



BALANÇO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA PNDR 2008-2023

Rafael Gonçalves Gumiero

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará | gumiero84@gmail.com

Jessica Franca de S. dos Reis

Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará | jessica.franca@unifesspa.edu.br

Sessão Temática 02: DESENVOLVIMENTO REGIONAL: POLÍTICAS, ESCALAS E AÇÕES

Resumo: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) possui uma trajetória, criada em 2007, perpassou pela atualização e revisão dos instrumentos e formas de monitoramento e avaliação, porém houve obstáculos que impediram a sua efetivação como política de Estado. O objetivo deste artigo é formular a análise em dois movimentos: qualitativo, apreciando as mudanças relacionadas aos decretos N° 6.047/2007 e o N° 11.962/2024 em relação aos instrumentos da PNDR; quantitativo, considerando as despesas efetuados pelos Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) e os filtros, das funções e das atividades em que houve dispêndio de recursos financeiro, nos anos 2008 até 2023. Averiguou as despesas oriundos da União e das emendas parlamentares, por meio da consulta do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Há hipótese de que as despesas com emendas parlamentares podem inviabilizar a execução das prioridades da PNDR, por intermédio das coalizões partidárias formadas no poder legislativo, na Câmara dos Deputados e no Senado.

Palavras-chave: MIDR, PNDR, emendas parlamentares, SIOP, política regional.

BUDGET RESOURCES BALANCE SHEET OF THE MINISTRY OF INTEGRATION AND REGIONAL DEVELOPMENT IN THE PNDR 2008-2023

Abstract: *The National Policy for Regional Development (PNDR) has a trajectory, created in 2007, that has gone through the updating and revision of instruments and forms of monitoring and evaluation, but there were obstacles that prevented its implementation as a State policy. The objective of this article is to formulate the analysis in two movements: qualitative, appreciating the changes related to decrees No. 6,047/2007 and No. 11,962/2024 in relation to the PNDR instruments; quantitative, considering the expenses made by the Ministry of Integration and Regional Development (MIDR) and the filters, functions and activities in which there was expenditure of financial resources, in the years 2008 to 2023. It verified the expenses originating from the Union and parliamentary amendments, through the consultation of the Integrated Planning and Budget System (SIOP). There is a hypothesis that the expenditure on parliamentary amendments may make it impossible to implement the PNDR priorities, through party coalitions formed in the legislative branch, in the Chamber of Deputies and in the Senate.*

Keywords: MIDR, PNDR, parliamentary amendments, SIOP, regional policy.

SALDO DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS DEL MINISTERIO DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL EN EL PNDR 2008-2023

Resumen: *La Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) tiene una trayectoria, creada en 2007, que incluyó la actualización y revisión de instrumentos y formas de seguimiento y evaluación, pero hubo obstáculos que impidieron su implementación como política de Estado. El objetivo de este artículo es formular el análisis en dos movimientos: cualitativo, apreciando los cambios relacionados con los decretos n° 6.047/2007 y n° 11.962/2024 en relación a los instrumentos del PNDR; cuantitativo, considerando los gastos realizados por el Ministerio de Integración y Desarrollo Regional (MIDR) y los filtros, funciones y actividades en las que se gastaron los recursos financieros, en los años 2008 hasta 2023. Investigó los gastos derivados de la Unión y las enmiendas parlamentarias, mediante consulta al Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto (SIOP). Existe la hipótesis de que el gasto en enmiendas parlamentarias podría hacer inviable la implementación de las prioridades del PNDR, a través de coaliciones de partidos formadas en el poder legislativo, en la Cámara de Diputados y en el Senado.*

Palabras clave: MIDR, PNDR, enmiendas parlamentarias, SIOP, política regional.

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é uma política pública que possui fases, criada em 2007 e atualmente está vigorando em sua segunda fase por intermédio do Decreto 11.962/2024. A PNDR inaugurou em sua metodologia a prioridade em identificar territórios vulneráveis economicamente e socialmente, ampliando e diversificando o enfoque tradicional das desigualdades regionais da escala macrorregional para a mesorregional, sub-regional e microrregional. Nessa trajetória foram publicados documentos institucionais e estudos de balanço da PNDR, que combinados apresentaram um avanço sistemático da política em sua organicidade e formatação para identificar as desigualdades territoriais, porém ao longo do período da sua gestação e implementação encontrou obstáculos para sua efetivação. Com base neste aspecto, a problematização apontada neste artigo diz respeito as mudanças institucionais que ocorreram na trajetória da PNDR em relação ao seu ponto crucial para sua implementação, qual seja a do financiamento da política.

O objetivo deste artigo é apresentar o balanço das despesas advindos do financiamento da PNDR pelo Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) considerando como filtros avaliativos, as funções e as atividades em que houve dispêndio de recursos orçamentário nos anos 2008 até 2023. O período busca considerar o período que antecedeu a criação da PNDR e compará-lo com os períodos seguintes analisando se as mudanças promovidas pelos Decretos que institucionalizaram a renovação da PNDR alteraram a dinâmica orçamentária ou se apenas reforçou as limitações orçamentárias desta política. A análise averiguou as despesas oriundas da União e das emendas parlamentares, por meio da consulta do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) do governo federal. A hipótese é a de que as despesas referentes a PNDR com as emendas parlamentares pode inviabilizar a execução das prioridades dessa política, por intermédio de interesses partidários referente às coalizões partidárias formadas no poder legislativo, na Câmara dos Deputados e no Senado.

A metodologia aplicada para apreciação dos resultados foi realizada considerando os decretos e portarias presidenciais referentes à PNDR e a análise dos dados de despesas realizadas pelo extinto Ministério da Integração Nacional, posteriormente denominado de Ministério Desenvolvimento Regional e atualmente chamado de Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, comparativamente com as emendas parlamentares, no período de 2008 até 2023.

O conteúdo deste artigo está dividido além desta introdução e considerações finais em três tópicos. O primeiro é sobre o esgotamento do financiamento da política regional no Brasil pós 1988 e o acerto de contas por meio da implementação do federalismo que priorizou a administração descentralizada. O segundo se debruçou em trazer para discussão às especificidades e prioridades que devem ser atendidas pela ótica do planejamento territorial, considerando às especificidades e identidades territoriais diversas no Brasil. O terceiro tópico

apresenta o balanço dos decretos presidenciais referentes a PNDR e os dados das despesas do MIDR em relação a PNDR. Ao final são apresentadas as considerações finais do artigo.

AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS DE GOVERNANÇAS DE POLÍTICAS NACIONAIS NOS MUNICÍPIOS

Os desequilíbrios regionais e os problemas reverberados pela autonomia federativa dos estados geraram embates entre os entes subnacionais em busca de recursos da União pós a Constituição de 1988. A descentralização política e financeira contribuiu para a emergência de novos atores políticos, porém, essas mudanças promoveram a criação de centros alternativos de poder, que competem entre si e com o governo federal em duas frentes, a de autonomia decisória e a de geração de receita orçamentária. Esse processo apresentou efeitos deletérios no enfrentamento aos desequilíbrios regionais, pressionando o governo federal a negociar com as lideranças políticas subnacionais, com interesses fragmentados, alinhavados em relação aos interesses dos partidos políticos, dificultando as tomadas de decisão em relação a implementação de políticas públicas com abrangência nacional (ARRETCHE, 1998; SOUZA, 2005).

Para Souza (2005) o Brasil enfrenta três diferentes tensões no federalismo, a primeira, diz respeito a Constituição de 1988, em que adotou várias políticas para o enfrentamento dos problemas sociais e regionais, concomitantemente houve a redução da atuação do Estado no planejamento nos anos 1990. A segunda, retomou o problema estrutural brasileiro da heterogeneidade do território, inter-regional e intra-regional. A heterogeneidade associada a descentralização e capacidade dos governos subnacionais de prover serviços sociais é desigual. A terceira remete as desigualdades regionais que foram ampliadas com a descentralização, pois essa manobra foi realizada sem a compreensão da capacidade administrativa financeira dos municípios.

As tensões geradas pelo federalismo podem dificultar a implementação de políticas públicas e a atuação do Estado no planejamento multiescalar entre o governo federal e os governos subnacionais. Os autores Gomide e Pereira (2018) apontam que para a efetivação da política pública é preciso capacidade técnica e gerencial do Estado em suas diferentes instâncias administrativas, no que compete ao planejamento e em sua execução. Há complexidade e as dificuldades de implementação da agenda de políticas públicas: a) as relações entre os poderes Executivo e Legislativo sob a ótica de governabilidade, em que ocorre nomeação de ministros escolhidos pelo presidente da República pela lógica da coalizão partidária; b) O sistema federativo concede autonomia política e administrativa aos estados e os municípios e divide a competência das políticas entre os entes federativos, com necessidade de coordenação intergovernamental; c) fortalecimento das instituições de fiscalização e controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), Ministério Público na proteção do patrimônio público; d) a institucionalização dos espaços de participação social nas políticas públicas, com a inclusão de novos atores nos processos decisórios.

No federalismo as relações institucionais entre o Estado e os governos subnacionais podem implicar em diferentes arranjos institucionais nas políticas públicas no Brasil, apresentadas em quatro diferentes dimensões, segundo Lotta e Favareto (2018): a) Intersetorialidade definida como a coordenação de diferentes setores governamentais para a construção conjunta de projetos para problemas sociais. Ela é definida a medida que diferentes competências setoriais, programas ou temas de políticas públicas são organizados e integrados horizontalmente; b) Relações federativas que podem ser definidas como subsidiariedade, representadas pelas formas como as políticas que consideram as relações federativas entre os diversos entes durante o processo de produção das políticas públicas; c) Territorialidade que abrange intermunicipalidade, intersetorialidade e permeabilidade aos interesses à participação dessas forças sociais nos mecanismos de planejamento e gestão; d) Participação social premeditada pela análise da participação de atores sociais no processo de formulação de políticas públicas.

Segundo Souza (2005) o federalismo brasileiro é uma arena decisória e de concerto que possui múltiplos centros de poder, caracterizado pela dependência política e financeira entre esferas de governo, e pelas disparidades inter-regional e intra-regional. A trajetória do federalismo brasileiro reafirma que o mecanismo de divisão territorial de poder é uma forma de acomodar conflitos regionais. As relações federativas tendem a ser baseadas em interesses conflitantes, que refletem em conflitos políticos regionais.

Segundo Rezende (2013) houve redução da participação dos estados na divisão do orçamento fiscal, o que resultou no esgarçamento do tecido federativo ao implodir a guerra fiscal e o fortalecimento da clivagem regional, desarticulou o pacto federativo.

As reverberações das assimetrias no federalismo brasileiro no âmbito dos governos federal e subnacionais incidiram impactos sob diferentes dimensões. As repercussões da dinâmica regional para a federação podem ser analisadas sob três dimensões: 1ª) A dimensão fiscal ocorreu a descentralização do poder e dos recursos fiscais, e na perda da importância dos estados na Federação por conta da ampliação da base de incidência do imposto estadual. O conflito federativo gerado pela ampliação da guerra fiscal, com diferentes alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) aplicado pelo comércio entre o Sul e Sudeste com as demais regiões. O regime de transferências reforçou o orçamento dos estados das regiões menos desenvolvidas. Porém, com o agravante de médio prazo acarretado pelo prejuízo desses estados dessas regiões perderem capacidade de atrair atividades modernas; 2ª) A dimensão política ocorreu a perda de autonomia dos estados da Federação se manifestou de diferentes formas: centralização das decisões sobre o uso de recursos orçamentários; redução da fatia no bolo fiscal; e pouco espaço para atuação legislativo estadual. Problemas nos diálogos em um sistema político fragmentado e em um presidencialismo de coalisão; 3ª) A dimensão econômica houve a centralização das decisões relacionada à formulação de políticas públicas foi resultantes da ampliação das normas federais, retirando espaço dos orçamentos estaduais para incluir iniciativas próprias. O

crescimento econômico sofre por conta da alta carga tributária, carência de recursos para investimentos e ineficácia de políticas públicas (REZENDE, 2013).

Os ânimos se acirraram a partir de conflitos deflagrados entre os interesses dos estados na Federação ao ter o esvaziamento de uma política de desenvolvimento regional tutelada pelo Estado convergindo na queda de rendas das regiões. As novas bases tributárias incorporados ao ICMS gerou elasticidade à escalada da guerra fiscal. A clivagem regional ficou evidenciada pelo aumento dos desequilíbrios representados pelos estados no Congresso Nacional. E, a privatização de estatais, abertura da economia e incorporação de novas tecnologias (REZENDE, 2013).

A ABORDAGEM TERRITORIAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS REGIONAIS NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

É importante ponderar que apesar das mudanças institucionais, políticas e econômicas resultado da descentralização administrativa pós Constituição de 1988, a dinâmica territorial é ponto central para a formulação de uma política pública com enfoque às desigualdades intrarregionais relacionadas às especificidades territoriais. Pouco foi avançado nos anos 1990 na formulação e implementação de uma agenda relacionada às políticas regionais e territoriais no Brasil.

Por conta disso, essa abordagem territorial traz um repertório multidisciplinar que pode ser tratado pelo enfoque urbano, o enfoque rural e o enfoque periurbano. Dentro do repertório de autores e autoras que tratam do tema sobre o território foi adotado como parâmetro para esta discussão a ênfase em relação estabelecidas entre os territórios, ressaltando os fenômenos que foram ressignificado pela emergência das novas formas de acumulação de capital propaladas pela globalização do sistema mundo formado por países desenvolvidos e os subdesenvolvidos.

Na obra “Planejamento e gestão dos territórios: dez anos de contribuições empíricas e teóricas” organizada por Feitosa et. al., é apresentado por Galvanese e Favareto (2022) uma revisão crítica dos paradigmas do planejamento territorial sob a órbita dos efeitos das transformações do capitalismo no século XXI. O objetivo dos autores é apresentar uma trajetória alternativa das teses e teorias tradicionalmente denominaram a concepção de desenvolvimento ao longo dos anos do século XX, como desafio imposto a tarefa do planejamento territorial e para a implementação de políticas públicas. A categoria invocada pelos autores supracitados é a de território, compreendida como síntese, pois combina as categorias de economia, sociedade e natureza, tradicionalmente analisados pelas diferentes especializações disciplinares. Na concepção dos autores referidos a ressignificação da abordagem territorial congrega a construção e a síntese das interdependências entre as variadas categorias do desenvolvimento, com aparatos explicativos robustos para superação

das dicotomias entre sistemas sociais e naturais, entre a dimensão local e extra local dos processos de desenvolvimento, entre o mundo rural e o universo urbano, entre o Estado e o mercado, economia e política, que marcam os debates territoriais.

Galvanese e Favareto (2022) apontam três importantes diagnósticos em relação ao temático do desenvolvimento e territórios. A primeira é a ausência do diálogo entre a economia e a política, no qual é preciso identificar nas atividades produtivas os conflitos e as estruturas de poder na regulação da configuração espacial nas trajetórias territoriais. O segundo é em relação a necessidade de formatar análises que compreendam o urbano e metropolitano e as áreas rurais em conjunto, considerando a nova ruralidade que reposicionaram as relações rural-urbano e das regiões não metropolitanas, interioranas e rurais nos debates contemporâneos, em relação a sustentabilidade ambiental e a redução de desigualdades. A terceira consideração é em relação aos instrumentos explicativos ausentes para compreender os processos de diferenciação territorial, sob o enfoque da síntese dialética que explica a relação entre o local e o extra local nas dinâmicas territoriais.

O momento atual segundo Galvanese e Favareto (2022) demanda a formulação de um quadro que seja capaz de apontar novas perspectivas frente à crise. A primeira inferência realizada pelos autores é em relação a irrupção das bases do planejamento urbano e regional do século XX, como é o caso do anacronismo ao tentar tratar de forma separada da sociedade e natureza, entre centro e periferia, entre urbano e rural, e local e extra local. A segunda inferência é resultante da anterior e remete ao conceito de território, no qual são unidades espaciais com características próprias, com maior ou menor intensidade as dinâmicas mais gerais e permitem conferir a estas unidades um papel substantivo e não meramente passivo. A terceira inferência é sobre as abordagens contemporâneas que não lidam com a tripla interdependência sugerida pela ideia de território, se valendo do movimento geral que afeta os territórios, como as expressões produção capitalista do espaço, urbanização extensiva e financeirização. De modo que há pouca formulação sobre as formas nas quais se produzem as reações distintas dos territórios.

As mudanças que ocorreram nas últimas décadas no Brasil, não permitiram dissociar o lugar das áreas interioranas e rurais no contexto contemporâneo. Pois a base produtiva brasileira está ancorada na exploração de *commodities* agrominerais e na reprimarização da sua pauta de exportações, sendo subalternamente inserida na economia internacional e que repercute diretamente na reprodução de processos internos excludentes e predatórios do desenvolvimento. As transformações estão pautadas pela diversidade de trajetórias territoriais e na valorização das áreas periféricas, interioranas e rurais e com apreensão das interdependências com as áreas urbanas (GALVANESE e FAVARETO, 2022).

Segundo Abramovay (2019) a abordagem dos estudos sobre territórios rurais perpassa pela discussão do desenvolvimento sustentável, no qual foram apresentadas cinco propostas de estudos territoriais rurais na América Latina. A primeira proposta é analisar comparativamente o crescimento do setor agropecuário em relação à situação dos serviços

ecossistêmicos. A segunda proposta é analisar a partir da infraestrutura latino-americana que foi construída em condições socioambientais que depreciam os territórios onde foram implementados. A terceira proposta é sistematizar os principais impactos territoriais destes trabalhos de infraestrutura. A quarta proposta partiu das coalisões sociais e convida a identificar os efeitos territoriais delas que estão favorecendo a emergência de novas práticas de gestão territorial. A quinta proposta é a investigação científica e tecnológica, como chave para preservar os territórios e regenerar os ecossistemas.

O megadiversidade dos biomas é uma chave para fortalecer as cadeias produtivas dos territórios, de modo que a formação de redes amparadas por capacidades sociais podem ser uma saída para a implementação da economia regenerativa focada no desenvolvimento sustentável (ABRAMOVAY, 2019).

As desigualdades é uma condição nos territórios, de modo que a criação do Programa Dinâmicas Territoriales Rurales (Rimisp, 2007-2012) foi incisivo em formular uma taxonomia de unidades territoriais para colaborar na classificação das desigualdades sociais. A superação da análise mediada pelos dados de investimentos em atividades econômicas, abre um mosaico de indicadores que dialogam com a composição do mercado de trabalho formal, a oferta de bens públicos, como acesso à educação e saúde de qualidade, saneamento básico, acesso à justiça. Ha outras formas de uso do solo, do qual não esteja limitada pela produção agropecuária, formada pela gestão de recursos do ecossistema (ABRAMOVAY, 2019).

O conhecimento necessário para a gestão de recursos naturais e energéticos e sobre os bióticos de um território são locais. A relação é a combinação da agricultura regenerativa e o tratamento da biodiversidade como valor patrimonial do território, como um repositório de conhecimento biomimética capaz de gerar desenvolvimento a partir do beneficiamento da população local e indígena (ABRAMOVAY, 2019).

Favareto et. al. (2015) apresenta um framework que permite identificar a evolução das articulações internas e externas aos territórios, considerando as formas de dominação existentes e as possibilidades de superação em uma perspectiva de longo prazo. O framework apresentado pelos autores referidos apresenta uma concepção de desenvolvimento nos seguintes termos: a) enfoque nas formações sociais e o lugar que elas ocupam na formação dos territórios; b) é histórico, multidimensional e multiescalar, pois a renda não é a única variável a ser considerada na análise, e multiescalar porque esse processo considera o Estado e uma trama complexa interdependências entre os governos centrais e arranjos de forças sociais na constituição de coalizões, nas estruturas de escalas de regiões, territórios subnacionais ou outros recortes territoriais; c) o aspecto decisivo é a restrição ou a liberação dos potenciais dos indivíduos e dos grupos sociais a que eles pertencem; d) a formação ou as ordens sociais possuem diferenciação e necessitam de uma análise que priorize o enfoque da estrutura e mudanças em suas trajetórias.

Para a construção de uma análise do desenvolvimento do Brasil interiorano Favareto et. al. (2015) foi proposto a formulação de um framework construído pelas configurações

territoriais, percolação e destinações. As configurações territoriais são uma unidade espacialmente que envolve a estrutura e a dinâmica, que envolve padrões de organização social e de constituição das formas de dominação e exercício da violência. Tem influência teórica do conceito de configurações de Nöbert Elias com as instâncias empíricas de regiões rurais com a dinâmica da mudança em longo prazo nos termos de North (FAVARETO ET. AL., 2015).

Os atributos sociais são mobilizados na formação de coalizões que sustentam ou buscam realizar mudanças. As coalizões são entendidas em um duplo sentido, as coalizões locais responsáveis pela governança da vida social, política e econômica dentro do território em análise. E, as coalizões que operam no âmbito do Estado central, porém, sempre buscando os respaldos das forças sociais locais. Dessa forma é possível compreender as articulações interescares e evitar a autonomização do território (FAVARETO ET. AL., 2015).

A percolação no caso das dinâmicas territoriais é determinada por uma configuração territorial que se estrutura por meio de processos com uma certa permeabilidade às influências externas, que estarão presentes com intensidade variável. A percolação ocorre como um processo constante, mas que pode ser observado em um período, primeiro entendendo a influência das forças exógenas, as políticas desenvolvimentistas dos anos 1970 ou a agenda social desenvolvimentista dos anos 2000, que se confrontaram com as estruturas sociais no território. Segundo é a mensuração do resultado da filtragem que opera por meio dessas estruturas sociais, identificando se houve expansão das liberdades locais. Terceiro, considerar em que medida essas estruturas se modificam ou não com a passagem dos fluxos exógenos, ou seja, houve mudança da hierarquia dos agentes nesse espaço social ou se elas são afetadas pelas formas tradicionais de dominação. Por conta disso, os conceitos de formas de capital e formas de dominação e as suas articulações são fundamentais nessa análise (FAVARETO et. al., 2015).

As destinações é o terceiro momento da análise em que são os processos pelos quais as trajetórias sociais se constituem como possibilidades de realização de futuro. A unidade empírica são os agentes do território, considerando como esses agentes constituem suas estratégias de reprodução social, é possível identificar qualitativamente as articulações e as disjunções entre o indivíduo e a sociedade. A concepção do indivíduo é marcada pela ideia de autoregulação de Nöbert Elias, que agem de acordo com as formas como encaminham suas pulsões mais elementares (FAVARETO et. al., 2015).

Neste ínterim, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) é posicionada como uma política pública que articula multidimensões dos territórios ao classificar as desigualdades territoriais de acordo com as vulnerabilidades socioeconômicas alinhavado com os programas macrorregionais tutelados pelas superintendências de desenvolvimento regional. No próximo tópico é apresentado as principais mudanças realizadas pela PNDR desde a sua versão de 2007 até 2024, considerando os decretos e a implementação de recursos financeiros concedido pelo governo federal.

A PNDR E OS SEUS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA: DECRETOS, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Em 2003, na primeira gestão do governo Luís Inácio Lula da Silva foi articulado grupos de trabalhos que reposicionaram como central a discussão sobre o desenvolvimento articulado com a abordagem territorial no Brasil, tendo em vista as heranças da formação econômica e urbana do Brasil.

A concepção da PNDR considerou importantes subsídios, determinados por diversas publicações de documentos e coletâneas de produção científica lastreadas pelas instituições de desenvolvimento internacionais da União Europeia e do Brasil, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Ministério da Integração Nacional (MI). O texto de discussão do IPEA “Política Regional à Escala Sub-Regional: uma tipologia territorial”, produzido por Galvão e Vasconcelos, em 1999, possui como base a formulação de um fundo financeiro de apoio ao desenvolvimento regional, e que pioneiramente apresentou importantes balizas que contribuíram na constituição da PNDR, anos mais tarde. Dentre elas, são destacadas a formulação da tipologia espacial e territorial como instrumento de política regional e direcionada para o financiamento de programas sub-regionais de desenvolvimento. Essa tipologia foi inspirada na gestão do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

A coletânea de capítulos da obra “Economia Regional e Urbana,” organizada por Diniz e Crocco, em 2003, foi produzida em coordenação com a Secretaria de Política de Desenvolvimento Regional (SDR), vinculada ao Ministério de Integração Nacional, sob a coordenação da professora Tania Bacelar Araújo, que ocupou em 2003 o cargo de secretária na primeira gestão do governo Luiz Inácio Lula da Silva, em parceria com o Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (CEDEPLAR), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), liderada essa missão por Clélio Campolina Diniz assumiu a posição de núcleo principal da articulação do projeto para a proposição da nova Política Regional, em conjunto com a colaboração para formação de inúmeros especialistas sobre a questão regional do Brasil.

Segundo Galvão (2004), o projeto “Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação do território brasileiro”, balizado pelo MI com o Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura (IICA), permitiu produzir importantes relatórios de pesquisa acerca da caracterização das especificidades dos territórios brasileiros e compôs importante alicerce para que houvesse referência nos primeiros anos da PNDR.

O livro intitulado sob o mesmo título do Seminário Internacional “Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil” reuniu importantes estudos apresentados no evento realizado em Brasília, em 2006. O enfoque desta coletânea foi condensar experiências comparadas de políticas regionais na União Europeia e no Brasil, especificamente dialogando sob o olhar crítico da PNDR, institucionalizada pelo Decreto n° 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Esse evento

científico e posteriormente a publicação deste livro, versou sobre a análise das políticas territoriais gestadas na União Europeia e que inspiraram a PNDR para o tratamento das desigualdades territoriais em suas múltiplas dimensões-ambiental, identidade cultural, produtiva, social (DINIZ, 2007).

A PNDR pode ser dividida em duas fases de trajetória institucional, no qual a primeira fase é resultante da sua criação e a primeira versão desta política em 2003, formalizada pelo Decreto Nº 6.047/2007. O objetivo nesta ocasião foi construir um repertório de estratégias para diagnosticar e propôs alternativas para a redução das desigualdades regionais e a promoção da equidade socioeconômica dos territórios.

E a segunda fase instituída pelo Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, iniciada em 2019 com o objetivo de revisar a PNDR, com a reinstalação da nova Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, como a fundamentação do novo marco da PNDR, combinada com a formulação dos planos macrorregionais sob a conduta da SUDAM, SUDENE e SUDECO. Houve avanços em relação a: a) agenda para o desenvolvimento regional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, compondo subsídios para a elaboração do PPA (2020-2023); b) diretrizes para formulação dos planos regionais de desenvolvimento, como o PRDA, PRDNE e PRDCO alinhados as prioridades da PNDR; c) proposta do decreto de revisão da PNDR para redução das desigualdades regionais por intermédio do crescimento econômico e de renda, com a melhoria da qualidade de vida da população (MONTEIRO NETO, 2019).

O primeiro movimento de análise comparou as mudanças ocorridas entre os Decretos Nº 6.047/2007 e o Nº 11.962/2024. Neste movimento de análise foi considerado o sistema de governança, de financiamento e o de monitoramento e avaliação da política pública. O decreto Nº 6.047/2007 propôs como plano de ação a formulação de planos nas escalas macrorregional, sub-regional, mesorregional, além do tratamento prioritário para o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) (BRASIL, 2007).

Os instrumentos financeiros e fiscais cotejados foram os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Além dos Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). As competências do Ministério da Integração Nacional ficaram a cargo da execução da política e definição da tipologia da PNDR, por intermédio da intersecção com as políticas setoriais, e o posicionamento de indicadores específicos na distribuição da ação corrente dos investimentos promovidos por cada uma das políticas setoriais para orientar os planos, os programas e ações da PNDR (BRASIL, 2007).

A avaliação e monitoramento da PNDR foi inicialmente direcionado ao Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR) sob a coordenação do MI. O SNIDR constitui uma base de informação que viabilizem a integração de políticas do Brasil, para tutelar a formulação e a publicação de Relatórios Anuais de Avaliação dos planos, programas e ações da PNDR (BRASIL, 2007).

O Decreto Nº 11.962/2024 revisou e atualizou a PNDR, na denominada fase II, que propôs o desenvolvimento em territórios com baixos indicadores socioeconômicos, considerando consolidar uma rede policêntrica de cidades, por meio da desconcentração e interiorização da hierarquia formada por municípios para o interior do país. Fomentar os ganhos de produtividade e aumento da competitividade regional ao diversificar economicamente as cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento regional para geração de renda e sustentabilidade, especificamente em regiões com forte especialização na produção de commodities agrícolas ou minerais.

As principais estratégias da PNDR são o fortalecimento do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional para articulação das ações do governo federal, implementação do Núcleo de Inteligência Regional (NIR) e a estruturação do modelo de planejamento integrado entre os planos regionais e os sub-regionais de desenvolvimento.

Os principais eixos estratégicos das ações da PNDR são: desenvolvimento produtivo; difusão do conhecimento, da tecnologia e da inovação; educação e qualificação profissional; infraestruturas econômica e urbana; desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais; fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos; e meio ambiente e sustentabilidade (BRASIL, 2024, p. 4).

A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento é a estrutura institucional de governança para aprovar metas e as estratégias, bem como a aprovação da política integrada de financiamento do desenvolvimento regional. Os instrumentos de planejamento são subsidiados pelos planos macrorregionais formulados pelas superintendências regionais, e o de financiamento pelo orçamento da União, pelos FCFs do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, programas de desenvolvimento regional de bancos públicos e incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia (BRASIL, 2024).

No capítulo V do Decreto nº 11.962/2024 da PNDR foi instituído o NIR, com a função de produzir o conhecimento e informações relacionadas à PNDR, constituída pelos integrantes do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, da Sudam, da Sudene e da Sudeco para a formulação de informação acerca do monitoramento e avaliação do desenvolvimento regional. O SNIDR possui como função o monitoramento e avaliação dos instrumentos financeiros sobre os planos regionais e sub-regionais, os programas e as ações da PNDR. São complementados por indicadores qualitativos e quantitativos para mensuração do desempenho dos FCFs (BRASIL, 2024).

O segundo movimento de análise deste artigo é análise das despesas do governo federal, oriundas do Ministério da Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (MIDR). A análise priorizou como fonte de dados das despesas oriundas do MIDR verificados pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), considerando como filtros de análise os recursos orçamentários do ano de 2008 até 2023 e as Emendas Parlamentares de 2014 até 2023. A metodologia e a justificativa para a escolha desse período para análise dos

recursos orçamentários oriundos do MIDR e das Emendas Parlamentares destinadas à esse ministério é apresentada a seguir.

As despesas públicas devem atender as diretrizes, objetivos, prioridades e metas, necessitam estar adequadas, dentro do limite da Lei Orçamentária Anual - LOA, compatível com o Plano Plurianual - PPA e com a Lei de Diretrizes orçamentárias – LDO. Para esta análise considerou-se a classificação das despesas em obrigatória, discricionária e financeira (BRASIL, 2000).

De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), as despesas de natureza obrigatória, são fixados em lei, cuja execução não pode ser suspensa. Exemplos pagamento de pessoal e encargos sociais. As despesas discricionárias são realizadas mediante a disponibilidade de recursos, com autonomia decisória do governo em relação à decisão da aplicação. As despesas financeiras se trata de pagamento de dívidas ou concessão de empréstimos tomado pelo governo em favor de terceiros (ENAP, 2017).

O Congresso Nacional amparado pela Constituição Federal (CF) de 1988 influência o projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) por meio de emendas parlamentares, afetando a aplicação de recursos públicos discricionários. A partir de 2022, com alteração do Art. 166. CF as emendas individuais e de bancada passaram a ter sua execução orçamentária obrigatória, limitadas a 2% da receita corrente líquida para individual e 1% bancada. Por outro lado, as emendas parlamentares de comissão e relator permaneceram com seus alcances dado pela LDO (BRASIL, 1988).

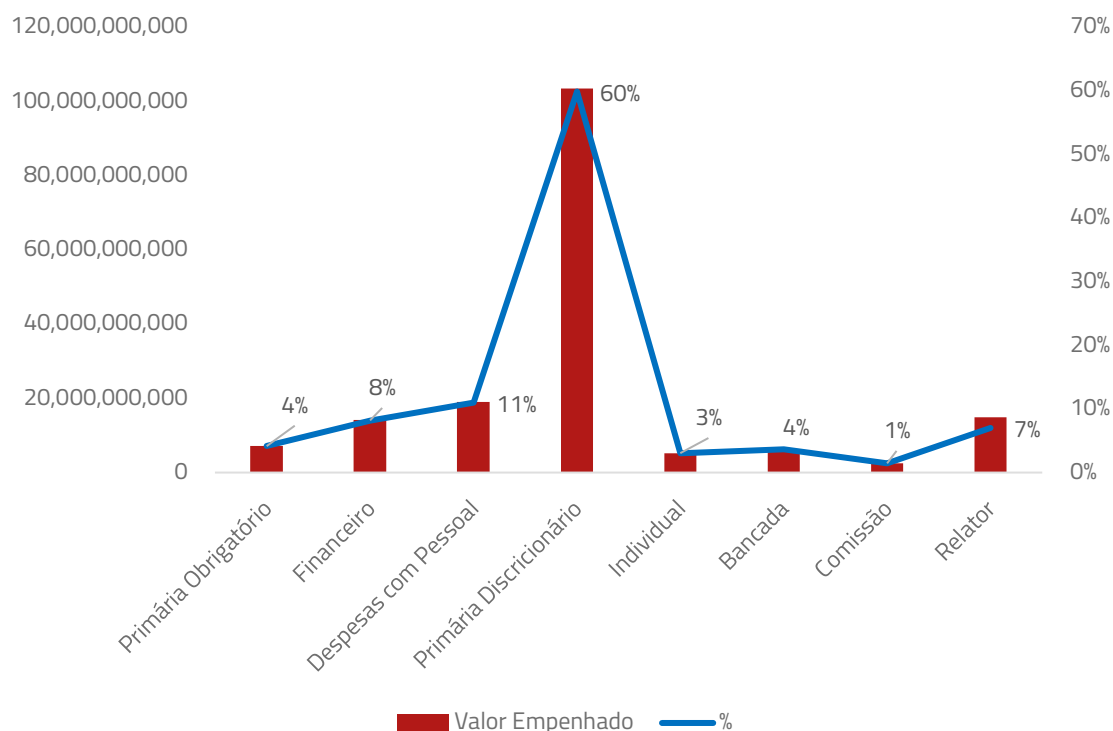
Os relatórios do SIOP seguem conforme o detalhamento de despesas da LOA. A justificativa para análise da periodização diferente entre os recursos orçamentários e as Emendas Parlamentares é por conta que até 2012 esses relatórios apresentavam a despesa como financeira, primária obrigatória e primária discricionária. A partir da LDO de 2013, passou a vigorar as despesas discricionária decorrentes de emendas individuais e a partir de 2017 o detalhamento incluiu emendas bancada, comissão e relator.

É possível que despesas previstas no orçamento não se efetivem, essa constatação pode ser obtida por meio da comparação das despesas prevista em orçamento com despesas empenhas. As despesas empenhadas se trata das obrigações assumidas pelo Estado, mediante ao limite dos créditos concedidos, que poderão ser executadas após cumprimento de determinadas condicionantes, sendo vedada ao Estado a realização de despesas sem prévio empenho (BRASIL, 1964).

Neste artigo a classificação da despesa orçamentária vai além da natureza, sendo detalhado a classificação institucional que reflete a alocação dos créditos, considerando: o órgão de planejamento representado pelo MIDR; a classificação funcional, relacionando a missão institucional evidenciando a área de atuação; e classificação programática que reflete o conjunto de ações por meio de operações, que resultam no bem ou serviço visando atender os objetivos dos programas (Tesouro Nacional, MCASP, 2023).

Os dados do gráfico 1 apresentam os valores dos recursos orçamentários dispendidos pelo MIDR no período de 2008 até 2023, no qual dois destaques são feitos. O primeiro é em relação ao valor relativo ao montante dos recursos primário obrigatório, financeiro e primário discricionário, que correspondeu à 83%, descrito por R\$ 172.775.245.397 bilhões, e os recursos com as emendas parlamentares total que abrangeu R\$ 28.933.338.109 bilhões, compôs 17% do valor total da despesa pelo referido ministério.

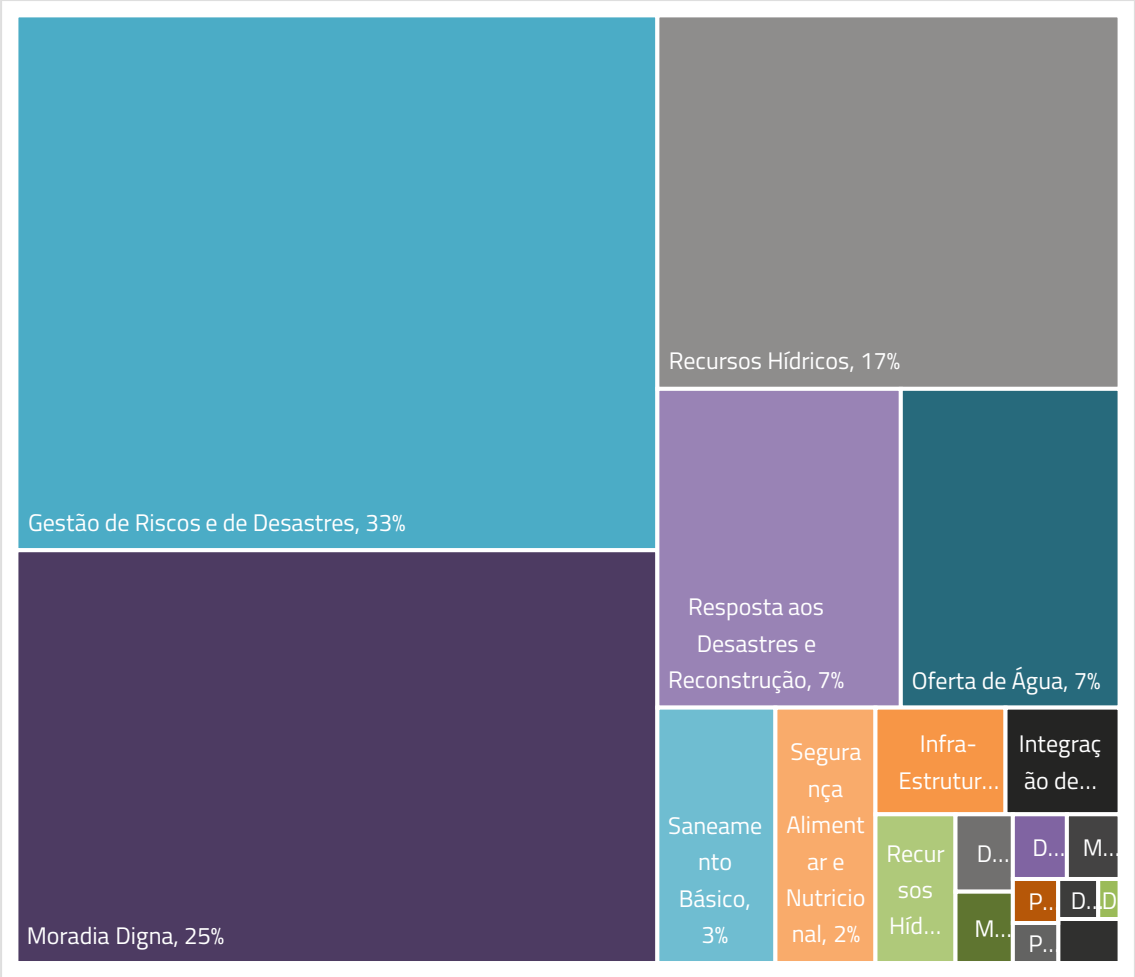
Gráfico 1 – Dados dos recursos orçamentários do MIDR 2008 até 2023



Fonte: Elaborada pelo[s][a][as] autor[a][es][as]. Consultado em SIOP.

O gráfico 2 apresenta os dados orçamentários do MIDR distribuído por programas considerando os anos de 2008 até 2023. No programa Gestão de Riscos e Desastres houve alocação de 33% dos recursos, correspondendo à R\$ 16.423.893.144 bilhões, acompanhada pela distribuição do recurso para o programa Moradia Digna, em 25%, composto por R\$ 12.650.879.245 bilhões, e em terceiro lugar os investimentos foram destinados para o programa Recursos Hídricos, com 17%, avolumado em R\$ 8.266.803.382 bilhões. A composição de valores direcionados aos três programas supracitados somou 75%, resultou em R\$ 37.341.575.771, bilhões enquanto os programas na área da PNDR ficaram em 1,0% do valor total das despesas, que correspondeu a R\$ 501.780.244 milhões.

Gráfico 2 – Dados dos recursos orçamentários do MIDR por programas 2008 a 2023 (em porcentagem)

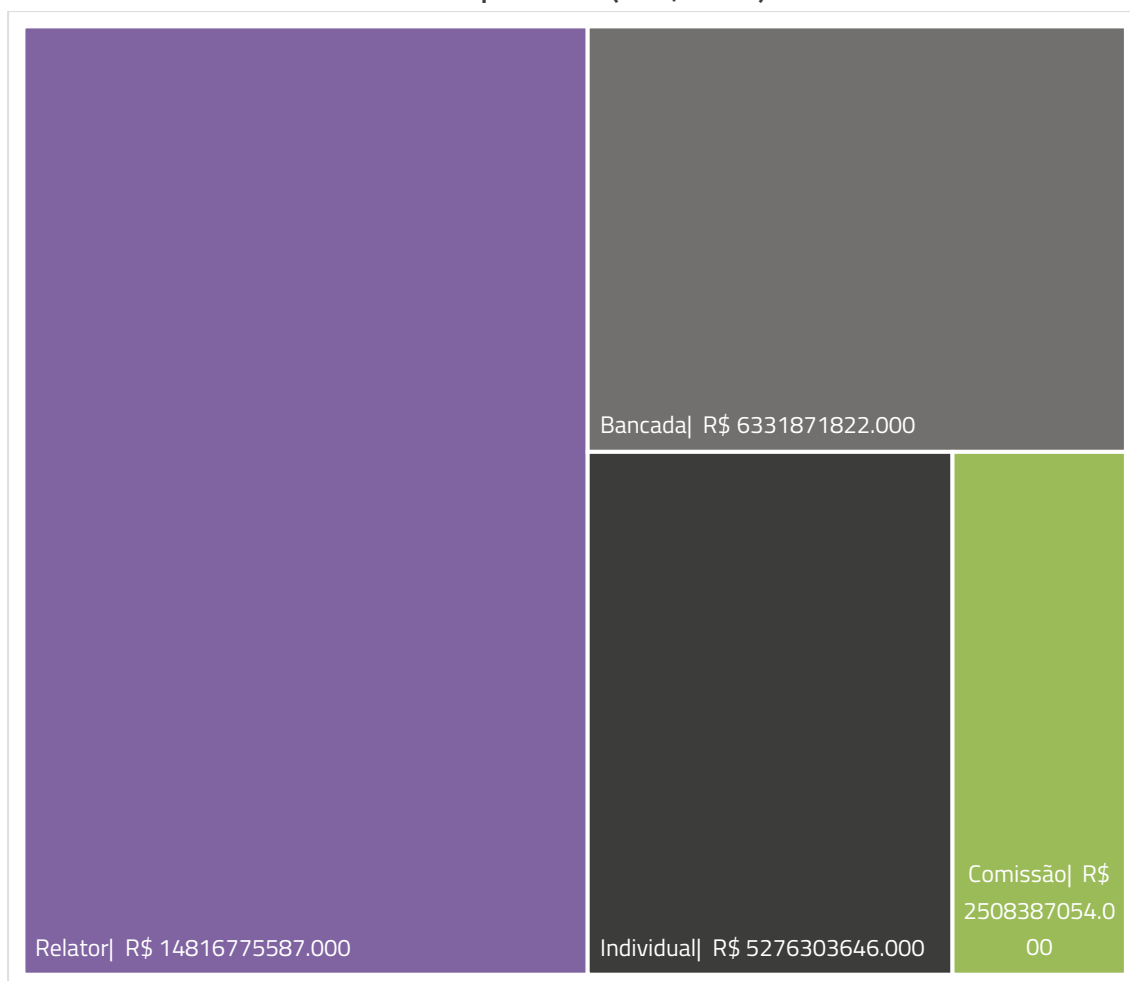


Fonte: Elaborada pelo[s][a][as] autor[a][es][as]. Consultado em SIOP.

O percentual total utilizado no período de 2008 até 2023 pelo MIDR em Emendas Parlamentares foi de 17%, dividido em Emendas Parlamentares de Relator, no valor de R\$ 14.816.775.587 bilhões, correspondeu a 51%, as Emendas Parlamentares de Bancada abrangeram 22% dos recursos, com R\$ 6.331.871.822 bilhões, as Emendas Parlamentares Individuais com 18%, referente ao valor de R\$ 5.276.303.646 bilhões, e as Emendas Parlamentares da Comissão obteve 7% descrito por R\$ 2.508.387.054 bilhões.

As emendas parlamentares se trata dos instrumentos pelos quais os parlamentares influenciam na destinação dos recursos, com escopo de atender demandas locais, sendo divididas em quatro tipos: Individuais, Bancada, Comissão e Relator: (1) Individuais, se tratam das propostas individual de cada parlamentar, aplicados área de competência da união; (2) Bancada, de autoria das bancadas estaduais, relativa a matéria de interesse de cada estado ou Distrito Federal; (3) Comissão, propostas apresentadas pelas comissões técnicas, pelas mesas diretoras do Senado Federal e Câmara dos Deputados; e (4) Relator, se trata das propostas de autoria do relator da LOA, podendo ser deputado ou senador, que é escolhido pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), sendo o responsável pelo parecer final, sobre o orçamento. (Brasil, 2024).

Gráfico 3 – Dados das Emendas Parlamentares para o MIDR (em R\$ bilhões)



Fonte: Elaborada pelo[s][a][as] autor[a][es][as]). Consultado em SIOP.

As Emendas Parlamentares dispenderam por programa 81% no Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial, Urbano e Sustentável e Economia Solidária, com R\$ 22.673.990.920 bilhões, acompanhado por 5% no programa de Recursos Hídricos, detalhado por R\$ 1.454.589.845 bilhão, e seguido por 4% no programa de Planejamento Urbano com R\$ 1.236.962.122 bilhão.

Gráfico 4 – Emendas Parlamentares pelos Programas do MIDR (em R\$ bilhões)



Fonte: Elaborada pelo[s][a][as] autor[a][es][as]). Consultado em SIOP.

Conforme apresentado no gráfico anterior, dos recursos das Emendas Parlamentares do MIDR 81% foram direcionados para o Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial, Urbano e Sustentável e Economia Solidária. O quadro a seguir averiguou as ações em que foram dispendidos esse recurso. O quadro a seguir foi dividido pelas modalidades de Emendas Parlamentares, de modo que, as Emendas Parlamentares Individual concentram 17% do percentual total utilizado com o Programa referido do MIDR. Do percentual referido 64,39%, correspondente à R\$ 2.442.060.709 bilhões foram investidos na ação Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado, destinado para a função Urbanismo, e para a sub-função Assistência Comunitária, acompanhado por 10,84%, representado por R\$ 411.269.808 milhões na ação Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado, para a função Urbanismo, sub-função Infraestrutura.

Na modalidade Emenda Parlamentar de Bancada o percentual de 62,64%, de R\$ 3.108.988.061 bilhões foi direcionado para a ação de Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado, cuja função é o Urbanismo e subfunção Assistência Comunitária.

A ação Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado, representado por 12,49%, considerado o valor R\$ 619.866.058 milhões, foi destinado para função Agricultura e sub-função Promoção da Produção Agropecuária. As Emendas Parlamentares Comissão representaram o menor valor dispendido no total das emendas, correspondeu à 11%, no qual a ação Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado representou 96,51%, composto por R\$ 2.336.399.941 bilhões, correspondeu à função a Agricultura e sub-função Promoção da Produção Agropecuária.

A modalidade Emenda Parlamentar de Relator possui o maior percentual investido das emendas, com 51%. Desse valor foi direcionado 55,14% para a ação Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado, representado por R\$ 6.339.701.492 bilhões, considerando a função Urbanismo e sub-função Assistência Comunitária. A ação Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária representou 25,17%, composto por R\$ 2.894.108.309 bilhões, a função Urbanismo e sub-função de Infraestrutura. Por fim, a ação Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano obteve 16,57%, composto por R\$ 1.904.738.575 bilhão, com a função em Urbanismo e sub-função em Infraestrutura.

Quadro 2 – Descrição das Ações do Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial, Urbano Sustentável e Economia Solidária das Emendas Parlamentares

Emendas Parlamentares	Ação	Valor (em R\$ milhões)	(%)
Emenda Parlamentar Individual	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	2.442.060.709	64,39
	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	411.269.808	10,84
	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	284.777.290	7,51
	Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica	282.195.092	7,44
	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	236.257.351	6,23
	Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas	45.790.120	1,21
	Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas	45.733.177	1,21
	Estruturação e Dinamização de Arranjos Produtivos Locais em Espaços Sub-regionais	42.571.933	1,12
	Apoio a Implantação da Infra-Estrutura complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira	1.000.000	0,03
	Implantação de Projetos de Irrigação	899.065	0,02
	Ampliação e Fortalecimento das Estruturas Produtivas	200.000	0,01
	Funcionamento de Estações e Centros de Pesquisa em Aquicultura	100.000	0,00
	Total das Emendas Parlamentares Individuais	3.792.854.545	100

Emenda Parlamentar de Bancada	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	3.108.988.061	62,64
	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	619.866.058	12,49
	Promoção de Investimentos em Infraestrutura Econômica	399.902.101	8,06
	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	381.904.054	7,70
	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	221.241.374	4,46
	Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas	156.740.889	3,16
	Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas - Rotas de Integração	74.086.727	1,49
	Operação e Manutenção de Projetos Públicos de Irrigação de Interesse Social	200.000	0,00
	Total das Emendas Parlamentares de Bancada	4.962.929.264	100
Emenda Parlamentar Comissão	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	2.336.399.941	96,51
	Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	84.463.232	3,49
	Total das Emendas Parlamentares de Comissão	2.420.863.173	100
Emenda Parlamentar de Relator	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	6.339.701.492	55,14
	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	2.894.108.309	25,17
	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	1.904.738.575	16,57
	Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas	306.858.042	2,67
	Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas - Rotas de Integração	38.794.553	0,34
	Implantação do Projeto Público de Irrigação Pontal com 7.811,91 ha no Estado de Pernambuco	13.142.968	0,11
	Total das Emendas Parlamentares de Relator	11.497.343.939	100

Fonte: Elaborada pelo[s][a][as] autor[a][es][as]). Consultado em SIOP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As desigualdades regionais no Brasil são histórica e se complexaram ao longo das décadas do século XX, ao aprofundar as desigualdades intra regionais na região. O papel do Estado é fundamental para a formulação de políticas regionais, porém, o contexto federativo e institucional pós 1988 fortaleceu as desigualdades inter e intra-regionais entre as regiões e na região. A questão regional foi retomada somente em 2003 com a formulação da PNDR, tutelada pelo MI, no qual foi objeto de análise neste artigo, ao averiguar as despesas do referido ministério com a política regional nos anos 2008 até 2023. Esse artigo dá sequência

aos estudos realizados sobre as mudanças institucionais e em relação ao financiamento da PNDR, posicionando como ator fundamental na análise o ministério MIDR.

O foco desta análise se debruçou em identificar as despesas do MIDR considerando o orçamento e as emendas parlamentares em relação aos programas referentes a PNDR. As despesas do MIDR foram divididas percentualmente em 33% no programa de Gestão, Riscos e Desastres, 25% no programa Moradia Digna, 17% no programa Recursos Hídricos, como os principais programas que receberam recursos, cabendo ao programa que direcionou recursos para as prioridades da PNDR apenas 1%.

As emendas parlamentares representaram 17% do orçamento do MIDR, referente a R\$ 28.933.338 bilhões. O balanço das despesas com as emendas parlamentares considerando as suas diferentes modalidades, registrou 51% na modalidade Emendas Parlamentar Relator, com 81% dos recursos direcionados para o Programa Desenvolvimento Regional, Territorial, Urbano e Sustentável e Economia Solidária, gasto na ação apoio projetos do desenvolvimento sustentável local integrado, na sub-função do urbanismo. A emenda parlamentar Individual apoiou com 64,39% projetos desenvolvimento sustentável local integrado, na sub-função do urbanismo. A emenda parlamentar de Bancada foi na mesma direção que as outras emendas ao gastar 62,64% no Programa Desenvolvimento Regional, Territorial, Urbano e Sustentável e Economia Solidária. A emenda parlamentar Relator focou no programa referido com o apoio de 55% dos recursos. E, a emenda parlamentar Comissão foi a única que mudou o foco do recurso, sendo representado por 96,51% na ação Agricultura e a sub-função da produção agropecuária.

A orientação das despesas do MIDR focou essencialmente em programas em diferentes áreas do enfoque das prioridades da PNDR, quais sejam em Gestão de Riscos e Desastres, Moradia Digna e Recursos Hídricos. A inserção do programa Moradia Digna foi resultante da fusão do Ministério das Cidades com o de Integração Nacional, durante a gestão presidencial Jair Bolsonaro, que desarticulou o planejamento e limitou a programação do planejamento em executar o Teto de despesas do governo federal. Nesta ocasião os recursos oriundos do extinto Ministério das Cidades alavancaram os recursos no recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional, escamoteando a PNDR em sua execução.

O programa Desenvolvimento Regional, Territorial, Urbano e Sustentável e Economia Solidária foi o principal programa incentivado pelas Emendas Constitucionais, porém a execução orçamentária apoiou projetos relacionados ao urbanismo e infraestrutura. Apesar do nome do programa assemelhar-se com os propósitos da PNDR, ao analisar a execução e destino do recurso orçamentário do MIDR ficou patente a divergência de prioridades com as premissas da PNDR. As emendas parlamentares Comissão foi um pouco mais longe dos propósitos da PNDR ao ser investidos os recursos na ação Agricultura, com a sub-função produção agropecuária.

Apesar da PNDR enfrentar obstáculos para o financiamento de ações que condizem com as suas prioridades, é importante ressaltar possíveis janelas de oportunidade que a

política possui no momento atual. A primeira foi o fortalecimento dos instrumentos de monitoramento e avaliação da PNDR por intermédio do Decreto 11.962/2024, por meio da criação do NIR e reativação da Câmara da Política de Desenvolvimento Regional. Os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) permanecem como o principal instrumento com recursos orçamentários equivalentes para os investimentos em atividades econômicas em territórios de baixa, estagnada renda.

Porém, para que exista uma articulação com a PNDR deve ser revista a legislação que institui os FCFs, que atualmente tutelam recursos robustos para as atividades do agropecuária, e mais do que isso, criar sistema de governança territorial articuladas com o MIDR para a gestão da política em conjuntos com os bancos de desenvolvimento regional, que devem retornar aos seus fundamentos de criação, ao propor ações e projetos que fortaleçam as dinâmicas territoriais em municípios de baixa renda e estagnada renda.

Por conta disso, o NIR é um órgão que pode fortalecer e reposicionar como central: i) Metodologia e Avaliação: Relatório de monitoramento de planos, programas e ações; ii) Dinâmica territorial e painel de indicadores: painel de indicadores da PNDR, Revisão da tipologia e coesão regional; iii) Fortalecimento Institucional: revisão de leis complementares, construção de programas dos objetivos da PNDR, Construção Rede DRT; iv) Arranjos de Financiamento: possibilidades e modelagem de financiamento regional, FDR.

A articulação do MIDR com as Superintendências de Desenvolvimento Regional do Nordeste (Sudene), do Centro-Oeste (Sudeco), da Amazônia (Sudam), por meio dos seus planos macrorregionais, respectivamente a Política de Desenvolvimento Regional do Nordeste (PDRNE), a Política de Desenvolvimento Regional do Centro Oeste (PDRCO) e Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PDRA) podem ser fundamentais para a implementação de ações que estejam sintonizadas com a PNDR, mas é preciso avançar para a escala territorial, pois é nela que as desigualdades econômicas e sociais incidem sob o espectro do impacto dos fenômenos dos processos de acumulação de capital pelos agentes econômicos circunscritos à escala global de articulação da transferência dos excedentes para as matrizes produtivas das empresas transnacionais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Cinco propuestas para estudiar los territorios rurales**. In: FERNANDES, M. I. F. (org). Cinco propuestas para estudiar los territorios rurales: perspectivas para el desarrollo rural latino-americano. Buenos Aires: Teseo, 2019.

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

ARRETCHE, Marta. Federalism and territorial equality: a contradiction in terms? **Revista Dados**, v.5, edição especial, 2010.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Emendas parlamentares**. Portal da Transparência, 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/emendas-parlamentares>. Acesso em: 28 nov. 2024. BRASIL.

BRASIL. **Decreto 11.962**, de 22 de março de 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 6.047**, de 22 de fevereiro de 2007.

BRASIL. **Lei nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências, Brasília, DF, 12 ago. 2011. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2012/Lei12465_2011/Texto_da_Lei.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências, Brasília, DF, 24 dez. 2013. Disponível em: < chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2014/Lei_12919/Texto_Lei.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 nov. 2024.

DINIZ, Clélio Campolina, CROCCO, Marco Aurélio (org.). **Economia regional e urbana**: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

ENAP. **Receita e despesa públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2017.

FAVARETO, ARILSON; KLEEB, Suzana ; GALVANESE, C. ; MAGALHÃES, Clarissa ; CARDOSO, Ricardo C. ; BUZATO, Heidi ; SEIFER, P. ; MORALES, R. . Territórios importam - bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou

interioranas no Brasil. **Revista em Inovação, Gestão e Sustentabilidade** – ReGIS, v. 1, p. 13-33, 2015.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu Editora: Fapesp, 2007.

GALVANESE, Carolina, FAVARETO, Arilson. **Revisão crítica dos paradigmas do planejamento territorial à luz das transformações do capitalismo no século XXI**. Flávia da Fonseca Feitosa, Gerardo Alberto Silva, Rosana Denaldi e Vanessa Lucena Empinotti (org.). Planejamento e gestão dos territórios: dez anos de contribuições empíricas e teóricas. São Bernardo do Campo, SP: Universidade Federal do ABC, 2022.

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

GOMIDE, Alexandre de Ávila e PEREIRA, Ana Karine. **Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil**: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. In: GOMIDE, A. & PEREIRA, A.K. (org.). Governança da política de infraestrutura – condicionantes institucionais ao investimento. Brasília: IPEA. 2018.

LOTTA, Gabriela e FAVARETO, Arilson. **Os arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no Brasil**: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. In: GOMIDE, A. & PEREIRA, A.K. (org.). Governança da política de infraestrutura – condicionantes institucionais ao investimento. Brasília: IPEA. 2018.

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

REZENDE, Fernando. **O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto**: Crise e Necessidade de Reformas, FGV, 2013.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público- MCASP**, 10ª Edição, Brasília, DF, 11 de Dez de 2023.

SIOP. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**. Consultado em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Dossiê Federalismo** ■ Rev. Sociol. Polit. (24) ■ Jun 2005.