

Colombo, Lucilélia Aparecida

Working Paper

Quando as janelas estão abertas: Capacidade institucional da Sudene, Sudeco e Sudam na elaboração dos planos de desenvolvimento

Texto para Discussão, No. 2665

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Colombo, Lucilélia Aparecida (2021) : Quando as janelas estão abertas: Capacidade institucional da Sudene, Sudeco e Sudam na elaboração dos planos de desenvolvimento, Texto para Discussão, No. 2665, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,
<https://doi.org/10.38116/td2665>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240859>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2665

**QUANDO AS JANELAS ESTÃO ABERTAS:
CAPACIDADE INSTITUCIONAL DA
SUDENE, SUDECO E SUDAM NA
ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE
DESENVOLVIMENTO**

Luciléia Aparecida Colombo



QUANDO AS JANELAS ESTÃO ABERTAS: CAPACIDADE INSTITUCIONAL DA SUDENE, SUDECO E SUDAM NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO

Luciléia Aparecida Colombo¹

1. Professora do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e pesquisadora associada do Ipea no projeto *A PNDR e as capacidades dos entes do sistema nacional de governança regional*. E-mail: <leiacolombo@gmail.com>.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauhen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H11, H77, R58

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2665>

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMAÇÃO DE AGENDA E FORMULAÇÃO	10
3 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A NECESSIDADE DE CONEXÃO COM AS DEMAIS FASES DO CICLO	15
4 O PROCESSO DECISÓRIO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CENÁRIO PRÉ-AGENDA.....	20
5 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	23
6 O PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE.....	29
7 O PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA.....	38
8 O PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE	42
9 A TRAMITAÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS NO CONGRESSO NACIONAL: UM MAPA DO PROCESSO DECISÓRIO	49
10 CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	52

SINOPSE

Este trabalho tem como objetivo analisar, por intermédio da teoria das políticas públicas, os planos de desenvolvimento regional, elaborados pelas Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco). De forma secundária, verificamos três aspectos principais inerentes ao nosso objeto: em primeiro lugar, o alinhamento entre os planos e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); ademais, a capacidade institucional das superintendências para formular e implementar as políticas descritas nos planos regionais e, finalmente, os diagnósticos contidos nestes planos no tocante ao desenvolvimento proposto. Metodologicamente, a teoria do ciclo de políticas públicas e da agenda são balizadoras, assim como adequadas para este estudo. Preliminarmente, podemos indicar que os planos regionais representam diretrizes importantes para a consecução de políticas públicas, mas é necessário haver a transição de uma agenda de governo para uma agenda de decisão.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; políticas públicas; capacidade institucional; superintendências regionais.

ABSTRACT

The objective of this work is to analyze, through the theory of public policies, the Regional Plans for Regional Development developed by the Superintendencies of Development of the Northeast (Sudene), Development of the Amazonia (Sudam) and Development of the Midwest (Sudeco). Secondarily, we analyzed three main aspects inherent to our object: first, the alignment between the plans and the National Regional Development Policy (PNDR); in addition, we will observe the institutional capacity of the superintendencies to formulate and implement the policies described in the regional plans and, finally, we will seek to indicate the diagnoses contained in these plans with respect to the proposed development. Methodologically, the theory of the public policy cycle and the agenda are guiding factors of the present work, which are adequate for the present work. Preliminarily, we can indicate that the regional plans represent important guidelines for the achievement of public policies, but it is necessary to transition from a government agenda to a decision agenda.

Keywords: regional development; public policy; institutional capacity; regional superintendencies.

1 INTRODUÇÃO¹

O objetivo central deste trabalho é analisar os planos de desenvolvimento regional, elaborados pelas Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco). Como objetivos secundários, procuramos investigar: i) em que medida estes planos estão alinhados com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), esta criada pelo MDR; ii) qual a capacidade institucional das superintendências para formular e implementar as políticas descritas nos planos regionais; e iii) quais diagnósticos podemos extrair para o desenvolvimento regional a partir da análise destes documentos.

Metodologicamente, este trabalho está alicerçado em uma literatura sobre as políticas públicas, especialmente de seu ciclo, necessária para verificar em que medida os planos regionais possuem capacidade de formulação, implementação e avaliação. Além desse alicerce, este estudo também se baseia na teoria da formação da agenda, desenvolvida e aprofundada especialmente por Kingdon (2003). Assim, analisamos como foram elaborados os documentos aqui observados. Além disso, para verificarmos em que medida os planos possuem capacidade de implementação das políticas previstas, também valorizamos uma literatura da governança, pois todos os planos mencionam que ela é central para todas as políticas previstas. Cabe destacar que este trabalho possui um recorte metodológico qualitativo, com a análise documental de fontes primárias, exatamente aquelas contidas nos planos regionais de desenvolvimento.

Para tal, desenvolvemos um arcabouço empírico que contém nove fatores, os quais serão aplicados na análise de todos os planos regionais, verificando se eles estão presentes ou ausentes, sendo eles: i) capacidade de cumprir regras próprias, sendo autônomas de outras instituições; ii) capacidade de gerar orçamento próprio; iii) capacidade de formular políticas; iv) capacidade de implementar políticas; v) capacidade de articulação política para promover a cooperação com outras instituições; vi) capacidade de determinar de forma clara os objetivos e a condução da política para a execução dos programas; vii) capacidade burocrática, com pessoal especializado para a formulação e implementação; viii) capacidade de determinar tempo previsto para a execução das políticas; e ix) capacidade de gerar *accountability*. Ao priorizarmos estes pontos específicos presentes

1. Este texto contou, na versão preliminar, com a leitura atenta de um parecerista anônimo, além das discussões e dos comentários feitos por Aristides Monteiro Neto do Ipea, Adriana Melo Alves e João Mendes da Rocha Neto do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), os quais contribuíram para o aperfeiçoamento da versão final. As posições remanescentes são da autora.

ou ausentes nos planos, também verificaremos, concomitantemente, se as superintendências detêm capacidade institucional para formular e implementar políticas.

Compactuamos a teoria da formação de agenda, desenvolvida por Kingdon (2003), pois tanto os planos regionais quanto a PNDR representam uma agenda governamental clara para o tratamento de tais políticas; entretanto, para que elas sejam materializadas, é preciso existir a transição de uma agenda de governo para uma agenda de decisão. E a análise dos planos poderá informar se este movimento é possível, no estágio em que as políticas se encontram. A formação da agenda pode ser explicada por vários fatores, segundo Kingdon (2003), desde crises ou emergência de alguns problemas, passando por um certo acúmulo de conhecimento sobre determinado assunto, gerando perspectivas de formulação de políticas por parte dos especialistas, até da opinião pública, resultado de eleições, mudança na administração, entre outros:

Uma influência nas agendas pode ser a marcha inexorável de problemas pressionando o sistema. Uma crise ou evento importante pode sinalizar o surgimento de tais problemas. Um segundo fator que contribui para as agendas e alternativas governamentais pode ser um processo de acúmulo gradual de conhecimento e perspectivas entre os especialistas em uma determinada área de política e a geração de propostas de política por esses especialistas. Terceiro, os processos políticos afetam a agenda. Mudanças de humor nacional, caprichos da opinião pública, resultados eleitorais, mudanças de administração e rotatividade no Congresso, todos podem ter efeitos poderosos (Kingdon, 2003, p. 18, tradução nossa).²

Nesse sentido, a abertura de uma agenda de políticas públicas não indica, necessariamente, que esta política poderá ser implementada, pois neste estágio novos atores deverão entrar em cena, podendo modificar decisivamente o conteúdo desta agenda ou até mesmo impedi-la. Para tanto, ao lado dos estudos de formação da agenda, é importante considerar também os relacionados à implementação de políticas públicas, desenvolvidos por autores como Lotta (2019), que destaca alguns pontos importantes para esta fase da política.

Em primeiro lugar, a formulação e a implementação são fases intercomplementares e envolvem diversos atores do ciclo. Como existe uma certa ordenação hierárquica pela qual as políticas públicas são construídas, tais camadas podem sofrer alterações e

2. "One influence on agendas might be the inexorable march of problems pressing in on the system. A crisis or prominent event might signal the emergence of such problems. A second contributor to governmental agendas and alternatives might be a process of gradual accumulation of knowledge and perspectives among the specialists in a given policy area, and the generation of policy proposals by such specialists. Third, political processes affect the agenda. Swings of national mood, vagaries of public opinion, election results, changes of administration, and turnover in Congress all may have powerful effects".

afetarem, concomitantemente, o resultado final: “Assim, a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e ‘redecididas’” (Lotta, 2019, p. 18). Um segundo ponto abordado pela autora é a complexidade característica do processo decisório, envolvendo diversos atores, com muitos interesses por vezes conflitivos entre si. Deste modo,

Isso leva ao terceiro pressuposto analítico: de que o processo de implementação de políticas públicas é altamente interativo. Muitos atores são envolvidos nos processos decisórios que levam à materialização das políticas. Esses atores podem estar dentro ou fora das organizações, podem ser estatais ou não estatais, podem ser formais ou informais. As políticas públicas são atualmente implementadas por grupos multiorganizacionais que interagem defendendo diferentes perspectivas e valores (Lotta, 2019, p. 19).

Finalmente, a autora em tela alerta para os muitos fatores que exercem persuasão na implementação das políticas públicas, desde a cultura de um determinado país, passando pelo desenho das políticas formuladas e até mesmo pelos burocratas envolvidos. Neste sentido, especial atenção deve ser dada aos chamados “burocratas de nível de rua”, termo cunhado por Lipsky (2010), que determina como os servidores públicos implementam a política pública desenhada geralmente pelos altos escalões do governo e como a maneira com que tais burocratas implementa a política, utilizando algumas vezes de prerrogativas pessoais, pode alterar o desenho original das políticas. Os burocratas de nível de rua agem em ambientes institucionais marcados pela escassez de recursos e atuam com algum grau de discricionariedade, ou seja, a liberdade concedida para tomar decisões em momentos estratégicos e de acordo com a sua postura individual. Nos termos de Lipsky (2019, p. 38): “A forma como os burocratas de nível de rua proporciona benefícios e sanções estrutura e delimita a vida das pessoas e suas oportunidades. Essas formas orientam e determinam o contexto social (e político) no qual as pessoas agem”.

Assim, podemos supor que o processo decisório – do início ao fim – sofre influências de uma série de atores e fatores, os quais podem alterar completamente o resultado das políticas públicas desejadas. Face a estas considerações, este trabalho é dividido da seguinte forma, com exceção desta introdução e da conclusão: uma seção sobre as políticas públicas e o processo de formação da agenda; um item posterior sobre a implementação, seguido de um estudo sobre o momento pré-agenda dos planos regionais, com a posterior análise da PNDR; finalmente, as seções seguintes abordam a análise do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) e do Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO), além de um item que trata da tramitação destes planos na Câmara dos Deputados. Seguem, assim, as partes aqui descritas do trabalho.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMAÇÃO DE AGENDA E FORMULAÇÃO

A teoria e os modelos usuais das políticas públicas possuem um recorte analítico útil para a compreensão e visualização da fase em que determinada política ou projeto se encontra. Isso porque o desenho da política, o grau de articulação entre os atores políticos, sociais e econômicos, o grau de autonomia institucional e a capacidade de governança são alguns dos fatores que podem contribuir para o sucesso ou fracasso de determinada política ou programa. Alguns autores empenharam-se profundamente no entendimento destes fatores, entre eles: Simon (1947), Laswell (1951), Hogwood e Gunn (1984) e Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Usualmente, o ciclo de políticas públicas é um bom portfólio de como podemos observar o processo decisório, os atores participantes e o trâmite percorrido por cada política. Destaca-se que a formação da agenda também é um *locus* privilegiado de observação, pois ela ressalta a prioridade dos governos sobre os temas de destaque que obtêm adequado tratamento governamental. Neste sentido, o modelo de Kingdon (1995) constitui um importante instrumento para a análise do momento pré e pós-decisão, embora não seja o único.

Para o entendimento de uma agenda governamental de políticas públicas, é necessário, primeiramente, a compreensão de como um problema adquire a prerrogativa de chegar ao debate público, obter consenso da maioria e despertar a atenção dos legisladores e dos *policy makers*. Em seguida, a observação de como são criadas as alternativas de tratamento para este problema é um segundo momento da agenda, visto que para a resolução de uma mesma questão deve haver diversos caminhos possíveis para tal. Não menos importante que as duas etapas anteriores, é a obtenção de apoios necessários para a solidificação da agenda, com os grupos de interesse e os grupos de pressão existentes. E, finalmente, transcorridas todas estas etapas, faz-se necessário dar prosseguimento com os protocolos necessários para a implementação do que foi desenhado anteriormente. Como destaca Kingdon (1995):

A agenda, como eu a concebo, é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais, como de pessoas de fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades. (...) Dentro dos possíveis temas ou problemas aos quais os governantes poderiam dedicar sua atenção, eles se concentram em alguns e não em outros. Assim, o processo de estabelecimento da agenda reduz o conjunto de temas possíveis a um conjunto menor, que de fato se torna o foco de atenção. Queremos compreender não apenas por que a agenda é composta desta forma em um certo momento, mas também como e por que ela muda de um momento para outro (p. 222).

Kingdon (2003) elenca dois tipos principais de agenda: a primeira, *agenda sistêmica*, composta por temas que despertaram interesse da população, que acredita que determinado problema deve receber tratamento governamental para a sua resolução. Ou seja, o consenso popular para o tratamento de determinada questão foi transformado em demanda, que agora precisa receber tratamento pela *agenda governamental*, a qual também pode receber o nome de *agenda institucional*. Neste tipo de agenda, todas as decisões são tratadas pelos entes federados, sejam eles municípios, estados ou União, por meio de seus representantes legais. Para Kingdon (2003), a agenda governamental é aquela em que, decisivamente, os formuladores de políticas públicas mobilizarão recursos (tanto financeiros quanto apoio político) para a formulação e posterior implementação da política. De forma consecutiva, um terceiro tipo de agenda pode surgir, a chamada *agenda decisória*, contendo uma série de alternativas e instrumentos para pôr a política em funcionamento. Há, também, neste tipo de agenda, tanto a presença dos *policy makers* quanto dos *veto players*, permeados e dispostos em grupos de interesse ou de pressão. Isto é, se, por um lado, há uma mobilização propositiva pelos grupos pró-políticas, esta mesma agenda comporta grupos contrários a elas, que atuam com recusa a elas, e mobilizarão seus capitais (político, social, financeiro) para impedir a sua concretização. A formação da chamada *agenda setting*, além de conter uma série de conflitos entre os grupos favoráveis e contrários, ainda possui a prerrogativa de despertar interesse das elites ou da população em geral para os problemas e as soluções, pois também é visível na mídia em geral.

Após essa fase de definição da agenda, passa-se para um segundo estágio, baseado na decisão dos formuladores e da escolha dos modelos: é a formulação de políticas públicas. Vários modelos explicativos podem ser utilizados para analisar esta fase, sendo eles: o modelo de múltiplos fluxos (Kingdon, 2003), o do equilíbrio pontuado (Baumgartner e Jones, 1993), o da *garbage can* (Cohen, March e Olsen, 1972), o da coalizão de defesa – *advocacy coalition* (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Segundo Souza (2003):

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: A política pública distingue entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; A política pública envolve vários níveis de governo e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras; A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, ela implica também em implementação, execução e avaliação (p. 13).

Para este trabalho, consideramos adequado o modelo dos múltiplos fluxos, elaborado por Kingdon (2003). Nele, o autor remete ao ambiente em que as políticas são

formuladas como uma “anarquia organizada”, com três fluxos principais: problemas (*problems stream*); soluções (*policy stream*) e política (*political stream*). As alterações substantivas em uma agenda são favorecidas pela convergência destes três fluxos, que formam a chamada janela de oportunidade (*policy windows*), pela ação e pelo esforço dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*).

Antes de definir cada fluxo do modelo de Kingdon (2003), cabe destacar que o autor enfatiza a importância dos participantes visíveis e invisíveis no processo de definição da agenda e formulação de políticas. Os participantes visíveis são divididos em dois grupos: i) atores governamentais (representantes legais dos Poderes Executivo e Legislativo, bem como os burocratas);³ e ii) atores não governamentais (grupos de interesse, a mídia, a opinião pública). Os primeiros são responsáveis por delinear e ordenar os pontos da agenda, assim como apresentar um leque de possíveis alternativas para a consecução de tais políticas, sendo responsáveis, concomitantemente, pela fase da implementação. Os atores não governamentais não são atrelados formalmente ao governo, mas exercem influência sobre as decisões tomadas, sendo este grupo composto por movimentos sociais, grupos de interesse (lobistas, sindicalistas, membros de associações populares e civis). Eles podem tanto serem propositivos, elencando pontos específicos para a agenda, quanto podem contribuir para impossibilitar tais pontos, exercendo poder de veto, ainda que informalmente.

Voltando ao modelo dos múltiplos fluxos, cabe-nos agora uma explanação sobre cada um deles. O primeiro fluxo, *problemas*, pode utilizar diversos instrumentos para despertar a atenção governamental, podendo ser: os indicadores, alguns eventos ou crises que despertam visibilidade na mídia e o *feedback* governamental sobre determinada política. Este *feedback* pode ser descrito como relatórios de implementação, os quais apresentam claramente o cumprimento das metas, a resposta do sistema de ouvidoria, responsável por registrar as insatisfações dos cidadãos ou o monitoramento da própria política, que deve indicar diagnósticos para a mudança de percurso da política, se necessário. O segundo fluxo, denominado *soluções*, contém um conjunto de atividades que permitem a concretização da formulação da política, tais como, o equilíbrio entre a relação de custos e benefícios, o processo de construção do consenso popular para a legitimação da política pública, o tratamento por parte dos tomadores de decisão e a probabilidade de

3. Lipski (2019) publicou recentemente um trabalho importante sobre os burocratas de nível de rua, e os coloca na qualidade de produtores diretos de políticas públicas.

sucesso da política. O terceiro fluxo, denominado *política*,⁴ é caracterizado pelo processo por meio do qual a política já foi debatida, foram estabelecidas alternativas e, finalmente, passará pelo crivo do consenso. Para Kingdon (1995):

O consenso é formado na dinâmica da política por meio da negociação, mais do que da persuasão. Quando participantes identificam problemas ou entram em acordo sobre certas propostas na dinâmica das políticas públicas, eles agem principalmente por meio da persuasão. Eles organizam os indicadores e defendem que certas situações podem ser definidas como problemas, ou que suas propostas satisfazem testes lógicos, tais como viabilidade técnica ou aceitabilidade. Contudo, na dinâmica da política, os participantes constroem consenso por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior aceitação (p. 229).

Quando os fluxos de problemas, soluções e política se encontram, eles formam a chamada “janela de oportunidade” (*policy windows*): um problema foi reconhecido, existem soluções disponíveis e a política é propensa a realizá-la por meio de uma agenda de decisão. Contudo, da mesma maneira que uma janela se abre, ela pode se fechar; é preciso que a abertura aconteça pelo reconhecimento da necessidade de tratamento de determinado problema e, por sua vez, é preciso considerar o caráter transitório de uma agenda, pois o seu fechamento pode ser realizado se algum dos fluxos – seja o de problema, de soluções ou o político – desarticularem-se. Um dos agentes principais que determinam a abertura ou o fechamento de uma janela são os chamados “empreendedores de políticas” (*policy entrepreneurs*), responsáveis por promover a articulação entre os três

4. A literatura tem dedicado muita atenção a elucidar o processo decisório que envolve as políticas públicas e Frey (2000), em específico, fez uma boa diferenciação entre os termos *polity*, *politics* e *policy*. A dimensão institucional ou *polity* refere-se ao sistema político e às suas normas e regras jurídicas e administrativas; o processo político, por sua natureza conflituosa e de difícil consenso entre os atores que o compõe, é restrito à esfera da *politics*. Nela, os custos de transação e os interesses dos atores ficam bem evidentes. Por fim, a concretude das políticas e dos programas são evidentes pela *policy*, por meio dela os percalços técnicos ou orçamentários podem ser definidos (Frey, 2004). Stone (1989) define estes momentos da seguinte maneira: “Três linhas de pensamento na literatura da agenda contribuem indiretamente para a compreensão deste tópico. Uma vertente concentra-se na identidade e nas características de atores-líderes políticos, grupos de interesse, profissionais, violadores. Analisa as atitudes, recursos e oportunidades dos atores para explicar o surgimento de problemas de política e suas formulações particulares em um determinado momento. Uma segunda vertente concentra-se na natureza das dificuldades ou danos a si próprios - por exemplo, se são graves ou leves, novos ou recorrentes, de curto ou longo prazo, efeitos para a saúde ou efeitos econômicos. Finalmente, uma terceira vertente enfoca o uso deliberado da linguagem e de símbolos em particular como uma forma de colocar uma questão na agenda pública ou, alternativamente, mantê-la fora” (p. 281, tradução nossa). Original: “Three strands of thinking in the agenda literature contribute indirectly to an understanding of this topic. One strand focuses on the identity and characteristics of political actors-leaders, interest groups, professionals, bureaucrats. It looks at the actors’ attitudes, resources, and opportunities to account for the appearance of policy problems and their particular formulations at any given time. A second strand focuses on the nature of the difficulties or harms themselves- for example, whether they are serious or mild, new or recurring, short-term or long-term, health effects or economic effects. Finally, a third strand focuses on the deliberate use of language and of symbols in particular as a way of getting an issue onto the public agenda or, alternatively, keeping it off” (Stone, 1989, p. 281).

fluxos, de maneira a não perder a oportunidade de promover a política pública para as próximas fases. Todavia, no caso de tais empreendedores não participarem ativamente, as janelas podem se fechar e, assim, perde-se a oportunidade de concretização de uma política pública. Kingdon (1995) assim descreve tais empreendedores:

Com relação às propostas, os *entrepreneurs* são peças-chave para o processo de amaciamento da dinâmica de tomada de decisões. Eles escrevem os documentos, fazem os pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas ideias com experimentos, exploram as reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam as ideias novamente. Eles visam convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de política. O processo envolve anos de esforço (p. 239).

O modelo de Kingdon (1995) é bem pertinente para pensarmos nos primeiros passos de uma política pública, sua entrada na agenda e o processo de formulação. Entretanto, segundo Viana A. L. (1996), ao se remeter a autores como Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk (1985),⁵ defende-se que esta concepção de agenda pode ser interpretada por outros momentos sequenciais: construção da agenda; elaboração do projeto da política; adoção e aceitação do projeto; implementação da política; avaliação da política; e reajuste, caso seja necessário. As fases de elaboração e adoção do projeto (formulação) são cruciais e necessitam estar em grande conexão com a implementação para a construção de um espaço institucionalizado de troca de informações entre formuladores e implementadores. Com isso, a política pública pode fluir em um ambiente institucional adequado, evitando comunicação imprecisa. Viana (1996) descreve, ainda, outras características da fase de formulação:

A fase da formulação pode ser ainda desmembrada em três subfases: primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideais, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora (p. 13).

Por estarem em estreita conexão, formulação e implementação são fases distintas, mas necessariamente precisam estabelecer articulações. Sobre a segunda fase, dedicaremos o tópico seguinte.

5. Hoppe, R.; Van de Graaf, H.; Van Dijk, V. A. *Implementation as design problem: problem tractability, policy theory and feasibility testing*. Paris, 1985.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A NECESSIDADE DE CONEXÃO COM AS DEMAIS FASES DO CICLO

A fase da implementação tem algumas peculiaridades e para compreendê-la são necessários alguns questionamentos e interlocuções. Por isso, para pensar a implementação de políticas públicas, também se faz necessário uma interlocução com o campo da governança pública. Para a análise realizada neste trabalho, é importante refletirmos em que medida os planos elaborados pelas superintendências regionais refletem as fases de formulação e se elas têm prerrogativas que indiquem uma devida implementação das políticas delineadas.

É consenso na literatura que um dos trabalhos pioneiros no campo da implementação de políticas públicas foi o de Pressman e Wildawsky, que, em 1973, publicaram o livro *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. A partir de então, em meados de 1970, novos estudiosos surgiram neste campo de estudo, sendo eles: Van Meter e Van Horn (1975), Elmore (1979) e Bardach (1977), elencados por Souza (2003), que também descreve o momento da implementação da seguinte maneira:

A implementação se refere a como a política pública está sendo posta em prática, ou seja, à transformação da política em ação. A implementação tem se constituído na subárea ou fase da política pública que menos tem recebido atenção, tanto de trabalhos acadêmicos como dos próprios governos. A subárea é de fundamental importância porque, por ser um estágio intermediário entre a formulação e a avaliação de uma dada política pública, estudos realizados na fase de implementação podem detectar, com antecipação, problemas que podem estar ocorrendo e propor mudanças no desenho e na implementação da política (p. 19).

Situada na fase intermediária do ciclo, entre a formulação e avaliação, a implementação envolve uma série de fatores para o sucesso: o desenho correto das políticas, os burocratas envolvidos em sua aplicação, as instituições responsáveis pela sua execução, a capacidade de autonomia institucional, os recursos financeiros, a governança institucional, entre outros. Dada a amplitude das questões que envolvem os estudos sobre implementação, Lotta (2019) ressalta que há quatro fases distintas de tais estudos.

A primeira geração das publicações sobre implementação, segundo a autora em tela, data de 1970, partindo de uma interpretação weberiana, que prioriza a qualidade da democracia, *via à vis* o funcionamento do Estado. Acreditava-se que a política pública poderia ser implementada apenas por funcionários do Estado e, caso fosse implementada por atores burocráticos, os quais não foram legalmente eleitos pelo povo, a

própria democracia poderia sofrer imperfeições ou distorções em seu funcionamento. A implementação seria realizada por burocratas, despidos de pressupostos políticos e, por essa razão, cumpririam à risca o desenho inicial da política. Esta primeira geração tinha o objetivo, segundo Lotta (2019), de observar apenas os processos de implementação do tipo *top-down* (de cima para baixo), apegando-se ao respeito à burocracia contida nos regulamentos e restritos ao cumprimento da prescrição dos diagnósticos necessários durante o seu percurso. Segundo Lotta (2019), os autores desta linha acreditavam que este modelo *top-down* falha porque a implementação se torna uma etapa desarticulada da formulação, com objetivos dispersos e paradoxais, desagregada dos pressupostos norteadores da política.

A segunda geração de estudos sobre a implementação contraria o modelo *top-down*: é o *bottom-up*, o qual contrapõe-se ao modelo anterior porque apregoa que este pode conter uma discrepância entre os resultados das políticas implementadas e o desenho original. Desta forma, as relações de causa e efeito, metas e objetivos podem ser comprometidos, visto a desarticulação entre a formulação inicial e o que de fato foi produzido. Neste sentido, contestava-se também o pressuposto de a política pública ser formulada no topo do sistema, desconsiderando elementos centrais presentes na implementação, tais como a discricionariedade dos implementadores, que alteram, sobremaneira, o desenho da política. Segundo o entendimento de Lotta (2019), se o modelo *top-down* tem como foco o cumprimento dos regulamentos e das normas que regem a política, o modelo *bottom-up*, por sua vez, foca nas estratégias para a resolução dos problemas diários por intermédio dos burocratas, especialmente os de nível de rua. Estes são o elo entre o objetivo da política pública e o produto produzido por ela, sendo a implementação um processo de negociação intensa, que visa ao consenso entre os implementadores.

Alguns dos representantes dessa corrente são Lipsky (2010) e Elmore (1980); tais autores mostraram que os problemas percebidos pelos atores responsáveis pela execução da política exigem estratégias para a superação destes percalços, tendo os chamados burocratas de nível de rua (*street level bureaucrats*) um papel crucial para o sucesso da implementação, pois na interação entre burocrata e população-alvo a política pode sofrer alterações. Os implementadores fazem escolhas políticas em vez de simplesmente obedecerem às decisões emanadas de autoridades de outros níveis da pirâmide do poder, pois possuem discricionariedade. A partir de tais considerações, podemos supor que os problemas derivados do modelo *bottom-up* são a necessidade de intensa negociação com os burocratas de nível de rua, driblando os seus preconceitos e a discricionariedade envolvida na relação com a população e a própria política pública.

De acordo com Lotta (2019), a terceira geração dos estudos de implementação surge nos anos 1990 como uma rejeição tanto ao modelo *top-down* quanto ao *bottom-up* e enfatiza modelos mais simples de implementação, como os que visualizam apenas paradoxalmente o conflito e a ambiguidade como elementos que atrapalham a execução das políticas. O modelo desenvolvido por Sabatier (1999) de coalizão de defesa é um exemplo de como os processos decisórios podem ser influenciados por conflitos desenvolvidos internamente, nas coalizões inerentes ao processo decisório.

Finalmente e o que nos interessa neste trabalho, a quarta geração das políticas de implementação, segundo Lotta (2019), é marcada pela interferência de outros campos de estudo, como a sociologia e a economia, e prevê análises mais complexas sobre as políticas públicas, geralmente com estudos sobre contextos comparados. Além disso, estes estudos nascem atrelados à reforma do Estado e à atuação dos entes federados na implementação de políticas, geralmente em um cenário no qual a descentralização é ingrediente fundamental. Fatores como a governança, a relação entre atores governamentais e não governamentais, diferentes arranjos institucionais, priorização de processos multiníveis, bem como a gradação de coordenação e capacidade estatal são temáticas desta nova geração de estudos, segundo demonstram os estudos de Lotta (2019).

Nessa perspectiva, é importante salientar o papel da governança, reforçada nos planos regionais de desenvolvimento analisados nos itens posteriores deste estudo, como a grande protagonista norteadora das ações estatais. O princípio tradicional da capacidade estatal foi substituído por conceitos de gestão compartilhada, especialmente referindo-se às articulações exigidas entre os setores público e privado, e o terceiro setor, em parcerias que auxiliam na implementação da política pública, trazendo à tona atores pertencentes ao processo decisório destas políticas. O objetivo da “boa governança” é preceito defendido por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais enfatizam a necessidade de priorizar a eficiência e a efetividade das políticas implementadas, propiciando, ademais, um alinhamento entre o mercado e as práticas públicas. Surge, também, segundo Kissler e Heidemann (2006), defensores de uma governança social negociada, como um mecanismo privilegiado para aliar participação política com gestão social, auxiliando nas práticas democráticas. Os governos teriam uma dupla missão: articular as demandas sociais, oriundas da participação política, com as dimensões institucionais que envolvem a governança. Importa também enfatizar o papel da governança pública como descrevem os autores em tela:

Deve-se às condições insatisfatórias da modernização praticada até agora o surgimento e atratividade de um novo modelo: a governança pública (*public governance*). Até que ponto trata-se de um novo conceito para regular as relações de troca entre os setores público e privado, entre Estado,

mercado e sociedade? É particularmente desafiador responder em termos científicos a essa pergunta. O entendimento que se tem sobre governança pública não é muito claro; Max Weber diria tratar-se de um conceito sociologicamente “amorfo”. Não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. Pairam dúvidas não somente sobre as bases de cooperação entre esses atores, mas também sobre seus resultados (Kissler e Heidemann, 2006, p. 480).

Kissler e Heidemann (2006) ressaltam que a governança pública pode favorecer o surgimento de atores locais e regionais, os quais são empoderados tanto para colaborar com a formulação de políticas públicas que tenham identidade com o nível local, quanto para contribuir para a implementação destes programas. A cooperação promovida e estimulada entre os atores locais e as políticas públicas de desenvolvimento regional são decisivas para o sucesso dos programas elaborados pelo Poder Executivo federal. A governança local, subproduto da governança pública, é uma maneira de auto-organização da sociedade e das instituições, que propiciam o surgimento de mecanismos coordenativos e cooperativos, promovendo a criação de redes de políticas públicas para a facilitação e intermediação dos processos envolvendo os atores políticos estatais e não estatais. Para Kissler e Heidemann (2006):

Consequentemente, o conceito de governança pública justifica uma política de amplitude de atribuições, onde as instituições públicas não têm mais a obrigação de oferecer em termos exclusivos todos os serviços públicos. O Estado pode transferir ações para o setor privado, ou agir em parceria com agentes sociais. Transforma-se, assim, o antigo Estado de serviço em um moderno Estado coprodutor do bem público, mas ainda na condição de responsável último por sua produção (Kissler e Heidemann, 2006, p. 484).

Alguns autores preocuparam-se em delinear a capacidade estatal para a produção de políticas, como Evans (1995), Skocpol (1985), Tilly (1975), entre outros. Todos eles, em maior ou menor grau, atribuem o sucesso de implementação de políticas à capacidade de desenvolvimento de uma autonomia institucional do Estado formulador. Cingolani (2013) elenca uma série de fatores para determinar a capacidade estatal, sendo eles: i) capacidade de coerção; ii) capacidade fiscal; iii) capacidade de implementação; iv) capacidade de transformação; v) cobertura relacional/territorial; vi) capacidade legal; e vii) capacidade política. A somatória de todos estes fatores promoveria a boa implementação das políticas públicas pelos diferentes estados. Evans (1995), por seu turno, ressalta o papel da articulação e promoção de canais de comunicação entre sociedade civil e Estado, para que o processo decisório seja inclusivo e possa abarcar as demandas sociais para a implementação das políticas e dos programas.

Para este trabalho, valorizamos o conceito de governança atrelado ao de capacidade estatal o qual, na realidade, vai de encontro ao conceito de capacidade institucional das superintendências, no que tange à sua competência para definir a sua agenda, formular as políticas regionais e, posteriormente, implementá-las. Por esta razão, tomamos de empréstimo os conceitos de governança e capacidade estatal para que este arcabouço teórico também auxilie na compreensão do desenvolvimento dos planos regionais destas superintendências. Neste sentido, selecionamos alguns fatores que determinarão se as superintendências por intermédio dos seus planos regionais possuem capacidade de dominar as fases de formulação e implementação das políticas delineadas, sendo eles os seguintes:

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

Nesse sentido, para avaliar a capacidade das superintendências de executarem políticas, faz-se necessário um exame dos processos de elaboração e implementação de seus planos regionais, com as indicações de metas e objetivos a serem cumpridos. Consideramos necessário valorizar a presença da governança a partir de um campo de análise que prioriza os arranjos institucionais como pano de fundo para a implementação de políticas públicas; ou seja, a interferência dos variados atores sociais envolvidos no processo de tomada de decisão, a mobilização de capital social e financeiro para a execução dos programas e, finalmente, a produção de políticas públicas atrelada a este conjunto de fatores e como produto deles, desta interação entre os atores relevantes. Como ressaltam Gomide, Silva e Pires (2014):

A depender da qualidade dessa configuração – presença de atores, recursos e mecanismos de interação –, o arranjo produzirá as capacidades técnicas-administrativas, políticas e jurídicas necessárias à viabilização da implementação e da produção dos resultados esperados. Tal abordagem leva em consideração a natureza indeterminada dos processos de implementação e as características específicas do contexto político-institucional e, por fim, enfatiza a necessidade de articulação e coordenação dos múltiplos atores envolvidos (burocráticos, sociais e políticos) (p. 241).

Esses fatores serão instrumentos para analisarmos como os programas regionais determinaram seus objetivos, em estreita conexão com a PNDR. E sobre esta política, cabe discorrermos detidamente, mas antes precisamos delinear o ambiente institucional no qual as agendas das diversas superintendências foram construídas e que coincidiu com a revisão da PNDR. Seguem, portanto, tais análises.

4 O PROCESSO DECISÓRIO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CENÁRIO PRÉ-AGENDA

O momento que antecedeu a criação da agenda de desenvolvimento regional, consubstanciado nos planos regionais de desenvolvimento da Sudene, Sudam e Sudeco, envolveu a participação dos membros destas superintendências, bem como de técnicos de outras instituições, em grupos de trabalho (GTs) constituídos pela Casa Civil da Presidência da República para a criação do que podemos denominar de uma pré-agenda das políticas regionais. Segundo Monteiro Neto e Pêgo (2019):

Especificamente no início de 2018 foram criados pela Casa Civil da Presidência da República três grupos de trabalho (GTs) que deveriam se debruçar sobre questões problematizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em acórdãos recentes e relacionadas com as ações do governo federal nas regiões que são o alvo de políticas regionais, os quais demandavam respostas do Executivo do governo. Os GTs foram assim nomeados: GT1 – Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); GT2 – Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FCO); e GT3 – Avaliação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (p. 27).

Esse momento de pré-agenda foi essencial para delimitar interlocuções dos planos regionais com a PNDR, a qual possui duas vertentes claras. A primeira delas objetiva estimular o desenvolvimento regional a partir de uma dimensão multiescalar; e a segunda, promover uma distribuição dos investimentos públicos, de forma a enfatizar os territórios selecionados e prioritários. Os territórios intermediários podem ser considerados: o semiárido, a faixa de fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides).

A PNDR tem alguns objetivos bem definidos, entre eles: a sustentabilidade ambiental, aliada à necessidade de redução das desigualdades, pela inclusão social e competitividade econômica, orientando as atividades do MDR e pautando a formulação das políticas públicas. Além disso, a PNDR prevê uma articulação federativa, na medida em que exige dos três entes federados, União, estados e municípios, a ampla participação destas esferas, coordenadas e articuladas para a implementação das políticas regionais.

Além disso, dadas as transformações recentes no Estado brasileiro, a PNDR prevê, ainda, a participação do setor privado na execução das políticas previstas.

Com o intuito de revisar a PNDR ao mesmo tempo em que os planos regionais eram elaborados, ao longo de 2018, foram realizadas dezessete reuniões de trabalho, conforme aponta Monteiro Neto e Pêgo (2019). Os autores apontam que este processo de revisão da PNDR foi pautado por alguns pressupostos:

Em atenção aos reclamos do órgão de controle (TCU) e da Casa Civil, as propostas de modificação da PNDR foram sistematizadas na apresentação de novos objetivos da política. Objetivo um: convergência. Promover a convergência dos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida inter e intrarregiões brasileiras e a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento em regiões que apresentem baixos indicadores socioeconômicos. Objetivo dois: rede de cidades policêntrica. Consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional e do país, considerando as especificidades de cada região. Objetivo três: competitividade regional e geração de emprego e renda. Estimular ganhos de produtividade e aumentos da competitividade regional, sobretudo em regiões que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de emigração. Objetivo quatro: agregação de valor e diversificação econômica. Fomentar agregação de valor e diversificação econômica em cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional, observando critérios como geração de renda e sustentabilidade, sobretudo em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais (Monteiro Neto e Pêgo, 2019, p. 32).

A governança é um importante princípio a ser considerado, visto que as superintendências passam a deter um papel fundamental para acompanhar as ações previstas na PNDR, assim como elaborar os planos regionais de desenvolvimento. O processo de construção da agenda foi organizado de forma a atender a diversas instituições, entre elas, o Tribunal de Contas da União (TCU), da mesma forma alinhar as ações estratégicas ao Plano Plurianual (PPA). Após a elaboração de todas as agendas estratégicas, as superintendências apresentaram seus planos, observando os seguintes pontos: articulação com o PPA 2020-2023, com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), com a Agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), tal como com as diretrizes típicas de cada região.

Nesse sentido, ao longo de 2018, houve a produção do documento *Agendas para o desenvolvimento das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023*, fruto dos esforços de um GT constituído para a finalidade de discutir os rumos e as propostas do desenvolvimento; o qual possuía duas frentes de indicação para as superintendências. A primeira delas sugere uma agenda estratégica de desenvolvimento produtivo, pautando as políticas públicas em um período de quatro anos, em torno de uma estratégia de desenvolvimento para cada região brasileira.

A segunda propõe uma agenda de convergência, focada nas políticas públicas e na redução das desigualdades regionais, de forma intersetorial, inter e intrarregiões. A partir deste desenho, houve a descentralização de mais três agendas: do Nordeste, do Centro-Oeste e da Amazônia.

A Agenda do Nordeste, alicerçada nos pressupostos da Sudene, apresentou uma proposta que versa sobre o fortalecimento das cidades intermediárias como lócus privilegiado do desenvolvimento; a Agenda do Centro-Oeste, por sua vez, está focalizada nas cidades médias e na diversificação econômica sustentável, especialmente voltada para a especialização em *commodities*, valorizando o território como alternativa de fortalecimento das atividades produtivas das capitais, como Brasília, Anápolis e Goiânia. Por fim, a Agenda da Amazônia tem como ideia motriz a integração e diversificação da biodiversidade do bioma amazônico, para que este, devidamente explorado, seja capaz de conduzir a uma rentabilidade econômica (Monteiro Neto e Pêgo, 2019).

A importância dos trabalhos desenvolvidos no âmbito desse GT foi essencial para que os planos regionais, elaborados pelas superintendências, adquirissem organização e convergência com a agenda nacional, personificada na PNDR. Assim, agendas nacional e regional puderam ter convergência neste momento que antecedeu a apresentação dos planos das três regiões aqui analisadas.

Importante destacar que no dia 4 de dezembro de 2018 foi realizado o Seminário de Desenvolvimento Regional no Planejamento Governamental, com a participação dos Ministérios do Planejamento e da Integração Nacional, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e de membros do TCU, em cuja ocasião todas as superintendências apresentaram seus planos regionais e suas agendas estratégicas. A partir de tais apresentações, estas agendas foram alinhadas ao PPA 2020-2023, formando, assim, um pré-ambiente das agendas governamentais nas quais tais planos regionais puderam encontrar o seu lugar. Além disso, a partir da apresentação destas agendas estratégicas, o trabalho da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instância responsável por dar suporte a PNDR, também pôde ser melhor organizado.

A programação do seminário priorizou os debates sobre o processo de regionalização dos PPAs e a Endes, desenvolvida pelo Ministério do Planejamento, além de enfatizar a PNDR do Ministério da Integração Nacional. A agenda estratégica do Nordeste foi apresentada pela Sudene, com moderação do Ipea; a do Norte foi apresentada pela Sudam, com moderação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap); e a agenda

estratégica do Centro-Oeste foi apresentada pela Sudeco, com moderação do Ministério da Integração Nacional. Desse modo, os debates desenvolvidos neste seminário serviram como um momento de alinhamento federativo e institucional para respaldar a implementação dos planos regionais.

5 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A PNDR foi criada efetivamente em 2007 por um decreto presidencial⁶ que partiu do pressuposto de que as desigualdades regionais históricas na federação brasileira precisam de um tratamento a partir do nível local de implementação. Esta política tinha como objetivo principal a promoção da equidade, para combater a guerra fiscal e a fragmentação territorial (Brasil, 2011). Diante da necessidade de se estabelecer áreas prioritárias, a I PNDR previa as seguintes escalas de atuação: semiárido, áreas de fronteira e Ride, assim como treze mesorregiões diferenciadas.⁷ A redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento, cujos resultados sejam amparados no crescimento econômico, na geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população são alguns dos objetivos descritos na política. Entretanto, conforme salientam Alves e Rocha Neto (2014), em um trabalho de avaliação da I PNDR:

A lacuna deixada pela ausência de uma política regional durante as décadas de 1980 e 1990 pode ter-se constituído como um dos problemas que levaram, em 2007, à institucionalização de uma PNDR bem menos robusta do que os estudos e trabalhos acadêmicos propunham. Como o desenvolvimento regional retornou à agenda com um bom aporte teórico, mas com bases frágeis do ponto de vista estratégico, as propostas apresentadas para o enfrentamento da questão careciam, naturalmente, de articulação. As soluções vieram, pois, fragmentadas em vários aspectos: tanto no âmbito da recriação dos órgãos macrorregionais de planejamento e desenvolvimento, quanto no âmbito da extinção e consequente reformulação de funções programáticas no orçamento federal; ou ainda devido à institucionalização de fóruns colegiados em diversos níveis, mas com atuação fragmentada ou descontinuada, a exemplo da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por secretários executivos de ministérios e coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, criada com o objetivo de articular ações setoriais em territórios prioritários. Frise-se, ainda, que o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

6. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

7. O conceito de mesorregiões diferenciadas é o espaço entre dois ou mais entes federados, com semelhanças no que tange aos perfis social, econômico e histórico.

proposto também não foi aprovado, dada sua vinculação à proposta de Reforma Tributária, que também não logrou êxito (p. 316).

Os autores em tela também tecem comentários bem pertinentes sobre os avanços e retrocessos da PNDR, a saber: geograficamente, a PNDR promovia um desenvolvimento nacional, mas com a observação de que as escalas geográficas do programa deveriam ser múltiplas. Considerava, também, que as políticas elaboradas de modo *top-down* tinham dificuldades para a implantação e, visando a maior participação da sociedade civil, versava sobre modelos de política pública do tipo *bottom-up*, promovendo maior controle social e *accountability*; entretanto, a PNDR não conseguiu imprimir uma identificação com a sociedade e, neste sentido, adquiriu pouca visibilidade. Superava a antiga dicotomia entre as regiões avançadas e atrasadas, apregoando que o desenvolvimento regional deveria ser promovido economicamente e socialmente, a partir de particularidades regionais. Porém, um dos maiores problemas da I PNDR foi estar articulada, unilateralmente, a uma pasta ministerial, sem uma articulação profunda com os demais ministérios, secretarias ou mesmo com instituições de nível local. Por fim, Alves e Mendes Rocha (2014) ressaltam que a sua avaliação apresentou muitos obstáculos, não permitindo uma mensuração da articulação promovida pelo governo federal com os governos estaduais.

Em 2010, abriu-se a possibilidade de revisão da PNDR,⁸ sendo a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), realizada em 2012, essencial para o estabelecimento das diretrizes da II PNDR e a construção social coletiva dos preceitos norteadores da nova política nascente. Os eixos estruturadores presentes na CNDR foram: i) a governança, com a ênfase na participação social e no federalismo cooperativo, de modo horizontal e vertical; ii) as fontes de financiamento da PNDR, com fundos específicos e estruturados para tal; iii) a definição clara dos critérios de elegibilidade regional, priorizando alguns espaços e escalas geográficas; e iv) a transversalidade das políticas, envolvendo outras áreas, como: educação, ciência e tecnologia, infraestrutura, rede de cidades, sustentabilidade ambiental e institucional (Alves e Mendes Rocha, 2014).

Outros elementos da PNDR também merecem destaque, como abordado por Alves e Mendes Rocha (2014), como a convergência, diminuindo a distância social entre as regiões brasileiras, a competitividade em regiões com declínio populacional, o fortalecimento da rede de cidades médias, visando à interiorização do desenvolvimento e propiciando a cooperação. Além disso, a governança está no centro da II PNDR, por

8. A I PNDR – vigorou entre 2003 e 2011; a II PNDR, de 2012, inclui melhorias advindas da experiência anterior. E, mais recentemente, temos outra PNDR, estabelecida pelo Decreto no 9.810, de 30 de maio de 2019.

meio do chamado Sistema Nacional de Governança para o Desenvolvimento Regional, capaz de aproximar o governo e a sociedade civil, pelo fortalecimento dos consórcios públicos, das agências de desenvolvimento, dos fóruns e das audiências públicas.

Em 30 de maio de 2019, no Decreto nº 9.810, foi divulgada a nova PNDR, tendo novamente como alicerce a governança para o estímulo ao desenvolvimento: “A PNDR tem seu fundamento na mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, pública e privada, por meio da qual programas e investimentos da União e dos entes federativos, associadamente, estimulem e apoiem processos de desenvolvimento” (Brasil, 2019a).

Alguns princípios norteadores da PNDR valorizam a participação social e, portanto, uma valorização da democracia, a partir de processos de *accountability* e da solidariedade regional e cooperação federativa, a partir da articulação da União, dos estados e municípios; uma transversalidade⁹ da política pública, ao inserir outras áreas, como a educação, a infraestrutura e a saúde no rol das políticas prioritárias. Além disso, a PNDR também está alinhada com outras políticas desenvolvidas na Europa, a partir da atuação multiescalar¹⁰ no território nacional, priorizando o desenvolvimento sustentável, a competitividade e a sustentabilidade do desenvolvimento (Brasil, 2019a). Uma das inovações previstas na PNDR é a possibilidade de revisão da tipologia, a cada censo demográfico, com a participação do núcleo de inteligência do MDR e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As estratégias da PNDR para atingir os objetivos delineados anteriormente giram em torno de três pontos principais: i) priorizar o sistema de governança do desenvolvimento regional, facilitando o intercâmbio de informações entre os entes federados, a população e o setor privado; ii) implementar o núcleo de inteligência regional, alocado junto ao MDR e com ramificações nas superintendências de desenvolvimento regional; iii) priorizar um planejamento integrado, por meio de planos regionais e sub-regionais, elaborados no âmbito das superintendências de desenvolvimento regional (Brasil, 2019a).

9. De acordo com o art. 7º da PNDR, são valorizadas as seguintes políticas públicas: desenvolvimento produtivo, ciência, tecnologia e inovação (CT&I), educação e qualificação profissional, infraestrutura econômica e urbana, desenvolvimento social e fortalecimento dos entes federados em sua capacidade de produção de políticas.

10. A PNDR tem uma abrangência nacional, mas uma atuação nas escalas macrorregional – com um recorte geográfico prioritário para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e sub-regional, com enfoque nos estados e um trabalho coordenado para a redução das desigualdades regionais. As escalas sub-regionais podem ser subdivididas em: faixa de fronteira, Ride, estabelecido no art. 43 da Constituição e o semiárido, definido no Conselho Deliberativo da Sudene (Condel).

A priorização da governança é observada claramente no texto da PNDR, que propõe a criação de uma Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional,¹¹ com as seguintes competências.

- 1) Estabelecer as diretrizes para a revisão da PNDR: a partir da interlocução com os planos de desenvolvimento regional das superintendências, uma iniciativa essencial para o monitoramento da política pública.
- 2) Promover a articulação federativa: a fim de que as ações sejam direcionadas para as áreas prioritárias descritas em seu texto.
- 3) Receber e aprovar os relatórios de monitoramento da PNDR: baseados em indicadores de monitoramento e avaliação.
- 4) Criar condições para o funcionamento do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional: com medidas para o financiamento do desenvolvimento regional, a partir dos instrumentos financeiros vigentes.
- 5) Propor a inserção dos planos regionais de desenvolvimento no PPA da União e na Lei Orçamentária Anual (LOA): garantindo, assim, um aporte de recursos considerável para o cumprimento das metas previstas em tais planos, estruturando, concomitantemente, estratégias de combate às desigualdades regionais e também de uma estrutura integrada para o financiamento das políticas previstas (Brasil, 2019a).

A grande inovação da nova PNDR é a possibilidade de integração institucional com os planos regionais das Superintendências da Amazônia, do Centro-Oeste e do Nordeste.¹² Neste sentido, a PNDR inaugura uma agenda de desenvolvimento regional, pautada, no que Kingdon (1995) denomina de agenda governamental, pois contém todos os pontos que o governo considera importantes para a transformação das demandas sociais e regionais em políticas públicas, mas que, entretanto, ainda não obtiveram tratamento decisional, ou seja, ainda não fazem parte da agenda de decisão.

11. A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional será composta pelos seguintes ministros de Estado: i) chefe da Casa Civil da Presidência da República, que a presidirá; ii) da Economia; iii) do Desenvolvimento Regional; iv) chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; v) chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República; e vi) chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República. As competências de tal câmara são vastas, desde o monitoramento das ações previstas na PNDR, passando pela articulação federativa, com a confluência de monitoramento e avaliação sobre os programas circunscritos à política nacional, até a necessidade de assegurar a agenda de políticas de desenvolvimento regional.

12. A PNDR detém a prerrogativa de planejar os seguintes planos, bem como as normativas jurídicas que os amparam: "I - o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia, do art. 13 da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007; II - o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, do art. 13 da Lei Complementar nº 125, de 2007; III - o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste do art. 13 da Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009; IV - os planos sub-regionais de desenvolvimento; V - os pactos de metas com governos estaduais e distrital e as carteiras de projetos prioritários em diferentes escalas geográficas" (Brasil, 2019).

A PNDR também deixa evidente a fonte de recursos para a realização das atividades propostas:

I - Orçamento Geral da União; II - Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; III - Fundos de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste; IV - programas de desenvolvimento regional de bancos públicos federais existentes ou que venham a ser instituídos; V - incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia; e VI - outras fontes de recursos nacionais e internacionais (Brasil, 2019a).

A definição dos papéis das Superintendências da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste também foram explicitadas pela PNDR, pois, além de responsáveis pela apresentação dos planos regionais, os quais terão atuação direta com a PNDR, também ficarão responsáveis pela apresentação dos dados e do monitoramento das atividades, concessões e aplicações dos fundos constitucionais de financiamento, bem como dos fundos de desenvolvimento e dos benefícios e incentivos de natureza financeira, tributária ou creditícia, que deverão ser empregados em estreita consonância com os objetivos propostos pela PNDR. Além disso, o Relatório Anual de Monitoramento da PNDR deverá ser coordenado pelo MDR e executado pelas superintendências regionais, devendo, ainda, ser aprovado pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instituindo, assim, uma fase importante do ciclo de políticas públicas, que é o monitoramento:

Art. 14. As Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Regional, são responsáveis por publicar anualmente os resultados do monitoramento das concessões e das aplicações dos Fundos Constitucionais de Financiamento, dos Fundos de Desenvolvimento e dos benefícios e incentivos de natureza financeira, tributária ou creditícia, de forma a evidenciar o emprego desses instrumentos de financiamento em consonância com os objetivos da PNDR (Brasil, 2019a).

E ainda:

§ 2º O Relatório Quadrienal de Avaliação da PNDR conterá a análise dos indicadores de avaliação aprovados pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e será elaborado em conjunto com as Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste, com a colaboração técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Brasil, 2019a).

Nesse sentido, podemos dizer que a PNDR inaugura uma agenda governamental das políticas públicas de desenvolvimento regional, ao elencar, principalmente, qual o

papel de cada uma das instituições regionais de desenvolvimento no processo decisório, o financiamento das atividades e as escalas de atuação. Entretanto, pelas características propostas por Kingdon (2003), a agenda governamental é aquela que despertou o interesse do governo e dos *policy makers* envolvidos com a questão, no entanto, nesta agenda, existe uma subagenda, que é a agenda de decisão, na qual, por meio dela, as políticas públicas terão o seu formato mais acabado, com uma série de questões prontas para a tomada de decisão. Kingdon (2003) assim descreve as agendas governamentais:

Como estivemos discutindo as agendas, a agenda governamental é a lista de assuntos aos quais as pessoas dentro e fora do governo estão prestando muita atenção a qualquer momento. Essencialmente, medimos essa agenda neste estudo perguntando aos participantes qual é a lista. Dentro dessa agenda governamental, há um conjunto menor de itens que está sendo decidido, uma agenda de decisão. As propostas estão sendo movidas para a posição de promulgação legislativa, por exemplo, ou os assuntos estão sendo analisados para uma decisão iminente do presidente ou de um secretário de departamento. No vernáculo dos participantes, a questão está “realmente ficando quente”, o que é um passo além de dizer que os participantes estão seriamente ocupados com isso. Estar nesta agenda de decisões, é claro, não garante promulgação ou decisão burocrática favorável, mas é um status mais ativo do que estar na agenda do governo (p. 166, tradução nossa).¹³

Nesse sentido, a abertura de uma agenda governamental indica “entrar em uma fila de prioridades”, segundo Kingdon (2003), por meio dela a agenda governamental dirigirá as prioridades para a agenda de decisão:

Pense em uma fila de itens aguardando sua vez em uma agenda de decisão. De alguma forma, os itens devem ser pedidos na fila. A abertura de uma janela geralmente estabelece a prioridade na fila. Os participantes colocam alguns itens à frente de outros, essencialmente porque acreditam que as propostas têm uma chance decente de serem aprovadas (Kingdon, 2003, p. 167, tradução nossa).¹⁴

Apesar disso, é importante que o formulador de políticas públicas tenha a consciência de que as janelas de oportunidade se abrem e se fecham e que, portanto, as agendas também podem ser inconstantes. As janelas se abrem quando os fluxos de problemas, de soluções e políticos convergem, formando o que Kingdon (2003) chama de *policy windows*.

13. “As we have been discussing agendas, the governmental agenda is the list of subjects to which people in and around government are paying serious attention at any given point in time. We have essentially measured that agenda in this study by asking the participants what the list is. Within that governmental agenda, there is a smaller set of items that is being decided upon, a decision agenda. Proposals are being moved into position for legislative enactment, for instance, or subjects are under review for an imminent decision by the president or a department secretary. In the vernacular of the participants, the issue is “really getting hot,” which is a step up from saying that the participants are seriously occupied with it. Being on this decision agenda, of course, does not insure enactment or favorable bureaucratic decision, but it is a more active status than being on the governmental agenda.”

14. “Think of a queue of items awaiting their turn on a decision agenda. Somehow, the items must be ordered in the queue. The opening of a window often establishes the priority in the queue. Participants move some items ahead of others, essentially because they believe the proposals stand a decent chance of enactment”.

Neste momento, as oportunidades de mudança surgem naturalmente pela junção dos três fluxos, processo denominado de *coupling*, ou seja, quando as janelas estão abertas. Entretanto, as janelas são transitórias e podem se fechar caso ocorra alguma alteração, como a troca de governo, mudanças no parlamento ou no sistema político, ou ainda quando um dos fluxos se desorganiza. Quando abertas as janelas, a atuação dos *policy entrepreneurs* é fundamental para mantê-las assim, pelo seu papel mobilizador e militante junto à sociedade, trazendo visibilidade pública para a questão política.

Nesse sentido, a PNDR representa uma agenda governamental, uma vez que é formulada a partir de uma pasta ministerial, mas depende em grande medida do que é previsto nos planos regionais de desenvolvimento para entrar para a agenda decisional e, de fato, transformar em políticas públicas o conjunto de estratégias descritas nestes documentos regionais. Para tanto, analisaremos como foram formulados tais planos regionais pelas superintendências, apontando, concomitantemente, alguns fatores presentes ou ausentes para concluirmos se eles apresentam condições para a entrada em uma agenda decisional ou se somente estão atrelados a uma agenda de governo. Segue, portanto, a análise sobre os planos regionais de desenvolvimento.

6 O PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

Kingdon (2003) admite a possibilidade de abertura de uma janela de oportunidade e, conseqüentemente, de uma agenda, mas também o seu contrário é previsto:

No governo, a rotatividade tem efeitos poderosos nas agendas. Uma mudança de administração, uma mudança substancial de assentos no Congresso ou uma mudança de pessoal de alto escalão em uma agência administrativa mudam substancialmente as agendas. As agendas também são afetadas por limites jurisdicionais. A competição por grama não produz necessariamente um impasse. Na verdade, se uma questão popular está envolvida, a competição promove, em vez de retarda a ação. Outro efeito jurisdicional é a negligência de alguns itens potenciais da agenda porque eles supostamente estão sendo tratados em outra parte do governo. Alguns assuntos são muito proeminentes em agendas especializadas, sem serem proeminentes em agendas mais gerais (Kingdon, 2003, p. 163, tradução nossa).¹⁵

15. "In government, turnover has powerful effects on agendas. A change of administration, a substantial turnover of congressional seats, or a change of top personnel in an administrative agency all change agendas substantially. Agendas are also affected by jurisdictional boundaries. Competition for turf does not necessarily produce stalemate. Indeed, if a popular issue is involved, competition promotes rather than retards action. Another jurisdictional effect is the neglect of some potential agenda items because they are supposedly being handled elsewhere in government. Some subjects are very prominent on specialized agendas without being prominent on more general agendas."

Como dito anteriormente, a PNDR inaugura uma agenda de governo, ao propor uma série de questões que devem ser realizadas para que haja, de fato, uma agenda de decisão. Para que isso ocorra, é fundamental que os planos regionais estejam: i) alinhados com a PNDR; e ii) contenham, em si, a possibilidade real de implementação das políticas previstas. Para tanto, analisaremos nesta seção se estes planos estão alinhados com estes fatores citados e em que medida estão preparados para entrar em uma agenda de decisão. Com o intuito de, metodologicamente, organizarmos tais planos, como dito anteriormente, trabalharemos com uma teoria da governança que ressalta a importância da capacidade estatal e, como estamos analisando as superintendências e seus planos, trabalharemos com um critério de capacidade institucional, a qual abrange nove fatores, que auxiliarão na análise dos três planos regionais das Superintendências da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste, sendo eles: i) capacidade de cumprir as regras próprias, sendo autônomas de outras instituições; ii) capacidade de gerar orçamento próprio; iii) capacidade de formular políticas; iv) capacidade de implementar políticas; v) capacidade de articular a política para promover a cooperação com outras instituições; vi) capacidade de clareza nos objetivos e na condução da política para a execução dos programas; vii) capacidade burocrática, com pessoal especializado para a formulação e implementação; viii) capacidade de determinar tempo previsto para a execução das políticas; e ix) capacidade de gerar *accountability*.

O PRDNE apresenta-se alinhado com todos os pressupostos contidos na PNDR, com a definição temporal de doze anos de atuação, com revisões anuais e vigência de quatro anos. Além disso, o plano elaborado pela Sudene também identifica a preocupação em estar articulado diretamente com as outras instituições:

Tomou-se como base para a elaboração do presente documento, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) 2020-2031, os marcos orientadores da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Agenda Estratégica para o Nordeste – elaborada pela Sudene fruto do grupo de trabalho criado no âmbito da revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional em 2018. Este plano também se insere no contexto de clara convergência com as iniciativas nacionais da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que definiu os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Brasil, 2019c, p. 10).

Além disso, o PRDNE também contou com uma intensa participação da sociedade civil e de membros do governo, por intermédio de grupos temáticos de especialistas, grupos do MDR e Ministério da Economia (ME), e consulta aos governos estaduais e à sociedade civil sobre as questões inseridas. Os governos estaduais participaram ativamente das consultas, além de definirem uma abordagem territorial que permite a utilização de regiões geográficas intermediárias, valorizando o urbano e o rural e também

priorizando as cidades médias para a centralidade regional. Neste sentido, os eixos estruturantes propostos pelo plano são: segurança hídrica e conservação ambiental; educação e desenvolvimento de capacidades humanas; inovação; desenvolvimento institucional; dinamização e diversidade produtiva e desenvolvimento social e humano.

Um dos pontos mais debatidos no PRDNE é a necessidade de superar a imagem do Nordeste seco e fragilizado, com alternativas de aproveitamento do potencial turístico, aplicação da ciência e tecnologia, e, finalmente, alinhar os objetivos do desenvolvimento do Nordeste ao desenvolvimento sustentável, pressuposto contido em dois outros documentos nos quais o PRDNE se apoia: na PNDR e na Agenda 2030 dos ODS da ONU. Neste tripé, os objetivos para o desenvolvimento do Nordeste naturalmente ganham um contorno maior, com objetivos de longo prazo (quanto tempo) e muito abrangentes (de que maneira). Alguns pontos são explicitados no início do documento, sendo eles: i) a inovação deve ser o eixo central, pela qual gravitará o crescimento sustentável da região; ii) a inovação deve ser utilizada para garantir o emprego e as oportunidades de qualidade de vida para a população, estimulando empresas produtoras de tecnologia, incentivando *startups*, auxiliando as cidades a utilizar a tecnologia em seu benefício; iii) utilizar a ciência e a tecnologia como uma estratégia de desenvolvimento, reduzindo as desigualdades regionais e impulsionando a economia, visando à internacionalização do comércio regional (Brasil, 2019c).

A necessidade da coordenação e integração entre os estados do Nordeste foi amplamente debatida, buscando mais cooperação entre eles, priorizando a prática da governança. Depende também dos entes da Federação e atores políticos – públicos e privados e em diferentes escalas – falarem a mesma língua. Esta refere-se à agenda de desenvolvimento sustentável que explora suas potencialidades e oferece soluções (Brasil, 2019a, p. 14).

No plano local, o PRDNE reconhece a mudança observada nas cidades nordestinas, com a valorização de novos setores produtivos que, conseqüentemente, promoveram alterações no porte das cidades, aumentando a renda e a qualidade de vida:

Em paralelo, outras atividades floresceram tanto no meio rural quanto no urbano, em que o setor terciário se ampliou e se diversificou, ganhando forte presença inclusive nas cidades de médio porte. Aliás, esta é uma mudança recente que se recolhe como estruturadora do futuro: o dinamismo das chamadas cidades intermediárias, quando no século XX as grandes metrópoles atraíam fortemente pessoas e investimentos, reforçando a velha herança de concentração litorânea. O ciclo recente foi mais desconcentrado e a abordagem territorial do plano pretende valorizar esta mudança. Um Nordeste mais urbano e policêntrico deve ser reforçado para dialogar com um rural marcado pela diversidade e pela pluriatividade emergente (Brasil, 2019c, p. 18).

A transversalidade das políticas foi amplamente descrita no PRDNE a despeito da melhoria da qualidade da educação e das condições educacionais, para que ela esteja amplamente alinhada com o desenvolvimento da ciência e tecnologia e para valorizar o empreendedorismo, potencializando a economia da região. Além disso, o plano sugere a valorização da agricultura familiar no Nordeste, impulsionando programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), para que o alimento produzido pela agricultura familiar seja distribuído como merenda escolar para os estudantes dos ensinos fundamental e médio. Ademais, o PRDNE propõe o melhoramento da infraestrutura, da comunicação e da logística para impulsionar o comércio exterior e a geração de emprego e renda, com enfoque privilegiado nas chamadas cidades intermediárias:

Ao identificar um conjunto de cidades intermediárias como alvo para a formulação de estratégias com foco na redução de padrões de desigualdades e segregação, o Nordeste se desafia a acelerar a adoção de tecnologias digitais em negócios circulares, de forma a contemplar parcerias público-privadas na busca de soluções para problemas de mobilidade, saúde e segurança, entre outros, resultando na melhoria da vida da população. Os serviços públicos de saúde, por exemplo, podem atuar com um dos “gatilhos” para desencadear as mudanças tecnológicas e de gestão resultantes da transformação digital, além de alinhar os ambientes acadêmicos e empresariais numa iniciativa de impacto para a região (Brasil, 2019c, p. 28).

O PRDNE reconhece algumas dificuldades intrínsecas ao Nordeste para a consecução das metas previstas. A primeira delas está relacionada à condição da educação e baixa qualificação profissional dos trabalhadores da região, que precisam ser equacionadas para um melhor aproveitamento dos postos de trabalhos que podem surgir. Além disso, o plano sugere a superação dos índices de violência nas cidades, uma melhoria no setor de infraestrutura, das condições de habitação, das redes de saneamento básico e esgoto, com uma concomitante melhora da política ambiental, considerando a necessidade de adequação da região às mudanças climáticas globais.

Necessário salientar que essas recomendações foram pauta de encontros como a Eco-92, que apontava as mudanças climáticas, a biodiversidade e a desertificação como um tripé a ser identificado e sobre ele deverá haver tratamento intensivo, especialmente para estados do Nordeste com competência definida pela Sudene. Neste sentido, o plano menciona a necessidade de aumento da capacidade de lidar com as secas e as cheias, integrando projetos como o da transposição do rio São Francisco a outros programas setoriais existentes nos estados e municípios nordestinos, pois o plano aponta que: “secas e inundações causam doenças, subnutrição e prejudicam a qualidade da educação – especialmente das crianças –, desestruturam e inibem a atividade econômica e diminuem o capital humano” (Brasil, 2019c, p. 89).

O plano menciona a necessidade de articular as universidades existentes com o Marco Legal da Ciência e Tecnologia, fomentando o desenvolvimento de pesquisa de qualidade em biotecnologia, nanotecnologia e tecnologias da informação e comunicação (TICs). As diretrizes institucionais apontadas pelo PRDNE apontam para a necessidade de acompanhar os processos de descentralização, promovidos pela Constituição de 1988 (CF/1988), priorizando as formas participativas de decisão, os instrumentos deliberativos de participação local e regional, tal qual os mecanismos de parceria público-privada (PPP), preceitos da governança pública. Além disso, o documento sugere a composição de consórcios públicos para o desenvolvimento adequado de saúde, saneamento, meio ambiente, entre outras políticas públicas importantes para a população. A instituição responsável por essa colaboração é a Sudene, que teria o seu papel definido pelo fortalecimento de suas prerrogativas institucionais e políticas, revitalizando, conforme o plano, os entes federados e as prerrogativas colaborativas deles, com articulações com o setor privado da economia. Segundo o plano:

A inovação aqui necessária se refere aos aperfeiçoamentos institucionais que habilitem a estruturação de uma Governança regional responsável, considerando externalidades e arranjos que ofereçam ganhos às escalas de pactuação e operação, assim como à instrumentalização de mecanismos e arranjos de financiamento atualizados e integrados aos novos parâmetros e modelos e cujo alvo seja o desenvolvimento regional sustentável (Brasil, 2019c, p. 96).

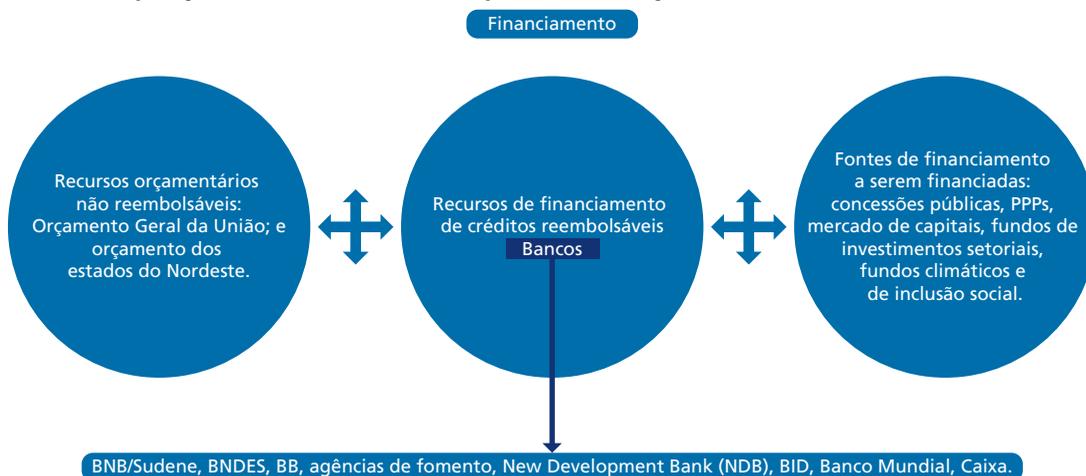
O plano reconhece que a governança é importante no Brasil porque a descentralização promovida pela CF/1988 não previu as mudanças provocadas nas relações entre os entes federados, principalmente da União com os estados e municípios. Dessa forma, cabe destacar a perda de protagonismo das superintendências regionais, até então as responsáveis diretas pelo desenvolvimento regional. De posse de tais considerações, o PDRNE propõe a criação de uma agenda de desenvolvimento regional pautada no fortalecimento de tais instituições e nos arranjos institucionais articulados:

Este é um dos grandes desafios institucionais do Nordeste: recuperar a capacidade de planejamento e articulação das instituições regionais, viabilizando a construção de agendas de pactuação política, consolidando formas participativas de Governança e implantando sistemas de informação inteligentes. Diante dos desafios impostos ao desenvolvimento regional, é urgente o fortalecimento de arranjos institucionais que promovam agendas pactuadas e ancoradas no território. As propostas de política nacional de desenvolvimento regional continuam exigindo uma presença ativa e coordenadora do Estado, nas suas três esferas - União, Estados e Municípios - a partir de uma visão integradora que observe os rumos nacionais e oportunidades regionais, especialmente quando o setor privado tem importante papel a jogar (Brasil, 2019c, p. 98).

As medidas propostas no PRDNE serão financiadas pelas seguintes fontes de recursos:

- recursos orçamentários não reembolsáveis: compostos pelo Orçamento Geral da União e orçamentos dos estados do Nordeste;
- recursos de crédito de financiamento reembolsáveis: oriundos do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), da Sudene, do Banco do Brasil (BB), das agências de fomento, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Caixa Econômica Federal (Caixa); e
- modelos e fontes de investimentos a serem incentivados: compostos por concessões públicas, PPPs, mercado de capitais, fundos de investimentos setoriais e fundos de inclusão social. A figura 1 ilustra a composição total das fontes de recursos apresentada pelo PRDNE.

FIGURA 1
Composição das fontes de recursos para a consecução das metas do PRDNE



Fonte: Brasil (2019c).

O primeiro círculo indica o financiamento oriundo da União e dos estados do Nordeste; o segundo indica os recursos originados dos bancos públicos, em especial, do crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e de organismos internacionais. O terceiro círculo, segundo o plano, vem ganhando protagonismo como novas formas de financiamento possíveis para o desenvolvimento regional. Além disso, o plano sugere a participação das micro e pequenas empresas para o financiamento das metas propostas, além do estabelecimento de um fundo garantidor para operações que incluem recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), além do fortalecimento do mercado de capitais mediante fundos de investimento das empresas. Ademais, o aporte de recursos por intermédio do BNB, do BNDES, da Caixa, do BB e da Sudene seria garantida pela Resolução nº 007/2008, do Regimento Interno do

Comitê Regional das Instituições Financeiras Federais (Coriffe), composto por membros de todas as instituições descritas.

Em relação à dotação financeira, o plano sugere a aceleração da viabilização dos investimentos econômicos, mantendo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade nas aplicações financeiras, permitindo uma cooperação entre as instituições financeiras por alguns percursos:

Propõe-se o estabelecimento de uma unidade regional centralizada de concessões e PPPs no Nordeste a ser abrigada na estrutura da Sudene, com o objetivo de reunir inteligência na modelagem e análise de tais projetos, além de servir como uma fonte unificada de informações para agentes públicos e privados na região (Brasil, 2019c, p. 124).

Outros caminhos são apontados também pelo plano. O primeiro deles é adotar medidas de coordenação de políticas e diretrizes claras de planejamento de todas as instituições que compõem o quadro financeiro. Igualmente, é preciso constituir grupos mistos de trabalho para o exame de aspectos de setores relevantes da atividade econômica regional, buscando harmonizar e complementar as formas de apoio aos empresários locais e às instituições integrantes. Além disso, o PRDNE prevê mecanismos de cooperação técnica com outras instituições de desenvolvimento que atuam na região Nordeste, buscando maior interação entre elas e promovendo a articulação de projetos comuns:

De acordo com a Lei Complementar nº 125/2007, o Conselho Deliberativo da Sudene (Condell) poderá criar Comitês permanentes ou provisórios e fixar suas respectivas competências e composições. Especialmente, o artigo 6º estabelece a competência do Condell para a criação, a organização e o funcionamento de dois comitês de caráter consultivo, presididos pelo Superintendente da Sudene: o Comitê Regional das Instituições Financeiras Federais e o Comitê Regional de Articulação dos Órgãos e Entidades Federais (Brasil, 2019c, p. 126).

O plano cita a governança como a diretriz a ser alcançada, a partir de um delineamento claro da agenda de desenvolvimento regional do Nordeste, a partir do fortalecimento de instituições como a Sudene e da retomada do protagonismo do seu conselho deliberativo, como um espaço público de tomada de decisões estratégicas para a região. Nesse sentido, a governança é entendida como a capacidade de aumentar as coordenações horizontal e vertical, melhorando a participação da sociedade civil, aperfeiçoando os mecanismos de monitoramento e avaliação, permitindo assim que atores políticos de diversos segmentos contribuam para a consecução das diretrizes do PRDNE, promovendo uma gestão regional compartilhada.

O PRDNE prevê o fortalecimento da Sudene para a obtenção de uma estrutura organizacional capaz de solucionar os conflitos e operacionalizar as metas previstas. Para atingir a plena governança, o plano propõe que a instituição deve articular os governos

estaduais com as instituições setoriais, sempre mediada pelo MDR. O Condel funcionará como uma instância de participação de vários atores sociais, além de ser uma instância técnica e operacional.

O Condel é composto pelas seguintes representações sociais e políticas: governadores dos estados da área de atuação da Sudene, ministros do MDR, do ME e dos ministérios setoriais; por três prefeitos de municípios de estados diferentes do Nordeste, além de três representantes de empresários de diferentes estados; a classe trabalhadora também terá assento por meio de três operários de diferentes estados, além do superintendente e presidente do BNB. A secretaria executiva também faz parte do organograma, mas é uma autarquia com atribuições financeiras e administrativas autônomas, vinculada ao MDR, com a missão de executar as prerrogativas do conselho deliberativo, oferecendo suporte técnico para o seu funcionamento.

6.1 A previsão do PRDNE para as possibilidades de implementação de políticas públicas

O PRDNE explicita que a Sudene poderá atuar em todas as fases do ciclo de políticas públicas:

O PRDNE define a estratégia de desenvolvimento do Nordeste que deve ser detalhada através de programas e projetos em seu ciclo de planejamento que, vale ressaltar, contempla as fases de formulação (ou decisão), execução, monitoramento e avaliação, que podem levar a uma eventual reformulação das prioridades de ação (Brasil, 2019c, p. 132).

De fato, o PRDNE está alinhado com os pressupostos contidos na PNDR, tanto no que tange aos preceitos desta, como na necessidade de recolocar a Sudene no centro do processo decisório. Para a obtenção de todas as fases do ciclo, o plano é enfático ao afirmar que atuará nos seguintes eixos:

Negociação técnica e política para inserção dos programas e projetos no PPA da União; execução dos programas e projetos que demandem uma articulação das diversas instâncias, atores e instrumentos de modo a assegurar a convergência eficaz das ações; e acompanhamento e avaliação da execução do plano, seus programas e projetos. O modelo de governança explicita a forma de organização e articulação dos Governos, instituições e atores sociais para negociação, implementação e monitoramento do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, definindo a estrutura organizacional, as responsabilidades, os fluxos de informação e os processos de decisão (Brasil, 2019c, p. 132).

Com o intuito de analisar em que medida a Sudene detém capacidade institucional para implantar o disposto no PRDNE, selecionamos no quadro 1 alguns fatores que serão utilizados também para verificar os papéis da Sudam e da Sudeco, respectivamente.

QUADRO 1

Capacidade institucional da Sudene para implementar o disposto no PRDNE

Capacidade institucional da Sudene	Existência ou não
1 – Capacidade de criação de regras próprias e autônomas de outras instituições	O PRDNE apresenta um conjunto de normativas que indicam capacidade de formular políticas; entretanto, a própria noção de governança contida no plano aponta dependência de outras instituições.
2 – Capacidade de geração de orçamento próprio	O quadro financeiro para a realização das metas previstas prevê o acesso ao FNE, além de outros recursos oriundos dos bancos regionais e do BNDES. Neste sentido, pode-se supor que há orçamento para a realização das metas previstas.
3 – Capacidade de formulação de políticas	O PRDNE indicou uma capacidade de formulação de políticas, todas elas em confluência com a PNDR e os princípios da governança.
4 – Capacidade de implementação de políticas	Esta capacidade dependerá, sobretudo, da migração de uma agenda governamental para uma agenda de decisão. Além disso, o papel dos burocratas de nível de rua será essencial para que, de fato, o plano seja implementado.
5 – Capacidade de articulação com outras instituições	Há articulação, haja vista que o organograma da superintendência denota essa articulação, além de os princípios da governança estarem permeando o plano do início ao fim.
6 – Capacidade de clareza nos objetivos e na condução da política para a execução dos programas	Os objetivos descritos no plano, apesar de ambiciosos, são claros. Os eixos estruturantes também denotam uma preocupação em esclarecer quais as áreas de atuação da Sudene e do plano regional.
7 – Capacidade burocrática, com pessoal especializado para a formulação e implementação	O PRDNE dispõe de um conjunto de instituições que menciona amplamente a articulação com o MDR, os governos estaduais e municipais, visto que prevê grande parte dos objetivos para as cidades médias. Neste sentido, ao mencionar tais instituições, o plano deixa em aberto o claro delineamento de seu corpo burocrático para implementar as políticas previstas.
8 – Capacidade de determinação de tempo previsto para a execução das políticas	O PRDNE apresenta uma agenda de desenvolvimento para os próximos doze anos da área de atuação da Sudene, possui vigência de quatro anos e será revisado anualmente, tramitando juntamente com o PPA do governo federal 2020-2023. Este tempo, previsto a longo prazo, é interessante para que o amplo conjunto das metas previstas sejam alcançadas. Entretanto, não há menção no texto de quais objetivos estarão no escopo do tempo previsto para os anos previstos.
9 – Capacidade de geração de <i>accountability</i>	A <i>accountability</i> é prevista, visto que a Sudene é responsável pela apresentação dos relatórios de monitoramento da PNDR, que deverão ser aprovados pelo MDR.

Fonte: Brasil (2019c).
Elaboração da autora.

O PRDNE mostrou-se eficaz no que concerne à criação de uma agenda governamental para o problema das assimetrias federativas, além de, concomitantemente, mostrar-se capaz de formular um rol de políticas públicas de desenvolvimento regional, as quais estão objetivamente descritas ao longo deste texto. Cabe destacar, porém, que, apesar de existir uma agenda governamental, será necessário migrar para uma agenda decisional de políticas públicas, para que estas sejam implementadas a contento. Entretanto, no que tange aos outros dois fatores, concernentes à implementação e à avaliação das políticas, cabem algumas considerações. A implementação dependerá dos burocratas envolvidos, dos *policy entrepreneurs* e do nível de governança. A depender deste último fator, como dissemos anteriormente, o PRDNE amplamente descreve

a governança como um objetivo a ser perseguido. Entretanto, há que se considerar a necessidade de um rol de burocratas para que a implementação ocorra, visto que é uma política de modo *top-down*, proposta pelo Executivo federal e dependerá, também, que os formuladores estejam sempre em estado de alerta, para que a “janela de oportunidade” não se feche. Com relação à avaliação, não podemos supor que será realizada de forma adequada, visto que a política ainda não foi implementada, mas no que diz respeito à explicitação do monitoramento e da avaliação, ambos constam no plano. Dadas estas considerações, daremos sequência às considerações sobre o PRDA.

7 O PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

O PRDA é previsto para o período de 2020 a 2023 e tem estreita conexão com os preceitos da PNDR, conforme determina a Lei Complementar nº 124/2007. A articulação com as demais instituições é descrita no plano, especialmente com o MDR, tendo a participação social um papel importante, uma vez que foi formulado a partir de consultas públicas. Interessante mencionar que o plano considera as questões dispostas como “uma janela de oportunidade”:

Inspirado nos reais significados das palavras concertação, articulação, cooperação, compartilhamento, governança, inter-relação, sinergia, equidade e competitividade, o PRDA traduz a missão institucional da Sudam e os objetivos definidos em lei para a Amazônia Legal. A estratégia definida neste Plano pressupõe o do conhecimento das vocações regionais como janelas de oportunidades para o desenvolvimento e o conhecimento do território como espaço de convivência, que influencia e é influenciado pelo ambiente externo (Brasil, 2020a, p. 5).

A governança é o pressuposto fundamental do plano, sendo explicitada para o combate das desigualdades inter e intrarregionais, pela cooperação de políticas públicas tanto vertical quanto horizontal, uma articulação federativa multinível, entre União, estados e municípios, assim como geograficamente multiescalar; o foco do plano dirige-se para as cidades intermediárias, ensejando que os efeitos do desenvolvimento possam espriar para cidades vizinhas, além de visar ao aumento da participação social. Entretanto, o plano explicita que o objetivo não é somente com o financiamento das políticas:

Desse modo, a estratégia de desenvolvimento regional definida, necessariamente, inclui fatores fundamentais como: o capital social, a auto-organização social, o estímulo ao exercício de soluções colaborativas para problemas comuns e ampla articulação multiescalar, não podendo se limitar a incentivos fiscais, linhas de crédito e etc. (Brasil, 2020a, p. 11).

Apesar de acreditar que as cidades intermediárias podem promover o espriamento do desenvolvimento, uma das novidades trazidas pelo PRDA é a escala baseada em uma

atuação multiescalar (regiões, sub-regiões especiais, faixas de fronteira), justificada da seguinte maneira:

Para elaboração do PRDA utilizou-se a escala estadual. Essa escolha justificou-se em função do processo de definição das tipologias da nova PNDR que se encontra em andamento, além da dificuldade de se obter indicadores atualizados na escala municipal. A vantagem dessa escala reside na disponibilidade de dados tempestivamente, o que permite o monitoramento e avaliação periódica do Plano. Por outro lado, entende-se que essa escolha tem potencial de não captar possíveis desigualdades intrarregionais, motivo pelo qual, essa escala será alterada tão logo as dificuldades apontadas sejam equacionadas (Brasil, 2020a, p. 7).

Alguns pontos principais foram definidos no plano, demonstrando preocupação com a transversalidade das políticas, tais como: agricultura, pecuária e extrativismo; pesca e aquicultura, indústria, turismo, meio ambiente, CT&I, educação, logística e transporte, geração de energia, telecomunicações, saúde, cultura e lazer, saneamento básico e segurança pública. Diante dos dois outros planos das regiões Nordeste e Centro-Oeste, o PRDA detalha as ações com objetivos específicos. Esse plano menciona que a redução das desigualdades regionais, inter e intrarregiões é uma meta a ser perseguida, juntamente com a melhoria da qualidade de vida da população amazônica. Além disso, há uma meta a ser alcançada, a de um desenvolvimento mais justo e equilibrado, buscando cooperação horizontal e vertical dos entes para a promoção de políticas públicas, articulação multinível entre as esferas federal, estadual e municipal, com o fim de implementar as metas previstas.

Outros objetivos mais abrangentes também estão dispostos no plano, como: articulação multiescalar, com relações cooperativas entre as dimensões setoriais e territoriais; e integração das estratégias de desenvolvimento de forma sistêmica, com a utilização dos recursos públicos conforme a necessidade de cada território. Além disso, por meio da governança, o PRDNA estrutura um arcabouço que prevê a capacidade de irradiação dos benefícios do desenvolvimento de municípios com mais vantagens para aqueles que carecem de urbanização e infraestrutura adequada:

Acredita-se, portanto, que a pactuação das instituições responsáveis pelo desenvolvimento da região amazônica, em dinâmicas que favoreçam o fomento das capacidades e potencialidades locais, garantem transparência e maior controle social, imprimindo o espírito colaborativo que sustenta a democracia, o que, para tanto, requer a implementação de ações concertadas de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação da atuação governamental na prestação dos serviços públicos. Para tanto, o fortalecimento da democracia participativa e de alianças com organizações internacionais, constituem-se como estratégias para a construção, efetividade e melhoria da gestão das políticas públicas, considerando as diversidades e especificidades locais e regionais, além de ações que possam potencializar o desenvolvimento sustentável e solidário no campo e na cidade (Brasil, 2020a, p. 163).

O plano busca articulação com as esferas estadual e municipal, sendo adotado o padrão de governança multinível, o qual depende do entendimento das duas esferas em questão para ser implantado de forma adequada. O plano é estruturado em torno de seis eixos, cada um deles contendo outros desdobramentos, sendo eles: desenvolvimento produtivo, CT&I, educação e qualificação profissional, infraestrutura econômica e urbana, desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais e fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais. A seguir, detalharemos cada um destes eixos.

- 1) Desenvolvimento produtivo: composto pelos setores da agricultura, da pecuária, do extrativismo, da indústria, do turismo e meio ambiente.
- 2) CT&I: o fomento desta área é necessário para promover a integração com os demais eixos.
- 3) Educação e qualificação profissional: melhorar os índices de analfabetismo, além de preparar mão de obra qualificada para o mercado de trabalho.
- 4) Infraestrutura econômica e urbana: desenvolver áreas como transporte, energia e logística.
- 5) Desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais: saúde, cultura e lazer, saneamento básico e segurança pública.
- 6) Fortalecimento das capacidades governativas: promover a governança para a execução do plano.

Esses são os objetivos norteadores do PRDA, também alinhados com os ODS da ONU. A Agenda 2030, como também são chamados estes objetivos, é um plano de ação previsto para os chamados 5Ps: pessoas, planeta, prosperidade, paz universal e parcerias globais. Por intermédio destes eixos, a Agenda 2030 prevê o desenvolvimento sustentável com intuito de tornar equilibrada as dimensões de sustentabilidade, pela qual gravita a economia, os direitos sociais e o meio ambiente. Além disso, o PRDA está em estreita ligação com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes).¹⁶

Destaca-se que o plano se propõe a participar das fases de implementação e avaliação:

É fundamental, também, pensar no monitoramento e na avaliação do Plano, questões que tem ganhado notoriedade e relevância no setor público, por se tratar de um processo sistemático capaz de subsidiar o planejamento, a implementação das intervenções governamentais, suas reformulações

16. O princípio básico contido na proposta da Endes é “elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira, com redução das desigualdades sociais e regionais”.

e ajustes, decisões sobre continuidade e, até mesmo, sobre a priorização de esforços e de alocação de recursos orçamentários (Brasil, 2020a, p. 175).

A avaliação será realizada no PRDA da seguinte maneira:

a) ao final de sua vigência – a cada quadriênio – com base no acompanhamento da tendência do IDHM mediano dos estados da Amazônia Legal e da sua amplitude em relação ao do Brasil e, b) ao final da visão estratégica (2031) com base na amplitude entre o IDHM mediano da região e o do Brasil, que deverá ser inferior a 0.05 (amplitude considerando duas casas decimais) (Brasil, 2020a, p. 181).

A participação social foi valorizada no processo de construção do plano, visto que foi criado um *link*, no *site* da Sudam, para a consulta pública, além de outras formas de contato com a sociedade:

A consulta pública do PRDA teve uma ampla divulgação, a começar pelo envio de 214 ofícios nominais para as instituições públicas dos entes federativos atuantes na Amazônia, via correios e e-mail eletrônico, seguidos de contatos telefônicos, para ratificar o convite e certificar o recebimento. Concomitantemente, banners foram distribuídos em vários locais de grande circulação, além da divulgação via mídias eletrônicas (*whatsapp*, *e-mail*, *sites*) e veículos de comunicação de massa (televisão, jornais e rádio), os quais facilitaram o acesso a documentos referenciais e a minuta do Plano diretamente no *site* da Sudam, para melhor analisá-los e encaminhar sugestões e comentários para endereço eletrônico criado, exclusivamente, para essa finalidade ou para o endereço da autarquia (Brasil, 2020a, p. 177).

Para a implantação das metas previstas no PRDA, a fonte de recursos está especificada de maneira bem ampla. Os recursos financeiros descritos no plano são os seguintes:

- Orçamento Geral da União e dos estados amazônicos;
- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO);
- Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA);
- fundos constituídos pelos governos estaduais e municipais;
- incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;
- existência ou criação de programas de desenvolvimento dos bancos públicos, federais e estaduais, além de PPPs.

7.1 O PRDA e a possibilidade de avanços

No quadro 2, relacionamos as principais características de cada um dos fatores que estamos analisando nos três planos de desenvolvimento.

QUADRO 2

Capacidade institucional da Sudam para implementar o disposto no PRDA

Variáveis de autonomia da Sudam	Existência ou não
1 – Capacidade de criação de regras próprias e autônomas de outras instituições	O PRDA apresenta um conjunto de normativas que indicam capacidade de apontar problemas, especialmente decorrentes da região Norte.
2 – Capacidade de geração de orçamento próprio	O quadro financeiro disposto no PRDA indica uma dependência de transferências federais, especialmente do FNO e FDA.
3 – Capacidade de formulação de políticas	O PRDA indicou uma seleção de áreas prioritárias sobre as quais deve atuar.
4 – Capacidade de implementação de políticas	Esta capacidade depende de outros fatores, como os burocratas envolvidos ou o desenho das políticas formuladas.
5 – Capacidade de articulação com outras instituições	Existe, haja vista que a governança implícita no plano prevê essa articulação com os demais entes federados e outras instituições.
6 – Capacidade de clareza nos objetivos e na condução da política para a execução dos programas	Os objetivos descritos no plano seguem os pressupostos da PNDR, dos ODS e também da Endes com enfoque na promoção da inovação, até o desenvolvimento de um ensino de qualidade.
7 – Capacidade burocrática, com pessoal especializado para a formulação e implementação	Apesar de dispor de um conjunto de objetivos amplos, o PRDA não menciona quais burocratas estarão à frente das atividades, cita apenas as instituições.
8 – Capacidade de determinação de tempo previsto para a execução das políticas	O período previsto para o plano é de 2020 a 2023, com um horizonte mais amplo de doze anos.
9 – Capacidade de geração de <i>accountability</i>	Há a possibilidade de geração de <i>accountability</i> , pois o plano menciona o monitoramento e a avaliação como objetivos do plano.

Fonte: Brasil (2020a).
Elaboração da autora.

O PRDA demonstrou ao longo deste texto uma explanação alongada sobre os problemas que enfrenta a região Amazônica, com detalhamentos sobre como resolvê-los. Neste sentido, comprova também uma interlocução com a PNDR, a Agenda ONU para o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a PNDR corrobora a preocupação com uma agenda governamental, porém, para a sua efetiva implementação, deve haver estratégias de transição para uma agenda decisória.

8 O PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE

Assim como os demais planos, o PRDCO está alinhado à Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável, focado nas pequenas e médias cidades. O plano objetiva transformar setores específicos destas cidades, como segurança, alimentação, abrigo, educação, saúde e esperança. Desse modo, é possível alcançar uma amplitude. Estas mudanças devem acontecer de forma justa, para isso todas as pessoas devem participar ativamente da governança e gestão integrada dos territórios. Além disso, assim como o

PRDA, o PRDCO está previsto para o período 2020-2023, sustentando que é desejável que as cidades ofereçam uma mobilização para a captação de recursos humanos, com uma resposta às mudanças ambientais, sociais e econômicas; a sustentabilidade também é desejável, para minimizar os impactos do meio ambiente, de modo que estejam integrados à Agenda 2030 da ONU e aos dezessete ODS. Neste sentido, o plano sugere aos municípios o seguinte.

- 1) Reformular e revitalizar seus espaços urbanos, criando novas áreas de crescimentos intraurbanos e policêntricos.
- 2) Fortalecer as áreas rurais e recuperar as áreas estratégicas que ofertam serviços ecossistêmicos, como as áreas de recarga hídrica para abastecimento público.
- 3) Ser diversificados e empreendedores, com isso desenvolver uma ampla gama de atividades diferentes, que gerem vitalidade, inspiração e acaltem qualidade de vida para todos, sem distinção.
- 4) Apoiar a criação de *clusters* a fim de que eles retroalimentem as frágeis estruturas socioeconômicas das médias e pequenas cidades de determinadas regiões do Centro-Oeste (PRDCO, 2019).

Há uma prioridade no plano que são as cidades médias, conforme descrito:

A priorização da atuação nas cidades médias da Região visa descentralizar e interiorizar o desenvolvimento, atualmente bastante polarizado pelas capitais e, especialmente, pelo eixo Brasília – Anápolis – Goiânia. Com isso, busca-se estimular o surgimento de centros preparados para ancorar a desconcentração produtiva, contribuindo para a diversificação e adensamento de novas atividades econômicas, além de melhorar o acesso da população à serviços públicos de qualidade, reduzindo a pressão sofrida pelos grandes centros urbanos regionais (Brasil, 2019b, p. 21).

Nesse sentido, o PRDCO prioriza os princípios do desenvolvimento sustentável, dinamizando a participação política das cidades. Além disso, para a realização das metas previstas, os idealizadores do plano fizeram uma série de interlocuções com a sociedade civil, ouvindo as demandas e transformando-as em políticas previstas. Desse modo, foram realizadas as seguintes intervenções sociais:

- entrevistas com especialistas e técnicos da região;
- consulta delfos, método estruturado de manifestação dos formadores de opinião do Centro-Oeste (escolhidos nos três estados e no Distrito Federal); e
- oficinas de trabalho com a participação de grupos e segmentos organizados da sociedade centro-oestina (Brasil, 2019b).

Ademais, o plano menciona a realização de reuniões de trabalho no âmbito do Ministério da Integração Nacional, debates com os governos estadual e municipal, entre outros entes federados.

Com isso, os principais objetivos elencados pelo PRDCO são: diminuição das desigualdades espaciais e interpessoais de renda; geração de emprego e renda; redução da taxa de analfabetismo; melhoria das condições de habitação; universalização do saneamento básico, dos níveis de educação infantil e dos ensinos fundamental e médio; fortalecimento do processo de interiorização da educação superior; garantia de implantação de projetos para o desenvolvimento tecnológico e da sustentabilidade ambiental; atenção ao zoneamento ecológico-econômico e social; redução do custo de transporte dos produtos regionais (Brasil, 2019b).

O PRDCO alinha-se com os objetivos da Agenda 2030 da ONU, que são: erradicação da pobreza; erradicação da fome; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água limpa e saneamento; energia acessível e limpa; emprego digno e crescimento econômico; indústria inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; combate às alterações climáticas; vida na água e vida na terra; paz, justiça e instituições fortes e parcerias em prol das metas. Este plano apoia-se, como o PRDA, em quatro eixos fundamentais: i) desenvolvimento produtivo (sustentável); ii) CT&I; iii) educação e qualificação profissional; e iv) infraestruturas econômica e urbana. O desdobramento dos eixos são os seguintes.

- 1) Eixo 1 – desenvolvimento produtivo: está subdividido em quatro outros eixos, os quais abrangem as alternativas para a diversificação produtiva; geração de renda; desenvolvimento do ecoturismo. Para atingir tais objetivos, o plano propõe investir em indústrias de beneficiamento e em cadeias produtivas, agregando valor aos arranjos produtivos locais, estimulando o cooperativismo e o associativismo, bem como o fortalecimento da agricultura familiar.
- 2) Eixo 2 – CT&I: está subdividido em três: implantação de projetos de alto impacto tecnológico; apoio à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D) e difusão de tecnologias. Para atingir tais objetivos, o plano prevê investimentos em setores estratégicos e em laboratórios especializados. Além disso, prevê a parceria com universidades, institutos de pesquisa e incentivos a *startups*. Assim, pretende-se promover a produção de energia limpa.
- 3) Eixo 3 – educação e qualificação profissional: ampliação do ensino técnico profissionalizante; promoção da extensão; qualificação do servidor municipal e estadual. Para atingir estes objetivos, o plano sugere o fortalecimento de universidades e

institutos federais, bem como do Sistema S; propõe também parcerias entre Sudeco, Enap e governos estaduais e municipais.

- 4) Eixo 4 – infraestrutura econômica e urbana: redução do custo de transporte; ampliação da infraestrutura urbana; fortalecimento da gestão municipal. Para atingir este objetivo, o plano propõe a criação de ferrovias, hidrovias e rodovias, para escoamento dos produtos. Além disso, sugere a consolidação dos consórcios municipais, buscando a integração entre as cidades.

Assim como o PRDA, o PRDCO recomenda uma articulação com a Endes do Brasil de 2020 a 2023. Esta estratégia foi formulada para facilitar a inter-relação entre os planos nacionais, setoriais e regionais com o PPA da União. A Endes sugere cinco eixos de atuação, os quais também estão articulados com a Agenda 2030 da ONU, sendo eles: i) econômico; ii) institucional; iii) infraestrutura; iv) ambiental; e v) social. Neste sentido, o PRDCO se adequa perfeitamente a estes outros dois documentos descritos, incorporando as linhas de atuação destacadas.

Delineados adequadamente os eixos, cabe destacar que o PRDCO seleciona uma série de potencialidades a serem exploradas, sendo elas: a biodiversidade, o manancial de recursos hídricos, o empreendedorismo e a inovação, a base produtiva agropecuária, o mercado interno, a escolaridade, a inovação tecnológica, potencializados pela localização territorial do Centro-Oeste brasileiro, a qual facilita o transporte e a logística. Além disso, o plano enuncia uma convergência de fatores que se cruzam e interpenetram, de natureza econômica, social, política, institucional e ambiental, com inter-relações bem delineadas entre eles.

O plano também utiliza uma metodologia da matriz *swot* para apontar os pontos fracos e fortes, as oportunidades e ameaças relacionados à região Centro-Oeste. A escala descrita no plano é de nível local, a partir da valorização das cidades médias:

A grande mudança que se pretende fomentar por meio deste PRDCO 2020-2023 é fazer com que as iniciativas necessárias ao desenvolvimento se aproximem mais do cidadão para que ele possa efetivamente participar e adquirir um poder decisório com base no conhecimento das suas realidades. Assim, haverá uma maior facilidade para se identificarem os problemas, visto que a maioria deles se associa às pessoas que mantêm uma relação direta ou indireta com seu entorno, utilizando os recursos naturais e podendo, portanto, mobilizar-se, com a ação permanente do Governo Federal por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional - MDR e, conseqüentemente, por meio da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - Sudeco, que propõe assumir um papel de centralidade para a proposição de soluções territoriais sistêmicas e integradas, viabilizando soluções para os dilemas postos para a região Centro-Oeste do Brasil (Brasil, 2019b, p. 65).

O PRDCO apresenta uma necessidade imediata de reconfigurar o papel da Sudeco como ator político capacitado para impulsionar as diretrizes e ações, priorizando a descentralização das ações e dos programas. Além disso, ao visar essa capilaridade, o plano prevê, ainda, a realização de sete programas estratégicos, citados a seguir, atrelados aos objetivos da Agenda ONU/2030.

1) Programa 1 – Democratização da gestão pública:

- meta 1: qualificação do serviço público municipal; e
- meta 2: fortalecimento da gestão municipal e estadual.

No programa 1, pretende-se a melhoria da gestão pública e o fortalecimento da governança integrada nos territórios, articulada com o apoio e a participação ativa da sociedade civil organizada. Faz-se necessário o desenvolvimento de programas que qualifiquem e requalifiquem as gestões públicas municipais, com foco no capital humano e formação de equipes técnicas permanentes (Brasil, 2019b, p. 70).

2) Programa 2 – Melhoria da educação e fortalecimento do sistema de P&D:

- meta 1: ampliação e interiorização do ensino técnico e profissionalizante;
- meta 2: implantação de projetos voltados para o desenvolvimento tecnológico;
- meta 3: apoio às ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação (P,D&I); e
- meta 4: adoção de novas modalidades de assistência técnica e extensão.

3) Programa 3 – Gestão ambiental e recuperação do meio ambiente:

- meta 1: difusão de tecnologias limpas;
- meta 2: desenvolvimento do ecoturismo;
- meta 3: saneamento rural;
- meta 4: produção de água; e
- meta 5: valorização, conservação, recuperação e restauração do meio ambiente.

4) Programa 4: Ampliação da infraestrutura social e urbana:

- meta 1: inclusão produtiva e geração de renda;
- meta 2: incentivo à elaboração de planos diretores municipais; e
- meta 3: melhoria da infraestrutura urbana;

5) Programa 5: Ampliação da infraestrutura econômica e logística:

- meta 1: incentivo à redução dos custos de transporte da produção regional.

- 6) Programa 6: Diversificação e adensamento das cadeias produtivas:
 - meta 1: identificar alternativas de diversificação produtiva;
 - meta 2: agregar valor aos produtos de exportação; e
 - meta 3: fortalecer a agropecuária.
- 7) Programa 7: Consolidação de uma rede policêntrica de cidades no Centro-Oeste:
 - meta 1: plano de desenvolvimento da Ride do Distrito Federal e entorno;
 - meta 2: plano de desenvolvimento e integração da faixa de fronteira; e
 - meta 3: apoio à ampliação de serviços em cidades médias.

Para operacionalizar as metas descritas anteriormente, o plano prevê algumas fontes de recursos, assim descritas: Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); FCO Empresarial; FCO Rural; Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), cuja captação de recursos viria das seguintes fontes: BID, Bird, Green Climate Fund (GCF), Novo Banco de Desenvolvimento – BRICS, Corporação Andina de Fomento/Banco de Desenvolvimento de América Latina (CAF), Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Fida). Entretanto, não há menção dos mecanismos para tais captações, nem dos percentuais a serem dispendidos.

Como os demais planos, o PRDCO prioriza a governança, com a necessidade de fortalecimento do Conselho Deliberativo da Sudeco, que estará em conexão com a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, sendo norteada pela PNDR, esta elaborada pelo MDR. Prevê a cooperação federativa, com a articulação de todos os entes federados na constituição da base para a realização das metas previstas pelas superintendências, em consonância com as Unidades da Federação (UFs).

O PRDCO prevê, também, um sistema de monitoramento e avaliação, amparado em três pontos principais: i) monitorar o cenário externo que pode impor necessidades para a reestruturação do PRDCO; ii) comparar as metas previstas com os resultados alcançados, para desta forma, proporcionar uma visão geral sobre o que deve ser mantido ou alterado; iii) avaliar a eficácia, visando à compreensão da efetiva implantação dos projetos. Este monitoramento será realizado pela Sudeco e apresentado posteriormente para a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, instância estratégica de governança da PNDR.

8.1 As premissas do PRDCO e a possibilidade de implantação

O PRDCO contém objetivos claros, sendo estes subdivididos de modo a indicar quem são as instituições parceiras para a concretização destes objetivos. Além disso, o plano elenca de forma detalhada quais os instrumentos financeiros serão utilizados para tal fim, bem como traça uma série de estratégias a serem adotadas:

A gestão integrada de território pode adotar como ponto de partida a compreensão da dimensão cultural dos conflitos e dos dilemas e a identificação e a proposição de novas possibilidades num quadro de incertezas. De outro lado, também é importante atuar na afirmação territorial dos municípios, propondo boas práticas de combate à alienação, à exclusão social e à desestruturação ambiental, valendo-se de ações locais e parcerias globais. Uma das principais pautas estratégicas propostas pelo PRDCO é a promoção da compreensão global para que propostas e ações locais sejam executadas, gerando uma matriz de resultados sustentáveis e replicáveis, promovendo um círculo virtuoso de desenvolvimento territorial para o Centro-Oeste (Brasil, 2019b, p. 104).

Sendo assim, como fizemos com os demais planos, cabe-nos refletir sobre alguns dos fatores que escolhemos para analisar os três planos concomitantemente.

QUADRO 3

Capacidade institucional da Sudeco para implementar o disposto no PRDCO

Variáveis de autonomia da Sudeco	Existência ou não
1 – Capacidade de criação de regras próprias e autônomas de outras instituições	O PRDCO apresenta um conjunto de normativas que indicam capacidade de formulação de políticas regionais, com articulação de outras instituições federais, como o MDR e os governos estaduais e municipais.
2 – Capacidade de geração de orçamento próprio	O quadro financeiro disposto no PRDCO indica que há uma fonte de recursos oriunda de transferências federais, especialmente via fundos constitucionais, além de indicar possíveis parceiros financeiros internacionais.
3 – Capacidade de formulação de políticas	O PRDCO indicou a capacidade de formular políticas, a partir do desenho de objetivos, desdobrados em metas, bem definidos e amplamente descritos.
4 – Capacidade de implementação de políticas	Esta capacidade está definida no plano, dados os desdobramentos e detalhamentos das estratégias a serem perseguidas.
5 – Capacidade de articulação com outras instituições	Existe articulação institucional, haja vista que a governança, implícita no plano, prevê essa cooperação com os demais entes federados e outras instituições.
6 – Capacidade de clareza nos objetivos e na condução da política para a execução dos programas	Os objetivos descritos no plano perpassam os setores e as diretrizes traçados na PNDR, que vão desde a necessidade de promoção da inovação, até o desenvolvimento de um ensino de qualidade. Há indicações de como atingir estes objetivos, bem como a definição dos parceiros e suas atuações.
7 – Capacidade burocrática, com pessoal especializado para a formulação e implementação	O PRDCO menciona as instituições, os entes federados que pretende estabelecer articulações, assim como os órgãos públicos e privados com quem pretende implementar as políticas. Contudo, há ausência de menção aos burocratas de nível de rua no texto.
8 – Capacidade de determinação de tempo previsto para a execução das políticas	O tempo previsto para o plano é de 2020 a 2023, alinhado também com o PPA do governo federal, mas dada a amplitude do desenho do plano, o prazo previsto é curto, dada a grande quantidade de metas nele contidas.
9 – Capacidade de geração de <i>accountability</i>	O PRDCO apresenta capacidade de produção de <i>accountability</i> , visto que propõe o monitoramento e a avaliação das políticas previstas.

Fonte: Brasil (2019b).
Elaboração da autora.

9 A TRAMITAÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS NO CONGRESSO NACIONAL: UM MAPA DO PROCESSO DECISÓRIO

Em 19 de novembro de 2019, o presidente Jair Bolsonaro fez o encaminhamento ao Congresso Nacional dos projetos de lei (PLs)¹⁷ referentes aos planos regionais de desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia e do Centro-Oeste, elaborados com o monitoramento do MDR. Todos compreendem o período 2020-2023. Os planos foram apresentados aos governadores pelo então ministro do MDR, Gustavo Canuto, durante as reuniões nas superintendências. Os projetos foram então aprovados nos respectivos colegiados e encaminhados para o Congresso Nacional em 26 de novembro de 2019.

Todos os projetos foram apresentados segundo a tramitação denominada *prioritária*,¹⁸ cujo prazo compreende dez sessões em cada comissão para deliberação e aprofundamento nos debates. São considerados prioritários os projetos cujos proponentes são os Poderes Executivo e Judiciário, Ministério Público, Senado Federal, ou iniciativa popular (Brasil, 2020b). Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “art. 158: Prioridade é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na ordem do dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência” (Brasil, 2020b).

Todos os PLs das três regiões foram apresentados no dia 26 de novembro de 2019, pelo Poder Executivo federal, que instituiu os Planos Regionais de Desenvolvimento do Centro-Oeste, Nordeste e Amazônia, para o período 2020-2023, houve movimentação no processo no dia 2 de dezembro de 2019, por meio da mesa diretora que mobilizou as comissões envolvidas para a criação de uma comissão especial para apreciar a matéria. As comissões presentes em torno do debate são: Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços;

17. O PL nº 6.162/2019 institui o Plano de Desenvolvimento da Amazônia e sua tramitação pode ser acompanhada pelo *link*: <<https://bit.ly/3eLjaao>>. O PL que institui o Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste é o nº 6.161/2019 e pode ser acompanhado pelo *link*: <<https://bit.ly/3bnmJ4H>>. Por fim, o PL que institui o Plano de Desenvolvimento do Nordeste é o nº 6.163/2019 e pode ser acompanhado pelo *link*: <<https://bit.ly/33JtGc1>>.

18. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados apresenta três regimes de tramitação, os quais variam em relação aos prazos: urgência, prioridade e ordinária. O primeiro tem um prazo reduzido para apreciação, em apenas cinco sessões, em cada comissão. O regimento ainda aponta três tipos de urgências: a urgência em decorrência do conteúdo da matéria, a urgência constitucional e a urgência solicitada por requerimento aprovado pelo plenário (Câmara dos Deputados, 2020). O regime de prioridade é um pouco mais extenso, com dez sessões em cada comissão. E, por fim, o regime ordinário é aquele em que as matérias não se enquadram nem no regime de urgência, nem no de prioridade, necessitando de quarenta sessões em cada comissão para a deliberação (Câmara dos Deputados, 2020).

Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados, 2020).

A última movimentação nos PLs aconteceu no dia 28 de julho de 2020 por um requerimento apresentado pelo deputado Vítor Hugo (PSL/GO), líder do governo, requerendo regime de urgência para apreciação dos PLs dos Planos Regionais de Desenvolvimento do Centro-Oeste, do Nordeste e da Amazônia. Assinaram os requerimentos outros deputados, favoráveis à tramitação de urgência dos PLs.

Após esse trâmite no Congresso, finalmente, teremos uma visão mais clara sobre os rumos tomados por esses planos regionais de desenvolvimento, bem como uma definição mais clara da agenda a ser adotada: se haverá, como diagnosticamos neste trabalho, a transição de uma agenda de governo para uma agenda de decisão.

10 CONCLUSÃO

Este trabalho partiu de objetivos delineados para analisar os planos regionais de desenvolvimento regional, elaborados pela Sudene, Sudam e Sudeco. Além disso, buscamos responder aos seguintes objetivos secundários: i) em que medida estes planos estão alinhados à PNDR, desenvolvida pelo MDR; ii) qual a capacidade institucional das superintendências para formular e implementar as políticas descritas nos planos regionais; e iii) quais os diagnósticos que podemos extrair para o desenvolvimento regional a partir da análise destes documentos.

Em relação ao primeiro ponto abordado, todos os planos analisados demonstraram aderência à PNDR, bem como aos seus preceitos. Todavia, em relação à capacidade institucional das superintendências, ao verificarmos cada um dos fatores que elencamos para analisá-las, algumas alterações foram percebidas. Para o primeiro fator, *capacidade de criação de regras próprias e autônomas de outras instituições*, todas as superintendências demonstraram habilidade de elaborar os planos de desenvolvimento, com maior ou menor grau de detalhamento.

Para a *capacidade de geração de orçamento próprio*, unanimidade para os fundos constitucionais de financiamento. Para a *capacidade de formulação de políticas*, cabe destacar que os três planos demonstraram possuir tal prerrogativa, mas o PRDNE e o PRDCO fazem um detalhamento das estratégias e metas, e tal desmembramento de ações apresenta uma estratégia elaborada para a obtenção dos fins propostos.

No tocante à *capacidade de implementação de políticas*, apesar de todos os planos mencionarem as instituições parceiras, como os governos estaduais e municipais e o próprio MDR, em nenhum deles há detalhamento sobre os burocratas envolvidos. Como são políticas de modelo *top-down*, serão, inevitavelmente implantadas por burocratas de nível de rua, mas estes não são mencionados em nenhum plano. Todavia, para o fator *capacidade de articulação com outras instituições*, todos os planos são detalhistas ao afirmarem que a governança é o princípio norteador das políticas e, neste tocante, todas as superintendências demonstram articulação com outras instituições.

Em relação à *capacidade de clareza dos objetivos e condução da política para a execução dos programas*, os planos citam a Endes, a Agenda 2030 da ONU e a própria PNDR como documentos norteadores de seus princípios. Para a *capacidade burocrática, com pessoal especializado para a formulação e implementação*, ambos os planos demonstraram capacidade de formular políticas, visto que o próprio texto é composto de um rol de políticas, mas não detalham os servidores envolvidos na implementação. Com relação ao tempo previsto para a execução das políticas, o PRDNE faz um recorte temporal de doze anos, com revisões anuais e vigência de quatro anos, o PRDA e o PRDCO mencionam que os planos têm validade de três anos, com um horizonte de doze anos.

Finalmente, no que tange à capacidade de geração de *accountability*, todos os planos mencionam a necessidade de monitoramento e avaliação periódicos, alguns com instrumentos para a avaliação (no caso do PRDCO) e por este motivo acreditamos que possuem a capacidade de prestar contas e serem transparentes e responsivos com as políticas que propõem.

No que diz respeito à capacidade de implementação das políticas, acrescentamos a necessidade de transição de uma agenda de governo para uma agenda de decisão. Isso porque, segundo Kingdon (2003), uma política passa a fazer parte da agenda governamental quando ela desperta a atenção dos políticos. No entanto, dado o volume de assuntos com os quais um governo se preocupa, várias agendas governamentais são formadas, mas para se transformarem efetivamente em políticas públicas, devem passar para a agenda decisória, a qual é formada por três fluxos: problemas, soluções e políticas. Quando há a confluência destes três fluxos, há a janela de oportunidade e, consequentemente, a transformação em política pública. A agenda governamental necessita de apenas dois fluxos para ser formada: problemas e político. Como mencionamos antes, vários planos demonstram esses dois fluxos, mas não apresentam, claramente, o fluxo de soluções ou alternativas para resolver os problemas propostos.

Apesar disso, como um diagnóstico a ser revisto posteriormente, é recomendável que esta transição de agenda governamental para a decisória seja realizada, com a concomitante ação dos *policy entrepreneurs* envolvidos, os quais são imprescindíveis para que a chance da janela de oportunidade se mantenha aberta e o trâmite do rol das políticas de desenvolvimento proposto nos planos regionais possa ser executado, reduzindo, assim, nossa histórica desigualdade regional.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul.-dez. 2014.

BARDACH, E. **The implementation game**: what happens after a bill becomes a law creator. Cambridge: MIT Press, 1977. 323 p.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in american politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

_____. **The politics of attention**: How government prioritizes problems. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. **Diário Oficial**, Brasília, 1989.

_____. Ministério da Integração Nacional. **PNDR: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2011.

_____. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. **Diário Oficial**, Brasília, 2019a.

_____. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste. **Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO): 2020-20123**. Brasília: Sudeco, 2019b. 113 p.

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

_____. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2020-20123**. Belém: Sudam, 2020a. 235 p.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020b.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-MERIT, 2013. (Working Paper, n. 53).

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. A Garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

ELMORE, R. Backward mapping: implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, v. 94, n. 4, p. 601-616. 1979-1980.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. New Jersey: Princeton Press, 1995.

_____. **In search of the 21st century developmental state**. Sussex: University of Sussex, 2008. (Working Paper, n. 4).

_____. **The capability enhancing developmental state**: concepts and national trajectories. Rio de Janeiro: Cede, 2011. (Working Paper, n. 63).

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

_____. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Revista Política & Sociedade**, n. 5, 2004.

GOMIDE, A. Á.; SILVA, F. S.; PIRES, R. R. C. **Capacidade estatais e políticas públicas**: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2014.

HOGWOOD, B.; GUNN, L. Why “perfect implementation” is unattainable. *In*: HILL, M. **The policy process**, 1984.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies**. 3th Ed. New York: Harper Collins, 2003.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma ideia. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas – Coletânea**. v. 1, 1995.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, maio-jun. 2006.

LASSWELL, H. The policy orientation. *In*: LERNER, D.; LASSWELL, H. **The Policy Sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

_____. **Burocracia de nível de rua**: dilemas do servidor público. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, G. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. 324 p.

MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectiva**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

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

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

SABATIER, P. The status and development of policy theory: a reply to hill. **Policy Currents**, v. 7, n. 4, p. 1-10, dez. 1997.

_____. **Theories of the policy process**. Oxford: Westview Press, 1999.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

_____. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SIMON, H. A. **Administrative behavior; a study of decision-making processes in administrative organization**. Macmillan, 1947.

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3odq63n>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

_____. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. *In*: GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (Ed.). **Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 51-103.

STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 2, p. 81-300, 1989.

TILLY, C. **The formation of national States in Europe**. Princeton: Princeton University, 1975.

VAN METER, D.; VAN HORN, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration & Society**, 1975.

VIANA, A. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca Digital da FGV, 1996.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 2, 1996.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

