



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES**

**KAREN KAPPAUN THEOBALD SERRA**

**A REGIÃO NORDESTE DO BRASIL: UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA DO  
FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE) A  
PARTIR DAS INSTITUIÇÕES RELACIONADAS À POLÍTICA NACIONAL DE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)**

**FORTALEZA**

**2018**

KAREN KAPPAUN THEOBALD SERRA

A REGIÃO NORDESTE DO BRASIL: UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA DO FUNDO  
CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE) A PARTIR DAS  
INSTITUIÇÕES RELACIONADAS À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL (PNDR)

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de  
Políticas Públicas do Departamento de Estudos  
Interdisciplinares da Universidade Federal do  
Ceará, como requisito parcial para a obtenção  
do grau de Bacharel em Gestão de Políticas  
Públicas.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Suely Salgueiro Chacon

FORTALEZA

2018

KAREN KAPPAUN THEOBALD SERRA

A REGIÃO NORDESTE DO BRASIL: UMA ANÁLISE DA GOVERNANÇA DO FUNDO  
CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORDESTE (FNE) A PARTIR DAS  
INSTITUIÇÕES RELACIONADAS À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL (PNDR)

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de  
Políticas Públicas do Departamento de Estudos  
Interdisciplinares da Universidade Federal do  
Ceará, como requisito parcial para a obtenção  
do grau de Bacharel em Gestão de Políticas  
Públicas.

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

BANCA EXAMINADORA

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Suely Salgueiro Chacon  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho  
Universidade Federal do Ceará (UFC)



## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade Federal do Ceará pela oportunidade de vivenciar tantas experiências valorosas e me possibilitar a expansão do conhecimento.

À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Suely Salgueiro Chacon, pela excelente orientação e generosidade ao ensinar.

Aos professores participantes da Banca examinadora Gil Célio de Castro Cardoso e Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho pela disponibilidade para a participação nessa banca, e também pelas aulas concedidas ao longo do curso de Gestão de Políticas Públicas, as quais tive a alegria de ser aluna. Aos demais professores que fizeram parte da minha formação, principalmente os que desempenharam suas funções no curso de Gestão de Políticas Públicas.

Aos amigos da turma de graduação, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas.

À minha família pela força, suporte e torcida em todos os momentos.

“O começo de todas as ciências é o espanto de  
as coisas serem o que são”.

(Aristóteles, 384-322 A.C)

## RESUMO

A pesquisa proposta debruça-se no campo das políticas públicas, sobretudo na área governamental, com foco nas ações do Estado para o desenvolvimento regional do nordeste brasileiro. Desta forma, objetiva-se analisar a governança entre os atores institucionais que se relacionam com o desenvolvimento regional no Brasil, a partir do estudo sobre o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Para o desdobramento da pesquisa utilizou-se de levantamento de dados e informações em geral, como método de pesquisa bibliográfica e documental, através da consulta às leis, trabalhos acadêmicos, relatórios técnicos e de auditoria, bem como avaliações. Para fundamentar a análise proposta aborda-se conceitos que permeiam o campo das políticas públicas, perpassa-se pelo contexto histórico mundial que subsidiam o entendimento de que o Desenvolvimento Regional é um problema público, como as articulações entre organizações internacionais, e outros grupos de interesses ligados à temática do desenvolvimento regional. É trabalhado o contexto sobre a questão regional brasileira e a noção de economia regional, a partir do século XX e destacam-se aspectos legais e orçamentários envolvidos na formulação do FNE, bem como informações sobre a área de atuação e a aderência dos pressupostos do Fundo aos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O modelo analítico aplicado na pesquisa é o IAD-framework. Este pressupõe que a análise institucional avalie os resultados dos arranjos existentes na política em questão, observando os problemas decorrentes das interações. Para tanto, o modelo analítico supracitado abarca como objeto as instituições Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), além do Ministério da Integração Nacional (MI). Entre os resultados, observa-se uma centralização de informações a respeito da gestão dos recursos do FNE pelo BNB, retração da SUDENE quanto as suas funções oficiais previstas nos textos legais referentes à PNDR e FNE e o risco de haver um conflito de agência em relação à governança das instituições.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional. FNE. Governança. Nordeste.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa político do Brasil. ....	42
Figura 2 - Mapa FNE: microrregiões segundo tipologia da PNDR. ....	54
Figura 3 - Mapa FNO: microrregiões segundo tipologia da PNDR. ....	54
Figura 4 - Mapa FCO: microrregiões segundo tipologia da PNDR. ....	55
Figura 5 - Mapa da área de financiamento do FNE, semiárido e tipologias de municípios da PNDR. ....	63
Figura 6 - Mapa do semiárido. ....	69
Figura 7 - Institutional Analysis and Development Framework (IAD). ....	78
Figura 8 - Mapa da área de financiamento do FNE, semiárido e tipologias da PNDR. ....	81



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos de tomada de decisão e a relação estado-sociedade. ....	26
Quadro 2 - A questão regional nas Constituições brasileiras. ....	60
Quadro 3 - FNE 2018: Projeção de financiamento para atividades e setores priorizados pelo conselho deliberativo da SUDENE (R\$ milhões) (*) .....	67
Quadro 4 - Classificação do Índice De Aridez (IA) .....	68
Quadro 5 - FNE 2018: Definição de porte de empresas e produtores rurais e não rurais. ....	69
Quadro 6 - Comparativo entre os objetivos formais dos atores institucionais e as conclusões do Relatório de Auditoria de 2018 do TCU - Identificação dos problemas. ....	84
Quadro 7 - Comparativo entre as competências formais dos atores institucionais da política de desenvolvimento regional .....	85
Quadro 8 - Recomendações do TCU à SUDENE – Relatório de Auditoria nº 1.271 de 2018. ....	86
Quadro 9 - Recomendações do TCU ao BNB – Relatório de Auditoria nº 1.271 de 2018. ....	86

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - FNE 2018: Projeção de financiamento por estado e setor de atividade (R\$ milhões) <sup>(*)</sup> <sup>(**)</sup> .....	65
Tabela 2 - Projeção de financiamento do FNE por programa para 2018. ....	67

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BASA	Banco da Amazônia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CDES	Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEMAT	Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CODENO	Conselho de Desenvolvimento do Nordeste
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
CONDEL/ SUDENE	Conselho Deliberativo da Sudene
CONVIVER	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido
CVSF	Conselho do Vale do rio São Francisco
DNOCS	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
EUA	Estados Unidos da América
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundos de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPi	Imposto sobre produtos industrializados
IR	Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
MI	Ministério da Integração Nacional
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
PROMESO	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
RIDE	Regiões Integradas de Desenvolvimento
SNDR	Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional
SPR	Secretaria de Programas Regionais
SUDAM	Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>ENFOQUES CONCEITUAIS E TEÓRICOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS .</b>	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>Análise de políticas públicas.....</b>	<b>21</b>
<b>2.2</b>	<b>A formação da agenda (agenda-setting).....</b>	<b>23</b>
<b>2.3</b>	<b>O processo de tomada de decisão.....</b>	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>ASPECTOS DO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO E A QUESTÃO REGIONAL NA TRAJETÓRIA HISTÓRICA .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>Enfoques gerais sobre os conceitos de desenvolvimento, globalização, território e desenvolvimento regional sob a ótica mundial .....</b>	<b>28</b>
<b>4</b>	<b>DO CONTEXTO MUNDIAL À FORMAÇÃO DO NORDESTE BRASILEIRO: O DESDOBRAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL, A PARTIR DO SÉCULO XX .....</b>	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>A questão regional no Brasil a partir da década de 1930.....</b>	<b>43</b>
<b>4.2</b>	<b>A retomada da democratização e os novos rumos das políticas de desenvolvimento regional no Brasil.....</b>	<b>49</b>
<b>4.3</b>	<b>A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I e II): Análise do texto da política e dos instrumentos de financiamento para o desenvolvimento regional .....</b>	<b>52</b>
<b>5</b>	<b>O FUNDO CONSTITUCIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (FNE) .....</b>	<b>58</b>
<b>5.1</b>	<b>Aspectos legais e orçamentários na formulação do FNE.....</b>	<b>58</b>
<b>5.2</b>	<b>Processo de planejamento do FNE: área de atuação do Fundo, tipologias prioritárias à aplicação dos recursos e aderência à PNDR .....</b>	<b>61</b>
<b>5.2.1</b>	<b><i>Programas setoriais e multissetoriais do FNE.....</i></b>	<b><i>66</i></b>
<b>5.3</b>	<b>Processo de avaliação: relatórios, diagnósticos e avaliações de impacto referentes ao FNE em breve revisão da literatura .....</b>	<b>70</b>
<b>6</b>	<b>ANÁLISE INSTITUCIONAL DO FNE .....</b>	<b>73</b>
<b>6.1</b>	<b>Enfoques conceituais e teóricos sobre governança.....</b>	<b>74</b>
<b>6.1.1</b>	<b><i>Governança na perspectiva das atividades organizacionais.....</i></b>	<b><i>77</i></b>
<b>6.2</b>	<b>Análise Institucional e Desenvolvimento - Institutional Analysis and Development Framework (IAD).....</b>	<b>78</b>
<b>6.3</b>	<b>Resultados: Análise Institucional do FNE segundo o IAD – framework.....</b>	<b>80</b>

6.3.1	<i>Caracterização da área de atuação do FNE, do BNB e da SUDENE .....</i>	80
6.3.2	<i>Identificação dos Atores Institucionais, seus objetivos formais e problemas associados à governança entre eles .....</i>	82
7	<b>CONCLUSÃO .....</b>	89
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	91

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é analisar a governança entre os atores institucionais que se relacionam com o desenvolvimento regional no Brasil, a partir do estudo sobre o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Para tanto, será utilizado o levantamento de dados e informações em geral, como método de pesquisa bibliográfica e documental, através da consulta às leis, trabalhos acadêmicos, relatórios técnicos e de auditoria, bem como avaliações.

Para analisar o desenvolvimento regional no Brasil dois recortes se evidenciam como norteadores da análise neste trabalho: a contextualização analítica se dará a partir da descrição histórica da trajetória da administração pública, com destaque para o recorte temporal a partir do século XX, e com ênfase ao recorte territorial da região Nordeste do Brasil.

A pesquisa se propõe analisar os aspectos do desenvolvimento no Brasil, a partir das mudanças econômicas do início do século XX, os contextos de formação da região Nordeste, a criação de instituições relevantes ligadas às questões do desenvolvimento regional e as ações do Estado para a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no país.

A interpretação da realidade e da forma como se dão as interações entre as instituições, atores e variáveis políticas e econômicas deram origem aos modelos analíticos das políticas públicas. Dessa forma, o enfoque na análise de políticas públicas visa estudar as relações entre política, programa e projeto, e a referida articulação entre os atores envolvidos, bem como as propostas alternativas para a política. O enfoque em análise de políticas públicas contribui com aspectos teóricos e metodológicos para esta pesquisa.

Assim, um dos objetivos específicos deste trabalho é compreender como as instituições internacionais impactam as políticas públicas, como o Estado exerce suas funções na gestão pública e, como tais análises podem fornecer informações relevantes sobre a questão regional, no Brasil e no mundo. Essa compreensão é fundamental para uma análise ampla e crítica acerca do atual contexto das políticas públicas de desenvolvimento regional, e em específico a política brasileira denominada Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

A importância do FNE para a região Nordeste, no tocante ao fomento do desenvolvimento regional, é também objeto desse estudo. O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), assim como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), foram criados

na Constituição Federal de 1988, com o objetivo de contribuir com o desenvolvimento e estímulo produtivo das respectivas regiões. O artigo 159 da Constituição Federal instituiu os programas de financiamento aos programas regionais de desenvolvimento das Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, destinando 3% da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e os sobre produtos industrializados (IR e IPI) e assegurando que metade desses recursos ao semiárido nordestino.

A Lei 7.827 de 1989 regulamentou, em seu artigo 6º, a distribuição do percentual arrecado, sendo 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e outros 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); e 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); A referida Lei também dispôs sobre a administração dos fundos constitucionais, delimitando as finalidades, os beneficiários e a destinação das aplicações de recursos. Aspectos que serão analisados nesta pesquisa.

Para que seja possível uma análise institucional do Fundo e da governança dos atores que fazem parte da política pública de desenvolvimento regional torna-se necessário dar enfoque aos conceitos que se correlacionam a tal análise: governança pública, governança corporativa e a teoria da agência, as funções dos órgãos de controle nas boas práticas de gestão, a análise institucional da política pública (atores, entes e etapas que a compõe), metodologias de análise de políticas públicas e como deve se dar articulação entre tais conceitos de forma transversal. Esses serão os assuntos abordados, dando ênfase às instituições que se relacionam com o FNE, no tocante às funções previstas na legislação e ações práticas que a realidade evidencia, analisando comparativamente pontos de aproximação e afastamento dos objetivos originais propostos.

Para tanto, o presente estudo se divide da seguinte forma: inicialmente há uma contextualização acerca dos conceitos que permeiam às políticas públicas visando um entendimento geral e o contexto de surgimento e expansão, e de conceitos que permeiam tal entendimento. Dentro da análise, com relevância ao modelo teórico-analítico do ciclo das políticas públicas, e, dentro deste as etapas de formação da agenda e de tomada de decisão obtém maior detalhamento, visto que o método de análise adotado para a aplicação e estudo da governança entre os entes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil utiliza estas duas etapas de forma mais acentuada.

Dessa forma, a partir do conhecimento introdutório apresentado acerca dos conceitos que permeiam o campo das políticas públicas, seus modelos analíticos e as etapas que compõe o ciclo político-administrativo de formação, implementação e avaliação das políticas públicas, parte-se para um aprofundamento sobre o contexto histórico mundial que deu



subsídios para que o Desenvolvimento Regional, fosse entendido como problema público, e a partir de então entrasse na formação da agendas públicas governamentais em diversos países, conforme consta no capítulo 3. Para então conseguir engendrar, a partir de articulações entre organizações internacionais, e outros grupos de interesses ligados à temática do desenvolvimento regional, políticas públicas que fomentassem a equidade de desenvolvimento entre países numa escala global, e entre regiões, em escala local.

O quarto capítulo inicia pontuando a questão regional brasileira e a noção de economia regional, que surgem de fato no século XX. A contextualização segue para o momento histórico da redemocratização brasileira ao final da década de 1980, e os aspectos sociais e econômicos que possibilitaram a existência do arcabouço legal que deu origem à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, já nos anos 2000, trazendo à discussão autores clássicos e especialistas na temática, como Celso Furtado, para aprofundar argumentos e interpretações acerca da realidade da época. O texto institucional da política e seus instrumentos de financiamento ao desenvolvimento regional também fazem parte da análise a qual o capítulo se objetiva realizar.

O quinto capítulo trata propriamente do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Salientando os aspectos legais e orçamentários envolvidos na formulação do Fundo, bem como informações sobre a área de atuação e a aderência dos pressupostos do Fundo aos objetivos da PNDR. O planejamento referente a aplicação dos recursos advindos do FNE, pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), também é estudado, assim como os programas setoriais. Para um aprofundamento relativo ao estudo do FNE, serão utilizadas algumas avaliações realizadas pelo Banco do Nordeste, bem como outros relatórios de diagnóstico e avaliações produzidas por pesquisadores acadêmicos e institutos técnicos, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que sistematizou, a partir de levantamento bibliográfico, o que se tinha de material produzido sobre a temática.

Finalizando a análise a qual a presente pesquisa se propõe, no sexto capítulo tem-se a análise institucional da governança dos atores institucionais envolvidos na política pública cujo o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) se insere. As abordagens da teoria da agência e a institucional serão utilizadas como forma de subsidiar argumentos na análise de resultados, na interpretação dos problemas identificados, visando a mitigação dos riscos inerentes às ações dos atores nas arenas de decisão e dando suporte às recomendações envolvendo custos e benefícios associados às possíveis ações e resultados da política.

Na primeira seção do referido capítulo será traçada uma contextualização histórica acerca do conceito de governança corporativa, relacionando-o com o de governança pública,

evidenciando possíveis pontos de afastamento entre ambos, mas também semelhanças importantes à gestão eficiente. Será trabalhada de forma sintética alguns conceitos fundamentais à teoria da agência, relacionando-os à possíveis problemas institucionais de gestão. Na seção seguinte fica destacada a função dos órgãos de controle para a administração pública, e seu papel na busca pelas boas práticas de governança.

Nesse contexto, surgem questionamentos acerca de como esses atores se manifestam no setor público e no âmbito da política pública? Como assegurar a governança entre os entes relacionados à política pública? A quem cabe determinar seus objetivos? A quem deve se prestar contas? Como assegurar a legitimidade das instituições?

O modelo de análise institucional (*IAD-framework*) prevê discussões sobre tais questionamentos aplicados à política pública, dando visibilidade de quem são os atores do ecossistema dessa política, sob quais regras suas ações se pautam, visando o atendimento das necessidades de qual público-alvo, e os resultados evidenciados pelas interações entre os atores, suas posições e ações.

Dessa forma, sua proposta será utilizada numa tentativa de aplicação na análise institucional da gestão do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), a partir variáveis de análises recomendadas pelo modelo: a definição dos atores; as posições de cada ator; o conjunto de ações permitidas e a função que mapeia as ações responsáveis por determinado resultado; os resultados potenciais; o controle que o ator possui em relação às ações e aos resultados que elas geram; as informações disponíveis aos atores em relação às ações e aos resultados derivados dessas ações; e os custos e os benefícios atribuídos às ações e aos resultados.

## 2 ENFOQUES CONCEITUAIS E TEÓRICOS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

“Há exemplos, na história de outros povos, de avanços rápidos no plano político após o despertar de uma longa noite de imobilismo, como se a sociedade fosse dotada de um inconsciente onde laboram forças criativas que ampliam o horizonte de possibilidades futuras” (FURTADO, Celso, 1987 - Entre inconformismo e reformismo)

Em consonância com a área de conhecimento na qual a pesquisa está inserida, ter um entendimento acerca das políticas públicas, seu contexto de surgimento e expansão e de conceitos que permeiam tal entendimento, o capítulo propõe apresentar noções introdutórias sobre o campo das políticas públicas. Dentro da análise em relevância o modelo teórico-analítico do ciclo das políticas públicas, e dentro deste as etapas de formação da agenda e de tomada de decisão obtém maior detalhamento, visto que o método de análise adotado para a aplicação e estudo da governança entre os entes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil, objeto de estudo dos próximos capítulos, utiliza estas duas etapas de forma mais acentuada.

Por políticas públicas pode-se entender como sendo “as ações do governo que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (PETERS, 1986 *apud* SOUZA, 2006, p. 24). No entanto há uma variedade de conceitos de políticas públicas. Para além dessa conceituação, Cavalcanti (2007) adiciona mais complexidade e atores que se envolvem na realização de uma política pública:

As políticas públicas são entendidas como feitas em nome do "público"; a política geralmente iniciada por um governo; as políticas públicas podem ser implementadas por atores do setor público, atores de setores privados ou ainda por atores de organizações não governamentais; a política pública é o que o governo pretende fazer ou não fazer. (CAVALCANTI, 2007, p. 20).

Secchi (2016, p. 5) utiliza o conceito problema público para refletir acerca da definição de política pública. Para o autor problema público é “um conceito intersubjetivo, ou seja, ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores”. Já a política pública é, para Secchi, “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, (...) e pode se materializar por meio de instrumentos concretos” (SECCHI, 2016, p. 2). O autor exemplifica citando como exemplo as leis, os programas, as obras públicas, bem como os subsídios, impostos e taxas (SECCHI, 2016).

Dessa forma, para que um problema entre na agenda é necessário que o Governo enxergue que deve fazer algo sobre o assunto, como pauta a ser desenvolvida, e os atores

envolvidos em tais agenda. Por atores políticos pode ser entendido políticos, sociedade civil, a mídia, grupos de pressão nacionais e internacionais, organismos multilaterais de crédito, e até mesmo a academia e a burocracia (SOUZA, 2006).

Ao estudar uma política pública pode-se utilizar o modelo analítico-teórico chamado “ciclo das políticas públicas”. Souza (2006, p. 30) delibera que o “ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”.

Souza (2006) considera que H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton são teóricos fundadores da área de estudo das políticas públicas. E que, inclusive, Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) e Simon (1957) a expressão *policy makers* (decisores públicos), na tentativa de aproximar as questões acadêmicas aos grupos de interesse e ao próprio governo, trazendo o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos.

No modelo de análise denominado “ciclo de políticas públicas” cada etapa de desenvolvimento pode ser abstraída do todo, como forma de segmentar didaticamente o estudo sistemático de cada uma delas (*policy analysis*). Em indicações gerais, essas fases irão discorrer a respeito das dimensões de análises, dos aspectos a considerar sobre agenda, formulação e decisão, implementação e avaliação. Cada etapa pode ser analisada a partir dos questionamentos de Laswell, de quem ganha o quê, por quê e que diferença faz<sup>1</sup> (SOUZA, 2006).

Dessa forma, para que um problema entre na agenda é necessário que o governo enxergue que deve fazer algo sobre o assunto, como pauta a ser desenvolvida, e os atores envolvidos em tais agenda. Por atores políticos pode ser entendido políticos, sociedade civil, a mídia, grupos de pressão nacionais e internacionais, organismos multilaterais de crédito, e até mesmo a academia e a burocracia (SOUZA, 2006).

Na formulação da política evidencia-se o problema e como ele se apresenta, juntamente com os elementos centrais envolvidos e as variáveis a serem consideradas; também os objetivos que a política irá atender e a forma de alcançá-lo. O posicionamento, a visão de mundo e os interesses dos atores e instituições envolvidos em determinada política pública irão ser fundamentais na determinação de quão prioritário é o contexto debatido, através da forma como que cada ator visualizou o problema a ser solucionado pela política, e também pelas soluções propostas por cada um desses atores através de acordos e/ou coalizões entre as partes (CONDÉ, 2012; SOUZA, 2006).

---

<sup>1</sup> LASWELL, H. D. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

Dessa forma pode-se associar as questões que Laswell propôs (SOUZA, 2006) e as etapas do ciclo das políticas públicas, evidenciando os desafios contextuais que cada uma possui, a partir das reflexões trazidas por Salomão Condé em seu texto, “Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de Políticas Públicas” de 2012:

- a) “quem ganha o quê” - Demonstam os interesses dos atores envolvidos e os ganhos que serão defendidos por cada um no embate das alternativas por eles propostas para a transformação do problema analisado em solução(ões) ótima(s) para a política pública contemplar. Podendo esses ganhos serem sociais, pelas benfeitorias que a política se propor a trazer ao público-alvo; serem financeiros propriamente dito, mas também extrapolarem a esfera econômica e se apropriarem das esferas da influência política ou até mesmo da esfera pessoal;
- b) “por quê” – Define o problema-chave para a motivação inicial do debate sobre a inclusão do tema na agenda governamental. A forma contextual que ele se apresenta e as informações complementares serão de grande importância para o desenho que a política terá, se a demanda surgiu da sociedade para o governo (*Bottom/Up*) ou o contrário (*Top/Down*)<sup>2</sup>, e este questionamento está bastante relacionado com a fase de implementação e com a pergunta a seguir;
- c) “que diferença faz” – pois as decisões serão consideradas relevantes pelos atores envolvidos (*decision makers*), que por sua vez serão influenciados pelos *think tanks*<sup>3</sup> e pelos grupos de interesses, através de *lobbying*, e pressionados pelos movimentos sociais e instituições correlacionadas ao assunto em debate. Portanto, a diferença feita pela formulação de determinada política irá variar segundo os interesses envolvidos no processo (CONDÉ, 2012).

Dependendo do desenho que a origem da política possuir irá ter destaque aspectos positivos e negativos de sua respectiva implementação. Condé (2012) lista uma série de falhas que são factíveis e possíveis de existirem, como falta de conhecimento do gestor acerca do assunto abordado, excesso de centralização das informações, burocracia quanto à delimitação de qual setor é responsável pelo que, até a falta de recursos financeiros para a boa implementação da política pública em questão.

---

<sup>2</sup> (...) O caráter top/down da agenda é bastante conhecido, porque deriva, particularmente, da força do poder constituído. Seu oposto, de baixo para cima, decorre da pressão de grupos organizados ou de indivíduos fortes e influentes. Aparece, ainda, o papel da imprensa, oferecendo temas de debate e buscando influenciá-lo a partir dos mass media, muitas vezes representando setores da sociedade interessados em interferir no debate público (CONDÉ, 2012, p. 86).

<sup>3</sup> (...) Expressão em inglês (sem tradução realmente precisa) que designa um corpo de experts que oferecem ideias e consultoria para a solução dos problemas (CONDÉ, 2012, p. 87).

Rua (1998) faz uma distinção importante entre o que é uma decisão política e a política pública, propriamente dita. Sendo as políticas públicas resultante de diversas decisões políticas, note-se que o contrário não é verdadeiro, ou seja, uma decisão política de forma isolada não se configura como uma política pública. O conjunto de decisões, alinhadas de forma estratégica, denotam a seleção de prioridade de dado governo, ou de atores que estejam implementando-a, demonstrando as preferências, os meios e os fins aos quais se pretendem alcançar na gestão. Rua (1998) reflete ainda sobre o complexo contexto no qual as decisões políticas são tomadas, dado que as demandas e os apoios respectivos que terão podem exprimir interesses conflitantes entre si, conflitantes entre outras demandas pautadas, ou até mesmo entre as diretrizes do governo. Dessa forma, a autora delibera sobre o cenário acima citado:

Assim, de maneira bastante simplificada, podemos considerar que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo que articulam os apoios necessários. Na realidade, o próprio atendimento das demandas deve ser um fator gerador de apoios - mas isto nem sempre ocorre, ou, mais comumente, ocorre apenas parcialmente. De qualquer forma, é na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem aqueles "procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos" que caracterizam a política. (RUA, 1998, p. 3).

Contudo, as dificuldades observadas para colocar em prática poderão ser superadas pela coordenação entre as agências implementadoras, com regras e metas claras para o bom monitoramento do andamento dos processos, além de um mecanismo interativo de negociação operando entre quem coloca a política em ação e quem por ela é afetado. Na análise das fases da política pública destacadas por Condé (2012) observa-se a etapa de monitoramento e avaliação de uma política pública como uma etapa essencial para o próprio sucesso da política, onde os resultados esperados e impactos desejados são quantificados.

A partir da correlação realizada pode-se concluir que em todas as etapas do ciclo das políticas públicas existem pequenos ciclos de formulação, implementação e avaliação de cada fase, e que o final de uma análise também é o início de uma próxima, completando assim o modelo cíclico analítico proposto.

## **2.1 Análise de políticas públicas**

Dentro do campo das políticas públicas, o enfoque na análise de políticas públicas visa estudar as relações entre política, programa e projeto, e a articulação entre os atores envolvidos e as alternativas da política, contribuindo com aspectos teóricos e metodológicos para tal análise, conforme será visto nessa seção.

Segundo Dunn (1994), a análise de políticas públicas é uma atividade que busca conhecer e produzir conhecimento acerca do processo de elaboração de políticas (*policy making process*), investigando as suas causas e consequências, e o seu desempenho, com o objetivo de melhorar a eficiência das escolhas entre diversas alternativas de políticas (*policies*). (CAVALCANTI, 2007, p. 158).

O contexto da concepção do campo metodológico de análise de política pública data da década de 1950, e tendo início nos Estados Unidos, e depois se expande internacionalmente. O marco é citado por Secchi (2016), em seu livro intitulado “Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções” como sendo a publicação do livro “*The Policy Science*” de Lerner e Lasswell em 1951. O campo teórico da análise de políticas públicas, nas décadas seguintes, consolida os aspectos da racionalidade administrativa, buscando no planejamento e eficiência elementos conceituais e metodológicos para reforçar o caráter tecnocrático econômico (FREY, 2000; SECCHI, 2016). “Nessa época importantes livros e artigos foram publicados por Dror (1971), Heclo (1972), Stokey e Zeckhauser (1978) e Wildavsky (1979)” (SECCHI, 2016, p. 13). Cavalcanti (2007) argumenta que:

Nesse período, vários acadêmicos comercializavam as análises de política e ofereciam informações sobre o Estado, que consideravam apenas as demandas do governo federal. Ao desenvolverem seus estudos, reforçavam a ‘visão sinóptica’<sup>4</sup> da análise. O que suscitava críticas severas por parte de outros acadêmicos que acreditavam na possibilidade de desenvolver um estudo sobre as políticas com uma perspectiva mais crítica e através de uma abordagem interdisciplinar. (CAVALCANTI, 2007, p. 151).

Secchi (2016) aponta que na década de 1980, houve a popularização dos manuais metodológicos para a análise racionalista de política pública, e destaca a atuação do governo norte-americano na implantação de práticas administrativas embasadas nos manuais:

Durante o governo de Ronald Reagan a entrega do relatório de análise de política pública foi alçada à requisito para aprovação de qualquer projeto de lei que implicasse custos para o governo federal. O objetivo era evitar a aprovação de projetos públicos que não passassem por uma análise custo-benefício, aprovando apenas aqueles em que os ganhos sociais superassem a expectativa de gastos públicos. Órgãos especializados proliferaram e o uso de análise de política pública espalhou-se pelos governos estaduais e municipais. (SECCHI, 2016, p. 13)

A partir da década de 1980, o debate sobre análise de política pública se aprofunda, e se aproxima de outras áreas de conhecimento como as ciências sociais e a sociologia. Alguns teóricos passam a questionar a visão racionalista-positivista, que utilizava majoritariamente métodos quantitativos para analisar, e possuía forte tradição econômica, analítica, que estava estabelecida até então pelos técnicos e especialistas em análise de política pública. A nova

---

<sup>4</sup> Onde, de forma resumida, “a ideia de análise era entendida como um esforço em separar ou decompor problemas em seus componentes fundamentais (CAVALCANTI, 2007, p. 147).

abordagem metodológica proposta pelos autores dessa vertente, como Fischer e Forester (1993) e Yanow (2000), se contrapunha à positivista, e por isso denominada pós-positivista, buscava um perfil mais argumentativo de análise. Modelos mais interpretativos e críticos rediscutiam aspectos fundamentais do campo das políticas públicas, como o conceito de política pública e os atores que se relacionavam com ela. Os pós-positivistas propunham uma análise sócio centrada (enfoques centrados na sociedade) das políticas públicas, em oposição à visão estadocêntrica (enfoques centrados no Estado dos racionalistas (FREY, 2000; SECCHI, 2016).

Dessa forma, observa-se que embora as duas vertentes se aproximem no que tange às suas origens, aos objetivos e produtos finais, se afastam no que diz respeito aos métodos e valores intrínsecos para o atingimento de tais objetivos. Para além das análises racionalistas acerca do custo-benefício de uma política pública, outras técnicas inovaram pelo caráter mais qualitativo e crítico típicos dos pós-positivistas.

Se por um lado a análise racionalista de política pública sempre buscou moldar o mundo político à lógica científica e técnica, as análises argumentativas vieram para adaptar a produção do conhecimento de política pública à lógica política para “ganhar mais conhecimento útil, temporal, e orientado à ação”. (ENSERINK; KOPPENJAN; MAYER, 2013, p. 14 apud SECCHI, 2016, p. 15).

Nota-se, dessa forma que a análise de políticas públicas (*policy analysis*) possui várias vertentes quanto ao método, forma de análise e objetivos, logo não dispõe de uma teoria uniforme, mas da combinação de enfoques diversos, dos tradicionais aos mais modernos e inovadores. Por isso, de forma permanente, a análise de políticas públicas, com as dimensões institucional e político-processual, se modifica, a partir da interpretação da realidade e da evolução da sociedade (FREY, 2007).

Nas próximas seções serão abordadas as etapas de formação da agenda e a de tomada de decisão, visto que o conhecimento dos modelos analíticos propostos se faz necessário à compreensão da metodologia de análise da governança utilizada na parte final do presente estudo.

## **2.2 A formação da agenda (agenda-setting)**

Na literatura acadêmica existem alguns modelos de análise que auxiliam na compreensão do complexo contexto conjuntural em que as políticas públicas se inserem, desde a formação da agenda de governo, passando pelas tomadas de decisão até a implantação da política. Dado o primeiro estágio do ciclo político-administrativo, a montagem da agenda, possui relevância a maneira como os problemas surgem como objeto da ação governamental, e



como os atores, ideias e instituições se articulam para uma agenda governamental (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Se destacam três modelos teórico-analíticos:

- i) Modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones<sup>5</sup> em 1993;
- ii) Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por John Kingdon<sup>6</sup> em 2003;
- iii) Análise Institucional e Desenvolvimento (*IAD-Framework*), desenvolvido por Elinor Ostrom<sup>7</sup>, em 2005.

Os dois primeiros modelos citados estão presentes no estudo intitulado “Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas” de Capella (2005). No Modelo de Equilíbrio Pontuado, Baumgartner e Jones analisam que a formação da agenda é influenciada pelo contexto econômico do momento. Novas ideias e questões podem ganhar importância, e se difundirem rapidamente em determinados momentos de mudanças rápidas e pontuais inseridas ao longo de longos períodos de estabilidade.

Considerando que os indivíduos operam com racionalidade limitada (*bounded rationality*), para lidar com a multiplicidade de questões políticas, os governos delegam autoridade para agentes governamentais, em subsistemas políticos. Estes subsistemas processam as questões de forma paralela, enquanto os líderes governamentais (macrosistema) ocupam-se de poucas questões proeminentes de forma serial. Assim, de acordo com o modelo de Baumgartner e Jones (1993), muitas questões recebem atenção nos subsistemas, formados por comunidades de especialistas (à semelhança das *policy communities*), e lá permanecem; outras acabam por integrar o macrosistema, promovendo mudanças na agenda. (CAPELLA, 2005, p. 25).

Para Kingdon (2003), em seu modelo de *multiple streams*, ou Múltiplos Fluxos:

A agenda governamental, é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas ele, concentram sua atenção num determinado momento. Uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. (KINGDON, 2003, p. 3).

Para que tal questão desperte esse interesse dos formuladores e passe a ser considerada na formação da agenda, Kingdon (2003) citado por Capella (2005) analisa a influência de três variáveis, fluxos decisórios, no contexto:

Três fluxos decisórios (*streams*) seguem seu curso de forma relativamente independente, permeando toda a organização. Em momentos críticos estes fluxos convergem, e é precisamente neste momento em que são produzidas mudanças na

<sup>5</sup> BAUMGARTNER, F; JONES, B. “Agendas and Instability in American Politics”. Chicago, University of Chicago Press, 1993.

<sup>6</sup> KINGDON, J. “Agenda, Alternatives a Public Policies”. 3ª. Ed. New York: Harper Collins, 2003.

<sup>7</sup> OSTROM, E. “Understanding Institutional Diversity”. Princeton: Princeton University Press, 2005.

agenda. Assim, para o modelo de Kingdon (2003), a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e políticas (*politics*). (CAPELLA, 2005, p. 4).

Por problemas, o autor entende que são construções sociais e logo, envolvem interpretações. “A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda-setting” (CAPELLA, 2005, p. 5). Em suma, Capella (2005) analisa que:

O modelo focaliza a dinâmica das ideias: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. Rompendo com esquemas interpretativos deterministas, o modelo assume uma lógica contingencial. A mudança na agenda depende da combinação de problemas, soluções e condições políticas. A existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança. Tomando esta perspectiva, uma das maiores vantagens do modelo é permitir lidar com condições de ambiguidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias pelas abordagens racionalistas de formulação de políticas. (CAPELLA, 2005, p. 19).

Sobre o modelo de análise de políticas públicas, mais recente entre os três citados nesse trabalho, apresenta-se uma contextualização sobre a autora. Elinor Ostrom, possui influência da Teoria da Escolha Racional, e da análise dos “bens públicos coletivos” e “bens comuns”, e iniciou os estudos sobre o modelo de Análise Institucional e Desenvolvimento (*IAD-Framework*) ainda na década de 1950 em Los Angeles (EUA), a partir de estudos sobre governança e modelos policêntricos de gestão dos recursos hídricos (CAPELARI, ARAÚJO, CALMON, 2017). O *IAD-Framework* tem sua formulação aproximando-se da configuração atual durante a década 1990. Em 2009, Elinor se tornou a primeira mulher a ser laureada com o Prêmio Nobel de economia, articulando sua análise, a partir da modelagem econômica, sobre a governança interfederativa e os mecanismos de conflito, cooperação e confiança. A autora propõe também “as instituições entendidas como conjunto fundamental de regras que organizam as ações individuais e coletivas” (CAPELARI, ARAÚJO, CALMON, 2017, p. 2).

Tal modelo de análise será melhor explicado no capítulo 6 desse estudo, e utilizado de forma aplicada para a análise da governança dos autores envolvidos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Brasil.

### 2.3 O processo de tomada de decisão

A interpretação da realidade e da forma como se dão as interações entre os entes, atores e variáveis políticas e econômicas deram origem aos modelos analíticos de tomada de decisão. Para Cavalcanti (2007, p. 193) esse momento de tomada de decisão no contexto das

políticas públicas, é onde a “escolha de ‘alternativas de política’ que foram geradas dentro do sistema político onde diferentes soluções potenciais para um dado assunto ou ‘problema público’ devem ser consideradas”.

Sobre os modelos analíticos, Cavalcanti (2007) faz ainda a distinção, embasada nos estudos de Roth Deubel (2006), de acordo com a interpretação da relação entre os sociedade e Estado na tomada de decisão. Conforme citado na seção anterior, os enfoques centrados na sociedade (sóciocêntricos) entendem que o Estado é uma entidade dependente das relações entre ele e a sociedade. Para esse modelo “a tomada de decisão sofre pouca ou quase nenhuma influência das instituições públicas (seus atores e valores)” (ROTH DEUBEL, 2006, p. 203). Para o enfoque centrado no Estado (estadocêntrico), o Estado funciona como um seletor de demandas, é visto como independente. Decisores políticos e funcionários públicos de alto escalão são os responsáveis pelas escolhas que determinam as ações políticas (CAVALCANTI, 2007).

A autora que vem sendo citada, Paula Arcoverde Cavalcanti, em sua tese de doutorado intitulada “Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional” elabora um quadro explicativo e sintético<sup>8</sup> para os modelos de tomada de decisão, a partir da classificação analítica entre eles:

Quadro 1 - Modelos de tomada de decisão e a relação estado-sociedade.

	<b>Enfoques centrados na Sociedade</b>	<b>Enfoque centrados no Estado</b>	<b>Enfoques mistos</b>
Categoria Analítica	O Estado com variável dependente da sociedade	O Estado como variável independente da sociedade	Fatores internos ( <i>state centered</i> ) e externos ( <i>society centered</i> )
Base Explicativa	Minimizam a capacidade e o impacto que as instituições públicas, seus agentes e valores podem ter sobre as opções feitas em relação as políticas	Minimizam a influência das mudanças e dos atores situados no entorno social, econômico, político e internacional do Estado para explicar as opções políticas	De um lado repele a Racionalismo economicista que ou social e por outro se recusa ver a sociedade submetida a um Estado que se encontra, além disso, preso a de uma minoria
Modelos Analíticos	Modelo <i>rational choice</i> ; Modelo pluralista; Modelo de escolha pública	Modelo de racionalidade limitada; Modelo incremental; Modelo <i>Garbage Can</i> ; Modelo burocrático ou newweberiano.	Neoinstitucionalismo (Histórico, econômico, sociológico), Teoria de redes ( <i>policy networks</i> e <i>policy community</i> ) Modelo <i>Advocacy Coalitions</i>

Fonte: (CAVALVANTI, 2007, p. 204).

Dessa forma, a partir do conhecimento introdutório apresentado neste capítulo acerca dos conceitos que permeiam o campo das políticas públicas, seus modelos analíticos e as etapas que compõe o ciclo político-administrativo de formação, implementação e avaliação

<sup>8</sup> Para informações mais detalhadas ver Cavalcanti, 2007, capítulo 3 “O Enfoque de Análise de Políticas Públicas”.

das políticas públicas, parte-se para um aprofundamento sobre o contexto histórico mundial que deram subsídios para que o Desenvolvimento Regional, fosse entendido como problema público, e a partir de então entrasse na formação da agendas públicas governamentais em diversos países. Para então conseguir engendrar, a partir de articulações entre organizações internacionais, e outros grupos de interesses ligados à temática do desenvolvimento regional, políticas públicas que fomentassem a equidade de desenvolvimento entre países numa escala global, e entre regiões, em escala local.

### **3 ASPECTOS DO DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO E A QUESTÃO REGIONAL NA TRAJETÓRIA HISTÓRICA**

“O modo de encarar a vida, ou, pelo menos, certos aspectos da vida, varia de país para país, de região para região. A humanidade, sem dúvida, é a mesma em toda a parte. Sucede, porém, que em toda a parte é diferente”. (PESSOA, Fernando - A essência do comércio, 1926)<sup>9</sup>.

A partir das reflexões sobre as políticas públicas, no sentido de compreender o contexto de surgimento de conceitos fundamentais ao entendimento sobre desenvolvimento regional, parte-se da categoria analítica desenvolvimento e suas interpretações ao longo do tempo. As noções de região, território e desenvolvimento territorial perpassam essas interpretações analíticas e, de acordo com o cenário sócio-político mundial se alteraram e se adaptam às novas percepções e necessidades institucionais.

Assim, o objetivo desse capítulo é compreender como as instituições internacionais impactam as políticas públicas, como o Estado exerce suas funções na gestão pública e, como tais análises podem fornecer informações relevantes sobre a questão regional, no Brasil e no mundo. Essa compreensão é fundamental para uma análise ampla e crítica acerca do atual contexto das políticas públicas de desenvolvimento regional, e em específico a política brasileira denominada Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), detalhada no próximo capítulo.

#### **3.1 Enfoques gerais sobre os conceitos de desenvolvimento, globalização, território e desenvolvimento regional sob a ótica mundial**

Na Europa Ocidental, a partir do século XVI, houve um período de intensas transformações econômicas, políticas e sociais. A formação das cidades, a partir do declínio do sistema feudal e do fortalecimento das atividades comerciais, e o processo de centralização do poder que as Monarquias Nacionais Modernas tornaram complexas as relações entre o Estado e a sociedade. A noção de território marca essa formação do Estado Moderno do século XX, pois os cidadãos passaram a ser detentores de direitos e de deveres, e para tanto o Estado precisava se organizar administrativamente e até militarmente, para exercer a gestão do

---

<sup>9</sup> Páginas de Pensamento Político. Vol II. Fernando Pessoa. (Introdução, organização e notas de António Quadros.) Mem Martins: Europa-América, 1986. - 141. (1ª Publicação in Revista de Comércio e Contabilidade, nº 1. Lisboa: 25-1-1926)

território, dado que era preciso manter não só a ordem interna, mas também a externa, pois outros povos poderiam vir a atacar o território (COSTA, 2015).

A criação de um exército nacional e de um sistema de leis visavam garantir a ordem. No entanto, o Estado Nacional precisava garantir também a existência do próprio Estado, e de seus cidadãos. Prover boas condições de vida para seus habitantes se torna questão estratégica para a manutenção das riquezas, por meio de relações hierarquizadas, e da soberania perante outros Estados (COSTA, 2015).

Na medida em que o Estado se fecha – e é o Estado que constrói a existência da Nação, esse sentido de nacionalidade e de melhorar as condições de existência dessa sociedade, até mesmo pensando em termos de potência estatal, de competição interestatal – ele leva à construção de uma estrutura política e administrativa, que começa a construir uma série de atividades que não estavam dadas pela matriz original do Estado moderno. (COSTA, 2015, p. 139).

O sentido tradicional de território, entendido como uma unidade política no espaço é uma contribuição da Geografia Política de Friederich Ratzel (1844-1904) conforme Becker (1983) destaca. Tal conceito de território abrange as dimensões “física, jurídica, administrativa e política, sendo que esta última corresponde ao Estado centralizador e, normalmente, autoritário” (BECKER, 1983, p. 1).

Com a evolução das sociedades modernas, as funções do Estado também se tornam mais complexas. Nos Estados Contemporâneos, já no século XXI, para além da dimensão coercitiva do Estado, que envolve o poder, a disciplina e a violência para garantir a legitimidade de ser o detentor da gestão do território, há também a dimensão do Estado como construtor da identidade nacional, articulador das relações entre o mercado e a sociedade (COSTA, 2015).

A queda do Estado-Nação, que representava o poder unidimensional, oportunizou que, no plano interno, o controle do Estado fosse objeto de uma nova e agora democrática construção, que passou a envolver múltiplos focos de poder e as formas pelas quais o mesmo se traduz em políticas. (BECKER, 1983, p. 2).

Costa (2015) reflete que um dos grandes paradoxos da modernidade é que “os Estados que são construídos como máquinas eficazes de dominação das sociedades, acabam sendo ‘aprisionados’ pelo processo de desenvolvimento destas mesmas sociedades”, pois surge a necessidade de que a forma de governar represente a diversidade da população, dos interesses, as desigualdades intra-territoriais e as diferentes visões de como essa gestão deve se dar. Costa (2015, p. 141) sintetiza dizendo que “o Estado contemporâneo, é, por natureza (histórica), o Estado das Políticas Públicas. (...) É neste campo contraditório que as Políticas Públicas se constroem”.

Entender essa outra dimensão do Estado, como “garantidor de direitos, desenvolvimentista, orientado para a redução das desigualdades” é fundamental para a análise histórica do contexto atual do desenvolvimento regional no Brasil, e mais especificamente na região Nordeste do país. Conforme será abordado de forma pormenorizada no capítulo 3 deste trabalho.

Na segunda metade do século XX, no pós-Segunda Guerra Mundial, uma série de desafios políticos, sociais e sobretudo econômicos se impuseram mundialmente. O sistema capitalista havia se aprimorado e se estruturado de forma mais ampla e aprofundada desde a Segunda Revolução Industrial (1850 – 1945), principalmente em países como Inglaterra, França e Estados Unidos da América (EUA), que se consolida como economia dominante no cenário mundial. Há uma tendência à internacionalização do poder, muito influenciada pela política externa estadunidense, catalisada pela Guerra Fria. Surgem organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), fundada em 1945 em San Francisco, EUA; o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), originários da Conferência de *Bretton Woods*<sup>10</sup>, em 1944 nos EUA, que debateu a nova ordem mundial que se seguiria após a 2ª Guerra (COSTA, 2015; NOVAES, 2008; OLIVEIRA, 2002; RIBEIRO, 2010; UDERMAN, 2008).

As organizações internacionais, de acordo com Seitenfus (2000) são associações voluntárias, que a partir de um Tratado, buscam interesses comuns por meio de uma cooperação entre seus membros. Ainda segundo Seitenfus (2001, p. 23-26 *apud* MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 55), elas podem ser caracterizadas pelo: i) multilateralismo, que ocorre quando três ou mais países trabalham em cooperação visando um objetivo em comum; ii) pela permanência, pois tais organizações internacionais não têm prazo definido para atuarem; e pela iii) institucionalização, que prevê “a criação de espaço institucional para solucionar conflitos e para o relacionamento entre os Estados” (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 55).

Termos como “desenvolvimento” e “políticas públicas” ganharam força no debate acadêmico e nas agendas de governo nesse período. A capacidade contínua de produzir riquezas era vista como um dos parâmetros que demonstraria a maturidade e poder de uma sociedade. Surgiram algumas teorias do desenvolvimento regional nas décadas de 1950 e 1960, entre as quais destacam-se a “Teoria dos Polos de Crescimento” presentes nas pesquisas de Perroux e

---

<sup>10</sup> O resultado prático desse acordo foi a adoção do dólar enquanto moeda internacional e de reserva e a criação do FMI para reger a finanças mundiais, ancorado no Tesouro americano, que passou na prática a impor disciplina fiscal aos países com problemas de balanço de pagamentos. Como base da moeda estabeleceu-se o padrão ouro, que teoricamente permitiria aos países trocar seus dólares excedentes por barras de ouro junto ao Tesouro dos Estados Unidos (ALMEIDA, 2005).

Boudeville; “Teoria da Causação Circular Cumulativa” de Myrdal; “Teoria do Desenvolvimento Desigual e Transmissão Inter-regional do Crescimento” de Hirschman (COSTA, 2015; OLIVEIRA, 2002; RIBEIRO, 2010; SIMÕES; LIMA, 2009; UDERMAN, 2008). As teorias buscam estudar se, e como, o desenvolvimento estava relacionado ao progresso econômico, político e social. E como tal desenvolvimento, coordenados pela ação do Estado e amparados pela expansão do setor industrial, se dava sob as diversas regiões do mundo, conforme Simões e Lima (2009) analisam:

Estes teóricos basearam seus estudos na polarização da produção econômica no espaço e nas economias externas e de aglomeração (formularam conceitos e análises convergentes), evidenciando a irregularidade do processo de desenvolvimento econômico, o que justificaria a intervenção estatal em prol do desenvolvimento regional através de políticas públicas ativas. (LIMA, 2009, p. 18).

Em meados da década de 1940, Gunnar Myrdal, economista sueco integrante da chamada Escola de Estocolmo, analisou a dinâmica regional a partir do processo de Causação Circular Cumulativa, que tem como objetivo “analisar as inter-relações causais de um sistema social enquanto o mesmo se movimenta sobre a influência de questões exógenas” (SIMÕES; LIMA, 2009, p. 7), o que se pode sintetizar na análise de que a pobreza gera mais pobreza. Em seus estudos, o teórico analisa de forma comparativa variáveis como renda *per capita*, integração nacional e investimentos, a fim de evidenciar as disparidades econômicas entre países, e classifica-os como países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Outro aspecto interessante abordado pelo autor é a noção de disparidade dentro de um mesmo país, a partir da existência de regiões prósperas e outras estagnadas (SIMÕES; LIMA, 2009).

Dessa forma, uma espécie de círculo vicioso se evidencia, um processo cumulativo positivo ou negativo, que pode gerar grande integração entre as regiões ou severas disparidades entre elas (SIMÕES; LIMA, 2009). Em países subdesenvolvidos, dado às inúmeras disparidades “é aceitável que o Estado assuma várias funções, intervindo no sistema de causação cumulativa, estimulando o desenvolvimento e aumentando o padrão de vida da população” (SIMÕES; LIMA, 2009, p. 7).

Deve-se identificar os fatores que influenciam o processo, quantificar como os mesmos interagem e influenciam uns aos outros e como são influenciados por fatores exógenos, pois são justamente estes últimos que movem o sistema continuamente, ao mesmo tempo em que mudam a estrutura das forças dentro do próprio sistema, o que justifica a intervenção pública. (...) Quanto mais se conhece sobre a forma de interação dos diferentes fatores analisados, mais adequados serão os esforços de políticas adotados e maior será a probabilidade de maximizar os efeitos da mesma. (SIMÕES; LIMA, 2009, p. 7).



Entre as décadas de 1950 e 1960, Perroux e Boudeville, economistas franceses que analisaram o desenvolvimento regional a partir da ótica dos “pólos de crescimento” inauguram a abordagem de um conceito de espaço, que não obrigatoriamente coincide com a delimitação geográfica, definindo o que entendem por “espaço econômico”, ou seja, “o espaço da economia nacional não é o território da nação, mas o domínio abrangido pelos planos econômicos do governo e dos indivíduos” (PERROUX, 1967, p. 158 *apud* SIMÕES; LIMA, 2009, p. 2).

Nesses espaços econômicos, os teóricos defendem que, a partir da implantação de uma nova indústria (indústria motriz), novos investimentos serão atraídos para o local, e outras indústrias também, retroalimentando, no decorrer do processo de crescimento, o desenvolvimento daquele espaço econômico. Tal comportamento dá origem aos chamados polos de desenvolvimento, e evidenciam a necessidade de políticas regionais orientadoras e integradoras. No entanto, tais teóricos ressaltam alguns desequilíbrios causados pela existência desses polos, como a concentração de investimentos e a baixa transformação social local, logo percebem que tais polos não necessariamente relacionam desenvolvimento e crescimento com o progresso econômico e social (SIMÕES; LIMA, 2009).

Continuando a análise das teorias de desenvolvimento da época, tem-se a teoria do Desenvolvimento Desigual, que sob a ótica do economista alemão, Hirschman, defende que o desenvolvimento ocorre em uma série de desequilíbrios a longo prazo. O crescimento é alavancado pelos setores que se destacarem no período e é transferido, de forma desigual, para os outros setores econômicos (SIMÕES; LIMA, 2009). O empreendedorismo local e as decisões do Estado ligadas à capacidade de investimento são variáveis cruciais para o bom desempenho do desenvolvimento econômico, e certamente se apresentam de forma bem diferenciada em países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos:

Quanto mais baixo o nível de desenvolvimento do país, menor será esta capacidade [de investimento], não porque ela é baixa em si, mas devido à sua relação com a renda nacional (círculo vicioso: um setor moderno é necessário para gerar capacidade de investimento e vice-versa). Entretanto, basear o desenvolvimento apenas em setores modernos é mais difícil e custoso nos países subdesenvolvidos, visto que estas iniciativas são escassas nos mesmos. (SIMÕES; LIMA, 2009, p. 9).

Nesse período, a recém-fundada Organização das Nações Unidas (ONU), uma das organizações internacionais que surgiram após a Conferência de *Bretton Woods*, de 1944 e já citada anteriormente, estabelece a criação de uma comissão regional visando o desenvolvimento econômico e social da América Latina, em 1948, e posteriormente, em 1984, o Caribe também é incluído na sua área de atuação. A comissão, a partir da elaboração de

relatórios analíticos, buscava auxiliar esses países na obtenção de soluções para os desafios que se impunham social e economicamente (CEPAL, n.d.; HAFFNER, 2002).

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), desenvolveu sua escola de pensamento em grande parte influenciada pelas teorias de desenvolvimento da época, pelo pensamento keynesiano<sup>11</sup> e as escolas historicistas e institucionalistas centro-europeias, como destacado no *site* oficial da Comissão<sup>12</sup>. A CEPAL propunha a superação da dependência externa via um processo de industrialização. Para tanto, tais países deveriam ter iniciativas sociais e econômicas, para além das que o mercado solicitava, tendo na ação do Estado um catalisador de tais transformações (CEPAL, n.d.; HAFFNER, 2002).

A CEPAL expôs minuciosamente toda uma linha ideológica que explicava o caminho que deveria ser percorrido para alcançar o desenvolvimento e as transformações que dele surgiriam. Atingir a industrialização integral era vista, então, como via fundamental da superação da pobreza e do subdesenvolvimento dos países latino-americanos. (HAFFNER, 2002, p. 11).

Nesse período, um economista brasileiro se destacou nos estudos sobre a economia do Brasil e as suas desigualdades regionais: Celso Furtado, diretor da Divisão de Desenvolvimento da CEPAL. No Brasil, a corrente de pensamento da CEPAL, o estruturalismo cepalino, teve forte aderência aos programas governamentais de Vargas, durante o Estado Novo (1937-1945) e de Kubitschek (1956-1961), influenciando o processo de industrialização brasileira, conforme será abordado no próximo capítulo.

Entender como as teorias de desenvolvimento se colocavam na prática, para retomar o crescimento econômico e mitigar as desiguais formas que o desenvolvimento se desdobrou em cada território fez com que pesquisadores e formuladores de políticas públicas buscassem novas e eficazes ferramentas para que o Estado atingisse tais metas.

O incentivo ao planejamento econômico e à industrialização capitalista apoiaram-se numa visão intervencionista do Estado. Constituindo uma visão hegemônica denominada fordista-keynesiana (CARGNIN, 2014; UDERMAN, 2008).

Esse modelo irá se destacar desde o Pós-Guerra até o início da década de 1970. A intensa divisão do trabalho, desde o interior da fábrica até a sociedade de forma geral, e o aumento da especialização da mão de obra, levaram à organização dos operários em sindicatos fortes e articulados. O Estado teve que assumir novos papéis institucionais, keynesianos, relativos ao desempenho nos mercados de trabalho e processos de produção, com políticas

<sup>11</sup> John Maynard Keynes em seu livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, publicado em 1936, tecia críticas ao liberalismo econômico e propunha políticas econômicas intervencionistas. Tal teoria ficou conhecida por keynesianismo.

<sup>12</sup> Fonte: <<https://www.cepal.org/pt-br/historia-de-la-cepal>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

estruturantes, e intervenção estatal diversificada e descentralizada. O capitalismo em países avançados combinou, pela primeira vez na história, crescimento econômico e pleno emprego (BOTELHO, 2011).

No entanto, em 1973, “houve um grande aumento no preço do petróleo realizado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e pela primeira vez os países industrializados eram afetados por uma ação tomada coletivamente por um grupo de países pobres” (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 57). A crise do petróleo, a pressão competitiva por novos mercados, e a queda da produtividade da mão de obra observadas em diversos países evidenciaram a necessidade da flexibilização do capital, dos meios de produção e dos padrões de consumo. Em discussões nos fóruns internacionais que ocorreram no âmbito da ONU, “os países exportadores de petróleo e outros países em desenvolvimento aproveitaram para apresentar demandas para reestruturar a economia mundial, que ficou conhecida como *New International Economic Order* (NIEO) ou Nova Ordem Econômica Internacional”. (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 57). Em 1976, a Inglaterra pede auxílio ao FMI, recorrendo aos financiamentos do Fundo para reequilibrar as contas públicas. No entanto, é na década de 1980 que as consequências dessa crise se revelaram fortemente no mundo, principalmente nos países devedores do FMI (ALMEIDA, 2005; BOTELHO, 2011; CARGNIN, 2014).

A expansão do capital passa a buscar locais antes preteridos no cenário mundial, como a África e a América Latina. Políticas de incentivos fiscais, mão de obra mais barata, fragilidade de legislação trabalhista e ambiental atraem novas indústrias e postos de empregos nesses países, e mais especificamente em regiões de cada um desses países (BOTELHO, 2011). Trazendo várias consequências negativas, como por exemplo, a desigualdade regional acentuada, conforme será visto adiante.

Cargnin (2014) irá tecer comentários contundentes quanto ao papel do Estado no planejamento territorial constatando que “as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento. (...), entretanto, sua persistência ou seu agravamento até níveis elevados não é desejável e nem mesmo aceitável, especialmente do ponto de vista do Estado, que tem a preocupação com a totalidade do território (CARGNIN, 2014, p. 81).

A Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT), em 2006, apresentou um glossário de termos-chaves para a entendimento das políticas de desenvolvimento, e definiu desenvolvimento regional como sendo o aumento de riquezas de uma região e as atividades que conduzem a esse

aumento. Dessa forma, evidenciou que o desenvolvimento regional tem forte viés econômico, embora inclua aspectos sociais e culturais em sua formulação (DGOTDU, 2011).

No entanto, surge uma contradição entre a gestão de regiões cada vez mais especializadas em determinados segmentos econômicos e a ação estatal, que evidencia uma generalidade nas propostas e diretrizes de governo, tendendo a uma uniformidade da gestão. A articulação entre o desenvolvimento em escala global e em escala local necessitará da ação do Estado, no sentido de organizar e reorganizar a dinâmica econômica entre áreas prósperas e áreas que não estão conseguindo se inserir de forma competitiva na economia e/ou no processo de desenvolvimento (CARGNIN, 2014).

A omissão do Estado poderá gerar deseconomias de aglomeração, afetando significativamente áreas como a acessibilidade, mobilidade urbana, habitação e principalmente, gerando danos ambientais de grave consequência. (...) A ausência de políticas governamentais voltadas ao combate às desigualdades regionais poderá propiciar o surgimento de regiões com baixa dinâmica econômica e o consequente esvaziamento dessas regiões, agravando o quadro de saturação das áreas mais dinâmicas. (CARGNIN, 2014, p. 86).

A autor ressalta que “acima de tudo, a existência dessas políticas [voltadas ao combate às desigualdades regionais] explicita o projeto de desenvolvimento existente para os territórios e não somente a preocupação com o seu desenvolvimento econômico” Cargnin (2018, p. 86).

Existem diversas definições acerca do que vem a ser “desenvolvimento”. Furtado (1961) traz a conceituação de que “desenvolvimento é, basicamente, aumento do fluxo de renda real, isto é, incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade” (FURTADO, 1961, p. 116 *apud* OLIVEIRA, 2002, p. 39). Esse entendimento pressupõe que o desenvolvimento irá impactar a renda, e logo está atrelado ao crescimento econômico. Já para Oliveira (2002, p. 42) o desenvolvimento deve ser encarado como:

Um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras. (OLIVEIRA, 2002, p. 42).

Retomando a discussão sobre o cenário mundial, conforme citado anteriormente, na década de 1990, concomitante ao processo de substituição do modelo de acumulação fordista por outro mais flexível, surge um novo paradigma de desenvolvimento, intrinsecamente associado ao processo de “globalização”, onde a economia nacional passa a ser inserida na economia mundial de forma competitiva e fundamentada em uma sociedade que privilegia o

livre mercado, a descentralização, a não intervenção” (CORRÊA, 2009, p. 27). A competitividade entre os territórios é estimulada por tal paradigma, que através da estratégia de globalização do capital, liga diretamente a escala local do desenvolvimento à global (CARGNIN, 2014). “Essa forma de pensar a questão regional se baseia em teorias de valorização do desenvolvimento regional endógeno e tem preponderado até os dias atuais” (CARGNIN, 2014, p. 90).

A competitividade passa ter relevante inserção na formação das agendas governamentais, gerando uma disputa por investimentos vultuosos de grandes empresas multinacionais, pesquisadores chamam esse movimento de “guerra fiscal”. O modelo de acumulação flexível prioriza setores específicos da economia, de acordo com o mercado, criando possibilidades de um local, ou locais, dentro de um mesmo território se destacarem e se inserirem de forma competitiva no mercado global (BOTELHO, 2011; CARGNIN, 2014).

Nessa perspectiva, o que começou a ser questionado foi a própria atividade do planejamento como contraponto a uma integral submissão da sociedade à lógica do mercado. Assim, tanto o planejamento quanto o planejador passaram a atuar no sentido de favorecer o mercado, ou seja, o planejamento passou a ser orientado para o mercado. (VAINER, 2007, p. 119).

Essa perspectiva globalizada impactou as políticas de desenvolvimento regional em vários países, que passaram a dar maior relevância às temáticas locais ou endógenas, em detrimento de projetos integradores estaduais ou nacionais. Em 1991, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou uma análise crítica a tal abordagem, ressaltando que “a estratégia de desenvolvimento local deveria ser considerada um complemento ao desenvolvimento regional” (CORRÊA, 2009, p. 28).

Para acompanhar o novo paradigma de desenvolvimento, que busca mercados emergentes para instalações industriais com isenção de impostos e com mão de obra menos qualificada que nos países europeus e Estados Unidos, contudo com custos bem menores de contratação, surge também a necessidade que tais países emergentes seguissem à lógica competitiva de mercado e de seus ajustes. Desburocratização da administração pública, privatização de empresas estatais, liberalização comercial e desregulamentação dos mercados eram algumas das prerrogativas “indicadas” pelos países mais desenvolvidos e centrais aos ditos emergentes e periféricos, eram as reformas estruturais previstas no Consenso de Washington (UDERMAN, 2008).

Na América Latina, em meados da década de 1980 e início da década de 1990, observava-se em diversos países como Bolívia, Peru, Brasil e Argentina, uma grave crise econômica. O cientista político e, à época, ministro da Fazenda no Brasil, Bresser-Pereira em

seu texto de 1991, “A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?”, analisa o cenário mundial e seus desdobramentos no Brasil e em países vizinhos. O texto data de período anterior a Bresser comandar a Reforma do Estado no Brasil (1995-1998), o que reforça a capacidade analítica de um dos maiores críticos do liberalismo no país e expoente do desenvolvimentismo. Dentro desse contexto, haviam altos índices inflacionários seguidos de congelamentos de preços e queda dos níveis de investimento em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Bresser analisa que agências multilaterais, o Departamento de Estado do EUA, ministérios das finanças dos países mais desenvolvidos e presidentes dos maiores bancos internacionais tinham uma linha de pensamento hegemônico sobre as causas da crise na América Latina:

a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 2).

O Consenso de Washington foi formulado no ano de 1989, a partir da crise da abordagem keynesiana dos anos 70, e também da crise da teoria do desenvolvimento econômico das décadas de 40 e 50. Embasado nas diretrizes do pensamento neoliberal da Escola austríaca de Von Mises e de pensadores econômicos como Friedman, indicavam que a diminuição do tamanho do Estado, a liberalização do comércio internacional e a promoção de exportações eram os motores necessários para os países da América Latina retomarem o equilíbrio econômico e fiscal e voltarem a crescer (BRESSER-PEREIRA, 1991).

Dessa forma, tal abordagem previa que para haver renegociação de dívidas e novos aportes de recursos do Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o governo dos Estados Unidos exigiam que certas prerrogativas fossem postas em prática pelo país credor e proponente do financiamento. Há, a partir disso, uma redefinição das atribuições do Estado, de suas prioridades, e do próprio desenho da sua soberania institucional, pois a austeridade econômica e fiscal imposta pelas instituições financeiras para a concessão de recursos impunha não só uma nova agenda de governo, mas uma nova forma de governar, aos países periféricos, especialmente os sul-americanos (CARGNIN, 2014; UDERMAN, 2008).

No contexto após o Consenso de Washington, com as políticas públicas restritivas de gastos públicos sociais, e voltadas para a geração do superávit primário e pagamento da dívida, o “novo gerencialismo público”, como ficou conhecido, introduziu na formulação das políticas públicas um novo objetivo: a busca pela eficiência, a gestão voltada aos resultados, e não mais tanto ao aspecto distributivo e redistributivo do período keynesiano de décadas

passadas. Além disso, as políticas focalizadas ganham destaque em detrimento das políticas universais (ALMEIDA, 2005; SOUZA, 2006).

Tais exigências associadas à percepção de que o equilíbrio macroeconômico sobrepunha-se aos objetivos imediatos de desenvolvimento e subordinava o processo de reestruturação produtiva, reforçam os preceitos liberalizantes e a soberania do mercado, redefinindo as atribuições, prioridades e o próprio desenho institucional do Estado. (UDERMAN, 2008, p. 238).

Na década de 1990, como consequência desse período de reformas estruturais, houve o aprofundamento do debate sobre os desdobramentos do novo gerencialismo público, principalmente nos países periféricos. A persistência, senão o agravamento, de situações de desigualdade e pobreza extrema, se contrapunham ao cenário macroeconômico positivo de estabilização, fazendo com que o debate retomasse teorias desenvolvimentistas (ALMEIDA, 2005).

Nesse período, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que é um dos organismos que formam o Sistema das Nações Unidas, e coordena outras agências especializadas visando, em linhas gerais, o desenvolvimento humano mundial, passa por um reposicionamento, e lança um novo paradigma: o do desenvolvimento humano sustentável. De acordo com Haq (1995, p. 11 *apud* Machado, Pamplona, 2008, p. 61), “acrescentar a dimensão humana à questão do desenvolvimento representa uma perspectiva totalmente nova”. A partir de 1990, o PNUD passa a publicar anualmente os Relatórios de Desenvolvimento Humano, que ressignificaram as análises sobre desenvolvimento, e aprofundaram a investigação sobre os componentes que o influenciam (MACHADO; PAMPLONA, 2008).

No primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD já houve uma inovação que iria ser um ponto de inflexão na análise do desenvolvimento, nas formulações de políticas públicas e nos estudos de indicadores socioeconômicos no mundo, e dessa forma, também no Brasil. A conformação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pelos economistas Amartya Sen e Mahbub ul Haq, como um indicador de desenvolvimento que captava dimensões para além das econômicas somente, levando em consideração no cálculo aspectos sociais de desenvolvimento humano, como uma vida longa e saudável (expectativa de vida ao nascer); o acesso ao conhecimento (anos médios de estudo e anos esperados de escolaridade); e um padrão de vida decente (PIB *per capita*), surge em decorrência do debate sobre a desigual distribuição do crescimento econômico entre os países (CORRÊA, 2009; MACHADO; PAMPLONA, 2008; ONU, 2000).

Até então o paradigma de desenvolvimento tinha uma abordagem estática, e contava com a análise de variáveis que relacionavam o crescimento na renda ao progresso

humano. Cenário criticado pelos teóricos Sen<sup>13</sup> e Haq, que influenciaram de forma contundente a formulação do paradigma do Desenvolvimento Humano Sustentável, que passa a contemplar a formação de capacidades humanas e o uso das capacidades adquiridas como parâmetros de análise do desenvolvimento. As pessoas são vistas como componentes essenciais ao crescimento econômico, e não somente como beneficiárias desse crescimento. Logo, uma análise apenas focada no incremento da renda *per capita*, como era tido até então, passa a se mostrar ineficiente para captar o desenvolvimento humano sustentável (MACHADO; PAMPLONA, 2008). “Em outras palavras, existe ligação entre renda e desenvolvimento humano, mas sua natureza depende das prioridades de desenvolvimento definidas pelo país” (HAQ, 1995, p. 53).

No contexto atual, o PNUD, desde 2016, trabalha focado nas metas instituídas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que foram definidos a partir do alinhamento dos 193 países-membros da ONU em 2015, e que elegeram a erradicação da pobreza como o maior desafio global, e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. As temáticas pertinentes à agenda propositiva para os próximos anos foram detalhadas no documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2016).

A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro. (ONU, 2016, p. 1).

Na mesma perspectiva de buscar um desenvolvimento mais sustentável, conceitos importantes surgiram mundialmente, e ganharam cada vez mais importância no século XXI, como o de governança. Gonçalves (2005) destaca a expressão “*governance*”, que segundo o Banco Mundial em seu documento *Governance and Development*, de 1992, é a “forma pela qual o governo exerce o seu poder” e não somente os resultados das políticas governamentais. Dessa forma, a governança admite que dimensões como participação política e articulação público-privada na formulação de políticas públicas passem a serem relevantes ao alcance geral dos programas de governo (GONÇALVES, 2005). A Comissão de Governança Global traz definições importantes acerca do conceito:

---

<sup>13</sup> Sen (2000) em sua versão traduzida para o português.



Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. (...) e “diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições. (...) No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais, (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Como estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência”. (Comissão sobre Governança Global, 1996, p. 2 *apud* GONÇALVES, 2005, p. 6).

Destaca-se também, dentre os organismos internacionais, a atuação dos Banco Multilaterais de Desenvolvimento e seus rebatimentos no Brasil, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) do grupo do Banco Mundial; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que tem no Brasil o principal destino de seus financiamentos; Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), no qual o Brasil tem extensa carteira de projetos sendo financiados. Segundo Costa, González e Almeida (2014) o objetivo final dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento é o de “encorajar os investimentos com alto retorno social e econômico, dando suporte a um processo de crescimento econômico mais equitativo e preparando os países mutuários a terem um acesso mais competitivo aos mercados de crédito internacional” (COSTA; GONZÁLEZ; ALMEIDA, 2014, p. 59).

A atuação dos organismos internacionais em escala global e também local, na promoção de modelos de políticas públicas e de planejamentos estratégicos para o desenvolvimento, bem como no financiamento de projetos públicos que contemplem tais objetivos, se fortalece a partir da difusão das boas práticas de governança, produtividade e gestão pública eficiente. No Brasil, e em outros países e desenvolvimento, os financiamentos advindos dos Banco Multilaterais de Desenvolvimento se adensaram na década de 1970, fomentando projetos setoriais de desenvolvimento. A partir da década de 1980, o fomento ganha amplitude e transversalidade, influenciados pela dinâmica de globalização vigente, e passam a contemplar projetos multisetoriais (COSTA; GONZÁLEZ; ALMEIDA, 2014).

No próximo capítulo serão analisados aspectos do desenvolvimento no Brasil, a partir das mudanças econômicas do início do século XX, os contextos de formação da região Nordeste, a criação de instituições relevantes ligadas às questões do desenvolvimento regional e as ações do Estado para a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional para o Brasil.

#### **4 DO CONTEXTO MUNDIAL À FORMAÇÃO DO NORDESTE BRASILEIRO: O DESDOBRAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL, A PARTIR DO SÉCULO XX**

“Sertão. Sabe o senhor: sertão é onde o pensamento da gente se forma mais forte do que o poder do lugar” (ROSA, João Guimarães - Grande Sertão: Veredas, 1956).

Para analisar o desenvolvimento regional no Brasil dois recortes se evidenciam como norteadores da análise neste trabalho: a contextualização analítica se dará a partir da descrição histórica da trajetória da administração pública, com destaque para o recorte temporal a partir do século XX, e com ênfase ao recorte territorial da região Nordeste do Brasil.

Delimitar conceitualmente desenvolvimento regional como objeto de estudo se faz necessário para mitigar os riscos de enviesamento teórico na análise. Dessa forma, parte-se do pressuposto que uma região econômica possui variações internas, seja sob o aspecto econômico, seja quanto à cultura, sociedade e clima, por exemplo. Simões e Lima (2009, p. 1) definem uma região como sendo uma “unidade de análise, [...] representada por um conjunto de pontos do espaço que tenham maior integração entre si do que em relação ao resto do mundo”.

No entanto, a compreensão de tais conceitos, quando aplicados ao Brasil, se torna complexa dado suas características geográficas próprias, e também às econômicas e sociais. Desde a proclamação da república, em 1889, o Brasil é um país federativo, atualmente é composto por 26 estados e um Distrito Federal, a partir da Constituição Federal de 1988. É constituído por 5.570 municípios, divididos em 5 regiões geográficas e população estimada em 208 milhões de habitantes, segundo publicação do IBGE de julho de 2018<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Notícia disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21837-projecao-da-populacao-2018-numero-de-habitantes-do-pais-deve-parar-de-crescer-em-2047>> Acesso em: 24 de nov. 2018

Figura 1 – Mapa político do Brasil.



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Cartografia (2010)<sup>15</sup>.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2015, no relatório de pesquisa “Uma avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Diagnóstico da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (Norte) e do Centro-Oeste (FCO)”, faz uma reflexão sobre os desafios envolvidos na articulação de políticas públicas no Brasil, dado suas características geográficas, econômicas e sociais:

Uma economia de grande porte, com a presença de agronegócio e indústria extrativa dinâmicos que estão desconcentrados espacialmente e mais interiorizados, mas com uma indústria de transformação cambaleante não obstante estar entre as maiores do mundo, porém ainda muito concentrada espacialmente, sobretudo nas capitais estaduais e regiões metropolitanas. De grande porte, complexa e diversificada, sua economia está entre as dez maiores do mundo, mas ainda traz marcas do subdesenvolvimento e de vulnerabilidade – financeira e produtiva –, a despeito da melhoria de seus indicadores (externos e internos) neste início de século XXI e que redundaram em novas interpretações sobre o seu “desenvolvimentismo”. Um país que é também um território continental, populoso e cindido por grandes assimetrias sociais, ainda que lentamente declinantes. (IRFFI, 2015, p. 9).

<sup>15</sup> Disponível em: <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas\\_e\\_mapas/mapas\\_do\\_brasil/politico/brasil\\_politico5000k\\_2004.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/mapas_do_brasil/politico/brasil_politico5000k_2004.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2018.

O capítulo inicia pontuando a questão regional brasileira e a noção de economia regional, que surgem de fato no século XX. A contextualização segue para o momento histórico da redemocratização brasileira ao final da década de 1980, e os aspectos sociais e econômicos que possibilitaram a existência do arcabouço legal que deu origem à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, já nos anos 2000. O texto institucional da política e seus instrumentos de financiamento ao desenvolvimento regional também fazem parte da análise a qual o capítulo se objetiva realizar.

#### **4.1 A questão regional no Brasil a partir da década de 1930**

Entre as décadas de 1930 e 1980 o país passava por mudanças econômicas, sociais e territoriais importantes: de primário-exportador para um país de base industrial relevante. Conforme Araújo (2000, p. 72) afirma, “nessa fase, as “economias regionais” se articulavam muito mais para fora do que para dentro do espaço nacional” (A “questão regional” e a “questão nordestina”). O mercado interno passa a ser hegemônico do ponto de vista das articulações econômicas e as relações inter-regionais nas articulações políticas (ARAÚJO, 2000).

No cenário mundial do Pós-Guerra, conforme detalhado no capítulo anterior, as noções sobre o papel do Estado destacavam, pelo caráter intervencionista, que o desenvolvimento econômico seria fortemente impactado por políticas públicas que favorecessem os setores infraestruturais, de meios de produção e expansão do consumo, nos países centrais, os desenvolvidos. Já nos países periféricos, os subdesenvolvidos, o estado burocrático moderno tinha o desafio de inserir sua economia de forma competitiva no novo cenário mundial e de superar as deficiências institucionais que se evidenciavam (SIMÕES, LIMA, 2009).

Em uma lógica de reprodução da relação centro-periferia existente em escala global, no Brasil se repercutiam desiguais distribuições territoriais e sociais. Os avanços econômicos advindos do intenso processo de industrialização, nos territórios litorâneos e das regiões Centro-Sul do país, concentraram os investimentos industriais, e por consequência houveram os fluxos migratórios e a intensa urbanização de centros regionais nesses territórios. Dessa forma, pode se observar que o Estado brasileiro desse período atua de forma centralizadora e com caráter desenvolvimentista, mas marcado também pelo viés conservador, já que a promoção do desenvolvimento não logra transformações em suas relações macrossociais, como a propriedade de terras, por exemplo (ARAÚJO, 2003; BRANDÃO, 2013).

Esse processo de concentração da industrialização na região Sudeste é explicado de forma detalhada por Celso Furtado em sua obra “Formação Econômica do Brasil”, de 1959, que analisa as relações de integração dos estados e regiões brasileiras a partir dos ciclos econômicos que existiram no país, como o do açúcar, da mineração e do café, e busca identificar as raízes da organização desigual do território brasileiro (ARAÚJO; SANTOS, 2009).

Tais fatos corroboram as características desafiadoras analisadas por Furtado para a formação do Nordeste que são: a tendência à concentração de renda, gerada inicialmente pelos proprietários de engenho, e a forma lenta como o seu mercado interno se forma. O autor relaciona as atividades econômicas açucareiras, que tiveram seu auge no século XVI e declínio no XVII, seguida da ascensão das atividades pecuárias e de subsistência, destacando que ambas, açucareira e pecuária, formavam-se a partir do crescimento extensivo, o que não exigia mudanças nas estruturas existentes; e baixos custos de produção e produtividade, o que possibilitava sobreviverem mesmo em épocas de seca e crise. “Gado e subsistência eram o binômio estruturador do Agreste e do Sertão Nordestinos” (ARAÚJO; SANTOS, 2009, p. 184). Dessa forma, a estrutura arcaica agrária se perpetuava no Nordeste, e formava às bases da problemática da desigualdade regional das décadas posteriores (ARAÚJO; SANTOS, 2009). “O ecológico, o econômico, o social e o político se entrelaçavam para produzir o duro cimento em que se alicerçou o subdesenvolvimento do Nordeste” (FURTADO, 2005, p. 23).

As mudanças na dinâmica econômica do Brasil, a partir do declínio da produção açucareira, reverberaram fortemente no Nordeste. A transferência do excedente populacional para o trabalho na pecuária, algodão e agricultura de subsistência expunham ainda mais a economia regional às vulnerabilidades climáticas, e um período de seca passa a atingir caráter de catástrofe social com impactos nacionais, como analisa Araújo e dos Santos no estudo “Desigualdades regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil” (ARAÚJO; SANTOS, 2009)

Em 1945, é fundado o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), que antes era denominado Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas, de 1919, e antes ainda Contra as Secas, de 1919. Apontado por estudiosos como a primeira intervenção estatal que visava mitigar as problemáticas do Nordeste brasileiro. No entanto, o Departamento, em uma análise posteriormente bastante criticada, compreendeu que as causas do subdesenvolvimento do Nordeste se davam por questões das secas cíclicas que a região evidenciava, e prescreveu a chamada “solução hidráulica” para sanar tais danos, através da construção de açudes (OLIVEIRA, 2006 *apud* GUMIERO, 2014).

Furtado critica essa solução, pois dada a estrutura da região Nordeste, de possuir muitos latifúndios, a construção de açudes acentuava o poder dos donos das terras, pois esses passavam a possuir o domínio sobre o acesso à água. O autor enfatiza que a seca é consequência do contexto nordestino, e não é a causa como nessa época se afirmava. “A causa era a estrutura social e econômica que ali se reproduzia há séculos” (ARAÚJO; SANTOS, 2009, p. 188). Os fatores que delimitavam tais estruturas eram: a alta concentração da propriedade, da renda e do poder político e uma implacável estrutura de dominação social, como sintetiza Wilson Cano em seu estudo “Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil” de 2002 (ARAÚJO; SANTOS, 2009; CANO, 2002).

Como foi citado no capítulo anterior, na década de 1940, foi criada pela ONU, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) propunha a superação da dependência externa via um processo de industrialização. Para tanto, países subdesenvolvidos, como o Brasil, deveriam ter iniciativas sociais e econômicas, para além das que o mercado solicitava, tendo na ação do Estado um catalisador de tais transformações (HAFFNER, 2002; ONU, 2000). Analisando as mudanças econômicas do Brasil, entre as décadas iniciais do século XX, e suas reverberações para a região Nordeste, o autor destaca que:

A etapa decisiva de concentração ocorreu, aparentemente, durante a Primeira Guerra Mundial, época em que teve lugar a primeira fase de aceleração do desenvolvimento industrial. O censo de 1920 já indica que 29,1 por cento dos operários industriais estavam concentrados no estado de São Paulo. Em 1940 essa porcentagem havia subido para 34,9, e em 1950 para 38,6. A participação do Nordeste (incluía a Bahia) se reduz de 27,0 por cento em 1920 para 17,7 em 1940 e 17,0 em 1950. Se se considera, não o número de operários, mas a força motriz instalada (motores secundários), a participação do Nordeste diminui, entre 1940 e 1950, de 15,9 para 12,9 por cento. Os dados da renda nacional parecem indicar que esse processo de concentração se intensificou no pós-guerra. Com efeito, a participação de São Paulo no produto industrial passou de 39,6 para 45,3 por cento, entre 1948 e 1955. Durante o mesmo período a participação do Nordeste (incluía a Bahia) desceu de 16,3 para 9,6 por cento. (FURTADO, 2005, p. 234).

O governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961) acirrou o caráter desenvolvimentista que o país vivenciava desde o início do século XX. O estímulo à entrada de capital internacional se colocava como uma nova estratégia de financiamento visando o progresso do setor industrial no país, principalmente dos segmentos automobilísticos e de eletrodomésticos, os chamados bens de consumo duráveis. O capital privado nacional se voltou à produção dos bens de consumo, enquanto que o capital estatal, a partir do Plano de Metas atuava nos bens de produção (NOVAES, 2008).

Dessa forma, o Estado brasileiro buscava mecanismos mais eficazes se vivenciar de forma positiva o competitivo cenário mundial, atuando principalmente sobre vetores da

intervenção estatal em políticas econômicas estratégicas ao crescimento, como a cambial, a tarifária e a de concessão de crédito; na produção de serviços públicos infraestruturais, como rodovias e setores energéticos; e na captação de recursos financiadores de tais metas industrializadoras. Essa ação estatal estruturada se evidenciou em dois principais planos de ações, que previam dinamizar a economia nacional e trazer crescimento econômico ao país: o Plano de Metas (1956-60), o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964 e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (1974-79) (SIMÕES; LIMA, 2009).

O desenvolvimento regional não se figurava de forma destacada em tais planos, as soluções para as disparidades regionais e setoriais não estavam dentre as prioridades das políticas econômicas do período. Furtado alertava, de forma contra-hegemônica, em seus estudos “que a política de industrialização de Juscelino Kubitschek era ótima para o Brasil, mas vista da dimensão espacial era ampliadora das desigualdades regionais. Portanto, era portadora, em si, do germe da ampliação da “questão regional brasileira” (ARAÚJO, 2000, p. 75). No entanto, pode-se pontuar que houve a criação nessa época de instituições importantes ao fomento do desenvolvimento regional: em 1952 fundou-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1959 (ARAÚJO, 2000; SIMÕES; LIMA, 2009).

Em 1958, a região Nordeste vivenciou uma grande seca e o governo se viu diante de um desafio complexo. Juscelino então convocou Celso Furtado, que então fazia parte da diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), para pensar soluções diferentes para o profundo problema econômico, social e político que a região Nordeste demonstrava. Os estudos até então apontavam a seca como causa do subdesenvolvimento da região (ARAÚJO, 2000; SANTOS; GUALDA; CAMPOS, 2011).

O relatório de diagnóstico denominado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, foi elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) em 1959, que tinha Furtado à frente das pesquisas, denunciava que a política governamental vigente agravava a fratura interna do país, e concluía negando as visões correntes da época que defendiam que o subdesenvolvimento era uma etapa do desenvolvimento econômico, e ainda que tais problemáticas regionais derivavam das secas nordestinas. Dessa forma, as políticas governamentais de construção de açudes, implementadas pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) na década de 1950, não estavam atacando as causas reais dos problemas da Região Nordeste (SANTOS; GUALDA; CAMPOS, 2011). “(...) naturalizar o “atraso” nordestino como consequência da falta d'água,

possibilitava às elites locais apropriarem-se das políticas de combate à seca, ampliando seu poder de mando e de controle sobre a terra, sobre o dinheiro público e sobre a força de trabalho” (MACEDO, 2014, p. 29).

Tânia Bacelar de Araújo, em seu texto denominado: “Celso Furtado e o Brasil: a questão regional e a questão nordestina”, relembra tais questionamento importantes elaborados por Furtado no relatório do GTDN:

Furtado dizia o contrário: a seca, o fenômeno social das secas, é consequência dos problemas do Nordeste. A causa é a estrutura socioeconômica e política montada, há séculos, nessa região. A causa do atraso do Nordeste está na sua formação histórica. Ou se mexe nas estruturas, ou não se enfrenta a questão nordestina, dizia Furtado. Afirmar que a seca não é a causa do problema nordestino fazia Furtado se chocar com o núcleo da política regional, na época, mais importante para o Nordeste – que era a política hidráulica. (ARAÚJO, 2000, p. 76).

Neste mesmo ano de 1959, o governo redefine sua política estatal para o Nordeste, lança a Operação Nordeste, e cria o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO), que no ano seguinte deu origem à SUDENE, institucionalizando as novas diretrizes propostas pelo GTDN. Celso Furtado ficou à frente da direção do Conselho e, posteriormente à SUDENE entre os anos de 1959 e 1964 (VIEIRA, 2004).

Celso Furtado buscou conciliar a teoria desenvolvimentista com a prática institucional de reformas estruturantes. Furtado também delineou um conjunto de análises e um projeto de desenvolvimento capitalista para o Nordeste, que mudaram de forma significativa o tratamento da questão regional no Brasil. (SANTOS; GUALDA; CAMPOS, 2011, p. 422).

A SUDENE “(...) teve uma participação central no processo de financiamento de projetos de industrialização tradicional e de bens intermediários no Nordeste, entre os anos 1960-70” (GUMIERO, 2014, p. 13). O Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social da SUDENE foi sancionado em 1961, planejava ações até 1963 e previa a modernização da infraestrutura e uma reorganização da economia. A partir de ações descentralizadas da administração, o primeiro Plano Diretor incentivou a formação e instalação de empresas privadas no Nordeste, via a ferramenta de incentivos fiscais. Benefícios cambiais incentivavam à importação de equipamentos agrícolas e bancos públicos, como o BNB e BNDE, financiavam grandes investimentos na região. Dessa forma, Gumiero (2014) destaca que:

(...) o programa de desenvolvimento agropecuário do Nordeste contava com o apoio do Ministério da Agricultura, o DNOCS o Conselho do Vale do rio São Francisco (CVSF), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e outros órgãos com a supervisão e investimento de fundos da SUDENE. (GUMIERO, 2014, p. 13).



O Segundo Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social foi sancionado pela SUDENE em 1963, previa ações até 1965 e dava continuidade as metas do Primeiro Plano Diretor, priorizava também o setor de infraestrutura, dando ênfase a construção de um sistema de estradas para viabilizar o transporte de mercadorias para os portos da região e para os estados das regiões mais ao Sul do país. Temáticas como educação e habitação estavam presentes também em suas metas. O Segundo Plano Diretor foi interrompido pelo Golpe Militar de 1964. (GUMIERO, 2014)

Com o Golpe Militar, a SUDENE perde sua capacidade deliberativa e seu caráter reformista. O período que se sucede, do ponto de vista econômico ficou conhecido como “milagre brasileiro” (1968-1973), por ter tido um relevante momento de expansão da economia. No entanto, o período de industrialização trouxe também graves desequilíbrios, como inflação, concentração de renda, e concentração de investimentos em determinadas áreas e segmentos da economia. A questão regional ainda era tida como secundária nas políticas econômicas, o que agravava a disparidade entre a dinamicidade da economia existente entre o Nordeste (baixa dinamicidade) e o Sudeste (alta dinamicidade), por exemplo. Ainda que teóricos do desenvolvimento regional, aprofundassem o debate em nível mundial, as reverberações de tais acadêmicos no Brasil eram por vezes adaptadas de forma parcial, e até mesmo negligenciadas em relevantes aspectos. O que influenciou negativamente a conquista de um desenvolvimento mais equilibrado interregional e intraregional no país (SIMÕES, LIMA, 2009).

Na década de 1980, os limites do modelo desenvolvimentista das décadas anteriores já se mostravam acentuados. As políticas de desenvolvimento diferenciadas ao Nordeste, discutidas por Furtado (1981, p. 119), criticavam o aspecto separatista que delineava a questão regional do Nordeste, por acreditar que “uma política para o Nordeste é acima de tudo uma política para o Brasil”. E eram enfáticas na defesa de uma maior integração no desenvolvimento do Nordeste com o Brasil (SANTOS; GUALDA; CAMPOS, 2011).

No mundo, e também no Brasil, ganhava força o debate sobre a diminuição da intervenção estatal, o neoliberalismo e suas recomendações políticas de austeridade econômica visavam mitigar os efeitos negativos do excesso de gastos públicos, do endividamento externo e do desequilíbrio fiscal observados principalmente nos países periféricos, como o Brasil. Tais prerrogativas se materializaram no Brasil na década de 1990, com um ciclo de privatizações, abertura comercial e financeira. Mais uma vez, a questão regional foi posta de lado, assim como a proposição de políticas públicas focalizadas no desenvolvimento regional (SIMOES; LIMA, 2009). Sobre a construção nacional que vinha sendo desenvolvida desde as décadas passadas,

Brandão (2013) delibera sobre os processos intensos que se sucederam no território diverso, heterogêneo e continental do Brasil:

Tamanha heterogeneidade foi articulada em complexas equações políticas nas quais o pacto territorial do poder na escala nacional foi estruturado como um pêndulo cíclico que sempre precisou oscilar entre o centralismo e o localismo, ou seja, em um constante movimento de vaivém (de média duração) entre o autoritarismo central e o mandonismo local. Assim, grosso modo, tivemos os ciclos 1891-1930 (descentralização); 1930-1945 (centralização); 1946-1963 (descentralização); 1964-1985 (centralização); 1985-1990 (descentralização) e pós-1990 resultado pouco claro, ou de miniciclos de centralização- descentralização desorganizadas. (BRANDÃO, 2013, p. 164).

A transição entre a década de 1980 e 1990 no Brasil, evidencia mudanças políticas-administrativas contundentes. A economia estava instável, uma crise fiscal se desenhava nos primeiros anos da redemocratização. Na região Nordeste havia um intenso processo de urbanização, principalmente nas cidades litorâneas e nas capitais dos estados nordestinos. O turismo, a construção civil e os setores hoteleiro e imobiliário de destacavam na nova dinâmica que se evidenciava no início do século XXI.

#### **4.2 A retomada da democratização e os novos rumos das políticas de desenvolvimento regional no Brasil**

No período de redemocratização ao final da década de 1980, Furtado pondera sobre seus estudos anteriores e faz conclusões contundentes acerca de que só o investimento e os fluxos de capitais para a região, de fato, não seriam ações suficientes para resolver a questão da desigualdade regional do Nordeste, como refletira tempos atrás (ARAÚJO, 2000). Araújo (2000) interpreta a atualização do pensamento de Furtado, e pondera que:

No Nordeste, para enfrentar mesmo a questão regional, tem-se que distribuir dois ativos importantes, ou não adianta. E os ativos que sugere distribuir são: terra e educação. Enquanto não se mexer na estrutura fundiária, enquanto não se promover o acesso da população ao conhecimento, não será equacionada a tragédia regional. O investimento realizado é apropriado pelas elites, não chega à população. Pode-se até modernizar o Nordeste, mas não se vai nunca inserir a população nordestina na dinâmica socioeconômica do país. (ARAÚJO, 2000, p. 83).

O ano de 1988, tinha como contexto o discurso neoliberal, um baixo crescimento econômico e uma severa crise econômica e institucional. O ano tem um importante marco: a promulgação da Constituição Federal (CF/88), que instituía o federalismo em três níveis de governo, o federal, o estadual e o municipal. Pelos avanços que trazia quanto aos direitos sociais ficou conhecida como “Constituição Cidadã” (BRANDÃO, 2013). E trazia também uma diretriz importante sobre a temática regional em seu artigo 3º: “Constituem objetivos

fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) II - Garantir o desenvolvimento nacional; III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (...)” (BRASIL, 1988).

O artigo 159 da CF/88, pertencente ao Título que versa sobre a Tributação e Orçamento, na seção sobre a Repartição das Receitas Tributárias incluídas no primeiro capítulo, traz relevante análise quanto a questão da descentralização política e aumento da influência dos poderes locais, pois determinou o repasse de 21,5% dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e dos impostos sobre produtos industrializados (IPI) para a formação do Fundos de Participação dos Estados (FPE); e 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o que favoreceu a desconcentração fiscal e a capacidades dos entes subnacionais formularem políticas públicas e atraírem investimentos<sup>16</sup> (MOTA; PIRES; SAMPAIO, 2015).

O artigo 159 da CF/88, ao dispor sobre a repartição das receitas tributárias da União, trata também do objeto de análise do próximo capítulo desse estudo, os programas de financiamento aos programas regionais de desenvolvimento das Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, destinando 3% do IR e IPI arrecadados e assegurando que metade desses recursos ao semiárido nordestino (BRASIL, 1988). A Lei 7.827 de 1989 regulamentou, em seu artigo 6º, a distribuição do percentual arrecado, sendo 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e outros 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); e 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). A referida Lei também dispôs sobre a administração dos fundos constitucionais, delimitando as finalidades, os beneficiários e a destinação das aplicações de recursos. Aspectos que serão analisados posteriormente (BRASIL, 1989).

A década de 1990, com a globalização avançando mundialmente, novas forças passam a atuar no mercado brasileiro, embora haja uma tendência à desconcentração, como a abertura comercial à exportação, inovações tecnológicas que reduzem o custo do investimento e incentivos fiscais dos governos locais, ainda haviam ações atuando no sentido de concentrar investimentos, como a busca pela melhor oferta de recursos humanos qualificados e pela melhor localização e infraestrutura (que seriam as próximas de centros urbanos e de mercados consumidores de alta renda). Nesse sentido, observa-se a instalação de indústrias de calçados e confecções no Nordeste do país, atraídas pelas isenções fiscais, baixo custo de mão de obra e legislações trabalhistas favoráveis (ARAÚJO, 1999).

---

<sup>16</sup> Para maiores informações, ver Resende (2013).

(Há) uma divisão de trabalho entre as regiões brasileiras, uma vez que parcela importante dos segmentos produtivos que definem a dinâmica da economia nacional tende, mais uma vez, a se concentrar nas regiões onde teve início e se consolidou a indústria moderna brasileira. Enquanto que os segmentos mais leves da indústria, de menor densidade de capital, procuram as regiões de menor nível de desenvolvimento e, seguramente, de custo de mão-de-obra menor. (ARAÚJO, 1999, p. 149).

Em 1990, através da Lei 8.028, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Regional; à esta secretaria estavam vinculadas as Superintendências de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 1990). Posteriormente, pela Lei nº 8.490, de 1992, a Secretaria de Desenvolvimento Regional “transformou-se em Ministério da Integração Regional, sendo-lhe atribuídas as competências relativas aos programas e projetos de integração regional, desenvolvimento urbano, relação com estados e municípios, irrigação e defesa civil”, conforme texto do site oficial do Ministério da Integração (BRASIL, 1992). A estrutura administrativa do Ministério da Integração Regional ainda sofre algumas alterações na década de 1990, sendo transformado em Ministério da Integração Nacional (MI), em 2003, a partir da Lei 10.683 (BRASIL, 2003). Em 2017, a Lei 13.502 revisou a organização básica dos órgão e ministérios, constando assim o texto atual acerca das competências do MI (BRASIL, 2017a).

Somente após o período de redemocratização, já no final do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2003) é que a questão regional é retomada. Existiram alguns programas, como “Brasil em Ação” de 1996, que forneceu subsídios para a elaboração do Plano Plurianual 2000-2003, o chamado “Avança Brasil”. O Estudo Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento é incorporado ao programa “Avança Brasil” e conclui um extenso estudo-diagnóstico da situação atual das regiões brasileiras. Ainda não tinham sido propostas ações articuladas para uma política nacional (GUMIERO, 2014)

Em 2003, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi formulada pelo Ministério da integração Nacional (MI), tendo a professora Tânia Bacelar como coordenadora. Em 2004, ela foi avalizada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por mais de 20 ministros, e posteriormente validada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Em 2007, a PNDR é institucionalizada através do Decreto nº 6.047, com o objetivo de reduzir a desigualdade entre as regiões brasileiras e promover a equidade de oportunidade de desenvolvimento entre elas. De acordo com o texto da PNDR, a política deve orientar às sub-regiões com prioridade de investimentos e as ações integradas do governo federal (BRASIL, 2007b; 2011; COELHO, 2017; GUMIERO, 2014).

Durante o governo Lula (2003-2010) foram recriadas as superintendências regionais, Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Amazônia

(SUDAM), mediante as Leis Complementares nº 124 e 125, e, posteriormente, do Centro-Oeste (SUDECO), por meio da Lei Complementar nº 129. Entretanto, não possuíam legitimidade institucional para atuarem na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento regional, muito por consequência da perda dessas funções nas décadas passadas (COELHO, 2017; GUMIERO, 2014).

#### **4.3 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I e II): Análise do texto da política e dos instrumentos de financiamento para o desenvolvimento regional**

A década de 2000, de fato, marca a retomada das discussões institucionais acerca da temática do desenvolvimento regional. No entanto, tal discussão, apesar de trazer resultados positivos, como a formulação da PNDR no início da década, ainda não consegue atacar o cerne dos aspectos que limitam o sucesso de uma política nacional: falta de instrumentos adequados para a efetividade da implementação da política junto aos órgãos e instituições formuladoras e executoras; e falta de integração da política nacional com outras iniciativas da União e dos Estados (COELHO, 2017).

Quanto aos instrumentos de financiamento relacionados à promoção do desenvolvimento regional do Brasil, pode-se citar:

- i) Os fundos constitucionais, previstos na Constituição Federal de 1988, que tiveram início de operação em 1989 e atrelado à PNDR em 2007<sup>17</sup>, e são considerados como principal instrumento, em volume de recursos disponibilizados para promoção das políticas regionais na PNDR, sendo eles: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FNO), através do acesso ao crédito, principalmente aos micro e pequenos empresários e aos agricultores familiares;
- ii) Os fundos de desenvolvimento regional, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDR) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), regulamentados em 2002, Medida Provisória (MP) nº 2.156 (FNDR) e MP nº

---

<sup>17</sup> A Lei Complementar nº 125/2007, que cria a Sudene, modifica a Lei de Criação dos Fundos Constitucionais (Lei nº 7.827/1989) e insere dispositivo que instrui o MI a “estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. (COELHO, 2017, p. 12)

2.157 (FDA), iniciadas as operações em 2006, e convertidos em fundos financeiros em 2012. A partir dessa classificação não podem ser contingenciados, ou seja, não pode haver retardamento ou inexecução das despesas previstas na Lei Orçamentária, e podem ser acumulados os recursos que eventualmente não foram gastos em um exercício ao seu patrimônio; e

- iii) Os incentivos fiscais federais, criados em 2001, representam valores relativos à isenção e reinvestimento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), emitidos a partir de pareceres das superintendências regionais. Entretanto esse instrumento não é citado, nem utilizado na PNDR (COELHO, 2017).

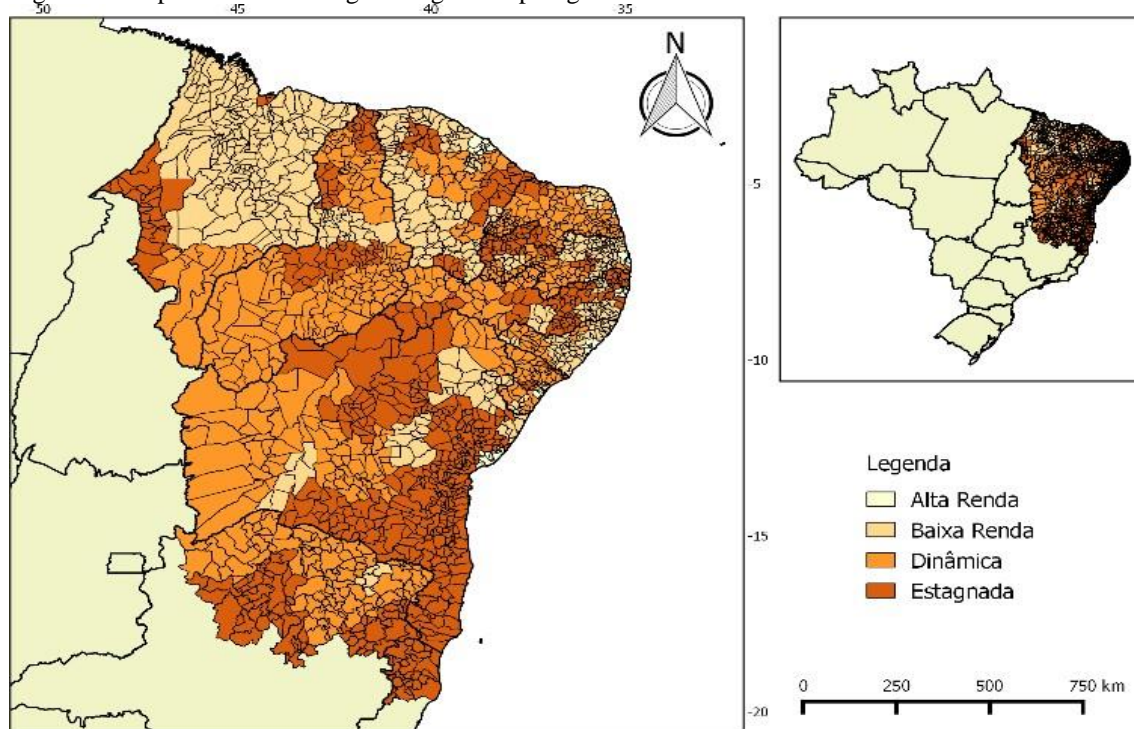
Pode-se observar que, embora haja diversos instrumentos de financiamento relacionados à promoção do desenvolvimento regional do Brasil, nem todos foram incorporados na formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O Ministério da Integração Nacional, apesar de anualmente publicar portarias e diretrizes com orientações gerais sobre a aplicação dos recursos e parâmetros de priorização de projetos a serem contemplados pelos Fundos, não há a definição clara de metas quantitativas, e tampouco qualitativas acerca da gestão dos recursos. Dessa forma, pode-se destacar uma influência normativa pouco significante sobre os fundos regionais. A desarticulação entre os instrumentos da política e as falhas de gestão, já tiveram inclusive, recomendações de serem sanadas pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), conforme será visto posteriormente nesse estudo (COELHO, 2017).

No intuito de um maior entendimento sobre a PNDR, parte-se para uma análise do texto institucional da política. A PNDR elabora diretrizes de atuação estratégica em múltiplas escalas territoriais, sendo elas: macrorregional, mesorregional e microrregional. Em escala macrorregional são elaborados os planos regionais de desenvolvimento regional, coordenados pelas respectivas Superintendências de Desenvolvimento, sendo orientados pelo Ministério da Integração Nacional. Em escala mesorregional são traçadas estratégias chamadas sub-regionais da política, uma das tipologias adotadas nessa escala de análise são as “Mesorregiões Diferenciadas”, que serão discutidas a seguir (BRASIL, 2009).

No enfoque microrregional, a PNDR utiliza como metodologia, a partir da análise de variáveis sobre a distribuição da população no território; rendimento médio, local de residência (urbano ou rural) e nível de educação de tais populações; e a dinamização da economia do território, calculada a partir da variação do PIB *per capita*, que é o produto interno bruto, ou seja, a soma de todos os bens produzidos no país, dividido pelo número de habitantes. O cruzamento das variáveis rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita*, a

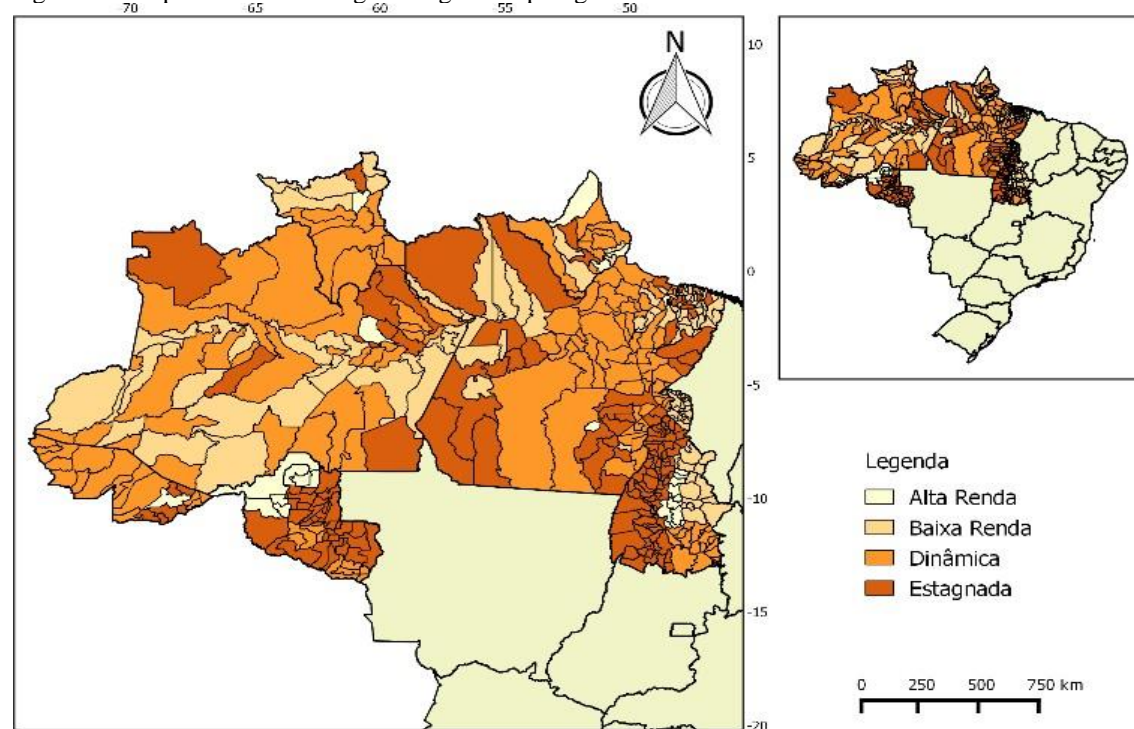
partir de dados censitários do IBGE, influenciaram a definição das sub-regiões, que foram divididas em quatro situações típicas (tipologia): Microrregiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e baixa renda, sendo as três últimas prioritárias quanto aos investimentos (BRASIL, 2011).

Figura 2 - Mapa FNE: microrregiões segundo tipologia da PNDR.



Fonte: (MOTA; PIRES; SAMPAIO, 2015, p. 174).

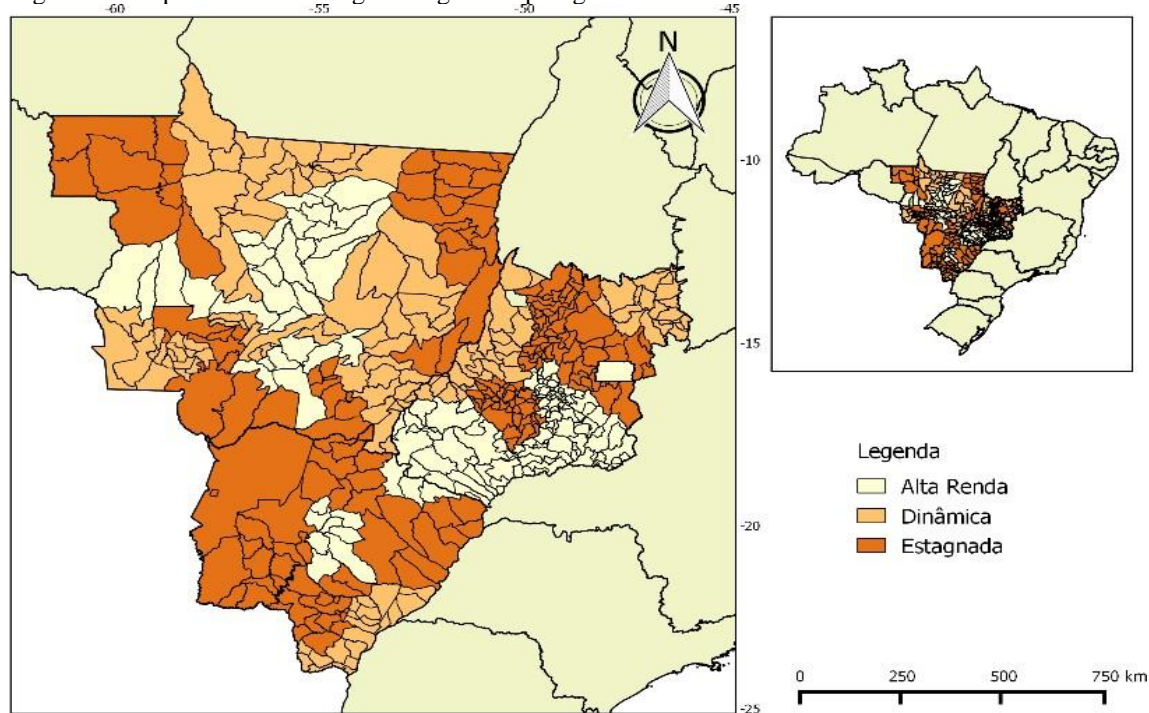
Figura 3 – Mapa FNO: microrregiões segundo tipologia da PNDR.



Fonte: (MOTA; PIRES; SAMPAIO, 2015, p. 173).



Figura 4 – Mapa FCO: microrregiões segundo tipologia da PNDR.



Fonte: (MOTA; PIRES; SAMPAIO, 2015, p. 174).

As microrregiões de alta renda se localizam majoritariamente nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, com algumas incisões no Centro-Oeste. E de acordo com o texto da política “são responsáveis por cerca de 76% do PIB nacional, embora tenham apenas 53,7% da população. Essas regiões não são prioritárias para a PNDR, pois dispõem de recursos suficientes para reverter concentrações de pobreza” (BRASIL, 2011, p. 14). As microrregiões dinâmicas possuem rendimentos médios e baixos, mas possuem economia dinâmica embora pouco urbanizada, são mais frequentes no Nordeste e Centro-Oeste. Já as microrregiões estagnadas possuem rendimentos familiares médios e elevado grau de urbanização, entretanto estão localizadas em regiões com baixo crescimento econômico, e por isso, baixa dinamização da economia. Aparecem em todo o território brasileiro, com ênfase nas regiões Sul e Sudeste, e predominância no Centro-Oeste. As microrregiões denominadas de baixa renda possuem níveis baixos tanto quanto ao rendimento familiar quanto à dinâmica econômica (BRASIL, 2011).

Concentradas no Norte e Nordeste [as microrregiões de baixa renda] combinam situações de pobreza e debilidade da base econômica regional. O grau de urbanização é o mais baixo (50,4%), assim como o nível de educação (cerca de 60% da população têm menos que 4 anos de estudo). Participa com 1,7% do PIB, embora abrigue 8,4% da população. O rendimento domiciliar médio é de apenas 27% da média nacional. (BRASIL, 2011, p. 15).

A PNDR define também outras áreas prioritárias de investimentos, além das referidas na tipologia acima: a região do Semiárido, a Faixa de Fronteira, as mesorregiões diferenciais, as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) e as sub-regiões selecionadas



pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Por “Mesorregiões Diferenciadas” pode-se entender como unidades de articulação das ações federais, espaços institucionais para debates e consensos no que tange aos programas regionais, que possuam um grau de identidade econômica, social, cultural entre si, e que necessitem de ação diferenciada do governo federal. Por isso, tais espaços são denominados de “Mesorregião Diferenciada”, que podem ser formados por territórios de um ou mais estados, e por isso se diferenciam das mesorregiões geográficas do IBGE (BRASIL, 2009; 2011).

Tais áreas especiais, a partir da formulação de políticas pela Secretaria de Programas Regionais (SPR) do Ministério da Integração (MI), receberam programas específicos dentro do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, em escalas sub-regionais, como por exemplo: o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (CONVIVER) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). Os programas são executados por órgãos vinculados como Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – (SUDAM) e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), além do próprio MI. (BRASIL, 2009b).

Conforme citado anteriormente, outro conceito que surge na PNDR, como região prioritária, é o de Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) “que também são espaços sub-regionais organizados para obtenção de máxima eficiência e integração na aplicação de recursos públicos das três esferas de poder e na promoção de capacidade produtiva” (BRASIL, 2009b, p. 10).

Do texto original da política tem-se uma análise sintética dos objetivos, abordagens e metodologia aplicada para a efetivação da PNDR:

A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. A visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea, não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do interurbano ao mesorregional. 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, p. 13-14).

O Tribunal de Contas da União (TCU), em um extenso relatório de auditoria da PNDR, com foco no programa PROMESO, realizado em 2009, constatou quais eram os fatores limitantes do avanço da política, recomendou uma série de medidas que objetivavam integrar os já citados instrumentos da política regional à PNDR, e concluiu que havia:

i) falhas no direcionamento de recursos em relação às diretrizes e prioridades estabelecidas pela PNDR; ii) ausência de indicadores e metas quantitativas, inclusive para direcionar a distribuição de recursos por regiões prioritárias da PNDR; iii) falhas relacionadas à falta de estrutura ou processos de trabalho para o desempenho da missão institucional das entidades vinculadas à execução da PNDR. (COELHO, 2017, p. 13).

Em 2010, há uma proposta de atualização da PNDR apresentada pelo Ministério de Integração Nacional e a Secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional, e ficou conhecida como PNDR-Fase II ou PNDR II (COELHO, 2017; GUMIERO, 2014). Em 2013, tal proposta é sancionada e passa a buscar os objetivos de garantir “(...) a convergência de renda interregional; da competitividade regional e geração de emprego e renda; da agregação de valor e diversificação econômica; e a construção de uma rede de cidades policêntrica” (COELHO, 2017, p. 17).

Entre outras inovações, a PNDR II traz uma nova abordagem de formulação, pois foi elaborada a partir de um debate ampliado e conferencial promovido entre 2012 e 2013 pelo MI, o que denota uma maior participação social e aderência às demandas locais (COELHO, 2017; GUMIERO, 2014). No entanto, ainda esbarra em questões pertinentes como destaca Alves e Rocha Neto (2014, p. 318) ressaltando que “por sua natureza transversal, não houve aprofundamento das conexões existentes entre as diferentes ações programáticas do governo federal e as ações estaduais que dialogavam com o tema”.

O novo texto da PNDR propõe ainda, reafirmando sugestões existentes desde a década passada, a criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR), e na viabilização de um financiamento, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), para custear a implantação de políticas estruturantes mitigadoras das desigualdades regionais (COELHO, 2017).

## 5 O FUNDO CONSTITUCIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (FNE)

“Sou o gibão do vaqueiro, sou cuscuz, sou rapadura. Sou vida difícil e dura. Sou nordeste brasileiro. Sou cantador violeiro, sou alegria ao chover. Sou doutor sem saber ler, sou rico sem ser granfino. Quanto mais sou nordestino, mais tenho orgulho de ser”. (BESSA, Bráulio - Cordel de “Poesia com Rapadura”, 2017).

O capítulo visa obter um maior entendimento acerca do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), a partir do estudo dos marcos regulatórios e contexto de formulação destes. Os aspectos orçamentários também serão abordados, assim como as etapas de planejamento e execução do Fundo. Em seção seguinte são apresentados os programas setoriais e multisetoriais de financiamento, analisando a aderência destes às tipologias regionais prioritárias previstas na PNDR. Por fim, será realizado breve levantamento histórico acerca das avaliações de impacto e relatórios de diagnósticos existentes sobre o FNE.

### 5.1 Aspectos legais e orçamentários na formulação do FNE

O Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), assim como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), foram criados na Constituição Federal de 1988, com o objetivo de contribuir com o desenvolvimento e estímulo produtivo das respectivas regiões. O artigo 159 da Constituição Federal institui os programas de financiamento aos programas regionais de desenvolvimento das Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, destinando 3% do IR e IPI arrecadados e assegurando que metade desses recursos ao semiárido nordestino (BRASIL, 1988).

A Lei 7.827 de 1989 regulamentou, em seu artigo 6º, a distribuição do percentual arrecado, sendo 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e outros 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); e 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); A referida Lei também dispôs sobre a administração dos fundos constitucionais, delimitando as finalidades, os beneficiários e a destinação das aplicações de recursos. Aspectos que serão analisados posteriormente. (BRASIL, 1989).

De acordo com essa Lei, além de parte da arrecadação tributária federal, constituem fonte de recursos dos fundos: a) retornos e resultados de suas aplicações; b) resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculados com base em indexador oficial; c) contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras

origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; e d) dotações orçamentárias e recursos previstos em lei. (DAMASCENO; PEDERIVA, 2016, p. 84).

Os Fundos são geridos pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e suas entidade vinculadas, e operacionalização se dá pelos financiamentos concedidos por bancos públicos administradores, e é atualmente considerado o principal instrumento financeiro de efetivação da PNDR. O artigo 8º da Lei 7.827/89 delibera que “os Fundos gozarão de isenção tributária, estando os seus resultados, rendimentos e operações de financiamento livres de qualquer tributo ou contribuição[...]” (MOTA; PIRES; SAMPAIO, 2015; RESENDE; SILVA; SILVA FILHO, 2017; SOARES *et al.*, 2014). Mota, Pires e Sampaio (2015, p. 152) tratando sobre os fundos constitucionais, analisa que “seu caráter obrigatório e sua arquitetura legal os protegem de influências conjunturais de contingenciamento, o que os tornam um fluxo adicional e seguro de recursos destinados às três regiões, embora restritos, exclusivamente, aos investimentos privados”.

Ao final do exercício de 2013, de acordo com as demonstrações financeiras apresentadas pelas instituições financeiras administradoras, o patrimônio líquido total dos três fundos atingiu R\$ 83 bilhões, o que corresponde a 1,7% do Produto Interno Bruto brasileiro, sendo R\$ 47,6 bilhões no FNE, R\$ 18,5 bilhões no FCO e R\$ 16,8 bilhões no FNO. Apesar do expressivo volume de recursos já acumulados no patrimônio líquido desses fundos, o FNE e FNO apresentaram déficits recorrentes, na apuração de resultados, após o exercício de 2005. Naquele exercício, os Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional alteraram normas de estruturação e padronização dos balanços e balancetes dos fundos constitucionais de financiamento, bem como redefiniram procedimentos contábeis para a constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa e o reconhecimento de prejuízo nas operações em que esses fundos detenham o risco integral ou compartilhado. (DAMASCENO; PEDERIVA, 2016, p. 84).

Corroborando a ideia de lógica pendular entre centralização e descentralização trazida por Brandão (2013) no capítulo anterior<sup>18</sup>, Macedo (2014) analisa, sob a ótica das constituições republicanas brasileiras, como o Estado trabalhou a questão regional de forma institucionalizada. Nota-se, a partir da análise do quadro abaixo que, tanto em 1934 quanto em 1946, em relação ao Nordeste, a visão que se tinha era a correlação e causalidade dos motivos do subdesenvolvimento da região com a questão das secas. Análise contestada, conforme já evidenciado anteriormente, por estudiosos da questão, como Furtado e o relatório do GTDN no início da década de 1960. O Centro-Oeste aparece como região “atrasada” e tem um fundo

<sup>18</sup> (...) O pacto territorial do poder na escala nacional foi estruturado como um pêndulo cíclico que sempre precisou oscilar entre o centralismo e o localismo, ou seja, em um constante movimento de vaivém (de média duração) entre o autoritarismo central e o mandonismo local. Assim, grosso modo, tivemos os ciclos 1891-1930 (descentralização); 1930-1945 (centralização); 1946-1963 (descentralização); 1964-1985 (centralização); 1985-1990 (descentralização) e pós-1990 resultado pouco claro, ou de miniciclos de centralização- descentralização desorganizadas. (BRANDÃO, 2013, p. 164).

constitucional próprio (FCO) na Constituição de 1988, embora os indicadores socioeconômicos e o próprio modelo de crescimento da região não indicarem o “atraso”, aproximando seus resultados mais às regiões Sul e Sudeste do país. O autor reflete que o FCO “parece responder muito mais aos movimentos nacional e internacional da acumulação capitalista do que a uma política de desenvolvimento regional que incorporasse as especificidades daquele espaço” (MACEDO, 2014, p. 30).

Quadro 2 - A questão regional nas Constituições brasileiras.

<b>Constituição Federal</b>	<b>Artigo(s)</b>	<b>Questão Regional</b>	<b>Ação Regional</b>	<b>Recursos Previstos</b>
<b>1891</b>	-	Ausente	Ausente	Ausente
<b>1934</b>	177	Solução hidráulica	Defesa contra os efeitos da seca	4% da receita tributária da União para financiamento de um plano sistemático e permanente de defesa e assistência contra as secas
<b>1937</b>	-	Ausente	Ausente	Ausente
<b>1946</b>	198; 199	Solução hidráulica e valorização e ocupação da Amazônia	Defesa contra os efeitos da seca e valorização e ocupação da Amazônia	3% por cento da renda tributária da União para aplicação no Nordeste e mesmo valor para aplicação na Amazônia
<b>1967</b>	-	Ausente	Ausente	Ausente
<b>1988</b>	155	Integração econômica e expansão produtiva das regiões “atrasadas”	Ampliar a base econômica das regiões “atrasadas”, atraindo para elas capital produtivo	3% do total arrecadado do IR e do IPI para aplicação no setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

Fonte: (MACEDO, 2014, p. 28).

Um outro aspecto relevante analisado por Macedo (2014) é relativo ao quantitativo de valores destinados à política de desenvolvimento regional nas constituições. Enquanto que nas de 1934 e 1946, eram repassados nos três níveis – União, Estados e Municípios - do montante da arrecadação tributária 3% e 4% respectivamente, em 1988 o valor passa a ser atrelado à impostos específicos, IR e IPI e centralizados no âmbito da União. Tal aspecto tem consequências positivas e negativas a serem deliberadas. Como aspecto negativo, observa-se que o montante de recursos disponíveis para o repasse às políticas regionais diminui proporcionalmente, dado que em constituições anteriores representava um percentual do total arrecado, e em 1988 um percentual de impostos específicos. No entanto, positivamente, analisa-se que, com a centralização do rateio dos repasses na União, houve uma quebra da apropriação privada pelas elites locais dos valores destinados à questão regional, o que intensificava

cenários conhecidos, principalmente no Nordeste, de mandonismo e coronelismo (MACEDO, 2014).

## **5.2 Processo de planejamento do FNE: área de atuação do Fundo, tipologias prioritárias à aplicação dos recursos e aderência à PNDR**

Conforme ressalta o TCU em relatório de auditoria contido em Brasil (2018), desenvolver o planejamento da aplicação dos recursos advindos do FNE envolve a articulação entre várias entidades governamentais responsáveis pelo desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste, o que demonstra a complexidade dessa etapa. A Lei 7.827/89, que regulamenta o FNE e os outros Fundos Constitucionais, por meio de macro diretrizes, orienta a respeito da elaboração dos programas de financiamento e prevê, conforme o item 14 do referido relatório de auditoria, “a ação integrada com instituições federais sediadas na região, a conjugação do crédito com a assistência técnica, o uso criterioso dos recursos e adequada política de garantias, a proibição de aplicação de recursos a fundo perdido, dentre outras” (BRASIL, 2018, p. 2).

Analisando especificamente o FNE observa-se que a administração do Fundo é definida pela legislação como de responsabilidade do Banco do Nordeste, como executor da política pública, juntamente com o Ministério da Integração Nacional (MI) e o Conselho Deliberativo da Sudene (CONDEL/SUDENE) para a supervisão da execução. São diretrizes e orientações gerais que a formulação dos programas de financiamento que utilizem recursos do FNE esteja em aderência à PNDR e aos Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE). Além disso, existem orientações específicas sobre a aplicação dos recursos do FNE e setores prioritários de aplicação, conforme descrito pelo texto institucional do BNB:

ii) Previsão de aplicação dos recursos do Fundo para os estados da área de financiamento do FNE, de modo a permitir a democratização do crédito para as atividades produtivas da Região, observando conforme a distribuição histórica das aplicações e a expectativa de demanda por crédito na Região o mínimo de 4,5% dos recursos disponíveis para cada estado, exceto para o estado do Espírito Santo; iii) Concessão de tratamento diferenciado e favorecido, no que diz respeito ao percentual de limite de financiamento, aos projetos de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas, beneficiários do FNE, bem como aos empreendimentos que se localizem nos seguintes espaços prioritários da PNDR: Semiárido, municípios das tipologias Baixa Renda, Estagnada e Dinâmica da PNDR e das RIDEs de Petrolina/Juazeiro e Timon/Teresina. (BNB, 2018, p. 10).

Conforme citado no capítulo anterior, a PNDR, institui novos conceitos territoriais, um deles é a noção de Regiões Integradas de Desenvolvimento, as RIDE, que são espaços sub-

regionais organizados para obtenção de máxima eficiência e integração na aplicação de recursos públicos das três esferas de poder e na promoção de capacidade produtiva (BRASIL, 2009).

Relembrando as tipologias definidas, retoma-se que a PNDR realiza sua análise a partir da análise de variáveis sobre a distribuição da população no território; rendimento médio, local de residência (urbano ou rural) e nível de educação de tais populações; e a dinamização da economia do território, calculada a partir da variação do PIB *per capita*. O cruzamento das variáveis rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita*, a partir de dados censitários do IBGE, influenciaram a definição das sub-regiões, que foram divididas em quatro situações típicas (tipologia): Microrregiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e baixa renda, sendo as três últimas prioritárias quanto aos investimentos, incluindo os recursos do FNE (BRASIL, 2011).

O Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB), que atua como executor de políticas públicas, principalmente relacionadas ao desenvolvimento regional, se destaca por ser a maior instituição da América Latina na modalidade. Além dos recursos federais, como o FINOR<sup>19</sup> e FNE, o Banco tem acesso a “outras fontes de financiamento nos mercados interno e externo, por meio de parcerias e alianças com instituições nacionais e internacionais, incluindo instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)”<sup>20</sup>.

O Banco do Nordeste foi criado, em 1952 pela Lei Federal nº 1.649, com a missão de fomentar o desenvolvimento regional do Nordeste do Brasil e se caracteriza como uma “instituição financeira de caráter múltiplo, organizada sob a forma de sociedade de economia mista, de capital aberto, tendo mais de 90% de seu capital sob o controle do Governo Federal. Desde sua criação, tem sede na cidade de Fortaleza, no Ceará”<sup>21</sup>. E tem papel relevante na aplicação de recursos de longo prazo e crédito rural na sua área de atuação. Tal área atualmente é compreendida toda a área dos nove estados da Região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), além do norte de Minas Gerais (incluindo os Vales do Mucuri e do Jequitinhonha) e o norte do Espírito Santo (BNB, 2018).

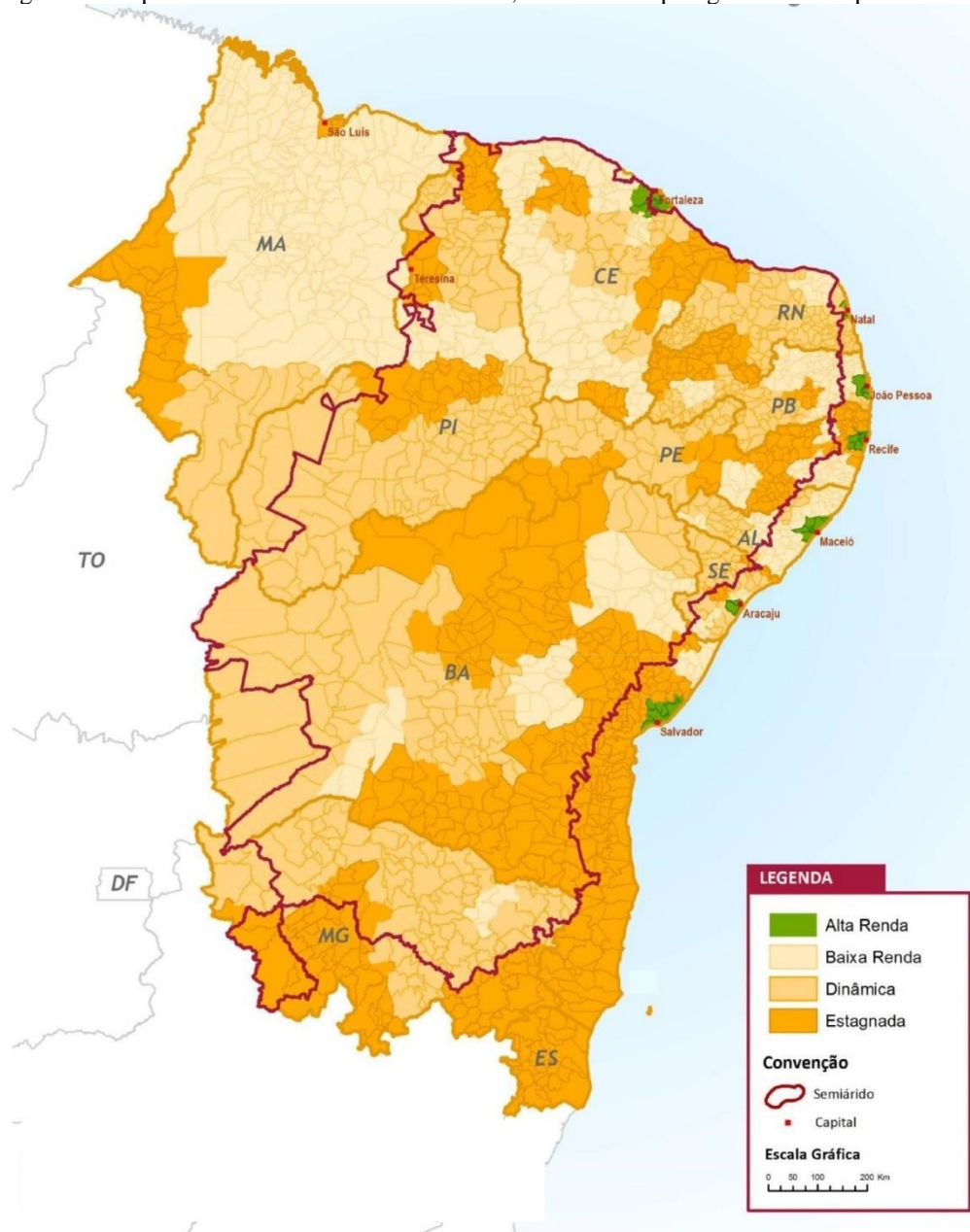
---

<sup>19</sup> Os fundos fiscais de investimentos foram criados pela Lei no 1.376 de 1974, que – além de instituir o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) – altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais. [...]. É importante ressaltar que o Finam e o Finor foram extintos em 2001, e não houve, pois, admissão de novos projetos. (RESENDE *et al.*, 2015, p. 10).

<sup>20</sup> Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/historico>>. Acesso em 20 novembro 2018.

<sup>21</sup> Ibidem (n.p.).

Figura 5 – Mapa da área de financiamento do FNE, semiárido e tipologias de municípios da PNDR.



Fonte: (BNB, 2018, p. 87).

Desenvolvendo uma reflexão acerca da intervenção do Estado no setor financeiro através da atuação de bancos públicos, nota-se que o assunto não é consenso entre os economistas e pesquisadores. De acordo com a visão social, essa intervenção se justifica pelo fomento ao desenvolvimento, que se efetiva por meio de políticas e programas, e pelo atendimento de possíveis falhas de mercado. Esse entendimento se aproxima da ótica desenvolvimentista (DAMASCENO; PEDERIVA, 2016).

Em contraposição a ele tem-se a chamada visão política que defende, entre outros posicionamentos, que:



(...) a regulamentação e a criação de subsídios podem corrigir as falhas de mercado melhor do que a participação estatal direta em bancos, tendo em vista que os bancos públicos são instrumentos não transparentes de distribuição de subsídios, sob a influência de políticos com interesses eleitorais” (DAMASCENO, PEDERIVA, 2016, p. 88).

Tais argumentos são corroborados por essa vertente de interpretação, pelos conflitos de agência existentes entre os interesses da sociedade e os do Estado, via bancos públicos. Essa visão de agência, que se posiciona entre a visão social, que é favorável à intervenção, e a política, que é contra, argumenta que tal intervenção pode aumentar a eficiência na alocação de recursos, dada a lógica da racionalidade econômica cujo os bancos se estruturam, partindo da “justificação normativa ideal de que os custos operacionais da burocracia governamental não superem os ganhos sociais dessa participação” (DAMASCENO; PEDERIVA, 2016, p. 88).

Retomando a análise focada no FNE, tem-se que o BNB elabora, anualmente e de forma conjunta pelos órgãos administradores do fundo, um planejamento orçamentário em consonância com os marcos regulatórios, analisando as estratégias de aplicação dos recursos do FNE, sendo esta a Programação Anual do FNE. “Essa programação contém o plano de aplicação de recursos segregados por diversos critérios, como porte, setor e Estado da Federação dos beneficiários” (BRASIL, 2018, p. 3).

De acordo com o Relatório de Auditoria, realizado pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE), com o objetivo de avaliar a efetividade das ações do Banco do Nordeste do Brasil na execução das políticas e ações financiadas pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, o ciclo de ações que formam a etapa de planejamento do FNE pode ser entendido como:

- i) O processo [de planejamento do FNE] tem início com a publicação de Portaria por parte do Ministério da Integração Nacional, que define as diretrizes e orientações gerais para aplicação dos recursos do FNE referente ao exercício seguinte;
- ii) Logo após as áreas técnicas da Sudene, com fundamento no Decreto 8.276/2014, elaboram Notas Técnicas para subsidiar a construção de Proposição da entidade contendo as diretrizes e prioridades que deverão nortear a proposta de aplicação dos recursos do FNE, também para o próximo exercício, a qual é apreciada pelo seu Conselho Deliberativo até 15 de agosto;
- iii) De posse da Portaria do MI e da Resolução do CONDEL/SUDENE, o Banco do Nordeste, agente operador do fundo, prepara a Programação Anual de Aplicação dos Recursos, composta por dois documentos:
  - a. O primeiro é formado pelos programas ou linhas de financiamento em que serão aplicados os recursos, contendo detalhamento referente às condições para a concessão dos financiamentos. A proposta deve ser encaminhada ao MI e à Sudene para análise até o dia 30 de setembro;
  - b. O segundo contém o plano de aplicação dos recursos, incluindo a previsão das receitas, despesas e disponibilidades, com indicação dos percentuais previstos de aplicação por programa, setor, porte, espaço, dentre outros. Nesse caso, a

proposta também deve ser submetida para análise do MI e da Sudene, até o dia 30 de outubro.

- iv) A partir das propostas elaboradas pelo BNB, as áreas técnicas do MI e da Sudene emitem Parecer acerca da adequabilidade dos documentos produzidos com as diretrizes expedidas no início do processo;
- v) Por fim, a Sudene prepara Proposição e envia para apreciação do Conselho Deliberativo a Programação Anual do FNE, que deve ser aprovada até 15 de dezembro. Com a publicação da Resolução do CONDEL, o BNB executa a programação do fundo, devendo o MI e a Sudene monitorarem o seu cumprimento. (BRASIL, 2014a, p. 3-4).

Tabela 1 - FNE 2018: Projeção de financiamento por estado e setor de atividade (R\$ milhões) (\*) (\*\*).

UF/ Setor	Agricult (1)(2)	Pecuária (2) (3)	Indústria (1)	Agroind (2)(4)	Turismo	Com. & Serv. (1)	Infraest.(4)	Total	[%] UF
AL	110,0	125,0	140,0	35,0	95,0	160,0	-	665,0	<b>4,5</b>
BA	1.105,0	540,0	630,0	35,0	100,0	955,0	-	3.365,0	<b>22,7</b>
CE	300,0	500,0	600,0	30,0	100,0	750,0	-	2.280,0	<b>15,4</b>
ES	55,0	35,0	60,0	125,0	10,0	65,0	-	350,0	<b>2,4</b>
MA	475,0	455,0	255,0	20,0	25,0	305,0	-	1.535,0	<b>10,4</b>
MG	155,0	285,0	165,0	5,0	10,0	255,0	-	875,0	<b>5,9</b>
PB	50,0	230,0	190,0	25,0	60,0	310,0	-	865,0	<b>5,8</b>
PE	310,0	360,0	535,0	130,0	140,0	680,0	-	2.155,0	<b>14,6</b>
PI	590,0	210,0	30,0	15,0	40,0	355,0	-	1.240,0	<b>8,4</b>
RN	80,0	150,0	90,0	15,0	50,0	420,0	-	805,0	<b>5,4</b>
SE	135,0	110,0	120,0	85,0	30,0	185,0	-	665,0	<b>4,5</b>
TOTAL	3.365,0	3.000,0	2.815,0	520,0	660,0	4.440,0	-	14.800,0	100,0
[%]	22,7	20,3	19,0	3,5	4,5	30,0	0,0	100,0	
Projeção para projetos de infraestrutura								<b>14.500,0</b>	
Projeção para programa de financiamento estudantil - FIES								<b>700,0</b>	
Total disponível para aplicação								<b>30.000,0</b>	

(\*) Os valores são indicações para efeito de planejamento; (\*\*) O BNB poderá repassar até 3% do total dos valores programados para 2018 a outras instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Bacen, observados os limites de crédito aprovados a cada instituição, a existência de recursos para o atendimento da demanda apresentada diretamente às suas agências; (1) Inclusive Meio Ambiente/ Inovação; (2) Inclusive Pronaf; (3) Inclusive Aquicultura e Pesca; (4) Inclusive Meio Ambiente.

NOTA: Para a projeção do setor Comércio e Serviços será admitida uma margem de variação de até mais 10 pontos percentuais, dada sua demanda por crédito, em especial para capital de giro, que se mostra expressiva face aos demais setores e tem importante papel na geração ou manutenção de empregos, em especial em contexto de crise econômica.

Fonte: Elaborado por: BNB (2018, p. 16).

Para 2018, o orçamento previsto é de R\$ 30,0 bilhões, sendo R\$ 14,8 bilhões para a programação padrão, todos os setores, exceto infraestrutura e FIES; R\$ 14,5 bilhões para a programação específica a projetos de infraestrutura econômica; e R\$ 700 milhões para o programa de financiamento do FIES, conforme dados do BNB (BNB, 2018). Podem haver ao longo do ano reprogramações da aplicação dos recursos, com revisões dos valores disponíveis para empréstimo, bem como da previsão de aplicação por porte, setor, programa, prioridades da PNDR, dentre outros. Essa reconfiguração não é composta por todas as etapas de planejamento acima citadas, cabendo ao Banco dar ciência aos outros entes participantes sobre as justificativas das repactuações e alterações realizadas. A partir da Portaria 271/2016 do MI,

foram normatizadas as regras para que o Banco do Nordeste execute as alterações na programação anual do FNE (BNB, 2018).

### ***5.2.1 Programas setoriais e multissetoriais do FNE***

O FNE atua também atendendo as diretrizes de aplicar recurso visando a expansão, diversificação e modernização da base econômica regional, e apoiar os setores exportadores regionais; bem como atende a diretriz de fomentar a instalação de uma base produtiva contemplando setores inovativos ou atividades portadoras de futuro. Atualmente existem nove programas setoriais e quatro multissetoriais. São as setoriais:

- a) FNE Rural – Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste.
- b) FNE Irrigação – Programa de Financiamento à Agropecuária Irrigada.
- c) FNE Aquipisca – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca.
- d) FNE Profrota Pesqueira – Programa de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional.
- e) FNE Industrial – Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste.
- f) FNE Agrin – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste.
- g) FNE Proatur – Programa de Apoio ao Turismo Regional.
- h) FNE Comércio e Serviços – Programa de Financiamento para os Setores Comercial e de Serviços.
- i) FNE Proinfra – Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste.
- j) FNE FIES – Programa de Financiamento Estudantil.

Os programas multissetoriais são:

- a) FNE Inovação – Programa de Financiamento à Inovação;
- b) FNE Semente – Subprograma de Apoio à Implementação de Startups.
- c) FNE Verde – Programa de Financiamento à Sustentabilidade Ambiental.
- d) FNE MPE – Programa de Financiamento das Micro e Pequenas Empresas e ao Empreendedor Individual.
- e) PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Grupos A, B, C, Microcrédito Produtivo Rural Grupo B/Plano Safra Semiárido, A/C, Pronaf Comum, Pronaf Mulher, Pronaf Jovem, Pronaf Agroindústria, Pronaf Floresta, Pronaf Semiárido, Pronaf Agrinf, Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco e Pronaf Mais Alimentos.

Conforme a Tabela 2, abaixo, pode-se observar a projeção de financiamento do FNE por programa para 2018, em termos percentuais:

Tabela 2 - Projeção de financiamento do FNE por programa para 2018.

<b>PROGRAMAS</b>	<b>[%]</b>
<b>1. Programas Setoriais</b>	<b>55,4</b>
FNE Rural	18,3
FNE Aquipisca	0,5
FNE Profrota Pesqueira	0,0
FNE Industrial	12,9
FNE Irrigação	2,7
FNE Agrin	2,6
FNE Proatur	2,9
FNE Comércio E Serviços	15,5
FNE Proinfra	0,0
<b>2. Programas Multissetoriais</b>	<b>44,6</b>
Pronaf <sup>(1)</sup>	20,3
FNE Inovação <sup>(2) (3)</sup>	3,8
FNE Verde	3,3
FNE MPE	17,2

<sup>(1)</sup> Projeção de demanda efetiva para a agricultura familiar, assegurando-se recursos adicionais, em observância ao art. 7º da Lei nº 9.126/1995, alterado pela Lei nº 12.249/2010.

<sup>(2)</sup> Considera valores para o FNE Semente em até 1% das transferências anuais da União para o FNE, com estimativa para este Subprograma, em 2018, de aproximadamente R\$ 78 milhões.

<sup>(3)</sup> O valor a ser aplicado no FNE Inovação é pautado pela recomendação constante do parágrafo 3º, artigo 1º–A, da Lei 10.177/2001, incluído pela Medida Provisória nº 812/2017, quanto ao volume máximo de recursos permitido para operações de inovação para projetos de investimento de até R\$ 200 mil.

Fonte: Elaborado por: BNB (2018).

Quadro 3 – FNE 2018: Projeção de financiamento para atividades e setores priorizados pelo conselho deliberativo da SUDENE (R\$ milhões)<sup>(\*)</sup>

<b>Política / setor</b>	<b>Atividades / espaços priorizados</b>	<b>Valor Programado</b>
Agricultura	Agricultura de Sequeiro em áreas com aptidão edafoclimática	2.190,0
	Agropecuária irrigada	525,0
Agroindústria	Agroindústria	520,0
Apoio a Arranjos Produtivos Locais	Arranjos Produtivos Locais Seleccionados	50,0
Apoio aos Setores Exportadores Regionais	Financiamento à Exportação	125,0
Indústria	Calçados e artefatos	90,0
	Confecção em geral	180,0
	Embalagens	40,0
	Extração, beneficiamento a transformação de minerais metálicos e não metálicos	130,0
	Indústria automotiva (inclusive veículos pesados) e naval,	120,0
	Indústria Têxtil	30,0
	Material elétrico, de comunicações, de transporte	5,0
	Mecânica	15,0
	Metalúrgica	20,0
	Mobiliários	20,0
	Petroquímica	30,0
	Produtos Alimentares e bebidas	410,0
	Produtos farmacêuticos e veterinários	0,0
	Química (exceto explosivos)	65,0
	Siderurgia	130,0
Pecuária	Aquicultura e Pesca	75,0
	Avicultura	525,0
	Bovinocultura	1.545,0
	Ovinocaprinocultura	285,0

Continua

Continuação

<b>Política / setor</b>	<b>Atividades / espaços priorizados</b>	<b>Valor Programado</b>
Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR	Microrregiões prioritárias (Baixa Renda, Estagnada e Dinâmica)	10.395,0
	RIDEs	425,0
	Semiárido	4.440,0
Turismo	Turismo	660,0
(*) Relacionada às atividades priorizadas para as quais os estados projetaram demanda.		

Fonte: Elaborado por: BNB (2018).

A Constituição Federal de 1988 explicita no artigo 159, a prioridade de atuação do Estado no semiárido, dado que a região possui características de vulnerabilidade climática, produtiva e fatores históricos-sociais, relatados no capítulo 4 desse estudo. A Lei Federal nº 7.827 de 1989, que regulamenta o FNE e outros fundos constitucionais de desenvolvimento regional, classifica como semiárido considerando apenas o parâmetro de precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 milímetros, o que incluía 1.033 municípios brasileiros como região de semiárido. A maioria deles localizados na região Nordeste, contudo o estado de Minas gerais também é contemplado com alguns municípios que atendem ao parâmetro. Em âmbito nacional, cabe ao Governo Federal, e suas instituições, promover políticas públicas que se destinem a mitigação das disparidades regionais, conforme o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 prevê. (IRFFI, 2015)

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) acolhe, a partir da competência técnica do CONDEL/SUDENE, advinda da Lei Complementar nº 125 de 2007 (BRASIL, 2007a), a atualização da delimitação do semiárido em 2017, pelas Resoluções do Conselho Deliberativo da Sudene de nº 107, e de nº 115. Passam a ser considerados municípios pertencentes ao semiárido, locais que atendam à pelo menos uma das variáveis:

- Precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm;
- Índice de Aridez de Thornthwaite<sup>22</sup> igual ou inferior a 0,50 e;
- Percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano. (BRASIL, 2017b, n.p).

Quadro 4 - Classificação do Índice De Aridez (IA)

<b>Classificação</b>	<b>IA</b>
Hiperárido	$0 < IA < 0.05$
Árido	$0.05 \leq IA < 0.2$
Semiárido	$0.2 \leq IA < 0.5$
Subúmido Seco	$0.5 \leq IA < 0.65$
Subúmido e Úmido	$0.65 \leq IA < 1$
Úmido	$IA \geq 1$

Fonte: (IRFFI, 2015, p. 13).

<sup>22</sup> O Índice de Aridez segue a metodologia desenvolvida por Thornthwaite (1948) e, posteriormente, modificada por Penman (1953). Trata-se de uma razão entre a precipitação de uma determinada região e a sua evapotranspiração potencial. A evapotranspiração potencial é a perda máxima de água de um ambiente pela evaporação e transpiração” (IRFFI, 2015, p.13)

Dessa forma, o Semiárido brasileiro atual é composto por 1.262 municípios, dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Minas Gerais (BNB, 2018; IRFFI, 2015).

Figura 6 - Mapa do semiárido.



Fonte: IBGE (2018, n.p.)<sup>23</sup>.

Quadro 5 - FNE 2018: Definição de porte de empresas e produtores rurais e não rurais.

Porte dos beneficiários (empresas e produtores rurais e não rurais)	Receita operacional bruta anual/ renda agropecuária bruta (R\$ 1,00)
Mini/Micro (*)	Até R\$ 360.000,00
Pequeno	Acima de R\$ 360.000,00 até R\$ 4.800.000,00
Pequeno-Médio	Acima de R\$ 4.800.000,00 até R\$ 16.000.000,00
Médio	Acima de R\$ 16.000.000,00 até R\$ 90.000.000,00
Grande	Acima de R\$ 90.000.000,00

(\*) Inclui Microempreendedores Individuais (MEI), definidos pela Lei Complementar 155, de 27 / 10/2016, como empresários individuais que tenham auferido receita bruta no ano anterior de até R\$ 81.000,00.

NOTA 1: Para efeito da classificação de produtores rurais, a apuração da renda agropecuária bruta anual terá por base o preço de mercado vigente na data da apresentação da proposta.

Fonte: BNB (2018).

<sup>23</sup> Disponível em: <ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao\_do\_territorio/semiario\_brasileiro/Situacao\_23nov2017/mapa\_Semiario\_2017\_11\_23.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

De acordo com a classificação de beneficiários do FNE do Quadro 5, podem solicitar empréstimos os produtores rurais, as firmas individuais, as pessoas jurídicas, as associações e cooperativas de produção que desenvolvam atividades nos setores agropecuários, mineral, industrial, agroindustrial, turístico, de infraestrutura, comercial e de serviços, além de projetos de infraestrutura, inclusive com participação de empresas estatais, desde que sejam classificados como prioritários pela PNDR (BNB, 2018).

### **5.3 Processo de avaliação: relatórios, diagnósticos e avaliações de impacto referentes ao FNE em breve revisão da literatura**

A avaliação dos resultados dos financiamentos concedidos com recursos do FNE conforme determina a Lei 7.827/89, é atividade que compete ao Conselho Deliberativo da SUDENE (CONDEL/SUDENE), que prevê ainda a existência de um relatório circunstanciado, elaborado pelo Banco do Nordeste, sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos do FNE. No entanto, ainda que esteja previsto na referida Lei a função de avaliação dos resultados do FNE à SUDENE, “a entidade se limita a analisar as informações encaminhadas pelo BNB, e não realiza avaliações de impacto próprias, ficando essa atribuição a cargo do Banco” (BRASIL, 2009a).

Semestralmente, o Banco do Nordeste, por meio do seu Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), produz e envia para a Sudene e para o Ministério da Integração Nacional o Relatório de Avaliação de Resultados e Impactos do FNE, documento que contém síntese das atividades desenvolvidas pelo banco administrador e análises de indicadores relativos à aplicação dos recursos do fundo. Ainda nesse relatório são apresentados os impactos em variáveis como geração de emprego e renda decorrentes dos financiamentos concedidos, com utilização de uma Matriz Insumo-Produto. (BRASIL, 2009a).

Dessa forma, serão utilizadas nessa sessão algumas avaliações realizadas pelo Banco do Nordeste, bem como outros relatórios de diagnóstico e avaliações produzidas por pesquisadores acadêmicos e institutos técnicos, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que sistematizou, a partir de levantamento bibliográfico, o que se tinha de material produzido sobre a temática.

Para um levantamento acerca das metodologias de avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) será utilizado o estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2015 intitulado: “Proposta de Avaliação Continuada dos Instrumentos da PNDR: Definição de metodologia para avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento e Fundos de Desenvolvimento”.

Nesse relatório de pesquisa o Instituto faz uma proposição de monitoramento e avaliação continuada dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Acordo de Cooperação Técnica no 19/2013 e do Termo de Cooperação para Descentralização de Créditos nº 31/2013 junto ao Ministério da Integração Nacional (MI). Para tanto, foram levantadas avaliações institucionais feitas pela academia, pelo próprio IPEA, e pelos bancos públicos: Banco do Nordeste (BNB), como operacionalizador do FNE, e o Banco da Amazônia (BASA), operacionalizador do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).

A sessão não tem o objetivo de explorar todas as avaliações já realizadas sobre o os Fundos Constitucionais de Financiamento. Houve uma triagem por relevância de metodologia e/ou resultados obtidos. A fim de manter-se o enfoque no estudo do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) faz-se uma seleção, entre tantas trazidas pelo levantamento do IPEA, quanto às avaliações institucionais que se relacionam com o FNE.

Dito isso, observa-se que uma das primeiras avaliações realizadas sobre o FNE se deu em 2005, e analisava o período de 1994 a 2002. Barbosa, autor da avaliação, utilizou a metodologia de análise descritiva para comparar o FNE a outros mecanismos de financiamento e concluiu enfatizando a importância do FNE para o Nordeste, principalmente para os agricultores familiares, que estão em maior proporção em solo nordestino. Abordou também os desafios do FNE em mitigar as desigualdades intra-regionais (RESENDE *et al.*, 2015)

O Instituto ressalta também a importância do Banco do Nordeste (BNB) têm no processo de avaliação do FNE. Em 2005 o banco iniciou a construção de uma matriz de estrutura lógica, “(...) que pauta todos os instrumentos de avaliação e descreve – em valores absolutos e por periodicidade, atividade, produto e local – diversos dados sobre a execução, a efetividade e os resultados de suas aplicações” (RESENDE *et al.*, 2015, p. 26).

Em 2009, o BNB divulgou diversos relatórios de avaliação do FNE: o primeiro a ser analisado (BNB, 2009a) utiliza a metodologia de matriz de estrutura lógica, visou analisar os indicadores socioeconômicos nos períodos de maior desembolso do FNE (a partir de 2003) a partir da análise do produto FNE industrial/comercial e serviços. Outros dois relatórios de 2009 (BNB, 2009b; BNB, 2009c), tinham como objetivo mensurar a geração de empregos associada ao FNE, a partir da variação relativa do estoque de empregos, entre os anos 2000 e 2005, e concluíram que, respectivamente, pecuária, indústria e agricultura, foram os setores que mais obtiveram impactos positivos na geração emprego a partir dos recursos do FNE. (RESENDE *et al.*, 2015)



O relatório intitulado “Avaliação de Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): Emprego, Massa Salarial e Salário Médio” (BNB, 2009d), da Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, também publicado em 2009, utiliza uma metodologia diferente das utilizadas anteriormente pelo banco: o pareamento por escore de propensão (PSM – *propensity score matching*)<sup>24</sup>, “e este, ao utilizar o método do PSM para esse período (1999-2005) encontrou impactos estatisticamente significantes no emprego e na renda das empresas beneficiadas pelo FNE” (RESENDE *et al.*, 2015, p. 27).

O relatório do BNB acompanhou uma tendência metodológica iniciada por outros dois trabalhos anteriores, publicados como “Texto para Discussão - Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO” pelo IPEA, dos economistas Silva, Resende e Silveira Neto. Os trabalhos do IPEA de avaliação da eficácia do FNE utilizaram a metodologia PSM em 2007 e 2009, fato que “proporcionou espaço para uma extensa literatura, que utilizou o PSM em anos seguintes”, como o próprio IPEA avalia (RESENDE *et al.*, 2015, p. 27).

Em 2014, o IPEA publicou relevante estudo sobre os Impactos FNE sobre PIB *per capita* dos municípios, micro e mesorregiões do Nordeste no período de 2004-2010, a partir da metodologia de Dados em Painel de efeito fixo, e concluiu que: “Os recursos do FNE-total apresentaram impactos positivos sobre o crescimento do PIB per capita nos níveis municipal e microrregional, influenciados pelo desempenho e pelo impacto positivo dos empréstimos na agropecuária” (RESENDE *et al.*, 2015, p. 34).

---

<sup>24</sup> Como Peixoto *et al.* (2012) explica de maneira bastante clara, o método do pareamento busca construir um grupo de controle semelhante ao grupo de tratamento em termos de determinadas características observáveis. De acordo com as hipóteses deste método, cada membro do grupo de tratamento teria um par no grupo de controle que representa o resultado que ele teria obtido caso não fosse tratado.” (RESENDE ET AL., 2015, p. 40). “(...) Em suma, o método de *propensity score* é uma ferramenta que vai trazer ao pesquisador a resposta para a seguinte pergunta: Quais as unidades observacionais da minha amostra podem ser comparadas entre si para a avaliação do efeito de uma determinada política? (RESENDE ET AL., 2015, p. 42).

## 6 ANÁLISE INSTITUCIONAL DO FNE

“Designing institutions to force (or nudge) entirely self-interested individuals to achieve better outcomes has been the major goal posited by policy analysts for governments to accomplish for much of the past half century. Extensive empirical research leads me to argue that instead, a core goal of public policy should be to facilitate the development of institutions that bring out the best in humans”. (OSTROM, Elinor, 2009 - "Nobel Prize Lecture"<sup>25</sup>.

Para que seja possível uma análise institucional do Fundo e da governança dos atores que fazem parte da política pública de desenvolvimento regional torna-se necessário dar enfoque aos conceitos que se correlacionam a tal análise: governança pública, governança corporativa e a teoria da agência, as funções dos órgãos de controle nas boas práticas de gestão, a análise institucional da política pública (atores, entes e etapas que a compõe), metodologias de análise de políticas públicas e como deve se dar articulação entre tais conceitos de forma transversal. Esses serão os assuntos abordados neste capítulo final da pesquisa, dando ênfase às instituições que se relacionam com o FNE, no tocante às funções previstas na legislação e ações práticas que a realidade evidencia, analisando comparativamente pontos de aproximação e afastamento dos objetivos originais propostos.

Dessa forma, como reflete o autor Fontes Filho (2003), os desafios da gestão das políticas públicas evidenciam problemas relacionados à difusão do poder, à assimetria de informações entre os entes federativos, à dificuldade de articulação entre os meios e os fins da política, principalmente se tratando de organizações públicas.

As questões de governança, no âmbito da administração pública, têm estado associadas principalmente à esfera macro, incluindo a gestão das políticas governamentais, o exercício de poder e o controle na sua aplicação. Seu significado, contudo, vem ultrapassando a dimensão operacional para incorporar aspectos da articulação dos mais diversos atores sociais e arranjos institucionais. (FONTES FILHO, 2003, p. 28)

Dito isso, as abordagens da teoria da agência e a institucional serão utilizadas como forma de subsidiar argumentos na análise de resultados, na interpretação dos problemas identificados, visando a mitigação dos riscos inerentes às ações dos atores nas arenas de decisão

---

<sup>25</sup> Projetar instituições para forçar (ou estimular) indivíduos totalmente egoístas a alcançar melhores resultados tem sido o principal objetivo postulado pelos analistas políticos para os governos realizarem durante grande parte do último meio século. Pesquisas empíricas extensas me levam a argumentar que, em vez disso, uma meta central da política pública deveria ser facilitar o desenvolvimento de instituições que trazem o melhor em humanos”. OSTROM, Elinor, 2009 - “Palestra do Prêmio Nobel” (Tradução).

e dando suporte às recomendações envolvendo custos e benefícios associados às possíveis ações e resultados da política.

A teoria institucional tem como base analítica a forma como regras e procedimentos são incorporados pelas organizações, em busca de legitimidade. Mecanismos coercitivos, normativos e miméticos conformam a ação organizacional, de forma que hospitais, escolas, corpos de polícia e bombeiros, assumem estruturas similares. (FONTES FILHO, 2003, p. 28).

Na primeira seção do capítulo será traçada uma contextualização histórica acerca do conceito de governança corporativa, relacionando-o com o de governança pública, evidenciando possíveis pontos de afastamento entre ambos, mas também semelhanças importantes à gestão eficiente. Será trabalhada de forma sintética alguns conceitos fundamentais à teoria da agência, relacionando-os à possíveis problemas institucionais de gestão. Na seção seguinte será destacada a função dos órgãos de controle para a administração pública, e seu papel na busca pelas boas práticas de governança.

Seguida da seção a respeito do modelo de análise de políticas públicas publicado pela economista americana ganhadora do Prêmio Nobel de economia em 2009, Elinor Ostrom. A pesquisadora possui influência da Teoria da Escolha Racional, e da análise dos “bens públicos coletivos”, seu modelo é marcado por conceitos transdisciplinares, envolvendo a economia política, análise de políticas, governança e modelos policêntricos de gestão dos recursos (CAPELARI; DE ARAÚJO; CALMON, 2017). Dessa forma, sua proposta será utilizada numa tentativa de aplicação na análise institucional da gestão do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), a partir variáveis de análises recomendadas pelo modelo.

## **6.1 Enfoques conceituais e teóricos sobre governança**

Os elementos que originam a governança remontam ao momento histórico em que as organizações delegam a administração e gestão de seus recursos à terceiros, deixando essas atividades de serem realizadas pelos proprietários de tais organizações. No entanto, um conflito de interesses se mostra inerente à relação entre proprietário e administrador, principalmente no tocante aos desequilíbrios de poder, autoridade e informações entre eles. Os estudos sobre governança se debruçam sobre o referido contexto, buscando alternativas para trazer mais segurança aos proprietários, bem como trazer o alinhamento de ações, redução de conflitos e melhoria no desempenho organizacional (BRASIL, 2014b).

O Tribunal de Contas da União (TCU) por meio da publicação “Referencial Básico de Governança” evidencia a amplitude do conceito de governança, refletindo que o termo tem “(...) diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. Entre as definições mais conhecidas e utilizadas estão as relacionadas à governança corporativa, pública e global” (BRASIL, 2014a, p. 21). Na referida publicação há também a distinção entre os conceitos:

- a) Governança corporativa: pode ser entendida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (CADBURY, 1992; ABNT NBR ISO/IEC 38500, 2009). Refere-se ao conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta e indiretamente impactados pelas atividades das organizações (SHLEIFER; VISHNY, 1997), mecanismos esses que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (gestores e acionistas controladores) (LA PORTA *et al.*, 2000).
- b) Governança pública: pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado).
- c) Governança global: que pode ser entendida como o conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos, formais e informais, entre Estado, mercado, cidadãos e organizações, internas ou externas ao setor público, através dos quais os interesses coletivos são articulados, direitos e deveres são estabelecidos e diferenças são mediadas. (WEISS; THAKUR, 2010). (BRASIL, 2014a, p. 22).

Durante a década de 1990, mundialmente os conceitos de governança se expandiram, a partir da preocupação dos países em buscar aspectos de prestação de contas, transparência, participação, administração de relacionamento e eficiência, intrínsecos às práticas de governança. Em 2002, nos Estados Unidos, a vulnerabilidade do mercado a fraudes ficou evidenciada, provocando uma crise de confiança, culminando com a promulgação da Lei *Sarbanes-Oxley* (SOX). No Brasil, em 2001, foi promulgada a Lei nº 13.303, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, versando sobre a redução dos riscos ao investidor minoritário e formas de garantir a participação destes no controle da empresa (BRASIL, 2016).

A governança no setor público, na perspectiva dos entes federativos e esferas de poder, como União, Estados e Municípios, tem foco na execução de políticas públicas, a partir da coordenação de ações entre os atores envolvidos, evidenciando a divisão de poderes e responsabilidades entre eles e visando a garantia que tais ações estejam alinhadas aos interesses públicos. É também função, nessa vertente político-administrativa da governança, focar em questões relacionadas ao exercício do controle no contexto de atuação dos entes envolvidos (BRASIL, 2014a).

Em suma, a governança, aplicada ao setor público, pode ser entendida como sendo “a habilidade e a capacidade governamental para formular e implementar, de forma efetiva,

políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas. (...) Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis) das ações” (BRASIL, 2014a, p. 24 e 47).

Para desempenhar o referido controle, o Estado brasileiro, através da Constituição Federal de 1988 e de outras leis relacionadas, evidenciou a necessidade de possuir órgãos estruturais para responsabilizarem-se por tais monitoramentos e avaliações. O controle na gestão pública, de acordo com Aguiar, Albuquerque e Medeiros (2011) *apud* Soares e Pinto (2017) recai sobre a atuação de órgãos, entidades e gestores públicos e demais pessoas jurídicas ou naturais no exercício de atribuições do poder público, bem como sobre aqueles que contratam com a administração pública.

O controle exercido pela própria administração pública é entendido como controle institucional ou estatal, e pode ser exercido de forma interna pela Controladoria e pelo gestor do poder executivo, e de forma externa pelo poder judiciário e pelo legislativo principalmente, também pelo ministério público, e pelos tribunais de contas. Caso o controle advenha de estruturas como ouvidorias, audiências, conselhos ou manifestações, ele é entendido como controle social, que pode ser de iniciativa de um ente público ou da própria sociedade, conforme os artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal vigente (BRASIL, 1988).

O controle externo visa, em linhas gerais, garantir o cumprimento dos princípios constitucionais previstos para a administração pública no artigo 37 da Constituição Federal de 1988: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. De acordo com a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União de 1992, tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência (BRASIL, 1992).

O Tribunal de Contas da União é uma instituição que nasceu durante o Governo Provisório, por meio do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, antes da promulgação da primeira Constituição Republicana. Seu status constitucional vincula-o ao Poder Legislativo como órgão auxiliar do Congresso Nacional (MENEZES, 2015 *apud* SOARES; PINTO, 2017).

Esse fato denota a autonomia e independência que o órgão necessita possuir para poder executar o princípio do controle, dado que o Estado republicano administra os bens da coletividade, e dessa forma a fiscalização da execução das atividades financeiras e o dispêndio de recursos é de ampla relevância e de interesse público (SOARES; PINTO, 2017).

### 6.1.1 Governança na perspectiva das atividades organizacionais

Visando a efetividade dos resultados de uma política pública, a coordenação entre as estruturas, as estratégias e as iniciativas dos atores relacionados à política se coloca de forma essencial. Como as relações intraorganizacionais irão se realizar e impactar no processo de tomada de decisão também é aspecto sob análise da governança. Tais análises visam “otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização” (BRASIL, 2014a, p. 25).

O Estado por meio da definição de regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados visa garantir a relação entre os entes federativos, esferas de poder e as políticas públicas. No entanto, observa-se que na relação entre, por exemplo, uma esfera de poder que tem como função o financiamento de uma política pública e um órgão que tenha como função a execução dessa política podem haver conflitos de interesses (BRASIL, 2014a). Esses conflitos se acentuam quando se observa o contexto de execução de política por uma empresa pública, como é o caso do Banco do Nordeste (BNB), que por meio dos recursos advindos da União, por meio do Ministério da Integração Nacional (MI) sob forma do FNE, fomenta a política pública de desenvolvimento regional, na região Nordeste do Brasil. Nesse contexto, podem ocorrer os chamados “conflitos de agência”, e sob o enfoque da governança, dois tipos básicos de atores estão envolvidos: principal e agente. “Toda vez que alguém — chamado de agente — é posto para administrar os interesses de outro — chamado de principal — surge a relação de agência” (GODOY; MARCON, 2006, p. 172).

A teoria da agência foca os contratos entre proprietários ou *stakeholders* (principal) e os gestores (agente), e considera sistemas de controle externo e interno à organização como balizadores da ação gerencial. Mecanismos de reforço como monitoramento, fiscalização e incentivos são exercitados pelo principal para assegurar sua vontade. Aplicações dessa teoria são encontradas no âmbito público em inspetorias e empresas estatais do setor produtivo, ou de forma ampliada nos contratos de gestão. (FONTES FILHO, 2003, p. 28).

Dessa forma, o “agente” pode ser entendido como “aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos” (BRASIL, 2014b, p. 43), logo, no caso dos recursos do FNE, seria o Banco do Nordeste. Por “principal” pode ser compreendido o Estado e a sociedade, pois compartilham da perspectiva de finalidade e valor atribuído à política de desenvolvimento regional. Nesse contexto, surgem questionamentos acerca de como esses atores, principal e agente, se manifestam no setor público e no âmbito da política pública? Como assegurar a governança entre os entes relacionados à política pública? A quem cabe

determinar seus objetivos? A quem deve se prestar contas (*accountability*)? Como assegurar a legitimidade das instituições?

Conforme sintetizado no “Referencial básico de governança” do TCU (BRASIL, 2014a, p. 46), “a governança de órgãos e entidades da administração pública envolve três funções básicas, alinhadas às tarefas sugeridas pela ISO/IEC 38500:2008”:

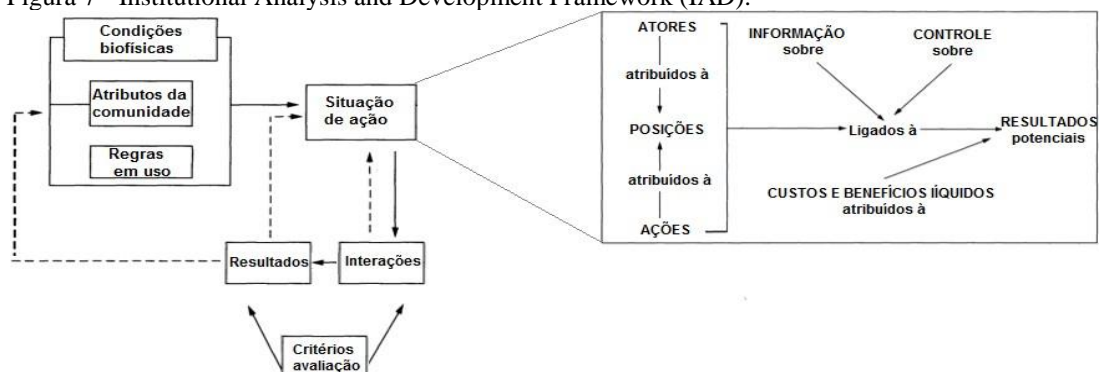
- a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;
- b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos; e
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas. (BRASIL, 2014a, p. 30).

Na próxima seção será abordado o modelo de análise institucional (IAD-*framework*) que prevê discussões sobre tais questionamentos aplicados à política pública, dando visibilidade de quem são os atores do ecossistema dessa política, sob quais regras suas ações se pautam, visando o atendimento das necessidades de qual público-alvo, e os resultados evidenciados pelas interações entre os atores, suas posições e ações.

## 6.2 Análise Institucional e Desenvolvimento - *Institutional Analysis and Development Framework (IAD)*

O papel das instituições nos sistemas políticos e econômicos possibilitam diferentes análises e avaliações sobre o desempenho, a partir da abordagem cíclica das políticas públicas, uma vez que as regras em uso irão definir os atores e suas posições quanto ao contexto político, bem como as ações inerentes aos processos de tomada de decisão em cada etapa do ciclo das políticas públicas (ABREU; MESQUITA; SILVA FILHO, 2014).

Figura 7 - Institutional Analysis and Development Framework (IAD).



Fonte: Ostrom (2005). Elaborado por: (CAPELARI; DE ARAÚJO; CALMON, 2017, p. 4).

Detalhando as estruturas presentes do *framework*, entendido também como arcabouço conceitual, a partir do estudo “*Institutional Analysis and Development Framework: a Proposta da Governança de Commons para a Análise de Políticas Públicas*”, nota-se a centralidade da governança contida na análise, pois a unidade principal do modelo é a chamada “situação de ação”, pois:

Refere-se ao espaço social onde os atores e onde os próprios atores, agindo de modo individual ou como agentes de organizações, envolvem-se em padrões de interação, trocam produtos e serviços, observam as informações, selecionam as ações, resolvem problemas, dominam uns aos outros, lutam e percebem os resultados de suas interações. (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2017, p. 4).

A definição das variáveis externas (condições biofísicas, os atributos da comunidade e as regras em uso) são fundamentais para a utilização do modelo *IAD-framework*, pois elas permitem a identificação da situação atual, chegando a noção que os atores operam dentro de níveis institucionais com diferentes níveis de governança, ou arenas de ação. As diversas configurações e regras em uso inerentes a cada nível institucional, como os marcos legais regulatórios da política pública, conduzem aos diversos padrões de interação, e consequentemente à diferentes resultados das ações (ABREU; MESQUITA; SILVA FILHO, 2014).

Ostrom e Cox (2010) explicam que a avaliação da situação-problema é uma parte central do *IAD-framework* e internamente é estruturado por sete partes, incluindo: (1) o conjunto de atores; (2) o conjunto de posições dos atores no contexto da situação; (3) o conjunto de possíveis ações para os atores em cada posição; (4) o nível de controle que o indivíduo ou grupo tem sobre a ação; (5) os resultados potenciais associados com a combinação de ações; (6) a quantidade de informações disponíveis para os atores e (7) os custos e benefícios associados às possíveis ações e resultados. Estes sete atributos podem ter variáveis no nível micro que afetam as preferências, informações, estratégias e ações dos participantes. (ABREU; MESQUITA; SILVA FILHO, 2014, p. 116)

As definições físicas e biológicas da área geográfica à qual a política pública destina-se atender, bem como os diferentes modos de interação que as entidades podem adotar nas relações interinstitucionais, impactam a arena de ação, na qual os atores estão inseridos. Tais atores, por sua vez, possuem níveis diferentes de informações acerca do problema público alvo da política, ou seja, há um fluxo de assimetria de informações entre os atores. Fato que impacta diretamente na tomada de decisão a respeito das alternativas de atuação estratégica. (ABREU; MESQUITA; SILVA FILHO, 2014).

McGinnis (2011) argumenta que as preferências de cada ator, bem como as opções disponíveis, são determinadas pelos arranjos institucionais que definem suas posições. Deliberações, por sua vez, são moldadas pela posição e interesses definidos ou manifestados nas arenas das escolhas constitucionais. As regras que governam uma



situação-problema são determinadas endogenamente. Neste sentido, é difícil estabelecer quando termina uma situação problema e começa outra. (ABREU; MESQUITA; SILVA FILHO, 2014, p. 117).

O modelo *IAD-framework* pressupõe que a análise institucional avalie os resultados dos arranjos existentes na política em questão, observando os problemas decorrentes das interações. Tais avaliações devem ser aplicadas nos resultados e também no processo, sob os critérios definidos, que podem se basear em diferentes variáveis como por exemplo a eficiência econômica e até mesmo a responsabilidade fiscal (ABREU, MESQUITA, SILVA FILHO, 2014).

### **6.3 Resultados: Análise Institucional do FNE segundo o IAD – framework**

A aplicação do modelo de análise *IAD-framework* para o estudo da governança do FNE se dará através da caracterização da unidade principal de análise do modelo, a situação de ação. Seus componentes internos são, segundo Ostrom (2005): a definição dos atores; as posições de cada ator; o conjunto de ações permitidas e a função que mapeia as ações responsáveis por determinado resultado; os resultados potenciais; o controle que o ator possui em relação às ações e aos resultados que elas geram; as informações disponíveis aos atores em relação às ações e aos resultados derivados dessas ações; e os custos e os benefícios atribuídos às ações e aos resultados.

Para tanto serão caracterizadas, a partir do texto institucional da Lei 7. 827, que regulamenta a operação do FNE, as funções oficiais de cada instituição envolvida, bem como a respectiva área de atuação e público da política. Dessa forma, serão utilizados os componentes da situação de ação previstos no modelo.

#### **6.3.1 Caracterização da área de atuação do FNE, do BNB e da SUDENE**

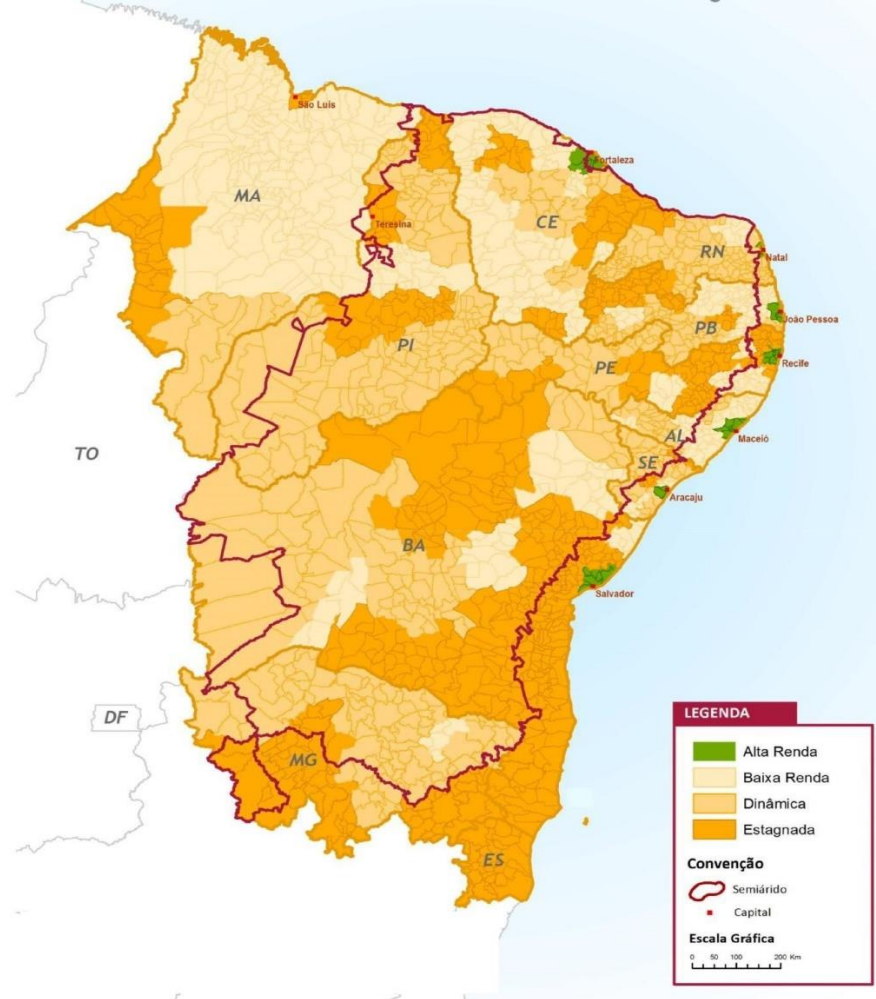
A área de atuação do FNE, do Banco do Nordeste como operador do Fundo, e da SUDENE atualmente é compreendida pelos nove estados da Região Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), além do norte de Minas Gerais (incluindo os Vales do Mucuri e do Jequitinhonha) e o norte do Espírito Santo (BNB, 2018).

Conforme abordado no capítulo anterior, existem orientações específicas sobre a aplicação dos recursos do FNE e setores prioritários de aplicação, conforme descrito a seguir:

- i) Previsão de aplicação dos recursos do Fundo para os estados da área de financiamento do FNE, de modo a permitir a democratização do crédito para as atividades produtivas da Região, observando conforme a distribuição histórica das aplicações e a expectativa de demanda por crédito na Região o mínimo de 4,5% dos recursos disponíveis para cada estado, exceto para o estado do Espírito Santo;
- ii) Concessão de tratamento diferenciado e favorecido, no que diz respeito ao percentual de limite de financiamento, aos projetos de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas, beneficiários do FNE, bem como aos empreendimentos que se localizem nos seguintes espaços prioritários da PNDR: Semiárido, municípios das tipologias Baixa Renda, Estagnada e Dinâmica da PNDR e das RIDEs de Petrolina/Juazeiro e Timon/Teresina. (BNB, 2018, p. 10).

O Semiárido brasileiro atual é composto por 1.262 municípios, a parit do atendimento das variáveis: Precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm; Índice de Aridez de Thornthwaite<sup>26</sup> igual ou inferior a 0,50 e o percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano (IRFFI, 2015).

Figura 8 - Mapa da área de financiamento do FNE, semiárido e tipologias da PNDR.



Fonte: (BNB, 2018, p. 95).

<sup>26</sup> O Índice de Aridez segue a metodologia desenvolvida por Thornthwaite (1948) e, posteriormente, modificada por Penman (1953). Trata-se de uma razão entre a precipitação de uma determinada região e a sua evapotranspiração potencial. A evapotranspiração potencial é a perda máxima de água de um ambiente pela evaporação e transpiração (IRFFI, 2015, p. 13).

Relembrando as tipologias definidas, retoma-se que a PNDR realiza sua análise a partir da análise de variáveis sobre a distribuição da população no território; rendimento médio, local de residência (urbano ou rural) e nível de educação de tais populações; e a dinamização da economia do território, calculada a partir da variação do PIB *per capita*. O cruzamento das variáveis rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita*, a partir de dados censitários do IBGE, influenciaram a definição das sub-regiões, que foram divididas em quatro situações típicas (tipologia): Microrregiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e baixa renda, sendo as três últimas prioritárias quanto aos investimentos, incluindo os recursos do FNE (BRASIL, 2011).

As Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) “que também são espaços sub-regionais organizados para obtenção de máxima eficiência e integração na aplicação de recursos públicos das três esferas de poder e na promoção de capacidade produtiva”. (BRASIL, 2009, p. 10). Na área de atuação do FNE existem duas: as RIDEs de Petrolina/Juazeiro e Timon/Teresina, também chamada de RIDE Grande Teresina.

- i) A RIDE Petrolina/Juazeiro abriga cerca de 678 mil habitantes em 34 mil km<sup>2</sup>, com densidade demográfica de 19,97 habitantes/Km<sup>2</sup> (estimativa 2007 – IBGE), e abrange oito municípios que têm como confluente comum o Vale do São Francisco. Quatro desses municípios estão no estado de Pernambuco: Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Orocó e quatro no estado da Bahia: Juazeiro, Casa Nova, Sobradinho e Curaçá;
- ii) A RIDE Grande Teresina abriga pouco mais de 1 milhão de habitantes distribuídos numa área de 11 mil Km<sup>2</sup>, com densidade demográfica de 100,53 habitantes/ Km<sup>2</sup> (estimativa 2007 – IBGE), e inclui 13 municípios que têm como confluente comum a cidade de Teresina. Desses municípios, 12 estão no estado do Piauí (Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinho, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Teresina e União) e um no estado do Maranhão (Timon). (BRASIL, 2009, p. 38 e 39)

### ***6.3.2 Identificação dos Atores Institucionais, seus objetivos formais e problemas associados à governança entre eles***

Para este componente da análise será utilizado o texto da Lei 7.827/89, que regulamenta a operação do FNE, onde são descritas as funções oficiais de cada instituição envolvida, bem como a respectiva área de atuação e público da política.

Conforme abordado no capítulo 2, na formulação da política pública o problema público fica evidenciado, juntamente com os elementos centrais envolvidos e as variáveis a serem consideradas. Nessa etapa do ciclo das políticas públicas são abordados os objetivos que a política irá atender e a forma de alcançá-lo. O posicionamento, a visão de mundo e os interesses dos atores e instituições envolvidos em determinada política pública são

fundamentais na determinação, através da forma como que cada ator visualizou o problema a ser solucionado pela política, das soluções propostas por cada um desses atores através de acordos e/ou coalizões entre as partes (CONDÉ, 2012; SOUZA, 2006).

Segundo o artigo 14 da referida lei de formulação da gestão do FNE, é de responsabilidade do Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (CONDEL/SUDENE) a definição das diretrizes referentes ao FNE, que devem ser elaboradas anualmente, assim como a aprovação dos programas de financiamento do Fundo relativas ao exercício seguinte (BRASIL, 1989).

Ainda conforme o artigo 14, ao Ministério da Integração Nacional cabem as orientações gerais para as aplicações dos recursos do FNE, à luz da política macroeconômica vigente e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (BRASIL, 1989).

Ao Banco do Nordeste ficam destinadas, conforme artigo 15, às competências da aplicação dos recursos e concessão de crédito, assim como as normas, regras e procedimento para a efetivação dessas competências. A prestação de contas ao Ministério da Integração (MI) e aos conselhos deliberativos, constando relatório semestral sobre os resultados alçados e desempenhos dos recursos também são de responsabilidade do banco do Nordeste (BRASIL, 1989). Anualmente, o BNB deve apresentar ao MI e SUDENE relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos. O CONDEL/SUDENE deve avaliar os resultados apresentados e determinar as alterações ou ajustes essenciais ao atendimento da PNDR.

O artigo 20, prevê que o Banco do Nordeste, enquanto administrador do FNE, deve “contratar auditoria externa para certificação do cumprimento das disposições constitucionais e legais estabelecidas, além do exame das contas e outros procedimentos usuais de auditoria” (BRASIL, 1989).

Dessa forma, será utilizado para a análise institucional da governança das instituições citadas na legislação, acima referida, o relatório de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), de acordo com uso das atribuições relativas ao controle externo, conforme abordado anteriormente.

Trata-se de auditoria de natureza operacional, [...], cujo objetivo era avaliar a efetividade das ações do Banco do Nordeste do Brasil nas políticas e no apoio a projetos que contam com a aplicação de recursos financeiros oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, bem como a sustentabilidade das políticas e financiamento do banco no desenvolvimento da região. (BRASIL, 2018, p. 1).

Para tal análise institucional foram utilizados os arcabouços legais, a Lei 7.827/89 e o Relatório de Auditoria nº 1.271 de 2018 do TCU. A partir dos estudos dos textos oficiais contidos neles, foram identificadas as instituições relacionadas. De forma comparativa foram observados os objetivos formais contidos na lei regulamentadora da atuação das instituições quanto ao FNE e os resultados advindos do relatório de auditoria do TCU, conforme o quadro abaixo.

Quadro 6 – Comparativo entre os objetivos formais dos atores institucionais e as conclusões do Relatório de Auditoria de 2018 do TCU - Identificação dos problemas.

	<b>SUDENE</b>	<b>BNB</b>	<b>CONCLUSÃO DO TCU</b>
<b>Função proposta na Lei 7.827/89</b>	Elaborar a avaliação dos resultados dos financiamentos concedidos com recursos do FNE	Elaborar relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos com a aplicação dos recursos do FNE.	O BNB é quem está realizando, de forma direta, as avaliações do FNE (item 160 do Relatório de Auditoria nº 1.271/18)
	Ser o responsável maior pelas decisões políticas relacionadas ao FNE	Aplicar dos recursos e concessão de crédito, assim como as normas, regras e procedimento para a efetivação dessas competências	A Programação Anual para o planejamento da alocação dos recursos do FNE é elaborada pelo BNB. A SUDENE e ao MI realizam apenas pequenos ajustes. (item 40 do Relatório de Auditoria nº 1.271/18)
	Priorizar vocações estaduais específicas e arranjos produtivos locais		A Sudene não possui estudo que contenha a definição de prioridades setoriais locais. (item 42 do Relatório de Auditoria nº 1.271/18)
<b>Problemas identificados</b>	Por conta da ausência do estabelecimento de metas, objetivos e indicadores estratégicos para a Região Nordeste, bem como de outros direcionadores táticos, o planejamento do FNE vem sendo conduzido principalmente pelo BNB, agente operador do fundo. [...] O BNB tem conduzido a formulação da política pública de desenvolvimento regional no tocante à alocação dos recursos do FNE. (item 38e 46 do Relatório de Auditoria nº 1.271/18);		
	Há o deslocamento da competência pela definição de prioridades setoriais locais, que passa a ser realizada pelo BNB, e não pela Sudene, no momento da elaboração da Programação Anual. (item 42 do Relatório de Auditoria nº 1.271/18);		
	Há baixa articulação e sinergia das políticas públicas que cuidam do desenvolvimento da região. (item 73 do Relatório de Auditoria nº 1.271/18);		
	A atuação precária do Conselho Deliberativo da Sudene (CONDEL) impacta a articulação federativa e setorial em prol do desenvolvimento da Região Nordeste. item 4 do Relatório de Auditoria nº 1.271/18)		

Fonte: Elaborado pela Autora, baseado em (BRASIL, 2018).

A Lei 7.827/89, que regulamenta o FNE e os outros Fundos Constitucionais, por meio de macro diretrizes, orienta a respeito da elaboração dos programas de financiamento e prevê “a ação integrada com instituições federais sediadas na região, a conjugação do crédito com a assistência técnica, o uso criterioso dos recursos e adequada política de garantias, a proibição de aplicação de recursos a fundo perdido, dentre outras” (BRASIL, 2018, p. 2).

No entanto, pode ser observado a partir das análises que os objetivos formais contidos no texto legal regulamentador da administração do FNE, em vários aspectos, não são evidenciados de forma prática na implementação da articulação das instituições em prol da governança efetiva da política de desenvolvimento regional do Nordeste. Há inclusive uma possível sobreposição de funções entre as instituições envolvidas na política de desenvolvimento regional, a partir da difusa determinação das competências gerais inerentes a cada instituição.

Quadro 7 – Comparativo entre as competências formais dos atores institucionais da política de desenvolvimento regional

MI	SUDENE	BNB
Formular e conduzir a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR; estabelecer estratégias de integração das economias regionais.*	Promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional. (Lei Complementar nº 125/07)**	Atuar como Banco de Desenvolvimento da Região Nordeste, [...] promover o bem-estar das famílias e a competitividade das empresas da Região.***

Fonte: Elaborado pela Autora, baseado em (BRASIL, 2007a\*\*; 2017c\*; <<https://www.bnb.gov.br/historico>>.\*\*\*).

No sentido de compilar e sistematizar as recomendações feitas pelo TCU no Relatório de Auditoria nº 1.271 de 2018, foram elaborados dois quadros analíticos: o primeiro esquematizando as recomendações no que tange a SUDENE, e o segundo no que tange o BNB. Ambos os quadros trazem como parâmetros de análises três temáticas, as quais as recomendações foram separadas por assunto: a aplicação dos recursos, a articulação/comunicação; e o monitoramento/ avaliação.

A escolha de tais temáticas foi discricionária, no entanto buscou-se uma aproximação aos componentes analíticos propostos pelo modelo *IAD-framework*, que prevê o estudo sobre o controle que o ator possui em relação às ações e aos resultados que elas geram; e as informações disponíveis aos atores em relação às ações e aos resultados derivados dessas ações.

Quadro 8 – Recomendações do TCU à SUDENE – Relatório de Auditoria nº 1.271 de 2018.

Recomendações do TCU	Aplicação dos recursos	Articulação/ comunicação	Monitoramento e avaliação
<b>SUDENE</b>	Realizar, com o apoio do Ministério da Integração Nacional, inventário das políticas públicas em andamento em sua área de atuação e insira, nas Diretrizes e Prioridades do FNE, aquelas com potencial de serem alavancadas com a concessão de crédito por parte do BNB	Concluir a elaboração da minuta de Projeto de Lei contendo o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, utilize-o como fonte interna de informação para edição das Diretrizes e Prioridades do FNE	Participar da formulação da metodologia de avaliação a ser seguida pelos bancos administradores, monitorando a condução dos trabalhos, de forma a assegurar isenção no tratamento do tema
	Gerar subsídios para as atividades de articulação com os Estados da área de atuação da Sudene	Aumentar a divulgação dos resultados efetivamente obtidos com a aplicação dos recursos do FNE	Monitorar as ações do FNE, desde o momento da programação até a posterior avaliação de resultados
	Elaborar estudo específico que identifique as vocações e potencialidades econômicas locais, bem como os arranjos produtivos potenciais e existentes, em todos os Estados da sua área de atuação	Aumentar o diálogo e integração entre os atores governamentais e não-governamentais que tenham interesse na aplicação dos recursos do FNE	Adotar providências administrativas, alterações regimentais, para dotar a Coordenação-Geral de Estudos e Pesquisas, Avaliação, Tecnologia e Inovação da competência específica de avaliar os resultados dos programas de financiamento do FNE

Fonte: Elaborado pela Autora, baseado em (BRASIL, 2018).

Quadro 9 – Recomendações do TCU ao BNB – Relatório de Auditoria nº 1.271 de 2018.

Recomendações do TCU	Aplicação dos recursos	Articulação/ comunicação	Monitoramento e avaliação
<b>BNB</b>	Incluir nas propostas de Programação Anual do FNE previsão de aplicação mínima de recursos em setores e arranjos produtivos identificados como prioritários dentro de cada Estado	Promover a participação da Sudene, estendendo o convite ao Ministério da Integração Nacional, na formulação da metodologia de avaliação do FNE adotada pelo ETENE, discutindo a programação dos trabalhos a serem realizados a cada ano, permitindo o alinhamento das expectativas em relação à avaliação do fundo	Criar indicadores para o FNE visando medir o nível de dinamização da economia nordestina e também o grau de instalação de novos polos econômicos em municípios interioranos, calculando e informando, de forma detalhada e por Estado, os resultados alcançados no Relatório de Resultados e Impactos do FNE
	Solicitar dos tomadores de empréstimo, no momento de negociação das propostas que envolvam recursos do FNE, informações a respeito de sua condição como beneficiário de alguma política pública federal ou estadual. Em caso positivo dar prioridade à concessão.	Divulgar, em item específico do Relatório de Gestão do FNE, a situação do cumprimento das recomendações expedidas pela Sudene no âmbito da avaliação dos Relatórios de Resultados e Impactos do FNE, acompanhada das devidas justificativas quanto ao estado de implementação de cada uma delas, aos motivos que levaram à não adoção das medidas.	Elaborar estudos anuais especializados que tragam informações mais aprofundadas não só sobre os impactos do FNE, mas também sobre os principais obstáculos que impedem ou prejudicam o alcance das metas e objetivos do fundo.

Fonte: Elaborado pela Autora, baseado em (BRASIL, 2018).

Como Souza (2006) aborda, existe uma perspectiva teórica que defende uma “autonomia relativa do Estado”, a partir da noção de que existe um espaço de atuação do Estado, mas esse espaço é permeável às demandas, sejam elas internas, dentro da própria esfera estadual, sejam elas advindas da sociedade. O regime democrático pressupõe essa participação social, onde os processos decisórios perpassem os interesses da sociedade, e são impactados por eles.

Dessa forma, a governança pública pode ser analisada sob várias perspectivas, conforme foi abordado ao longo do presente trabalho. A sociedade e o Estado fazem parte da vertente política da governança pública, cujo objetivo maior é o desenvolvimento nacional. Devem, a partir dos princípios e normas constitucionais, criar condições estruturais de controle do Estado, visando garantir a governabilidade, ou seja, a capacidade estatal de execução de políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade e aos interesses coletivos. Em relação aos entes federativos e esferas de poder, a governança pública se debruça na perspectiva de coordenação das ações, visando a efetividade das políticas públicas, que de forma transorganizacional irá estabelecer relações e parcerias entre as instituições relacionadas (BRASIL, 2014b).

Dito isso, recomenda-se a atuação do Estado no sentido de corrigir distorções da atuação das instituições relacionadas à PNDR, e garantir a eficiência da governança entre elas. Conforme foi trabalhado em capítulos anteriores, o papel do Estado na articulação das políticas públicas é fundamental para um bom desempenho das mesmas, cumprindo assim as funções políticas e sociais aos quais elas se destinam.

A omissão do Estado poderá gerar deseconomias de aglomeração, afetando significativamente áreas como a acessibilidade, mobilidade urbana, habitação e principalmente, gerando danos ambientais de grave consequência. (...) A ausência de políticas governamentais voltadas ao combate às desigualdades regionais poderá propiciar o surgimento de regiões com baixa dinâmica econômica e o consequente esvaziamento dessas regiões, agravando o quadro de saturação das áreas mais dinâmicas. (CARGNIN, 2014, p. 86).

As Teorias de Desenvolvimento citadas no capítulo 2 do presente trabalho, também corroboram com os argumentos de ajustes institucionais, onde prevê que “é aceitável que o Estado assuma várias funções, intervindo no sistema de causação cumulativa, estimulando o desenvolvimento e aumentando o padrão de vida da população” (LIMA; SIMÕES, 2009, p. 7), no caso da Teoria da Causação Circular Cumulativa de Myrdal. Ou ainda, pela a teoria do Desenvolvimento Desigual de Hirschman, tem-se a análise que o empreendedorismo local e as decisões do Estado, estando estes ligados à capacidade de investimento, são elementos cruciais para o bom desempenho do desenvolvimento econômico (LIMA; SIMÕES, 2009).



Garantir uma Política de Desenvolvimento Regional mais efetiva, através do fortalecimento da governança entre as instituições que a compõe, dado o complexo contexto de aplicação dos recursos do FNE, é desafio que se impõe de forma contundente. A redefinição de papéis e competências é de grande importância para o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da política pública. A transparência e prestação de contas referentes ao FNE também são aspectos a serem impactados por tais melhorias da governança entre as referidas instituições.

## 7 CONCLUSÃO

O presente trabalho de pesquisa procurou analisar a governança entre os atores institucionais relacionados com o desenvolvimento regional no Brasil, com enfoque na região Nordeste, e a partir do estudo sobre o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Para tanto, foi utilizado o modelo de análise de políticas públicas voltado para o estudo da governança recursos comuns. Tal modelo, denominado *IAD-framework*, elaborado por Elinor Ostrom, juntamente com outros pesquisadores associados, pressupõe a análise da interação entre os atores e suas posições na política pública, tais interações ocorrem na unidade de análise chamada situação de ação, onde são avaliados os resultados dos arranjos existentes na política em questão, observando os problemas decorrentes das interações. O modelo *IAD-framework* prevê também a caracterização de algumas variáveis externas, como as condições físicas e biológicas e atributos da comunidade, caracterizados pela área de atuação da política e público-alvo; e as regras de uso, caracterizadas pelos textos legais e marcos regulatórios envolvidos.

Dessa forma, a tentativa de aplicação do modelo de análise *IAD-framework* se deu no contexto da análise institucional da gestão do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), a partir variáveis de análises recomendadas pelo modelo. Foi realizada a identificação dos atores institucionais a partir dos textos legais da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e da Lei 7.827/89, que regulamenta o artigo 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal. Este artigo institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), e demais fundos de financiamentos regionais. Assim, o Ministério da Integração Nacional (MI), como estrutura administrativa do Poder Executivo Federal; a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), autarquia federal integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e vinculada ao MI; e o Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB), como Banco de Desenvolvimento da Região Nordeste e instituição financeira gestora dos recursos advindos do FNE, foram os atores institucionais identificados, e sobre eles se debruçou a análise de governança proposta.

O FNE, suas diretrizes, planejamento, programas executivos e regras de gestão foi detalhado, salientando aspectos legais e orçamentários. Foi realizado um breve levantamento bibliográfico acerca de algumas avaliações realizadas pelo Banco do Nordeste, bem como outros relatórios de diagnóstico e avaliações produzidas por pesquisadores acadêmicos e institutos técnicos, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que sistematizou, a partir de levantamento bibliográfico, o que se tinha de material produzido sobre a temática.

De acordo com a aplicação do modelo *IAD-framework* foi observada uma centralização de informações a respeito da gestão dos recursos do FNE pelo Banco do Nordeste. Tal fato ocorre possivelmente por uma assimetria no fluxo de informações entre as instituições analisadas, dado que o BNB opera os recursos do FNE a 30 anos e possui aprofundado conhecimento sobre os indicadores regionais, os programas de financiamento, o perfil socioeconômico do contratante das operações de crédito e o contexto dos municípios pertencentes à área de atuação do banco e do FNE. Tal centralização de informações pode ter causas também vinculadas à SUDENE, que se retraiu quanto as suas funções oficiais previstas nos textos legais referentes à PNDR e FNE, ficando a Superintendência de certa forma insulada burocraticamente em funções acessórias na gestão e avaliação da aplicação dos recursos do FNE e os resultados advindos.

Com o deslocamento de competências observado, o Banco do Nordeste finda por planejar a aplicação dos recursos, executar tais aplicações por meio dos programas de financiamento propostos pelo próprio Banco, e avaliar os resultados dessas aplicações. Por mais que tais ações sejam normatizadas e aprovadas pelos conselhos deliberativos internos ao Banco e os vinculados à SUDENE, incorre o risco de haver um conflito de agência. Conforme foi abordado durante a pesquisa, no conflito de agência, sob o enfoque da governança, os interesses do agente, quem administra os recursos, e do principal, fonte dos recursos, podem se afastar ou se contraporem.

No caso estudado, dado o contexto de aglutinação das funções executoras e fiscalizadoras no BNB, mesmo sendo este um banco de desenvolvimento não é excluído do mercado financeiro, pode ocorrer que suas ações não necessariamente visem o desenvolvimento regional somente, mas também atendam aos pressupostos de retorno financeiro e baixo risco ao Banco. Tal situação tende a favorecer às áreas que já possuam certa dinamicidade de economia, como capitais, regiões metropolitanas e litorâneas. Contudo, tais comprovações necessitariam de maior aprofundamento de estudos avaliativos, não sendo este o objetivo dessa pesquisa.

Por fim debateu-se também sobre a agenda institucional do Estado, ao que se refere à mitigação das disparidades regionais, que deve buscar o alinhamento transversal à outras políticas públicas, sejam essas visando o desenvolvimento social ou econômico, e principalmente as relacionadas à região Nordeste do país. O fluxo coordenado de informações entre tais políticas minimiza os riscos de insucesso, de ineficiência de gastos públicos e de não atingimento das metas estabelecidas social e economicamente pelo Estado.

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. C. S.; MESQUITA, M. D. S. S.; SILVA FILHO, J. C. L. Análise Institucional da Gestão Ambiental Pública no Semiárido Nordeste: O Caso do Município de Independência-CE. **Desenvolvimento em Questão**, v. 12, n. 26, p. 108-141, abr./jun., 2014. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75230998005>>. Acesso em: 18 out. 2018.

ALMEIDA, W. A trajetória das instituições financeiras multilaterais e suas relações com as políticas públicas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 9, n. 1, p. 173-216, jul./dez., 2005. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/download/3773/1854>>. Acesso em: 26 out. 2018.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política de Desenvolvimento Regional – PNDR II. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311-338, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.revistappr.com.br/artigos/extra/5525776c88b67.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

ARAÚJO, T. B. A “questão regional” e a “questão nordestina”. In: TAVARES, M. C. (OrgS.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. Cap. 4. p. 71-92.

ARAÚJO, T. B. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, O. A. *et al.* (orgs.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

ARAÚJO, T. B. Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.l.], n. 2, p. 9, mar., 2000. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/34>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

ARAÚJO, T. N.; SANTOS, V. M. Desigualdades Regionais e Nordeste em Formação Econômica do Brasil. In: ARAÚJO, T. P.; VIANNA, S. T. W.; MACAMBIRA, J. (OrgS.). **50 anos de Formação Econômica do Brasil**: Ensaio sobre a Obra Clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Cap. 7. p. 177-200.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago (USA): University of Chicago Press, 1993.

BECKER, B. O Uso Político do Território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B.; COSTA, R.; SILVEIRA, C. (Orgs). **Abordagens Políticas da Espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. p. 1-21.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. Avaliação de Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): Emprego, Massa Salarial e Salário Médio. In: **Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB**, n. 6. Fortaleza: BNB, 2009a. p. 1-132.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. Avaliação de impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): geração de empregos – período 2000-2004. *In: Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB*, n. 1. Fortaleza: BNB, 2009b. p. 1-78.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. Avaliação de impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): geração de empregos – período 2000-2005. *In: Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB*, n. 2. Fortaleza: BNB, 2009c. p. 1-88.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. Avaliação de Impactos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): Emprego, Massa Salarial e Salário Médio. *In: Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB*, n. 6. Fortaleza: BNB, 2009d. p. 1-132.

BNB. Banco do Nordeste do Brasil. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE 2018 – Programação Regional**. Banco do Nordeste, Fortaleza, p. 1-134, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2DSYDzL>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BOTELHO, A. Do fordismo à produção flexível: a produção do espaço em um contexto de mudança das estratégias de acumulação de capital. **GEOUSP: Espaço e Tempo (Online)**, n. 10, p. 113-126, 6 jun. 2001. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/123609/119839>>. Acesso em: 25 out. 2018.

BRANDÃO, C. Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. *In: BRANDAO, C.; SIQUEIRA, H. Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. 208 p. Cap. 9 p. 163-174.

BRASIL. **Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952**. Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. Presidência da República. Brasília (DF), 1952. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1950-1969/L1649.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L1649.htm)>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Brasília (DF): Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo..., e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília (DF), 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7827.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília (DF), 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8028.htm)>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº 8443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF, 1992.

BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Presidência da República**. Brasília (DF): SDR/MI, 2003. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915)>. Acesso em: 24 nov. 2018

BRASIL. Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene;... e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília (DF), 04 mar., 2007a.

BRASIL. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília (DF), 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm)>. Acesso em: 17 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2919, de 01 de dezembro de 2009. Levantamento de auditoria. Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR. Subsídio para... **Relatório de Levantamento (rl)**. Secretaria de Macroavaliação Governamental - Semag, 01 dez., 2009a. Seção 51. Disponível em: <<https://bit.ly/2P3h9X0>>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Secretaria de Programas Regionais. Ministério da Integração Nacional. **PROMESO**: Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais. Brasília (DF): MIN, 2009b. Disponível em: <<https://bit.ly/2BvITA4>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. Política nacional de desenvolvimento regional - PNDR – Sumário executivo. **Presidência da República**. Brasília (DF): Ministério da Integração Nacional, 2011. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=240b7eb3-af5d-458a-ad65-1e9f4d5e9095&groupId=24915)>. Acesso em: 29 out. 2018.

BRASIL. **A PNDR em dois tempos**: A experiência apreendida e o olhar pós 2010. Ministério da Integração Nacional (MI) e Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/novapolitica-nacional-de-desenvolvimento-regional>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2. Brasília (DF): **TCU**, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014a. 80 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC35CA83C74>>. Acesso em: 13 out. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: **TCU**, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. 96 p. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B3000E2479D>>. Acesso em: 16 out. 2018.

BRASIL. Lei 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Presidência da República**, Brasília (DF), 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm)>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.502, de 1 de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória no 768, de 2 de fevereiro de 2017. **Presidência da República**. Brasília, 2017a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm#art82](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm#art82)>. Acesso em: 26 nov. 2018.

BRASIL. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). **Delimitação do Semiárido**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2017b. Disponível em: <<http://sudene.gov.br/planejamento-regional/delimitacao-do-semiarido>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.980, de 1º de fevereiro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Integração Nacional, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Presidência da República**. Brasília (DF), 2017c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8980.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8980.htm#art9)>. Acesso em: 28 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1271, de 06 de junho de 2018. Auditoria de natureza operacional, decorrente de deliberação constante em Despacho de 2/9/2016 do Ministro Raimundo Carreiro (TC 024.547/2016-6). **Relatório de Auditoria (ra)**. Jun., 2018. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=623644>>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA L. C. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, abr., 1991. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-acriseamericalatina.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

CANO, W. **Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil**. Campinas: Unicamp, 2002.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. D. P. **Institutional Analysis and Development Framework**: a proposta da governança de Commons para a análise de políticas públicas. 2017. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod\\_evento=1&cod\\_edicao\\_subsecao=1453&cod\\_evento\\_edicao=89&cod\\_edicao\\_trabalho=22969](http://www.anpad.org.br/~anpad/eventos.php?cod_evento=1&cod_edicao_subsecao=1453&cod_evento_edicao=89&cod_edicao_trabalho=22969)>. Acesso em: 24 nov. 2018.

CAPELLA, A. C. N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: **XXIX Encontro Anual da ANPOCS** (GT19 - Políticas Públicas). Caxambu (MG), 25-29 ago., 2005. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt07-10/3687-pribeiro-acordos/file>>. Acesso em: 28 out. 2018.

CARGNIN, A. P. O sentido das políticas de desenvolvimento regional. **Rev. Econ. NE**, Fortaleza, v. 45, n. 4, p. 81-94, out./dez., 2014. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/110/89>>. Acesso em: 18 out. 2018.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 2007. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/252127/1/Cavalcanti\\_PaulaArcoverde\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/252127/1/Cavalcanti_PaulaArcoverde_D.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

CEPAL. **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**. (N.D). Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br>>. Acesso em: 04 out. 2018.

COELHO, V. L. P. A PNDR e a nova fronteira do desenvolvimento regional brasileiro. **Boletim Regional, Urbano E Ambiental**, v. 17, p. 1–28, jul./dez., 2017. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8141/1/BRU\\_n17\\_PNDR.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8141/1/BRU_n17_PNDR.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2018.

CONDÉ, E. S. Abrindo a Caixa: dimensões e desafios na análise de políticas públicas. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**: v. 2, n. 2, p. 78-100, 2012. Disponível em: <<http://www.revistappgp.caedufjf.net/index.php/revista1/article/view/24/22>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

CORRÊA, V. P., Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. **Regional, urbano e ambiental (IPEA)**. v. 3, dez. 2009. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/091220\\_boletimregional3\\_cap3.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/091220_boletimregional3_cap3.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2018.

COSTA C. E. L.; GONZÁLEZ M. J. F.; ALMEIDA N. F. A lógica de funcionamento dos bancos multilaterais de desenvolvimento e o seu relacionamento com o Brasil no período 1990-2012. **Boletim de Economia e Política Internacional BEPI**. n. 16. jan./abr., 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3793/1/BEPI\\_n16\\_l%C3%B3gica](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3793/1/BEPI_n16_l%C3%B3gica)>. Acesso em: 28 out. 2018.

COSTA, V. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Revista Ideias**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 136-166, jul., 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649465/16020>>. Acesso em: 28 out. 2018.

DAMASCENO. G. V.; PEDERIVA. J. H. Fundos constitucionais de financiamento: uma análise dos mecanismos de remuneração das instituições financeiras (1995-2013). **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 19 · n. 1 · p. 83-107 · jan./abr. 2016. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24476/1/ARTIGOS\\_FundosConstitucionaisFinanciamento.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24476/1/ARTIGOS_FundosConstitucionaisFinanciamento.pdf)>. Acesso em:



DGOTDU. Direcção-geral do ordenamento do território e desenvolvimento urbano. **Glossário do Desenvolvimento Territorial Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa (CEMAT)**. Lisboa (PT): Esquema Impresso Unipessoal Lda, 2011. 36 p. Disponível em: <<http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/Glossary-CEMAT/Glossary-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

FISCHER, F.; FORESTER, J. (Org.). **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 1993.

FONTES FILHO, J. R. Governança organizacional aplicada ao setor público. *In: VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047108.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, v. 21, p. 211-259, jun., 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. 32 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

GODOY, P.; MARCON, R. Teoria da Agência e os conflitos organizacionais: a influência das transferências e das promoções nos custos de agência em uma instituição bancária. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 7, n. 4, p. 168-210, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2FFE1g3>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. *In: XIV Congresso Nacional do CONPEDI. Anais...* Fortaleza, novembro de 2005. Disponível em: <[https://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/GovernanA\\_a100913.pdf](https://social.stoa.usp.br/articles/0016/1432/GovernanA_a100913.pdf)> Acesso em: 25 nov. 2018.

GUMIERO, R. O Nordeste em dois tempos: a “operação Nordeste” e a política de desenvolvimento regional do Governo Lula. *In: Jornadas de Planejamento Econômico e Social*, 1., 2013, 2001 Santiago. **Anais...** Santiago: CEPAL; ILPES, 2014. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36674/S2014151\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y50](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36674/S2014151_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y50)>. Acesso em: 22 nov. 2018.

HAFFNER, J. A. H. A CEPAL e a integração regional latino-americana. **Revista Análise Econômica**. Porto Alegre, Ano 20, n. 37, mar., 2002. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10690/6317>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

HAQ, M. U. **Reflections on human development**. New York: Oxford University Press, 1995.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IRFFI, G. D. **Semiárido brasileiro e políticas regionais: o caso do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)**. Brasília: Ipea, 2015. 60 p.

KINGDON, J. **Agenda, Alternatives a Public Policies**. 3. ed. New York: Harper Collins, 2003.

LIMA, A. C. C.; SIMÕES, R. F. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil**. Texto para discussões, n. 358, 2009. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20358.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2018.

MACEDO, F. C. Notas sobre as políticas de desenvolvimento regional segundo as Constituições Federais do Brasil e o papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento pós-1988. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 2, n. 1, p.19-47, 20 mar., 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.7867/2317-5443.2014v2n1p019-047>>. Acesso em: 22 nov. 2018.

MACHADO, J. G. R.; PAMPLONA, J. B. ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n1/a03v17n1.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2018.

MOTA, F. C. M.; PIRES, M. J. S.; SAMPAIO, D. P. **Uma avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): diagnóstico da aplicação dos recursos do fundo constitucional de financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (Norte) e do Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: Ipea, 2015. 385 p.

NOVAES, A. Consenso de Washington: crise do Estado Desenvolvimentista e seus efeitos sociais - balanço crítico. **Revista Ensaio**, [s.l.], v. 1, n. 1, ano 1, 2008. Disponível em: <<http://www.periodicoshumanas.uff.br/ensaios/article/view/61/129>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Rev. FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477/372>> Acesso em: 20 set. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Relatório do desenvolvimento humano 2000**. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-hdr\\_2000\\_en.pdf](http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-hdr_2000_en.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

OSTROM, E. **Understanding institutional diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

RESENDE, G. M. *et al.* **Proposta de Avaliação Continuada dos Instrumentos da PNDR: Definição de metodologia para avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento e Fundos de Desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2015. 86 p.

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C.; SILVA FILHO, L. A. Avaliação econômica do fundo constitucional de financiamento do Nordeste (FNE): uma análise espacial por tipologia da PNDR entre 1999 e 2011. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 48, n. 1, p.9-29. Jan-mar. 2017. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/issue/view/61/showToc>>. Acesso em: 24 nov. 2018.

RIBEIRO, C. P. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento segundo Celso Furtado: Influência no debate sobre a questão regional brasileira.** Florianópolis: UFSC, 2010. Disponível em: <[tcc.bu.ufsc.br/Economia292769](http://tcc.bu.ufsc.br/Economia292769)>. Acesso em 08 out. 2018.

ROTH DEUBEL, A. N. **Políticas públicas - Formulación, implementación y evaluación.** Bogotá (COL): Aurora, 2006.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. **O estudo da política: Estudos selecionados.** Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, F. L. G.; GUALDA, N. L. P.; CAMPOS, A. C. Diretrizes de Desenvolvimento para o Nordeste: As Ideias de Furtado frente ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. In: **XVII Fórum BNB de Desenvolvimento - XVI Encontro Regional de Economia**, 2011, Fortaleza. Crescimento Econômico e Redução da Pobreza. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SEITENFUS, R. **Manual das Organizações Internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SEM, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIMÕES, R. F.; LIMA, A. C. C. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil.** Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

SOARES, A. T. S.; PINTO, J. O. Uma análise da função do TCU como assessor do legislativo na função constitucional de controlador externo. **Revista do Docente Militar**, [S.l.], n. 3, p. 36-43, dez. 2017. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RDM/article/view/1104>>. Acesso em: 20 maio 2018.

SOARES, R. B. et al. **Avaliações de impacto e eficiência das empresas beneficiadas pelo FNE: geração de emprego, massa salarial e salário médio 2000-2008.** Série Avaliação de Políticas e Programas do BNB, n. 13. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2014. 104 p.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez., 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 22 out. 2018.

UDERMAN, S. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, n. 2, abr./jun., 2008. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/viewFile/465/369>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

VAINER, C. Fragmentação e projeto nacional: desafios para o planejamento. In: DINIZ, C. C., (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p. 103-130.

VIEIRA, R. M. **Celso Furtado**: a construção do Nordeste. Relatório de Pesquisa n. 24, Rio de Janeiro: FGV-EAESP/GV, 2004. Disponível em: <[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3052/P00290\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3052/P00290_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 14 out. 2018.

YANOW, D. **Conducting interpretive policy analysis**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2000.