

O retorno dos que nunca foram. Propostas para instituições de desenvolvimento regional

RESUMO

O desenvolvimento regional foi uma temática relevante na história brasileira na qual as superintendências regionais tiveram um lugar de destaque, mas foram se enfraquecendo ao longo dos anos. No lulismo foi tentado um retorno às políticas de redução das desigualdades regionais, caso da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que logrou pouco êxito em seus objetivos. Nesse sentido, cada instituição ou instrumento envolvido com a PNDR encontrou o seu lugar dentro do Governo federal e no Estado, o que leva o texto a buscar, com base na economia política, os caminhos trilhados pelas instituições e recursos envolvidos com o desenvolvimento regional brasileiro e propor ideias para o seu fortalecimento no âmbito estratégico, administrativo, financeiro, governativo e como ator intelectual e executivo.

Palavras-chave

Desenvolvimento Regional; Instituições; Propostas.

ABSTRACT

Regional development has been an important component of Brazil's history, with the regional superintendencies playing an especially vital role, but this role has gradually diminished over the years. During the Lula administration, an attempt was made to resume policies aimed at reducing regional inequalities, as in the case of the National Policy for Regional Development (PNDR), but this had limited success in terms of its goals. In this sense, each institution or initiative that was in some way linked to the PNDR found its place within the federal government and the State, which leads this article to look, on the basis of the political economy, at the routes adopted by the institutions and resources involved in Brazil's regional development, and to propose alternatives for strengthening them on a strategic, administrative, financial and governmental level and in terms of their intellectual and executive role.

Keywords

Regional Development; Institutions; Proposals.

1. Economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi bolsista Erasmus Mundus na Technische Universität Dresden na Alemanha (2009-2010), economista do Banco da Amazônia S.A. (2012- 2014) e pesquisador assistente III do IPEA (2014-2016).

Introdução

As tentativas para um planejamento no Brasil que visasse reduzir as desigualdades regionais, como fora a tônica nas décadas de 1960 a 1980, foram revigoradas no período do lulismo² com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003 e sua institucionalização a partir do Decreto n. 6.047 de 2007.

Ela prometia ser a base que agregaria as demais políticas territoriais para guiar o desenvolvimento nacional a partir das regiões. Um objetivo ambicioso que contou com a recriação de instituições de desenvolvimento regional, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam), extintas em 2001, e do Centro-Oeste (Sudeco), extinta em 1990; a incorporação do já centenário Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF); e de parte dos recursos dos bancos de desenvolvimento regional, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste (BNB). Todos sob o guarda-chuva do Ministério da Integração Nacional (MI), responsável por guiar a política (BRASIL, 2011).

Foi criado um modelo de governança a partir da união de várias escalas de instituições governamentais e da sociedade civil, direta ou indiretamente envolvido com o desenvolvimento regional, composto por níveis estratégicos, táticos e operacionais.

Os instrumentos de ação seriam os recursos orçamentários dessas instituições, mais a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a incorporação de instrumentos já existentes, porém dispersos, os instrumentos explícitos:³ fundos constitucionais de financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); fundos de desenvolvimento da Amazônia (FDA), Nordeste (FDNE) e, incluído em 2013, do Centro-Oeste (FCO); e os incentivos fiscais do Nordeste e Amazônia.

Foi criada uma tipologia de ação que classificava as mesorregiões brasileiras em critérios de alta renda, estagnada, dinâmica e baixa renda, cujo objetivo da política seriam as três últimas. Silva (2015) aponta que a tentativa era de superar o recorte macrorregional, tão presente no passado, e trazer uma abordagem territorial.

2. Em sentido amplo, período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve na Presidência da República no Brasil (2003-2016). Para uma discussão mais detalhada consultar Singer (2012).

3. Exemplo de Monteiro Neto (2015) e Araújo (2013).

Essa variedade de siglas e palavras como desenvolvimento territorial, multidimensionalidade, multiescalaridade, governança e federalismo serviram de base para montar o desenho institucional e financeiro de modo que a redução das desigualdades regionais pudesse ser o guia para os rumos da nação.

A suave frustração e o lugar de cada um

Muitos autores constataram que a PNDR se frustrou em seus objetivos mais amplos e avançou em outros. Brandão (2014) e Silva (2015) perceberam o avanço metodológico para o planejamento regional, enquanto Alves e Rocha Neto (2014) apontaram problemas no financiamento, uma vez que o FNDR não foi aprovado, além de impasses na implantação da câmara de desenvolvimento regional, responsável pela governança da política.

Em avaliação mais ampla, Brasil (2011) apontou a superposição de políticas federais em relação ao ordenamento territorial, como os territórios da cidadania, programa do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), e a não aprovação de uma lei que transformasse a PNDR em política de Estado.

Araújo (2013) cita que as políticas de transferência de renda dos governos lulistas tiveram eficácia na diminuição das desigualdades de renda, relegando para segundo plano a necessidade de uma política explicitamente regional, como a PNDR.

Por outro lado, Monteiro Neto (2015) aponta que as políticas regionais são necessárias para a mudança produtiva e na oferta de bens e serviços, uma vez que as transferências davam apenas o impulso para aumento da renda, mas não solidificavam a produção.

Portugal (2017), ao fazer um levantamento das avaliações dos instrumentos, aponta que os fundos constitucionais: i) tiveram efeitos positivos sobre o emprego e a massa salarial nas regiões; ii) possuem efeito mais local; e iii) impactam impostos e o valor adicionado; e que os incentivos fiscais ajudaram a sustentar empregos no Amazonas e os fundos de desenvolvimento possuem baixa aplicação.

Com base nas críticas formuladas, de 2012 a 2014 foram realizadas conferências em todo Brasil para reformular a PNDR e dar início a sua segunda fase. Das discus-

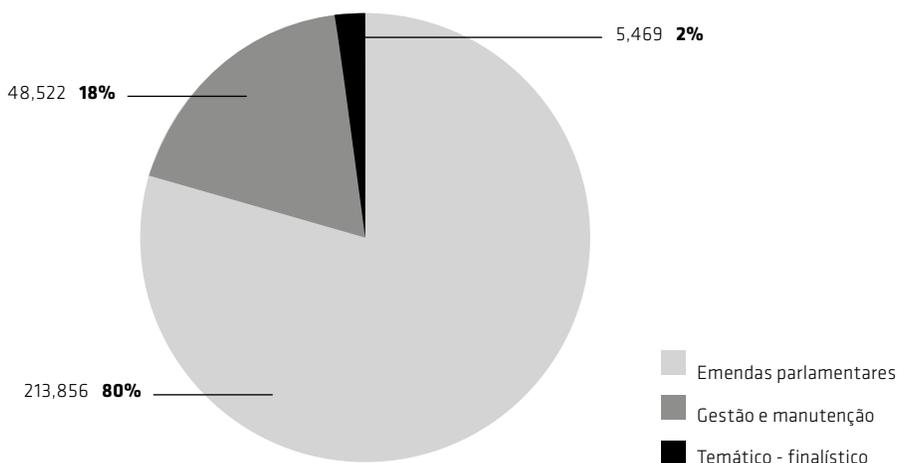
sões surgiu o projeto de lei n. 375/2015 que estipulou objetivos menos gerais para a política e sugeriu a dotação de R\$ 10 bilhões para o FNDR. No entanto, o projeto ainda aguarda votação no Congresso Nacional.

Porém, o importante a destacar é o lugar de cada um no esquema estatal brasileiro e na dinâmica regional brasileira.

A Sudam, a Sudene e a Sudeco foram extintas, mas isso não significou o seu fim. No lugar das duas primeiras foram criadas agências de desenvolvimento, que, grosso modo, ficaram responsáveis pelos espólios dos antigos fundos de investimento e também dos seus desdobramentos, os incentivos fiscais e os fundos de desenvolvimento regional.

Porém, na recriação enquanto superintendências em 2007 e 2009, o que eram instituições diretamente ligadas ao Executivo Federal, passou, na prática, para o controle do Poder Legislativo e das elites regionais. Os parlamentares têm nas superintendências importante forma de aplicação de suas emendas, e o poder de decisão mais próximo está no Legislativo e não no Executivo. O Gráfico 1 mostra essa afirmação com base no orçamento da Sudam, no qual 80% dos recursos são oriundos de emendas parlamentares.

Gráfico 1 | Orçamento Sudam 2017 - previsão para recursos por programa (R\$ mil).

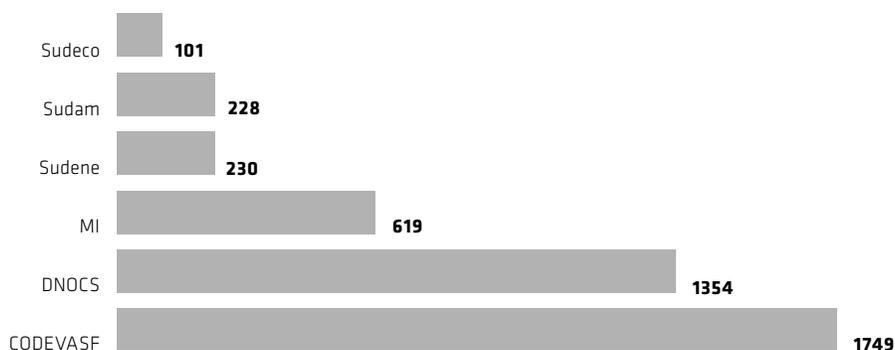


Fonte: SUDAM (2017).

O Ministério da Integração Nacional, por sua vez, ficou responsável pela defesa civil em desastres naturais e pela transposição do rio São Francisco, grande obra dos governos lulistas, para minimizar os problemas das secas no Nordeste, o que concentrou o seu foco de ação. Outras instituições regionais do Nordeste como o DNOCS e a CODEVASF, vinculados ao ministério, também direcionaram sua atenção para o problema das secas.

O Gráfico 2 mostra o número de funcionários das instituições, destacando a relevância das secas em comparação ao problema do desenvolvimento regional mais amplo.

Gráfico 2 | Servidores em exercício em 21 de março de 2018.



Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência dos Recursos Públicos Federais (Ver BRASIL, s.d.).

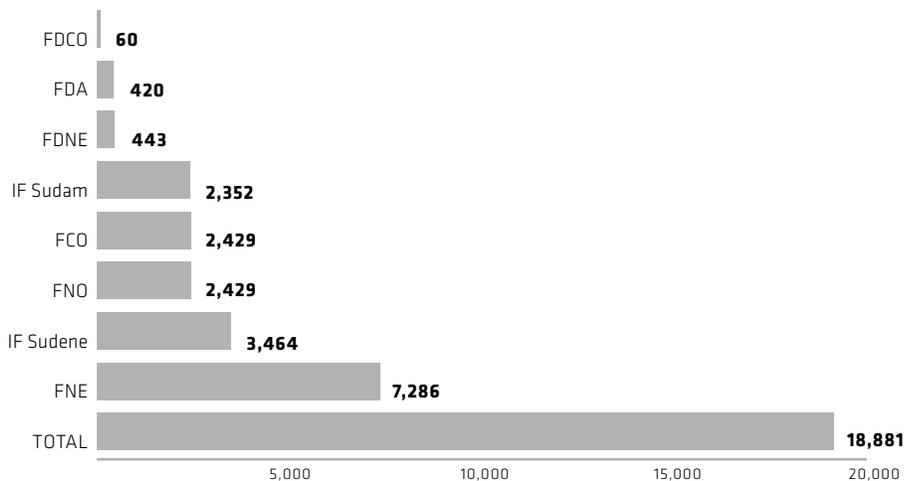
No que tange ao financiamento da PNDR, o FNDR não chegou a ser aprovado, e os incentivos fiscais e os fundos de desenvolvimento regional mantiveram o direcionamento para a iniciativa privada, o primeiro para financiamento a juros subsidiados de grandes investimentos em infraestrutura e obras com “grande poder germinativo”, como dispõe o decreto que regulamenta os fundos,⁴ e o segundo desonerando majoritariamente 75% de alíquota de imposto de renda para investimentos prioritários determinados pelos decretos n. 4.212 (Amazônia) e n. 4.213 (Nordeste), ambos de 2002.

Os fundos constitucionais são os instrumentos mais robustos e em 2018 contaram com R\$ 12,1 bilhões, principalmente para financiamento de atividades rurais de micro, pequeno e médio porte.

4. Decreto n. 7.839/2012 (FDA); Decreto n. 7.838/2012 (FDNE); e Decreto n. 8.067/2013 (FDCO).

Juntos, os instrumentos explícitos somaram R\$ 18,8 bilhões no orçamento de 2018 (Gráfico 3), uma quantia inferior aos outros anos visto a retração orçamentária causada pela instabilidade econômica brasileira nos últimos anos. Em 2013 esse valor chegou a R\$ 22,5 bilhões, em valores daquele ano.

Gráfico 3 | Instrumentos explícitos em 2018 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Anexo I do Orçamento Geral da União (OGU) e demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2018 (Ver BRASIL, 2018 e RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2018).

Assim como as instituições, os instrumentos da PNDR encontraram o seu lugar dentro do financiamento do Estado. Os Fundos de Desenvolvimento Regional foram complementares ao financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para projetos de energia na Amazônia e industriais e de infraestrutura no Nordeste.

Do mesmo modo, os incentivos fiscais foram influenciados pelo PAC, mas apresentando resquícios das políticas de desenvolvimento regional do passado, pois o grande demandante de incentivos concedidos pela Sudam foram as empresas da Zona Franca de Manaus, e, no Nordeste, as indústrias incentivadas pela antiga Sudene.

Os Fundos Constitucionais também encontraram lugar no Estado através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ligado a ministérios envolvidos com a questão rural, como o do Desenvolvimento Agrário, extinto em 2016, financiando fortemente pequenos empreendimentos rurais.

Os bancos regionais (Banco da Amazônia e BNB) tiveram sua atuação como banco de desenvolvimento reconfiguradas pelo Acordo de Basileia II, em 2004, que parametrizou normas de risco de crédito para bancos ao redor do mundo, não importando sua natureza. Com isso, os bancos regionais se aproximaram cada vez mais de processos operacionais e do formato dos bancos comerciais.

Todos os instrumentos explícitos da PNDR são voltados para a iniciativa privada, e as instituições regionais, que antes eram palco de decisões de investimentos para os estados, não são mais. A constituição de 1988 retirou do nível regional a característica de “ministério das regiões”, em que a maioria dos investimentos federais deveria ser chancelada pelas superintendências. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o dos municípios (FPM) são exemplos disso, pois eram liberados primeiro para as superintendências, que faziam a repartição do recurso. Com a Constituição, os recursos vão direto do tesouro nacional para estados e municípios, que são entes federativos.

Apesar do direcionamento, o Governo Federal deu prioridade para outras fontes de financiamento para a iniciativa privada, como os gastos do BNDES, muito maiores, deixando os instrumentos da PNDR com uma participação complementar. A multiplicidade de políticas públicas desenvolvidas, principalmente a partir de 2007, deixou um caráter residual para a política regional. A principal delas, o PAC, não levou em conta o planejamento realizado pela PNDR.

Programas temáticos com ou sem perspectiva regional, como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos, apoio a universidades e institutos federais no interior do país, realizados pelos ministérios atingiram indiretamente dimensões do desenvolvimento e territórios alvos da PNDR, sem atentar à política regional explícita (ARAÚJO, 2013).

Ser o paradigma para o desenvolvimento nacional necessitava mais do que um bom desenho institucional e discussões abertas, necessitava de poder entre as políticas públicas, ao contrário da ideia de governança “neutra” e articuladora.

Nesse contexto, os órgãos de controle dentro do Estado foram fortalecidos, realizando fiscalizações e avaliações periódicas sobre as políticas públicas com amplo acesso a informações e visão geral sobre elas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um exemplo de organismo que detém maior capacidade de análise do Estado por meio do acesso à informação para emissão de acórdãos que visam recomendar, ao Legislativo, direções ou sanções ao Executivo Federal.

Desde 2009, o TCU escolheu a temática regional para fiscalizações sistemáticas da atuação do Governo Federal, dentre eles o financiamento de políticas públicas. Destacam-se os acórdãos n. 2.919/2009, que sinalizou problemas e recomendou reavaliação da PNDR, realizada em 2012 pelo Ministério da Integração; n. 1.204/2012, que avaliou temas transversais, como política econômica, infraestrutura, PAC, Copa do Mundo de 2014, desenvolvimento regional e ciência, tecnologia e inovação, expondo suas fragilidades e avanços; e n. 1.655/2017, que fez um estudo detalhado de todas as fontes de financiamento para o desenvolvimento regional que envolve o Governo Federal e não só as instituições envolvidas com a PNDR.

O *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 e a ascensão de Michel Temer à Presidência da República pelo Partido Democrático Brasileiro (PMDB) após denúncias de corrupção no período lulista levaram o país a uma séria instabilidade política e econômica, o que Pinto *et al.* (2017) chamou de uma guerra de todos contra todos, trazendo inúmeras mudanças institucionais para as políticas públicas em geral e para a política regional, em particular.

Entre elas, os fundos constitucionais e de desenvolvimento regional podem financiar outro fundo, o de financiamento estudantil (FIES), voltado para bolsas a estudantes universitários de universidades particulares, mudança instituída pela lei n. 13.530/2017, e novamente se discute a consolidação da PNDR e o papel das superintendências no contexto do governo federal.

Propostas e o retorno dos que nunca não foram

A PNDR enquanto política principal do Estado para o desenvolvimento teve uma suave frustração, e cada instituição (re)criada e recurso disponibilizado encontrou o seu espaço na estrutura estatal no período lulista.

Foi um retorno daqueles que nunca foram, uma vez que os incentivos fiscais e fundos de desenvolvimento regional eram resquícios dos antigos fundos de investimento, as superintendências viraram agências de desenvolvimento antes de serem recriadas e os bancos regionais continuaram gerenciando os fundos constitucionais.

Após o *impeachment* se recolocam discussões para a aplicação da política regional, e é necessário encontrar espaços para sua atuação de forma mais autônoma. Dis-

cutir o papel dá ideia de um planejamento único em que cada instituição exerce uma função dentro um Estado planejado e harmônico, enquanto a noção de agente se conecta mais à proatividade das instituições em um ambiente competitivo como o federalismo brasileiro.

Celso Furtado, quando formulou o plano para o Nordeste, encontrou na industrialização do Sudeste as justificativas para uma política regional, uma vez que era um pesquisador que observava o empírico a partir de uma formulação teórica estilosa e buscava formulações pragmáticas para resolver problemas regionais.

Os problemas regionais brasileiros ainda são latentes e continua necessária uma estratégia governamental para diminuí-los.

Propostas estratégicas e administrativas

O planejamento para o desenvolvimento deixou de ser o foco do serviço público e são comuns afirmações de que os planos viraram peças de ficção. Porém, isso não pode ser confundido com inércia e é imperativo corrigir erros do passado, mas também repetir acertos.

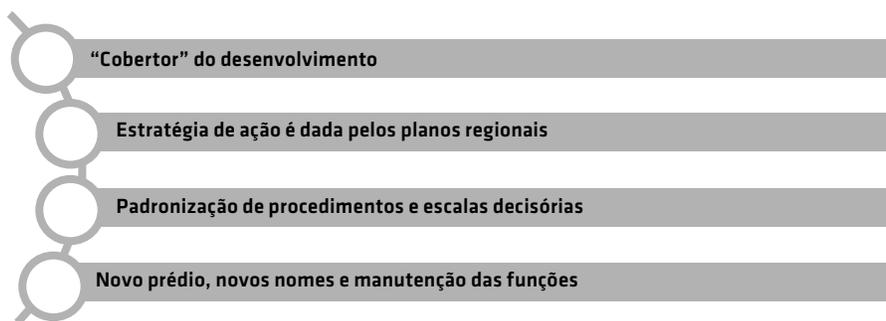
Desenvolvimento não é mais apenas industrialização e crescimento acelerado, são pessoas. Renda é condição necessária, mas não suficiente para o desenvolvimento das regiões, e a escolha das estratégias passa tanto pela esfera política quanto pela econômica.

As mudanças estruturais pelas quais o Estado brasileiro passou cada vez mais o levam a oferecer serviços públicos de forma regulada por órgãos de controle e pela sociedade civil, o que provocou deslocamento de propostas, ideologias e vontades. No entanto, muitas regiões e territórios brasileiros continuam sentindo a ausência do Estado.

Monteiro Neto *et al.* (2017) mostram as percepções sobre a presença dos níveis de governo (federal, estadual e municipal) e constataram a prominência de ações do governo federal em relação aos outros e o afastamento do governo estadual em alguns estados, além da total ausência das instituições regionais.

Para reduzir o distanciamento do Estado, a Figura 1 mostra propostas estratégicas e administrativas para reforçar a atuação das superintendências.

Figura 1 | Propostas estratégicas e administrativas



Fonte: Elaboração própria.

O nível regional do ponto de vista institucional fica comprimido entre o federal e o estadual e suas ações não são identificáveis. Veem os ministérios com mais recursos materializando o Governo Federal. O regional, pragmaticamente, pode ser residual, se especializar em áreas onde os entes federativos pouco atuam ou têm dificuldade de atuar, uma espécie de “cobertor” do desenvolvimento.

Diferentemente do que Coelho (2014, p.80) apontou sobre alguns métodos da PNDR que se transformaram em uma verdadeira “cama de Procusto”, um mito grego no qual as pessoas tinham que se adequar ao tamanho da cama, se muito altas, tinham seus pés e cabeças cortadas, se muito baixas eram esticadas. Em outras palavras, a PNDR tentou se adaptar a vários programas, o que causou o seu desmantelamento.

Os planos regionais de desenvolvimento formulados pelas superintendências há anos não são aprovados pelo Congresso, e a opção dada é identificar oportunidades de atuação. Por exemplo, na Amazônia, saneamento básico e urbanidades são nichos ainda não explorados e que envolvem mais de um estado e território.

Nessa região, pouco se trata das cidades e suas conexões. Os modelos urbanos colocam cidades sem árvores e transportes terrestres como única opção na maior floresta tropical do mundo. Cidades com árvores, mobilidade entre carros, barcos e bicicletas, pequenos portos, saneamento básico diferente e barato são vertentes que os planos regionais podem atacar.

A solução criativa passa pela perseguição do novo comprometido com as peculiaridades físicas e culturais do local. Para pensar a estratégia, o uso de pessoas é vital.

No lulismo, houve uma expansão na educação. Mestres e doutores formados recentemente são essenciais para pensar o novo, além de que os graduados podem ser os agentes da mudança. Pessoas formadas na expansão universitária possuem ideias para resolver problemas cotidianos da região, e esse é o tipo de empresário a ser incentivado.

O microcrédito é fundamental para essa estratégia, a partir dos fundos constitucionais e financiamento de práticas urbanas, essenciais para o não avanço do desmatamento, utilizando a mão de obra recém-formada.

O exército é um parceiro fundamental, pois mesmo em épocas de crise ele tem a missão de atuar nas fronteiras e aplicar recursos do Projeto Calha Norte. Da mesma maneira, a expansão das faculdades de medicina e enfermagem nos interiores da Amazônia é essencial para a oferta de serviços de saúde na região e elevação de seus indicadores.

Mudar um pouco a ideia de que a industrialização e o fomento são únicos componentes do desenvolvimento é uma temática que precisa ser explorada (e executada), porém, sem necessariamente abandonar políticas e instrumentos consolidados, como os fundos constitucionais.

Para a execução de qualquer plano é necessário poder político para o exercício da coordenação, o que hoje as instituições de desenvolvimento regional não possuem. Bonavides (1980) chegou a defender uma ideia de quarto ente federativo, o que não é mais viável, uma vez que o Brasil possui três.

As superintendências foram extintas em 2001 após graves denúncias de corrupção que vinham desde meados dos anos 1980, que deixaram marcas nas instituições. Pelo lado administrativo, as instituições continuaram com os mesmos funcionários, traumatizados pelo desgaste das denúncias e tomados pelo receio de assinar documentos devido à “judicialização” do seu dia a dia. O problema foi parcialmente sanado a partir de 2013 quando houve um novo concurso, mas a estrutura já se mostrava frágil pelos anos decorridos.

Outro resquício da extinção foi a precarização das normas, que concentrou trabalhos no setor jurídico e dificultou o andamento de processos. Fluxos rotineiros, por não terem um desenho regular, causam um aumento de processos, fruto do clima de receio das denúncias que levaram à extinção. O setor jurídico é tomado por processos por haver normas incipientes que padronizem os procedimentos e as escalas decisórias.

Assim, a proposta é, logicamente, padronizar processos e escalas de decisão a partir de normas internas.

Outra opção é a mudança dos prédios, novos nomes, mas manutenção das funções, pois o objetivo é alcançá-las. Se reduzir a tendência é enfraquecer ainda mais os órgãos. O processo de desgaste levou a estruturas obsoletas ligadas não ao período áureo, mas ao de decadência dessas instituições. Mudar, às vezes, faz bem. Ajuda a se identificar com novas ideias e ter o fôlego renovado.

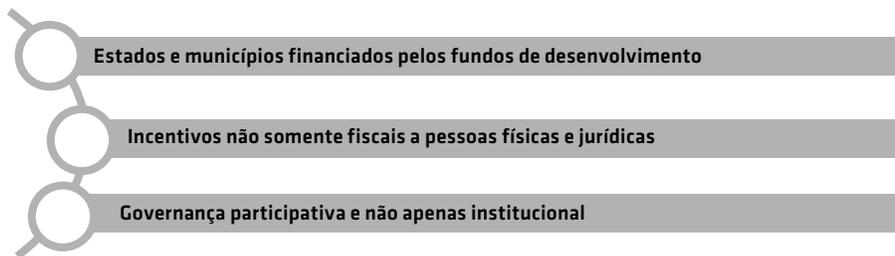
Propostas para recursos financeiros e governança

As instituições são parlamentares, na prática, diferente de antes, quando eram influenciadas pelas decisões dos governadores desejosos dos recursos do Executivo federal. A Sudam e a Sudene eram uma espécie de “ministério das regiões” na execução dos recursos.

Atualmente, a principal fonte de recurso são os convênios cujas fontes são emendas parlamentares, que podem ser gerenciados pela superintendência através de acordos com as bancadas, porém, o volume de recursos é pequeno se comparado ao total sob gestão das superintendências.

O que se pensa é que as superintendências não têm recursos, pois se analisa o orçamento direto, no entanto, o problema é a não administração dos recursos totais. Os recursos sob sua tutela são grandes – R\$ 18 bilhões em 2018 –, porém, com pouca gestão sobre eles. É um poder no papel e as propostas a seguir (Figura 2) visam mudar esse quadro.

Figura 2 | Propostas para os recursos financeiros e governança



Fonte: Elaboração própria.

A taxa de juros, principal variável dos fundos constitucionais e de desenvolvimento regional, era controlada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) até 2017, com baixa interferência das superintendências e do Ministério da Integração. Com a mudança da taxa de juros a longo prazo (TJLP) para a taxa de longo prazo (TLP), o próprio CMN também perdeu gerência sobre elas, que ficaram sujeitas às variações de mercado e às taxas cobradas pelos bancos comerciais.

O gerenciamento dos recursos não passa pela mão das instituições regionais e por essa razão elas não podem coordenar empresas por meio de uma política creditícia.

As duas espécies de fundos financiam a iniciativa privada, causando uma superposição no seu direcionamento. A proposta é redirecionar os Fundos de Desenvolvimento Regional para financiar estados e municípios, o que daria poder político à instituição e um novo lugar dentro da estatalidade brasileira.

Os entes subnacionais identificariam a instituição regional como uma fonte de recursos, numa nova/velha economia política do desenvolvimento regional, e as instituições direcionariam os recursos de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

No período lulista, os agentes que desenvolveram essa atividade foram os bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES), e o controle das finanças subnacionais era dado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Com o encolhimento dos bancos na gestão Temer surge um novo espaço para o financiamento subnacional – logicamente numa escala menor do que antes, principalmente na infraestrutura – que ficaria a cargo das instituições regionais, o que daria poder político e identificaria as instituições àquele recurso.

O atual formato dos fundos governamentais em geral mostra a tendência a uma baixa aplicação. Estudo da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) revela que 23% de todos os fundos governamentais têm execução inferior a 10% da sua dotação orçamentária e 50% executam apenas a metade, o que se configura em um nicho para aplicação de recursos em períodos de crises orçamentárias (Tabela 1).

Tabela 1 | Nível de execução dos fundos

Unidade Orçamentária (desc.)		Nível de Execução
41902	Fundo Univers. Serviços Telecomunicações - FUST	0.00%
71905	Fundo de Garantia à Exportação	0.00%
28904	Fundo de Garantia Promoção da Competitividade - FGPC	0.20%
30905	Fundo de Defesa de Direitos Difusos	0.70%
71904	Fundo de Estabilidade do Seguro Rural	0.80%
44901	Fundo Nacional de Meio Ambiente - FNMA	4.30%
62901	Fundo Nacional de Aviação Civil - FNAC	9.10%
41903	Fundo Desenv. Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL	11.30%
56901	Fundo Nacional Segurança Educação Transito - FUNSET	17.90%
56902	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	21.50%
22906	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira	27.20%
57902	Fundo Nacional do Idoso - FNI	34.60%
52932	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	36.20%
24901	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	39.10%
44902	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima	41.60%
30907	Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN	56.90%
20927	Fundo de Imprensa Nacional	57.60%
57901	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA	61.20%
42902	Fundo Nacional de Cultura	65.40%
30911	Fundo Nacional de Segurança Pública	66.80%
30912	Fundo Nacional Antidrogas	82.40%
01901	Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	86.00%
52921	Fundo do Exército	91.20%
52931	Fundo Naval	93.40%
52903	Fundo do Serviço Militar	94.90%
25913	Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	95.40%
39901	Fundo da Marinha Mercante - FMM	95.60%
52901	Fundo do Ministério da Defesa	96.20%
52902	Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	96.50%
52911	Fundo Aeronáutico	97.10%

23% dos fundos têm execução inferior a 10% da sua dotação orçamentária

50% dos fundos têm execução inferior a 50% da sua dotação orçamentária

Dos 8 fundos com execução superior a 90%, 6 pertencem à estrutura de um único Ministério

Dados da tabela: SIOP
Fonte: Brasil (2017)

No federalismo competitivo e na conjuntura de crise fiscal brasileira, essa é uma oportunidade de ação para as instituições regionais, mas não somente para elas, também para todos os órgãos públicos com capacidade de elaborar projetos.

Os incentivos fiscais, instrumento do desenvolvimento regional desde sempre, poderiam não ser apenas fiscais e direcionados a pessoas jurídicas. Pode-se mudar o nome para incentivos a pessoas, e o foco não seria dar incentivos fiscais, mas criar um fundo, como existia nos antigos fundos de investimento, com os impostos deixados de ser recolhidos. Atualmente, a empresa deixa de pagar 75% do imposto de renda, com previsão orçamentária de R\$ 6 bilhões em 2018, sem retorno direto e a curto prazo para o tesouro.

Mudar o perfil dos agentes beneficiários é difícil, mas, se mantido o mesmo sistema, a parte do Estado responsável pelos incentivos deve saber a taxa de lucro das empresas para poder coordenar sua aplicação territorial ou a parte responsável pela arrecadação precisa disponibilizar informações para uma visão mais integrada do setor privado.

O direcionamento da isenção pode não ser apenas para pessoas jurídicas, mas também físicas, de forma a apoiar outras dimensões do desenvolvimento e trazer protagonismo e poder de decisão para a escala do cidadão demandante de serviços públicos.

Incentivo para criação de parques florestais, preservação ambiental, aviação civil, a pequena construção naval, isso vai de acordo com novas ideias do desenvolvimento, de dar condições e liberdades iguais a todos.

A governança seria de base participativa e não apenas institucional como ficou desenhada pela PNDR. A revelação das preferências municipais ficaria a cargo das instituições regionais em municípios desassistidos pelo poder público central ou impactado por políticas gerais, como foi visto pelo PAC, um modelo que impactou territórios sem destacar suas especificidades.

Órgão como agente intelectual e executivo

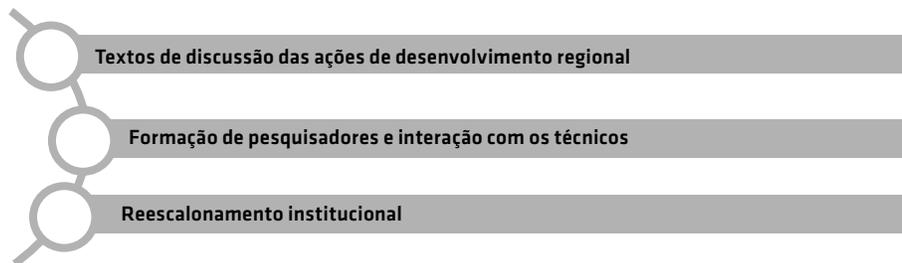
A formação de uma *intelligentsia* no serviço público é latente para qualquer ação que o Estado queira desenvolver. No período lulista, foram realizados inúmeros concursos para a entrada de novos servidores visando fortalecer as ações governamentais.

No entanto, a estrutura modificada nos últimos trinta anos deslocou a capacidade de planejamento para o desenvolvimento para as consultorias privadas, ou mesmo para pequenos espaços dentro do governo, como as universidades, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) ou o TCU, responsável por fiscalizar o Executivo, mas que pela abrangência e acesso a informações acaba elaborando estudos mais robustos para políticas públicas.

Modelos prontos são fáceis para elaborar *fast policies* (PECK; THEODORE, 2015), políticas construídas de forma rápida pela velocidade das informações e demandas atuais, mas não resolvem dilemas eternos da forma de vida das pessoas.

Assim, com o objetivo de fortalecer as instituições regionais enquanto ator intelectual e executivo sugerem-se as propostas expostas na Figura 3:

Figura 3 | Propostas para agente intelectual e executivo



Fonte: Elaboração própria.

Pereira (2010) mostra que o Banco Mundial incentiva uma política de pesquisa guiada por diretrizes definidas pela diretoria em que os pesquisadores e os técnicos executivos passam 18 semanas por ano juntos para moldar as ações do banco, de forma que haja uma interação entre a pesquisa e a execução.

No Brasil, a pesquisa dentro do serviço público foi desprestigiada, e as ações são reguladas por processos que muitas vezes tendem à inércia. É notável o esforço para

avaliação das políticas, mas a incorporação e discussão dos resultados ainda não são rotineiras. Muitos não compreendem a importância, causando um distanciamento entre pesquisa e órgãos executivos.

Os textos de discussão são importantes meios de comunicação entre a pesquisa e a execução, os bancos de desenvolvimento regional têm revistas científicas, ainda pouco conectadas com as ações do banco e discussão de suas estratégias, no qual as superintendências quase não participam.

Os bancos têm a editoração e a divulgação e a disponibilização do corpo técnico ficariam a cargo das superintendências, de forma a atualizar discussões antigas e trazer elementos novos e chaves para o desenvolvimento regional.

Na Amazônia, o Instituto Nacional de Pesquisas sobre a Amazônia (INPA) é reconhecido pela excelência nas pesquisas ligadas à área ambiental, mas ainda incipiente em pesquisas socioeconômicas, o mesmo ocorrendo em instituições que tratam o semiárido nordestino, possibilitando uma complementaridade de esforços.

Os recursos devem ser provenientes do orçamento geral da União através de discussões na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). A disputa pelo orçamento devolve à instituição poder para exercício de suas atividades.

A força política e institucional pode promover uma mudança de escala e garantir divulgação em órgãos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco Mundial ou Interamericano de Desenvolvimento (BID), num processo de reescalonamento das instituições de desenvolvimento regional.

A oportunidade com o PNUD se aponta mais propícia, pois o programa é responsável por gerir os objetivos do desenvolvimento sustentável, um plano de ação da Organização das Nações Unidas (ONU) para desenvolvimento dos países, que pode ser vinculado aos planos regionais de desenvolvimento.

Conclusões

O texto abordou uma série de propostas para revigorar instituições de desenvolvimento regional que, nas últimas décadas, passaram por um gradual processo de enfraquecimento na estrutura administrativa do governo federal. Algumas chegaram a

ser extintas e recriadas, mas sem o poder político de antes. Nesse período, cada um encontrou seu lugar, as superintendências foram financiadas por emendas parlamentares e os fundos constitucionais apoiaram fortemente atividades rurais.

Foi um retorno daqueles que nunca foram, uma vez que recursos como os incentivos fiscais e fundos nunca foram encerrados, apenas modificados, as superintendências foram extintas, mas deram lugar a agências de desenvolvimento e logo depois voltaram a ser superintendências. Os bancos de desenvolvimento regional continuaram e o que mudou, de certa forma, foi a posição das instituições e recursos dentro do Estado na arena política.

A suave frustração da PNDR foi apontada por diversos autores, o que pode obscurecer uma análise de economia política entre os recursos disponibilizados e as instituições envolvidas. Cada uma encontrou o seu lugar no aparato estatal e a coordenação, que necessitava de força entre as várias políticas criadas pelo governo, não foi alcançada.

As propostas aqui apresentadas sugerem mudanças estratégicas, administrativas, financeiras, governativas e como ator intelectual e executivo. O fortalecimento de instituições regionais é necessário para o enfrentamento das desigualdades na condição de garantir melhores serviços públicos para os cidadãos.

Atuar como um “cobertor” em ações pouco exploradas por governos estaduais e municipais que envolvem mais de um território seria uma estratégia definida pelos planos regionais de desenvolvimento a cargo das superintendências.

No campo administrativo, padronizações de procedimentos e escalas decisórias ainda são conquistas a ser alcançadas, assim como um novo prédio, novo nome, mas manutenção das funções hoje institucionalizadas, seriam saídas para o fortalecimento das superintendências.

Nos recursos financeiros, o direcionamento dos fundos de desenvolvimento regional precisam alcançar instituições públicas e não apenas a iniciativa privada, o que garante maior poder e, ao mesmo tempo, tende a aumentar a taxa de execução dos fundos governamentais. É uma fonte de financiamento alternativa ao orçamento direto, em uma conjuntura de forte contração fiscal.

Na governança, a participação dos cidadãos é fundamental em vez da coordenação institucional, como colocado na maioria dos modelos de governança de políticas públicas.

A última proposta sugere a atuação enquanto agente intelectual e executivo de forma a alimentar o setor de pesquisa por meio da interação entre pesquisadores e executores das ações, no modelo do Banco Mundial, bem como incentivar textos de discussão sobre ações de desenvolvimento regional e buscar um reescalonamento institucional junto a parceiros internacionais como o PNUD.

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*, vol. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.
- ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C. A.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 39-52.
- BONAVIDES, P. O caminho para um federalismo das regiões. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 17, n. 65, p. 115-126, 1980.
- BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. *Revista Política e Planejamento Regional*, vol. 1, n. 2, p. 339-344, 2014.
- COELHO, V. L. P. *A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003-2010)*. Campinas, 2014. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2014.
- DINIZ, C. C.; CROCCO, M. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: DINIZ, C. C.; AFONSO, M. A. C. (Org.). *Economia regional e urbana - contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 9-31.
- MONTEIRO NETO, A. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). *Revista Política e Planejamento Regional*, vol. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.
- _____. *et al.* Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos: uma percepção de beneficiários e bancos operadores. In: RESENDE, G. M. (Org.) *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*. Brasília, IPEA, 2017. p. 189-236.
- PECK, J.; THEODORE, N. *Fast Policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.
- PEREIRA, J. M. M. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

- PINTO, E. C. et al. *A guerra de todos contra todos: a crise brasileira*. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, fev. 2017. (Texto para discussão, n. 006).
- PORTUGAL, R. O que dizem as avaliações da política de desenvolvimento regional no Brasil? *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 48, n. 3, p. 157-170, 2017.
- SILVA, S. A. *A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI*. Brasília: IPEA, nov. 2015 (Texto para Discussão, n. 2.150).
- SINGER, A. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

Documentos institucionais

- BRASIL. *Orçamento Geral da União*. Vol. I. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/orcamento-anual-de-2018#LOA>>. Acesso em: 21 mar. 2018.
- _____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Gestão de Fundos governamentais: perspectiva orçamentária*. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/sof_gestao-de-fundos-governamentais.pdf/view Acesso em: 28. nov. 2017.
- _____. *Orçamento Geral da União*. Vol. I. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/loa/VolumeI-2aparte.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2018.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *PNDR: Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2011.
- _____. *Portal da Transparência dos Recursos Públicos Federais*. s.d. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 21 mar. 2018.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Demonstrativos dos Gastos Tributários PLOA 2018*. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/texto-dgt-ploa-2018-arquivo-final-para-publicacao.pdf>>. Acesso em: 26. mar. 2018.
- SUDAM. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. *Plano de Programação Orçamentária SUDAM 2017 (Plano de Ação)*. Belém, 2017.

Recebido em 23/07/2018 e aprovado em 24/08/2018