



TRAJETÓRIA DA POLÍTICA NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR): FASES E PROBLEMÁTICAS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

**TRAJECTORY OF THE NATIONAL REGIONAL DEVELOPMENT
POLICY (PNDR): PHASES AND PROBLEMATIC FOR ITS
IMPLEMENTATION IN BRAZIL**

TRAJETÓRIA DA POLÍTICA NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR): FASES E PROBLEMÁTICAS PARA A SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL

TRAJECTORY OF THE NATIONAL REGIONAL DEVELOPMENT POLICY (PNDR): PHASES AND PROBLEMATICS FOR ITS IMPLEMENTATION IN BRAZIL

Rafael Gonçalves Gumiero¹

Recebimento: 11/06/2023

Aceite: 14/11/2023

¹ Doutor em Ciência Política (UFSCAR).
Docente na Universidade Federal do Sul e Sudeste do
Pará. Marabá – PA, Brasil.
E-mail: gumiero84@gmail.com

RESUMO

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) completa 20 anos desde o lançamento da sua primeira versão, em dezembro de 2003. A proposta deste artigo é analisar os acertos e os obstáculos que impediram a implementação da PNDR balizada pelas dimensões: a) institucional, por intermédio da análise dos documentos e decretos presidenciais da política; b) avaliação da bibliografia crítica constituída pelo acervo das publicações a respeito desta política; c) econômica, pelo viés dados da dotação orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Regional e Integração Nacional, aplicados por receita do órgão referido e de emendas parlamentares em programas e projetos em desenvolvimento regional, nos anos 2003 até 2022. Apesar da dimensão institucional demonstrar avanços significativos no tratamento das desigualdades regionais, os dados do orçamento do ministério MI, e posteriormente Ministério de Desenvolvimento Regional, alinhavados com os dados das emendas de senadores e deputados federais apresentam as premissas da PNDR que não foram centrais em suas ações resultantes dos gastos orçamentários.

Palavras - chave: PNDR; Ministério da Integração Nacional; Emendas constitucionais; Orçamento financeiro; Rotas da Integração.

ABSTRACT

The National Policy for Regional Development (PNDR) completes 20 years since the launch of its first version, in December 2003. The purpose of this paper is to analyze the successes and obstacles that prevented the implementation of the PNDR guided by the dimensions: a) institutional, through analysis of presidential policy documents and decrees; b) evaluation of the critical bibliography constituted by the collection of publications regarding this policy; c) budgetary, based on data from the budget allocation of the Ministry of Regional Development and National Integration applied by revenue from the referred body and from parliamentary menus in programs and projects in regional development, from 2003 to 2022. Despite the institutional dimension demonstrating significant advances in the treatment of regional inequalities, the budget data of the MI ministry, and later the Ministry of Regional Development, aligned with data from the menus of senators and federal deputies, show that the premises of the PNDR were not central in their actions resulting from budget expenditures.

Keywords: PNDR; Ministry of National Integration; Constitutional amendments; Financial budget; Integration Routes.

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) completou 20 anos desde o lançamento da sua primeira versão, em dezembro de 2003, organizada pela Secretária do Desenvolvimento Regional (SDR), coordenada por Tânia Bacelar Araújo, tutelada pelo Ministério de Integração Nacional (MI), na ocasião a versão do documento “PNDR: proposta de discussão”.

O tema deste artigo ganha relevância devido à recriação do Ministério da Integração Nacional (MI), com a seguinte nomenclatura, Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), na atual gestão do governo Lula (2023-2026). O balanço da trajetória institucional da PNDR é justificado pela nova janela de oportunidades, aberta no atual governo para o seu reposicionamento no MIDR.

A trajetória da PNDR pode ser compreendida em duas fases: a primeira referente a 2003 até 2010, com o intuito da formulação e implementação, posteriormente sucedida pelos anos de 2011 até 2018, que compreendeu um período de calibrações institucionais para a permanência da política, e a segunda fase que abrangeu o ano de 2019 até o governo Lula III (2023-2026), em andamento.

É proposto realizar o balanço entre os avanços e os obstáculos que ocorreram a PNDR, nas agendas dos governos federais de 2003 até 2022. O recorte analítico deste artigo é a trajetória da PNDR, do qual o objetivo é analisar as suas fases e os principais obstáculos que impediram a sua institucionalização,



considerando a abordagem analítica em três dimensões: a primeira é a institucional, com base na análise dos documentos para a implantação da PNDR; considerando os instrumentos relacionados à metodologia da tipologia dos territórios, a formulação do fundo de financiamento. A segunda dimensão é da avaliação realizada pela produção bibliográfica, que percorreu acerca o acervo das referências bibliográficas produzidas em formas de teses, dissertações, capítulos de livros, livros e artigos científicos sobre a análise crítica da PNDR. A terceira dimensão é a econômica, no qual analisou os dados da dotação orçamentária do Ministério do Desenvolvimento Regional e Integração Nacional aplicados por receita do órgão referido e de emendas parlamentares em programas e projetos em desenvolvimento regional, nos anos 2003 até 2022. A mediação entre essas três dimensões busca apresentar as propostas da PNDR para o desenvolvimento regional do Brasil, sucedida pelas avaliações do balanço entre os acertos e erros desta política.

O artigo está organizado para além desta introdução e das considerações finais, da seguinte forma. O primeiro tópico tratou do desenho da metodologia aplicada neste artigo na análise da trajetória da PNDR. O segundo tópico foi referente a análise da PNDR acerca das mudanças que ocorreram ao longo da sua trajetória, considerando as categorias da metodologia da tipologia de tipificação dos territórios e do fundo de financiamento. O terceiro tópico é balizado pela avaliação crítica da literatura sobre a PNDR por intermédio de livro, capítulos e artigos científicos, cotejando os obstáculos que chocaram com a implementação da agenda proposta pela PNDR para o desenvolvimento regional. O quarto tópico apresentou os dados do orçamento do MIDR gerados a partir dos programas e funções.

DESENHO DA METODOLOGIA PARA O BALANÇO DA PNDR

O balanço da trajetória da PNDR possui fases importantes, das quais somente seria possível compreendê-las avançando em um esforço de sistematização do material publicado até o momento a respeito da referida política. Como forma de sistematização do material analisado neste artigo e dada a quantidade de documentos e referências bibliográficas sobre a PNDR, optou-se em reunir o material e organizá-lo por dimensões, que posteriormente se converteriam em frentes de análise.

A primeira dimensão foi denominada como institucional, por compreender o material que fundamentou a trajetória e as fases da PNDR. Para a análise da dimensão institucional foram levantados e analisados os documentos institucionais formulados pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e pelo



Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA), os decretos presidenciais com atenção aos temas a respeito da metodologia da taxonomia das microrregiões (MRGs) e formatação da operacionalização das prioridades da política.

Os documentos institucionais analisados foram: a) formulado pelo MI, Política Nacional de Desenvolvimento Regional: sumário executivo. Brasília, de 2003; A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010, (2010); PNDR avaliação da política nacional de desenvolvimento regional (2011); I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência (2012); A nova PNDR: Integração Governamental para a Promoção do Desenvolvimento das Regiões (2018); b) os decretos publicados analisados foram Decreto n.º 6.047 (22 de fevereiro de 2007) e o Decreto n.º 9.810 (30 de maio de 2019); c) Os materiais de avaliação e balanço produzidos pelo IPEA que foram analisados Uma avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Diagnóstico da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte e do Centro-Oeste (FCO); Uma avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Diagnóstico da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (Norte) e do Centro-Oeste (FCO); Agendas para o Desenvolvimento das Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro – Oeste: subsídios para a elaboração do PPA (2020-2023).

A segunda dimensão analisada da PNDR visou identificar os obstáculos que impediram a implementação dela, como baliza para o levantamento e balanço da literatura em relação à agenda de pesquisa acerca da avaliação da PNDR. A organização dessa literatura foi sistematizada por livros organizados pelo IPEA, teses e dissertações, e capítulos de livros e artigos científicos. Como forma de analisar esse compêndio de material foi utilizada como categoria os seguintes aspectos para compreender os obstáculos e paralisia da PNDR: a) primeira é operacional, derivado da metodologia da classificação assimetrias territoriais; b) a segunda é administrativa, suscitada pela ausência do diálogo entre as escalas federativas; c) e, a terceira é o orçamento e financiamento, proveniente das dificuldades de aprovação do FNDR e ausência de instrumentos específicos para seu financiamento.

A terceira dimensão analisou o grau de prioridade concedida pelo governo federal na implementação da PNDR, apurada ao analisar os dados referentes aos gastos do Poder Executivo por meio do orçamento do MI e do MDR, e das ementas parlamentares dos deputados da Câmara dos Deputados. A análise



abrangeu os dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal nos anos 2003 até 2022.

Segundo Portugal e Silva (2020), a composição do orçamento da PNDR foi configurada por intermédio do arranjo institucional entre os fundos de desenvolvimento regional, Finam e Finor extintos em 2006, e os incentivos fiscais ambos direcionados as grandes obras. E, concomitantemente os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) que possuem como lastro o Acordo de Basileia II (2004), como parâmetros para reger o comportamento de risco de crédito para os bancos, categorizou esses fundos como direcionados para o mercado. De modo que, como forma de analisar o orçamento gasto pelo MI e MDR optou-se em analisar os recursos orçamentários provenientes do governo federal para o referido ministério, consultados no site do SIOP.

Quadro 1 | Dimensões metodológicas da análise da PNDR

	Material Analisado	Categorias
Dimensão Institucional	Documentos do MI e MDR; Decretos Presidenciais; Notas técnicas formuladas pelo IPEA.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Metodologia de tipologia das microrregiões; 2. Financiamento da política regional; 3. Operacionalização das ações.
Dimensão Avaliação	Livros organizados pelo IPEA; teses e dissertações; artigos científicos e capítulos de livros.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Operacional, derivado da metodologia da classificação assimetrias territoriais; 2. Administrativa, suscitada pela ausência do diálogo entre as escalas federativas; 3. Orçamento e financiamento, proveniente das dificuldades de aprovação do FNDR e ausência de instrumentos específicos para seu financiamento.
Dimensão Econômica	Recursos orçamentários do governo federal e de emendas orçamentárias de parlamentares em gastos no MI e do MDR.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orçamento do Governo Federal ao Ministério da Integração (MI) e Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); 2. Dotação de orçamento por função no MI e do MDR; 3. Emendas de Relator Geral no Ministério Integração e Desenvolvimento Regional; 4. Valores Gastos em Funções Emendas de Relator Geral no MI e MDR.

Fonte: Elaborado pelo autor.



ENLACES E DISPUTAS NOS CONTEXTOS INSTITUCIONAIS E FEDERATIVO: A DIMENSÃO INSTITUCIONAL DA PNDR

No período de 2003 até 2016, a ênfase nos territórios ocupou posição central na agenda de políticas públicas do governo federal. Houve a formulação da agenda e a orientação para a implementação do planejamento territorial, por intermédio do Estado como base institucional imprescindível para fortalecer as especificidades das capacidades endógenas do território, como alicerce para o estímulo à participação de atores locais nas tomadas de decisões para o planejamento local vinculada ao governo federal, na formulação de uma política nacional de desenvolvimento regional.

Na primeira gestão Lula (2003-2006), houve a priorização do planejamento territorial organizado pela PNDR via MI, articulada com os programas mesorregionais incluídos no Plano Plurianual (2004-2007). Concomitantemente foram formulados programas balizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), os Territórios da Cidadania. O MI balizou a sua tipologia territorial em microrregiões e o MDA se preocupou em priorizar o rural nos territórios, subsidiado em identificar as especificidades das mesorregiões do Brasil.

Segundo Moura e Knox (2019), a inserção da temática dos territórios nas políticas públicas no governo Lula (2003-2006) foi posicionada como prioritária, resultante da articulação dos movimentos sociais, formados pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetraf) e a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), a partir do enfoque das mesorregiões, com a abertura de uma agenda nova de políticas públicas, iniciada neste governo.

A coalizão de interesses dos movimentos sociais referentes ao debate da rural com a abertura de uma janela de oportunidades para a agenda de políticas territoriais no governo Lula, fortaleceu a institucionalização de políticas territoriais. A criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), subjacente a inauguração do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) e do Grupo Temático Institucionalidade e Gestão Social, em 2004, constituíram espaços institucionais que alinhavaram as demandas sociais com a elaboração de políticas territoriais na gestão do MDA (Moura e Knox 2019).

Moura e Know (2019) apontaram que houve aproximação das intencionalidades das ações do MI e o MDA, impulsionadas pelas agendas de políticas regionais e territoriais, e a participação no CONDRAF,



combinando na implementação de programas regionais em mesorregiões pelo PROMESO, PROMOVER e CONVIVER, posicionando o MDA como parceiro estratégico no desenvolvimento territorial. Porém, o diálogo cruzado como intitulado pelas autoras supracitadas, entre MI e o MDA, prejudicaram a coalizão de forças institucionais na formulação de ações conjuntas. Por conta que o MDA manteve o seu perfil de desenvolvimento territorial pela atuação da militância dos movimentos sociais, enquanto o MI buscou implementar a PNDR, e a dissociação dos interesses foi devido aos limites e dificuldades da intersectorialidade.

A criação técnica da PNDR teve protagonismo de Tania Bacelar Araújo. Pode ser apontado que houve importante contribuição de Araújo (2000) ao diagnosticar e ressignificar as desigualdades regionais nos anos 1990, pelo conceito de heterogeneidade das estruturas econômicas nos estados e nas sub-regiões das regiões brasileiras. A sua análise foi resultante do processo de desconcentração produtiva, proveniente de fundos de financiamento estatais e da estratégia da II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) que proporcionaram a integração econômica das regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, expandindo a dinâmica econômica do Sudeste com base no estoque de recursos naturais, denominadas como polos dinâmicos, voltados para as exportações. A heterogeneidade dos territórios foi fortalecida pelos polos de dinamismo, impulsionados pelos projetos em infraestrutura econômica e pela expansão do comércio pela integração competitiva, baseada em focos dinâmicos agropecuários, de extração mineral e da agroindústria.

A PNDR surgiu da necessidade de intervenção do Estado nas heterogeneidades territoriais, cujas especificidades das desigualdades deveriam ser abordadas pelos programas articulados, conforme as especificidades das escalas mesorregionais e sub-regionais. Araújo (1999) compreende que as sub-regiões atendem à diferentes dinâmicas econômicas: sub-regiões e áreas dinâmicas; sub-regiões em processo de reestruturação; sub-regiões estagnadas; sub-regiões e áreas de potencial pouco utilizadas; e, faixas de fronteira. A estrutura de governança da PNDR, na percepção da autora, deveria articular uma câmara com maior número de representantes, pela criação do Conselho Nacional de Políticas Regionais, composto pelo Presidente da República, representantes do governo estadual e das Câmaras Deliberativas, Congresso Nacional e o Senado, com a participação de representantes não-governamentais. A implementação da PNDR deveria ser balizada pela criação do Fundo Nacional



de Desenvolvimento Regional (FNDR) com uma gestão descentralizada em Comitês Regionais.

Para Araújo (2007) a PNDR deve considerar várias escalas, desde a nacional, macrorregional, mesorregional, sub-regional e a intraurbana, combinada com a articulação de agentes públicos e sociedade civil no desenho da política regional. Por conta disso, é imprescindível a implementação da PNDR com enfoque na biodiversidade regional, por intermédio de um choque de conhecimento, a partir do grande potencial das especificidades territoriais.

Segundo Galvão (2007), a PNDR (2005) priorizou cinco mesorregiões diferenciadas: Alto Solimões (Norte); Chapada do Araripe (Nordeste); Vale do Jequitinhonha no norte de Minas Gerais; Grande Fronteira do Mercosul na fronteira sul; e metade sul do Rio Grande do Sul. Houve referência as áreas estratégicas formadas pelo Semiárido nordestino, formado por nove sub-regiões, e a faixa de fronteira. As iniciativas da PNDR avançaram em ações para fortalecer arranjos produtivos locais, combinada com inserção de infraestruturas de transporte, social e hídrica, implementação de ações de governança nos territórios com maior vulnerabilidade econômica e social.

Os programas mesorregionais e o PPA (2004-2007) pavimentaram a abordagem regional nas políticas públicas, no qual posteriormente a PNDR assumiu enquanto estratégia para o desenvolvimento regional. Dessa maneira, integraram o PPA (2004-2007) os programas com o perfil de desenvolvimento regional balizados pelo binômio, crescimento econômico por meio de arranjos produtivos locais (APLs) e inclusão social: 1. Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (PROMESO); 2. Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões (PROMOVER); 3. Programa da Faixa de Fronteira para as áreas de fronteira e o Desenvolvimento Integrado; 4. Programa Sustentável do Semiárido (CONVIVER), especificamente para o Semiárido do Nordeste.

A trajetória da PNDR possui duas fases que podem ser compreendidas de acordo com a síntese de Brandão (2020). A primeira fase abrange o ano de criação e apresentação da metodologia das tipologias territoriais da PNDR (2003), na versão de debate, que perpassa pela institucionalização em 2007, e essa fase se estende até 2009. A segunda fase da PNDR foi iniciada em 2010, com novo modelo de gestão da PNDR Fase II (2011-2015), deflagrada pelas conferências estaduais e federal desta política, simbolizada pelo envio ao Congresso Nacional do projeto de lei que alçaria a política regional para a categoria de política de Estado. Na nova versão da PNDR houve a revisão das tipologias



dos territórios, realizada por Macedo e Porto (2017), com intenção de evidenciar as desigualdades entre as microrregiões, com base em quatro diretrizes: convergência de renda; rede de cidades policêntricas; competitividade regional e geração de emprego e renda; e, agregação do valor a diversificação econômica.

A primeira categoria da dimensão institucional analisada da PNDR neste artigo foi a metodologia de tipologia das microrregiões (MRG) aplicada na identificação das desigualdades territoriais. Em 2003, na primeira versão da PNDR propôs a taxonomia segundo a multiescalaridade territorial. A escala microrregional foi definida pelas variáveis de rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita* que resultaram em quatro tipologias, microrregiões de alta renda, microrregiões dinâmicas, microrregiões estagnadas e microrregiões de baixa renda. Subjacentes as diretrizes centrais que orientaram essa política foram o Mapa da Elegibilidade da Política, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e o modelo de democracia participativa, articulada entre sociedade civil e instituições governamentais (Brasil-MI, 2005a).

Posteriormente no documento “PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010” foram aprimorados a metodologia e substituiu a variável PIB *per capita* pelo PIB total para mensurar a dinâmica das microrregiões. A PNDR definiu como espaços elegíveis a totalidade do território abrangido pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e os territórios classificados como de média e baixa renda, localizados no Sul e Sudeste. Foram definidas as Regiões Programas (RPs) e as Sub-regiões de Planejamento (SRPs) em diversas escalas, objeto de intervenção de programas de acordo com as suas particularidades. As RPs foram localizadas no Semiárido, na Faixa de Fronteira e nas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES) no entorno de Brasília, Teresina e de Petrolina e Juazeiro (Brasil-MI, 2012).

Uma nova revisão da tipologia dos territórios da PNDR ocorreu em 2017 pela Nota técnica n.º 52, do MI, monitorado pela Secretaria de Desenvolvimento Regional e pela Coordenação Geral de Monitoramento e Avaliação de Políticas Regionais, intitulada de “Proposta de atualização da Tipologia Sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional”. A nova tipologia foi resultante das características estruturais do sistema produtivo local representado pelo rendimento médio *per capita* com base nas MRGs e nos municípios, com a dinâmica econômica representada pela



taxa de variação da média do PIB municipal. Desta tipologia formada pela variável dinâmica produtiva e a variável de rendimento foram geradas seis classes para cada uma das variáveis, caracterizadas por duas classes inferiores de baixa renda ou baixa variação do PIB, e duas intermediárias, de média renda ou média variação do PIB, e as duas superiores, de alta renda ou alta variação do PIB (CGMA, 2017).

A pesquisa de Macedo e Porto (2017) apresentou a revisão da tipologia das MGRs da PNDR: a) combinação de sub-regiões com rendimentos médios relativamente elevados, dinâmicas e competitivas, e sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação em todas as macrorregiões do Brasil; b) existência de MGRs que foram caracterizadas com crescimento do PIB e demografia territorialmente dispersa, em um contexto de crescimento econômico baixo; c) persistência na escala macrorregional de diferenciação de dinâmicas entre as macrorregiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste em relação ao Sul e Sudeste; c) desequilíbrios intramicrorregional e intraestadual, determinada pela análise das macro e microrregiões e das unidades federativas.

A tipologia utilizou como variáveis a renda, o dinamismo econômico local e regional e a variação do produto na caracterização das MGRs: a) rendimento domiciliar monetário *per capita* (determinado pelo índice de cesta básica, considerando o valor da menor cesta investigada pelo DIEESE); b) taxa de variação do PIB *per capita*, calculado pelo PIB das MGRs com base no PIB municipal a preços correntes (R\$), de 2002 a 2014, IBGE (Macedo e Porto, 2017).

A nova tipologia da PNDR reclassificou 558 microrregiões brasileiras, adotou nove tipologias, em vez das quatro definidas pela política em 2007, e a classificou municípios segundo essas novas tipologias. A partir da Portaria n.º 34 do Ministério da Integração Nacional, de 19 de janeiro de 2018, houve o anúncio da nova classificação das MGRs para ação da PNDR. Segundo Macedo e Porto (2017), foram constatados problemas na apreciação da escala microrregional, por conta da existência na mesma microrregião de municípios de alta renda e os de baixa renda, o que invisibilizou as desigualdades territoriais e conseqüentemente não teve respaldo de ações da PNDR para implementação de projetos para a redução dessa assimetria territorial.

A segunda categoria da dimensão institucional é o financiamento da PNDR que considerou como espinha dorsal o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). A proposta de criação do FNDR foi enviada à Comissão Especial da Câmara dos Deputados como PEC n.º 233 (2008), peça da



reforma tributária formulada pelo governo federal para ser implementada. O relatório foi aprovado na Comissão Especial, porém não avançou para a avaliação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Bernard Appy, o secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, foi o responsável pela apresentação dessa proposta do fundo financeiro da PNDR para a Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Segundo Appy, o FNDR seria peça fundamental para a descentralização administrativa e coordenação com maior participação dos governos estaduais e municípios, para a elaboração e execução dos projetos, coordenados às ações do governo federal, pela integração da política de desenvolvimento regional com a política industrial, permitindo identificar potenciais para as exportações. A ação infrainstitucional entre as unidades federativas, municípios com o governo federal, permitiria a gestão de recursos dos fundos estaduais para a execução de projetos financiados por recursos da União (Brasil, 2008).

A reprovação do FNDR comprometeu a implementação dos planos macrorregionais e os sub-regionais da PNDR. No documento “I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência¹” de 2012, a proposta da PNDR fase II referente ao financiamento de ações nos territórios foi direcionada para a combinação de esforços com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), como forma de catalisar as suas ações para a desconcentração da economia do Sudeste para as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. No referido texto, os investimentos fomentariam competitividade da economia regional e efeitos multiplicadores em outros setores, induzindo os investimentos privados (Brasil-MI, 2012).

O programa Rotas da Integração, instituído pela Portaria MI n.º 164/2014, proporcionou uma estratégia de fomentar nos territórios a dinâmica produtiva por intermédio da articulação das cadeias produtivas com a integração nacional, atendendo as premissas que formaram a PNDR. As Rotas da Integração foram configuradas como um programa composto por uma ação incisiva e objetiva da PNDR nos territórios, composto por dois aspectos, o territorial e o setorial. A prioridade das Rotas foi implementar a inclusão produtiva em territórios de baixo e estagnado dinamismo, compreendidos

1 Após a institucionalização da PNDR, o MI e a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional apresentaram, em 2012, a segunda versão para discussão da Política Nacional, denominada PNDR - Fase II. A política foi reestruturada de acordo com as diretrizes elencadas pela sociedade civil, por meio de fóruns, realizados durante o período de 2007 a 2010, para todas as vinte e sete unidades federativas do Brasil, em nível local, estadual, sendo, finalmente, a última etapa realizada em dezembro de 2012, nível nacional, em Brasília (BRASIL-MI, 2012).

como os com renda familiar domiciliar *per capita* abaixo a 50% da média nacional e áreas com 50% a 75% da média nacional. O perfil dos arranjos produtivos priorizou as atividades rurais associadas ao uso do extrativismo na floresta, com os parâmetros de inclusão e sustentabilidade socioambiental para seleção e formulação de rotas (Brasil/MI/SDR, 2017b; REDESIST, 2015).

Em 2018, foi realizada a revisão da PNDR por grupos de trabalho tutelados pela Casa Civil da Presidência da República acerca dos problemas levantados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Os Grupos de trabalhos foram divididos nas seguintes temáticas: 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 Norte (FNO) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); e, GT3 Avaliação do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os objetivos do GT1 foram relacionados a revisão da PNDR e dos seus instrumentos, especificados nos objetivos específicos para instituir novos marcos legais para a revisão dos instrumentos da PNDR, e, fazer adequação do funcionamento da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, e adotar medidas de aperfeiçoamento dos instrumentos de atuação das Superintendências (Monteiro Neto, Pego, 2019).

As atribuições do GT1 estiveram no escopo da segunda fase da PNDR, a partir da reinstalação da nova Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, como a fundamentação do novo marco da PNDR, combinada com a recriação da atuação da SUDAM, SUDENE e SUDECO pela formulação dos planos macrorregionais (Monteiro Neto, Pego, 2019).

Os principais produtos gerados pelo T1 foram relacionados a formulação: a) agenda para o desenvolvimento regional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, compondo subsídios para a elaboração do PPA (2020-2023); b) diretrizes para formulação dos planos regionais de desenvolvimento, como o PRDA, PRDNE e PRDCO alinhados as prioridades da PNDR; c) proposta do decreto de revisão da PNDR para redução das desigualdades regionais por intermédio do crescimento econômico e de renda, com a melhoria da qualidade de vida da população (Monteiro Neto, Pego, 2019).



Quadro 2 | Balanço da dimensão institucional das fases da PNDR 2003 – 2022

Documento da PNDR	Proposta Metodologia da Tipologia
1ª Versão da PNDR (2003)	Noção conceitual de multiescalaridade territorial. A escala microrregional foi definida pelo cruzamento entre as variáveis de rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB <i>per capita</i> que resultaram em quatro tipologias, microrregiões de alta renda, microrregiões dinâmicas, microrregiões estagnadas e microrregiões de baixa renda.
PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010 (2010)	Substituição da variável PIB <i>per capita</i> pelo PIB total para mensurar a dinâmica das microrregiões. Definição de espaços elegíveis e as Regiões Programas (RPs) e as Sub-regiões de Planejamento (SRPs), localizadas no Semiárido, na Faixa de Fronteira e nas Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDES no entorno de Brasília, Teresina e de Petrolina e Juazeiro.
Proposta de atualização da Tipologia Sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2017)	Caracterização formada pelo rendimento médio <i>per capita</i> com base nas MRGs e nos municípios, com a taxa de variação da média do PIB municipal. Resultou nos seguintes quadrantes, duas classes inferiores de baixa renda ou baixa variação do PIB, e duas intermediárias, de média renda ou média variação do PIB, e as duas superiores, de alta renda ou alta variação do PIB.
Macedo e Porto (2017)	a) rendimento domiciliar monetário <i>per capita</i> (determinada pelo índice de cesta básica, tendo como referência o valor da menor cesta investigada pelo DIEESE); b) taxa de variação do PIB <i>per capita</i> , calculado pelo PIB das MRGs com base no PIB municipal a preços correntes (R\$).
Proposta de Financiamento da PNDR	
I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência” (2012)	O financiamento de ações seria composto pela participação de outros programas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). E financiamento pelos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs).
Rotas da Integração, regulada pela Portaria MI no 164/2014 (2014)	Financiar projetos em territórios de baixo e estagnado dinamismo, que representados pela renda familiar domiciliar <i>per capita</i> abaixo a 50% da média nacional e áreas com 50% a 75% da média nacional. Priorizando as atividades rurais associados ao uso do extrativismo na floresta.

Fonte: Elaborado pelo autor.



RUPTURA INSTITUCIONAL DA AGENDA DA PNDR E DA MULTIESCALARIEDADE DO PLANEJAMENTO: A DIMENSÃO DA AVALIAÇÃO

Segundo Alves e Neto (2014), a PNDR foi programada para atuar condicionada à transescalaridade, multidimensionalidade e à transversalidade de políticas, sob o preâmbulo dos planos e programas setoriais com interface ao território. De modo que fosse aperfeiçoada a organização e combinação intersetorial das políticas públicas no âmbito interministerial, intersecretarias estaduais, municipais e atores sociais.

Conforme apresentado anteriormente, o balanço do conjunto da literatura da agenda da PNDR permite elencá-la em diferentes categorias analíticas que justificam os obstáculos e paralisa da PNDR. A primeira categoria referenciada pela metodologia da classificação assimetrias territoriais foi modificada em relação a PNDR fase I. A classificação de microrregiões denominadas como alta renda ou dinâmica renda invisibilizaram os municípios de baixa renda, devido aos valores do PIB da média *per capita* municipal, às atividades baseadas em agropecuária ou extração de mineração e petróleo. O método de diferenciação das microrregiões foi revisitado e atualizado pelo estudo de Macedo e Porto (2018). A nova tipologia da PNDR reclassificou 558 microrregiões brasileiras, e ampliou a tipologia para nove dinâmicas territoriais e redefiniu a classificação dos municípios.

As mudanças na categoria administrativa segundo Coêlho (2017), não apresentou mudanças no recorte regional no rol de propostas da PNDR. Porém, as políticas implícitas pavimentaram crescimento nos indicadores sociais e econômicos: a) aumento do valor relativo do salário mínimo maior do que a taxa de inflação; b) a expansão do crédito para investimentos e consumo; c) políticas setoriais como a PAC no eixo de infraestrutura logística e de energia elétrica, no eixo social referente ao Programa Bolsa Família (PBF) e a Previdência Rural.

Brandão (2020) pontua que houve uso de instrumentos clássicos para redução das desigualdades regionais, como os FCFs. E acrescenta que houve transformações territoriais principalmente em subespaços em que foram alvos de grandes projetos governamentais em infraestrutura e alinhavados aos corredores de produção e exportação de *commodities*, como no caso do Centro-Oeste e Nordeste com as *commodities* agrícolas e no Pará com as *commodities* minerais.



Na concepção de Silva (2015), na categoria administrativa houve ausência do diálogo entre governo federal e as unidades federativas, como frágil substrato para fortalecer a institucionalidade da política regional. Nos municípios, houve ausência de capacidades técnicas lideradas pelos órgãos de planejamento ao não encamparem os programas e projetos da PNDR.

As obras “Avaliação de Políticas Públicas no Brasil”, volumes I, II e III, organizadas por Resende apresentaram as seguintes evidências dos obstáculos da PNDR: Resende (2014) aponta que as políticas explícitas balizaram o crescimento das cidades médias pelo aumento do consumo e renda das famílias, aliada a expansão e interiorização do ensino superior, fortaleceram a expansão da oferta de emprego no mercado de trabalho; Resende (2017a) afirma que apesar da organização de áreas prioritárias e elegibilidade de territórios de baixa e estagnada renda, a governança da PNDR foi comprometida pela ausência de diálogo entre as escalas nacional, estadual e local.

Na categoria do orçamento e financiamento foi destacada por Resende *et al* (2017b) uma proposta de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR, que considere como dimensões analíticas os instrumentos de eficácia, eficiência, qualitativa e avaliação do impacto sobre o problema. Na dimensão de eficácia foram propostas apreciar a sua relação com o emprego e a produtividade dos beneficiários. Na dimensão de eficiência avaliou os empreendimentos beneficiados. A avaliação qualitativa buscou resolver os problemas encontrados em pesquisas anteriores. A avaliação do impacto ponderou o *ex ante* e o *ex post* dos impactos dos fundos sobre a redução das disparidades regionais.

Na avaliação de Coêlho (2017), a categoria do orçamento e financiamento apresentou problemas relacionados a falhas no direcionamento de recursos em relação às diretrizes da PNDR, ausência de indicadores e metas quantitativas para distribuição em regiões prioritárias da PNDR e foram destacados problemas na infraestrutura institucional das entidades associadas a PNDR, apreciados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A operacionalização da PNDR esbarrou em falhas durante a sua implementação, como a ausência de um vínculo jurídico de lei e pouco esforço de diálogo em torno desta agenda entre os ministérios. Nos governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2018-2022) houve a marginalização da política regional na atuação destas agendas de políticas públicas, a favor da pauta de combate à seca no Nordeste, que pode ser averiguado ao observarmos o contingente de funcionários das



instituições. A Codevasf detinha 1.749 servidores e o DNOCS apresentou cerca de 1.354 servidores atuantes, enquanto nas superintendências de desenvolvimento regional o número de funcionários da Sudam, Sudene e do MI não ultrapassou 1.178 servidores (Portugal e Silva, 2020. p. 107).

A ausência da FNDR abriu espaço para a luta pelos recursos disponíveis para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, de modo que os fundos de investimento foram utilizados para outros objetivos que não o do desenvolvimento regional, direcionados para financiamentos de infraestrutura da PAC. Os FCFs foram utilizados para o setor rural através do financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Portugal e Silva, 2020).

O balanço realizado por Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021) averiguou 118 mudanças na lei n.º 7.827/1989 de criação dos fundos. As mudanças foram enquadradas de acordo as temáticas de mudanças da aplicação orçamentária dos FCFs em projetos, ampliação da cobertura geográfica para aplicação do FCFs, novas rubricas para concessão de dívidas e alteração no formato de governança e gerencial. As PECs, PLs e PLPs foram movimentadas na direção para a reorientação do Estado em relação à questão regional, estimulando a desindustrialização e a especialização produtiva regressiva na econômica nacional. A reorientação da aplicação dos fundos constitucionais esteve vinculada ao setor de infraestrutura logística e de transportes em direção à espacialização das *commodities* agrominerais no Brasil. Ademais, não houve nenhuma mudança proposta para aperfeiçoar a operacionalização dos FCFs alinhavado com as diretrizes da PNDR.

Monteiro Neto, Colombo e Rocha Neto (2023) elaborou uma síntese dos condicionantes macroestruturais e microestruturais que dificultaram a implementação da PNDR, com lições importantes. O diálogo federativo foi comprometido pela baixa prioridade estabelecida para a política para os atores dentro das casas legislativas, divergindo em relação à necessidade de implementação dos instrumentos de planejamento. As Superintendências foram enfraquecidas devido à marginalização da política regional e a hierarquização às decisões do MDR. Os governos subnacionais não dialogam nas mesmas categorias postas pelo governo federal e o MDR, dificultando a apreensão da PNDR para a sua implementação. Somase aos obstáculos as dificuldades para o monitoramento e controle do MDR para mensurar a efetividade. Ademais, a inexistência de instâncias especializadas na participação social para ser compartilhada as decisões nas políticas de planejamento regional.



Monteiro Neto, Colombo e Rocha Neto (2023) apontam que uma alternativa para PNDR é combinar duas estratégias estabelecidas no rol de programas do governo federal, quais sejam, o programa das Rotas da Integração Nacional dos arranjos produtivos locais e o programa de interiorização das Instituições de Ensino Superior (IESs) pelas universidades federais e institutos federais, por intermédio do financiamento dos bancos públicos regionais, Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia S.A. (BASA), para priorizar as linhas de crédito apropriadas para o contexto territorial. Essa estratégia possibilitaria a PNDR acionar o viés das capacidades endógenas para inovação tecnológica dos empreendimentos locais para geração de renda e crescimento econômico.

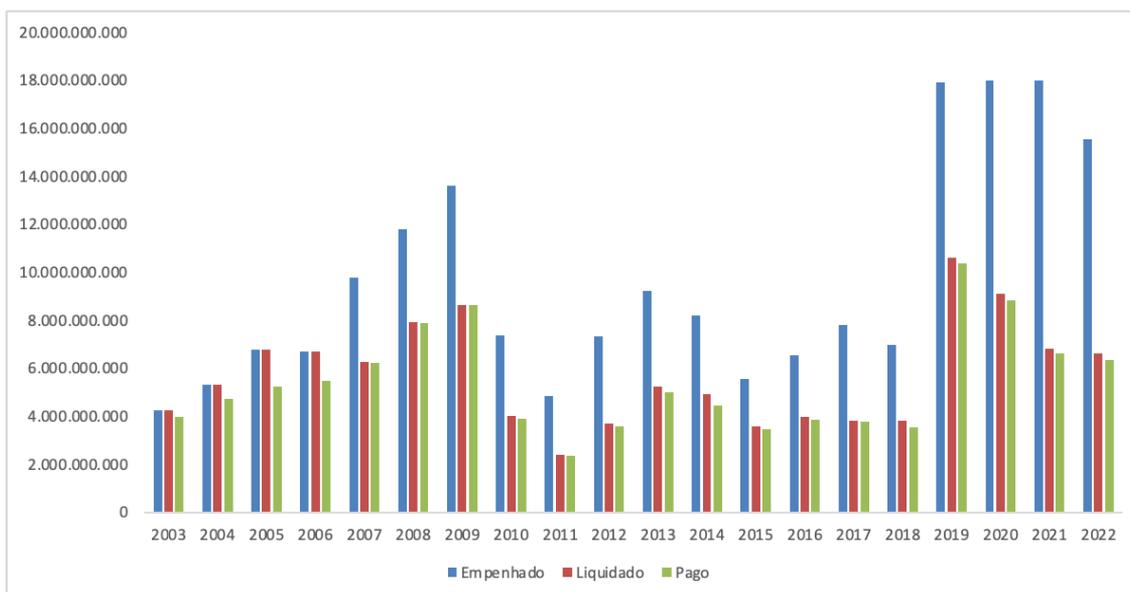
BALANÇO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INTEGRAÇÃO NACIONAL: A DIMENSÃO ECONÔMICA DA PNDR

A mudança das gestões Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e de Dilma Rousseff (2010-2014 e 2015-2016) interrompida pelo *impeachment*, provocou mudanças nos arranjos institucionais dos Ministérios, em relação aos governos que os sucederam, de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2018-2022), provocando grave cisão nas articulações referenciadas pela perspectiva de desenvolvimento territorial da PNDR em relação a sua implementação concreta. A principal dela foi a extinção do MI, do Ministério das Cidades, em 2019, e a junção de ambos os ministérios em um único ministério, denominado de Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) (Gumiero, Silva e Portugal, 2022).

A mudança na estrutura institucional formada por um novo ministério aglutinado por diferentes setores do planejamento responsável pelo aparato organizacional da PNDR, escalonou novas prioridades no MDR, conforme é possível observar no Gráfico 1. No período de 2003 até 2009 houve um dispêndio maior de recursos do governo federal nas gestões de Lula pelo extinto MI, balizados principalmente pelos programas mesorregionais e sub-regionais que estavam sob a tutela da PNDR. Porém, nas gestões subsequentes de Rousseff e Temer, com a extinção dos programas PROMESO, CONVIVER, PDFF, PDSA inseridos nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e de 2008-2012, houve recuo de investimentos na pasta pelo governo federal. Finda esta seriação histórica o governo Bolsonaro, no qual houve aumento da dotação de recursos no MDR, devido à junção entre os ministérios e secretárias extintas, pautando ações direcionadas para outras veredas, diferentes as da PNDR.



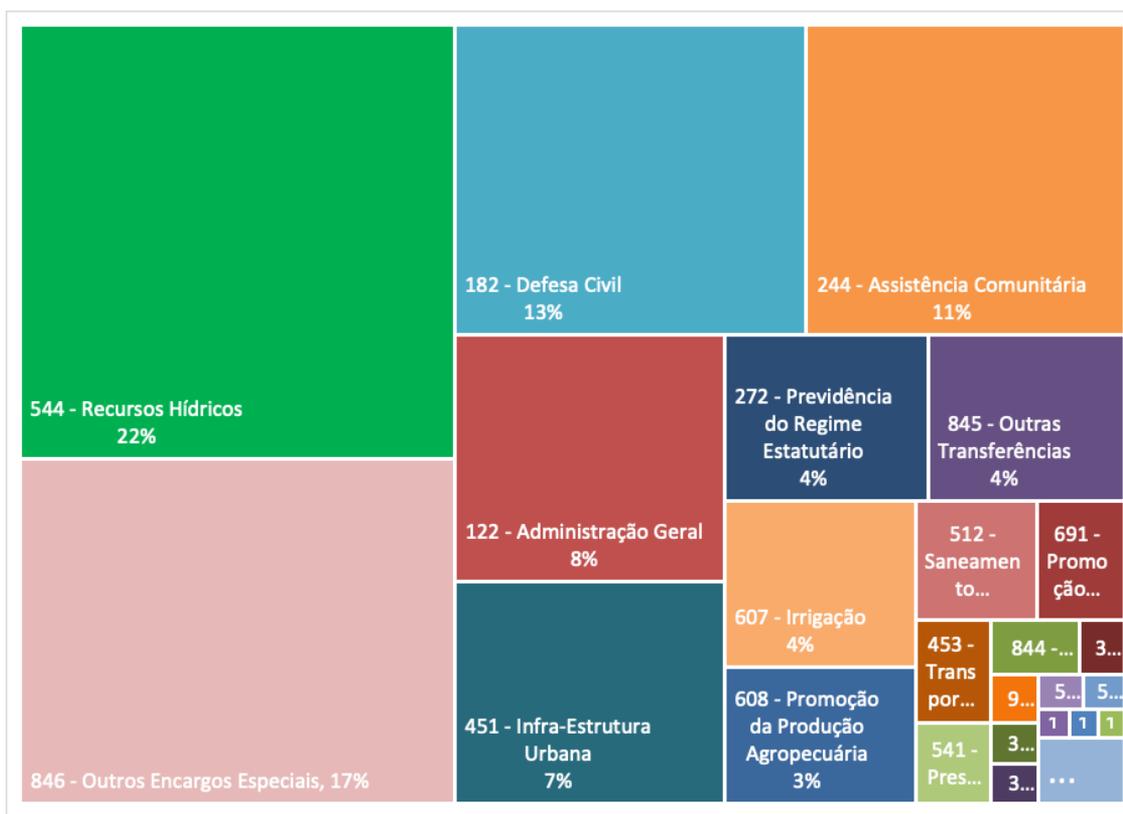
Gráfico 1 | Orçamento do Governo Federal ao Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) (em R\$ milhões)



Fonte: Orçamento do MIDR. Consultado em: SIOP.

No Gráfico 2, os recursos do orçamento do MIDR foram distribuídos por função e os maiores gastos foram: Recursos Hídricos (R\$ 52 bilhões); Outros Encargos Especiais (R\$ 41 bilhões); Defesa Civil (30 bilhões); Assistência Comunitária (R\$ 27 bilhões); e, Administração Geral (R\$ 18 bilhões). Os cinco maiores dispêndios por função não estão relacionados diretamente as prioridades de políticas regionais, elencadas pela PNDR. Pelo contrário, apresentam como prioridades programas de recursos hídricos e ações relacionadas a desastres ambientais, estando muito mais próximas a outras pautas.

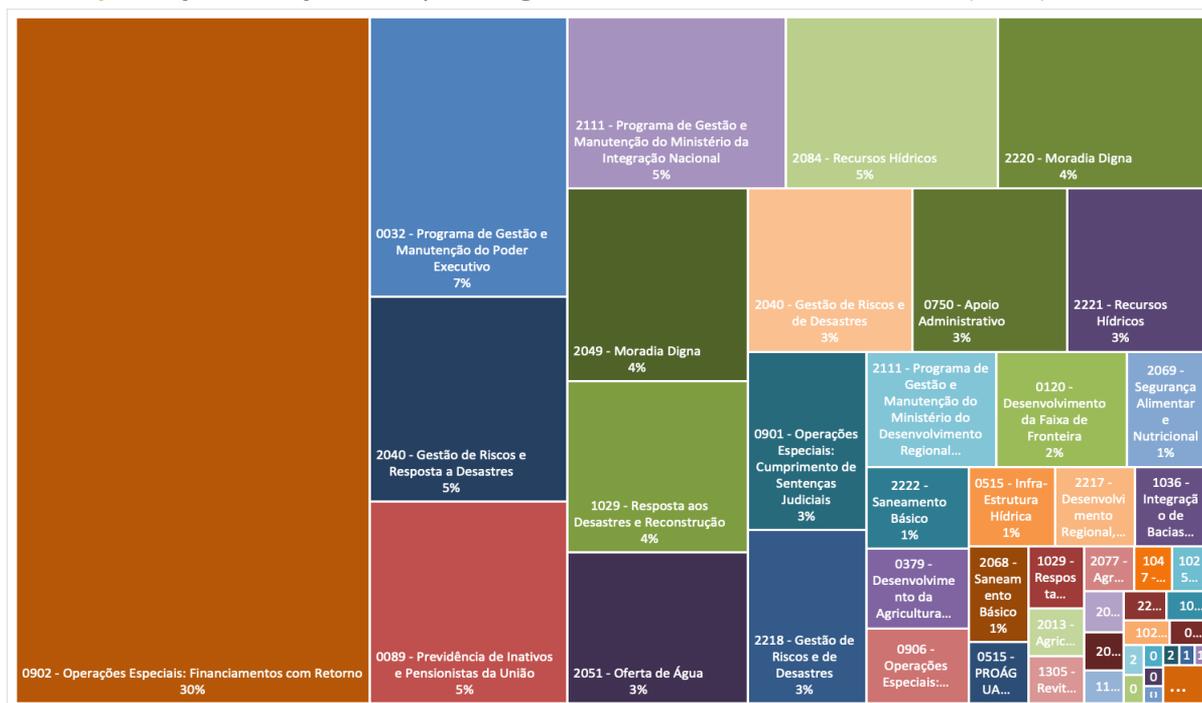
Gráfico 2 | Dotação de orçamento por função no MIDR de 2003 até 2022 (em%)



Fonte: Orçamento do MIDR. Consultado em: SIOP.

O Gráfico 3 apresenta inversão de prioridades nas pautas de programas e ações do MIDR em relação às propostas e diretrizes da PNDR. Os maiores valores distribuídos foram programas operados nos anos de 2003 até 2022 no referido ministério: com 30% no programa de “Operações Especiais: financiamentos com retorno”; seguido por 7% distribuído no Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo; 5% dos recursos foram destinados para a Previdência de Inativos e Pensionistas da União; 5% foram destinados para o programa de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres; e 4% para Resposta aos Desastres e Reconstrução. 51% dos recursos orçamentários do MIDR alocados foram para os programas supracitados. Os 49% restantes foram pulverizados em pequenas frações de recursos para programas de interesse local, mas que não sinalizaram uma estratégia de planejamento para o desenvolvimento regional congregando as diferentes unidades federativas e territórios de alta vulnerabilidade econômica e social.

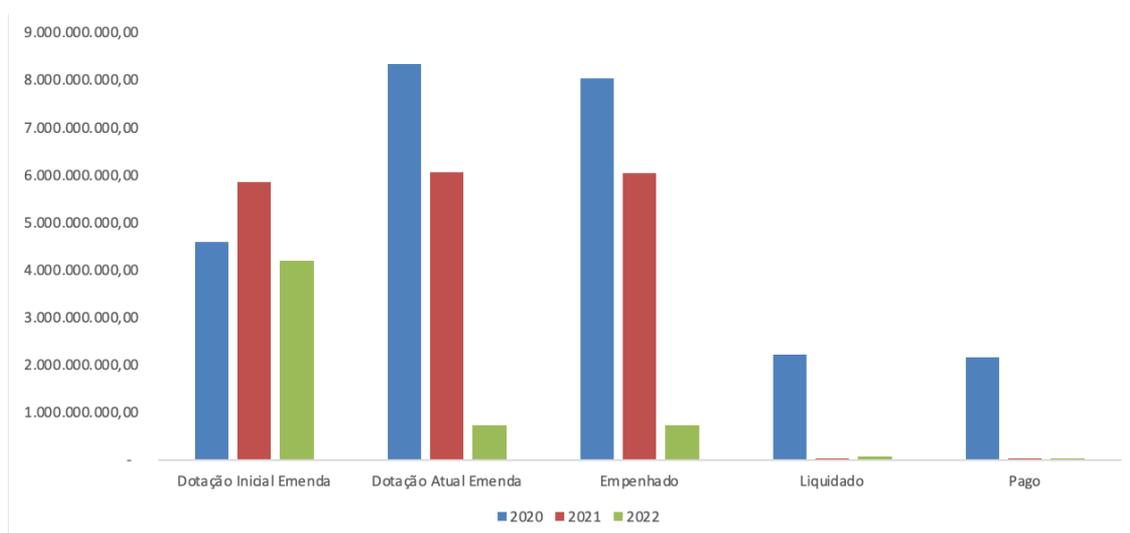
Gráfico 3 | Dotação de orçamento por Programa no MIDR de 2003 até 2022 (em%)



Fonte: Orçamento do MIDR. Consultado em: SIOP.

As emendas de relator geral, destinadas ao MIDR, compuseram expressivo valor nos anos 2020 e 2021, contabilizando os valores de dotação atual emenda e empenhado. Os valores respectivamente para os anos 2020, 2021 e 2022 foram para a categoria empenhado de R\$ 8.037 bilhões, R\$ 6.042 bilhões e R\$ 736.637 milhões.

Gráfico 4 | Emendas de Relator Geral Ministério Integração e Desenvolvimento Regional (em R\$ milhões)



Fonte: Orçamento do MIDR. Consultado em: SIOP.

Os maiores valores gastos em funções pelas emendas de relator geral no MIDR foram para Ações de Proteção e Defesa Civil (R\$ 465.229,00), Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (R\$ 363.603,00), Funcionamento dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros (R\$ 200.599,00), Apoio à Implantação, Ampliação de Sistema de Esgotamento Sanitário (R\$ 192.267,00) e Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social (R\$ 178.015,00).

Gráfico 5 | Valores Gastos em Funções Emendas de Relator Geral no MIDR (em %)



Fonte: Orçamento do MIDR. Consultado em: SIOP.

Os dados apresentados referentes a dotação orçamentária dispendida pelo MI e MDR no período de 2003 até 2022 demonstrou que a agenda de prioridades e ações para a implementação da PNDR pouco avançou em termos de execução analisada pela dimensão econômica, por intermédio de prioridade pelo governo federal. A dotação de orçamento por função nos referidos ministérios pautou maior locação de financiamento em ações destinadas aos recursos hídricos e de mitigação aos desastres ambientais. As ações destinadas à pauta da agenda de políticas regionais foram impulsionadas pelos programas mesorregionais na primeira gestão Lula (2003-2006) por meio do PPA

2004-2007, porém, posteriormente o financiamento foi restringido aos programas de interesse local mobilizado por interesses das unidades federativas, encampadas pela representação na Câmara dos Deputados, por intermédio das emendas orçamentárias, avaliadas no valor de R\$ 14.815.637,00 bilhões em valores gastos em funções emendas no MIDR.

A revisão e a ampliação da classificação da tipologia dos MRGs da PNDR, efetuada por Macedo e Porto (2018) e institucionalizada pela Nota Técnica n.º 52 (CGMA, 2017), podem colaborar na compreensão das assimetrias territoriais, denominadas por Araújo (2000) como heterogeneidades territoriais. Porém, a consolidação da efetividade da implementação dessas mudanças metodológicas da PNDR deve ser acompanhada pelas adequações normativas do MIDR para que seja possível implementar os instrumentos à governança da PNDR, como os instrumentos de financiamento e gestão multiescalar do planejamento para órgãos estaduais e municipais de planejamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória institucional da PNDR apresentada neste artigo cotejou os erros e acertos considerados imprescindíveis para a implementação e a efetividade da política pública, abordados pela análise de dimensão institucional, dimensão da avaliação da produção bibliográfica e da dimensão econômica. Na dimensão institucional houve o balanço de documentos institucionais da PNDR, que permitiu apreender que avanços na sistematização da noção conceitual de multiescalaridade territorial da taxonomia dos territórios, realizadas pelos documentos “A Política Nacional de Desenvolvimento Regional: sumário executivo” (2003), para o documento “Proposta de atualização das tipologias da PNDR: nota metodológica e mapas de referência” (2018). Houve permanência das variáveis definidoras das tipologias territoriais, rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB *per capita*. Porém, no documento “A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010” aperfeiçoaram a forma de mensurar, ao substituir a variável PIB *per capita* pelo PIB total, e foram inseridas novas variáveis para compreender as características territoriais, como o grau de desigualdade de renda interna das microrregiões e a medição da homogeneidade no ritmo de crescimento do PIB.



As mudanças mais significativas ocorreram em relação a “Nota técnica n.º 52: proposta de atualização da tipologia sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)”, em relação aos documentos supracitados, dos quais apresentaram as variáveis de rendimento médio *per capita* com base nas MRGs e nos municípios, com a dinâmica econômica representada pela taxa de variação da média do Produto Interno Bruto local (MRGs). A reorganização da taxonomia perpassou pela readequação dos municípios em nove tipificações, ampliou o escopo de variações anteriormente apresentado pelo primeiro documento da PNDR, os municípios foram classificados pelo crescimento econômico e dinâmica econômica.

Na categoria referente ao financiamento da PNDR, a proposta de reforma tributária do governo Lula (2008) foi reprovada pela Comissão Especial, sendo necessário readequar os instrumentos e acionando os FCFs como mecanismo financeiro devido à sua estrutura institucional direcionada para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, por intermédio das Superintendências de Desenvolvimento Regionais, SUDENE, SUDAM e SUDECO e os bancos BNB, BASA e BB como administradores dos recursos. Porém, os FCFs atendem uma política de mercado fomentada pelos investimentos seletivos em projetos restringidos em territórios de alto dinamismo e alta renda.

Os resultados da locação do financiamento dos FCFs nos anos 2000 e 2010, apresentaram um panorama com tendência de fortalecimento da pauta exportadora via *commodities* da economia regional do Nordeste, Norte e Centro-Oeste na divisão internacional do trabalho no comércio internacional. A distribuição do Fundo Constitucional do Norte (FNO) apresentou relevância em atividades rurais nos estados do Pará, Tocantins e Rondônia, em relação as demais unidades federativas do Norte, com forte especialização da pecuária bovina no Pará. A ampliação dos recursos do FNO em Tocantins, Pará e Rondônia se configurou em setores, atividades e projetos similares aos do Centro-Oeste (Gumiero, 2022).

A locação de financiamentos do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) fortaleceu o eixo de unidades federativas formada pela Bahia, Maranhão, Piauí no Nordeste, que conjuntamente ao financiamento do FNO em Tocantins, denominado de MATOPIBA, fortaleceu a produção das atividades rurais em relação às não rurais. O Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) se concentrou em municípios com perfil de maior dinamismo econômico, fortalecendo as atividades



no setor rural (Lopes, Macedo e Monteiro Neto, 2021; Pires *et al.*, 2023).

O documento “I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência” de 2012 instituiu como alternativa a combinação da PNDR com outros programas do governo, de modo que fosse possível obter subsídios para a formulação dos seus objetivos nos territórios. Primeiro houve a tentativa de aproximação da PNDR ao campo de ação da PAC nos territórios. Porém, ao adotar essa trajetória a política regional estaria descaracterizando as suas premissas e os seus objetivos, de equidade territorial e distribuição equitativa em territórios, para dar espaço para os grandes projetos de infraestrutura da PAC, que detinha métricas diferentes para a sua locação espacial e territorial, com impactos distintos dos quais foram formuladas pela PNDR.

O programa Rotas da Integração objetivou tornar-se um braço aplicado das noções metodológicas da distinção de desigualdades territoriais da PNDR e o seu instrumento de aplicação de projetos que gerassem distribuição de renda, por intermédio da APL. As Rotas buscaram sincronizar as sinergias das especificidades territoriais na geração de processos produtivos com as MRGs de baixa e estagnação renda. Das práticas e instrumentos citados da PNDR, as Rotas possuíam a perspectiva mais aplicada para ser instrumentalizada às premissas e diretrizes da referida política.

A ausência de um instrumento específico para financiar a PNDR comprometeu e posicionou os FCFs como instrumento para operacionalizar esse arranjo institucional nos territórios. O debate desta agenda coloca como prioritário como administrar e orientar os FCFs, direcionando para a formulação de uma política que esteja vinculada com as premissas da PNDR. Além de questionar o papel e a função da PNDR II aprovada como decreto em 2019 e atualmente ativa.

Os dados do orçamento do MI e MDR e das emendas parlamentares apresentaram como os maiores percentuais de gastos ações em infraestrutura urbana com referência a transportes públicos e saneamento básico nos municípios de 50 mil ou mais, e desastres ambientais. A pauta sobre desenvolvimento regional foi ocupada com projetos de grande extensão e impacto como a Integração do Rio São Francisco às bacias, porém com viés de recursos hídricos. Somente no primeiro mandato do governo Lula houve de fato maior percentual de gastos dentro da agenda de políticas regionais com os programas PROMESO, PROMOVER, CONVIVER, PDFF e os programas mesorregionais.



Os referidos programas da agenda regional e mesorregional foram alocados no Plano Plurianual 2004-2007, o que permitiu que fossem aplicados recursos orçamentários em sua execução. Apesar do Decreto n.º 9.810, de 30 de maio de 2019, dar sobrevida à PNDR, não é possível afirmar que houve fortalecimento institucional, pois há necessidade de instrumentalizá-lo por intermédio do próximo PPA, 2024-2027, e na dotação orçamentária do MIDR, para cumprir a execução do orçamento dado a legitimidade institucional que válida a aplicação da PNDR em territórios.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.

ARAÚJO, T. B. **Brasil: Desafios de Uma Política Regional Contemporânea**. In: DINIZ, C. C. (Org.). Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 2007.

BRANDÃO, C. **Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das Políticas Públicas não regionais com impacto territorial**. In: BRANDÃO, C.; MONTEIRO NETO, A. (org.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro, Ipea, 2020.

COELHO, V. L. P. **A Política Regional do Governo Lula (2003-2010)**. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N. C.; BRANDÃO, C. (org.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro, Ipea, 2017a.

COELHO, V. L. P. **A PNDR e a nova fronteira do desenvolvimento regional brasileiro**. Boletim regional, urbano e ambiental 17, jul.-dez. 2017b.

COORDENAÇÃO GERAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS REGIONAIS (CGMA). **Nota técnica n.º 52: proposta de atualização da tipologia sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**, 2017.
BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional: sumário executivo**. Brasília, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Decreto n.º 6.047 de 22 de fevereiro de 2007**.

BRASIL. Congresso Nacional. **Câmara dos Deputados. Política nacional de desenvolvimento regional**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **PNDR avaliação da política nacional de desenvolvimento regional**, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência**. Brasília, julho, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Uma avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**



(PNDR): Diagnóstico da aplicação dos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (Norte) e do Centro-Oeste (FCO). Relatório de Pesquisa IPEA. Brasília, 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Proposta de atualização da Tipologia Sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**, 2017a.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Bases para o plano nacional de desenvolvimento da rota do cordeiro**. Brasília, 2017b.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **A nova PNDR: Integração Governamental para a Promoção do Desenvolvimento das Regiões**. 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 9.810, de 30 de maio de 2019** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

GALVÃO, A. C.. **A Política Brasileira de Desenvolvimento Regional e o Ordenamento Territorial**. In: DINIZ (org.). Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil, Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 2007.

GUMIERO, R. G.; SILVA, S. A.; PORTUGAL, R.. Balanço do planejamento regional entre 2014 e 2022: inflexões e mudanças nas instituições e políticas regionais. In: **VI Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade**, 2022, Crato. Anais do VI Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, 2022.

GUMIERO, R. G.. O FNO na região amazônica de Carajás: aprofundando o caráter primário e deletério da economia regional. **Novos Cadernos NAEA**, v. 25, p. 307-331, 2022.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMIA APLICADA. **Agendas para o Desenvolvimento das Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro – Oeste: subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023**.

LOPES, G. C. L. de A., MACEDO, F. C. de, & MONTEIRO NETO, A.. Propostas recentes de mudanças nos Fundos Constitucionais de Financiamento: em curso a desfiguração progressiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, 17(3), 2021.

MACEDO, F.; PORTO, L. **Proposta de atualização das tipologias da PNDR: nota metodológica e mapas de referência**. Texto para Discussão IPEA 2414. Brasília, setembro 2018.

MONTEIRO NETO, A. **A proposta de revisão da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR): memória de um grupo de trabalho**. Boletim regional, urbano e ambiental, 21, jul.-dez. 2019.

MONTEIRO NETO, A. MAGALHÃES, J. C. R., COSTA PORTUGAL, R., RESENDE, G., SOUSA, A. G. Avaliação qualitativa da política nacional de desenvolvimento regional (PNDR) e de seus instrumentos explícitos: uma percepção dos beneficiários e bancos operadores. In: RESENDE, G. (org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: Ipea, 2017.

MOURA, J. T. V de; KNOX, W. **Conflitos e impasses na discussão institucional sobre Desenvolvimento Territorial/Regional no governo Lula**. In: ENANPUR; 28. 2019. Natal. Anais [...] Natal: ENANPUR. 2019, p. 1-13.

PIRES, M. J. S.; QUAGLIO, G. M. ; PORTUGAL, R. ; VASCONCELLOS, R. R. . **Alcances, Limites e Avanços do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO): uma síntese das análises espaço-estruturais das regiões imediatas dos estados que constituem a região Centro-Oeste**. In: MONTEIRO NETO, A., COLOMBO, L. A. e ROCHA NETO, J. M. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**, 1ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2023, v. 3, p. 175-213.

PORTUGAL, R.. AFFONSO, S. da S.. **História das políticas regionais no Brasil**. Brasília: IPEA, 2020.

REDESIST. **Rotas de Integração Nacional**. Rio de Janeiro, 2015.



RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

RESENDE, G. Introdução. In: RESENDE, G. (org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2017a.

RESENDE, G. NETO MONTEIRO, A., MAGALHÃES, J. C., SOUSA, A. G., COSTA PORTUGAL, R., SILVA, D. Uma proposta de avaliação continuada dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). In: RESENDE, G. (org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2017b.

SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Texto para Discussão IPEA 2150. Novembro 2015.

