional científica e tecnologia era próximo ao da região Sudeste, vista como a mais desenvolvida do país.

A profissional-economia é uma conquista que deve ser consolidada na região Nordeste. O processo de preparação dos jovens para o mercado de trabalho deve acompanhar a revolução tecnológica, unificando as dimensões econômica e CT&I para proporcionar melhores profissionais a região. O foco também está no ensino básico para reverter o cenário de analfabetismo e o déficit no ensino médio (BRASIL, 2019).

Em relação às atividades produtivas na região Nordeste, o objetivo é oportunizar as potencialidades da região e ampliar seus horizontes. A agricultura e o setor de serviços se destacam em comparação aos diferentes setores da economia nordestina, logo Brasil (2019) indica o estímulo ao turismo, o cultivo do algodão e a produção de mel para exportação. No setor de indústria de transformação, o foco está na complementaridade das cadeias produtivas, visto que o Nordeste conseguiu atrair investimentos em áreas de menor importância na estruturação industrial da região, como o automotivo.

A biodiversidade da Caatinga também é prioridade da dimensão econômica do PRDNE, dada a gama de atividades que podem ser realizadas neste bioma. Deve-se atrair investimentos nos processos produtivos com base no conhecimento, tecnologia e inovação para extrair a potencialidade do bioma (BRASIL, 2019).

O apoio ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é fundamental para enfrentar os problemas vividos pela população dependente da agricultura familiar. Novamente, a inovação está ligada a avanços técnicos no processo produtivo, além da regularização fundiária, acesso à terra e facilitação do crédito (BRASIL, 2019).

O planejamento logístico que envolve a área de tecnologia de comunicação e infraestrutura de transporte também está inserido na dimensão econômica do PRDNE. O

desafio do Nordeste em relação à infraestrutura de comunicação é reverter o contexto deficitário no investimento em redes mais atualizadas, visto que a troca de informações e dados cada vez mais ganha protagonismo no debate econômico. Assim, facilitar e universalizar a banda larga é um ponto chave para região (BRASIL, 2019).

Sobre a infraestrutura dos modais, Brasil (2019) destaca que a logística é determinante no planejamento do desenvolvimento nacional e regional, ainda mais em um país de dimensões continentais como o Brasil, logo a valorização do Plano Nacional de Logística e Transporte é um desafio que o PRDNE deve apresentar soluções.

Brasil também destaca o debate da internacionalização do mercado para dinamizar a pauta exportadora, já que a troca de informações, bens, serviços e pessoas está cada vez mais veloz.

A dimensão social de acordo com Brasil (2019) deve executar projetos que inibam a persistência da pobreza e da qualidade de vida baixa de parte da população nordestina além de reverter o cenário da educação básica e atribuir melhores condições de qualificação profissional aos jovens. Assim, o processo de preparação dos jovens e a superação dos baixos níveis educacionais estão relacionadas com a dimensão econômica, dada a necessidade de aprimorar o ensino básico e estimular os jovens no mercado de trabalho. Fortalecer o ensino básico é determinante para combater o analfabetismo. O Brasil (2019) destaca a importância em reduzir o percentual de jovens entre 15 e 29 anos que não estudam e nem trabalham por meio da inserção no mercado de trabalho e, assim, evitar que esses jovens entrem em situação de pobreza ou de criminalidade.

A assistência social também é um ponto central, visto que a crise fiscal e a consequentemente redução do dinamismo afetaram as políticas assistencialistas mesmo com o avanço nas políticas de assistência social na saúde pública, principalmente no atendimento às populações mais envelhecidas.

Brasil (2019) aprofunda a leitura sobre a saúde na região Nordeste e visualiza o desafio da violência urbana. Saúde e segurança pública são temas conectados, logo auxiliar os jovens a sair da criminalidade também é tema de análise (BRASIL, 2019).

Em relação as condições habitacionais na região Nordeste, Brasil (2019) aponta a precariedade das habitações e de serviço como saneamento básico, tratamento de resíduos sólidos e transportes. Necessitam de investimentos expressivos.

Sobre mobilidade urbana, o Brasil (2019) entende que os exemplares de mobilidade estão em processo de revisão, visto que os problemas do processo de urbanização próprio das metrópoles, como a precariedade e a desigualdade, estão sendo

transportados para as cidades nordestinas. Brasil (2019) cita a importância de investimentos em toda a política urbana e o enfrentamento deve ser tanto por parte dos entes regionais quanto dos federais.

Por fim, a dimensão social do PRDNE compreende investimentos em saneamento básico e aperfeiçoamento de políticas públicas na área de assistência social, saúde e educação, as que impactam em todas as dimensões discutidas no plano visando melhoria na qualidade de vida da população pobre nas cidades e do campo (BRASIL, 2019).

A dimensão ambiental é retratada no PRDNE como estratégia que envolva esforço dos três níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal. De acordo com Brasil (2019) o foco deve estar nas condições de produtividade da terra, na preservação dos recursos naturais e escassez de água. Os objetivos do PRDNE são mitigar os focos de desertificação e as áreas degradadas procurando fortalecer o ecossistema, possibilitando o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2019).

A questão climática é um ponto em que o PRDNE também debate, tanto no contexto das secas quanto no cenário das cheias. Projetos de adaptação das áreas vulneráveis a oscilação climática, para que as populações que vivem na região não sofram com as mudanças no clima. O foco em ações que estimulem o reflorestamento, para recuperar as terras fragilizadas, reduzir a desertificação e aumentar a produtividade da terra (BRASIL, 2019).

Brasil (2019) aponta a necessidade de os governos federal, estadual e municipal unirem forças para reduzir os problemas climáticos, planejando maior tratamento e engajamento na questão climática. Sobre as secas o objetivo é monitorar, planejar e estudar a severidade das secas na região. Brasil (2019) apresenta atividades realizadas para resolver a questão climática: integração com a Agência Nacional de Águas com instituições climáticas como a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (Funceme), do Ceará, a Agência Pernambucana de Águas e Climas (APAC) de Pernambuco e o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) da Bahia.

Ainda na dimensão ambiental, o Brasil (2019) aponta para o aperfeiçoamento na administração integrada dos recursos hídricos, tanto no processo de potencialização da oferta quanto na demanda. Brasil (2019) sobre os desafios relacionados desse eixo: secas e inundações influenciam direta e indiretamente a qualidade de vida das pessoas. Doenças, subnutrição e mortes são algumas consequências de secas e inundações. Prejuízos econômicos e financeiros também ocorrem como êxodo das regiões, impacto o processo produtivo de bens e serviços e redução do PIB.

Nesse cenário, as estratégias para mitigar a vulnerabilidade social e econômica da escassez hídrica, de acordo com Brasil (2019) são:

“Racionalização e redução do uso da água em períodos de seca, visando a minimização de conflitos de uso da água através do monitoramento e planejamento das demandas e ofertas hídricas existentes; mecanismos de alocação negociada de água entre usos e usuários, evitando ineficiências e considerando a boa disponibilidade de água como um ativo para o desenvolvimento do País; reutilizar de águas já utilizadas, sobretudo na agricultura, na indústria, na recarga de aquíferos; dessalinização de águas salobras, oriundas de poços no Semiárido. Isto já vem sendo feito e precisa ser acompanhado e incentivado, especialmente no tocante aos impactos ambientais. A recente criação pelo Governo Federal do Centro de Tecnologias sobre Dessalinização, em Campina Grande, pode significar um impulso à esta atividade; dessalinização de água do mar, sobretudo para complementar o abastecimento de cidades costeiras, a exemplo do que já está sendo planejado para a cidade de Fortaleza (BRASIL, p.92, 2019).”

Os Planos de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco de 2016 e 2015 e o Plano Nacional de Segurança Hídrica de 2019 são importantes para detectar o quão vulnerável é a região em contextos de crise onde a demanda supera a oferta hídrica. Organizar intervenções e debater formas alternativas e eficientes de aproveitar a água com maior qualidade é fundamental para consolidar o desenvolvimento regional sustentável (BRASIL, 2019).

O último tema da dimensão ambiental está ligado ao Projeto Integração do Rio São Francisco (PISF) com as Bacias do Nordeste Setentrional. O objetivo principal do PISF é gerar segurança hídrica no abastecimento de água para 12 milhões de pessoas, nos estados beneficiados (BRASIL, 2019). Brasil (2019) apresenta que o desafio está em torno do funcionamento e do suporte financeiro do projeto, exigindo esforço da esfera federal e estadual para determinar um arranjo institucional que colocará a operacionalização do projeto em prática. O processo de despoluição do Rio São Francisco também é um enfrentamento que deve ser realizado, para possibilitar melhores condições de vida das populações ribeirinhas. (BRASIL, 2019).

Brasil (2019) ao apresentar a dimensão institucional do PRDNE, retoma ao período imediatamente posterior ao golpe militar e as mudanças a partir da Constituição Federal de 1988: como a descentralização e os arranjos que foram consequência do federalismo foram tomando forma e possibilitaram a criação de mecanismos de política pública, muitas vezes em movimentos atraindo o setor privado, caso dos Fundos Constitucionais.

O processo de descentralização das políticas públicas foi o traço mais marcante do período posterior a ditadura militar. Os processos de governança, segundo Brasil (2019) relevantes foram: as instâncias participativas, instrumentos decisórios colegiados e deliberativos de alcance local e regional; mecanismos de parceria público e privado e consórcios públicos para o desenvolvimento econômico, além da melhora nos sistemas de geração de serviços como saúde, saneamento, meio ambiente etc.

O documento de Brasil (2019) aponta para um cenário atual de crise fiscal, perda de capacidade de financiamento de políticas públicas e de investimentos por parte do governo federal e dos governos estaduais e municipais. O documento aponta para a necessidade de estratégias. Para tanto, o documento Brasil (2019) pontua a importância de renovar as carteiras de investimentos que se associam com a Agenda 2030 dos ODS, identificadas no quadro 3. O conceito inovação é novamente utilizado no documento Brasil (2019), mas agora na dimensão institucional. Processos que envolvam a formulação da governança regional, com organismos que ofereçam ganhos de escalas de associação e operacionalização. Além de instrumentalizar mecanismos de financiamento modernos e integrados aos novos padrões e cujo alvo seja o desenvolvimento regional sustentável.

Os eixos da dimensão institucional estão relacionados focados na importância das instituições de planejamento para a governança regional e esboçar e executar novos modelos de financiamento (BRASIL, 2019).

Logo, é importante citar as dimensões de atuação da PRDNE, contudo o foco do trabalho e do capítulo estará na dimensão institucional, que impacta diretamente nas outras áreas de foco do plano. Sendo assim, o objetivo de recuperar a relevância dos órgãos de planejamento para a governança regional é uma estratégia que o PRDNE propõe para um processo de retomada da SUDENE, visto que, existe a perda de protagonismo das autarquias de planejamento regional. Nas palavras de Brasil (2019):

“No Brasil, as discussões em torno da Governança tornaram-se mais densas com os avanços de iniciativas que apareciam como respostas à descentralização político-administrativa e aos quadros de decadência econômica e degeneração das condições sociais de municípios e estados. A degeneração das condições gerais de formulação política exigiu uma postura mais ativa, almejando a construção de ações públicas e privadas de alcance territorial de forma mais efetiva. Esta situação se manifesta também na região com a perda de protagonismo das instituições de planejamento regional, principalmente a Sudene, coincidindo com o protagonismo político dos governos estaduais e a atuação direta de órgãos federais na região e fazendo com que o Nordeste perdesse sua capacidade de articulação e de integração de políticas e projetos de desenvolvimento. (BRASIL, p.97, 2019)

Brasil (2019) indica que esse é um dos principais enfrentamentos que a região Nordeste deve ter, entender o processo de reformulação da capacidade de planejar e articular das organizações regionais, possibilitando a execução de agendas de proximidades políticas de maneira a firmar modelos participativos de governança e pondo em prática sistemas de informação inteligentes.

Para corroborar com a análise realizada no capítulo 2, esta investigação expõe que Brasil (2019) pontua o fortalecimento dos arranjos institucionais para promover agendas políticas que respaldem o território, a importância das três esferas estatais ativas, focando na administração do planejamento regional.

As estratégias também passam por utilizar a SUDENE como orientadora das articulações e cooperações entre as instâncias regionais, nas três esferas representativas (BRASIL, 2019). Sobre o processo de cooperação em espaços locais, o documento oficial aponta para o desenvolvimento de uma cultura de governança em diversos níveis.

Logo, Brasil (2019) atribui a consórcios públicos, instrumentos de gestão compartilhada, recursos de controle e participação entre inúmeras alternativas a possibilidade de solucionar problemas institucionais em um mesmo território. Portanto, a articulação entre uma grande rede de instituições, atores políticos e sociais é necessária.

Por fim, o documento de Brasil (2019) reforça a importância de sistemas de governança que estimulem a participação desses atores e instituições nos planos de desenvolvimento da região, identificando as potencialidades locais, baseando-se nos interesses regionais, otimizando os custos e reforçar o papel político-institucional diante dos três entes federativos. Na concepção de Brasil (2019) a Sudene é primordial para articular e coordenar todos esses mecanismos.

Em relação ao segundo eixo da dimensão institucional debatida pelo PRDNE, Brasil (2019) analisa que a região Nordeste conseguiu atrair investimentos em taxas acima das nacionais em contextos fiscais mais favoráveis. Contudo, o atual cenário econômico vivido, de acordo com Brasil (2019), é de limitação fiscal dos entes federativos. Nesse contexto, o documento oficial tem a prerrogativa de reformular a carteira de investimentos da região na tentativa de atraí-los com base nos recursos externos, como mercado de capitais, concessões e parcerias com o setor privado.

A região Nordeste, segundo Brasil (2019) tem uma parcela importante na composição do PIB nacional (13,5%) e em seu território moram cerca de 27% da população do país e compõem metade da renda *per capita* nacional. Contudo, o

desenvolvimento é inviabilizado também porque os moldes atuais de financiamento de projetos não têm a região Nordeste como destino final.

Alternativas de geração de receita mecanismos de financiamento que valorizem as características da região, e viabilizem investimentos no Nordeste são necessárias (BRASIL, 2019). Os bancos que atualmente auxiliam a região Nordeste são o BNDES<sup>20</sup>, o BNB com o FNE e o FDNE ambos orientados e coordenados pela Sudene.

Brasil (2019) contextualiza que as políticas de financiamento do BNDES tiveram mais efeitos práticos a partir de 2019 visto que as formas de financiamento que circunscrevem os agentes privados estão sendo ampliadas e mesmo não considerando as diferenças regionais do país, esses investimentos podem facilitar indiretamente as localizações menos desenvolvidas.

O plano cita um novo montante de recursos destinados à região Nordeste por parte do BNDES e as diretrizes do banco em promover uma maior atuação e auxílio para as médias e pequenas empresas que possibilitem maior geração de emprego e renda dentro localidade, além dos exemplos de economia criativa, programas de co-investimento que são instrumentos que o BNDES pode auxiliar a economia nordestina a dar um salto de qualidade importante (BRASIL, 2019).

Sobre a perspectiva de geração de orçamento do PRDNE (QUADRO 5), é essencial citar a relevância dos mecanismos de financiamento que a região do Nordeste já possui. Também é necessário debater o modelo de financiamento que o PRDNE adota, principalmente os recursos originários do BNDES e dos Fundos Constitucional e de Desenvolvimento.

---

<sup>20</sup> Ambos os bancos e seus respectivos mecanismos serão analisados ainda neste capítulo para apresentar a importância para o desenvolvimento na região.

**Quadro 5 - Modelos de Financiamento propostos pelo PRDNE**

Recursos Orçamentários Não Reembolsáveis	Recursos de Crédito de Financiamentos Reembolsáveis	Modelos e Fontes de Investimento a Serem Incentivados
Orçamento Geral da União  Orçamento Geral dos Estados do Nordeste	Recursos mais utilizados: BNB, Sudene, BNDES  Novas alternativas: Banco do Brasil, Agências de Fomento, NDB, BID, Banco Mundial, Caixa Econômica	Concessões Públicas  Parcerias Público-Privados  Mercados de Capitais  Fundos de Investimento Setoriais  Fundos Climáticos e de Inclusão Social

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2019)

Em relação a base financeira para estruturação do projeto para o Nordeste, o quadro 5 apresenta três formas de financiamento a partir da capacidade de potencializar os recursos da União e das demais unidades da federais, intitulados de recursos orçamentários não reembolsáveis; qualificar o emprego e o arranjo dos financiamentos por meio do crédito dos bancos de desenvolvimento e como lógica inovadora, criar mecanismos relacionados a modelos de financiamento que não são tão corriqueiros na região, principalmente integrando a iniciativa privada, aquecer o mercado de capitais e alimentando o incentivo à atração de recursos em fundos setoriais nacionais e internacionais (BRASIL, 2019).

Para tanto, é importante destacar a importância dos recursos advindos de crédito de financiamento reembolsável e não reembolsável, visto que as duas primeiras fontes de recurso foram utilizadas durante décadas. Assim, é preciso entender a relevância desses instrumentos para o desenvolvimento da região Nordeste.

Os recursos que advém dos orçamentos da União e dos estados são, atualmente restritos, dada a crise fiscal dos últimos anos e também pelo processo de reformulação das novas dinâmicas de estrutura do orçamento público.

A partir da leitura de Brasil (2019) é fundamental compreender o atual contexto de funcionamento da geração de receita própria que o PRDNE apresenta, por meio dos dados disponibilizados pela base de dados do BNDES, do BNB, e do TCU (Brasil 2017).

### 3.1.1. Análise dos indicadores financeiros da Região Nordeste

No contexto de análise de Brasil (2019) e a partir do Quadro 5, os principais instrumentos de arrecadação das Unidades Federativas do Nordeste são recursos advindos da União, o orçamento geral dos Estados, além dos recursos reembolsáveis que partem do BNDES e do BNB. A partir da base de dados do BNDES, do BNB e do TCU e utilizando alguns trabalhos consolidados como Brasil (2017), esta subseção visa analisar a geração de receita do Nordeste.

Brasil (2017) apresenta o volume de recursos disponíveis para os Estados e seus respectivos municípios (valores em reais) entre 2000 a 2014, incluindo arrecadação própria, transferências obrigatórias<sup>21</sup>, transferências discricionárias<sup>22</sup> oriundas de repasses entre federações (União, Estados e Municípios), e operações de crédito utilizando recursos de fontes públicas; e também a população em 2014<sup>23</sup>.

O relatório Brasil (2017), para demonstrar a situação das transferências governamentais da região Nordeste, apresentou a criação de dois índices, o Orçamentário/Fiscal e o de Dependência. Os entes federativos foram classificados em cinco contextos: situação inferior, intermediária inferior, intermediária, intermediária superior e superior. Com base nos resultados apresentados, Brasil (2017) concluiu que no índice Orçamentário e Fiscal, dos nove estados da Região Nordeste, em 2014, oito estavam em situação intermediária ou intermediária inferior.

Dessa maneira, Brasil (2017) identificou que, exceto a Bahia, os outros oito estados da região Nordeste estavam classificados nos grupos de pior cenário. Considerando o período entre 2000 e 2014, o contexto se repete em toda a região, apenas

---

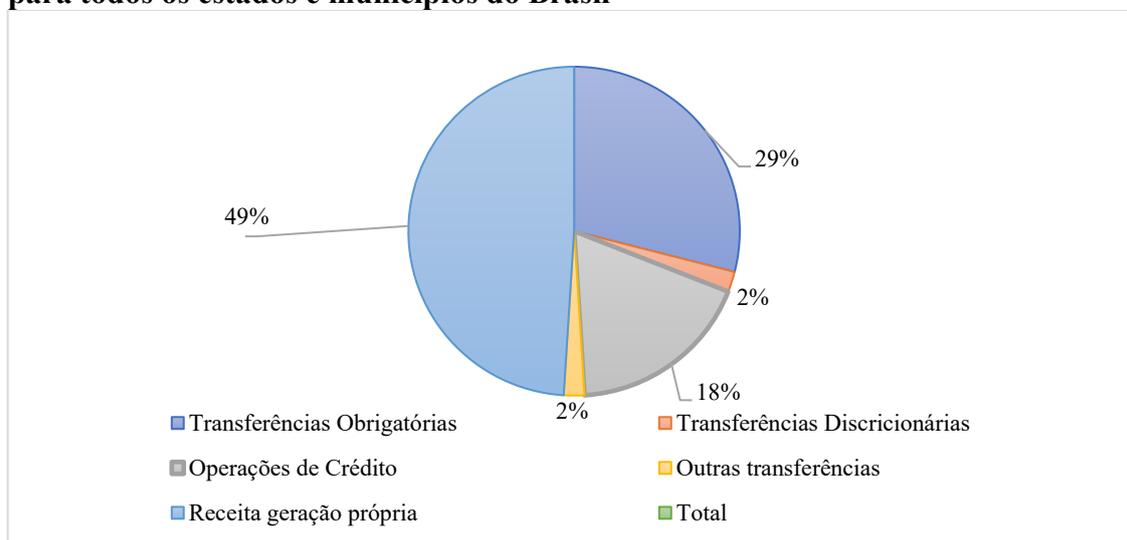
<sup>21</sup> As transferências obrigatórias, legais ou constitucionais, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), constituem as composições das receitas federais arrecadadas pela União que são repassadas às Unidades Federativas, ao Distrito Federal e aos municípios. Ainda, segundo a STN, essa receita provém da arrecadação de impostos entre os estados representa um mecanismo fundamental para reduzir desigualdades regionais, no objetivo de gerar o equilíbrio socioeconômico necessário entre unidades federativas e municípios. As transferências obrigatórias são: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); a repartição de parcela da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exportação); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e as compensações financeiras previstas no Artigo 20 da Constituição Federal (resultado da exploração de petróleo e gás natural – royalties, exploração de recursos minerais (CFEM) e de recursos hídricos (CEFURH).

<sup>22</sup> Já as transferências discricionárias estão relacionadas com os repasses que estão condicionadas à celebração de instrumento jurídico próprio entre as partes e que devem observar no momento da transferência a regulamentação da matéria.

<sup>23</sup> Os dados do quadro 6 foram coletados pelo TCU em 2014 para uma publicação de uma pesquisa em 2017 e a metodologia indicava a criação de dois índices a partir dos dados de recursos disponíveis que foram coletados.

com exceção do Ceará. A figura 1 apresenta as fontes de financiamento para todos os estados e municípios do Brasil.

**Figura 1 – Fontes de financiamento sobre o volume total de recursos disponíveis para todos os estados e municípios do Brasil**

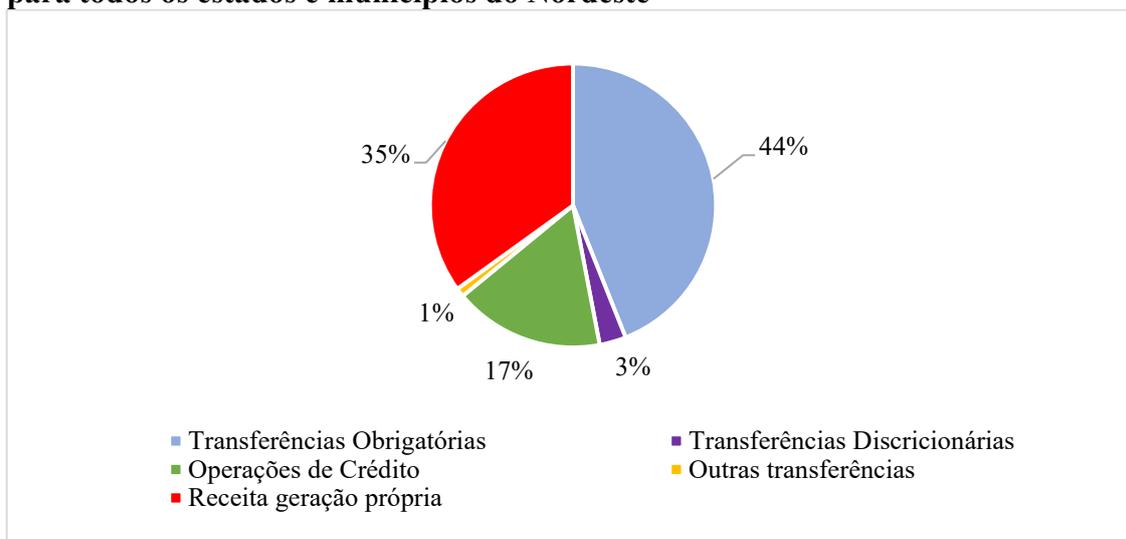


Fonte: Brasil (2017)

Em relação ao índice de dependência, a pesquisa de Brasil (2017) verificou a existência de dependência e fragilidade anterior ao ano de 2014, visto que 50% dos estados estão classificados na pior situação e estão localizados no Nordeste brasileiro. Cerca de 57% dos municípios da região Nordeste foram classificados como entes com os piores níveis de situação orçamentária e fiscal.

A partir do cenário nacional pautado pela pesquisa de Brasil (2017), é possível verificar que as receitas de geração própria nos estados e municípios representam 49% (Figura 1) de todos os recursos disponíveis, considerando: transferências discricionárias, transferências obrigatórias, operações de crédito, outras transferências e receita de geração própria. A figura 2 apresenta as fontes de financiamento e os recursos disponíveis para os estados e municípios do Nordeste.

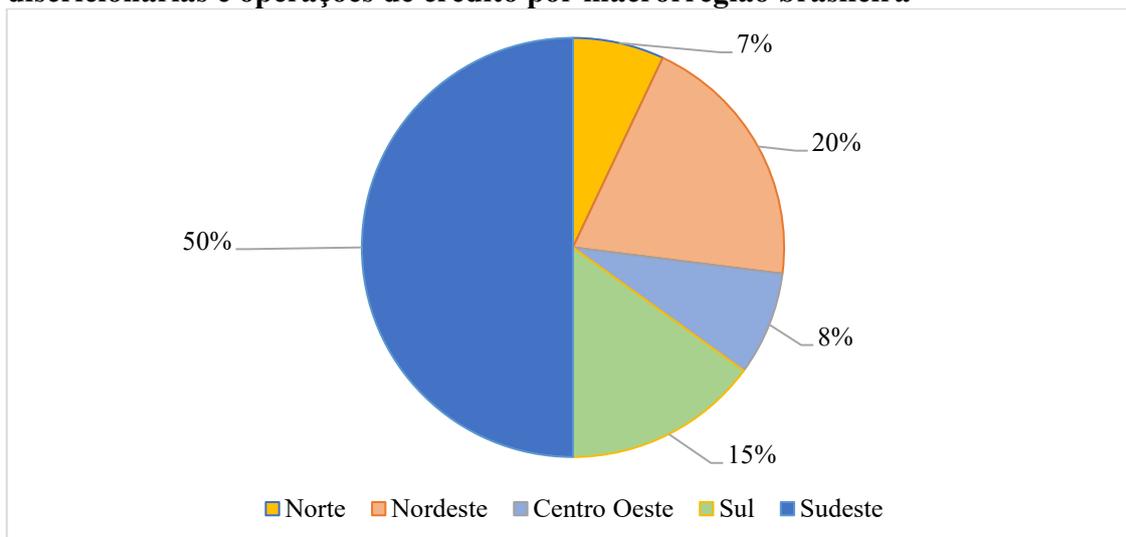
**Figura 2 – Fontes de financiamento sobre o volume total de recursos disponíveis para todos os estados e municípios do Nordeste**



Fonte: Brasil (2017)

Já os estados e municípios da Região Nordeste, o percentual de participação da arrecadação própria alcança 35% (Figura 2), a menor participação, se comparado com as outras macrorregiões (BRASIL, 2017). Isso reflete na maior dependência dos repasses entre as unidades federativas, principalmente os recursos advindos da União. A figura 3, apresenta as diferentes fontes de recursos para as macrorregiões brasileiras. A figura 3 possibilita verificar o contexto geral das distribuições.

**Figura 3 - Distribuição das transferências obrigatórias, transferências discricionárias e operações de crédito por macrorregião brasileira**



Fonte: Brasil (2017)

Durante o período de estudo, de acordo com Brasil (2017) Piauí, Maranhão, Alagoas, Sergipe, Paraíba, e Rio Grande do Norte são os estados que mais dependem de recursos que advém da União (BRASIL, 2017), dada a baixa capacidade de geração de receitas e as demandas locais. Outra informação importante está relacionada ao volume total da distribuição conjuntas de transferências obrigatórias, voluntárias e operações de crédito. Considerando os recursos públicos, entre 2000 e 2014, a Região Sudeste foi o destino de cerca de metade de todos esses recursos citados, e a região Nordeste recebeu 20%, menos da metade da região Sudeste como pode ser visualizado pela figura 3 (BRASIL, 2017).

Por fim, apesar de existirem diversos critérios para o processo de alocação de recursos relacionados com as fontes de financiamento, um dos critérios considerados importantes é o cruzamento das informações de volume de recursos e o tamanho da população como realizado no quadro 6.

**Quadro 6 - Populações das macrorregiões em relação a do Brasil em 2014**

Macrorregiões	% população em relação ao Brasil
Centro-Oeste	7,6%
Sudeste	41,9%
Nordeste	27,7%
Sul	14,3%
Norte	8,5%

Fonte: Brasil (2017)

Ao cruzar o volume total de recursos da “distribuição das transferências obrigatórias, transferências discricionárias e operações de crédito” por parte do governo federal considerando a participação populacional por região, (Figura 3 e Quadro 6), evidencia-se que o Sudeste recebe um percentual de recursos superior à sua população e no Nordeste ao contrário, recebe percentual muito inferior. Essa leitura corrobora com o que foi dito por Brasil (2019) sobre a necessidade de desenvolver novas fontes de financiamento do desenvolvimento.

Brasil (2017) destaca a perseguição pela redução das desigualdades regionais que está contida na Constituição Federal brasileira, contudo a persistência dos desequilíbrios inter-regionais e intrarregionais leva a conclusão de que a questão regional ainda é um ponto não resolvido. Brasil (2017) destaca um debate proposto por Brasil (2019): as deficiências identificadas em processos de governança da atuação estatal, como

dificuldades na coordenação, na organização de planos de desenvolvimento nacionais e a indefinição de indicadores regionais que, no fim, fragilizam ações em prol da região.

Sobre os recursos de crédito de financiamento reembolsável, as instituições que se sobressaem são os bancos públicos como apresentado no quadro 5. Na esfera nacional, deve-se considerar o BNDES como principal banco público de financiamento a longo prazo, mesmo passando por um reordenamento estratégico e operacional que reduz o crédito ofertado nos modelos convencionais (BRASIL, 2019).

Os dois principais bancos que investem na macrorregião Nordeste são: BNB e BNDES. Sobre o BNDES, pode-se visualizar a dinâmica de investimentos de ambos na economia nordestina. No espaço de 12 anos, o montante de desembolsos destinados à região Nordeste pelo BNDES foi de 475 bilhões de reais (QUADRO 7).

**Quadro 7 – Somatório dos desembolsos do BNDES entre 2007 e 2019, ordem de desembolso, somatório do PIB entre 2007 e 2019 e ordem de PIB**

Estados	Desembolsos (BNDES) entre 2007 e 2019 (em mil reais) (A)	Ordem de Desembolso	PIB entre 2007 e 2019 (em mil reais) (B)	Ordem de PIB	(A)/(B)
AL	10.989.872,46	Oitavo	1.056.465.558,49	Sétimo	1,04%
BA	139.486.752,56	Primeiro	5.642.647.646,00	Primeiro	2,47%
CE	63.099.652,82	Quarto	2.986.000.492,61	Terceiro	2,11%
MA	63.572.205,97	Terceiro	1.816.661.121,16	Quarto	3,50%
PB	14.568.674,79	Sétimo	1.275.512.030,81	Sexto	1,14%
PE	117.204.681,58	Segundo	3.660.293.521,43	Segundo	3,20%
PI	22.474.552,44	Sexto	884.276.928,02	Nono	2,54%
RN	34.609.493,53	Quinto	1.350.484.960,20	Quinto	2,57%
SE	9.789.862,37	Nono	918.795.740,84	Oitavo	1,07%
NE	475.795.748,51	-	19.591.137.999,56	-	2,43%

Fonte: Elaboração própria com base nos trabalhos de Ferraz et al. (2014) e na base de dados do IBGE Sidra (2021)

Quanto à destinação dos recursos, os estados que obtiveram maior número de desembolsos do BNDES foram Bahia e Pernambuco, respectivamente, 29,32% e 24,63%, seguidos por Maranhão e Ceará, respectivamente 13,36 % e 13,26%. Pode-se constatar que as principais economias (as que possuem o maior PIB) são as que mais recebem desembolsos do BNDES, indicando um processo de concentração intrarregional. O Quadro 7 demonstra a distribuição dos desembolsos do BNDES para cada estado da

economia nordestina e a posição do PIB de cada unidade federativa do Nordeste nos 12 anos de análise, além da relação dos desembolsos do BNDES em relação ao PIB de cada unidade federativa.

Em contrapartida, as economias estaduais da Paraíba, Alagoas, Piauí e Sergipe, são as que atraíram os menores desembolsos do BNDES e também apresentaram os menores PIBs entre 2007 e 2019, de acordo com os dados do PIB levantados pelo IBGE (2022). Os quatro estados até 2014, apresentaram crescimento no volume de desembolsos do BNDES, contudo, esse comportamento mudou dada a recessão econômica vivida pelo Brasil após os anos de 2014 e permanecendo até 2019, como analisado por Souza (2020). Especificamente, as quatro economias têm características semelhantes de crescimento e redução no recebimento de recursos por parte do BNDES. Entre 2007 e 2010, há crescimento nas três economias, uma queda entre 2011 e 2012, um novo crescimento em 2013 e posteriormente uma queda vertiginosa a partir de 2014.

O Quadro 8 apresenta a quantidade de projetos financiados a partir dos desembolsos do BNDES no período entre 2007 e 2013. O BNDES, em 2007 financiou 14.225 projetos, e em 2013, o número elevou para 147.813 projetos. Houve aumento no número de projetos em todas as unidades federativas, reflexo do crescimento da economia brasileira no período e o transbordamento do aumento da renda possibilitou maiores desembolsos por parte do BNDES na região, como pode ser observado no Quadro 8. Constata-se também que a distribuição é bem desigual. De um lado destaca-se o estado da Bahia, que recebeu desembolsos para 189.171 projetos, equivalente a 33% de todo o Nordeste. De outro lado, o Sergipe ficou com participação de 3,3%, contemplado com apenas 18.989 projetos no período. Em alguns estados o crescimento ocorreu em menor nível, em compensação em outras unidades federativas houve aumentos como nas principais economias da região, como mostra o Quadro 8 que são Bahia, Pernambuco e Ceará.

**Quadro 8 – Projetos realizados a partir dos desembolsos do BNDES entre 2007 e 2013**

Estados/ Anos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL	%
AL	587	656	1.605	4.189	5.840	5.313	5.838	24.028	4,2%
BA	5.309	7.099	13.801	26.853	42.665	45.439	48.005	189.171	33%
CE	1.799	2.800	7.300	13.233	20.778	23.428	24.337	93.675	16,4%
MA	1.249	1.388	2.870	5.805	1.0663	13.930	17.026	52.931	9,2%
PB	597	903	2.800	5.686	8.273	8.950	9.239	36.448	6,4%
PE	3.232	4.101	6.739	15.926	21.665	20.963	20.522	93.148	16,3%
PI	440	723	2.045	3.386	5.221	7.281	8.855	27.951	4,9%
RN	614	1.119	2.503	5.505	8.337	8.760	9.570	36.408	6,4%
SE	398	642	1.296	3.014	4.831	4.387	4.421	18.989	3,3%
NE	14.225	19.431	40.959	83.597	128.273	138.451	147.813	572.749	100%
%	2,48%	3,39%	7,15%	14,60%	22,39%	24,17%	25,81%	100%	-

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Ferraz et al. (2014)

Ainda sobre o número de operações e participação no volume de financiamento por porte de empresas do BNDES na macrorregião Nordeste, Ferraz et al. (2014) apresenta na quantidade de operações, entre 2007 e 2013 houve crescimento de mais de 12 mil operações em 2007 para cerca de 142 mil operações em 2013 só de investimentos em empresas de micro, pequenas e médias empresas e pessoas físicas. Em contrapartida, no volume de financiamento, as grandes empresas são o principal destino dos desembolsos do BNDES.

Ferraz et al. (2014) também realiza uma análise setorial, indicando que os desembolsos do BNDES entre 2007 e 2013 na região Nordeste foram realizados em todos os setores: infraestrutura, indústria, serviços e agropecuária. O setor que mais recebeu investimentos foi o de serviços, em sua maioria com a parte de administração pública como os planos estaduais de desenvolvimento. O setor com o segundo maior financiamento por parte do BNDES está relacionado à indústria petroquímica e o terceiro, o setor de infraestrutura com investimentos na área de transportes como o rodoviário, dutoviário, ferroviário e energia elétrica.

Considerando os valores financiados, os investimentos em infraestrutura se sobressaem por serem obras de grande porte, logo correspondem quase 48% do montante desembolsado pelo BNDES, seguido pela indústria (29,6%) e o setor de serviços (20,8%).

Por fim, retomando o quadro 7 é possível verificar que mesmo os financiamentos por parte do BNDES ocorram de forma recorrente, se houver uma comparação com a composição do PIB de cada unidade federativa, os percentuais apresentados são residuais, o que também indica a necessidade de novas formas de financiamentos.

Diferentemente do BNDES, que tem por natureza o atendimento a pessoas jurídicas (PJs), principalmente empresas de porte médio e grande, visto que possui experiência com financiamento de grandes projetos, o segundo banco mais importante da região, é o BNB, que tem o foco mais específico para áreas rurais e carentes da economia nordeste. No regional, Brasil (2019) caracteriza o BNB como responsável por grande parte do financiamento de longo prazo e de forma mais estável, sem alterações significativas na sua principal fonte de recursos, o FNE.

Assim como o FNE, o FDNE que também é uma fonte de recursos regionais. O principal agente gestor é a SUDENE e os agentes operadores são o BNB (preferencial) e outras instituições financeiras oficiais federais (BRASIL, 2014). A diferença principal entre os Fundos Constitucionais para os de Desenvolvimento estão relacionados com o atendimento dos mesmos. Enquanto o FNE corresponde um modelo de financiamento destinado a empreendedores individuais como mini, micro e pequenos empreendedores, empresários de menor porte, o FDNE é um tipo de financiamento para investimentos em infraestrutura, serviços públicos, empreendimentos produtivos com geram capacidade germinativa de novos negócios (BRASIL, 2014).

Ao cruzar a base de dados do Censo Agropecuário de 2018 (Quadro 9) com os dados do Relatório de Resultados e Impactos do BNB, algumas informações podem ser concluídas.

**Quadro 9 – Unidades e Hectares: desigualdade no acesso às terras**

Número de estabelecimentos agropecuários (Unidades)			Área dos estabelecimentos agropecuários (Hectares)		
Total	Agricultura não familiar	Agricultura familiar	Total	Agricultura não familiar	Agricultura familiar
2.322.719	483.873	1.838.846	70.893.865	44.968.122	25.925.743
100%	20,83%	79,17%	100%	63,43%	36,57%

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2018)

De acordo com os dados do IBGE (2018), sintetizados no Quadro 9, pode-se verificar que das 2.322.719 unidades de estabelecimentos agropecuários no Nordeste, mais de 1.800.000 são de agricultura familiar, contudo apenas 25 milhões de hectares estão nas mãos da agricultura familiar. Diferentemente da situação da agricultura não familiar, a qual corresponde apenas 21% das unidades agropecuárias no Nordeste, mas detém cerca de 63% dos hectares disponíveis, demonstrando a realidade da economia brasileira onde existe um processo de concentração fundiária, um número reduzido de pessoas concentra poder sobre mais da metade do território de uma região. Como analisado por Brasil (2019) é necessária a regularização das terras e um projeto de reforma agrária visando reduzir os conflitos territoriais, em todas as regiões.

Os financiamentos do BNB objetivam suprimir essas desigualdades, como o apoio ao setor produtivo via crédito<sup>24</sup>. Os recursos operacionalizados pelo FNE via BNB apresenta duas grandes divisões<sup>25</sup> e 5 setores, mas algumas informações serão agregadas nos setores rural e não rural<sup>26</sup>, possibilitando melhor visualização (FIGURA 4) a partir dos valores acumulados pelos financiamentos do FNE entre 2007 e 2019.

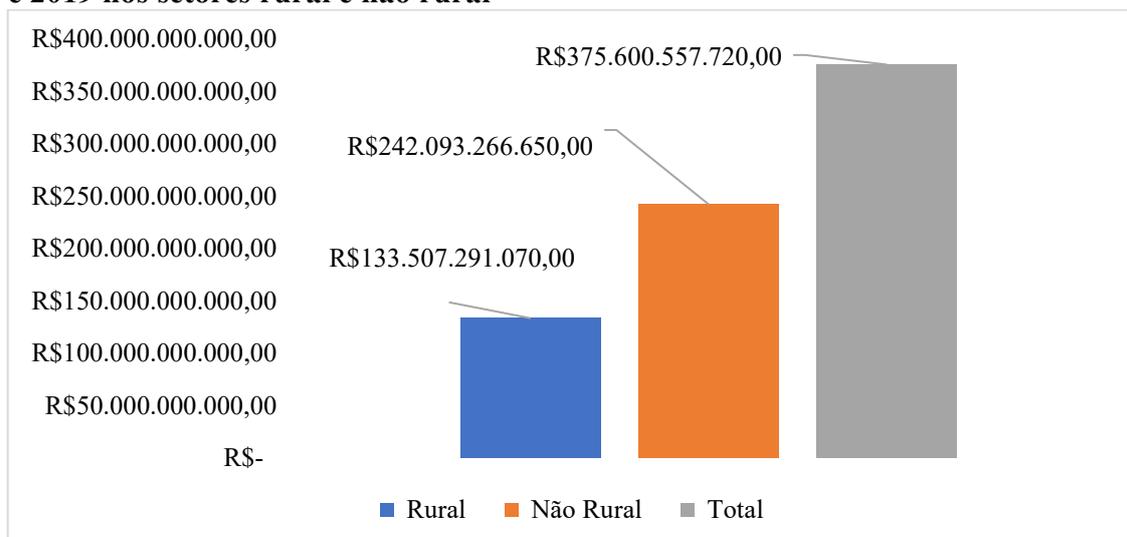
---

<sup>24</sup> O BNB a partir do FNE oferece alguns programas importantes de crédito como o FNE Água, o FNE Agro Conectado, FNE Aquipesca, FNE Inovação, FNE Inovação, FNE Irrigação, FNE Profrota, FNE Rural, FNE Sol, FNE Verde.

<sup>25</sup> Os recursos são destinados para ou para o semiárido ou para fora do semiárido. E as 4 grandes linhas que se pode identificar como destino final são: rural, agroindústria, industrial/turismo, comércio/serviços, infraestrutura. Contudo, neste trabalho, será trabalho os setores rural e não rural, para que os valores agregados sejam melhor distribuídos.

<sup>26</sup> Indústria/Turismo, Comércio/Serviços, Infraestrutura e Agroindústria. Indústria e Turismo são informações agregadas com base nos Relatórios de Resultados e Impactos do BNB assim como os valores de Comércio/Serviços que também são agregados

**Figura 4 - Valores acumulados dos financiamentos realizados pelo FNE entre 2007 e 2019 nos setores rural e não rural**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Relatório de Resultados e Impactos do FNE.

Os recursos disponibilizados do Fundo para o setor rural, entre 2007 e 2019, chegam ao patamar de mais de 133 bilhões em comparação aos demais setores (243 bilhões) em um espaço temporal de 12 anos. O setor rural é responsável por cerca de 36% da composição total dos financiamentos realizados pelo FNE. Ao desagregar os setores (FIGURA 10) e constatar a composição de financiamentos entre 2007 e 2019, o setor que mais atrai recursos do fundo é o setor rural conforme a Figura 4.

Dessa forma, é primordial entender a dinâmica dos financiamentos para este setor. O programa do setor rural que mais recebe financiamento do FNE é o PRONAF. A agricultura familiar é uma das prioridades do BNB e utiliza o FNE como principal fonte financiadora. No período entre 2007 e 2019 o PRONAF corresponde a 16% de todo o montante financiado por parte do fundo, um dos programas com maior abrangência do FNE.

O FNE-PRONAF conseguiu beneficiar entre 2007 e 2019 mais de 17 milhões de pessoas dentre as 17,5 milhões de pessoas beneficiadas no setor rural, ou seja, quase 100% das pessoas beneficiadas no setor rural nordestino são impactadas pelo FNE-PRONAF. GRUPO B<sup>27</sup> é o grupo que mais recebe recursos, cerca de 32% do total valor financiado para o PRONAF, entre 2007 e 2019. O Quadro 10 detalha os principais setores financiados pelo FNE e os valores acumulados entre 2007 e 2019.

<sup>27</sup> PRONAF B corresponde ao grupo dos agricultores mais descapitalizados, em alguns momentos abaixo da linha da pobreza e se localizam em maior parte no semiárido nordestino.

**Quadro 10 – Os diferentes setores financiados pelo FNE e seus respectivos valores acumulados entre 2007 e 2019 (em mil reais)**

Ano/ Setor	Rural	Agro- industrial	Industrial /Turismo	Infra- estrutura	Comércio /Serviços	Total
2007	6.654.051,55	404.637,59	2.323.335,14	1.408.722,68	2.882.752,28	13.673.499,24
2008	8.227.562,49	788.146,06	5.200.071,18	3.855.837,24	4.687.818,83	22.759.435,80
2009	7.877.622,30	1.007.956,95	4.910.688,21	4.681.970,67	5.800.475,62	24.278.713,75
2010	10.091.439,41	608.539,78	7.909.303,49	5.574.290,40	5.492.047,68	29.675.620,76
2011	9.688.036,82	835.407,34	5.973.253,52	4.863.802,84	6.142.916,53	27.503.417,05
2012	11.559.779,65	317.331,31	9.512.610,61	731.202,62	6.342.179,52	28.463.103,71
2013	11.710.688,03	209.986,49	7.735.153,93	247.231,44	8.091.742,52	27.994.802,41
2014	10.625.467,01	96.137,85	8.654.212,07	486.499,51	8.155.417,32	28.017.733,76
2015	11.027.387,79	250.964,52	4.018.494,62	977.915,14	6.730.774,83	23.005.536,90
2016	10.561.747,82	314.304,13	3.252.389,43	712.754,36	5.307.180,31	20.148.376,05
2017	11.160.108,71	436.060,53	1.923.260,91	6.170.920,67	8.156.506,63	27.846.857,45
2018	12.281.300,14	518.059,02	4.725.857,60	27.920.679,07	9.910.206,53	55.356.102,36
2019	12.042.099,35	697.464,15	5.222.386,56	17.848.424,02	11.066.984,40	46.877.358,48
Total	133.507.291,07	6.484.995,72	71.361.017,27	75.480.250,66	88.767.003,00	375.600.000,00
%	35,55%	1,73%	19,00%	20,10%	23,63%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de BNB.

O segundo setor que mais recebe financiamento do FNE é o setor de comércio/serviços que corresponde a 23,63% do valor dos financiamentos do fundo entre 2007 e 2019, como pode ser observado no Quadro 10 e com destaque para os programas: FNE Comércio e Serviços – Programa de Fortalecimento para os Setores Comercial e de Serviços e o Programa de Financiamento das Micro e Pequenas Empresas (FNE-MPE).

O setor com o terceiro maior destaque entre 2007 e 2019 é o de infraestrutura, seguido pelo setor industrial/turismo. Ambos os setores são pautas que Brasil (2019) aponta como determinantes para o desenvolvimento da região.

O principal programa de financiamento do FNE para o setor de infraestrutura, o Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste (PROINFRA)<sup>28</sup> beneficiou apenas 18 pessoas em um montante de um pouco mais de 4

<sup>28</sup> Programa que tem como objetivo promover a ampliação de serviços de infraestrutura econômica, para sustentar às atividades produtivas nas áreas de geração de energia, distribuição, aquisição de máquinas, gastos com reformas, construções, reformas de empreendimentos, etc.

bilhões de reais e este valor foi reduzido ao longo dos anos chegando ao menor patamar, em 2014, com um investimento de apenas 486 milhões e apenas 2 beneficiários.

O quadro 11 apresenta o ano de 2012, que no período entre 2007 e 2019 foi o ano com maior financiamento para o programa Fundo Constitucional do Nordeste – Micro e Pequenas Empresas (FNE-MPE), tanto no setor industrial, quanto no setor de turismo. Os financiamentos no ano de 2012 chegaram a um montante de 9,5 bilhões de reais e beneficiando, de acordo com Brasil (2012b) num total de 2.639 beneficiários<sup>29</sup>.

Com base no quadro 11 é possível identificar que em 2012, ano em que o FNE-MPE no setor indústria/turismo obteve maior destaque financeiro, o FNE-PRONAF gerou mais operações e maior número de beneficiários. Essa leitura corrobora com a perspectiva de que o setor rural e a agricultura familiar são prioridades para o FNE.

**Quadro 11 – Desempenho Operacional de setores e programas no ano de 2012**

Setores e Programas	Número de Operações	Quantidade de Beneficiários	Quantidade de Benef. / Total de Benef.	Quantidade de Benef. / Número de Operações
<b>RURAL</b>	<b>483.570</b>	<b>1.449.052</b>	<b>98%</b>	<b>3</b>
PRONAF (TODOS OS GRUPOS)	467.899	1.402.698	95%	3
<b>Indústria (TODOS OS PROGRAMAS)</b>	<b>2.897</b>	<b>2.897</b>	<b>0,19%</b>	<b>1</b>
FNE MPE – Programa de Financiamento das Micro e Pequenas Empresas	2.386	2.386	0,16%	1
<b>Turismo (TODOS OS PROGRAMAS)</b>	<b>292</b>	<b>292</b>	<b>0,019%</b>	<b>1</b>
FNE MPE – Programa de Financiamento das Micro e Pequenas Empresas	253	253	0,017%	1
<b>TOTAL (TODOS OS SETORES)</b>	<b>510.398</b>	<b>1.475.882</b>		<b>-</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Brasil (2012)

Para concluir a análise setorial, Brasil (2007) e Brasil (2019) debatem a importância do desenvolvimento regional sustentável se baseando na preservação do meio ambiente e em formas de gerar ganhos econômicos sem desgastar as áreas ambientais. Principalmente a segunda fase da PNDR debate especificamente a questão ambiental. Entre 2007 e 2019, é possível identificar o programa de financiamento à

<sup>29</sup> 2639 é o somatório dos beneficiários do programa FNE- MPE do setor industrial e do programa FNE-MPE do setor de turismo

Conservação e Controle do Meio Ambiente (FNE-VERDE)<sup>30</sup>. A finalidade deste programa pressupõe financiar setores que favoreçam mecanismos de economias de baixa emissão de carbono, recuperação de pastagens degradadas, instrumentos que promovam processos de reflorestamento, entre outras atividades que preservem o meio ambiente.

Entre 2007 e 2019, o volume de recursos acumulados foi de 9,3 bilhões, correspondendo 2,49% do volume total de financiamento realizados pelo FNE para todos os setores da economia nordestina. Ao comparar com outros programas, os investimentos neste programa foram apenas maiores do que os financiamentos no setor de agroindústria. A questão ambiental foi colocada como prioridade na segunda fase da PNDR, vide a formulação do plano com base nos 17 ODS, o financiamento por parte do FNE para o programa não refletiu essa prioridade.

O trabalho de Torres et al. (2019) apresenta como uma das novidades nas diretrizes da nova SUDENE, a questão ambiental e sua importância no desenvolvimento sustentável. Contudo, os valores apresentados ao longo dos anos para o investimento nos setores são residuais, reforçando a leitura de Brasil (2019) sobre a necessidade de olhar para a questão ambiental com maior ênfase. Sobre os recursos financiamentos pelo FNE entre 2007 e 2019, a Figura 12 apresenta informações sobre a relação entre os recursos do FNE e o PIB dos estados do Nordeste.

---

<sup>30</sup> O programa pode ser financiado em todos os setores da economia: rural, agroindústria, turismo/indústria e comércio/serviços

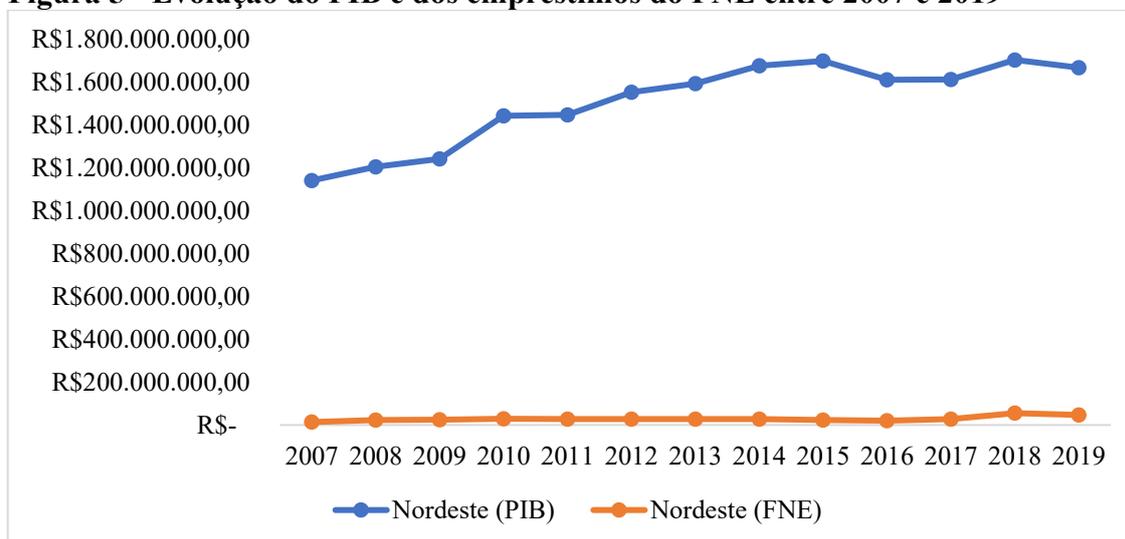
**Quadro 12 - Volume de recursos do FNE para os estados de atuação da SUDENE entre 2007 e 2019**

Estados	Volume de recursos	% em relação ao valor total de recursos	PIB dos estados	% em relação ao PIB
BA	95.991.967,29	25,56%	5.642.647.646,00	1,70%
CE	53.594.844,54	14,27%	2.986.000.492,61	1,79%
PE	50.992.779,65	13,58%	3.660.293.521,43	1,39%
MA	41.163.354,15	10,96%	1.816.661.121,16	2,27%
PI	30.297.398,67	8,07%	884.276.928,02	3,43%
RN	29.676.053,90	7,90%	1.350.484.960,20	2,20%
MG	19.756.503,53	5,26%	-	-
PB	18.485.738,77	4,92%	1.275.512.030,81	1,45%
SE	15.155.448,54	4,04%	918.795.740,84	1,65%
AL	14.709.919,97	3,92%	1.056.465.558,49	1,39%
ES	5.761.902,41	1,53%	-	-
NE	375.600.000,00	100%	19.591.137.999,56	1,92%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Relatório de Resultados e Impactos do FNE.

Para entender contexto em que vive a economia nordestina e a sua relação com o FNE, é possível também verificar os financiamentos por estado realizados pelo fundo e quais foram as unidades federativas que mais se beneficiaram dos financiamentos, como pode ser observado pelo quadro 12. A figura 5 apresenta a evolução do PIB e dos empréstimos do FNE entre 2007 e 2019.

**Figura 5 - Evolução do PIB e dos empréstimos do FNE entre 2007 e 2019**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de IBGE-Sidra e dos Relatórios de Resultados e Impactos do FNE

De acordo com Souza (2020), a recessão vivida pela economia brasileira a partir de 2014 está relacionada com os erros de política econômica cometidos durante o período em que os políticos há época pensavam em organizar a chamada “Nova Matriz

Econômica”. Os choques de oferta e de demanda foram consequências dessas políticas, reduziram a capacidade de crescimento da economia brasileira e a realização do pagamento das dívidas. Barbosa Filho (2017) observa uma forte contração de consumo e investimento na economia do país a partir de 2015, com o aumento do risco país. O quadro 13 apresenta o somatório dos empréstimos dividido entre os períodos analisados por Souza (2020). O período de redução do PIB da região Nordeste ocorre conforme dito por Souza (2020) entre 2015 e 2019, também ocorre o período em que houve maior valor de financiamento por parte do BNB, conforme exposto na figura 5 e no quadro 13, refletindo a importância de um banco de desenvolvimento, com missões e diretrizes diferentes os bancos privados.

**Quadro 13 – Somatório dos empréstimos entre os períodos 2007-2009; 2010-2014; 2015-2019**

Nordeste (2007-2009)					
2007	2008	2009	Total		
13.673.499,24	22.759.435,80	24.278.703,75	60.711.638,79		
Nordeste (2010-2014)					
2010	2011	2012	2013	2014	Total
29.676.364,84	27.503.415,24	28.295.404,48	27.994.801,56	28.017.734,62	141.487.720,75
Nordeste (2015-2019)					
2015	2016	2017	2018	2019	Total
23.005.536,38	20.148.375,17	27.846.857,22	55.358.751,14	47.027.031,98	173.386.551,89

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Relatório de Resultados e Impactos do FNE.

Para analisar a dinâmica de financiamentos por parte do FNE por estado e comparando com a atuação do BNDES no Nordeste, é possível identificar que os financiamentos também têm maior destino para os estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Maranhão, respectivamente (QUADRO 12). Este cenário também pode ser visualizado ao analisar os financiamentos realizados pelo FDNE. Ao analisar a liberação de recursos realizado pelo FDNE entre 2008 e 2018, é possível verificar na carteira de financiamento do FDNE ao final de 2019, 35 operações aprovados no valor total de 42 bilhões reais e financiamento de 14 bilhões por parte do FDNE (BRASIL, 2019b). Desse montante disponibilizado pelo FDNE, o principal setor beneficiado foi o de energia com 22 projetos

e o estado mais beneficiado, foi Ceará com 15 projetos, sendo 14 na área de energia. Logo depois do Ceará, a segunda unidade federativa mais beneficiada no Nordeste pelo FDNE foi a Bahia com 7 projetos, sendo 3 na área de energia, 3 na área de indústria química/petroquímica e 1 na área de logística. A análise do FDNE, mesmo curta, também possibilita verificar que este fundo de desenvolvimento apresenta características semelhantes aos desembolsos do BNDES e aos financiamentos por parte do FNE.

Em contrapartida, os estados que menos recebem financiamentos entre os 11 estados que estão na área de atuação da SUDENE são Espírito Santo<sup>31</sup>, Alagoas, Sergipe, Paraíba e Rio Grande do Norte, corroborando com a análise de que as principais economias do Nordeste recebem maior volume de financiamentos e as unidades federativas com menor desempenho econômico, mensurado pelo PIB, são as que recebem menor volume de financiamentos. O quadro 12 ilustra essas informações.

Uma análise que pode ser efetuada para entender a alocação de financiamentos do FNE, são os períodos. Entre 2007 e 2009, o volume de financiamentos por parte do FNE em relação aos estados nordestinos passou dos 60 bilhões de reais e teve como principais destinos, Bahia, Ceará, Maranhão e Pernambuco e os destinos com menor volume de recursos<sup>32</sup> foram a Paraíba e Sergipe (QUADRO 13).

Como descrito por Souza (2020), o período de crescimento da economia brasileira ocorre até meados de 2014 e tem início em 2010. Neste contexto, considerando os valores emprestados pelo FNE, no período de crescimento da economia têm-se um montante acima de 141 bilhões de reais. Já no período de recessão da economia, ou seja, entre 2015 e 2019, houve um aumento no volume de financiamentos, em termos monetários para um valor acima de 173 bilhões de reais, apresentando um crescimento de 22,5%, como apontado no quadro 13. Os únicos estados que apresentaram redução na aquisição de financiamentos do FNE nos períodos de recessão foram Alagoas, Pernambuco e Sergipe, todos os outros estados na área de atuação da SUDENE apresentaram aumento no volume de financiamentos.

Por fim, em ambos os cenários, de crescimento (2010-2014) e recessão (2015-2019), as economias que mais se destacaram em termos monetários e em volumes recebidos foram as principais economias do Nordeste: Bahia, Ceará, Maranhão e

---

<sup>31</sup> Em relação a Espírito Santo e Minas Gerais, ambas as unidades federativas estão inseridas em um contexto onde o Norte de ambos os estados são áreas de atuação da SUDENE e conseqüentemente do FNE.

<sup>32</sup> Foram desconsiderados o Norte de MG e o Norte do ES nesta leitura, visto que não são regiões localizadas no Nordeste, mas estão na área de atuação da SUDENE. Contudo, as duas áreas foram as que apresentaram menor destinação de volume do FNE.

Pernambuco (economias com os maiores PIBs). Em percentual, as que mais se destacaram no período entre 2010-2014 foram Piauí, Pernambuco e Rio Grande do Norte, já no período de recessão, as que mais receberam financiamentos, em volume monetário foram: Bahia, Ceará, Pernambuco e Maranhão, já em termos relativos: Rio Grande do Norte, Bahia e Piauí. Os dados dos Fundos e o BNDES apresentaram o mesmo cenário de concentração intrarregional, onde as principais economias além de receberem os maiores financiamentos.

Diante de todo o contexto apresentado pelos dados obtidos do TCU, do BNDES e do BNB, as instituições que pretendem trabalhar com estratégias de financiamento para desenvolver as unidades federativas do Nordeste precisam entender que existe um cenário de concentração intrarregional e o foco deve estar na obtenção de novas formas de financiamento. Além dos instrumentos de geração de receitas convencionais como o FNE, o BNDES e dos recursos desembolsados pelo orçamento geral da União e dos Estados, existe a necessidade de mais financiamentos e novas formas de atrair investimentos internos e externos, por isso Brasil (2019) traz a possibilidade de novas instituições para financiar projetos e programas no Nordeste brasileiro.

Brasil (2019) propõe maior cooperação e articulação com outras instituições visando debater políticas para reestruturar a região. Ao tratar de governança, o Plano propõe a retomada do protagonismo da Sudene e de seu Conselho Deliberativo para discutir publicamente as estratégias de desenvolvimento para a região e realizar os encaminhamentos para a região. Dessa forma, a política de governança do Plano sugere que a atuação da Sudene e do Conselho está intimamente ligada a necessidade de uma instituição pública que coordene horizontal e verticalmente, aumente a participação da sociedade civil no processo, desenvolvendo os mecanismos de monitoramento e avaliação. Brasil (2019) também propõe maior protagonismo da Sudene na articulação com os governos estaduais, com instituições setoriais mediadas pelo MDR.

A análise do PRDA também promove reflexões sobre financiamento, eixos de atuação, sistemas de governança e possibilita conclusões acerca do debate do protagonismo da Sudam.

### 3.2. Apresentação do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia

O documento oficial do PRDA apresenta 5 eixos de dimensão a partir das diretrizes estratégicas que cumprem com a missão da segunda fase da PNDR e com os objetivos da SUDAM. As diretrizes estratégicas de Brasil (2020) apresentam as condições necessárias que devem ser analisadas para formular as políticas para a macrorregião Norte baseando-se em propostas de curto, médio e longo prazo para consolidar o desenvolvimento regional e nacional.

Além do PRDA estar alinhado com as perspectivas de desenvolvimento da PNDR II e da SUDAM, o documento de Brasil (2020) considera elementos do Plano Amazônia Sustentável, nos planos sub-regionais, estaduais e setoriais, além de estar conectado com a ENDES<sup>33</sup> e a Agenda 2030<sup>34</sup> que debate os 17 ODS<sup>35</sup> e suas 169 metas, a serem atingidos pelos 193 Estados-membros da ONU, inclusive o Brasil, até o ano de 2030.

Dessa forma, a Agenda 2030, de acordo com Brasil (2020) debate três dimensões fundamentais para a sustentabilidade: a econômica, a social e a ambiental englobando temáticas da ciência, tecnologia e inovação, saneamento básico, saúde, educação, paz e justiça, crescimento econômico e redução das desigualdades.

O Plano de acordo com Brasil (2020) possui quatro anos de duração, mas possui planejamento de longo prazo visando se tornar um plano estratégico para a região Amazônica. Ao aprofundar a leitura de Brasil (2020) é possível verificar os principais eixos de atuação do Plano: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social e apontam estratégias que no fim, o resultado possível seja alcançar o desenvolvimento econômico, inclusivo e sustentável da Amazônia.

O primeiro eixo debatido no documento Brasil (2020) é o econômico. De acordo com o documento oficial, o eixo econômico tem como principal diretriz aumentar o nível de produtividade, reduzir as desigualdades sociais, regionais e a priorizar a sustentabilidade ambiental.

---

<sup>33</sup> Que tem como objetivo aumentar a renda per capita, a expectativa de vida e a qualidade e duração de escolaridade da população, colocando o Brasil entre os países com desenvolvimento humano e refletindo esses ganhos no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (BRASIL, 2020)

<sup>34</sup> A agenda 2030 é um plano de ação para Pessoas, para o Planeta e para a Prosperidade, que busca fortalecer a Paz universal, bem como a mobilização dos meios necessários para a sua implementação, por meio de Parcerias globais para o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2020).

<sup>35</sup> Os 17 ODS foram apresentados no Quadro 3 dessa dissertação.

Qualificar os profissionais, integrar a região amazônica com o mercado nacional e global, apostar na biodiversidade da região como mecanismo indutor de desenvolvimento<sup>36</sup> são os mecanismos que Brasil (2020) adota como primordiais para viabilizar o desenvolvimento na região Norte.

Tecnologia e a inovação<sup>37</sup> aparecem alternativas neste processo, a partir do fortalecimento, qualificação e diversificação das exportações, das cadeias produtivas (BRASIL, 2020).

Outros objetivos propostos pelo eixo econômico relacionados com tecnologia, inovação são: o fortalecimento de instituições de pesquisa, desenvolvimento e inovação para conceder créditos e incentivos ao setor, estímulo a descentralização de investimentos intra e inter-regional estipulando percentuais de aplicação de recursos por estado, além de promover o incentivo e o financiamento de parques tecnológicos e incubadoras nos estados da região (BRASIL, 2020).

No eixo institucional, o aperfeiçoamento da governança do Estado visa melhorar o oferecimento dos serviços públicos ao cidadão e ao ambiente de negócios (BRASIL, 2020). O eixo institucional pressupõe além do objetivo central, a consolidação de sistemas de governança multinível e redução do déficit institucional<sup>38</sup> (BRASIL, 2020).

Além da lógica cooperativa e transversal que o PRDA abrangerá, Brasil (2020) pretende promover a ampliação e a competitividade dos produtos regionais em âmbitos nacionais e internacionais, objetivando gerar divisas e se estabelecer em novos mercados.

Para consolidação do eixo institucional, a estratégia utilizada pelo PRDA está centrada em unir o processo de governança da PNDR pautada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional com o Conselho Deliberativo da SUDAM, responsável por representar os estados da Amazônia Legal. Baseado nos princípios da articulação, integração, cooperação que orientam todo o organismo do

---

<sup>36</sup> A diversificação da base produtiva com base no desenvolvimento da bioindústria, verticalizando a indústria minero-metalúrgica, da pesca, da aquicultura e da agropecuária; incentivando a agricultura de baixo carbono, serviços ambientais e o uso sustentável de produtos florestais, madeireiros e não madeireiros; o ecoturismo e o turismo de base local (BRASIL, 2020).

<sup>37</sup> Ampliação das zonas de comércio nacional e internacional, o empreendedorismo, as capacidades empresariais, as linhas de crédito e financiamento, assistência técnica rural aos pequenos produtores e auxiliar a agricultura familiar (BRASIL, 2020).

<sup>38</sup> Acordos com organizações nacionais e internacionais, visando atrair recursos financeiros e parceiros para facilitar o financiamento de projetos e a sustentar o sistema de governança, reduzindo a subordinação dos estados e municípios em relação ao Governo Federal, partindo de três princípios fundamentais: articulação, cooperação e promoção entre os entes representativos (BRASIL, 2020).

PRDA, Brasil (2020) considera ser possível unir as instâncias públicas e empoderar a sociedade para que as metas sejam atingidas, e a região Amazônia se torne cada vez mais forte, coesa e competitiva, sob a luz do mercado.

Para Brasil (2020), um sistema de governança forte e representativo deve promover ações como: pacto de metas, planos de desenvolvimento e estratégias de colaborações ou parcerias com longo prazo de duração e compartilhando incumbências; autonomia e cooperação para que os governos subnacionais e central possam dialogar; fortalecimento da qualificação político-institucional dos entes estaduais e municipais ao priorizar as regionalidades e convergir os ideais, dificultando qualquer distorção nos debates; além de estruturar sistemas de planejamento convergindo e integrando os interesses dos representativos amazônicos, compartilhando obrigações e aprendizados para o aperfeiçoamento de programas e projetos com as Secretarias de Planejamento (BRASIL, 2020).

De acordo com Brasil (2020) o eixo institucional está relacionado à exigência de financiamento de projetos e a superação de desafios, logo é imprescindível que a execução do planejamento seja realizada com os melhores recursos apresentados. Dessa forma, a execução da PRDA conta com o Orçamento Geral da União e dos Estados Amazônia, o FNO, FDA, Fundos Constituídos pelos governos estaduais e municipais; incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Mas também aponta para programas de desenvolvimento de bancos públicos federais e estaduais existentes ou que sejam criados e outras fontes de recursos nacionais e internacionais, incluindo parcerias público e privada (BRASIL, 2020).

O eixo social apresentado por Brasil (2020) segue a prerrogativa da Constituição Federal de 1988: garantir que todos os cidadãos brasileiros obtenham acesso aos bens e serviços fundamentais e fomentar o bem-estar da população. A expectativa do PRDA é reorganizar a dimensão social na região da Amazônia, visto que Brasil (2020) identifica a localidade com baixa disponibilidade de serviços essenciais à vida e consequentemente mais propícia a doenças, pobreza, desigualdade social, regional e baixos índices de desenvolvimento na região.

De acordo com Brasil (2020) é necessário garantir os serviços essenciais com melhor qualidade: educação, saúde, saneamento básico e segurança pública. No eixo educacional, o foco é a qualificação técnica dos profissionais de educação. Promover a ampliação, universalização e fortalecimento do acesso à educação básica, além de discutir

programas de permanência dos estudantes no ensino básico e nas universidades, evitando desistências.

Em relação à saúde e saneamento básico, a disponibilidade de água potável é vital para controlar a incidência de doenças, reduzir insuficiência nutricional de crianças e adolescentes e a mortalidade infantil, além de promover a fixação dos profissionais de saúde e educação no campo (BRASIL, 2020).

Por fim, em relação à segurança pública, Brasil (2020) aponta a necessidade de investimentos na área para evitar o aumento dos índices de criminalidade e mortalidade por homicídios, com foco na população jovem e negra. Criar políticas para gerar renda e reduzir a pobreza.

Os dois últimos eixos estruturantes do PRDA são a infraestrutura e o meio ambiente. A dimensão de infraestrutura discute mobilidade urbana, comunicação, sistema de armazenagem e a necessidade de maiores investimentos em todos os modais<sup>39</sup>. Brasil (2020) sugere a integração da iniciativa público privada para resolver essas problemáticas.

O desenvolvimento regional está condicionado em melhorias na infraestrutura, na logística, no desempenho dos transportes, na qualidade dos serviços de internet e telefonia, no intercâmbio de informações, na mobilidade urbana, na geração de novas fontes de energia. É necessário também garantir o bem-estar das populações que vivem em regiões mais remotas da Amazônia, por meio da regularização fundiária urbana e rural visando reduzir conflitos por terras e garantir dignidade a população (BRASIL, 2020).

No eixo ambiental, as diretrizes apontam para a necessidade de melhor utilização dos recursos naturais, indicando economia de baixo carbono, e investimento na área de ciência, tecnologia e inovação para haver desenvolvimento econômico, social. Apostar na preservação da biodiversidade, reduzir desmatamento para que a região se adapte às mudanças climáticas sem maiores riscos e perdas significativas (BRASIL, 2020).

O Plano ratifica a transversalidade dos temas e dos eixos no processo de promoção de oportunidades para atrair financiamentos em negócios sustentáveis, com foco no meio ambiente e valorizando o aproveitamento dos recursos naturais (BRASIL, 2020).

Assim como foi realizado com a região Nordeste, na próxima subseção serão debatido o Orçamento direcionado ao Norte e as suas respectivas unidades federativas, o

---

<sup>39</sup> Rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos.

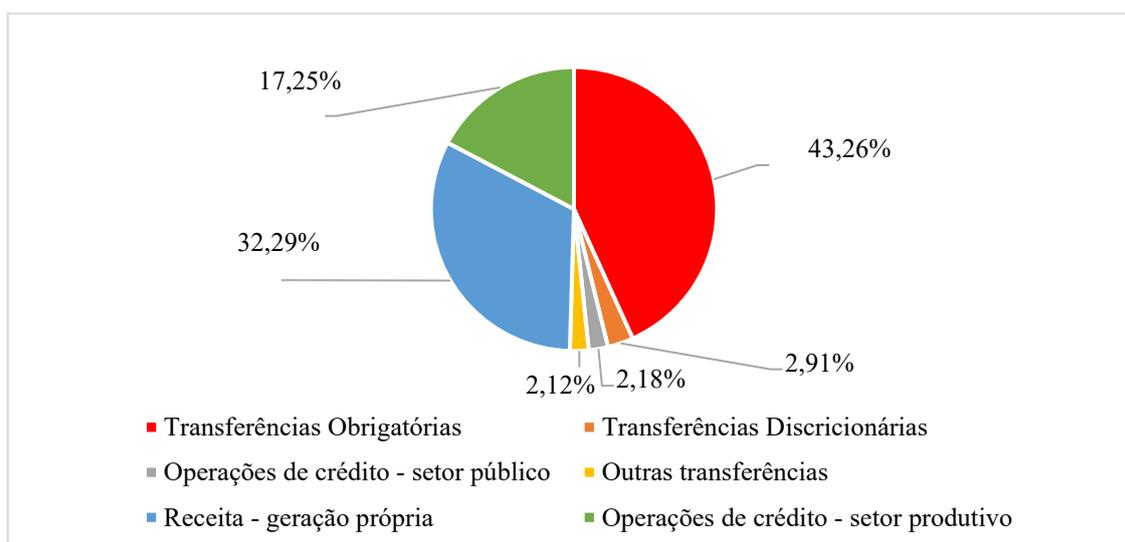
desembolso do BNDES endereçado aos estados da região Norte e o financiamento da iniciativa privada que se origina a parte do BASA pelo FNO e o FDA.

### 3.2.1. Análise dos indicadores financeiros da Região Norte

No contexto de análise de Brasil (2020), os principais instrumentos de arrecadação e de geração de receita própria das Unidades Federativa do Norte são recursos advindos da União, o orçamento geral dos Estados, além dos recursos reembolsáveis que partem do BNDES e do BASA. A partir da base de dados do BNDES, do BASA e do TCU e utilizando trabalhos consolidados como Brasil (2018b), esta seção analisará a geração de receita da região Norte.

A figura 6 ilustra a composição de fonte de financiamento sobre o volume total de recursos disponíveis para todos os estados e municípios da região Norte. A investigação de Brasil (2017) apresenta que a principal fonte de financiamento dos estados e municípios brasileiros são as receitas próprias. A capacidade de geração de receita própria do Norte e do Nordeste representa a segunda maior porcentagem de financiamento em ambas.

**Figura 6 - Fontes de financiamento sobre o volume total de recursos disponíveis para todos os estados e municípios do Norte entre 2000 e 2014**



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2018b)

Assim como em Brasil (2017), Brasil (2018b) identifica que as transferências obrigatórias são as principais fontes de financiamento tanto na região Norte como no

Nordeste, refletindo a dependência de ambas, na média, dos recursos advindos da União. A região Norte é a que menos recebe recursos de transferências obrigatórias, discricionárias e operações de crédito no Brasil, e nesse cenário, a macrorregião é que a mais depende das transferências da União (FIGURA 3). O quadro 14 apresenta a participação relativa dos grupos de recursos entre os diferentes estados da região Norte brasileira.

**Quadro 14 – Participação relativa dos grupos de recursos entre os estados da região Norte**

UF	Transferências obrigatórias	Transferências discricionárias	Outras Transferências	Operações de crédito – setor público	Geração própria	Total
PA	41%	2%	2%	23%	32%	100%
AM	37%	2%	1%	11%	49%	100%
RO	34%	2%	1%	30%	33%	100%
TO	48%	4%	2%	19%	27%	100%
AC	57%	7%	2%	11%	23%	100%
AP	59%	3%	1%	15%	22%	100%
RR	62%	7%	1%	8%	22%	100%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Brasil (2018b)

A unidade federativa do Norte que mais recebeu transferências obrigatórias da União entre 2000 e 2014 segundo Brasil (2018b) foi Roraima com cerca de 62%. Os outros estados também são dependentes de transferências obrigatórias, contudo o que menos recebeu foi o estado de Rondônia<sup>40</sup>. Os estados com menor capacidade de geração própria de renda foram Roraima e Amapá e são também os estados que mais dependem de geração de renda a partir de transferências obrigatórias (QUADRO 14).

Considerando uma análise setorial, ao analisar o espaço rural, os dados de IBGE (2018) apresentam um cenário semelhante vivenciado pelas regiões Nordeste e Norte, como pode ser visualizado pelo Quadro 15 que apresenta os dados de estabelecimentos e área para agricultura familiar e não familiar.

<sup>40</sup> Rondônia foi o estado mais equilibrado em termos de composição de receita entre os Estados do Norte do Brasil com 34% de transferências obrigatórias, 33% de geração de receita própria e 30% de operações de crédito no setor produtivo

**Quadro 15 - Unidades e Hectares: desigualdade no acesso às terras nortistas**

Número de estabelecimentos agropecuários (Unidades)			Área dos estabelecimentos agropecuários (Hectares)		
Total	Agricultura Não Familiar	Agricultura Familiar	Total	Agricultura Não Familiar	Agricultura Familiar
580.613	100.038	480.575	65.213.349	45.446.150	19.767.199
100%	17,2%	82,8%	100%	69,7%	30,3%

Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2018)

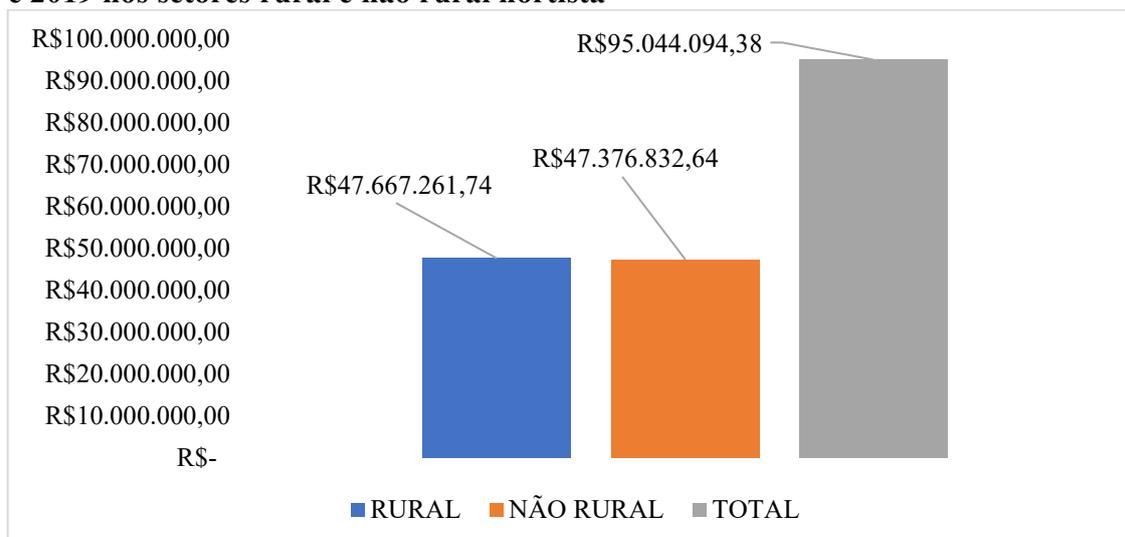
A partir do cenário descrito pelo quadro 15, verifica-se que das mais 580 mil unidades de estabelecimentos agropecuários localizados na região Norte do Brasil, mais de 480 mil são de agricultura familiar, correspondendo a 82% da composição de estabelecimentos agropecuários, contudo apenas 19 milhões de hectares são destinados à agricultura familiar. Diferentemente da situação da agricultura não familiar, a qual corresponde apenas 17,2% das unidades agropecuárias no Norte, mas detém cerca de 69,7% dos hectares disponíveis, apresentando a realidade da região Norte em relação a acesso às terras. O mesmo cenário ocorre no Nordeste, número reduzido de pessoas tem acesso disponível em mais da metade do território de uma região. Brasil (2020) debate a necessidade da regularização das terras e de reforma agrária para podem reduzir os conflitos territoriais e a concentração de terras.

Ao analisar a situação da economia rural nortista e mais especificamente da agricultura familiar, é fundamental dar luz ao BASA, que assim como o BNB no Nordeste, é o agente financiador do principal fundo da região.

A figura 7 apresenta o valor acumulado dos financiamentos do FNO entre 2007 e 2019 dos setores rural e não rural<sup>41</sup>. Em termos percentuais, 50,2% dos financiamentos realizados pelo FNO são destinados ao setor rural, ou seja, o setor rural, em comparação com os outros setores da economia nortista, é o setor mais influente como receptor de financiamentos do FNO.

<sup>41</sup> Os setores que este trabalhou para o FNO são Comércio/Serviço, Exportação, Indústria/Turismo (agregados), Agroindústria, Infraestrutura, e outros programas que estão divididos entre os diferentes setores, mas não estão identificados em quais setores estão como: Cultura, Empreendedor Individual, Emergencial, Energia Verde, Ciência-Tecnologia-Inovação, Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)

**Figura 7 - Valores acumulados dos financiamentos realizados pelo FNO entre 2007 e 2019 nos setores rural e não rural nortista**



Fonte: Elaboração própria com os dados do Relatório de Resultados e Impactos do FNO (2007 e 2019)

Nesse sentido, deve-se analisar o setor rural de forma mais cuidadosa para verificar a importância do programa para a região Norte em comparação aos outros programas rurais do FNO. Mais especificamente, ao considerar os diversos programas beneficiam-se dos financiamentos do FNO, é possível perceber que o PRONAF, em pontos percentuais, recebe 29,08% dos financiamentos do fundo da região e os outros programas como FNO-Agricultura, FNO-Amazônia Sustentável (que engloba FNO-Agropecuária, FNO-Pesca, FNO-Energia Verde), FNO-Biodiversidade (que engloba o FNO-Floresta), FNO-Agricultura de Baixo Carbono representam conjuntamente cerca de 70,92%. O PRONAF garante a alocação de recursos importantes para agricultura familiar na região brasileira. Assim como no FNE, o FNO também possui um programa que realiza financiamentos na área de agricultura de baixo carbono, e o mesmo cenário ocorre, valores irrisórios de financiamentos na área de baixo carbono, mesmo sendo uma atividade tratada como prioridade nas diretrizes de Brasil (2020) e da PNDR II.

Em uma análise setorial não rural, como apontado pelo quadro 16, o setor que mais se destaca é o setor de comércio/serviços compondo 26% do montante total de financiamento do FNO.

**Quadro 16 – Os diferentes setores financiados pelo FNO e seus respectivos valores acumulados entre 2007 e 2019 (em mil reais)**

Ano/ Setor	Rural	Comércio e Serviço	Indústria e Turismo	Agroindu- strial	Infra- estrutura	Outros programas <sup>42</sup>	Total
2007	2.133.252	423.078	728.277	161.377	127.992	-	3.573.977
2008	2.964.563	1.668.878	1.401.840	40.921	1.656	16.869	6.094.728
2009	2.346.321	1.115.935	1.685.412	143.621	1.398.089	14.275	6.703.656
2010	2.645.132	1.686.223	1.280.012	43.825	1.419.612	12.880	7.087.687
2011	1.850.558	1.597.864	958.751	30.276	197.990	-	4.635.441
2012	4.064.601	2.960.157	1.717.924	36.201	1.108.794	66.568	9.954.247
2013	3.950.258	3.338.313	2.560.225	312.422	57.202	161.696	10.380.119
2014	5.346.563	2.981.896	2.746.613	-	13.609	67.160	11.155.842
2015	4.816.387	2.500.197	575.583	350	2.534	47.976	7.943.029
2016	3.072.986	785.155	246.154	46.940	-	32.146	4.183.384
2017	3.366.835	1.183.401	337.963	3.619	2.708	17.350	4.911.878
2018	4.604.179	2.423.210	572.425	101.948	64.547	47.241	7.813.552
2019	6.505.622	2.536.748	600.427	18.620	2.430.977	112.016	12.204.412
Total	47.667.261	25.201.061	15.411.611	940.126	6.825.714	596.182	96.641.958
%	49%	26%	16%	1%	7%	1%	100%

**Fonte: Elaboração própria com dados dos Relatórios das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos.**

Em terceiro lugar, o setor de indústria/turismo<sup>43</sup>, corroborando para o cenário de desindustrialização também observado na região Nordeste e citado por Brasil (2020) como um foco de desenvolvimento para a região.

Ao analisar os dados por unidade federativa, os financiamentos do FNO na área de atuação da SUDAM refletem cenário semelhante ao Nordeste, onde os estados com maiores PIBs são os que mais recebem financiamentos do FNO. Os valores acumulados entre 2007 e 2019 apresentam que as principais economias do Norte brasileiro são: Pará, Amazonas, Rondônia respectivamente, como pode ser visualizado no quadro 17.

<sup>42</sup> Os programas indicadores nesse indicador são: exportação, cultura, empreendedor individual, emergencial, energia, ciência-tecnologia-inovação e FIES, visto que todos tem dados de financiamento residuais em comparação a outros setores

<sup>43</sup> O setor de indústria e turismo foi agregado para padronizar da mesma forma como foi feito para a análise do FNE. O BNB disponibiliza apenas alguns anos de forma desagregada, já o Basa apresenta separado. Nesse sentido, para padronizar, foi agregado.

**Quadro 17 – Volume de recursos do FNO para os estados de atuação da SUDAM entre 2007 e 2019 (em mil reais)**

Estados	Volume de recursos (A)	% em relação ao volume total de recursos	Ordem de crédito	PIB das regiões (B)	A/B
PA	30.899.735,83	32,06%	Primeiro	3.100.207.604,53	1%
RO	22.071.678,15	22,90%	Segundo	865.795.810,93	2,55%
TO	20.706.783,94	21,48%	Terceiro	648.471.900,63	3,19%
AM	14.345.365,95	14,88%	Quarto	2.132.344.885,48	0,67%
AC	5.163.343,94	5,36%	Quinto	306.439.718,51	1,68%
AP	1.928.433,62	2%	Sexto	325.009.941,22	0,59%
RR	1.268.350,50	1,32%	Sétimo	244.475.646,86	0,52%
NO	96.383.691,93	100%	-	7.622.745.508,16	1,26%

**Fonte: Elaboração própria com base nos Relatórios das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos**

O quadro 17 apresenta um cenário de concentração intrarregional na distribuição dos financiamentos, assim como no Nordeste. Como os recursos dos fundos são destinados, em sua maioria, à iniciativa privada, as economias que mais se destacam conseguem atrair mais recursos do que os estados de menor nível econômico.

Os valores financiados pelo FNO correspondem a porcentagens residuais quando comparados com o PIB de cada unidade federativa, corroborando com a ideia de que ambas as regiões necessitam de mais investimentos nas regiões para que o processo de desenvolvimento floresça.

Contudo, diferentemente do que ocorre com a região Nordeste apontado por Souza (2020), na região Norte o volume dos recursos somados entre os dois períodos de crescimento (2010-2014) e recessão (2015-2019), reduziu por parte do Basa e do FNO, indicando que o Basa não conseguiu inverter a lógica dos bancos privados, como feito pelo BNB. O quadro 18 apresenta o somatório dos empréstimos entre os períodos analisados por Souza (2020).

**Quadro 18 – Somatório dos empréstimos entre os períodos 2007-2009; 2010-2014; 2015-2019**

Norte (2007-2009)					
2007	2008	2009	Total		
3.573.977,84	6.094.728,41	6.703.656,66	16.372.362,91		
Norte (2010-2014)					
2010	2011	2012	2013	2014	Total
7.087.687,50	3.037.576,96	9.954.247,12	10.380.119,49	11.155.842,71	41.615.473,79
Norte (2015-2019)					
2015	2016	2017	2018	2019	Total
7.943.029,56	4.183.384,64	4.911.878,83	7.813.552,49	12.204.412,17	37.056.257,68

Fonte: Elaboração com base nos Relatórios das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos do FNO.

Comparativamente, os volumes de recursos entre FNO, apresentados no quadro 18 e FNE entre 2007 e 2019, os valores financiados pelo FNE correspondem ao triplo dos valores financiados pelo FNO, o que apresenta a disparidade no processo de captação de recursos por parte dos estados e a atuação de seus respectivos fundos e bancos.

Este cenário também ocorre quando se debate o caso FDA. Os dados do FDA mostram que fundos de desenvolvimento têm características diferentes dos fundos constitucionais. Os de desenvolvimento, como o FDA, tem como foco financiar empreendimentos de grande porte geradores de empregos, impostos e renda para diversos municípios da região de atuação da SUDAM, neste caso, além de gerar alternativas de financiamento para setores estratégicos de acordo com Portugal et al. (2015).

Os dados dos empreendimentos financiados pelo FDA apresentam um cenário semelhante ao que é observado no FNO. Entre 2006-2017 foram realizados 24 projetos, a maioria deles no setor de energia elétrica<sup>44</sup>. Grande parte dos empreendimentos realizados na região Norte foram em regiões mais desenvolvidas como Amazonas, Tocantins, Pará e Rondônia, com destaque para a Empresa Santo Antônio Energia S/A<sup>45</sup> localizada em Porto Velho no estado de Rondônia. O FDA, entre 2006-2017,

<sup>44</sup> Setor que é bem discutido com a necessidade de investimento de acordo com Brasil (2019)

<sup>45</sup> R\$1.758.526.709,57

desembolsou cerca de 9,3 bilhões de reais para esses 24 projetos realizados, representando um valor baixo se comparado aos financiamentos realizados pelos fundos constitucionais. Brasil (2016) ratifica a importância do FDA na constituição de *portfólios* financeiros das empresas desejam investir na Amazônia. Na leitura de Brasil (2016) esse cenário pode ser ainda mais potencializado, caso os motivos que reduzem a baixa taxa de execução orçamentária sejam identificados.

De acordo com Oliveira Júnior (2011) a complementaridade dos fundos é fundamental para o bom desempenho de ambos e para contrapor a ideia de concentração da atividade econômica nas mesmas regiões. Assim como o FDA e o FNO são fontes de financiamento na região Norte do Brasil, o BNDES também é um mecanismo de desenvolvimento que impacta na atividade econômica nortista como pode ser observado no quadro 19.

**Quadro 19 – Desembolsos acumulados do BNDES na região Norte e PIB dos estados da macrorregião Norte entre 2007 e 2019**

Estados	Desembolsos (BNDES) entre 2007 e 2019 (em mil de reais) (A)	PIB entre 2007 e 2019 (em mil reais) (B)	(A)/(B)
AC	8.124.893,58	306.439.718,51	2,65%
AP	9.309.435,16	325.009.941,22	2,84%
AM	27.841.897,43	2.132.344.885,48	1,30%
PA	110.914.133,00	3.100.207.604,53	3,57%
RO	62.007.618,89	865.795.810,93	7,16%
RR	2.050.778,33	244.475.646,86	0,83%
TO	35.778.637,80	648.471.900,63	5,51%
NO	256.027.394,20	7.622.745.508,16	3,35%

**Fonte:** Elaboração própria com base em IBGE (2018) e nos Relatórios das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos do FNO.

É possível perceber que os desembolsos na região nortista entre 2007 e 2019 apresentam como maior destino as unidades federativas Pará (primeiro lugar), Rondônia (segundo lugar), Tocantins (terceiro lugar) e Amazonas. Os estados do Norte do Brasil apontam que recebem os maiores desembolsos do BNDES também são os que possuem maior PIB. É possível verificar, assim como no Nordeste, um processo de concentração

do desenvolvimento nas regiões mais desenvolvidas já que os desembolsos do BNDES têm como principais destinos as economias nortistas protagonistas.

Em termos percentuais e comparativos ao PIB da região Norte, os investimentos do BNDES não são significativos para o PIB da região mesmo o banco desembolsando valores na casa dos bilhões de reais, e o mesmo acontece com o FDA e com o FNO, onde os empréstimos e financiamentos dos fundos de desenvolvimento e constitucional também são valores, se comparados a composição do PIB, são residuais e pouco geram impacto em grande nível no desenvolvimento da região.

Com base nas análises dos instrumentos de desenvolvimento que as regiões dispõem para gerar recursos próprios, algumas interpretações podem ser retiradas.

### **3.3.O que se pode falar dos Planos Regionais de Desenvolvimento?**

Nesta seção serão realizadas algumas considerações acerca dos Planos Regionais de Desenvolvimento e dos modelos de financiamento. O que pode ser visualizado nas seções 3.1 e 3.2 são as características de planos que apresentam o cenário atual das macrorregiões e que visam desenvolver suas respectivas regiões.

Inicialmente, o debate teórico envolvido no Plano esclarece os critérios por Colombo (2020) para analisar a capacidade institucional da Sudene para implementar o PRDNE e da Sudam para o PRDA, contudo as experiências passadas apresentaram cenários semelhantes ao atual e foram inviabilizados no processo de implementação ou até mesmo anteriormente.

O protagonismo que os Planos Regionais de Desenvolvimento pretendem retomar as superintendências regionais de desenvolvimento está relacionado a um caráter mais agregador e coordenador de políticas. Tanto o PRDNE quanto o PRDA apresentam alternativas que viabilizam mudanças estruturais nas duas regiões e possibilitam maior protagonismo às autarquias de desenvolvimento, considerando as diretrizes da PNDR II. O PRDNE e o PRDA ratificam a necessidade de diálogo entre os eixos e principalmente entre as instituições regionais para garantir autonomia na execução das funções.

Os Planos propõem sistemas de governanças atualizados, maior conversação entre os entes representativos, apresentam com clareza os objetivos desejados, os programas,

planos e instituições que os influenciaram<sup>46</sup> nas escolhas dos pressupostos e diretrizes que os planos seguiram, citam instituições que podem auxiliar no processo de formulação e implementação de políticas, e também contam com estratégias para gerar credibilidade e confiabilidade a partir de relatórios que tem como objetivo monitorar e avaliar os objetivos do plano. O monitoramento e avaliação do PRDA seria realizado pela SUDAM de acordo com a Lei Complementar N.º124/2017 a partir de relatórios anuais. Esse processo ocorrerá da seguinte forma:

“O monitoramento será realizado com base no acompanhamento da tendência dos indicadores utilizados em cada programa que constam na contextualização deste Plano, bem como daqueles que compõem o IDHM, caso disponíveis, acompanhando assim a realidade e os avanços do plano e seus instrumentos. A avaliação da efetividade, por sua vez, ocorrerá da seguinte forma: a) ao final de sua vigência – a cada quadriênio – com base no acompanhamento da tendência do IDHM mediano dos estados da Amazônia Legal e da sua amplitude em relação ao do Brasil e, b) ao final da visão estratégica (2031) com base na amplitude entre o IDHM mediano da região e o do Brasil, que deverá ser inferior a 0.05 (BRASIL, p.181. 2020).”

O processo de formulação de políticas por parte dos Planos Regionais de Desenvolvimento, a maior participação das superintendências regionais de desenvolvimento na tomada de decisão e na coordenação das diretrizes dos planos, no monitoramento e na avaliação da efetividade dos planos ao longo dos anos em que os planos estarão em vigência estão vinculados a dois pontos debatidos na introdução e no capítulo 1 deste trabalho: autonomia e financiamento.

Silva Filho (2008) detalhou que durante o processo de recriação das autarquias em 2007, o Ministro da época, Ciro Gomes, visava instituir o FNDR, um fundo que atrairia recursos para as superintendências regionais de desenvolvimento. A justificativa de Ciro Gomes para a criação do FNDR, segundo Silva Filho (2008) estava relacionada à estabilidade que o fundo traria para as instituições de desenvolvimento regional reduzindo a guerra fiscal e ampliando os campos de atuação das superintendências, não limitando a apenas instituições meramente burocráticas.

Contudo, a estratégia de criar o FNDR não passou do campo teórico e não chegou a ser posta em prática (SILVA FILHO, 2008).

As superintendências regionais de desenvolvimento desde o seu processo de recriação apenas possuem os recursos orçamentários dos Fundos de Desenvolvimento, debatidos nas seções 3.1.1 e 3.2,1 e estes são residuais se comparado ao PIB das

---

<sup>46</sup> PNDR, Endes e Agenda 2030

macrorregiões Nordeste e Norte. Para que o processo de desenvolvimento de ambas as regiões seja consolidado, o financiamento do desenvolvimento deve passar por novas fontes de recursos, como estão detalhadas no PRDA e no PRDNE.

Como também pôde ser observado nas seções 3.1 e 3.2, os financiamentos do BNDES para ambas as macrorregiões e os empréstimos do FNO e FNE para suas respectivas áreas de atuação, mesmo que reflitam seu empoderamento em parte das regiões, ainda carecem de maior abrangência. Brasil (2016) pontua que o FDA apresenta encaminhamentos importantes no *portfólio* financeiro das empresas que desejam investir na Amazônia, mas que é necessário ampliar os recursos existentes do fundo para que os resultados possam ser ampliados.

De acordo com Portugal et al. (2015) ambos os Fundos de Desenvolvimento, FDA e FDNE apresentam bons indicadores e resultados, mas apontam a que é necessário maior refino e solidez na política de desenvolvimento regional para que os fundos de desenvolvimento sejam utilizados em seu pleno desempenho.

Ao longo deste trabalho, a vinculação a ministérios também foi pauta na legitimidade e autonomia das superintendências regionais de desenvolvimento. Autores como Bercovici (2008), Torres et. al (2019), Brito (2001), Silva e Almeida (2011) e Brasil (2006) apontaram que a perda de protagonismo das superintendências regionais de desenvolvimento e de seu conselho deliberativo poderia estar relacionada com a vinculação das mesmas a ministérios e secretarias e não ao governo federal, como aconteceu no início do processo com a criação da SUDENE por Celso Furtado em 1959. A antiga-SUDENE foi vinculada ao governo federal, e essa medida impactava o processo decisório e organizatório das instituições de desenvolvimento e consequentemente afetava a legitimidade administrativa e burocrática.

Nessa lógica, o conceito de *path dependency* possibilita suscitar alguns pontos já vistos no processo histórico vivido pelas autarquias de desenvolvimento regional e que deixam algumas dúvidas e que continuam se mantendo. Silva e Almeida (2011) apresentam que a nova SUDAM e a nova SUDENE têm características mais orientadoras, indicativas e articuladoras, o que possibilitaria maior protagonismo no processo de desenvolvimento da região. Os conceitos, pressupostos, diretrizes e articulações estão atualizados com base no PNDR II, na Agenda 2030, contudo, a falta recursos financeiros atuais e a não vinculação com o governo federal ainda são pontos que geram dúvidas para a efetividade do que foi debatido nos planos regionais.

Nesse sentido, a partir dessas informações, algumas conclusões podem ser retiradas acerca deste trabalho.

## Considerações Finais

Este trabalho recuperou o processo histórico de criação das superintendências regionais de desenvolvimento no Brasil, analisou a perda de protagonismo da política regional no período militar, situação que afetou a atuação das instituições e avançou nos estudos sobre a crise no planejamento regional durante os anos 90, cuja decisão política levou a extinção no início do século XXI das superintendências regionais de desenvolvimento. Posteriormente, essa investigação aprofundou o processo de recriação das autarquias a partir da retomada de um instrumento institucional que na teoria reestabeleceria o protagonismo das superintendências regionais de desenvolvimento: os planos regionais de desenvolvimento.

Assim, pode-se analisar o contexto entre 2003 a 2016 que possibilitou compreender o processo de recriação das superintendências regionais de desenvolvimento e cumprir com os objetivos propostos trabalho ao analisar os planos regionais de desenvolvimento e os instrumentos financeiros responsáveis pelo financiamento.

Os resultados encontrados vão ao encontro da hipótese deste trabalho a qual está ligada à falta de efetividade das superintendências regionais de desenvolvimento, mesmo com as inovações institucionais propostas pela PNDR. O arcabouço teórico institucionalista possibilitou analisar as histórias pregressas das superintendências regionais de desenvolvimento que evidenciaram a necessidade de mecanismos mais efetivos e práticos que protagonizem melhores condições de atuação.

O que se pôde observar nesta pesquisa a partir dos dados apresentados é a importância do financiamento do desenvolvimento no longo prazo como estratégia fundamental para que a perspectiva teórica se materialize.

Os dados dos Fundos Constitucionais (FNE e FNO) mostram que prioritariamente ocorrem investimentos na área rural e de agricultura familiar, principalmente o PRONAF tanto no Nordeste quanto no Norte, além de financiamentos na área comércio e serviços. Infraestrutura, indústria/turismo são setores que não se destacam em comparação com o rural e o de comércio/serviços. Os programas que envolvem o debate da sustentabilidade ambiental também não recebem o protagonismo indicado pela legislação.

Os projetos realizados pelos Fundos de Desenvolvimento (FDNE e FDA) que apresentam capacidade germinativa maior do que os Constitucionais focam na área de geração e distribuição de energia elétrica, mas o financiamento dos recursos por parte dos

fundos de desenvolvimento é baixo. Entre 2008 e 2018 apenas 35 projetos foram e pouco mais de 40 bilhões de reais investidos.

Os investimentos realizados pelos Fundos Constitucionais, de Desenvolvimento e os do BNDES, na média, possuem uma composição irrisória no PIB das regiões Nordeste e Norte, e os estados que mais recebem esses financiamentos são aqueles que detêm maior PIB. Ilustrando um cenário de concentração de renda e resultado de uma distribuição espacial de recursos por parte dos fundos e do BNDES que privilegia apenas as regiões mais dinâmicas do Nordeste e Norte.

A concentração de recursos nas regiões mais dinâmicas do Nordeste e do Norte do país é fruto de uma problemática regional ainda não resolvida, e precisa ter soluções econômicas, sociais, políticas e institucionais.

É fundamental ampliar a aplicação dos recursos dos fundos para além da área de atuação das superintendências regionais de desenvolvimento com base na crítica da literatura regional, além da atuação conjunta dos fundos em sintonia e complementariedade tanto na região Nordeste quanto na Norte. O financiamento do desenvolvimento precisa oportunizar novos meios de investimentos nessas regiões, seja público ou privado.

Ao pensar em limites e possibilidades dos planos regionais de desenvolvimento, os planos regionais não parecem estar associados a um projeto nacional de desenvolvimento, mesmo com as inovações teóricas apresentadas ao longo do trabalho. Ainda existem dúvidas sobre os instrumentos de financiamento e de mecanismos institucionais que possibilitem a interação de boas instituições. Portanto, hipótese do trabalho foi cumprida dada a falta de efetividade das superintendências regionais de desenvolvimento mesmo com o advento de novos mecanismos institucionais.

Como esta pesquisa debate a questão regional de desenvolvimento, discutir proposições e perspectivas para o futuro pode auxiliar na contribuição de tomada de decisão para os entes representativos. Assim, é necessário evidenciar a importância da descentralização das decisões e a reafirmar o protagonismo das instâncias subnacionais.

Contudo, se deve relativizar o processo de descentralização. Deve-se discutir o conceito de boas instituições trazidos nesta pesquisa, além de debater a autonomia das instituições regionais de desenvolvimento na perspectiva levantada pela NEI dos custos de transação, entender os movimentos ocorridos no passado para evitar erros sistemáticos em prol de um projeto nacional de desenvolvimento que privilegie o papel das instituições

regionais de desenvolvimento em uma lógica territorial, em consonância com as organizações dentro e fora do país, no diálogo e no financiamento.

Por fim, o papel do governo federal é determinante para orientar a tomada de decisão nos próximos ciclos políticos.

### Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Marcos Cintra C. Planejamento o caso da regional: Sudene. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 97-103, Set. 1971. <https://doi.org/10.1590/S0034-75901971000300010>

ALMEIDA FILHO, Niemeyer. A transição brasileira a um novo padrão de desenvolvimento capitalista: os limites impostos pela preservação da estrutura de investimentos. **Desenvolvimento Desigual. Uberlândia, MG: EDUFU**, p. 111-212, 2004.

ALVES, Adriana Melo; ROCHA, NETO. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional–PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

ARAÚJO, Marco Aurélio Corrêa de. **Estado e Planejamento: A Sudeco e o avanço do capitalismo monopolista na região Centro-Oeste (1967-1990)**. 164 p. Dissertação (Mestrado em História). UFG. Goiânia. 2012

BACELAR, Tânia. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 392 p.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos: Exercício de 2003**. 2003.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos: Exercício de 2004**. 2004.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos: Exercício de 2005**. 2005.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos: Exercício de 2006**. 2006.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos: Exercício de 2007**. 2007.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos: Exercício de 2008**. 2008.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos:** Exercício de 2009. 2009.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos:** Exercício de 2010. 2010.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos:** Exercício de 2011. 2011.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos:** Exercício de 2012. 2012.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos:** Exercício de 2013. 2013.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos:** Exercício de 2014. 2014.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos:** Exercício de 2015. 2015.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos:** Exercício de 2016. 2016.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos:** Exercício de 2017. 2017.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos:** Exercício de 2018. 2018.

BANCO DA AMAZÔNIA. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte–FNO. **Relatório das Atividades Desenvolvidas e dos Resultados Obtidos:** Exercício de 2019. 2019.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2003. 2003.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2004. 2004.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2005. 2005.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2006. 2006.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2007. 2007.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2008. 2008.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2009. 2009.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2010. 2010.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2011. 2011.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2012. 2012.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2013. 2013.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2014. 2014.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2015. 2015.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2016. 2016.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2017. 2017.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2018. 2018.

BANCO DO NORDESTE. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste–FNE. **Relatório de resultados e impactos:** Exercício de 2019. 2019.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL.

**Desembolsos do Sistema BNDES.** Disponível em:

[https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads/!ut/p/z1/pVLLUsIwFP0VWHTZ5mJaaN0VRV51cIZBIBumj7SNlqSkgerfG5CFIjDJeHc5c3Mecy4iaIkID\\_csCxUTPCz0e0Xa68Ab9wb2FAKYdTH4j52hE\\_Q9sEcYLY4LcGV8Q](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads/!ut/p/z1/pVLLUsIwFP0VWHTZ5mJaaN0VRV51cIZBIBumj7SNlqSkgerfG5CFIjDJeHc5c3Mecy4iaIkID_csCxUTPCz0e0Xa68Ab9wb2FAKYdTH4j52hE_Q9sEcYLY4LcGV8Q)

OTHf\_z8BP4gaM3tSRfuxjZ6QQRmKtS5WgV8YRWa8YrxdQuPjowIBcbaoCSIa\_K  
 UFIes9CAmHKNFI2ENhJR80KESXVgKmOWoJVHkaYAHrNCF0zbST3TjSPPxB1  
 IXacd0ShJTs5vRCO3gy0Oet8ZpkPc0-  
 EeAsfujVt9D58WbnCstIfOVQ\_dFlrsGa3RnAu50W3M\_hhxAGh0VsCvILph9rrdEl\_XI  
 Lii7wot\_9mD1swKEX2dj88j7GaISJpSSaW1kxrOlSqrewMMqOvaOspZmdhbkdRIWR  
 lQCqkOohVT9KL0JepcVNr8OSMqN\_ONiz\_Mt3TSwzaJnGif-H6z-  
 QkS4bK7/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#. Acesso: 22/04/2022

BARBOSA FILHO, F.H. **A crise econômica de 2014/2017**. Estud. Av. São Paulo. v. 31, n. 89. jan./Apr. 2017. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, Caderno Dívida Externa, n. 6, 2. ed., nov. 1994.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Federalismo e desenvolvimento regional no Brasil. **In: Direito tributário: homenagem a Paulo de Barros Carvalho** [S.I:s.n.],2008.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial**. Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3692, de 15 de dezembro de 1959**. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. [S. I.], 1959.

BRASIL. **Decreto-lei Nº nº 5173, de 27 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. [S. I.], 1966.

BRASIL. **Decreto Lei nº 5365, de 1 de dezembro de 1967**. Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), e dá outras providências. [S. I.], 1967.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1106, de 16 de junho de 1970**. Cria o Programa de Integração Nacional, altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas na parte referente a incentivos fiscais e dá outras providências. [S. I.], 1970.

BRASIL. **Decreto Nº 4793 de julho de 2003**. Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo. [S.I], 2003.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional 41/2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Institui a "Reforma Tributária"; altera a Constituição Federal de 1988.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 76, de 31 de julho de 2003**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, estabelece a sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação. [S. l.], 2003.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 91, de 28 de agosto de 2003**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, estabelece a sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação. [S. l.], 2003.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional** – Sumário Executivo. Brasília, 2003.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Radio Câmara. **Reportagem Especial**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/276308-especial-sudam-sudeco-sudene-conheca-a-historia-das-tres-superintendencias-6-19/?pagina=1#todas-edicoes>. 9 de Outubro 2006.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Radio Câmara. **Reportagem Especial**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/276310-especial-sudam-sudeco-sudene-vantagens-e-desvantagens-6-25/>. 9 de Outubro de 2006.

BRASIL. **Decreto Lei nº 6047, de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. [S. l.], 2007.

BRASIL. **Cria as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências**. 2007

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição, a Superintendência do Desenvolvimento Sustentável do Centro-Oeste - SUDECO e dá outras providências. [S. l.], 2009.

BRASIL. **PNDR: Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília. 2011.

BRASIL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**: texto de referência. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2012.

BRASIL. Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). **Manual de Procedimentos e Operacionalização**. Recife – setembro. SUDENE. 2014.

BRASIL. FDA - **Relatório de Avaliação 2006/2014**. Belém. SUDAM. 2016

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.655/2017 - TCU. Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carneiro. TC: 011.432/2015-2. **Relatórios – Fisc Nordeste - Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional** - Nordeste, Brasília, DF, 04 set. 2017.

BRASIL. **Agendas para o desenvolvimento das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste**: subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023. Brasília: MI, dez. 2018. Mimeografado. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2388/2017 – TCU. Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. **Relatório FISC Norte – Desenvolvimento Sustentável – Norte 2030 – Sumário Executivo**. Brasília, 2018b.

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)**. Recife: Sudene. 222 p. 2019

BRASIL. **Relatório de Gestão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE**. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. 2019b.

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)**. Bélem: Sudam. 237 p. 2020

BRITO, Daniel Chaves de. Reforma do Estado e Sustentabilidade: a Questão das instituições Desenvolvimentistas da Amazônia. **In: Estado e Políticas Públicas na Amazônia, Gestão do Desenvolvimento Regional**. Org. Nunes Maria Célia, Mathis, Armin, Castro Edna, Hurtienne Tomas. Belém. P. 147 – 173. 2001.

CABRAL, Renan. 1959. Das ideias à ação, a Sudene de Celso Furtado—oportunidade histórica e resistência conservadora. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 6, n. 8, p. 17-34, 2018.

CARVALHO, Fernanda Ferrario de. **A extinção da SUDENE – um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil**: um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil. 279 p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - UNICAMP/IE, Campinas, 2006.

CARVALHO, Fernanda Ferrario de. SUDENE: do desenvolvimento Cepalino ao desenvolvimento endógeno. **Seminário Internacional Trajetórias de Desenvolvimento Local e Regional**: uma comparação entre as regiões do Nordeste brasileiro e a Baixa Califórnia, México. Fortaleza, 2008.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise**: a economia brasileira no último quarto do século XX. Unesp, 2002.

CHANG, Haa Jo. **Chutando a escada**. Unesp, 2002

CHANG, Haa Jo. Institutional change and economic development: An introduction . **Institutional change and economic development** , 1-14, 2007.

COÊLHO, Vitarque Lucas Paes. **A Esfinge e o Faraó**: a política regional do governo Lula (2003-2010). 188 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – UNICAMP/IE. Campinas. 2014.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de economia contemporânea**. Rio de Janeiro. Vol. 6, n. 2 (jul./dez. 2002), p. 119-146, 2002.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Porto Alegre, 2002b.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **A Sudene no sistema federativo brasileiro: a ascensão e queda de uma instituição**. 332 p. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Carlos. 2015.

COLOMBO, Luciléia. A Sudene e a mudança institucional no regime militar. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 8, n. 13, p. 153-175, 2018.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **As instituições de desenvolvimento regional em Portugal, Espanha, Itália e França**: Aproximações e distanciamentos. Texto para Discussão, 2019.

COLOMBO, Luciléia Aparecida. **Quando as janelas estão abertas**: Capacidade institucional da Sudene, Sudeco e Sudam na elaboração dos planos de desenvolvimento. Texto para Discussão, 2021. <https://doi.org/10.38116/td2665>

CORRÊA, Vanessa Petrelli. **A estrutura de financiamento brasileira e a oferta de financiamento de longo prazo ao investimento**. 246 p. Tese (Doutorado em Teoria Econômica). UNICAMP/IE. Campinas. 1996.

DI MAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva dos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DINIZ FILHO, Luis Lopes; BESSA, Vagner de Carvalho. Território e Política: as mutações do discurso regionalista no Brasil. **Revista Estudos Históricos**, nº 15, 1995/1

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 27ª edição. **Editora Atlas**, 2000.

FERREIRA, Ester William. **Fundos constitucionais e o financiamento do desenvolvimento via bancos públicos**: uma análise da distribuição de recursos do FNE. 2013. Tese (Doutorado em Economia). UFU. Uberlândia. 2013.

FREITAS, Tales Rabelo. O resgate do institucionalismo de Veblen e seus avanços em relação às abordagens de Chang e North. **Textos de Economia**, v. 24, n. 1, p. 1-31, 2021. <https://doi.org/10.5007/2175-8085.2021.e74444>

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 10. ed. [S. l.]: Nacional, 248p. 1970.

GUIMARÃES, Paulo Ferraz; FÉLIX, Fernando Castilhos de Araújo Galindo; AGUIAR, Rodrigo Almeida de; CARVALHOSA, Ana Carolina Varejão Lima; SIQUEIRA, Tagore Villarim de. **Atuação do BNDES na região Nordeste**. Biblioteca Digital. 2014.

HIRSCHMAN, Albert Otto. **Política econômica na América Latina**. [S.l.]: Fundo de Cultura, 340p. 1965.

HORSTH, Tarrara Alves; ALMEIDA, Fernanda Maria de; MENDES, Wesley de Almeida. Efeitos das Recriações da SUDAM e da SUDENE no Desenvolvimento Socioeconômico Municipal. **In: IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2017, João Pessoa. Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2017.**

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos Municípios entre 2007 e 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>. Acesso em: 02/05/2022

JESUS, Clesio Marcelino de. **Desenvolvimento territorial rural: análise comparada entre os territórios constituídos autonomamente e os induzidos pelas políticas públicas no Brasil e na Espanha**. Tese de Doutorado. 2013.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. 2nd edition. Pearson Education Limited. 2013.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, maio- -jun. 2006. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>

LEÓN, Ana Cevalyn; ARAÚJO, Itamar; REZENDE, Giulliano; SOBRINHO, Fernando Luiz Araújo. Planejamento regional no Brasil: a experiência da SUDAM. **Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia**, v. 7, n. 18, 2015.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. **Morte e ressurreição da Sudam: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia**. 253 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido). UFPA. Belém. 2005.

MACEDO, Fernando César; MATTOS, Elmer Nascimento. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. **Ensaio fee**, v. 29, n. 2, p. 355-384, 2008.

MACEDO, Fernando Cezar. PORTO, Leonardo. Existe uma Política de Desenvolvimento Regional no Brasil? **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 2, p. 605–631, 2018.

MARSHALL, Ray. Commons, Veblen, and other economists: remarks upon receipt of the Veblen-Commons award. **Journal of Economic Issues**, v. 26, n. 2, p. 301-322, jun. 1993. <https://doi.org/10.1080/00213624.1993.11505418>

MARTONE, Celso Luís. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) - 1964-1966. In: LAFER, Betty Mindlin (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1997

MENDES, Constantino Cronemberger.; MATTEO, Miguel. Formação e evolução do planejamento regional no Brasil. In: CRUZ, Bruno de Oliveira et al. **Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil**. Brasília: Ipea, p. 261-280, 2011.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio**. 9. ed. São Paulo: Editora Brasiliense s.a., 182p. 1994.

MERCADANTE, Aloizio Oliva. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)**. 509 p. Tese (Doutor em Ciências Econômicas). UNICAMP/IE. Campinas. 2010.

NETO, Aristides Monteiro. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000-2012). **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.

NETO, Aristides Monteiro.; PÊGO, Bolívar Filho. **A proposta de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): memória de um grupo de trabalho**. Brasília: Ipea, 2019.

NETO, Aristides Monteiro; COSTA, Marco Aurélio; RESENDE, Guilherme Mendes; MENDES, Constantino Cronemberger; GALINDO, Ernesto Pereira. Desenvolvimento Territorial no Brasil: Reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. **DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL políticas, estratégias e perspectivas**. [S. l.: s. n.], IPEA. 2017. cap. Capítulo 1, p. 37-65. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

NETO, João Mendes Rocha. A política regional brasileira frente a teoria da extinção de políticas públicas. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, v. 25, n. 4, p. 1715-1737, 2020. <https://doi.org/10.17058/redes.v25i4.13270>

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance: political economy of institutions and decisions**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1990. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>

OLIVEIRA JÚNIOR, M. **Marco regulatório das políticas de desenvolvimento regional no Brasil: fundos de desenvolvimento e fundos constitucionais de financiamento**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal, 2011.

OLIVEIRA, Fábio Lucas Pimentel de; WERNER, Deborah. **Perspectiva histórica do planejamento regional no Brasil**. 2014.

PORTUGAL, Rodrigo; DA SILVA, Sérgio Felipe Melo; DA COSTA MOURÃO, Kleber Antonio. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (FDA): Análise de esforço fiscal por meio de indicadores de desempenho. **Cadernos CEPEC**, v. 4, n. 7-12, 2019. <https://doi.org/10.18542/cepec.v4i7-12.6893>

RENHA, Carlos Eugenio Aguiar Pereira de. **A Superintendência do plano de valorização econômica da Amazônia, a política de desenvolvimento regional e o Amazonas (1953-1966)**. 2017.

RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Brasília: Ipea, 2014.

SAMUELS, Warren J. The present state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics**. v. 19, p. 569-590. 1995. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.cje.a035331>

SILVA, Sandro Pereira. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 3, p. 351-376, 2016. <https://doi.org/10.21874/rsp.v67i3.673>

SILVA FILHO, Leonides Alves da. **Recriação da Sudene: retrato de uma Luta**. INAD/MANO: Recife, 2008. Disponível em: <http://www.inad.com.br/publicacoes.php>. Acesso em: 17 dez. 2021.

SILVA FILHO, Leonides Alves da. **Sudene: 50 Anos, uma abordagem política, institucional e administrativa**. Recife: Comunigraf, 2009.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; ALMEIDA, Mansueto. **Desafios de uma nova política regional para o Nordeste**. Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA), Brasília, n. 5, jun. 2011. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5625/1/BRU\\_n5\\_desafios.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5625/1/BRU_n5_desafios.pdf). Acesso em: 23 mai. 2018

SOUZA, Jane Mary Gondim de. **Os financiamentos do FNE no Nordeste em períodos de expansão e de recessão econômica**. 2020.

SUDÉRIO, Marcílio de Oliveira. **Experiências em planejamento regional no estado do Amazonas: entre a SPVEA e a SUDAM/SUFRAMA (1953-1985)**. 2020.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. **En: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL**, 2000-v. 1, p. 217-237, 2000.

TORRES, Ricardo Lobato; GOMES, Caroline Pereira; BEATRICE, Fabiane de Oliveira; CALDERARI, Egon Bianchini. **Evolução institucional da Sudene: gênese, extinção e recriação**. 2020.

WEBLEN, T. The instinct of workmanship and the irksomeness of labor. **American Journal of Sociology**, 4(2), 187- 201, 1898. <https://doi.org/10.1086/210791>

VEBLEN, T. **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural, 1987.

### ANEXO I

#### Anexo 1 - As diferenças normativas da SUDENE entre 1959-2007

Período	Vinculação	Legislação	Competências
1959-1964	Presidência da República	LEI Nº 3.692, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1959.	a) estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; b) supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionem especificamente com o seu desenvolvimento; c) executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento do Nordeste que lhe forem atribuídos, nos termos da legislação em vigor; d) coordenar programas de assistência técnica, nacional ou estrangeira, ao Nordeste.
1964-1967	1964: (MECOR) 1967: (MINTER).	Lei nº 4.344, de 21 de junho de 1964.  Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967	Formalmente, mantém as mesmas competências.
1967-1999	Até 1990: MINTER  1990-1995: Secretaria de Desenvolvimento Regional, Presidência da República  1995: Secretaria Especial de Políticas	Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990 Decreto nº 79, de 5 de abril de 1991 Decreto nº 1.361, de 1º de janeiro de 1995	Formalmente, mantém as mesmas competências.

	Regionais, Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)		
2001	MI	Medida Provisória nº 2.145, de 2 de maio de 2001	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Propor e coordenar o Plano de Desenvolvimento do Nordeste;</li> <li>2. Gerir os fundos de investimento;</li> <li>3. Aprovar, autorizar contratação e liberar recursos dos projetos atrelados ao fundo;</li> <li>4. Auditar e monitorar resultados da aplicação de recursos;</li> <li>5. Implementar recursos e pesquisas para identificar problemas e propor estratégias;</li> <li>6. Fortalecer as estruturas produtivas, promover redes de informações e fornecer ações de desenvolvimento social;</li> <li>7. Fazer alianças com outros organismos;</li> <li>8. Fazer estudos de viabilidade de projetos;</li> <li>9. Promover programas de qualificação profissional do capital humano;</li> <li>10. Realizar estudos de gestão e ordenamento e avaliar os impactos causados;</li> <li>11. Adequar as políticas ao modelo de desenvolvimento regional.</li> </ol>
2007	MI	Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir os objetivos e metas para as políticas;</li> <li>2. Formular planos e propor diretrizes;</li> <li>3. Propor diretrizes para a industrialização regional;</li> <li>4. Articular e propor programas e ações nos ministérios setoriais estabelecendo prioridades;</li> <li>5. Articular as ações públicas e fomentar as ações sociais, bem como</li> </ol>

			<p>garantir o cumprimento das ações;</p> <p>6. Ser agente do sistema de planejamento e orçamento;</p> <p>7. Assessorar o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na elaboração dos planos;</p> <p>8. Apoiar e estimular os investimentos públicos e privados por meio de benefícios e incentivos nas áreas em que atua;</p> <p>9. Promover assistência técnica e financeira internacional na região;</p> <p>10. Propor por meio da resolução do Conselho Deliberativo os critérios para aplicação dos recursos (principalmente os de bases tecnológicas);</p> <p>11. Promover desenvolvimento econômico, social e tecnológico para a região e proteção ambiental, por meio de suas políticas.</p>
--	--	--	--

**Fonte:** Elaboração própria a partir da pesquisa documental oficial das diferentes Leis, Decretos relacionados a SUDENE.

## ANEXO II

## Anexo 2 – As diferenças normativas da SUDAM entre 1953 - 2007

Período Vinculação	Legislação	Com	petências
1953-1966	Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento  Presidente da República	LEI Nº 1.806, DE 6 DE JANEIRO DE 1953.	Executar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia
1966-2001	1966: MINTER pela Lei Nº 5173, de 27 de Outubro de 1966.  1990: MI Regional fator motivado pela extinção do MINTER pela Lei Nº8028, de 12 de Abril de 1990.	LEI Nº 5.173, DE 27 DE OUTUBRO DE 1966.	a) elaborar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e coordenar ou promover a sua execução, diretamente, ou mediante convênio com órgãos ou entidades públicas, inclusive sociedades de economia mista, ou através de contrato com pessoas ou entidades privadas; b) revisar, uma vez por ano, o Plano mencionado no item anterior e avaliar os resultados da sua execução; c) coordenar as atividades dos órgãos e entidades federais e supervisionar a elaboração dos seus programas anuais de trabalho; d) coordenar a elaboração e a execução dos programas e projetos de interesse para o desenvolvimento econômico da Amazônia a cargo de outros órgãos ou entidades federais; e) prestar assistência técnica a entidades públicas na elaboração ou execução de programas ou projetos considerados prioritários para o desenvolvimento regional, a critério da SUDAM; f) coordenar programas de assistência técnica nacional, estrangeira, ou internacional, a órgãos ou entidades federais; g) fiscalizar a elaboração e a execução dos programas e

			<p>projetos integrantes do Plano de Valorização Econômica da Amazônia ou de interesse para o desenvolvimento econômico da região a cargo de outros órgãos ou entidades federais;</p> <p>h) fiscalizar o emprego dos recursos financeiros destinados ao Plano de Valorização Econômica da Amazônia, inclusive mediante o confronto de obras e serviços realizados com os documentos comprobatórios das respectivas despesas;</p> <p>i) julgar da prioridade dos projetos ou empreendimentos privados, de interesse para o desenvolvimento econômico da Região visando à concessão de benefícios fiscais ou de colaboração financeira, na forma da legislação vigente;</p> <p>j) sugerir, relativamente à Amazônia, as providências necessárias à criação, adaptação, transformação ou extinção de órgãos ou entidades, tendo em vista a sua capacidade ou eficiência e a sua adequação às respectivas finalidades;</p> <p>l) promover e divulgar pesquisas, estudos e análises visando ao reconhecimento sistemático das potencialidades regionais;</p> <p>m) praticar todos os demais atos necessários às suas funções de órgão de planejamento, promoção e coordenação do desenvolvimento econômico da Amazônia, respeitada a legislação em vigor.</p>
2001	MI	MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.157-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001.	<p>I – Propor e coordenar a implantação do Plano de Desenvolvimento da Amazônia, sob supervisão do MI</p> <p>II - Gerir o FDA</p> <p>III - aprovar projetos a serem executados no âmbito FDA</p>

		<p>IV - Autorizar contratação e liberar recursos do FDA mediante proposição do agente operador; (Revogado pela Lei Complementar nº 124, de 2007)</p> <p>V - Auditar e avaliar os resultados da aplicação dos recursos do FDA;</p> <p>VI - Implementar estudos e pesquisas destinados à identificação de potencialidades e vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais e propor estratégias e ações compatíveis com o espaço regional;</p> <p>VII - fortalecer as estruturas produtivas da região, a partir da mobilização do seu potencial</p> <p>VIII - promover ações voltadas ao desenvolvimento social na região;</p> <p>IX – Estruturar e implementar redes de informações em apoio às atividades produtivas;</p> <p>X - Promover a cooperação técnica, tecnológica e financeira com organismos nacionais ou internacionais, voltada à integração e ao desenvolvimento regional;</p> <p>XI - elaborar estudos de viabilidade de projetos de integração e de desenvolvimento regional;</p> <p>XII - implementar programas de capacitação gerencial, de formação e qualificação de recursos humanos adequados ao mercado regional;</p>
--	--	---

			<p>XIII - realizar estudos de ordenamento e gestão territoriais e avaliar impactos das ações de integração e de desenvolvimento na região, especialmente do ponto de vista ambiental;</p> <p>e</p> <p>XIV - verificar a adequabilidade dos projetos à política de desenvolvimento regional.</p>
2007	MI Atualmente vinculada ao MDR	LEI COMPLEMENTAR Nº 124, DE 3 DE JANEIRO DE 2007	<p>I - Definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável de sua área de atuação;</p> <p>II - Formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais;</p> <p>III - propor diretrizes para definir a regionalização da política industrial, que considerem as potencialidades e as especificidades de sua área de atuação;</p> <p>IV - 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;</p> <p>V - Articular as ações dos 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 do caput deste artigo;</p> <p>VI - atuar, como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, para promover a diferenciação regional das políticas públicas nacionais e a observância dos §§ 1º e 7º do art. 165 da Constituição Federal;</p> <p>VII - nos termos do inciso VI do caput deste artigo, em articulação com o MI,</p>

		<p>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 previstas na sua área de atuação;</p> <p>VIII - 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;</p> <p>IX - estimular, por meio da administração de incentivos e benefícios fiscais, os investimentos privados prioritários, as atividades produtivas e as iniciativas de desenvolvimento sub-regional em sua área de atuação, conforme definição do Conselho Deliberativo, em consonância com o § 2º do art. 43 da Constituição Federal e na forma da legislação vigente;</p> <p>X - Coordenar programas de extensão e gestão rural, assistência técnica e financeira internacional em sua área de atuação;</p> <p>XI - estimular a obtenção de patentes e coibir que o patrimônio da biodiversidade seja pesquisado, apropriado e patenteado em detrimento dos interesses da região e do País;</p> <p>XII - propor, em articulação com os ministérios competentes, as prioridades e os critérios de aplicação dos recursos dos fundos de desenvolvimento e dos fundos setoriais na sua área de atuação, em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento científico e tecnológico;</p> <p>XIII - promover o desenvolvimento econômico, social e cultural e a proteção ambiental da Amazônia, por meio da adoção de políticas</p>
--	--	---

			diferenciadas para as sub-regiões.
--	--	--	------------------------------------

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa documental oficial das diferentes Leis, Decretos relacionados a SUDAM.

### ANEXO III

#### Anexo 3 – Instrumentos da SUDENE e SUDAM

Região	Instrumentos	Finalidade	Destino	Banco operador	Prioridades
Nordeste	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)	Contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste através de instituição, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos e em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento	Produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, além das cooperativas de produção, que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços na área de atuação da Sudene.	Banco do Nordeste	São estabelecidas pelo Conselho Deliberativo da SUDENE e obedecem às diretrizes e orientações gerais do MI e por meio de Resolução do Conselho Deliberativo/SUDENE. Consulte as Programações Anuais.
	FDNE	Assegurar recursos para investimentos na área de atuação da SUDENE	Assegurar recursos para a Implantação, ampliação, modernização e diversificação de investimentos em infraestrutura e serviços	Banco do Nordeste	As prioridades espaciais e setoriais são estabelecidas anualmente pelo Conselho Deliberativo da Sudene. Para o exercício de 2021, de acordo com a Proposição nº 143/2020, de 26/11/2020, as

			<p>públicos e em empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa de novos negócios e de novas atividades produtivas através do financiamento de investimentos em capital fixo na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em consonância com as diretrizes e prioridades definidas para o FDNE.</p>		<p>Diretrizes e Prioridades para aplicação dos recursos do FDNE estão alinhadas com os Eixos Estratégicos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)</p>
	<p>Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)</p>	<p>O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste é um instrumento de planejamento do desenvolvimento que, articulado em seis eixos estratégicos – Inovação, Desenvolvimento de capacidades humanas, Dinamização</p>	<p>O objetivo é, portanto, o fortalecimento das cidades nordestinas, sobretudo aquelas situadas na base da rede urbana, e aquelas de articulação intermediária, como tentativa à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional a partir da consolidação</p>	-	<p>O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste compreenderá programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas econômicas e sociais do Nordeste, com identificação das respectivas fontes de financiamento.</p>

		<p>ão e diversificação produtiva, Desenvolvimento social, Conservação Ambiental e Segurança Hídrica e Desenvolvimento institucional – indica a direção geral das transformações que devem provocar mudanças na realidade regional. A interação entre os eixos evidencia o resultado combinado das suas ações que levam ao desenvolvimento sustentável do Nordeste.</p>	<p>e fortalecimento de uma rede policêntrica.</p>		
Norte (Amazônia)	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)	<p>O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO tem o objetivo de contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social da região, através de programas</p>	<p>São beneficiários dos recursos do FNO: os produtores rurais (pessoas físicas e jurídicas de direito privado e de capital nacional); as empresas, inclusive firmas individuais, de direito privado e de</p>	Banco da Amazônia	<p>São estabelecidas pelo Conselho Deliberativo da SUDAM e obedecem às diretrizes e orientações gerais do MI e por meio de Resolução do Conselho Deliberativo da SUDAM. Consulte as Programações Anuais.</p>

		de financiamento aos setores produtivos privados.	capital nacional e estrangeiro (no caso de empresa estrangeira devem ser obedecidas as seguintes condições: para ampliação e modernização, ou seja, após o início das operações, e somente para as atividades consideradas de alto interesse nacional); as associações e cooperativas, legalmente constituídas e em atividade há mais de 180 dias, de direito privado e de capital efetivamente nacional, com, no mínimo, vinte associados.		
	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)	O Fundo tem como finalidade financiar a execução de projetos que possibilitem a atração de investimentos para a Amazônia Legal nos setores de infraestrutura		Banco da Amazônia	As diretrizes a serem observadas na aplicação dos recursos do FDA para o exercício de 2021 são: Utilizar os recursos do FDA em sintonia com os princípios, objetivos e estratégias estabelecidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional

		<p>ura, em serviços públicos e empreendimentos que possibilitem geração de negócios e novas atividades produtivas.</p>			<p>(PNDR), instituída pelo Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019, as políticas setoriais e macroeconômicas do Governo Federal, o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) - 2020-2023, a Política Industrial da Amazônia Legal (PDIAL), as Diretrizes e Orientações Gerais expedidas pelo MDR, as potencialidades e vocações econômicas da área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criada pela Lei Complementar n. 124, de 3 de janeiro de 2007;</p>
	<p>Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)</p>	<p>As diretrizes estratégicas do PRDA apontam as condições que devem ser observadas quando da elaboração das políticas para a Região, visando alcançar os objetivos do Plano. Tais diretrizes devem estar alinhadas com propostas</p>	<p>Trata-se de um instrumento de planejamento orientador das intervenções públicas na Amazônia, construído de forma dinâmica e sistêmica, em parceria com o MDR e a participação de diferentes atores da sociedade, através de Consulta Pública. Inspirado nos reais</p>	-	<p>A implementação do PRDA requer um modelo de gestão que estructure o processo decisório e articule as diferentes organizações e agentes 179 públicos e privados, permitindo que todos os atores envolvidos, com seus respectivos papéis, responsabilidades e instrumentos específicos, estejam unidos em torno das prioridades da Região.</p>

		<p>de curto, médio e longo prazo para o desenvolvimento regional e nacional.</p> <p>As diretrizes elencadas neste documento estão divididas em cinco grandes eixos: econômico, institucional, de infraestrutura, ambiental e social, e apontam as principais estratégias que devem ser seguidas, por ocasião da elaboração das políticas regionais, a fim de que se alcance o desenvolvimento incluyente e sustentável da Amazônia.</p>	<p>significados das palavras concertação, articulação, cooperação, compartilhamento, governança, inter-relação, sinergia, equidade e competitividade, o PRDA traduz a missão institucional da SUDAM e os objetivos definidos em lei para a Amazônia Legal.</p>		
--	--	---	--	--	--

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2007)