

A abordagem *Place-based* no diagnóstico e no desenho do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)

Diego Freire de Andrade

Orientador: Me. Bruno Medeiros Papariello

Coletânea de Pós-Graduação
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

José Mucio Monteiro (Presidente)

Ana Arraes (Vice-presidente)

Walton Alencar Rodrigues

Benjamin Zymler

Augusto Nardes

Aroldo Cedraz de Oliveira

Raimundo Carreiro

Bruno Dantas

Vital do Rêgo

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti

Marcos Bemquerer Costa

André Luís de Carvalho

Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)

Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)

Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-geral)

Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)

Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)

Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)

DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

A abordagem *Place-based* no diagnóstico e no desenho do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)

Diego Freire de Andrade

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador(a):

Mestre Bruno Medeiros Papariello

Banca examinadora:

Mestre Manuel Badino

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

DE ANDRADE, Diego Freire. A abordagem Place-based no diagnóstico e no desenho do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE). 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 62 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

Diego Freire de Andrade

A abordagem Place-based no diagnóstico e no desenho do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)
Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Nome: Diego Freire de Andrade

E-mail: diegofn@tcu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a De Andrade, Diego Freire

Título: A abordagem *Place-based* no diagnóstico e no desenho do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste.

Autor: Diego Freire de Andrade – Brasília: ISC/TCU, 2022.
62 fl. (Monografia de Especialização)

Temas: 1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Controle de Políticas Públicas
3. Abordagem *Place-Based* 4. Abordagem Territorial 5 Desenvolvimento Regional

Título: A abordagem Place-based no diagnóstico e no desenho do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste.

CDU 02
CDD 020

A abordagem *Place-based* no diagnóstico e no desenho do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE)

Autor

Diego Freire de Andrade

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 17 de março de 2022.

Banca Examinadora:

Mestre Bruno Medeiros Papariello
Orientador
Tribunal de Contas da União

Prof.^a Mestre Manuel Badino
Avaliador
Universidade Nacional de Córdoba

Agradecimentos

Sou grato à minha esposa e aos meus filhos pelo incentivo, possibilitando que eu concluísse com êxito as atividades acadêmicas propostas.

Sou grato ao meu orientador, Bruno Medeiros Papariello, que se dispôs gentilmente a me acompanhar neste projeto, mesmo com tantas outras atribuições, dentre as quais as exigidas por sua função como diretor na Diretoria de Fiscalização do Desenvolvimento Regional e Turismo (DiDR) da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), no Tribunal de Contas da União.

Sou grato aos professores e aos colegas pela participação nas atividades e discussões em grupo, enriquecendo o aprendizado.

Sou grato à equipe do Instituto Serzedello Corrêa pelo empenho e pela dedicação na condução do curso.

Resumo

Este estudo, realizado por meio de pesquisa aplicada e com abordagem qualitativa, tem por objetivo mapear os atributos associados à abordagem *place-based* e eventualmente aplicados no desenvolvimento do diagnóstico dos problemas e do desenho da política pública estabelecida por meio do PRDNE 2020-2023. Sob o ponto de vista conceitual, verificou-se que o PRDNE possui aderência, em parte, à abordagem *place-based*, pois tem como orientação para o planejamento das ações a utilização das regiões geográficas chamadas intermediárias, propondo a integração urbano-rural e a conectividade entre as cidades que exercem a centralidade regional. Todavia, apesar da classificação pautada nas características geográficas, a categorização é considerada sintética, não adentra no detalhamento dos territórios constituídos de maneira que possam ser identificados apropriadamente a extensão dos recursos e ativos, a população afetada, os atores e as instituições públicas e privadas envolvidas a ponto de diagnosticar e evidenciar cada um dos problemas públicos satisfatoriamente. Desse modo, entende-se que a complementação de informações por meio da elaboração de planos sub-regionais e de outros estudos concebidos em escalas geográficas menores e mais próximas dos cidadãos poderia trazer melhor exposição dos aspectos territoriais que abrangem a área de atuação da política pública examinada.

Palavras-chave: *Place-based*; abordagem territorial; PRDNE; desenvolvimento regional; formulação da política pública.

Abstract

This study, presented as applied research with a qualitative approach, aims at mapping the characteristics related to the place-based approach and eventually applied in the development of the diagnosis of problems and the design of the public policy established through the PRDNE 2020-2023. From a conceptual point of view, it was found that the PRDNE adheres partially to the place-based approach since it has as a guideline serve as a action plan for the use of the so-called intermediate geographic regions, proposing urban-rural integration and connectivity between central cities. However, despite the classification based on geographic characteristics, its categorization is considered summarized. It does not go into the details of the constituted territories to identify the extension of resources and assets, the affected population, the actors and the public and private institutions involved. In conclusion, it is understood that the complementation of information through the elaboration of sub-regional plans and other studies conceived in smaller geographic scales and closer to the citizens could bring better exposure of the territorial aspects that cover the extent of the public policy under examination.

Keywords: Place-based; territorial approach; PRDNE; regional development; public policy formulation.

Lista de figuras

Figura 1 – Características da abordagem baseada no local.....	15
Figura 2 – Exemplo de Modelo Lógico	31
Figura 3 – Regiões Geográficas Intermediárias.....	37
Figura 4 – Biomas na Área de Atuação da Sudene	40
Figura 5 – Tipologia Sub-regional - Situações Típicas Identificadas.....	43
Figura 6 – Elementos do Modelo Lógico	54

Lista de abreviaturas e siglas

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CE	Comissão Europeia
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CONDEL	Conselho Deliberativo
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
CGU	Controladoria-Geral da União
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDR	Ministério de Desenvolvimento Regional
ME	Ministério da Economia
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual do Governo Federal
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

TCU Tribunal de Contas da União

Sumário

1.	Introdução	14
2.	Problema e justificativa.....	17
3.	Objetivos	19
3.1.	Objetivo geral	19
3.2.	Objetivos específicos.....	19
4.	Metodologia	20
5.	Desenvolvimento	21
5.1.	A Evolução da abordagem <i>Place-based</i>	21
5.2.	O Estudo das Características da Abordagem <i>Place-based</i>	26
5.3.	Critérios para a avaliação do PRDNE baseados nas características da Abordagem <i>Place-based</i>	30
5.4.	O PRDNE: A Criação e seus Propósitos	32
5.5.	A avaliação do PRDNE sob o olhar da abordagem <i>Place-based</i>	35
5.5.1.	Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados, por meio das respectivas causas, consequências e evidências?	35
5.5.2.	O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?	44
5.5.3.	Os conflitos de interesse dos participantes e a transparência nos processos de inclusão do problema na agenda pública e de tomada de decisão (escolha das intervenções) são gerenciados?	45
5.5.4.	A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos, proporcionar equidade e gerar valor ao menor custo possível além de resultados e impactos de longo prazo?.....	48
6.	Conclusões	54
	Referências bibliográficas.....	58

1. Introdução

A abordagem *place-based* enfatiza a influência que o território exerce sobre as políticas públicas e advoga intervenções integradas que observem as interdependências entre os investimentos setoriais, as instituições e o contexto local (BARATA, 2020).

As políticas públicas *place-based* têm assumido progressivamente um papel crescente enquanto instrumento de desenvolvimento (OCDE, 2011). O aspecto distintivo das estratégias de desenvolvimento pautadas nesta abordagem é a observância prévia da influência que o contexto local (geográfico, econômico, social, político e institucional), inclusive conexões com outros locais, exerce sobre os resultados esperados da política, de modo que estes sejam mais previsíveis e transparentes (BARCA, 2009).

A perspectiva, também intitulada de “enfoque territorial” ou “abordagem territorial”, tem sido adotada nos últimos anos em programas e projetos da União Europeia que visam promover o desenvolvimento e a sustentabilidade ambiental de maneira coerente com os diferentes contextos de cada país e/ou região (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

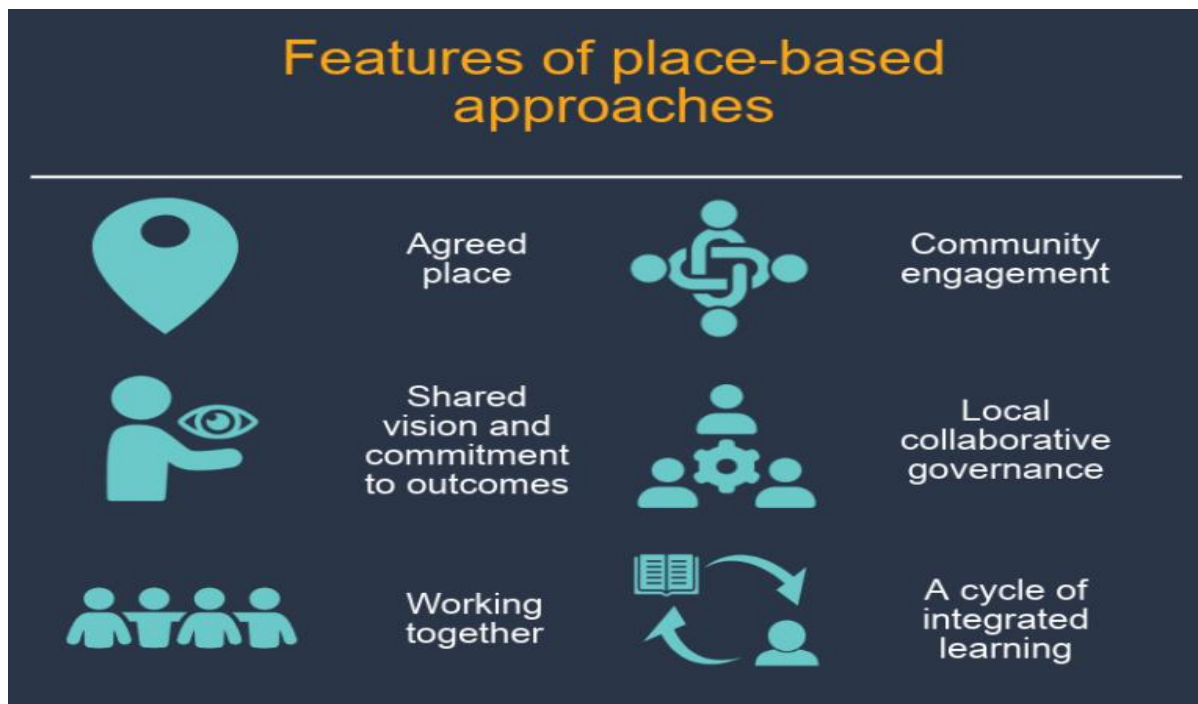
Sob esta visão, todas as regiões, e não somente os grandes centros urbanos, são percebidos como potenciais de crescimento nacional, por meio da utilização mais eficiente de seus recursos (ganhos de produtividade). O foco das intervenções é a promoção da eficiência econômica (crescimento) e da equidade (inclusão social) em todas as localidades, como dois lados da mesma moeda (MCCANN; RODRIGUÉZ-POSE, 2011).

Em outras palavras, a abordagem *place-based* enfatiza que todas as políticas públicas devem ter em conta a dimensão espacial quando da elaboração de suas estratégias de intervenção, considerando as características de cada região, por meio da identificação e agregação do conhecimento dos múltiplos atores econômicos acerca das potencialidades, deficiências e preferências locais, favorecendo um arranjo institucional único e mais adequado à promoção da eficiência econômica e da equidade das ações (BARATA, 2020).

Algumas características da abordagem estão bem representadas na figura a seguir e envolvem o engajamento da comunidade, o compartilhamento de ideias, a

participação de governos locais e um ciclo integrado de aprendizagem (QCOSS, 2018).

Figura 1 – Características da abordagem baseada no local



Fonte: QCOSS - *Equality, opportunity and wellbeing*¹

Nesse mesmo sentido, o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) 2020-2023, instrumento que orienta a condução de políticas públicas para o desenvolvimento na região, esclarece, em sua exposição de motivos, que sua ideia central “é intervir de forma inteligente sobre a região, tirando proveito de sua rica e singular diversidade, lhe aplicando um duplo olhar: o do enfrentamento de suas fragilidades ancorado num passivo econômico e social e o da apropriação sistemática de suas potencialidades [...]” (BRASIL, 2019a, p. 11).

Para tanto, o PRDNE aposta na utilização de municípios-polos das regiões geográficas intermediárias e, para isso, já foram realizadas análises da distribuição destes entes no território, levando em consideração estrutura, porte e rede de influência das cidades.

O instrumento consideraria a priorização da interiorização do desenvolvimento através do fortalecimento dos sistemas inovativos e produtivos locais e propõe-se a ser ferramenta de planejamento de desenvolvimento que, articulado em seis eixos

¹ <https://www.qcross.org.au/contents-page-for-place-based-approach-and-toolkit/features-of-place-based-approaches/>

estratégicos (Inovação, Desenvolvimento de capacidades humanas, Dinamização e diversificação produtiva, Desenvolvimento social, Conservação Ambiental e Segurança Hídrica e Desenvolvimento institucional), indica a direção geral das transformações que devem provocar mudanças na realidade regional. A interação entre os eixos evidencia o resultado combinado das suas ações que levam ao desenvolvimento sustentável do Nordeste (BRASIL, 2019a, p. 11).

Assim, este estudo procurou realizar, de início, por meio de revisão bibliográfica, o mapeamento das características e dos métodos utilizados atualmente na abordagem *place-based* e que poderiam ser aproveitados no âmbito do planejamento de políticas públicas de desenvolvimento regional.

Na sequência, procurou avaliar em que grau os aspectos da abordagem estudada exerceram influência sobre o diagnóstico dos problemas a serem tratados e o desenho do PRDNE 2020-2023, traçando a evolução do tratamento e da interseção de seus atributos na implementação da política pública.

Por fim, sugere pontos em que a estratégia de intervenção poderia ser otimizada a partir da implantação de mecanismos adotados pela abordagem *place-based*.

2. Problema e justificativa

Em conformidade com o Art. 43 da Constituição Federal de 1988, o PRDNE é instrumento que tem como objetivo a redução das desigualdades regionais. Todavia, a região Nordeste, paradigmática e historicamente principal foco de atuação de políticas regionais, continua a apresentar níveis do produto interno bruto (PIB) por habitante em torno de metade do nacional, em que pese as taxas de crescimento terem sido um pouco elevadas (IPEA, 2017).

Dessa forma, o projeto de lei do PRDNE (PL 6163) traz como solução estratégica a ideia-força de intervir de forma inteligente sobre a região, tirando proveito de sua rica e singular diversidade, aplicando um duplo olhar: o do enfrentamento de suas fragilidades, ancorado num passivo econômico e social, e o do aproveitamento de suas potencialidades a partir da apropriação sistemática de capacidades habilitadoras nas várias dimensões do desenvolvimento (BRASIL, 2019a, p. 100).

Considerando a convergência dessa nova perspectiva, e em razão da recente ênfase dada aos aspectos abordados pela perspectiva de adoção de políticas públicas *place-based*, recomendados inclusive pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como instrumentos a serem adotados por governos em seus diferentes níveis (OCDE, 2018), entende-se importante traçar a evolução do tratamento e da interseção de seus atributos na política pública a ser implementada por meio do PRDNE.

A busca por maior clareza acerca da inserção dos princípios da abordagem *place-based* no PRDNE tem o potencial de trazer contribuições para a atuação governamental e dos órgãos de controle e de fiscalização no Brasil, bem como para o conhecimento acadêmico sobre o tema.

Mostra-se importante, portanto, identificar se os problemas públicos levantados e as conseqüentes ações definidas para o tratamento das causas da política pública em análise consideram os atributos associados à abordagem *place-based* (diagnóstico e desenho), em geral fragmentadas entre diversas instituições e arranjos organizacionais, dispondo de recursos e estratégias de execução diversas.

Dessa forma, o problema de pesquisa pode ser sintetizado por meio do seguinte questionamento: Em que grau os princípios e conceitos da abordagem *place-*

based estão de fato inseridos no Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste e norteiam a atuação das entidades no âmbito das intervenções públicas?

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

Este trabalho tem como objetivo geral identificar e mapear os atributos e métodos associados à abordagem *place-based* e eventualmente aplicados no desenvolvimento do diagnóstico dos problemas e do desenho da política pública estabelecida por meio do PRDNE 2020-2023.

3.2. Objetivos específicos

Após o mapeamento das características e ações associadas à abordagem, discorrer sobre as contribuições e/ou potenciais oportunidades de melhorias da atuação governamental no diagnóstico do problema e no desenho da política pública institucionalizada pelo PRDNE 2020-2023, que poderá servir como auxílio às revisões do plano e ao desenvolvimento do próximo (PRDNE 2024-2027).

4. Metodologia

O estudo adota abordagem qualitativa e exploratória, na medida em que busca obter informações para identificar e mapear as características da abordagem *place-based* associadas ao diagnóstico dos problemas e ao desenho da política (fases da formulação da intervenção pública) estabelecida por meio do PRDNE 2020-2023. Os dados analisados foram coletados por meio de pesquisa documental e análise de conteúdo.

Dessa forma, tendo por base publicações previamente selecionadas, a partir de expressões associadas ao conceito *place-based* (*basado en el lugar*, baseado no lugar, abordagem territorial, enfoque territorial, território) e aos termos “PRDNE”, “política de desenvolvimento regional” e “desenvolvimento territorial” foi realizado o levantamento bibliográfico e descrita uma revisão da literatura, que embasou a análise feita sobre o objeto.

Após o mapeamento detalhado na revisão, os atributos e conceitos da abordagem foram confrontados com o diagnóstico e o desenho desenvolvido pela política pública tratada por meio do PRDNE e anexos, tornando possível avaliar em que medida tais parâmetros foram considerados e puderam favorecer o desempenho da intervenção.

Para subsidiar a avaliação do diagnóstico realizado, dentre outros documentos, foram analisados estudos temáticos nas áreas de (1) agropecuária e agroindústria, (2) ciência, tecnologia e inovação, (3) educação, (4) segurança hídrica e conservação ambiental e (5) organização do espaço regional, realizados pela Superintendência, em parceria com consultorias contratadas, com objetivo de “elaborar conteúdo orientador com vistas a subsidiar o processo de elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste”, disponibilizados em página *web* da Sudene².

Ressalte-se que o PRDNE, apesar de concluído pela Sudene e de já ser utilizado pela autarquia no planejamento de suas ações, ainda possui *status* de Projeto de Lei

² <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/prdne>

(PL 6163) na Câmara dos Deputados “aguardando constituição de Comissão Temporária pela mesa”.³

Serve de apoio, dentre outros, além dos atributos da abordagem estudada, os critérios discriminados no Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020), publicado pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020b).

5. Desenvolvimento

5.1. A Evolução da abordagem *Place-based*

Nos últimos anos a abordagem *Place-based* (baseada no local) em políticas públicas tem se demonstrado um dos principais tópicos de estudos sobre desenvolvimento regional.

As reflexões a respeito das formas adotadas para o desenvolvimento estão relacionadas a diferentes acontecimentos políticos, sociais, econômicos e ambientais que emergiram desde os anos 1980 e que têm resultado questionamentos entre os autores. Uma delas trata das crescentes contestações realizadas ao “Modelo Fordista”, baseado na produção em massa, na produtividade, intensificação e homogeneização do trabalho, onde fórmulas pré-estabelecidas poderiam ser adotadas a diferentes contextos (COSTA, ALPERSTEDT e ANDION, 2020, apud Clarke, 1991, p. 119).

Outra recorda que, embora os impactos das políticas voltadas ao crescimento da infraestrutura sejam positivos, em contrapartida, têm frequentemente levado à aglomeração econômica, à polarização regional e ao incremento da marginalização econômica de diversas regiões periféricas. De forma semelhante, as políticas industriais baseadas em subsídios e incentivos monetários parecem desperdiçar recursos em indústrias declinantes, pouco promissoras, e desconsiderando a diversidade das localidades e a de uma econômica remodelada em razão da globalização (BARCA, MCCANN; RODRÍGUEZ-POSE, 2012).

³<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230650>

Assim, os autores alertam para as discrepâncias entre abordagens neutras ou “espacialmente cegas” (*spatially-blind*) e abordagens “baseadas no local” (*place-based*), defendidas por relatórios de instituições supranacionais como o Banco Mundial e a OCDE (SILVA, 2019).

As abordagens “espacialmente cegas” (*spatially-blind*) tratam as políticas públicas de desenvolvimento sem a explícita consideração do espaço geográfico, pois seriam focadas basicamente nos indivíduos. Tal enfoque recomenda uma agenda de reformas institucionais e intervenções espacialmente neutras, visando equiparar países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Assim, as ações seriam implementadas preferencialmente no modelo *top-down*, editadas preponderantemente pela cúpula nacional do governo nacional.

Segundo seus apoiadores, ao possibilitar a aglomeração de pessoas em centros urbanos, criam-se regiões que forneceriam melhor expectativa de vida, aumentos de renda, de produtividade, de conhecimento e de crescimento agregado.

Já os defensores da abordagem *place-based*, argumentam que o contexto geográfico, com suas características e particularidades, importam, distribuindo o potencial para o desenvolvimento não apenas territorialmente, mas também através de externalidades, atingindo os indivíduos que nele habitam. As estratégias de desenvolvimento, assim, tornam-se preponderantemente dependentes do contexto social, cultural e institucional, de forma que as políticas são de caráter *bottom-up* e desenhadas em conjunto com as esferas locais (SILVA, 2019).

Nesta abordagem, uma das alternativas para se alcançar o desenvolvimento é por meio da organização do espaço geográfico. Regiões com vários tamanhos de cidades e mesmo com áreas rurais têm potencial de contribuir com o crescimento econômico e atingir elevados níveis de produtividade. Portanto, não é somente nos grandes centros urbanos que repousa o potencial de desenvolvimento. Nesta perspectiva, ao se desenvolver lugares de diferentes tamanhos e densidades, ou seja, sistemas urbanos e regionais complexos em sua totalidade e não apenas as cidades do topo da hierarquia urbana, a economia como um todo se desenvolve, pois as grandes cidades não representam o único padrão de desenvolvimento econômico possível. Há múltiplos arranjos espaciais e caminhos para atingir o desenvolvimento (SILVA, 2019).

Em um meio termo, Barca, McCann e Rodríguez- Pose (2012, p. 148) observam que o desenvolvimento regional deve incluir a participação de agentes locais e externos, de políticas focadas nas pessoas e nos lugares. Dessa forma, entendem que as ações não devem ser desenhadas partindo exclusivamente de uma abordagem neutra (*space-neutral*) ou baseada no local (*place-based*).

Outrossim, a governança, portanto, não deveria basear-se em estratégia meramente *top-down* ou *bottom-up*, mas múltipla, reconhecendo as escalas local, regional e nacional, e dando importância às diversas entidades dos setores público, privado e a sociedade civil eventualmente envolvidas em cada nível de governo.

Fabrizio Barca (2009) acrescenta que uma estratégia de longo prazo, que vise ao combate da persistente subutilização de potencial e à redução da constante exclusão social em determinados locais, deve ser influenciada por intervenções externas e de uma governança multinível, promovendo o fornecimento integrado de bens e serviços ajustados ao contexto, desencadeando mudanças institucionais. Em muitos casos, políticas neutras, sobretudo em áreas pouco desenvolvidas, podem ser prejudicadas por ambientes institucionais deficientes.

A abordagem *place-based*, portanto, deve promover não só a **eficiência econômica**, mas a **equidade das regiões**, por meio de estratégias definidas endogenamente, aproveitando ao máximo a capacidade produtiva disponível e potencial de cada localidade (eficiência) e tomando por base uma equidade que ofereça nível de bem-estar e desigualdades de rendimentos considerados aceitáveis para a sociedade local (BARCA, 2009). Entende-se que o crescimento econômico não estaria necessariamente relacionado com a redução das desigualdades ou com o favorecimento da equidade.

Desse modo, todas as regiões, e não somente os grandes centros urbanos, são vistos como potencialmente sujeitos ao crescimento, por meio da utilização mais eficiente de seus recursos (ganhos de produtividade). O foco das intervenções promoveria, portanto, além da eficiência econômica, focada no crescimento, a equidade (inclusão social) em todas as localidades (MCANN E RODRÍGUEZ-POSE, 2011). Além disso, aumentar o potencial de áreas não centrais, de forma sincronizada, acabaria ocasionando o crescimento nacional significativamente (GARCILAZO et al, 2010 apud BARCA, 2012).

A convergência dos níveis do PIB *per capita* das regiões por meio de ações compensatórias, portanto, passou a ser entendida não mais como objetivo primordial da política. Tampouco este indicador pode ser considerado atualmente como o mais adequado para a avaliação dos resultados alcançados em termos de eficiência e equidade (BARCA, 2011, apud BARATA, 2020).

A idealização e desenvolvimento da abordagem baseiam-se ainda em certas constatações empíricas. Conforme descreve a OCDE, dois terços do crescimento nacional dos países membros da organização têm origem em localidades distintas de grandes centros urbanos. Ademais, o crescimento das regiões é induzido não apenas por forças de aglomeração, mas por fatores endógenos como o nível e a qualidade do capital humano, a inovação, a infraestrutura, a dinâmica do mercado de trabalho e as instituições (OCDE, 2009; BARATA, 2020).

Diante disso, ao considerar como condizente com a realidade a hipótese de que existe um arranjo institucional único e mais adequado à promoção da eficiência econômica e da equidade em todas as regiões, e que as condições dos demais fatores endógenos necessários ao desenvolvimento também variam significativamente de uma região para outra, a abordagem *place-based* ratifica a importância do contexto e, por conseguinte, da adoção de soluções que observem princípios gerais, mas que sejam moldadas às características de cada região, por meio da identificação e agregação do conhecimento dos múltiplos atores econômicos acerca das potencialidades, deficiências e preferências locais (BARATA, 2020).

Com o amadurecimento conceitual, as políticas públicas *place-based* têm assumido progressivamente um papel crescente enquanto instrumento de desenvolvimento (OCDE, 2011), destacando o aspecto distintivo das estratégias de desenvolvimento. As políticas pautadas na abordagem preconizam a observância prévia da influência que o contexto local (geográfico, econômico, social, político e institucional) e as interações com outras localidades exercem sobre os resultados esperados da política, de forma que estes sejam transparentes e mais previsíveis (BARCA, 2009).

A perspectiva tem sido adotada nos últimos anos em programas e projetos da União Europeia que visam promover o desenvolvimento e a sustentabilidade ambiental de maneira coerente com os diferentes contextos de cada país e/ou região (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

Observa-se, no entanto, que o conhecimento sobre as regiões é bastante difuso, dificultando o completo conhecimento dos agentes envolvidos acerca do impacto de uma eventual intervenção que objetive a promoção da eficiência econômica sobre a equidade em determinado local (BARATA, 2020).

Consequentemente, toda estratégia de desenvolvimento regional deve perseguir, de modo integrado e adaptado ao contexto, ambos os objetivos paralelamente, por meio de intervenções distintas e claramente direcionadas a um deles e, através da avaliação e do processo de aprendizagem institucional, estabelecer a melhor opção de intervenção para cada objetivo, tendo em mente a correlação observada entre eles em cada região (BARCA, 2009, apud BARATA, 2020).

Além disso, alguns autores reconhecem que as reflexões a respeito da abordagem ainda permanecem essencialmente restritas ao ambiente acadêmico, distantes da sociedade de forma geral. Haveria uma relativa abundância de estudos que evocam o desenvolvimento territorial de forma genérica, desprovidos, entretanto, de um referencial teórico-metodológico (COSTA, ALPERSTEDT e ANDION, 2020).

Desse modo, a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento regional ainda se mantêm estreitamente vinculadas a um paradigma tradicional (BARCA *et al.*, 2012), sobretudo nos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, baseando-se em estratégias *one-size-fits-all*, onde “fórmulas” preconcebidas poderiam ser prontamente adaptadas a diferentes situações territoriais, com planejamentos centralizados, focados em investimentos exógenos e com viés assistencialista (BARATA, 2020).

Percebe-se, assim, a premência do aprimoramento dos métodos de intervenção, impondo estratégias de desenvolvimento que persigam, de modo integrado e adaptado ao contexto, a eficiência e a equidade, através de operações distintas, adaptadas e direcionadas, estabelecendo a melhor escolha para cada objetivo desejado e envolvendo os atores em suas distintas escalas, representados pela sociedade, pelos setores públicos e pela iniciativa privada.

O argumento baseado no local implica que isso só pode ser alcançado tentando tornar a intervenção de crescimento e desenvolvimento mais "ciente do local", levando em consideração a grande variedade de fatores em diversas localizações geográficas que podem afetar os retornos potenciais da intervenção. Somente formulando políticas baseadas tanto no local quanto nas pessoas, será feito um caso forte para a intervenção no desenvolvimento regional (BARCA, 2012).

5.2. O Estudo das Características da Abordagem *Place-based*

Em estudo desenvolvido por Tiago da Costa e colaboradores (2020), denominado de Dimensões da Abordagem Territorial do Desenvolvimento: Uma Proposta Conceitual, destacou-se a necessidade de integrar a dimensão territorial no debate referente às novas estratégias de desenvolvimento, haja vista ter sido considerado que as argumentações ainda estariam fundamentalmente restritas ao ambiente acadêmico, sem abordar um referencial teórico-metodológico que pudesse ser melhor adotado no desenvolvimento de políticas públicas (COSTA, ALPERSTED e ANDION, 2020).

Assim, o trabalho elaborou interessante orientação conceitual abrangendo as principais “dimensões” da abordagem territorial (*place-based*) tratadas na literatura, concluindo pelo levantamento de seis enfoques conceituais (**Noção de Território; Construção Social; Recursos e Ativos Territoriais; Densidade Institucional; Coordenação Territorial e Articulação Multi-escalar**), de forma a auxiliar a aplicação da abordagem na concepção de políticas públicas que visem o desenvolvimento regional (COSTA, ALPERSTED e ANDION, 2020).

Somadas às características identificadas no presente estudo, as mencionadas dimensões servirão de base para o delineamento deste trabalho e para o desenvolvimento da análise comparativa entre tais atributos e o diagnóstico dos problemas e do desenho da política estabelecida por meio da PRDNE 2020-2023.

Desse modo, passamos a identificar e descrever adiante, com as adaptações necessárias e considerando a ampla bibliografia examinada, cada um dos atributos considerados essenciais para o confronto.

Noção de Território

De acordo com Pecqueur (2005), é necessário fazer a distinção entre o território dado, como porção de espaço, e o território construído. O primeiro é aquele institucional, postulado como um espaço geográfico, preexistente (região, distrito, província, estado). Já o segundo é resultado de um processo de “construção de autores”, constatado e desenvolvido *a posteriori*, não existindo necessariamente em todos os lugares.

Bonnal e Maluf (2009), citados por Costa e colaboradores (2020), acrescentam que os territórios construídos possuem as seguintes características elementares: a) são múltiplos e podem se sobrepor; b) seus limites geralmente não são nítidos; e c)

buscam valorizar o potencial de recursos “latentes, virtuais ou escondidos”, que podem ser explorados, organizados e revelados.

Trata-se de algo complexo, no âmbito da teorização, definir os limites de um território, haja visto que em um mesmo espaço geográfico podem existir distintas dinâmicas e diferentes territorialidades, as quais se dão não apenas na esfera material, mas também em âmbito imaterial e não apenas localmente, como em níveis nacional e internacional (COSTA, ALPERSTED e ANDION, 2020).

Construção Social

A partir do entendimento da diversidade do conceito de território, importa considerar que este não se limita à parte geográfica, resulta de uma construção social, transformada pelas ações constantes dos atores locais (JEAN, 2010, apud COSTA *et al.*, 2020).

Este processo de fabricação dos territórios por atores sociais a que eles se identificam, em uma escala definida não por uma instância administrativa, mas por um projeto concebido e colocado em ação pelos próprios atores, impõe-se como uma realidade concreta que substitui, cada vez mais, as regulações estatais para governar a mutação dos espaços.

Desse modo, os territórios construídos são entendidos como entidades socioespaciais relacionadas às atividades humanas em determinada região e traduzem o resultado de uma construção política (SOUZA, 2007, apud COSTA *et al.*, 2020).

Nesse cenário, a abordagem *place-based* implica na análise institucional em torno do qual se organiza a interação social do local, considerando as percepções dos inúmeros atores da sociedade, exigindo assim o caráter participativo (ECHEVERRI, 2010) e, portanto, a administração dos conflitos dos participantes.

Recursos e Ativos

Os recursos se distinguem dos ativos por poderem ser transferidos e serem independentes da aptidão do lugar e das pessoas (onde e por quem são produzidos). Os ativos, por sua vez, são dificilmente transferíveis e resultam de um processo de negociação entre atores e têm como base o capital intelectual e social (PECQUEUR, 2005, apud COSTA *et al.*, 2020).

Dallabrida (2016) acrescenta que ativos territoriais são entendidos como “fatores em uso”, manipulados para a produção de serviços e/ou mercadorias, já os recursos são itens que carecem de revelação, de desenvolvimento e/ou de

organização, sendo assim potenciais. No geral estes bens não são valorizados da mesma forma noutra lugar (apud COSTA *et al.*, 2020).

Densidade Institucional

Conforme detalha Fernandez (2004), a densidade institucional de um determinado espaço ajuda no entendimento e explica os processos de construção do território, devendo possuir a coordenação dos seguintes elementos (apud COSTA *et al.*, 2020):

- a) uma **sólida presença institucional formal no território**, representada por organizações privadas, empresariais, financeiras, do terceiro setor, agências de desenvolvimento, centros de serviço, escolas, institutos tecnológicos e Universidades;
- b) o desenvolvimento de **formas de cooperação entre estes atores** a partir da consolidação de uma consciência de pertencimento à uma dinâmica territorial e ao desenvolvimento de um padrão de coalizão representativo dos interesses locais.

Dallabrida (2006, p. 18) argumenta que é necessário considerar pelo menos dois aspectos na verificação da densidade: a identificação dos atores institucionais direta ou indiretamente atrelados às atividades que fazem parte da cadeia de valor; a existência, frequência, alcance e evolução das ações de cooperação entre esses atores, diferenciando-as conforme a modalidade, a morfologia e o destino da ação de cooperação.

Sobre o assunto, Lima (2011) menciona a importância da formação de redes de cooperação como possibilidade de inserção no modelo produtivo e do revigoramento de territórios. Entende que as cooperativas podem ser instrumentos valiosos de desenvolvimento territorial, ressaltando a relevância da integração dos diversos agentes.

Coordenação Territorial

Compreende-se como fundamental, assim, que os projetos de políticas públicas de desenvolvimento sejam colegiados, envolvendo grupos sociais locais e gerais, havendo uma coordenação de gestão aprimorada, por meio de espaços de debate promovidos entre o Estado e a sociedade civil e que valorizem as vocações e os recursos específicos do território em questão.

Articulação Multi-Escalar

Em complementação ao conceito anterior, a articulação multi-escalar compreenderia a exigência de uma organização e cooperação de atores que busquem mobilizar e valorizar recursos territoriais por meio de estratégias específicas, tanto no nível organizacional como no institucional.

A título de exemplo, poder-se-ia mencionar o processo de descentralização político-administrativa permitida pela CF de 1988. Conforme elenca Vieira *et al.*, 2010, o estabelecimento dos diferentes níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) ampliou direitos e responsabilidades das organizações locais. Essas escalas são tidas como representações socioespaciais dos processos de desenvolvimento, cuja dinâmica resulta da ação dos diversos atores no território.

Não existe uma escala ideal para o desenvolvimento, pois a conquista deste propósito está relacionada ao poder dos atores no território, e isto acontece nas múltiplas escalas entre o local e o global, tendo em vista que a dinâmica do território não se apresenta como uma pirâmide fluida de forma unidirecional, mas sim como mosaicos de diversas formas, marcados por interesses de diversos atores sociais (RAMBO; FILIPPI, 2010, apud COSTA *et al.*, 2020).

Desse modo, para a compreensão da abordagem territorial das políticas de desenvolvimento, deve-se atentar que o conceito de território possui vários significados e depende do olhar disciplinado daqueles que o examinam, permitindo incorporação de recursos específicos, a criação de alternativas de competitividade territorial e de vantagens compartilhadas pela coletividade.

O contexto geográfico, com suas características e particularidades, importa e distribui o potencial para o desenvolvimento não apenas territorialmente, mas também através de externalidades, atingindo os indivíduos que nele habitam. As estratégias de desenvolvimento, assim, tornam-se preponderantemente dependentes do contexto social, cultural e institucional, de forma que as políticas são desenhadas em conjunto com as esferas locais (SILVA, 2019).

Por fim, merece destaque um último ponto, a Equidade. A abordagem *place-based* enfatiza que as políticas públicas devem promover não só a eficiência econômica, mas a equidade regional e social, por meio de estratégias definidas endogenamente, aproveitando ao máximo a capacidade produtiva disponível e potencial de cada localidade e tomando por base a oferta de níveis de bem-estar e desigualdades interpessoais de rendimentos considerados aceitáveis para a

sociedade, ou seja, políticas que busquem equiparar regiões, sem se esquecerem, no entanto, as necessidades das pessoas que nelas residem (BARCA, 2009).

À dimensão do crescimento ou “competitividade”, deve-se incorporar a dimensão da coesão ou “equidade”. Essa equidade pode ser social, mas também regional. Ela se coaduna com as teorias recentes do desenvolvimento, ao enfatizarem o novo agente principal de todo o processo: a sociedade, que, de força-meio para se atingir o crescimento, passa a ser a finalidade do processo de desenvolvimento (ALVES, 2018).

5.3. Critérios para a avaliação do PRDNE baseados nas características da Abordagem *Place-based*

Identificadas as características essenciais da abordagem *place-based*, selecionaram-se critérios associados e destacados no Referencial de Controle de Políticas Públicas (2020), publicado pelo Tribunal de Contas da União. Tais parâmetros permitem avaliar em que nível de maturidade o **diagnóstico do problema** e o **desenho** da política pública de desenvolvimento estabelecida pelo PRDNE considerou os aspectos fundamentais da abordagem *place-based*.

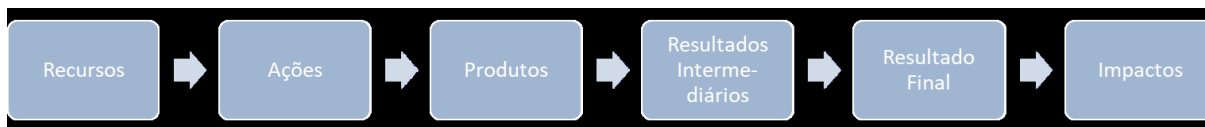
Conforme destaca o mencionado referencial, uma representação das diversas etapas e fases de uma intervenção pública, não necessariamente sequenciais, pode ser reproduzida por um modelo denominado de **ciclo de políticas públicas**, que orientam a formulação, a implementação e a avaliação das ações propostas. O **diagnóstico do problema** e o **desenho** são considerados fases da etapa de formulação de uma política pública.

No que se refere ao **diagnóstico do problema**, pode-se conceituá-lo como a diferença entre a situação existente e a situação desejada, aquilo que se espera quando da implementação da política pública. Assim, primordialmente ao planejamento de uma intervenção, é necessário que o problema seja identificado, delimitado e caracterizado, destacando-se as possíveis causas, efeitos, formas de tratamento e público-alvo a ser beneficiado com as eventuais soluções propostas. A sua definição, portanto, deve ser o primeiro passo a ser dado no ciclo de uma política pública (BRASIL, 2020b).

Em relação ao **desenho da política**, entende-se que a etapa contempla a caracterização da política, que deve explicitar, entre outras coisas, seus objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos, geralmente delineado em um modelo

lógico, estrutura que configura e ilustra o funcionamento teórico da política pública para efeitos de planejamento e posterior avaliação (BRASIL, 2020b). Um exemplo de modelo lógico encontra-se na figura 2.

Figura 2 – Exemplo de Modelo Lógico



Fonte: Brasil, 2020b, p. 48

Convém ressaltar que fases como a **análise de alternativas** (identificação de qual das intervenções possíveis é a mais vantajosa e desenhar a lógica da intervenção), **formação de agenda** (legitimação desta questão na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país) e a **tomada de decisão** (equacionamento dos interesses dos atores envolvidos e definição das ações) ocorrem simultaneamente à fase de desenho e pertencem à etapa de formulação da política. Desse modo, alguns de seus critérios serão referenciados na presente análise.

Partindo das características abordadas da abordagem *place-based*, foram destacadas quatro questões, a partir dos conceitos do citado referencial, que, sob análise diligente, mereceram ser adaptadas para fins de efetivação do presente estudo:

- Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados, por meio das respectivas causas, consequências e evidências?

Fase do Ciclo da Política: Diagnóstico do Problema (Formulação).

Principais Dimensões *place-based*: Noção de Território; Construção Social; Recursos e Ativos Territoriais; e Densidade Institucional.

Para esta questão, concebeu-se como necessário verificar a identificação e o detalhamento dos territórios construídos, caracterizados por seus recursos, ativos, população afetada e ações de atores e instituições públicas e privadas em cada localidade que determinem a existência dos problemas a serem tratados (causas e efeitos).

- O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?

Fase do Ciclo da Política: Diagnóstico do Problema (Formulação).

Principais Dimensões *place-based*: Noção de Território; e Construção Social.

A partir da caracterização do problema, entende-se como pertinente observar se há uma delimitação e particularização do público-alvo, levando em conta as ações constantes dos atores locais e as características e particularidades de cada local (contexto social, cultural e institucional) em que a política pública desenhada pelo PRDNE deve ser implementada.

- Os conflitos de interesse dos participantes e a transparência nos processos de inclusão do problema na agenda pública e de tomada de decisão (escolha das intervenções) são gerenciados?

Fases do Ciclo da Política: Formação de Agenda e Tomada de Decisão (Formulação).

Principais Dimensões *place-based*: Construção Social; Densidade Institucional; Coordenação Territorial; e Articulação Multi-escalar.

A questão tem por objetivo verificar se há mecanismos que permitam a participação, em suas distintas escalas, de pessoas e entidades envolvidas/afetadas, sobretudo as situadas localmente, nos processos decisórios de inclusão dos problemas identificados em pauta e de escolhas das soluções adotadas.

- A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos, proporcionar equidade e gerar valor ao menor custo possível além de resultados e impactos de longo prazo?

Fases do Ciclo da Política: Análise de Alternativas, Tomada de Decisão e Desenho (Formulação).

Principais Dimensões *place-based*: Noção de Território; Construção Social; Recursos e Ativos Territoriais; Densidade Institucional; Coordenação Territorial e Articulação Multi-escalar.

Por fim, importa constatar se as intervenções propostas pelo PRDNE se baseiam nas diferentes capacidades produtivas e no potencial dos diversos territórios (contemplando operações distintas, adaptadas e direcionadas) e preocupam-se em proporcionar equidade com níveis de bem-estar e desigualdade de rendimentos aceitáveis para a sociedade, trazendo indicadores que possam representar adequadamente os resultados e impactos alcançados.

5.4. O PRDNE: A Criação e seus Propósitos

Conforme estabelecido pela Lei Complementar 125/2007, instrumento que constituiu a Sudene, o Plano Regional do Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) é instrumento de planejamento e ação e tem como objetivo promover a redução das desigualdades regionais, em observância com a Constituição Federal de 1988.

Com agenda de desenvolvimento para doze anos, o plano possui vigência de quatro anos e prevê atualização anual, devendo ser tramitado juntamente com o Plano Plurianual do Governo Federal (PPA).

Compete à Sudene, em articulação com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), apresentar uma relação de programas e projetos para sua área de atuação, sendo o PRDNE o principal instrumento de orientação. O plano serve ainda de base ao assessoramento do Ministério da Economia (ME) na elaboração do Plano Plurianual e promove a distinção entre as políticas nacionais e regionais, definindo objetivos e propondo diretrizes para o desenvolvimento na área de atuação da Sudene.

O Plano Regional constitui-se como instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e, apesar de se diferenciar quanto à jurisdição, deve possuir aderência e materializar a estratégia da política, favorecendo o alinhamento das ações e programas, estimulando o crescimento econômico e social das macrorregiões e microrregiões e fortalecendo a atuação da Superintendência Regional (que atua nos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, e parte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo) (BRASIL, 2019a).

Os marcos orientadores da PNDR e a Agenda Estratégica para o Nordeste (elaborada pela Sudene como resultado de grupo de trabalho criado no âmbito da revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, em 2018) serviram de base para a produção do plano.

O instrumento se insere ainda no contexto de convergência com as iniciativas nacionais da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que definiu os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (BRASIL, 2019a).

Segundo a Sudene, o plano recebeu contribuições de distintas equipes, como grupos temáticos da Superintendência; grupos de especialistas; núcleos de trabalho dos estados; núcleos de trabalho do Ministério do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Economia (Grupo PPA); e consulta pública à sociedade civil sobre o PRDNE (BRASIL, 2019a).

Além disso, ressalta o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), mediante a celebração do Acordo BRA/17/019 (Projeto de Desenvolvimento Regional do Nordeste), assinado entre Sudene, Pnud e Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Os governadores da área de atuação da Sudene também tiveram a oportunidade de conhecer a estrutura de ação proposta e contribuir com o encaminhamento de programas e projetos prioritários, de amplitude regional, para a composição de uma agenda a ser discutida e aprovada nos encontros do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel) (BRASIL, 2019a).

Após as diversas tratativas, o PRDNE foi formulado e articulado em seis eixos estratégicos (**Inovação, Desenvolvimento de capacidades humanas, Dinamização e diversificação produtiva, Desenvolvimento social, Conservação Ambiental e Segurança Hídrica e Desenvolvimento institucional**) que, interligados, indicam a direção geral das transformações na realidade regional.

Por fim, para integrar diversas dimensões do desenvolvimento e orientar o planejamento das ações, a Sudene elucida que a proposta do PRDNE se valeu de uma **abordagem territorial**, tendo como quadro de referência a utilização das **regiões geográficas e cidades intermediárias** identificadas e estudadas pelo IBGE, valorizando a integração urbano-rural e a conectividade entre as cidades que exercem a centralidade regional (BRASIL, 2019a).

A estratégia do PRDNE traz a ideia-força de intervir de forma inteligente sobre a região, tirando proveito de sua rica e singular diversidade, aplicando um duplo olhar: o do enfrentamento de suas fragilidades, ancorado num passivo econômico e social, e o do aproveitamento de suas potencialidades a partir da apropriação sistemática de capacidades habilitadoras nas várias dimensões do desenvolvimento (BRASIL, 2019a).

Dos eixos estratégicos mencionados, mereceu destaque, como condutor do PRDNE, o da Inovação, cujo objetivo visa reposicionar o desenvolvimento do Nordeste, por meio da geração e utilização da ciência e da tecnologia, progressivamente, em sinergia com a compreensão de problemas e de soluções para lidar com os significativos desafios econômicos, sociais e ambientais legados ou portadores de futuro (BRASIL, 2019a).

Em forma de Projeto de Lei (PL 6163/2019), o PRDNE foi apresentado ao Congresso Nacional em 26/11/2019 e encontra-se atualmente aguardando a constituição de Comissão Temporária pela mesa para apreciação.⁴

O documento possui três anexos. O Anexo I detalha os princípios e diretrizes, a estratégia do Plano, os modelos de viabilização financeira e de governança; o Anexo II apresenta os programas e metas; e o Anexo III apresenta projetos e ações indicativas (BRASIL, 2019a).

Apesar de ainda não convertida em lei e de prever vigência para 2020-2023, a minuta do plano, aprovada pelo Conselho Deliberativo da Superintendência (Condel), tem sido utilizada atualmente como importante fonte de informação para o planejamento das intervenções de desenvolvimento regional da Sudene, inclusive como instrumento de planejamento das ações do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), principal fonte de financiamento do PRDNE, segundo apreciação do Tribunal de Contas da União (Voto do ministro relator para o Acórdão 421/2021-TCU-Plenário) (BRASIL, 2021a).

Em relação à supervisão e ao acompanhamento, cabe à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional a articulação federativa, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas prioritárias da PNDR (art. 8º do Decreto 9.810/2019). Ao Condel/Sudene, cabe acompanhar e avaliar a execução do plano e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento dos objetivos, diretrizes e metas (art. 6º do Regimento Interno Condel/Sudene). À Sudene, por meio de relatórios anuais, cabe o monitoramento e a avaliação do plano (art. 14 da Lei Complementar 125/2007).

5.5. A avaliação do PRDNE sob o olhar da abordagem Place-based

5.5.1. Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados, por meio das respectivas causas, consequências e evidências?

Fase do Ciclo da Política: diagnóstico do problema (Formulação).

Principais Dimensões *place-based*: noção de território; construção social; recursos e ativos territoriais; e densidade institucional.

⁴ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230650>

Para responder a questão, sob a perspectiva da abordagem *place-based*, reputou-se essencial identificar se o diagnóstico dos problemas traçados pelo PRDNE, entendidos como as diferenças entre as situações existentes e as desejadas, considerou o detalhamento dos territórios constituídos, caracterizando seus recursos, ativos, população afetada e identificando atores e instituições das diferentes localidades (noção de território; construção social; recursos e ativos territoriais; e densidade institucional).

Além disso, foi necessário identificar se foram detalhadas as possíveis causas e efeitos do problema, por meio de evidências.

Sob o ponto de vista conceitual, o PRDNE possui, a princípio, aderência à abordagem territorial, pois tem como orientação para o planejamento das ações a utilização das regiões geográficas chamadas intermediárias, propondo a integração urbano-rural e a conectividade entre as cidades que exercem a centralidade regional (BRASIL, 2019a). Desse modo, por enfatizar a influência que o território deve exercer sobre as políticas públicas, a metodologia, em parte, alinha-se com a perspectiva *place-based*.

De acordo com a análise do IBGE, o recorte das regiões geográficas imediatas e intermediárias de 2017 incorpora as mudanças ocorridas no Brasil ao longo das últimas três décadas. Por meio dessa opção, objetivou-se uma construção do conhecimento geográfico, delineada pela dinâmica dos processos de transformação ocorridos recentemente e operacionalizada a partir de elementos concretos (rede urbana, classificação hierárquica dos centros urbanos, detecção dos fluxos de gestão, entre outros), capazes de distinguir espaços regionais em escalas adequadas.

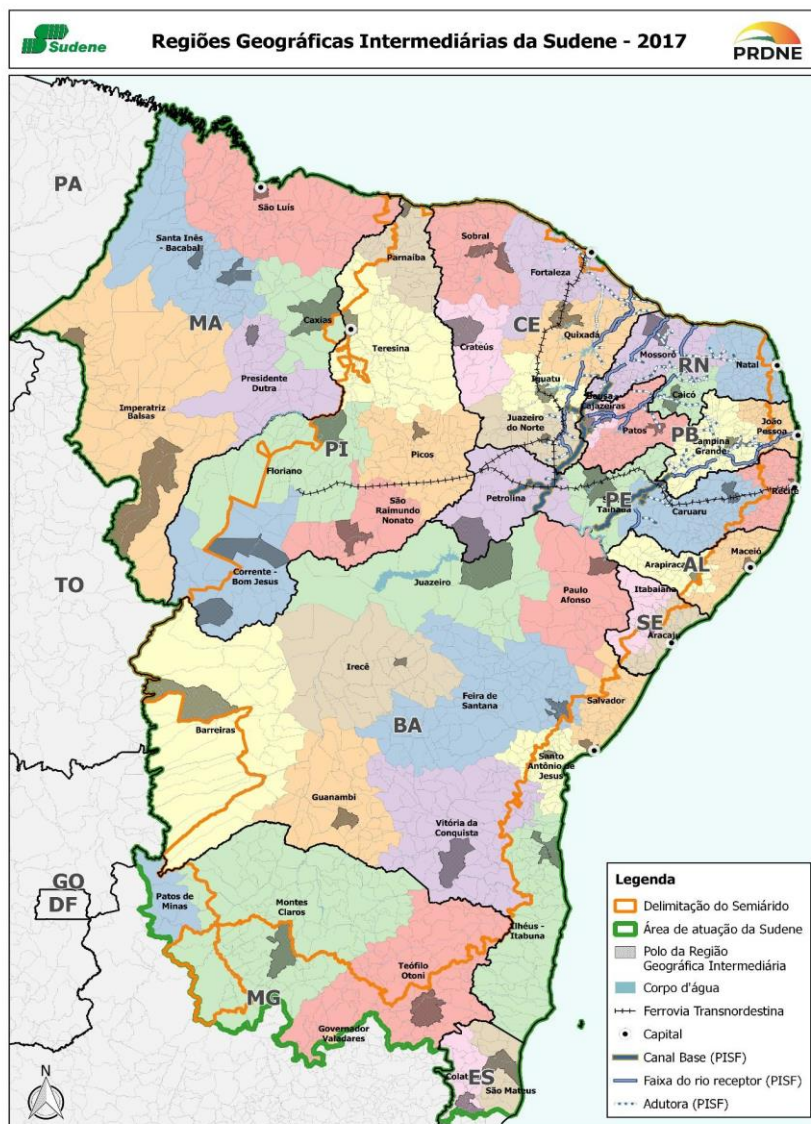
Entende-se por regiões geográficas imediatas os agrupamentos de municípios que têm como principal referência a rede urbana, possuindo um centro urbano local como base. Para sua elaboração, foram levadas em consideração a conexão de cidades próximas através de relações de dependência e deslocamento da população em busca de bens, prestação de serviços e trabalho.

As regiões geográficas intermediárias, por sua vez, são agrupamentos de escala intermediária entre as unidades da federação e as regiões imediatas, articuladas através da influência de uma metrópole, capital regional ou centro urbano representativo dentro do conjunto (IBGE, 2017).

As regiões geográficas intermediárias correspondem a uma revisão das antigas mesorregiões, que estavam em vigor desde a divisão de 1989. Já as regiões geográficas imediatas corresponderiam às microrregiões (IBGE, 2017).

O tratamento dado pelo PRDNE considera a identificação de cinquenta regiões intermediárias (figura 3), das quais nove são polarizadas por capitais (São Luiz-MA, Teresina-PI, Fortaleza-CE, Natal-RN, Paraíba-PB, Recife-PE, Maceió-AL, Aracaju-SE e Salvador-BA) e 41 por cidades de comando regional situadas no interior (BRASIL, 2019a, p. 107). A ideia é que estas cidades se tornem âncora de desenvolvimento, beneficiando municípios de seus entornos, criando novos polos de infraestrutura, focando na interiorização do crescimento (BRASIL, 2109a).

Figura 3 – Regiões Geográficas Intermediárias



Fonte: Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (2020-2023)

Conforme descreve o plano, as estratégias orientadas no policentrismo propõem uma perspectiva de organização do espaço mais independente da noção de hierarquia e mais orientada para valorizar conexões entre centralidades.

O objetivo é, portanto, o fortalecimento destas cidades nordestinas, sobretudo aquelas situadas na base da rede urbana e aquelas de articulação intermediária, como tentativa à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional a partir da consolidação e fortalecimento de uma rede policêntrica (BRASIL, 2019a, p. 108).

Apesar de a estratégia ser orientada por estudos de localidades, definindo regiões intermediárias e respectivas conexões como prioridades de atuação da política pública e visando evitar a concentração de investimentos e ações em regiões mais desenvolvidas, a metodologia, até certo ponto, não esmiuça suficientemente detalhes e características dos territórios constituídos na região alcançada pelo plano.

A elaboração do PRDNE reconhece as distintas e complexas condições de cada uma das cidades intermediárias para o exercício da centralidade (das 41 cidades reconhecidas pelo IBGE e que exercem centralidades, 22 possuem entre 100 e 750 mil habitantes, e 19, menos de 100 mil). Assim, procurou identificar a existência de “diferentes condições de partida que remetem a externalidades vinculadas a efeitos de aglomeração e de diversidade de serviços e comércios” próprios de cada localidade e que pudessem promover articulações entre as regiões a partir das cidades intermediárias (BRASIL, 2019a, p. 108).

Além disso, constatou-se a diversidade dos ambientes físico-naturais, sintetizados por biomas e por suas coberturas e usos do solo (figura 4). Assim, em complemento à classificação em regiões intermediárias, o PRDNE, considerando outras possibilidades de recortes territoriais que contemplassem uma melhor leitura desta diversidade, por meio de estudo temático denominado de “Organização do Espaço Regional”, realizado pela Superintendência em parceria com consultoria contratada, elaborou outros delineamentos que permitiram um maior entendimento dos sistemas sub-regionais (Divisão de Biomas e Cobertura de Uso do Solo) (BRASIL, 2019a, p. 109, <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/pr-consolidado-org-esp-regional-pdf-pdf>).

A classificação abaixo traz a diversidade dos sistemas sub-regionais:

- Mar e Ambientes costeiros

Abrange os municípios da linha costeira do Atlântico Norte situados em regiões intermediárias de São Luís, Parnaíba, Sobral, Fortaleza, Mossoró e Natal. Na linha

costeira do Atlântico Sul, abrange municípios das regiões intermediárias de Natal, João Pessoa, Recife, Maceió, Aracaju, Salvador, Santo Antônio de Jesus, Ilhéus/Itabuna e São Mateus (BRASIL, 2019a, p. 109).

O PRDNE aposta no potencial de aproveitamento dos recursos do mar em suas vastas águas no Oceano Atlântico ao longo de todo o litoral nordestino como um caminho viável para ampliar suas perspectivas econômicas. A economia do mar não pode ficar de fora, pois o setor contempla os recursos minerais, a construção náutica, construção naval, reparo naval, pesca, aquicultura e o processamento do pescado, portos e transportes em ambiente marinho.

O Plano aponta para inquestionável potencialidade de aproveitamento dos recursos do mar como propulsor de oportunidades de crescimento.

- Cidades dos Cerrados

Envolve partes das regiões intermediárias de Montes Claros (MG), Barreiras (BA), Corrente/Bom Jesus (PI), Floriano e Imperatriz (MA) a dinâmica é comandada pela intensificação da transformação dos cerrados em empreendimentos dos agronegócios ligados a cadeias exportadoras e responsáveis pelos principais fluxos econômicos e demográficos (BRASIL, 2019a, p. 110).

Entre os principais desafios, destacam-se a consolidação de corredores de exportação em direção a portos e a conservação de recursos hídricos dos Rios São Francisco e Parnaíba, envolvendo saneamento urbano, difusão de práticas de conservação ao longo desses rios e dos seus tributários

Mais ao Norte, em partes das regiões intermediárias de Imperatriz, Presidente Dutra, Caxias, Bacabal/Santa Inês, São Luís e também em partes de regiões de transição caatinga/cerrado do Piauí (Teresina e Parnaíba), a feição principal é a do parque de cocais (BRASIL, 2019a, p. 110).

Nesse ambiente, muito densamente povoado, um dos principais desafios é a compatibilização da agricultura de base familiar, que congrega grandes contingentes de famílias demandando serviços e infraestruturas de promoção das pessoas para empreender, e o agronegócio mais tradicional, modernizado e moderno (pecuária e eucaliptos).

- Cidades das Caatingas

Envolve o bioma de maior extensão da região Nordeste e possui feições bastante heterogêneas. A diversidade deve-se à existência de zonas de transição com o bioma Mata Atlântica a leste, cerrado a oeste, e a proximidade do litoral a norte, e, sobretudo, a variações internas decorrentes de relevos, estruturas geológicas,

densidade das infraestruturas, da população e da própria malha urbana (BRASIL, 2019a, p. 110-111).

Assim, diferenciam-se em **agrestes** (partes das regiões intermediárias de Natal, Campina, Grande, Caruaru, Arapiraca, Itabaiana, Feira de Santana); **sertões norte** (partes ou totalidade das regiões intermediárias de Caicó, Mossoró, Campina Grande, Patos, Sousa/Cajazeiras, Petrolina, Arapiraca, Itabaiana, Paulo Afonso, Juazeiro, Fortaleza, Quixadá, Iguatu, Juazeiro do Norte, Sobral, Crateús, Picos, Teresina e Parnaíba); e **sertões sul** (partes ou totalidade das regiões intermediárias de Picos, Floriano, São Raimundo Nonato, Corrente/Bom Jesus, Petrolina, Juazeiro, Paulo Afonso, Feira de Santana, Irecê, Guanambi, Vitória da Conquista, Montes Claros e Teófilo Otoni) (BRASIL, 2019a, p. 111).

Figura 4 – Biomas na Área de Atuação da Sudene



Fonte: Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (2020-2023)

Apesar da classificação pautada nas características geográficas, com vistas a melhor entender os sistemas sub-regionais, a categorização é considerada sintética, não adentra no detalhamento dos territórios constituídos de maneira que possam ser identificados apropriadamente a extensão dos recursos e ativos, a população afetada, os atores e as instituições públicas e privadas envolvidas a ponto de diagnosticar e evidenciar cada um dos problemas existentes satisfatoriamente.

No que se refere às cidades localizadas nas caatingas, o plano enfatiza sucintamente, como diretriz primordial, a necessidade de “aproximar o planejamento dos múltiplos semiáridos que, ao considerar a relevância da questão hídrica, deve levar em conta as diferentes configurações da malha dos assentamentos humanos”, bem como as diversas coberturas e os usos da terra (BRASIL, 2019a, p. 112).

Como desafio, reconhece, considerando as condições adversas, a necessidade de promover aos agentes empreendedores o acesso a uma boa rede de Internet, oportunidades de formação e condições de realização econômica. Além disso, enfrentar a problemática da água no contexto da simbiose cidade/campo (BRASIL, 2019a, p. 112).

No entanto, considera cada um dos biomas traçados como uma unidade, fazendo poucas distinções entre as cidades priorizadas (intermediárias) situadas na mesma sub-região, não identificando atores próprios, recursos específicos ou conjunturas sociais próprias (construção social).

Na parte norte do Semiárido, onde se verificam as maiores densidades populacionais e de cidades, está se completando a transposição do rio São Francisco (figura 04). Essa construção gerou uma nova divisão do espaço já bastante compartimentado pela natureza. O desafio atual é acompanhar de perto a relação desta importante obra, cuja função principal é o abastecimento d'água para consumo humano, com as famílias residentes nas cidades e em localidades rurais nas imediações dos canais e cursos d'água, garantindo além do acesso à água (seja por meio da transposição, seja por outros meios), seu uso racional no ambiente de semiaridez (BRASIL, 2019a, p. 112).

Apesar das restrições de informações, é preciso considerar a dificuldade de obter dados referente a território de tamanha amplitude e diversidade, como o abarcado pelo PRDNE. Além disso, a responsabilidade de se detalhar todo o território não está restrita, estruturalmente ou legalmente, ao PRDNE.

Não por acaso existe a previsão normativa de se elaborar Planos de Desenvolvimento Sub-regionais, os quais têm como objetivo “oferecer diagnósticos situacionais sobre uma determinada área, levantamentos sobre as potencialidades econômicas e desafios a serem superados dentro de um horizonte temporal” (artigo 12, inciso IV, do Decreto 9.810/2019, que instituiu a PNDR) (BRASIL, 2019c).

Em que pese os mencionados planos de desenvolvimento sub-regionais não terem sido objeto de estudo deste trabalho, verificou-se no portal da Sudene a existência de apenas cinco destes planos, publicados entre 2014 e 2017, restritos à caracterização de cinco espaços territoriais (município de Salgueiro -PE e entorno, município de Bom Conselho - PE, estados de Alagoas e Paraíba e região norte e nordeste de Minas Gerais)⁵.

Outro documento produzido convém ser mencionado. São os Estudos das Vocações e Potencialidades das Áreas de Atuação da Sudene, realizados pela Superintendência com o apoio de outras entidades em resposta à orientação do TCU, expedida no âmbito do Acórdão 1.271/2018 -TCU - Plenário, que à época, constatou dificuldades na identificação e priorização de vocações específicas e arranjos produtivos locais que permitissem o melhor direcionamento dos recursos para o desenvolvimento da região Nordeste, sobretudo os concedidos por meio do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), cujo montante possui relevante representatividade no financiamento das ações decorrentes do PRDNE (BRASIL, 2018b).

Esses estudos foram produzidos em 2019, tiveram como escopo “o mapeamento da estrutura produtiva regional utilizando técnicas estatísticas e de análise espacial para melhor compreender as especificidades regionais” (BRASIL, 2019b).

Além disso, tiveram como recorte territorial a tipologia determinada pela PNDR, adotando uma classificação de municípios a partir do nível de renda e da taxa de crescimento da renda e baseando-se no cruzamento de duas variáveis: dinâmica produtiva e rendimento, divididas em nove situações, conforme representado abaixo (BRASIL, 2019b):

⁵ <http://antigo.sudene.gov.br/planos-sub-regionais#:~:text=Os%20Planos%20de%20Desenvolvimento%20s%C3%A3o,dentro%20de%20um%20horizonte%20temporal>

Figura 5 – Tipologia Sub-regional - Situações Típicas Identificadas

Tipologia Sub-Regional		Rendimento/hab		
		Alto	Médio	Baixo
Variação do PIB/hab	Alta	Alta renda e Alto dinamismo	Média renda e Alto dinamismo	Baixa renda e Alto dinamismo
	Média	Alta renda e Médio dinamismo	Média renda e Médio dinamismo	Baixa renda e Médio dinamismo
	Baixa	Alta renda e Baixo dinamismo	Média renda e Baixo dinamismo	Baixa renda e Baixo dinamismo

Fonte: BRASIL, 2019b, p. 40

Verifica-se, no entanto, que os estudos possuem abordagem regional distinta, não se baseando na tipologia adotada pelo PRDNE, caracterizada pela utilização de regiões geográficas intermediárias e suas integrações urbano-rural e conectividades entre as cidades. Portanto, não teve como objetivo tratar especificamente das potencialidades, deficiências e preferências das localidades tratadas pelo PRDNE como prioritárias.

Apesar disso, o estudo deve ser considerado importante avanço na particularização de diversos territórios constituídos, por apresentar diferentes perfis produtivos, vocações e potencialidades na área de atuação da Sudene, por meio de informações sobre emprego, renda, Produto Interno Bruto (PIB), produção agrícola, pecuária, comércio, serviços, indústria, exportações e Arranjos Produtivos Locais (APLs) (BRASIL, 2019b, p. 46).

O trabalho das vocações menciona ainda o atual debate a respeito de outras possíveis metodologias de regionalização, indicando a possível adoção em futuras edições. A colocação indica que a metodologia adotada pelo PRDNE poderá ser contemplada mais adiante, complementando o detalhamento dos territórios tidos como foco de atuação do plano regional.

Dessa forma, apesar de a classificação do Plano ser pautada em características geográficas, com vistas a melhor entender os sistemas sub-regionais, a categorização é considerada sintética, não adentra no detalhamento dos territórios constituídos de maneira que possam ser identificados apropriadamente a extensão dos recursos e ativos, a população afetada, os atores e as instituições públicas e privadas envolvidas a ponto de diagnosticar e evidenciar cada um dos problemas existentes satisfatoriamente.

5.5.2. O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?

Fase do Ciclo da Política: diagnóstico do problema (Formulação).

Principais Dimensões *place-based*: noção de território; e construção social.

Com o intuito de responder o questionamento, entende-se como pertinente examinar se a elaboração do PRDNE se preocupou em delimitar e caracterizar o público-alvo da política com base nos atributos e particularidades locais, nos distintos contextos socioculturais e nas ações dos atores envolvidos nas áreas onde a política pública desenhada pelo PRDNE tem sido implementada (noção de território e construção social).

Previamente, convém ponderar mais uma vez a amplitude da área que as ações do plano regional abrangem. Detalhar os diferentes contextos socioculturais, atores e instituições de numerosas e distintas localidades sem dúvidas não é tarefa simplória.

Partindo dessa premissa, verifica-se que o plano regional delimita o público-alvo de maneira concisa, não havendo capítulo específico que trate particularmente dos múltiplos beneficiários alcançados pela política.

Apesar de propor uma série de programas (27), projetos (153) e ações (578) (Anexos II e III do PRDNE), formulados com a contribuição de governos, especialistas e representantes da sociedade civil, verifica-se que as intervenções sugeridas não esmiuçam as especificidades socioculturais de cada local e que poderiam justificar e evidenciar as escolhas dos públicos-alvo de cada uma das ações (BRASIL, 2019a, p. 145-220).

Observa-se que muitas das intervenções descritas definem favorecidos, beneficiários diretos (estudantes, agricultores, população de baixa renda) ou intermediários/atores (professores, pesquisadores, empresas de inovação), aqueles utilizados para que o alcance dos objetivos seja alcançado.

Como exemplos pode-se mencionar: **a formação de mestres, doutores e pesquisadores** (Projeto 1.1 - Articulação em rede das instituições de P&D do Nordeste com o setor produtivo com foco na inovação); **a inovação de empresas em áreas de produção** (Projeto 1.3 - Estímulo à inovação nas empresas com utilização intensiva de conhecimento para o aumento da produtividade e agregação de valor); **jovens e adultos para o ensino profissionalizante** (Projeto 2.2 - Ampliação e

melhoria da qualidade do ensino profissional em parceria com o Sistema S, IFs, IFES e integração das redes estaduais e federais); **escolas de Educação Profissional** (Projeto 2.5 - Fomento à criação de startups nas escolas de Educação Profissional, com objetivo de levar a cultura empreendedora para o ensino formal); e **professores do Ensino Fundamental para formação continuada** (Projeto 3.2 - Formação e valorização dos profissionais de educação no Ensino Fundamental) (BRASIL, 2019a, p. 162, 163, 165, 169).

No entanto, possivelmente por abranger programas de natureza heterogênea e atrelados a inúmeros projetos e ações, os quais devem ser implementados por meio de políticas públicas hierarquicamente inferiores, algumas já concebidas e outras ainda a serem formuladas, o PRDNE não ousou, nem parece pretender, trazer de maneira pormenorizada contextos sociais, culturais e institucionais das diferentes localidades que pudessem delimitar com maior clareza os públicos-alvo de cada uma das intervenções, restringindo claramente seu papel quanto a este aspecto.

5.5.3. Os conflitos de interesse dos participantes e a transparência nos processos de inclusão do problema na agenda pública e de tomada de decisão (escolha das intervenções) são gerenciados?

Fases do Ciclo da Política: formação de agenda; e tomada de decisão (Formulação).

Principais Dimensões *place-based*: construção social; densidade institucional; coordenação territorial; e articulação multi-escalar.

A questão teve por objetivo verificar se a formulação da política considerou a adoção de mecanismos que permitissem o envolvimento da população e de entidades afetadas pelas situações diagnosticadas, em suas distintas escalas, nos processos decisórios de inclusão dos problemas em pauta (formação de agenda) e nas escolhas das soluções adotadas (tomada de decisão).

No que se refere à articulação multi-escalar e à coordenação territorial, conforme descrito no PRDNE, a elaboração da política teria recebido contribuições de diversas equipes, como grupos temáticos da Superintendência; grupos de especialistas; núcleos de trabalho dos estados; núcleos de trabalho do Ministério do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Economia (Grupo PPA); e consulta pública à sociedade civil sobre o PRDNE (BRASIL, 2019a).

Além disso, o plano destaca o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), mediante a celebração do Acordo BRA/17/019 (Projeto de Desenvolvimento Regional do Nordeste), assinado entre Sudene, Pnud e Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (BRASIL, 2019a).

O acordo teve como objetivo fortalecer a Sudene na coordenação e implementação de processos que visam promover o desenvolvimento inclusivo e ambientalmente sustentável, com foco na resiliência das populações e na redução das vulnerabilidades dos mais excluídos, principalmente no contexto do semiárido. Dentre os produtos previstos no pacto, está o subsídio à Sudene de insumos técnicos para a articulação dos atores sociais representativos da região e a criação de instrumentos de planejamento do desenvolvimento regional sustentável (BRASIL, 2020a).

Verifica-se ainda do PRDNE que os secretários e governadores de Estado situados na área de atuação da Sudene também tiveram a oportunidade de conhecer a estrutura de ação proposta e contribuir com o encaminhamento de programas e projetos prioritários, de amplitude regional, para a composição de uma agenda a ser discutida e aprovada nos encontros do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel) (BRASIL, 2019a).

As proposições enviadas pelos governos da região e as encaminhadas por órgãos e entidades públicas e privadas, juntamente com a participação da sociedade civil, por meio da consulta pública, constituíram os elementos principais de formulação de uma agenda de ação comum para o Nordeste, materializada no PRDNE.

Das consultas públicas, observa-se a oportunização de participação da sociedade e da população afetada, por meio da criação de espaços de debate promovidos com a sociedade civil. A viabilização dos encontros pressupõe a possibilidade de valorização de vocações circunscritas e de recursos e ativos específicos dos territórios em questão.

Há evidências da realização de tais consultas. No portal do Ministério do Desenvolvimento Regional, é possível identificar a publicidade dada pela Sudene aos interessados em contribuir com o aperfeiçoamento das propostas do PRDNE. O

método auxiliaria as entidades responsáveis no direcionamento da aplicação dos investimentos públicos, conforme prioridades e oportunidades⁶.

Apesar disso, com exceção das consultas realizadas junto à sociedade civil, não são mencionadas no texto do PRDNE a participação específica de entidades relevantes, de escalas geográficas mais restritas, como, por exemplo, cooperativas, representantes municipais e grupos sociais que pudessem colaborar com a caracterização mais fidedigna de situações específicas e contextualizadas a serem enfrentadas.

No que se refere à participação de cooperativas, entende-se que a adoção desse tipo de sistema em modelos socioeconômicos de desenvolvimento é reconhecida como capaz de proporcionar em determinadas localidades ganhos significativos na desenvoltura de suas atividades. Por possuírem escala local e especificidade de atuação, essas organizações têm por objetivo a criação de comunidades de cooperação, desenvolvendo e aprimorando determinada atividade econômica, favorecendo a solução de problemas sociais de maneira mais coordenada (ABREU *et al.*, 2008).

Para este fim, possuem interesses no conhecimento e na compreensão de singularidades regionais, na especialização do desenvolvimento de atividades intrínsecas e na promoção da educação de seus membros e colaboradores, provocando o maior aproveitamento dos recursos materiais e humanos disponíveis e o desenvolvimento sustentado de suas comunidades. Além disso, não ocasionalmente são capazes de interferir na aprovação de políticas públicas locais de interesses de seus próprios membros.

A cooperativa é uma das formas avançadas de organização da sociedade civil, pois proporciona o desenvolvimento socioeconômico aos seus integrantes e à comunidade. Assim, resgatando a cidadania dos mesmos, mediante o exercício da democracia, da liberdade e autonomia, no processo de organização da economia e do trabalho, tendo como principais beneficiários produtores/trabalhadores, organizações associativistas de produtores rurais e suas entidades representativas e cooperativas em geral (ABREU *et al.*, 2008).

Dessa forma, é possível indagar que os conflitos de interesse dos participantes foram até certo ponto gerenciados pelos agentes públicos no processo de formulação

⁶ <http://antigo.sudene.gov.br/prdne/consulta-publica> e <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/noticias/sudene-abre-nova-consulta-publica-para-o-prdne>

da política pública, tendo sido oportunizada reiteradamente e de forma transparente a contribuição de diferentes setores da sociedade nos processos de inclusão dos problemas identificados na agenda pública e de tomada de decisão quanto à escolha da melhor alternativa para adoção da política.

Os apontamentos destacados no plano também indicam apropriada aderência da política à abordagem *place-based*, visto que demonstram a preocupação com a coordenação territorial, buscando trazer evidências que suportem as decisões, discutidas em colegiados, abrangendo grupos sociais distintos e envolvendo uma coordenação de gestão aprimorada.

Todavia, não foi possível identificar a participação específica de entidades da organização civil de escala regional mais restrita, como cooperativas, grupos de pequenos empreendedores locais ou representantes municipais, sobretudo daquelas cidades situadas nas regiões geográficas intermediárias, utilizadas pelo PRDNE como norteadoras para o planejamento de suas ações.

Desse modo, a sistemática pode, de certa forma, ter dificultado o gerenciamento adequado dos conflitos de interesse e a transparência nos processos de inclusão do problema na agenda pública e de tomada de decisão.

5.5.4. A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos, proporcionar equidade e gerar valor ao menor custo possível além de resultados e impactos de longo prazo?

Fases do Ciclo da Política: análise de alternativas, tomada de decisão e desenho (Formulação).

Principais Dimensões *place-based*: noção de território; construção social; recursos e ativos territoriais; densidade institucional; coordenação territorial e articulação multi-escalar.

Por fim, esta última questão procurou verificar se as intervenções propostas por meio do PRDNE se baseiam em evidências que considerem as diferentes capacidades produtivas e a potencialidade dos inúmeros territórios abrangidos pela política (contemplando operações distintas, adaptadas e direcionadas) e preocupam-se em proporcionar equidade com níveis de bem-estar e desigualdade de rendimentos aceitáveis para a sociedade, trazendo indicadores que representem adequadamente os resultados e impactos alcançados.

De início, merece ser ponderada a necessidade de apresentação, de modo claro e objetivo, das teorias que sustentam a política, explicitando a forma como a política incide sobre as causas e os efeitos do problema (**tomada de decisão e desenho**).

Inicialmente, constata-se que o PRDNE, no Anexo I (contexto e proposta do plano), procura discorrer sobre os principais desafios e atuais situações que a política pública pretende solucionar em diversas dimensões, sobretudo na **ambiental**, na **econômica**, na **sociocultural** e na **institucional**, tendo como elo estruturador os investimentos em **ciência, tecnologia e inovação** (BRASIL, 2019a, p. 13-21).

Dentre os desafios e problemas, destacam-se:

- (I) Os modelos de financiamento das políticas públicas e o papel do Estado, especialmente em quadro fiscal com reconhecidas tensões estruturais;
- (II) A passagem de um paradigma analógico para digital, promovendo revolução em padrões produtivos no mercado, nas comunicações e em outras áreas;
- (III) As mudanças climáticas, a linguagem da agenda de desenvolvimento sustentável, e a necessidade de o Nordeste abandonar nos próximos anos a civilização dos combustíveis fósseis e construir uma economia de baixo carbono, explorando as potencialidades existentes.

Especialmente quanto ao último aspecto (III), o PRDNE destaca pontos de partida que indicam a capacidade de a região combater o problema central indicado.

A capacidade de gerar e investir em fontes de energia limpa (eólica e solar), com forte impacto na competitividade, é apontada como forte potencial da região. Em relação à capacidade eólica, menciona-se que as características meteorológicas do NE proporcionam à região 85% da capacidade instalada do Brasil (BRASIL, 2019a, p. 15, 45, 46).

Enfatiza-se igualmente a potencialidade regional de energia solar do país, liderando a capacidade de geração fotovoltaica, com 73,1% dos projetos centralizados e 20,2% dos projetos de geração distribuída (DINIZ BEZERRA, 2018, apud BRASIL, 2019a, p. 46-47).

De acordo com o Atlas Brasileiro de Energia Solar, o Nordeste possui os melhores parâmetros para geração no Brasil medidos pelos valores médios anuais de irradiação, especialmente concentrados no Semiárido, que também é líder mundial nesta fonte energética.

Quanto à passagem de um paradigma analógico para digital (II), indica que o Nordeste, apesar das grandes dificuldades, já conta com alguns dos importantes centros de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) com integração à rede global e com potencial para avançar na Internet das Coisas e em serviços avançados (BRASIL, 2019a, p. 48).

A capacidade instalada de pesquisadores e empresas de TIC permite, por outro lado, desenvolver a economia criativa que se beneficia da riqueza e da diversidade cultural da região. A existência de alguns centros de excelência de pesquisa em biotecnologia, nanotecnologia e TIC oferece condições para que a região se prepare para o desafio de inserção futura na nova economia da Indústria 4.0.

Em relação à reestruturação dos **modelos de financiamento** (I), pondera ser central uma proposta viável de promoção de desenvolvimento. Com cenário atual de elevada restrição fiscal, o ponto se tornou ainda mais preocupante.

As preocupações demonstram, em parte, a intenção do plano de indicar evidências que demonstrem sua capacidade de solucionar os problemas públicos, conforme demonstra-se mais adiante.

Todavia, ainda quanto ao financiamento da política, considerando-se que o FNE constitui a maior fonte para a implementação dos seus programas, acredita-se que a atual forma de funcionamento do fundo, por meio de concessões de créditos para os setores produtivos (produtores e empresas, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas de produção - art. 4º, inciso I da Lei 7.827/1989), através do Banco do Nordeste e de outras instituições financeiras autorizadas, casualmente, pode ser considerado obstáculo aos objetivos do PRDNE, sobretudo em relação aos aspectos da abordagem territorial.

Áreas mais vulneráveis, consideradas de baixa renda, de menor dinamismo e que, por vezes, estão entre as regiões consideradas prioritárias pela política, apresentam habitualmente menor demanda por créditos. Ainda que haja a priorização de regiões mais carentes em orientações, diretrizes, planejamentos anuais estratégias do PRDNE e da PNDR, em última instância, cabe ao tomador de crédito a decisão de realizar a operação de crédito e, conseqüentemente, contribuir para o desenvolvimento de determinado local e o cumprimento das metas de aplicação de investimentos nas regiões prioritárias (BRASIL, 2021b).

A problemática já foi inclusive discutida pelo TCU em Levantamento de Auditoria realizado recentemente no âmbito da PNDR (Acórdão 1.448/2021-TCU-

Plenário), quando foi apontada a possibilidade de a concessão de financiamentos com recursos dos fundos constitucionais, em parte, depender da “lógica de mercado” (demanda dos beneficiários dos empréstimos e oferta de crédito pelos agentes operadores) (BRASIL, 2021c).

Em relação ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal instituição de financiamento de longo prazo do País e considerada outra importante fonte de financiamento, é salientado pelo próprio plano que em sua estrutura ainda não são considerados recortes ou dimensões regionais na atuação da instituição (Brasil, 2019a, p. 98-99).

Algumas mudanças nas políticas de financiamento do BNDES, ainda que não considerem as diferenças regionais do País, podem favorecer indiretamente os territórios menos desenvolvidos a partir de alguns critérios operacionais, mas isso exige a opção de considerar a heterogeneidade da realidade regional do País.

Para tanto, sugere: (i) maior capacidade de otimização dos recursos orçamentários da União e das demais unidades da federação; (ii) qualidade da aplicação e distribuição dos financiamentos através de crédito dos bancos de desenvolvimento; e (iii) iniciativas relacionadas a formas e modelos de financiamento ainda pouco utilizados na região, “principalmente com a participação de agentes privados, estímulo ao mercado de capitais e o fomento à captação de recursos em fundos setoriais nacionais e internacionais” (BRASIL, 2019a, p. 117).

Em que pese a considerável produção de informações ao longo do Anexo I do PRDNE (contexto e proposta do plano, princípios e diretrizes, estratégia, modelo de viabilização financeira, governança e eixos estratégicos), entende-se que a formulação da política, se considerada a abordagem *place-based*, deve se preocupar com a captura de evidências que considerem as distintas capacidades produtivas de cada localidade, os recursos e ativos disponíveis e a potencialidade dos inúmeros territórios abrangidos pela política (**noções de território; construção social; recursos e ativos territoriais**), conforme já mencionado no item 5.5.1 deste estudo.

Constata-se, no entanto, a insuficiência de planos sub-regionais que possam trazer uma melhor exposição dos aspectos dos territórios de cada uma das localidades tidas como prioritárias e que abrangem a área de atuação do plano.

Nesse sentido, conforme mencionado pelo TCU (Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário), em casos de diagnósticos insuficientes, entende-se como boa prática a

“avaliação da própria ação política do Estado, com a revisão das evidências que fundamentaram a tomada de determinado rumo estatal, se a política pública eleita para combater determinado problema social é, de fato, a mais adequada”, e que alternativas podem ser consideradas (BRASIL, 2018c).

Em que pese o PRDNE basear-se em seis eixos estratégicos, que indicam a direção geral das transformações que devem provocar (inovação; educação e desenvolvimento de capacidades humanas; dinamização e diversificação produtiva; desenvolvimento social e urbano; segurança hídrica e conservação ambiental; e desenvolvimento institucional), o desdobramento destes em um conjunto de programas, metas, projetos e ações indicativas no corpo do PRDNE, sob o ponto de vista da abordagem *place-based*, não está adequadamente acompanhado de suficientes registros de motivação e de evidências que embasem as escolhas da política (BRASIL, 2019a).

No que se refere às metas concebidas, por exemplo, a simples indicação de que se pretende, por meio do Programa 1 – Inovação para o desenvolvimento, “aumentar, de 0,81% (2015) para 1,1% do PIB da área de atuação da Sudene em investimentos em P&D, em 2023”, ou “alterar a composição de investimentos em P&D da área de atuação da Sudene, de 24% (privado) e 76% (público) em 2015 para 35% (privado) e 65% (público), em 2023”, sem a definição precisa de indicadores de efetividade, eficácia e eficiência e a explicitação da linha de base destes indicadores não permitem quantificar com razoável precisão os impactos de curto, médio e longo prazo da política (BRASIL, 2019a, p. 146).

Para outros programas concebidos no plano também foi observado que as metas foram discorridas de maneira semelhante. A própria Sudene, em contribuição à avaliação realizada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, considerou recentemente que a atualização e sistematização de dados e indicadores ainda é um desafio (BRASIL, 2021b). Há relevante dispersão de informações que comprometem as avaliações de uma maneira geral. Dificilmente, portanto, os atuais parâmetros seriam capazes de quantificar precisamente resultados e impactos pretendidos pelas ações.

Apesar disso, no que tange aos preceitos da abordagem territorial relacionados com a **densidade institucional, a articulação multi-escalar e a coordenação territorial**, conforme já relatado, verificou-se que a elaboração da política recebeu contribuições de equipes heterogêneas, como grupos temáticos da Superintendência,

grupos de especialistas, núcleos de trabalho dos estados, núcleos de trabalho do MDR e do ME (Grupo PPA), governadores e secretários de Estado e consultas Pública à sociedade civil sobre o PRDNE (BRASIL, 2019a). Tal constatação indica certa convergência do desenho do plano aos parâmetros adotados, ainda que não tenham sido verificada uma maior participação de entidades de escalas geográficas mais restritas, como, por exemplo, cooperativas, representantes municipais e grupos sociais (item 5.5.3).

Em relação ao **desenho e institucionalização da Política Pública**, merece destaque a atual situação do Projeto de Lei 6.163/2019, que trata da minuta do PRDNE elaborado pela Sudene.

Apesar de possuir coerência com os preceitos básicos da abordagem territorial, pois define como solução estratégica a “ideia-força de intervir de forma inteligente sobre a região, tirando proveito de sua rica e singular diversidade” (BRASIL, 2019a), a minuta ainda não foi convertida em lei e encontra-se estacionada na Câmara do Deputados, aguardando apreciação e constituição de comissão específica.⁷

A não regulamentação e oficialização da política pública pelas instâncias competentes, por meio de ato normativo apropriado, podem acarretar o enfraquecimento do plano, inclusive comprometendo a implementação de atividades previstas e regulares de monitoramento e avaliação, além da regular alocação dos recursos de forma compatível com os seus objetivos e com aqueles especificados na PNDR.

Destaca-se que a definição de diretrizes e prioridades para a alocação de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), principal instrumento de financiamento do PRDNE, deve guardar coerência lógica com o plano. Significa que a sua não conversão em lei pode prejudicar também o direcionamento dos recursos dos programas, projetos e ações nele previstos. No entanto, apesar da não oficialização, a superintendência já se pronunciou afirmando que tem utilizado a minuta na definição de suas ações (Voto do ministro relator para o Acórdão 421/2021-TCU-Plenário) (BRASIL, 2021a).

Finalmente, convém discorrer sobre o princípio da **equidade**, considerado essencial para a abordagem territorial, por enfatizar políticas públicas que promovam tanto equilíbrios regionais quanto sociais, por meio de estratégias definidas

⁷ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2230650>

endogenamente e que tomem por base a oferta de níveis de bem-estar e desigualdades interpessoais de rendimentos considerados aceitáveis para a sociedade.

De certo modo, em se tratando de política pública territorial abrangente, a previsão de planejamento das ações com base na utilização das regiões geográficas intermediárias, valorizando a integração urbano-rural e a conectividade entre as cidades que exercem a centralidade regional, possui aderência com a perspectiva.

O objetivo de fortalecer cidades nordestinas, sobretudo aquelas situadas na base da rede urbana, e aquelas de articulação intermediária, como tentativa à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional a partir da consolidação e fortalecimento de uma rede policêntrica, possui convergência, sob uma visão ampla, pois pretendem oportunizar algum equilíbrio regional e, indiretamente, por garantir oportunidades a regiões e populações anteriormente não priorizadas.

Outro aspecto considerado importante para a etapa de formulação da política, recomendado para o exercício do planejamento de uma política pública, mas não identificado no PRDNE, foi a elaboração de um Modelo Lógico. Corresponde a uma estrutura racional que serve para demonstrar como os recursos e ações mudam comportamentos, geram produtos e produzem impactos. A técnica é comumente representada por um fluxo, conforme destacado abaixo (BRASIL, 2020b).

Figura 6 – Elementos do Modelo Lógico



Fonte: BRASIL, 2020b, adaptado de Cassiano e Guerresi (2010)

A sua confecção, normalmente realizada nas fases iniciais do ciclo da política pública (diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas e tomada de decisão), poderia auxiliar a administração na revelação das relações causais entre os vários elementos analisados no planejamento (noção de território; construção social; recursos e ativos territoriais), de sorte a construir e organizar a ação governamental de forma que os recursos a serem alocados pudessem contribuir para atingir efeitos positivos esperados na sociedade (BRASIL, 2020b, p. 48).

6. Conclusões

O progressivo papel enquanto instrumento de desenvolvimento da abordagem *place-based* nas políticas públicas motivaram a realização deste estudo, que buscou identificar atributos e métodos aplicados no desenvolvimento do diagnóstico dos problemas e do desenho da política pública estabelecida por meio do PRDNE 2020-2023.

Sob o ponto de vista conceitual, verificou-se que o PRDNE possui, a princípio, aderência à abordagem territorial, pois tem como orientação para o planejamento das ações a utilização das regiões geográficas chamadas intermediárias, propondo a integração urbano-rural e a conectividade entre as cidades que exercem a centralidade regional (BRASIL, 2019a). Por enfatizar a influência que o território deve exercer sobre as políticas públicas, a metodologia, em parte, alinha-se com a perspectiva *place-based*.

Todavia, apesar da classificação pautada nas características geográficas, com vistas a melhor entender os sistemas sub-regionais, a categorização é considerada sintética, não adentra no detalhamento dos territórios constituídos de maneira que possam ser identificados apropriadamente a extensão dos recursos e ativos, a população afetada, os atores e as instituições públicas e privadas envolvidas a ponto de diagnosticar e evidenciar cada um dos problemas existentes satisfatoriamente (itens 5.5.1).

Em que pese a restrição de informações, é preciso considerar a dificuldade de obter dados referente a território de tamanha amplitude e diversidade, como o abarcado pelo PRDNE. A ampla jurisdição do PRDNE deve ser considerada como um dos maiores obstáculos para a o enquadramento da política aos preceitos da abordagem *place-based*.

Além disso, a responsabilidade de se detalhar todo o território não estaria restrita, estruturalmente ou legalmente, ao PRDNE. Não por acaso existe a previsão normativa de se elaborar Planos de Desenvolvimento Sub-regionais, os quais têm como objetivo “oferecer diagnósticos situacionais sobre uma determinada área, levantamentos sobre as potencialidades econômicas e desafios a serem superados dentro de um horizonte temporal” (artigo 12, inciso IV, do Decreto 9.810/2019, que instituiu a PNDR) (BRASIL, 2019c).

Não obstante os mencionados planos de desenvolvimento sub-regionais não terem sido objeto de estudo deste trabalho, verificou-se no portal da Sudene a existência de apenas cinco destes planos, publicados entre 2014 e 2017, restritos à

caracterização de cinco espaços territoriais (município de Salgueiro -PE e entorno, município de Bom Conselho - PE, estados de Alagoas e Paraíba e região norte e nordeste de Minas Gerais)⁸.

Desse modo, considerando a estrutura atual do PRDNE, sobretudo em relação à sua formulação baseada em ampla escala geográfica, entende-se que a complementação de informações por meio da elaboração de planos sub-regionais e outros estudos concebidos, em escalas geográficas menores e mais próximas dos cidadãos, poderia trazer uma melhor exposição dos aspectos territoriais que abrangem a área de atuação da Sudene, como os recursos e ativos disponíveis em cada localidade, as instituições e atores envolvidos e a população afetada por cada uma das situações identificadas, contribuindo para a evidenciação e o adequado diagnóstico dos problemas apontados, uma maior participação da população, um melhor aproveitamento da capacidade produtiva de cada localidade e, conseqüentemente, maior aderência da política aos atributos da abordagem territorial (itens 5.5.1, 5.5.2, 5.5.3 e 5.5.4).

No que se refere ao princípio da equidade, considerado aspecto igualmente essencial para a abordagem territorial, por enfatizar políticas públicas que promovam tanto equilíbrios regionais quanto sociais, entende-se que a previsão de planejamento das ações com base na utilização das regiões geográficas intermediárias, valorizando a integração urbano-rural e a conectividade entre as cidades que exercem a centralidade regional, possui aderência com a perspectiva.

O objetivo de fortalecer cidades nordestinas, sobretudo aquelas situadas na base da rede urbana, e aquelas de articulação intermediária, como tentativa à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional a partir da consolidação e fortalecimento de uma rede policêntrica, possui convergência, sob uma visão ampla, pois pretendem oportunizar algum equilíbrio regional e, indiretamente, por garantir oportunidades a regiões e populações anteriormente não priorizadas (item 5.5.4).

Importa mencionar ainda a não identificação da elaboração de um Modelo Lógico baseado em uma estrutura racional que pudesse demonstrar como os recursos e ações mudam comportamentos, geram produtos e produzem impactos.

⁸ <http://antigo.sudene.gov.br/planos-sub-regionais#:~:text=Os%20Planos%20de%20Desenvolvimento%20s%C3%A3o,dentro%20de%20um%20horizonte%20temporal>

A sua confecção, normalmente realizada nas fases iniciais do ciclo da política pública (diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas e tomada de decisão), poderia auxiliar a administração na aplicação da abordagem estudada e na revelação das relações causais entre vários elementos, de sorte a construir e organizar a ação governamental de forma que os recursos a serem alocados pudessem contribuir para atingir efeitos positivos esperados na sociedade (item 5.5.4) (BRASIL, 2020b, p. 48).

Por fim, convém registrar que futuras pesquisas, adotando metodologia semelhante, podem ser realizadas em planos sub-regionais eventualmente elaborados com o objetivo de trazer uma melhor exposição dos aspectos territoriais das áreas que abrangem a atuação da Sudene.

Referências bibliográficas

ABREU, Bruno Soares et al. **Cooperativismo como alternativa para o desenvolvimento regional- o exemplo da COAPECAL**. Revista de Geografia. Recife, v. 25, n. 3, 2008.

ALVES, Melo Alves. **Compreendendo o binômio competitividade e equidade no desenvolvimento regional**. Boletem regional, urbano e ambiental. IPEA. Jul-Dez 2018.

BARATA, Túlio. **Uma Análise da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional Brasileira à Luz da Bibliografia Internacional**. Dissertação (Mestrado em Economia e Políticas Públicas) – Instituto Universitário de Lisboa. 2020. Disponível em: [https://repositorio. .pt/bitstream/10071/20549/1/Master_Tulio_Mauro_Barata.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/10071/20549/1/Master_Tulio_Mauro_Barata.pdf). Acesso em 27/7/2021.

BARCA, Fabrizio. **An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations**, Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy. Danuta Hubner. Bruxelas. 2009.

BARCA, F.; MCCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; **The case for regional development intervention: *place-based* versus *place-natural* approaches**. Journal of Regional Science, v. 52, n. 1, p. 134-152, 2012.

BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018a, v.1, 192 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433. Acesso em 6/3/2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão 1.271/2018 -TCU- Plenário**. Relatório de Auditoria. TC 021.629/2017-0. Relator. Min. José Múcio Monteiro. Tribunal de Contas da União. 2018b. Disponível em: [Acórdão 1271/2018/TCU-P](#) Acesso em: 6/2/2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão 2.359/2018 -TCU- Plenário**. Relatório de Auditoria. TC 016.327/2017-9. Relator. Vital do Rego. Tribunal de Contas da União. 2018c. Disponível em: [Acórdão 2.359/2018 -TCU- P](#). Acesso em: 6/2/2022.

BRASIL. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste**. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. 2019a. p. 11. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/assuntos/prdne/documento>. Acesso em 6/3/2022.

BRASIL. **Estudo das Vocações e Potencialidades - Área de Atuação da Sudene**. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/sudene/pt-br/centrais-de-conteudo/estudo-vocacoes-economicas-ne.pdf>. Acesso em 6/3/2022

BRASIL. **Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019**. Institui a **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Presidência da República. 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm. Acesso em 6/3/2022

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Auditoria BRA/17/019**. Brasília. 2020a. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/881080>. Acesso em 6/2/2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, Gabinete da Ministra-Corregedora Ana Arraes, 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em:6/3/2022

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. **Acórdão 421/2021-TCU-Plenário**. Monitoramento. TC 008.347/2019-0. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Tribunal de Contas da União. 2021a. Disponível em: [Acórdão 421/2021-TCU-P](#) Acesso em: 6/3/2022.

BRASIL. Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP). Ciclo 2020 **Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento**. 2021b. Disponível em: [Rel. FCFs](#). Acesso em: 6/3/2022

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.448/2021-TCU-Plenário**. Monitoramento. TC 025.768/2020-4. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Tribunal de Contas da União. 2021c. Disponível em: [Acórdão 1.448/2021-TCU-P](#). Acesso em: 6/3/2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial**. 2016. Disponível em:

<https://www.adelante-i.eu/apoyo-la-descentralizacion-la-gobernanza-y-el-desarrollo-local-traves-de-un-enfoque-territorial>. Acesso em 27/7/2021.

CAZELLA, A. A.; BONNAL, P. (org). **Agricultura Familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009 apud COSTA, T.; ALPERSTEDT, G. D.; ANDION, C. **Dimensões da abordagem territorial do desenvolvimento: uma proposta conceitual**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Taubaté-SP: V. 17, N. 2, P. 179-193. mai-ago/2021.

COSTA, T.; ALPERSTEDT, G. D.; ANDION, C. **Dimensões da abordagem territorial do desenvolvimento: uma proposta conceitual**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Taubaté-SP: V. 17, N. 2, P. 179-193. mai-ago/2021.

DALLABRIDA, V. R. **Ativos territoriais, estratégias de desenvolvimento e governança territorial: uma análise comparada de experiências brasileiras e portuguesas**. EURE, v. 42, n. 126, pp. 187-212, 2016.

DINIZ BEZERRA, Francisco. **Nordeste: futuro promissor para energia solar**. Caderno Setorial Etene - ano 3, n. 31, maio, 2018.

ECHEVERRI, R. **Emergência e evolução do programa de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e nos territórios da cidadania**. In: FAVARETO, A. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios. Brasília: IICA, v. 12, p. 81 -103, 2010.

FERNÁNDEZ, V. R., **Densidad Institucional, Innovación Colectiva y Desarrollo de las cadenas de valor local: un triángulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas durante los '90s**. Redes, v.9, n. 1, p. 07-35, 2004

IPEA. **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**, 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29412. Acesso em 27/7/2021.

IBGE. **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias**. Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em 6/3/2022.

LIMA, C. M. D. de. **Cooperativa e desenvolvimento territorial: o caso da Cooperativa Pindorama**. 2011. 280 f. Tese (Doutorado em Sociologia. Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

MCCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A. **Why and When Development Policy Should be Place-based**, em OECD Regional Outlook, 2011: **Building resilient regions for stronger economies**, OECD Publishing, p. 203-213, 2011.

OCDE. **How regions grow: Trends and analysis**, Paris, OECD Publishing, 2009.

OCDE. **Regional Outlook 2011: Building resilient regions for stronger economies**, Paris, OECD Publishing, 2011.

OCDE. **Rethinking Regional Development Policy-making, OECD Multi-level Governance Studies**, OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264293014-en>. Acesso em 27/7/2021.

PECQUEUR, B. **O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul**. Raízes, v. 24, n. 01 e 02, p. 10- 22, 2005.

QCOSS. **Place-based approaches for community change**. Disponível em: QCOSS - Place based. Acesso em: 8/3/2022.

RAMBO, A. G.; FILIPPI, E. E. **Agricultura Familiar: abordagens clássicas e territorial do desenvolvimento**. Raízes (UFPB), v. 30, p. 21-35, 2010 apud COSTA, T.; ALPERSTEDT, G. D.; ANDION, C. **Dimensões da abordagem territorial do desenvolvimento: uma proposta conceitual**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Taubaté-SP: V. 17, N. 2, P. 179-193. mai-ago/2021

SILVA, A. S. **A questão regional brasileira no âmbito das políticas públicas federais**. 2019. 591 f. Tese (Doutorado em Ciências: Geografia Humana. Universidade de São Paulo, SP, 2019.

SOUZA, M. L. **Diferenciação de áreas à diferenciação socioespacial: a "visão (apenas) de sobrevôo" como uma tradição epistemológica e metodológica limitante**. CIDADES, v. 4, n. 6, pp. 101- 114, 2007 apud COSTA, T.; ALPERSTEDT, G. D.; ANDION, C. **Dimensões da abordagem territorial do desenvolvimento: uma proposta conceitual**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. Taubaté-SP: V. 17, N. 2, P. 179-193. mai-ago/2021.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável