

## **POR CAMINHOS TORTUOSOS: uma interpretação da governança do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste**

### **THROUGH TORTUOUS PATHS: an interpretation of the governance of the Northeast Regional Development Plan**

João Mendes da Rocha Neto

Doutorado em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Concluiu o estágio pós doutoral junto ao Centro de Estudos em Gestão e Ordenamento do Território da Universidade de Coimbra em 2014. Professor do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB).

#### **RESUMO**

No Brasil, a questão das desigualdades regionais é histórica e com raízes estruturais. As políticas de desenvolvimento regional, desde o século XX, alternam seu espaço de visibilidade na agenda dos governos. Nos últimos trinta anos, o tema passou por um enfraquecimento, seguido de um ciclo de fortalecimento e que parece ter fim no atual momento. Nesse sentido, este artigo discute o atual momento a partir do planejamento para o desenvolvimento do Nordeste, sob o prisma da governança federativa. A reflexão parte da revisão bibliográfica e se detém na leitura do Plano regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) quando trata do desenvolvimento de capacidades institucionais. O estudo concluiu que, apesar do esforço registrado no Plano, há um conjunto de fatores de ordem política, econômica e social, que se somam à dimensão institucional, que se constituem obstáculos à plena implementação do PRDNE.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Desigualdades Regionais; Planejamento Regional.

#### **ABSTRACT**

The issue of regional inequalities is historical and has structural roots in Brazil. Regional development policies, since the 20th century, have alternated their visibility on the government agenda. In the last thirty years, the issue has weakened, followed by a cycle of strengthening and which seems to end at the present time. In this sense, this article discusses the current moment of planning for the development of the Northeast under the prism of federative governance. The reflection starts from the bibliographic review and stops at the reading of the Northeast Regional Development Plan (PRDNE) regarding the development of institutional capacities. The study concluded that despite the effort registered in the Plan, there are a series of political, economic and social factors, which add to the institutional dimension, which constitute obstacles to the full implementation of the PRDNE.

**Keywords:** public policies, regional inequalities, regional planning

O modelo de desenvolvimento do Brasil alimentou o fenômeno das desigualdades dos indivíduos e, também, das regiões que expressam essa característica por um conjunto de insuficiências que vão desde o capital social até a infraestrutura para o desenvolvimento.

No caso brasileiro, observa-se a trajetória do Nordeste como algo peculiar, considerando que essa região se constituiu, no passado, como o *core* das economias agroexportadoras, principalmente na fase colonial. A partir de então, o deslocamento do *core* econômico, social e político do país, para o Sudeste, criou as condições para o processo de estagnação do Nordeste, que, desde então, tem sido visto como um dos grandes problemas socioeconômicos do Brasil, dando-lhe um caráter emblemático do que seria o fenômeno das desigualdades regionais.

O enfrentamento de uma questão com tamanha magnitude entrou na agenda dos governos nos anos 50 do século passado, pelas mãos de Celso Furtado, com a criação da Sudene, pensada para planejar o desenvolvimento da região e, portanto, combater a pobreza crônica da sua população. Um projeto que sofreu interrupções diversas, que vão desde seu esvaziamento nos governos militares, passando pela crise econômica e fiscal que marca os últimos anos.

O objeto de reflexão do presente artigo é o mais recente instrumento de planejamento para a região, o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), elaborado no ano de 2019 pela Sudene, com a participação dos governos estaduais e sociedade, e encaminhado ao Congresso Nacional, atendendo à legislação que disciplina os instrumentos da Superintendência para o planejamento regional. Assim, o objetivo desta investigação é discutir o espaço e as capacidades dos governos subnacionais na implementação do Plano. Destaca-se que o PRDNE reserva um amplo espaço na proposição de sua governança e reconhece a importância desse diálogo federativo.

O percurso metodológico aporta no debate teórico sobre desenvolvimento regional e planejamento territorial, com ênfase nos aspectos de governança territorial, e a trajetória institucional da Sudene, a partir de uma análise documental que se

verticaliza na análise da arquitetura federativa para implementação do plano, registrada na dimensão institucional do PRDNE.

O artigo parte de uma revisão teórica de distintos campos do conhecimento, que discute o conceito de desenvolvimento, encontrando sua expressão territorial, que se complementa com o suporte de autores especializados no planejamento regional, já fazendo incursões no caso do Nordeste; em seguida, explana a metodologia da investigação que lança luzes para a apresentação dos resultados e análises sobre a governança do PRDNE, a partir dos entes subnacionais. Finaliza-se o estudo com algumas reflexões que indicam novas questões para uma agenda de pesquisa sobre a desigualdade regional no Brasil e seu espaço na agenda de políticas públicas.

## O DESENVOLVIMENTO (até chegar ao) REGIONAL

O conceito de desenvolvimento, em face da sua complexidade, tem sido debatido por diversos campos do conhecimento e, quando adjetivado, pode ser objeto de grandes controvérsias. Sua compreensão, muitas vezes, confunde-se com os conceitos de progresso, crescimento, industrialização, modernização, usados frequentemente como sinônimos de desenvolvimento. Em verdade, essas distintas denominações carregam dentro de si toda uma compreensão específica de determinados fenômenos e constituem verdadeiros diagnósticos da realidade, pois o conceito, muitas vezes, prejulga, indicando em que se deveria atuar para alcançar o almejado desenvolvimento.

Assim como qualquer categoria analítica, o conceito de desenvolvimento vem sendo reformulado, revisto e aperfeiçoado. No entanto, no Brasil, não se pode deixar de resgatar a importante contribuição de Celso Furtado relativa à temática, quando afirma que a gênese do discurso de desenvolvimento se dá a reboque do conceito de progresso.

Segundo Furtado (1981), o conceito de desenvolvimento tem sido utilizado com dois sentidos distintos. Um diz respeito à evolução de um sistema social de produção, quando este se torna mais eficaz, elevando a produtividade do conjunto da sua força de trabalho por meio da acumulação e progresso das técnicas. Outro é mais ambíguo, pois trata o desenvolvimento como satisfação das necessidades humanas.

Para Furtado (1981, p. 16), o desenvolvimento teria três dimensões: “[...] a do incremento da eficácia do sistema social de produção, a da satisfação de necessidades elementares da população e a da consecução de objetivos a que almejam grupos dominantes de uma sociedade e que competem na utilização de recursos escassos”.

No entanto, faz-se necessário informar a existência histórica de diferentes correntes de pensamento econômico sobre o tema. Entre elas, há aqueles teóricos que encaram o crescimento como sinônimo de desenvolvimento, enquanto existem outros que veem crescimento enquanto condição indispensável para o desenvolvimento, mas não suficiente.

Importa ler aquilo que Celso Furtado (1981, p. 24) diz: “[...] apesar das divergências existentes entre as concepções de desenvolvimento, elas não são excludentes. Na verdade, em alguns pontos, elas se completam [...]”. Assim, é significativo pensar que o desenvolvimento deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida. Nesse sentido, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social.

No caso do Brasil, os processos de desenvolvimento socioeconômico das diferentes regiões do país ocorreram em um ritmo diferenciado, motivado por fatores internos e externos, o que resultou em um cenário de profundas desigualdades inter-regionais. O panorama histórico da economia brasileira apresentou um quadro permanente de desequilíbrio entre as regiões, reforçado pelas constantes redefinições da divisão internacional do trabalho e da forte dependência do país em relação a economias agrícolas. Vários são os teóricos que tratam da questão, inclusive remetendo aos resquícios desse processo histórico na formação do território atual, talvez Prado Junior (2011) seja uma das mais importantes referências nesse entendimento.

Outra contribuição para o processo de desigualdades regionais é dada por Oliveira (1981) ao sintetizar essa mudança, quando afirma que: “[...] não temos mais economias regionais autônomas, mas uma economia nacional, regionalmente localizada” (p.53). Assim, estabeleceu-se um caráter de complementaridade no setor produtivo, o que não necessariamente remetia a um equilíbrio na distribuição e

produção das riquezas entre as regiões. A consequência disso, em tempos recentes, foi o acirramento das desigualdades sociais, aumentando a necessidade de políticas capazes de minorar os efeitos negativos e reafirmar a coesão social e territorial do país e das suas regiões.

Os fatores apontados anteriormente se potencializam a partir do processo de globalização e a questão regional torna-se mais complexa, ao verificar-se uma crescente seletividade espacial do capital, que opta por determinados espaços em detrimento de outros, configurando um processo de desorganização territorial.

No caso brasileiro, tal aspecto é corroborado por Araújo (2000, p. 86) ao comentar que: “[...] a inserção do Brasil na economia mundial globalizada tende a ser amplamente diferenciada, segundo os diversos subespaços econômicos desse heterogêneo país [...]”. É importante destacar que a gestão territorial deve incorporar a complexidade do espaço nacional e compreendê-la a partir das desigualdades inter e intrarregionais.

Logo, o desenvolvimento regional deve ser entendido como uma especificação do conceito de desenvolvimento, fazendo, por um lado, realçar o resultado das políticas de desenvolvimento global e, por outro, planejar uma forma mais adequada de equilíbrio na utilização e dinamização de um território.

Defende-se aqui que a governança é um importante, mas não o único elemento estruturante em políticas de desenvolvimento regional, considerando a necessidade de entender conflitos e disputas que, em grande parte, podem ser objeto de negociação e consensos para superar quadros de pobreza e vulnerabilidade. Assim, a seção seguinte do artigo se dedica a discutir aspectos que associam a territorialidade de políticas públicas e seus arranjos de governança.

## **As políticas de recorte espacial e a necessidade de governança**

A utilização de recortes espaciais como instrumento de intervenção do Estado tem sido recorrente em diversas partes do mundo e em diferentes escalas geográficas voltadas para as políticas públicas e para o planejamento regional.

O histórico de experiências que utilizam regiões como foco de políticas é vasto e aponta para uma considerável gama de abordagens e formas de o Estado operar a

partir das realidades encontradas nessas áreas, com vistas ao enfrentamento dos seus problemas. Nesse sentido, Bezzi (2001) aponta que o Estado é o sujeito do planejamento regional, visto que é ele que dispõe do modelo de desenvolvimento a ser adotado, conjuntamente com os agentes sociais e econômicos.

A fim de enriquecer essa etapa do debate que focaliza a intervenção governamental e seus efeitos no território, é importante destacar também a contribuição de Muller (1982) ao distinguir formas de ação do Estado, por meio de suas políticas públicas, e como as mesmas podem se expressar no espaço:

Em linhas gerais, a intervenção pública se organiza em torno de duas lógicas – a lógica territorial e a lógica setorial – cada uma com uma racionalidade própria. Através da lógica territorial o sistema social a ser regulado pela ação do Estado é uma circunscrição espacial (seja uma unidade político-administrativa como um município, estado ou região), uma zona com *status* particular (como a floresta) ou também um componente territorial de uma política global (como a de descentralização). Através da lógica setorial, o Estado procura regular a reprodução de uma entidade mais abstrata constituída por um domínio de atividade delimitado verticalmente (como indústria, saúde, agricultura) (MULLER, 1982, p. 166).

A contribuição de Muller (1982) permite observar que, frequentemente, as duas lógicas se tocam, uma vez que existem políticas públicas setoriais com endereçamento específico para espaços qualificados, baseadas em critérios de ordem técnica, o que permite distintas regionalizações e incidências espaciais das ações estatais.

Ainda sobre a diversidade de recortes regionais das ações governamentais setoriais, é possível encontrar na contribuição de Limonad (2004) aspectos que reforçam o caráter instrumental que os espaços geográficos adquirem nas políticas públicas, ao dizer que as regionalizações das políticas visam ao atendimento aos problemas que desejam enfrentar, bem como aos instrumentos que dispõem, podendo existir diversas delas para um mesmo espaço, ou seja, políticas setoriais agindo em uma mesma região a partir de distintas lógicas.

Quanto às políticas setoriais, Araújo (2000, p. 57) qualifica-as como "a-territoriais" e traz luzes ao caso do Brasil, salientando: "O essencial das políticas públicas [no Brasil] se define e executa no corte macroeconômico e setorial (ambos a-espaciais)", e comenta que tal fato se reforça pela natureza compensatória e acessória

das políticas de desenvolvimento regional, tratadas nos últimos anos a reboque das políticas econômicas e de algumas iniciativas especializadas.

Na lógica setorial, a solução desse problema se daria pela intervenção especializada, atingindo segmentos e promovendo alterações em condições que lhes fossem desfavoráveis por intermédio do enfrentamento de problemas a partir das demandas específicas. Essa lógica fortalece vinculações territoriais, segmentadas, considerando o atendimento de demandas de grupos específicos, obscurecendo o caráter complexo e intersetorial de alguns temas, resultando, também, na fragilização da dimensão territorial nas políticas públicas. Sobre tal aspecto, Bandeira (2007) destaca:

[o] modelo de planejamento e gestão do território deve dispor de mecanismos que promovam a articulação de ações dentro de um mesmo nível de governo. Ou seja, que assegurem uma coordenação "horizontal" entre as ações de diferentes órgãos de uma mesma instância federativa que incidam sobre uma determinada porção do território. Essa articulação é dificultada pela própria estrutura "setorializada" da administração pública brasileira e pelas diferentes regionalizações operacionais utilizadas pelos vários órgãos setoriais (p. 207).

Há, portanto, convergência entre os autores no sentido de evidenciar o espaço como recurso de planejamento nas diferentes estratégias das agências governamentais e de suas políticas públicas, que variam de acordo com o tamanho e intensidade da questão a ser enfrentada, da sua relevância na agenda de políticas, bem como da visibilidade que possuem perante a opinião pública, além, é claro, dos atores que disputam espaço, a partir de suas posições de poder.

Nesse sentido, a contribuição de Raffestin (1993) conclui que o desenvolvimento regional é compreendido a partir das ações, mecanismos, estratégias e políticas, desencadeadas pelos atores presentes na região em interação com as demais esferas de poder, reforçando e constituindo territórios a partir de novos usos políticos e econômicos. Tal entendimento é complementado por Lefebvre, citado por Soja (1993), ao dizer que: "[...] o espaço (...) sempre foi político e estratégico" (1993, p. 145), o que requer das políticas públicas territoriais a visão de complexidade que integra partes e interesses, em um jogo que não finaliza nunca.

Os resultados diferenciados revelam que o processo de planejar não é garantia de desenvolvimento para as regiões, pois existe um conjunto de condições internas ao processo que devem ser satisfeitas, além de complexos fatores externos de ordem econômica, social, política e, sobretudo, institucional, os quais podem se constituir em obstáculos ao alcance dos objetivos propostos. Fatores que colocam a governança territorial e as relações federativas no centro do debate, quando se deseja planejar e alcançar resultados.

Na teoria, iniciativas dessa natureza podem ser bastante interessantes, uma vez que exercitam a negociação, para pactuação, entre atores do mesmo nível ou de níveis diferentes. Uma verdadeira arquitetura de instituições e um rico quebra-cabeça de estratégias. Isso fica evidente quando Brandão (2007) esmiúça a estrutura complexa e instigante que agrega em torno do espaço geográfico o arcabouço da vida política e do convívio em sociedade, ao afirmar que:

[...] articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas (...) implica o reconhecimento formal da existência de vários centros de decisão concernentes ao mesmo espaço territorial e à mesma problemática (...) [e] o reconhecimento e a aceitação de competências supostas a um dado nível territorial (p. 209).

No entanto, a realidade mostra que essas áreas, por vezes, tornam-se problemáticas, em face da ausência de instâncias que promovam o diálogo com os diversos atores, com a ausência de estratégias de coordenação entre as diferentes agências governamentais da esfera federal que, na teoria, deveriam tratar de temas transversais convergindo suas ações ou até de um mesmo tema, a exemplo do desenvolvimento regional. Portanto, a governança como solução, também, pode ser problema, quando essa arquitetura é complexa e segmentada, a exemplo do que se verifica em políticas territoriais.

Rose-Ackerman (2017) destaca que o conceito de governança é polissêmico, multidimensional e carregado de ambiguidade. Para Fukuyama (2013), o conceito não está bem estabelecido, resultando em distintos estudos com significados diversos. Rhodes (1996) destaca que o termo “governança” é popular, porém impreciso. Segundo ele, há pelo menos seis usos do termo governança: Estado mínimo; governança corporativa; Nova Gestão Pública; boa governança; sistemas sociocibernéticos; e redes



auto-organizadas. Buta & Teixeira (2020) compartilham a mesma ideia de que o conceito de governança é um conceito polissêmico e lastreado em diversas correntes teóricas, as definições adotadas tendem a ser variadas.

Levi-Faur (2012) considera governança como uma abordagem ou agenda de pesquisa interdisciplinar voltada a analisar o funcionamento de diversas dimensões do Estado. Nesse aspecto, governança assume um caráter multidimensional e interdisciplinar. Faz-se necessário, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é aplicado. Além disso, vale a pena destacar que governança tem aplicação em variados campos, com sentidos diferentes.

Rhodes (1996) defende o conceito de governança em relação a redes auto-organizadas ou redes interorganizacionais. Elas são um desafio à governabilidade porque se tornam autônomas e resistem às orientações centrais. Logo, vão requerer uma estratégia continuada de negociação e pactuação entre os diferentes atores.

Para Gonçalves (2005), o conceito de governança não está restrito aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, nem ao funcionamento do aparelho do Estado. Para Santos (1997), por sua vez, governança envolve padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais dentro e fora do sistema econômico.

Nesse sentido, governança pública, de forma sumarizada, consiste na capacidade de governo, é governar em rede, de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos esses elementos juntos para resolver problemas políticos. No caso de políticas de alcance territorial que se estruturam sobre arquiteturas complexas de relações, a governança é um desafio, pois não se encerra nas instituições formais e diretamente associadas ao tema, muitas vezes dependendo de outras instâncias que não possuem mandato, mas detêm poder de decisão, bem como de veto.

As contribuições teóricas anteriores estão longe de alcançar a complexidade e amplitude dos debates sobre governança em políticas públicas, mas aclaram as reflexões que serão trazidas no artigo, considerando seu objeto: a governança do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste.

No entanto, como forma de assegurar uma análise mais próxima do objeto, assume-se que o trabalho de Buta & Teixeira (2020), ao identificar categorias relevantes na definição de governança, apresentadas no Quadro 1: Coordenação de *stakeholders*; Monitoramento e controle; Participação; Capacidade governamental; e Condições de governança, viabilizam um debate com maior qualidade.

**Quadro 1** – Categorias e definições de governança

Categoria	Descrição
Coordenação de <i>stakeholders</i>	Representa as definições que enfocam a capacidade de conjugar os interesses dos diversos atores (públicos e privados), que cooperam, entre si, para a formulação e implementação das políticas públicas
Participação	Engloba as definições de governança que enfatizam a participação social.
Capacidade governamental	Refere-se às definições que denotam preocupação com a efetividade governamental.
Monitoramento e controle	Sinaliza com definições preocupadas com o controle social sobre a ação pública.
Condições para governança	Inclui as definições que abrangem condições essenciais para que os mecanismos de governança possam prosperar.

**Fonte:** Buta & Teixeira (2020).

As categorias enumeradas pelos autores possibilitam uma interpretação que, longe de esgotar a análise, mostra-se capaz de indicar as fragilidades do arranjo de governança presente no PRDNE, partindo das estratégias consignadas no seu texto, mas também observando o quadro adverso para as políticas de desenvolvimento regional, o que será discutido na secção subsequente.

## Uma interpretação dos desafios à governança do PRDNE

A análise aqui apresentada parte do quadro anterior, entendendo que cada uma das categorias enumeradas se constitui em condições para a efetividade das ações propostas no PRDNE, a partir da governança proposta no Plano, mas também é uma arquitetura institucional, fortemente dependente de outras instâncias de governança e de órgãos de governo e Estado, insuficientemente informados da importância de um instrumento de planejamento para o desenvolvimento do Nordeste.

A governança proposta pela Sudene e detalhada no Plano sinaliza alguns aspectos que merecem especial análise neste artigo: a) necessidade de promover mecanismos de governança colaborativos e inteligentes; b) reforço na coordenação horizontal, alinhando o PRDNE com as agendas setoriais e com os PPAs federal e

estaduais, com a criação de Câmaras Temáticas, vinculadas aos eixos estratégicos do Plano; c) desenvolver espaços de negociação horizontais e verticais (federativos), enfatizando o financiamento das políticas que dialogam com o PRDNE; d) aproximar-se da sociedade civil, assegurando-lhe participação efetiva na implementação do PRDNE; e) institucionalizar mecanismos de monitoramento e avaliação, inclusive, de impacto; e) demonstrar a relevância da participação mais ativa do legislativo, sobretudo no direcionamento das emendas para o financiamento das ações do PRDNE.

O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), segundo a Lei Complementar 125/2007, constitui-se no principal instrumento de planejamento da Sudene para a região. Nele, constam os objetivos, as estratégias de desenvolvimento e os meios para alcançá-las. O Plano possui aderência com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída em 2019, na sua segunda fase, pelo Decreto 9.810, de 30 de maio, conforme disposto na LC 125/2017.

O processo de elaboração do PRDNE, além de obedecer a tais dispositivos, deve também observar a temporalidade do Plano Plurianual do Governo Federal, considerando que a peça, segundo a legislação, deve ser submetida ao Congresso Nacional concomitante ao plano do governo central. A elaboração do PRDNE envolveu, além do Ministério do Desenvolvimento Regional, com o mandato de supervisionar, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, contratado para aportar conhecimentos técnicos e trabalhar com a equipe de servidores da Sudene.

O Plano Plurianual do Governo Federal, em uma tentativa de simplificação metodológica, acabou por adotar uma estrutura que somou o recorte regional ao fato urbano/metropolitano e com um único objetivo, embutindo todo o esforço do PRDNE em um programa que é nacional com um único indicador – interiorização do desenvolvimento –, o qual requer ações de múltiplas instituições. As estratégias do PRDNE não estão sequer nas metas intermediárias do Programa de Desenvolvimento Regional e Territorial, que consta no PPA.

A metodologia de elaboração do PRDNE poderia ser sumarizada em: a) definição de uma ideia força para o Plano; b) mobilização dos quadros internos da Sudene, compondo grupos de trabalho temáticos, que supervisionaram todas as fases;

c) levantamento de informações, com apoio de consultores do CGEE, em diversas bases de dados e instituições do governo federal; d) definição de uma estratégia territorial de ação, pelos quadros técnicos e consultores; e) elaboração de um primeiro documento, atendendo à estrutura determinada na LC 125/2007; f) reuniões com governos dos estados da área de atuação da Sudene com objetivo de colher propostas; g) consulta pública à sociedade civil e comunidade acadêmica no sítio eletrônico da Sudene, com a finalidade de recepcionar sugestões; h) qualificação e apropriação das propostas vindas dos estados e da sociedade civil; e i) elaboração de peça final do PRDNE para votação no Conselho Deliberativo da Sudene, em maio de 2019. Posteriormente foi entregue ao Presidente da República, pelo Ministro do Desenvolvimento Regional, que o encaminhou ao Congresso Nacional, em novembro do mesmo ano.

Trata-se de um aspecto que fragiliza a governança do Plano, considerando que, por imposição legal, a tramitação no legislativo ainda se encontra nas fases iniciais, não havendo sequer Comissão Especial para apreciá-lo, muito em função da pandemia, que diminuiu o ritmo dos trabalhos e priorizou iniciativas necessárias ao país no enfrentamento da crise sanitária. Dessa forma, o PRDNE não só se descolou do PPA federal e, com isso, não assegurou convergência territorial dos recursos nos ministérios, como também não conseguiu promover a ponte com o planejamento dos estados, que deveriam se complementar.

Ainda sobre essa tramitação no legislativo, outra aposta que malogrou foi a orientação das emendas parlamentares para as ações estruturantes propostas no PRDNE. A lógica de pulverização em pequenas obras continua se perpetuando, o que deixa as estratégias mais robustas do Plano à mercê do orçamento discricionário, que vem decrescendo nos últimos anos.

Houve queda do orçamento da Superintendência, que, em 2011, era de R\$ 82,5 milhões e, em 2020, foi de 60,1 milhões, conforme dados da Secretaria de Orçamento Federal/ME, uma diminuição de 27,5% em 10 anos. Esse fato inviabiliza estratégias mais robustas e torna o Plano completamente dependente de recursos das demais pastas, principalmente quando se trata de infraestrutura pública.

Os elementos apresentados corroboram para o *deficit* de capacidade governamental apontado por Buta & Teixeira (2020), considerando que a ausência do PRDNE do principal instrumento de planejamento do governo federal para o quadriênio também afasta o Plano dos meios de financiamento, no caso o Orçamento Geral da União, dos exercícios que coincidem com sua vigência e, portanto, inviabilizam que sejam concretizadas as suas propostas.

O PRDNE, como já dito anteriormente, possui uma ideia força – a inovação –, que representa um norte para todas as demais ações, apesar de reconhecer a existência de problemas históricos e estruturais que ainda estão por ser solucionados no Nordeste. Dessa forma, a inovação é considerada como fator fundamental e estrutural para enfrentar as questões sociais, econômicas, ambientais, culturais e institucionais, seja em longo ou curto prazo, conforme preconizado no documento.

O plano se estrutura a partir de diretrizes, sendo cinco diretrizes para CTI, oito para a dimensão econômica, sete para a dimensão social, cinco para a dimensão ambiental e duas para a dimensão institucional. A este artigo interessa especialmente essa última dimensão, considerando que todas as demais podem ser impactadas pela fragilidade do arranjo responsável pela implementação do PRDNE, seja na sua coordenação ou mesmo nas entregas propostas para as pastas setoriais, quando se fala de horizontalidade; mas, a verticalidade, manifestada nas relações federativas, pouco exploradas no Plano, pode também ser um obstáculo, considerando que muitas das ações têm, nos entes subnacionais, os protagonistas, seja para sua estruturação, em papel complementar, mas, sobretudo, para sua manutenção.

É relevante demarcar o entendimento da Sudene (2019, p. 128) sobre seu papel na governança do Plano, visto: “[...] como processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia, que compatibiliza os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos, deve atender à premissa de resolução de problemas”. Dessa forma, caberia à superintendência articular interesses de distintos atores e mediar eventuais conflitos, arbitrando-os, considerando seu papel de coordenadora regional das ações do governo federal.

Além da coordenação horizontal, a aderência às estratégias de planejamento dos entes subnacionais constitui outro enorme desafio, considerando que a Sudene

atua em 11 estados, bastante heterogêneos entre si. Aspectos que escapam ao alcance de um instrumento de atuação macrorregional, feito a partir das lentes do governo central.

Esse papel conciliatório é declarado no artigo 5º da LC 125/2007, ao dispor que cabe à Sudene: “articular as ações dos órgãos públicos e fomentar a cooperação das forças sociais representativas de sua área de atuação de forma a garantir o cumprimento dos objetivos e metas”, o que requer uma ampla governança, com setores empresariais, instituições organizadas da sociedade civil e distintos níveis de governo em todos os temas tratados pelo Plano, o que, na visão da Superintendência, reclama: “uma mudança de paradigma na governança em diversos níveis e, sobretudo, entre eles”, sobretudo para assegurar efetividade na implementação do PRDNE.

Ao tomar para si a coordenação da governança, a Sudene, a partir do mandato, apresenta as instâncias a serem acionadas para implementação do PRDNE, tendo como fórum estratégico o Conselho Deliberativo (Condel), vislumbrando nele um espaço político de negociações e tomada de decisões estratégicas em que tomam parte governo federal, estadual e municipal, segmentos empresariais e sociedade civil, embora bastante sub-representados<sup>1</sup>.

No eixo horizontal, governo federal, a proposta de fortalecimento do papel coordenador da Sudene para implementação do PRDNE passa pela instituição das Câmaras técnicas e pela capacitação dos quadros técnicos, tanto do governo federal, nos temas abordados no Plano, quanto para os servidores estaduais que deverão dialogar com atores do governo central no trato de determinadas agendas, partindo do pressuposto da “gestão colaborativa”.

Nesse aspecto, a categoria participação, destacada por Buta e Teixeira (2020), possui especial relevância, considerando que, no atual governo, a participação social vem sendo secundarizada e bastante dificultada, seja pela revogação de diversas

---

<sup>1</sup> O Conselho Deliberativo é formado pelas seguintes representações: governadores dos estados da área de atuação da instituição, ministros dos Ministérios Desenvolvimento Regional, da Economia e de mais seis de ministérios setoriais; três prefeitos de municípios de diferentes estados; três representantes do empresariado de diferentes estados; três representantes da classe trabalhadora de diferentes estados; além do Banco do Nordeste do Brasil.

instâncias participativas<sup>2</sup>, seja pelas exigências para reconstituição desses fóruns que se enquadram no poder discricionário da alta gestão.

Há um componente político no atual momento, considerando que os governos da região de atuação da Sudene são, em sua maioria, oposição ao presidente de República, com a criação de uma governança alternativa, o Consórcio de Governadores do Nordeste, que vem sombreando o Condell e apresentando maior visibilidade na região a partir da definição de ações dos governos estaduais.<sup>3</sup>

Cabe ressaltar outro obstáculo à implementação do PRDNE, sob a perspectiva da governança proposta: o Plano se vincula à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), como já referido, que na sua dimensão estratégica de governança instituiu a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, constituída por seis ministros<sup>4</sup>, sendo quatro deles do centro de governo, com atribuições de promover a articulação de políticas setoriais e a articulação federativa, ou seja, estabelecer relações horizontais e verticais para a governança do desenvolvimento regional.

Embora a Sudene possua Conselho Deliberativo, como já mencionado, com a participação de ministros, sua vinculação ao Ministério do Desenvolvimento Regional a coloca em uma instância mais tática, além disso, seus planos de desenvolvimento, em qualquer escala, obrigatoriamente, devem se orientar pela PNDR. Embora instituída em 2019 e com previsão de reuniões semestrais, a Câmara só foi instalada oficialmente no final de 2020, com uma única reunião. Isso cria uma lacuna na governança proposta pelo PRDNE, considerando que a alta gestão do governo não se mobiliza para construir a agenda partilhada, como requer a estratégia do Plano, sobretudo no sentido de assegurar recursos orçamentários para as ações propostas, como já visto.

---

<sup>2</sup> Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019.

<sup>3</sup> Segundo o site do Consórcio são seus objetivos: Promover a integração regional; Articular e implementar políticas públicas integradas; Ampliar e modernizar a infraestrutura de exploração dos recursos naturais da região; Atrair investimentos internos e externos para região Nordeste; Modernizar a gestão dos Estados Membros e buscar parcerias com o setor privado; Realizar compras compartilhadas; Promover o desenvolvimento sustentável, respeitando o meio ambiente e a democracia; Fortalecer a participação de micro e pequenas empresas na economia regional; e Gerar o bem-estar social na região.

<sup>4</sup> Integram a Câmara: o Chefe da Casa Civil da Presidência da República; o ministro da Economia; o ministro do Desenvolvimento Regional; o ministro Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; o ministro Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República; e o ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Nesse contexto, estariam prejudicados, além da capacidade governamental, aspectos associados às condições para governança e coordenação de *stakeholders*, apontadas por Buta e Teixeira (2020), considerando que, apesar de o Condel ser a instância máxima de deliberação das ações sobre o desenvolvimento regional para o Nordeste e contar com relevantes atores políticos, a efetivação das propostas contidas no PRDNE reclama decisões do governo, a exemplo da Câmara<sup>5</sup>, já mencionada, e outras instâncias, como a Junta Orçamentária e o Conselho de Avaliação em Políticas Públicas do Ministério da Economia, que reúnem mandatos para determinar o orçamento das ações.

O Plano alerta que o aperfeiçoamento da governança requer mudanças substantivas internas à Sudene e fora dela, superando o paradigma até então vigente para dar lugar a uma nova orientação direcionada a: “[...] mecanismos colaborativos que gerem ações e resultados à pactuação federativa, mais rápidos e coordenados – dispositivos de ação internos e externos.” (SUDENE, 2019, p. 129), ressaltando que tais mecanismos podem atender distintas escalas e setores do Plano, com vistas ao enfrentamento das complexas questões da região.

Embora destaque a relevância dos mecanismos de cooperação nas distintas escalas, o PRDNE reconhece que tais inovações no arranjo de governança possuem um tempo para internalização e amadurecimento, que, sem uma ação mais robusta da Sudene, podem ficar prejudicadas e impactar negativamente a implementação do Plano, sugerindo que os movimentos sejam sincronizados e integrem as distintas escalas. Esse destaque feito pela Superintendência faz sentido, considerando que as instituições de fiscalização e controle e a área econômica do governo, muitas vezes, mostram desconhecimento sobre o tempo que leva para modificar quadros estruturais nas regiões mais pobres do país, e essa ausência de compreensão leva a avaliações apressadas que advogam pela extinção das políticas regionais e dos seus instrumentos de financiamento e, conseqüentemente, de planejamento regional. Destaca-se um relatório de avaliação, realizada pelo então Ministério da Fazenda que, após analisar distintas dimensões relacionadas aos instrumentos de financiamento da

---

<sup>5</sup> Segundo o inciso X do artigo 8º, do Decreto 9.810/2019, compete a Câmara: - propor a inserção das ações federais prioritizadas nos planos regionais e sub-regionais, no Plano Plurianual da União e na Lei Orçamentária Anual.



PNDR, conclui a: “[...] baixa eficácia destes [Fundos Constitucionais de Desenvolvimento] no alcance do seu objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões apoiadas.” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018, p. 136).

O aspecto anterior, em conjunto com ausência de participação, soma-se à categoria monitoramento e controle, conforme destacam Buta e Teixeira (2020), impactando o PRDNE, o que lhe retira legitimidade e visibilidade como instrumento de planejamento para o desenvolvimento do Nordeste.

Adicionalmente, a maior fonte de investimentos para o desenvolvimento do Nordeste é o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, que, no ano de 2019, desembolsou R\$ 24,1 bilhões para projetos do setor privado. No entanto, os Fundos de Desenvolvimento vêm sendo objeto de avaliações negativas da área econômica do governo, o que tem aberto espaço para um conjunto de propostas em tramitação no Congresso Nacional que promovem reformulações de concepção e redistribuem o volume de recursos para outras unidades da federação.<sup>6</sup>

Grande parte das recomendações associadas à governança no Eixo 6 do Plano – Desenvolvimento Institucional – concretiza-se por programas e projetos, voltados para melhoria da gestão pública, com o fortalecimento das dimensões planejamento, execução, monitoramento e avaliação (com utilização de plataforma dedicada), com ênfase nos entes subnacionais. Outra frente inovadora que o PRDNE traz são as Parcerias Público-Privadas (PPPs), vistas como uma alternativa de financiamento de estruturas e provimento de serviços, diante do cenário fiscal do governo, mas que ainda são um arranjo de difícil internalização para os municípios menores. O Plano sugere que tais iniciativas, quando se trata de pequenos municípios, sejam formalizadas por intermédio de Consórcios, o que amplia a escala e torna o investimento privado rentável.

Ressalta-se que, em estudo da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) sobre PPPs, em 2016, há uma seção que se dedica a relacionar alguns problemas desses projetos em face das insuficiências dos entes subnacionais, que,

---

<sup>6</sup> Medida Provisória n. 1.052, de 19 de maio de 2021, cria um fundo para estruturação de PPPs entre os entes federados.

segundo a entidade, envolvem aspectos estruturais, legislativos, institucionais, financeiros e até mesmo culturais. Sobre as capacidades, o documento demarca:

A estruturação de parcerias público-privadas e concessões requer conhecimento técnico bastante específico e realização de estudos complexos. A grande maioria dos agentes públicos não conta sequer com a capacitação adequada para realizar a contratação de consultores para estruturar uma PPP ou concessão. Nesse contexto, a disseminação do conhecimento técnico exige que entidades federais e estaduais prestem apoio a estados e municípios com menor nível de capacitação (CBIC, 2016, p. 28).

Ao tratar exclusivamente dos entes subnacionais, o PRDNE elenca programas que democratizam a prestação de serviços às populações, por meio da digitalização da gestão, além de possibilitar a modernização da área fiscal e tributária de estados e municípios. Esses programas são complementados com iniciativas voltadas à melhoria do ambiente de negócios, com a simplificação de procedimentos para instalação de empreendimentos privados. Tudo isso com vistas à ampliação da arrecadação dos entes subnacionais, o que em tese lhes asseguraria menos dependência dos repasses da União para investimentos em infraestrutura e serviços locais.

No entanto, as questões de ordem fiscal tornam os entes subnacionais extremamente dependentes dos cofres da União quando se trata de projetos estruturantes. Na prática, a baixa geração de receitas locais, perante os custos com a estrutura administrativa, divide o Brasil em dois. Na região Nordeste, a proporção de municípios com nota zero, ou seja, na insolvência, atinge 71,0% das cidades, segundo a Firjan (2016). Os dados evidenciam a baixa autonomia de grande parte das municipalidades que, na maior parte das vezes, também não reúnem condições para acessar o crédito das instituições oficiais de fomento. No Acórdão 1655/2017, o Tribunal de Contas da União reconhecia a gravidade do problema e chegou a sugerir que o governo federal propusesse formas alternativas de transferências e, portanto, de financiamento para os pequenos municípios.

Os esforços para capacitar gestões locais ainda estão localizados na Escola Nacional de Administração (Enap) e, mais recentemente, o Tribunal de Contas da União (TCU) lançou um programa de capacitação, o Programa de Apoio à Gestão Municipal

Responsável – TCU+Cidades. A Sudene vem fazendo um esforço de capacitar as gestões locais, em uma estratégia concentrada nas cidades médias da região, que hoje constituem o G-51, com 9 capitais e mais 42 cidades do interior<sup>7</sup>. Persiste, ainda, a ausência de suporte aos demais municípios da região, sob pena de uma reconcentração de investimentos, notadamente nos serviços essenciais para as populações. Ressalta-se que, desde 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional instituiu o Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas dos Entes Subnacionais (PFCG), ainda subutilizado pela pasta e suas vinculadas.

Na discussão anterior, restariam prejudicadas as condições de capacidade governamental, apontadas por Buta e Teixeira (2020), como condição para que as proposições do PRDNE saiam do papel e se mostrem para a população do Nordeste, assegurando a gestão de alguns desses investimentos pelos governos subnacionais. Isso também se relaciona a outra aposta do PRDNE, que seria a estruturação de um ecossistema institucional, voltado para o desenvolvimento regional, com a criação de agências de desenvolvimento e robustecimento da função planejamento nos governos subnacionais que historicamente carecem de quadros técnicos e meios de financiamento para efetivar iniciativas, a partir de recursos locais.

O PRDNE chama a atenção para a necessidade de qualificar a governança estratégica, ou seja, o Condrel, fortalecendo-o, e que sua Secretaria Executiva, feita pela Sudene, deve ser objeto de ações para qualificação técnica e gerencial, o que requer uma reestruturação da instituição, não só do ponto de vista organizacional, chegando a aspectos mais estruturais, como a proposição de aperfeiçoamento do arcabouço legal. Esse movimento interno muda, substantivamente, o paradigma de funcionamento e engajamento da burocracia de médio escalão da superintendência, pois introduz uma visão de inteligência regional que passa pela renovação e qualificação dos seus quadros técnicos.

Internamente, há um obstáculo que se agrava no atual momento, com as restrições orçamentárias para contratação de pessoal, que impede a renovação dos quadros da Superintendência que, em 2021, soma 204 servidores, muitos deles

---

<sup>7</sup> Na Lei Orçamentária de 2021, há direcionamento de R\$ 111.286,00 para a ação de fortalecimento das gestões locais.

próximos da aposentadoria. Vale ressaltar que na recriação da Sudene, em 2007, esse quadro já representava uma diminuição substantiva do que fora a instituição nos anos 70. O último concurso da autarquia data de 2013 e, desde então, o Ministério da Economia não autorizou novas reposições, que em abril de 2020 totalizavam 54 cargos vagos.

Dessa forma, as condições de governança, que Buta e Teixeira (2020) apontam, estariam na raiz de outras questões que impactam as demais categorias elencadas pelos autores, considerando que falta à instituição responsável pela governança os meios, dentre eles os recursos humanos qualificados, para cumprir tal missão, no âmbito do PRDNE, como esperado por diversos atores, governamentais e da sociedade civil.

Assim, entende-se que governança não é somente um conceito que procura aproximar distintos interesses em torno de objetivos comuns, em um processo continuado de negociação; mas também requer desempenho técnico e político, das burocracias, com vistas a mediar conflitos/interesses e efetivar, pelas políticas públicas, aquilo que resultar dessas negociações.

---

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do artigo de Buta e Teixeira (2020), verificou-se um conjunto de aspectos relativos à governança do PRDNE e aquele que mais chamou atenção permite forjar o termo de governança dependente, considerando que, apesar do desenho e do esforço empreendido pela Sudene, as questões estruturais para consecução do Plano não se encontram sob sua governança, quando se trata de última instância decisória.

Como se tivesse elaborando um roteiro para a boa governança, o PRDNE elencou recomendações de que, apesar de sua abrangência horizontal e vertical, existem aspectos de ordem técnica e política que afetam a arquitetura institucional e, certamente, causarão impactos nos resultados pretendidos. Isso implica no enorme dispêndio de energia institucional da Superintendência, com vistas a mobilizar atores e tentar induzi-los a construir uma estratégia convergente de desenvolvimento do Nordeste, em um cenário de restrição orçamentária que afeta as políticas federais, e

turbulências políticas, com pouco diálogo com os entes federados, notadamente, com os governos estaduais.

O processo de tramitação no legislativo federal, ainda sem perspectiva de se iniciar, parece ter encerrado, momentaneamente, o debate sobre o desenvolvimento do Nordeste, fato agravado pela pouca visibilidade do PRDNE nas demais pastas, e políticas públicas, que são relevantes para a sua consecução, o que tem como resultado a pulverização de recursos orçamentários voltados para as estratégias do Plano.

Há um conjunto de fatores internos e externos, horizontais e verticais, técnicos e políticos que afetam a governança do PRDNE e, portanto, influenciam o objetivo de desenvolver a região a partir de convergências e consensos e que, em face dos problemas apontados, secundarizam suas estratégias e, portanto, sua visibilidade na agenda de políticas públicas, embora a conjuntura atual aponte para um aprofundamento das desigualdades em todas as dimensões.

Embora o PRDNE aposte em uma governança colaborativa que gere aprendizagem, em todos os níveis, o quadro que se configura impõe limitações nessa disseminação de conhecimento e, portanto, na construção de uma inteligência territorial, também objeto de desejo expresso no Plano. Isso, inclusive, resultaria em uma mudança paradigmática e reposicionaria a Superintendência no seu papel, que já vem sendo objeto de reflexões internas e externas à instituição.

Ao finalizar, mesmo que parcialmente, o artigo, mais que respostas, duas questões se impõem: a) Como uma governança, bem desenhada, subsiste a fatores externos e institucionais para implementação de estratégias de desenvolvimento regional? b) Que espaço há, de fato, para se apostar em uma governança que incorpore os entes subnacionais, nas políticas/planos de desenvolvimento regional, considerando as insuficiências de gestão e a frágil agenda de fortalecimento de capacidades estatais voltadas para esses níveis de governo? Entende-se, assim, que o debate sobre o desenvolvimento do Nordeste passa necessariamente por uma governança orgânica, que compreenda o problema na sua extensão e dimensão.

ARAÚJO, T. B. Dinâmica regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração competitiva? In: CASTRO, I. E.; MIRANDA, M.; EGLER, C. (Orgs.). Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

BANDEIRA, P. S. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, C. C. (Org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: EdUNB, 2007.

BEZZI, M. L. Região: uma revisão historiográfica. EdUFSM; Santa Maria/RS, 2001.

BRANDÃO, C. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: EdUnicamp, 2007.

BRASIL. Plano Plurianual 2020-2023. Brasília: Ministério da Economia, 2020.

BRASIL. Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste. Recife: Sudene, 2019a.

BRASIL. Decreto n. 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: Imprensa Nacional, 2019b.

BRASIL. Portaria 2.652, de 26 de novembro de 2019. Institui o Programa de Fortalecimento das Capacidades Governativas do Entes Subnacionais. Brasília: Imprensa Oficial, 2019c.

BRASIL. Agendas para o Desenvolvimento das Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: subsídios para elaboração do PPA 2020-2023. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Ministério da Integração Nacional, 2018a.

BRASIL. Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/Ministério da Integração Nacional, 2018b.

BRASIL. Acórdão 1655/2017. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 125, de 03 de janeiro de 2007. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste. Brasília: Imprensa Oficial, 2007.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. Organizações & Sociedade. v. 27, n. 94, 2020.

CBIC. Câmara Brasileira da Indústria da Construção. PPP's e concessões: propostas para ampliar a aplicação em estados e municípios. CBIC. Brasília, 2016.

FIRJAN. IFDM 2016 - Índice de Desenvolvimento Municipal. Rio de Janeiro: Firjan, 2016.

FURTADO, C. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. 2 ed. São Paulo: Nacional, 1981.

GONÇALVES, A. O conceito de Governança. In: XIV Congresso Nacional do Conpedi. Anais... Fortaleza, 3, 4, 5, de novembro de 2005.

LEITE, M. V. C. (Org.). Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019.

LEVI-FAUR, D. From Big Government to Big Governance. In: LEVI-FAUR, D. The Oxford Handbook of Governance, 2012.

LIMONAD, E. Brasil século XXI, regionalizar pra que? Pra quem? In: LIMONAD, E.; HASBAERT, R.; MOREIRA, R.(Orgs.). Brasil Século XXI: por uma nova regionalização?. São Paulo: Max Limonad, 2004.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Relatório de Avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Brasília, 2018.

MONTEIRO NETO, A. Celso Furtado: sessenta anos do seu legado para a questão regional brasileira (1959-2019). Boletim Regional, Urbano e Ambiental. n. 21, p. 13-25, 2019.

MUELLER, C. C. Formação de políticas públicas. Revista de Economia Política. v. 2, n. 5, p-87-122, 1982.

OLIVEIRA, F. Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste: planejamento e conflitos de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PORTUGAL, R.; SILVA, S. A. História das políticas regionais no Brasil. Brasília: IPEA, 2020.

PRADO JR., C. Formação do Brasil contemporâneo: colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RAFFESTIN, C. Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática, 1993.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. Political Studies. v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

ROSE-ACKERMAN, S. What does "governance" mean? Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. v. 30, n. 1, 23-27, 2017.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte. DADOS – Revista de Ciências Sociais. v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SILVA, S. A. As dimensões espacial, territorial e regional no âmbito do planejamento governamental brasileiro. Boletim Paulista de Geografia. v. 98, p.38-62, 2018.

SILVA, S. P. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. Rev. Serv. Público. v. 67, n. 3, p. 351-376, 2016.

SOJA, E. Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.