

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 A AGENDA INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DAS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL
Autor(es)	Lucileia Aparecida Colombo
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350516cap3

Título do livro	Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas
Organizadores(as)	Aristides Monteiro Neto Lucileia Aparecida Colombo João Mendes da Rocha Neto
Volume	1
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350516
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350516

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

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

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

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

A AGENDA INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A CAPACIDADE INSTITUCIONAL DAS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Lucileia Aparecida Colombo¹

1 INTRODUÇÃO

O objetivo central deste trabalho é analisar as capacidades institucionais da Superintendência de Desenvolvimento Regional do Nordeste (Sudene), da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). Verificaremos três pontos principais: i) em que medida esses planos estão alinhados com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR); ii) qual a capacidade institucional das superintendências para formular e implementar as políticas descritas nos planos regionais; e iii) quais os diagnósticos que podemos extrair para o desenvolvimento regional a partir da análise desses documentos.

Metodologicamente, este capítulo está alicerçado em uma literatura sobre as políticas públicas, especificamente sobre a teoria da formação da agenda, desenvolvida e aprofundada especialmente por Kingdon (2003), para analisarmos como foram elaborados os documentos aqui considerados. Cabe destacar que este trabalho possui um recorte metodológico qualitativo, com a análise documental de fontes primárias contidas nos planos regionais de desenvolvimento.

Com o intuito de organizar o trabalho, desenvolvemos um arcabouço empírico, que será aplicado na análise de todos os planos regionais, a fim de verificar se eles estão presentes ou ausentes. Ao priorizarmos alguns pontos específicos, também verificaremos, concomitantemente, se as superintendências detêm capacidade institucional para formular e implementar políticas públicas.

1. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); professora adjunta do Instituto de Ciências Sociais e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, ambos da Universidade Federal de Alagoas (Ufal); e doutora em ciência política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).
E-mail: <leia.colombo@gmail.com>.

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

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

Em primeiro lugar, a formulação e a implementação são fases complementares, que envolvem diversos atores do ciclo. Como existe uma certa ordenação hierárquica por meio da qual as políticas públicas são construídas, tais camadas podem sofrer alterações e afetarem, concomitantemente, o resultado final: “assim, a separação real não é entre quem formula (e decide) e quem implementa (e executa), mas sim sobre quem decide com quem sobre o quê. E quais decisões são passíveis de serem questionadas, alteradas e ‘redecididas’” (Lotta, 2019, p. 18). Um segundo ponto abordado pela autora é a complexidade característica do processo decisório, envolvendo diversos atores, com muitos interesses, que por vezes conflitam entre si. Assim,

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

Finalmente, a autora alerta que há muitos fatores que exercem persuasão na implementação das políticas públicas, desde a cultura de um determinado país, passando pelo desenho das políticas formuladas e até mesmo pelos burocratas envolvidos. Nesse sentido, especial atenção deve ser dada aos chamados “burocratas de nível de rua”, expressão cunhada por Lipsky (2010), que determina como

os servidores implementam a política pública desenhada geralmente pelos altos escalões do governo, e como essa implementação utiliza-se, algumas vezes, de prerrogativas pessoais, podendo alterar o desenho original das políticas. Os burocratas de nível de rua agem em ambientes institucionais marcados pela escassez de recursos, além de atuarem com algum grau de discricionariedade, ou seja, a liberdade concedida para tomar decisões em momentos estratégicos e de acordo com a sua postura individual. Nos termos de Lipsky (2019, p. 38), “a forma como os burocratas de nível de rua proporcionam benefícios e sanções estrutura e delimita a vida das pessoas e suas oportunidades. Essa forma orienta e determina o contexto social (e político) no qual as pessoas agem”.

Assim, podemos supor que o processo decisório – do início até a ponta – sofre influências de uma série de atores e fatores, os quais podem alterar completamente o resultado das políticas públicas desejadas. Diante dessas considerações, este trabalho é dividido em quatro seções, além desta introdução e da conclusão: a seção 2 abarca as políticas públicas e o processo de formação da agenda, enquanto as seções 3, 4 e 5 abordam a análise do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) e do Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO), respectivamente.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMAÇÃO DE AGENDA E FORMULAÇÃO

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

O desenho de uma política pública pode sofrer alterações em decorrência da articulação entre os atores políticos, sociais e econômicos, do grau de autonomia institucional e da capacidade de governança, os quais podem contribuir para o sucesso ou o fracasso de determinada política ou programa. Alguns autores empenharam-se profundamente no entendimento desses fatores, entre eles, podemos citar Simon (1947), Lasswell (1951), Hogwood e Gunn (1997) e Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Para o entendimento de uma agenda governamental de políticas públicas, é necessário, primeiramente, a compreensão de como um problema adquire a prerrogativa de chegar ao debate público, obter consenso da maioria e despertar a atenção dos legisladores e *policy makers*. Em seguida, observa-se como são criadas as alternativas de tratamento para esse problema, tendo em vista que para a resolução

de uma questão deve haver diversos caminhos possíveis. Não menos importante que as duas etapas anteriores é a obtenção de apoios necessários para a solidificação da agenda, com os grupos de interesse e os grupos de pressão existentes. Finalmente, transcorridas todas essas etapas, faz-se necessário dar prosseguimento com os protocolos necessários para a implementação do que foi desenhado anteriormente. Como destaca Kingdon (1995, p. 222),

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

Kingdon (2003) elenca dois tipos principais de agenda: a primeira, a *agenda sistêmica*, é composta de temas que despertaram interesse da população, que acredita que determinado problema deve receber tratamento governamental para a sua resolução. Ou seja, o consenso popular para a abordagem de determinada questão foi transformado em demanda, que agora precisa receber tratamento pela agenda governamental, que também pode receber o nome de *agenda institucional*. Nesse tipo de agenda, todas as decisões são tratadas pelos entes federados, sejam eles municípios, estados ou União, por meio de seus representantes legais.

Para Kingdon (2003), na agenda governamental, decisivamente, os formuladores de políticas públicas mobilizarão recursos (tanto financeiros como apoio político) para a formulação e posterior implementação da política. De forma consecutiva, um terceiro tipo de agenda pode surgir, a chamada *agenda decisória*, contendo uma série de alternativas e instrumentos para colocar a política em funcionamento. Há, também, nesse tipo de agenda, tanto a presença dos *policy makers* quanto dos *veto players*, permeados e dispostos em grupos de interesse ou grupos de pressão. Ou seja, se, por um lado, há uma mobilização propositiva através dos grupos pró-política, essa mesma agenda comporta grupos contrários a ela, atuando com recusa, além de mobilizarem seus capitais (político, social e financeiro) para barrar sua concretização. Além de conter uma série de conflitos entre os grupos favoráveis e contrários à formação da chamada *agenda setting*, esta ainda possui a prerrogativa de despertar interesse das elites ou da população em geral em seus problemas e suas soluções, uma vez que sua abordagem é difundida na mídia em geral.

Após essa fase de definição da agenda, passa-se para um segundo estágio, baseado na decisão dos formuladores e na escolha dos modelos: a formulação de

políticas públicas. Vários modelos explicativos podem ser utilizados para analisar essa fase, sendo eles: o modelo dos múltiplos fluxos (Kingdon, 2003), o modelo do equilíbrio pontuado (Baumgartner e Jones, 1993), o modelo da *garbage can* (Cohen, March e Olsen, 1972) e o modelo da coalizão de defesa – *advocacy coalition* (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993).

Para este trabalho, consideramos adequado o modelo dos múltiplos fluxos, elaborado por Kingdon (2003). Nele, o autor remete ao ambiente em que as políticas são formuladas como uma “anarquia organizada”, com três fluxos principais: problemas (*problems stream*); soluções (*policy stream*) e política (*political stream*). As alterações substantivas em uma agenda são favorecidas pela convergência desses três fluxos, que formam a chamada janela de oportunidade (*policy windows*), pela ação e o esforço dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*).

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

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

por parte dos tomadores de decisão e a probabilidade de sucesso da política. O terceiro fluxo, denominado *política*, é caracterizado pelo processo por meio do qual a política já foi debatida, foram estabelecidas alternativas e, finalmente, ela passará pelo crivo do consenso. Para Kingdon (1995, p. 229),

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

Quando o fluxo de problemas, de soluções e da política se encontram, eles formam a chamada janela de oportunidade: um problema foi reconhecido, existem soluções disponíveis e a política está propensa a realizá-las através de uma agenda de decisão. Contudo, da mesma maneira que uma janela se abre, ela pode se fechar; é preciso que a abertura aconteça pelo reconhecimento da necessidade de tratamento de determinado problema e, além disso, é preciso considerar o caráter transitório de uma agenda, pois o seu fechamento pode ser realizado se algum dos fluxos – seja o de problema, o de soluções ou o político – desarticular-se. Um dos principais agentes que determinam a abertura ou o fechamento de uma janela são os chamados empreendedores de políticas, responsáveis por promover a articulação entre os três fluxos, de maneira a não perder a oportunidade de impulsionar a política pública para as próximas fases. Todavia, no caso de tais empreendedores não participarem ativamente, as janelas podem se fechar e, assim, perde-se a oportunidade de concretização de uma política pública. Kingdon (1995, p. 239) descreve esses empreendedores da seguinte forma:

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

O modelo de Kingdon (1995) é bem pertinente para pensarmos nos primeiros passos de uma política pública, sua entrada na agenda e seu processo de formulação. Entretanto, segundo Viana (1996), ao se remeter a autores como Hoppe, Graaf e Dijk (1985), defende que essa concepção de agenda pode ser interpretada através de outros momentos sequenciais: i) a construção da agenda;

ii) a elaboração do projeto de política; iii) a adoção e aceitação do projeto; iv) a implementação da política; v) a avaliação da política; e vi) o reajuste, caso seja necessário. A fase da elaboração e adoção do projeto (formulação) é crucial e necessita estar em grande conexão com a implementação, para a construção de um espaço institucionalizado de troca de informações entre formuladores e implementadores e para que a política pública possa fluir em um ambiente institucional adequado, evitando uma comunicação imprecisa. Por estarem em estreita conexão, formulação e implementação, são fases distintas, mas precisam, necessariamente, estabelecer articulações.

3 O PRDNE

Kingdon (2003) admite a possibilidade de abertura de uma janela de oportunidade e, conseqüentemente, de uma agenda, mas o contrário também é previsto. A PNDR inaugura uma agenda de governo, ao propor uma série de questões que devem ser realizadas para que haja, de fato, uma agenda de decisão. Para que isso ocorra, é fundamental que os planos regionais das superintendências estejam alinhados com a PNDR e contenham, em si, a possibilidade real de implementação das políticas previstas. Para tanto, analisaremos nesta seção se esses planos estão alinhados com os fatores citados e em que medida estão preparados para entrar em uma agenda de decisão.

Com o intuito de organizarmos metodologicamente esses planos, trabalharemos com um critério de capacidade institucional, a partir de cinco fatores elegidos, que auxiliarão na análise dos três planos regionais da Sudam, Sudene e Sudeco: i) a capacidade de cumprir as próprias regras, com autonomia em relação a outras instituições; ii) a capacidade de formular e implementar políticas; iii) a capacidade de articulação política para promover a cooperação com outras instituições; iv) a capacidade de determinação do tempo previsto para a execução das políticas; e v) a capacidade de gerar *accountability*. Ao priorizarmos esses pontos específicos presentes ou ausentes nos planos, também verificaremos, concomitantemente, se as superintendências detêm capacidade institucional para formular e implementar políticas públicas.

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

tomou-se como base para a elaboração do presente documento, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) 2020-2031, os marcos orientadores da PNDR e a Agenda Estratégica para o Nordeste – elaborada pela Sudene, fruto do grupo de trabalho criado no âmbito da revisão da PNDR em 2018.

Esse plano também se insere no contexto de clara convergência com as iniciativas nacionais da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), que definiu os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Brasil, 2019c, p. 10).

Além disso, o PRDNE também contou com uma intensa participação da sociedade civil e de membros do governo, por meio de grupos temáticos de especialistas, grupos do MDR e do Ministério da Economia (ME), além de consultas aos governos estaduais e à sociedade civil sobre as questões inseridas. Aqueles participaram ativamente das consultas, além de definirem uma abordagem territorial que permite a utilização de regiões geográficas intermediárias, valorizando o urbano e o rural e também priorizando as cidades médias para a centralidade regional. Nesse sentido, os eixos estruturantes propostos pelo plano são: i) a segurança hídrica e a conservação ambiental; ii) a educação e o desenvolvimento de capacidades humanas; iii) a inovação; iv) o desenvolvimento institucional; e v) a dinamização e a diversidade produtiva e o desenvolvimento social e humano.

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

A necessidade de coordenação e integração entre os estados do Nordeste foi amplamente debatida, buscando uma maior cooperação entre eles, de forma a priorizar a prática da governança: “depende também dos entes da Federação e atores políticos – públicos e privados e em diferentes escalas – falarem a mesma língua. A língua da agenda de desenvolvimento sustentável que explora suas potencialidades e oferece soluções” (Brasil, 2019a, p. 14).

No plano local, o PRDNE reconhece a mudança observada nas cidades nordestinas, com a valorização de novos setores produtivos que, conseqüentemente,

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

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

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

É necessário salientar que essas recomendações foram pauta de encontros como a Eco-92, que diagnosticava os efeitos nocivos das mudanças climáticas sobre o processo de devastação da biodiversidade e da intensificação da desertificação em diversas partes do mundo. Nesse sentido, o plano menciona a necessidade de aumento da capacidade de lidar com as secas e cheias, integrando projetos como o da transposição do rio São Francisco a outros programas setoriais já existentes nos estados e municípios nordestinos, pois o plano aponta que “secas e inundações causam doenças, subnutrição e prejudicam a qualidade da educação – especialmente das crianças –, desestruturam e inibem a atividade econômica e diminuem o capital humano” (Brasil, 2019c, p. 89).

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

A governança é importante no Brasil, segundo o plano, porque a descentralização promovida pela CF/1988 não previu as mudanças provocadas nas relações entre os entes federados, principalmente da União com os estados e municípios. Dessa forma, cabe destacar a perda de protagonismo das superintendências regionais, até então as responsáveis diretas pelo desenvolvimento regional. De posse de tais considerações, o PDRNE propõe a criação de uma agenda de desenvolvimento regional pautada no fortalecimento de tais instituições e nos arranjos institucionais articulados.²

O plano sugere a participação das micro e pequenas empresas para o financiamento das metas propostas, além do estabelecimento de um fundo garantidor para operações que incluem recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), além do fortalecimento do mercado de capitais, via fundos de investimento das empresas. Além disso, o aporte de recursos através do BNB, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Caixa, do Banco do Brasil e da Sudene seria garantido pela Resolução nº 007/2008, do regimento interno do Comitê Regional das Instituições Financeiras Federais (Criff), composto por membros de todas as instituições descritas.

2. As medidas propostas no PRDNE serão financiadas pelas seguintes fontes: i) os recursos orçamentários não reembolsáveis – compostos pelo orçamento geral da União e pelos orçamentos dos estados do Nordeste; ii) os recursos de crédito de financiamento reembolsáveis – oriundos do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), da Sudene, do Banco do Brasil, das agências de fomento, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Caixa; e iii) modelos e fontes de investimentos a serem incentivados, composto por concessões públicas, PPPs, mercado de capitais, fundos de investimentos setoriais e fundos de inclusão social.

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

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

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

O PRDNE prevê o fortalecimento da Sudene para a obtenção de uma estrutura organizacional capaz de solucionar os conflitos e operacionalizar as metas previstas. Para atingir a plena governança, o plano propõe que a instituição deve articular os governos estaduais com as instituições setoriais, sempre mediada pelo MDR. O Condel funcionará como uma instância de participação de vários atores sociais, além de ser uma instância técnica e operacional.

Atualmente, o Condel é composto das seguintes representações sociais e políticas: os governadores dos estados da área de atuação da Sudene; os ministros do MDR, do ME e dos ministérios setoriais; três prefeitos de municípios de estados diferentes do Nordeste, além de três representantes de empresários de diferentes estados; a classe trabalhadora também tem assento, através de três operários de diferentes estados, além do superintendente e do presidente do BNB. A Secretaria Executiva também faz parte do organograma, mas é uma autarquia com atribuições financeiras e administrativas autônomas, vinculada ao MDR, com

a missão de executar as prerrogativas do conselho deliberativo, oferecendo suporte técnico para o seu funcionamento.

O PRDNE mostrou-se eficaz no que concerne à criação de uma agenda governamental para o problema das assimetrias federativas, além de, concomitantemente, mostrar-se capaz de formular um rol de políticas públicas de desenvolvimento regional, as quais estão objetivamente descritas ao longo do texto. Cabe destacar, porém, que, apesar de existir uma agenda governamental, será necessário passar para uma agenda decisional de políticas públicas, para que elas sejam implementadas a contento. Entretanto, no que tange aos outros dois fatores, concernentes à implementação e à avaliação das políticas, cabem algumas considerações. A implementação dependerá dos burocratas envolvidos, dos empreendedores de políticas e do nível de governança; no que diz respeito a este último, como dito anteriormente, o PRDNE descreve amplamente a governança como um objetivo a ser perseguido. No entanto, deve-se ter em mente que será necessário considerar um rol de burocratas para a implementação, visto que esta é uma política de modo *top-down*, proposta pelo Executivo federal, e dependerá, também, que os formuladores estejam sempre em estado de alerta, para que a janela de oportunidade não se feche. Com relação à avaliação, não podemos supor que ela será realizada de forma adequada, visto que a política ainda não foi implementada, mas, no que tange à explicitação do monitoramento e da avaliação, ambos constam no plano. Com base nisso, daremos sequência a este trabalho com as considerações sobre o plano de desenvolvimento regional da Amazônia.

4 O PRDA

O PRDA tem um escopo temporal menor que o PRDNE, pois é previsto para os anos de 2020 a 2023 e tem estreita conexão com os preceitos da PNDR. A articulação com as demais instituições é descrita no plano, especialmente com o MDR, tendo a participação social um papel importante, uma vez que o documento foi formulado a partir de consultas públicas.

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

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

Apesar de acreditar que as cidades médias podem promover um espriamento do desenvolvimento, uma das novidades trazidas pelo PRDA é a escala baseada nos estados, justificada da seguinte maneira:

para a elaboração do PRDA utilizou-se a escala estadual. Essa escolha justificou-se em função do processo de definição das tipologias da nova PNDR que se encontra em andamento, além da dificuldade de se obterem indicadores atualizados na escala municipal. A vantagem dessa escala reside na disponibilidade de dados tempestivamente, o que permite o monitoramento e a avaliação periódica do plano. Por outro lado, entende-se que essa escolha tem potencial de não captar possíveis desigualdades intrarregionais, motivo pelo qual essa escala será alterada tão logo as dificuldades apontadas sejam equacionadas (Brasil, 2019d, p. 7).

Alguns eixos estruturantes foram definidos no plano, demonstrando uma preocupação com a transversalidade das políticas, tais como: agricultura, pecuária e extrativismo, pesca e aquicultura, indústria, turismo, meio ambiente, ciência, tecnologia e inovação, educação, logística e transporte, geração de energia, telecomunicações, saúde, cultura e lazer, saneamento básico e segurança pública. Diante dos dois outros planos das regiões Nordeste e Centro-Oeste, o PRDA é o que menos detalha as ações, com objetivos pouco claros e inespecíficos. Menciona-se que a redução das desigualdades regionais inter e intrarregiões é uma meta a ser buscada, juntamente com a melhoria da qualidade de vida da população amazônica. Além disso, uma dessas metas é a de um desenvolvimento mais justo e equilibrado, buscando uma cooperação horizontal e vertical entre os entes para a promoção de políticas públicas e uma articulação multinível entre as esferas federal, estadual e municipal para a implementação das metas previstas.

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

Ao ser elaborado na esfera estadual, o plano busca articulação com a esfera municipal, sendo adotado o padrão de governança multinível, que depende da articulação das duas esferas em questão para ser implantado de forma adequada.

Assim, o plano é estruturado em torno de seis eixos, cada um deles contendo outros desdobramentos: i) desenvolvimento produtivo; ii) ciência, tecnologia e inovação; iii) educação e qualificação profissional; iv) infraestrutura econômica e urbana; v) desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; e vi) fortalecimento das capacidades governativas dos entes subnacionais.

Esses são os objetivos norteadores do PRDA, que também está alinhado com os ODS, da ONU. A agenda 2030 (como também são chamados esses objetivos) é um plano de ação previsto para os chamados cinco Ps: pessoas, planeta, prosperidade, paz universal e parcerias globais. Por meio desses eixos, a Agenda 2030 prevê o desenvolvimento sustentável no intuito de tornarem equilibradas as dimensões de sustentabilidade, nas quais gravitam a economia, os direitos sociais e o meio ambiente. Além disso, o PRDA está em estreita ligação com a Endes.³

É válido destacar que o plano se propõe a participar das fases de implementação e também de avaliação:

é fundamental, também, pensar no monitoramento e na avaliação do plano, questões que tem ganhado notoriedade e relevância no setor público, por se tratar de um processo sistemático capaz de subsidiar o planejamento, a implementação das intervenções governamentais, suas reformulações e ajustes, decisões sobre continuidade e até mesmo, sobre a priorização de esforços e de alocação de recursos orçamentários (Brasil, 2019d, p. 175).

A participação social foi valorizada no processo de construção do plano, visto que foi criado um *link*, no *site* da Sudam, para consulta pública, além de outras formas de contato com a sociedade, via *e-mail* eletrônico e contatos telefônicos. Para a implantação das metas previstas no PRDA, a fonte de recursos está especificada de maneira bem ampla, sem os devidos critérios de partilha ou percentuais exatos a serem obtidos. Os recursos financeiros descritos no plano são os seguintes: Orçamento Geral da União e dos estados amazônicos; Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); fundos constituídos pelos governos estaduais e municipais; incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia; existência ou criação de programas de desenvolvimento dos bancos públicos, federais e estaduais, além de PPPs.

O PRDA demonstrou ao longo do texto uma explanação alongada sobre os problemas que a região Amazônica enfrenta, com detalhamentos menores sobre como resolvê-los. Nesse sentido, percebe-se também uma interlocução com a PNDR e com a Agenda ONU para o desenvolvimento sustentável, mas fica em aberto as estratégias utilizadas para a implementação dos objetivos previstos. Ao atrelar-se fundamentalmente ao que a PNDR sugere, como o incentivo à

3. O princípio básico contido na proposta da Endes é "elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira, com a redução das desigualdades sociais e regionais". Disponível em: <<https://bit.ly/3ZYndAu>>.

ciência e tecnologia, educação, saúde, entre outras áreas, o plano deixa em aberto algumas peculiaridades da região amazônica – que deveriam ser valorizadas –, como, por exemplo, políticas propositivas de proteção ao meio ambiente. Nesse sentido, demonstra-se certa preocupação com uma agenda governamental, mas para a sua implementação efetiva deve haver estratégias de transição para uma agenda decisória.

5 O PRDCO

Assim como os demais planos, o PRDCO está alinhado com a Agenda 2030 da ONU para o desenvolvimento sustentável, focado nas cidades (pequenas e médias), a fim de transformá-las, com base em alguns objetivos que denotam uma amplitude no alcance, sendo eles: a segurança, a alimentação, o abrigo, a educação, a saúde e a esperança, de forma justa, de forma que todas as pessoas participem ativamente da governança e da gestão integrada dos territórios. Além disso, assim como o PRDA, o PRDCO está previsto para o período de 2020 a 2023, sustentando que é desejável que as cidades ofereçam uma mobilização para a captação de recursos humanos, com uma resposta às mudanças ambientais, sociais e econômicas. A sustentabilidade também é desejável, com o intuito de minimizar os impactos do meio ambiente, de modo que estejam integradas à Agenda 2030 da ONU e aos dezessete ODS.

Nesse sentido, o plano sugere aos municípios que: reformulem seus espaços urbanos e os revitalizem, criando novas áreas de crescimentos intraurbanos e poli-cêntricos; fortaleçam as áreas rurais e recuperem as áreas estratégicas que ofertam serviços ecossistêmicos, como, por exemplo, as áreas de recarga hídrica para abastecimento público; sejam diversificados e empreendedores, desenvolvendo uma gama de atividades diferenciadas, que gerem vitalidade, inspiração e acaltem qualidade de vida para todos, sem distinção; apoiem a criação de *clusters* – que podem retroalimentar as frágeis estruturas socioeconômicas de médias e pequenas cidades de determinadas regiões do Centro-Oeste (Brasil, 2019d). Há uma prioridade no plano, que são as cidades médias, conforme descrito:

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

Nesse sentido, o PRDCO prioriza os princípios do desenvolvimento sustentável, dinamizando a participação política das cidades. Além disso, para a realização das metas previstas, os idealizadores do plano fizeram uma série de interlocuções

com a sociedade civil, ouvindo as demandas e transformando-as em políticas previstas. Assim, foram realizadas as seguintes intervenções sociais: i) entrevistas com especialistas e técnicos da região; ii) consulta Delfos, método estruturado de manifestação dos formadores de opinião do Centro-Oeste (escolhidos nos três estados e no Distrito Federal); e iii) oficinas de trabalho com a participação de grupos e segmentos organizados da sociedade centro-oestina (Brasil, 2019b). Além disso, o plano menciona a realização de reuniões de trabalho no âmbito do Ministério da Integração Nacional, debates com o governo estadual e municipal, entre outros entes federados.

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

O PRDCO alinha-se com os dezessete objetivos da Agenda 2030 da ONU⁴ e apoia-se, como o PRDA, em quatro eixos fundamentais: i) desenvolvimento produtivo (sustentável); ii) ciência, tecnologia e inovação; iii) educação e qualificação profissional; e iv) infraestruturas econômica e urbana. Assim como o PRDA, o PRDCO propõe uma articulação com a Endes para os anos de 2020 a 2023, na medida em que essa estratégia foi formulada para facilitar a articulação entre os planos nacionais, setoriais e regionais com o Plano Plurianual (PPA) da União. A Endes sugere cinco eixos de atuação, os quais também estão articulados com a Agenda 2030 da ONU, sendo eles: econômico, institucional, de infraestrutura, ambiental e social. Nesse sentido, o PRDCO se adequa perfeitamente a esses outros dois documentos descritos, incorporando as linhas de atuação destacadas.

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

4. Os dezessete objetivos da Agenda 2030 da ONU são: erradicação da pobreza; erradicação da fome; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água limpa e saneamento; energia acessível e limpa; emprego digno e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; combate às alterações climáticas; vida na água e vida na terra; paz, justiça e instituições fortes e parcerias em prol das metas.

O PRDCO coloca uma necessidade imediata de se reconfigurar o papel da Sudeco, como um ator político capacitado para impulsionar as diretrizes e as ações de desenvolvimento na região Nordeste, priorizando a descentralização dos procedimentos e programas. Além disso, ao visar a essa capilaridade, o plano prevê, ainda, a realização de sete programas estratégicos: i) programa de democratização da gestão pública; ii) melhoria da educação e fortalecimento do sistema de pesquisa e desenvolvimento (P&D); iii) gestão ambiental e recuperação do meio ambiente; iv) ampliação da infraestrutura social e urbana; v) ampliação da infraestrutura econômica e logística; vi) diversificação e adensamento das cadeias produtivas; e vii) consolidação de uma rede policêntrica de cidades no Centro-Oeste.

Para operacionalizar as metas descritas, o plano prevê algumas fontes de recursos, sendo elas: o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); o FCO Empresarial; o FCO Rural; e o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). Sua captação de recursos viria das seguintes fontes: BID, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), Green Climate Fund (GCF), Novo Banco de Desenvolvimento, BRICS,⁵ Corporação Andina de Fomento (CAF) ou Banco de Desenvolvimento da América Latina e Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Fida). Entretanto, não há menção dos mecanismos que serão utilizados para tais captações, tampouco os percentuais a serem despendidos.

Como os demais planos, o PRDCO prioriza a governança, visando à necessidade de fortalecimento do conselho deliberativo da Sudeco, que estará em conexão com a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, norteadas pela PNDR, elaborada pelo MDR. Além disso, o plano prevê a cooperação federativa, com a articulação de todos os entes federados na constituição da base para a realização das metas previstas pelas superintendências, em consonância com as Unidades da Federação (UFs).

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

5. Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS).

O PRDCO contém objetivos claros e subdivididos, indicando, ainda, quem são as instituições parceiras para os concretizarem. Além disso, elenca de forma detalhada quais instrumentos financeiros serão utilizados para tal fim, bem como traça uma série de estratégias a serem adotadas.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho partiu de objetivos delineados para analisar os planos regionais de desenvolvimento elaborados por Sudene, Sudam e Sudeco. Para tanto, elencamos cinco fatores que observamos estarem presentes ou ausentes nos planos: i) a capacidade de cumprir as próprias regras, sendo autônomos em relação a outras instituições; ii) a capacidade de formular e implementar políticas públicas; iii) a capacidade de articulação política para promover a cooperação com outras instituições; iv) a capacidade de determinação do tempo previsto para a execução das políticas; e v) a capacidade de gerar *accountability*.

Em relação ao primeiro ponto abordado, todos os planos analisados demonstraram aderência à PNDR, bem como aos seus preceitos. Todavia, em relação à capacidade institucional das superintendências, ao verificarmos cada um dos fatores que elencamos para analisá-las, algumas alterações foram percebidas: todas as superintendências demonstraram capacidade de elaborar os planos de desenvolvimento, com maior ou menor grau de detalhamento, isto é, o PRDNE e o PRDCO, cujas escalas são as cidades médias, possuem um grau de detalhamento maior em relação ao PRDA, cuja escala são os estados. Este, por sua vez, detalha os problemas da região, mas ainda apresenta alternativas vagas para solucioná-los.

No que diz respeito a formular e implementar políticas públicas, os planos demonstraram capacidade de formulação, visto que os próprios textos são compostos de um rol de políticas, mas não detalham acerca dos servidores públicos envolvidos na implementação. Além disso, para a implementação das políticas previstas, acrescentamos que é necessária a transição de uma agenda de governo para uma agenda de decisão. Isso porque, segundo Kingdon (2003), uma política passa a fazer parte da agenda governamental quando ela desperta a atenção dos políticos. No entanto, dado o volume de assuntos com os quais um governo se preocupa, várias agendas governamentais são formadas, mas, para se transformarem efetivamente em políticas públicas, devem passar para a agenda decisória, a qual é formada por três fluxos: de problemas, soluções e políticas. Em caso de confluência desses três fluxos, há a janela de oportunidade e, conseqüentemente, a transformação da política pública. Já a agenda governamental necessita de apenas dois fluxos, isto é, o de problemas e o político, para ser formada. Como mencionamos acima, vários planos demonstram esses dois fluxos, mas não apresentam,

claramente, o fluxo de soluções ou de alternativas objetivas para resolverem os problemas propostos.⁶

Com relação à capacidade de articulação política para promover a cooperação com outras instituições, todos os planos mencionam as instituições parceiras, como os governos estaduais e municipais e o próprio MDR, no entanto, em nenhum deles há detalhamento sobre os burocratas envolvidos. Como são políticas de modelo *top-down*, serão inevitavelmente implantadas por burocratas de nível de rua, mas estes não são mencionados em nenhum plano. Todavia, todos os planos são detalhistas ao afirmarem que a governança é o princípio norteador das políticas e, no que tange a isso, todas as superintendências demonstram articulação com outras instituições. Além disso, para o financiamento das ações, há unanimidade para a escolha dos fundos constitucionais de financiamento, embora o PRDA não mencione a participação dos bancos regionais, nem do BNDES, estando esses presentes no orçamento das outras duas superintendências.

Para a execução dos programas, os planos citam a Endes, a Agenda 2030 da ONU e a própria PNDR como documentos norteadores de seus princípios. Porém, como dito anteriormente, o PRDA é mais detalhista ao elencar os problemas, mas pouco claro no que concerne às soluções propostas. Com relação ao tempo previsto para a execução das políticas, o PRDNE faz um recorte temporal de doze anos, com revisões periódicas anualmente e vigência de quatro anos, enquanto o PRDA e o PRDCO mencionam que os planos têm validade de três anos, que é um tempo curto se comparado aos objetivos que pretendem atingir.

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

REFERÊNCIAS

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

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

6. É recomendável que essa transição da agenda governamental para a decisória seja realizada concomitantemente à ação dos empreendedores de políticas envolvidos, os quais são imprescindíveis para que a janela de oportunidade se mantenha aberta e que o trâmite do rol das políticas de desenvolvimento proposto nos planos regionais possa ser executado, reduzindo, assim, nossa histórica desigualdade regional.

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

BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 maio 2019a.

_____. Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste. **Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO): 2020-2023**. Brasília: Sudeco, 2019b.

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

_____. Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA): 2020-2023**. Belém: Sudam, 2019d.

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

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

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

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

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

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

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

GOMIDE, A. Á.; SILVA, F. S.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. *In:* MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. v. 2, p. 231-246.

HOGWOOD, B.; GUNN, L. Why “perfect implementation” is unattainable. *In:* HILL, M. J. (Ed.). **The policy process:** a reader. London: Prentice Hall, 1997. v. 2, p. 2017-255.

HOPPE, R.; GRAAF, H van de; DIJK, J. W. A. van. **Implementation as design problem:** problem tractability, policy theory and feasibility testing. Amsterdam: Vrije Universiteit, 1985.

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

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 1995. v. 1.

_____. **Agendas, alternatives and public policies**. 3rd ed. New York: Harper Collins, 2003.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LASSWELL, H. The policy orientation. *In*: LERNER, D.; LASSWELL, H. (Ed.). **The policy sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

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

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

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

METER, D. van; HORN, C. E. van. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, v. 6, n. 4, 1975.

MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. 457 p.

MONTEIRO NETO, A.; PÊGO, B. A proposta de revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): memória de um grupo de trabalho. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 21, p. 27-37, jul./dez. 2019.

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

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

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

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

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

_____. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.) **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3-38.

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

SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003.

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

STONE, D. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.

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

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