



Territorialidade

Relatório Sistêmico de Fiscalização sobre Desenvolvimento: RECORTE NORDESTE

Nos últimos anos, o TCU sentiu a necessidade de um novo produto que oferecesse uma visão mais sistêmica das funções de governo para o Congresso Nacional, para os gestores de políticas públicas, para a comunidade acadêmica e para o cidadão brasileiro. A partir do incremento da especialização do TCU por funções de governo, foi possível, em 2013, elaborar a primeira série de diagnósticos sistêmicos em áreas relevantes.

Em 2015, dando sequência à série de relatórios, o TCU aprovou a construção de relatório sistêmico sobre o tema “Desenvolvimento – Recorte Nordeste”. Um relatório tratando tema **transversal** e com **recorte territorial** configura linha de atuação inovadora no Tribunal. Nesse sentido, a expectativa é que o conjunto de informações quantitativas e qualitativas a serem disponibilizadas no relatório contribuam na definição da estratégia de controle externo das unidades do Tribunal na avaliação, acompanhamento e análise do impacto das políticas públicas e ações governamentais destinadas à superação dos desafios regionais.

Objetivo

Este trabalho tem o objetivo de produzir um relatório sistêmico sobre o tema “Desenvolvimento” com recorte na região Nordeste, para oferecer ao Congresso Nacional, a suas Comissões e Casas Legislativas, aos gestores da política de desenvolvimento regional e de políticas públicas no geral, e, sobretudo, ao cidadão, um panorama sobre o desenvolvimento da região Nordeste e os principais desafios a serem superados.

O relatório constitui também fonte de conhecimento sobre desenvolvimento regional, traçando retrospecto da atuação do TCU sobre o tema, permitindo uma maior compreensão a respeito de assuntos relacionados ao desenvolvimento do Nordeste.

Abordagem Temática

O relatório está estruturado em cinco capítulos, assim distribuídos:

1. **Panorama da região Nordeste:** caracterização territorial e demográfica da Região, contemplando os indicadores sociais estratégicos.
2. **Recursos destinados ao Nordeste:** apresentação do conjunto de recursos destinados ao Nordeste no período de 2005 a 2014, analisando o perfil e distribuição segundo as fontes de recursos selecionadas.
3. **Desafios para o desenvolvimento do Nordeste:** os desafios para o desenvolvimento da região sob a ótica dos estados nordestinos.
4. **Atuação governamental e desenvolvimento regional:** avaliação do papel e da atuação da União e de instituições do governo federal na promoção do desenvolvimento regional, tendo por base trabalhos já realizados pelo TCU.
5. **Temas em destaque:** apresentar um sumário executivo de três auditorias realizadas pelo TCU em 2015 sobre temas relacionados ao desenvolvimento, destacando aspectos da região Nordeste:
 - Auditoria sobre Educação: Bolsa Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino e Emprego (Pronatec)
 - Auditoria sobre Segurança Hídrica: Obras Associadas à Oferta de Água para Consumo Humano na Região do Semiárido
 - Auditoria sobre Financiamento: Fontes de financiamento do desenvolvimento regional

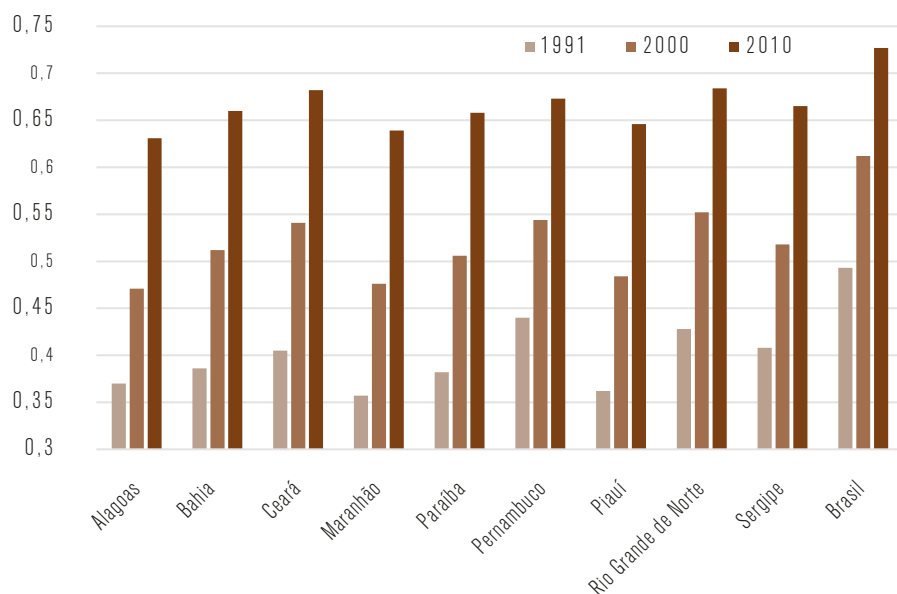
Dados preliminares em destaque

Panorama da Região Nordeste

A Região Nordeste representa 18,3% da área do país, possui 27,7% da população (cerca de 57 milhões de habitantes, dos quais 40% reside no semiárido) e, em 2013, possuía um PIB equivalente a 13,6% do PIB brasileiro.

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Gráfico 1 demonstra um avanço no IDH ao longo dos

Gráfico 1:
Índice de Desenvolvimento Humano dos estados do Nordeste



anos avaliados para todos os estados da região Nordeste, no entanto, ainda apresentam resultados inferiores à média nacional, de 0,727 em 2010. A melhor posição no ranking das unidades da federação foi obtida pelo Rio Grande do Norte, que ocupa o 16º lugar.

Considerando os resultados do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), calculado pelo Ipea, embora tenha havido uma

queda na vulnerabilidade social, se comparados os anos de 2000 e 2010, os estados da região ainda continuam com índices de vulnerabilidades acima da média nacional. Em 2010, os estados do Maranhão e do Rio Grande do Norte apresentaram, respectivamente, o maior e o menor índice de vulnerabilidade social na região. A Tabela 1 apresenta os resultados do IVS no período avaliado.

Tabela 1:
Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) dos estados do Nordeste e do Brasil

UF	IVS		IVS Infraestrutura Urbana		IVS Capital Humano		IVS Renda e Trabalho	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Alagoas	0,608	0,461	0,392	0,324	0,752	0,563	0,679	0,495
Bahia	0,552	0,403	0,366	0,276	0,625	0,455	0,665	0,478
Ceará	0,530	0,378	0,365	0,263	0,599	0,438	0,625	0,434
Maranhão	0,684	0,521	0,694	0,526	0,701	0,534	0,656	0,503
Paraíba	0,526	0,385	0,297	0,225	0,626	0,469	0,656	0,462
Pernambuco	0,564	0,414	0,408	0,318	0,642	0,460	0,641	0,463
Piauí	0,551	0,403	0,385	0,265	0,636	0,471	0,632	0,474
Rio Grande do Norte	0,509	0,349	0,330	0,217	0,589	0,420	0,607	0,411
Sergipe	0,531	0,393	0,355	0,280	0,635	0,467	0,604	0,431
Brasil	0,446	0,326	0,351	0,295	0,503	0,362	0,485	0,320

Fonte: IPEA – Atlas da Vulnerabilidade Social

Nota: Os resultados do IVS também podem ser lidos de forma a indicar: muito baixa vulnerabilidade; baixa vulnerabilidade social; média vulnerabilidade social; alta vulnerabilidade social; e muito alta vulnerabilidade social.

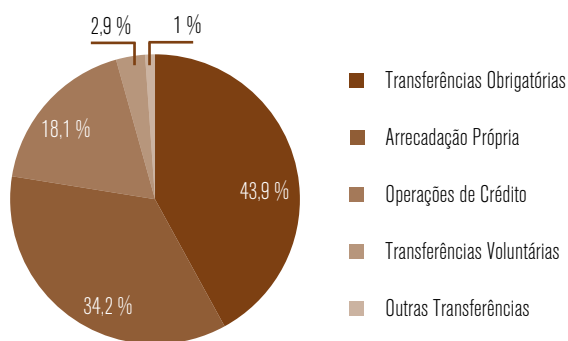
0	0,200	0,300	0,400	0,500	1
Muito Baixa		Baixa	Média	Alta	Muito alta

Recursos destinados à região Nordeste

Visando apresentar o conjunto de recursos destinados à região Nordeste no período de 2005 a 2014, optou-se por analisar os valores a partir de uma cesta de recursos que contempla as seguintes fontes: Transferência Obrigatórias, Transferências Voluntárias, Outras Transferências, Arrecadação Própria e Operações de Crédito.

Para fins de comparabilidade, o Gráfico 2 apresenta a distribuição percentual desses recursos, indicando a representatividade de cada uma das fontes em relação ao total.

Gráfico 2: Recursos destinados ao Nordeste por fonte - De 2005 a 2014



Destaca-se o montante correspondente às transferências obrigatórias, que representam a maior parcela dos recursos destinados à região, com 43,9% do valor total. Em segundo lugar, temos a arrecadação própria, que responde por 34,2%, seguida das operações de crédito (18,1%), transferências voluntárias (2,9%) e outras transferências (1,0%).

A versão final do relatório sistêmico incluirá outras análises empreendidas no âmbito da auditoria sobre as fontes de financiamento do desenvolvimento regional, que se encontra em fase de conclusão.

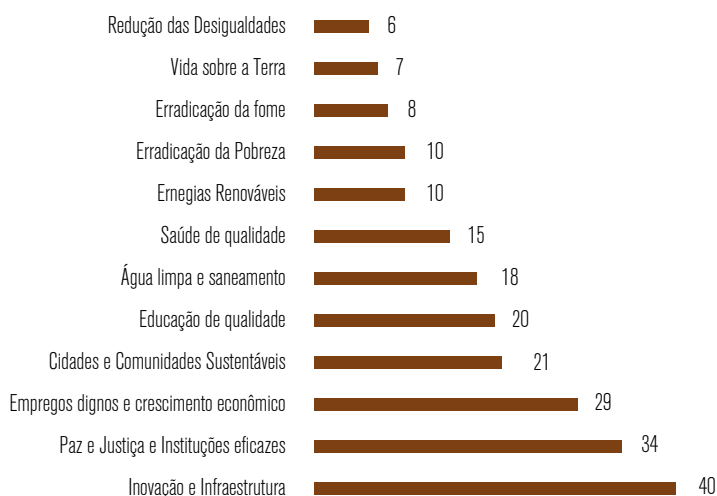
Desafios para o desenvolvimento da região sob a ótica dos estados

As secretarias do TCU localizadas no Nordeste realizaram levantamentos para traçar um panorama de cada estado da região, buscando conhecer um pouco acerca da capacidade de planejamento e de articulação do estado e identificar os desafios locais para o seu desenvolvimento.

Foram identificados 181 desafios relacionados aos mais diversos temas como infraestrutura, educação, saúde, energia, saneamento, etc. Ressalta-se que os levantamentos não buscaram descrever de forma exaustiva todos os possíveis desafios que precisam ser enfrentados, tampouco estabelecer prioridades, mas apontar alguns aspectos que, segundo as fontes de informação consultadas, mostram-se importantes para melhor entender a situação dos estados nordestinos, no que se refere ao alcance de patamares mais elevados de desenvolvimento.

Os desafios identificados foram agrupados de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos na "Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" da ONU/Pnud, documento recentemente aprovado pelos líderes de Governo e de Estado, do qual o Brasil foi signatário. Merece destaque a quantidade de desafios relacionados ao objetivo Inovação e Infraestrutura (40 desafios). O Gráfico 3 a seguir mostra o resultado dessa associação.

Gráfico 3:
Desafios dos estados do
Nordeste por ODS



Outro aspecto importante identificado nos panoramas estaduais está relacionado à existência de planos de desenvolvimento nos estados ou de planejamento estratégico de longo prazo. Dos nove estados da região Nordeste, apenas dois elaboraram planos de desenvolvimento de longo prazo. São eles:

- Pernambuco: Plano Pernambuco 2035;
- Paraíba: Plano Estratégico de Desenvolvimento Paraíba 2040.

Atuação governamental e desenvolvimento regional

A garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais são objetivos da República Federativa do Brasil. Para se atingir tão relevantes objetivos, mostra-se necessário que haja aprimoramentos nas instituições públicas do país, bem como nos instrumentos por elas utilizados, conforme constatado pelo TCU em diversos trabalhos realizados nos últimos anos.

Primeiramente precisa-se atentar para o planejamento governamental, que se encontra enfraquecido. Não há no país um plano nacional de desenvolvimento. Os planos nacionais, regionais e setoriais não seguem um processo específico e coordenado de elaboração, restando caracterizada uma reduzida capacidade de integração intersetorial no processo de planejamento.

A falta de integração reflete-se no Plano Plurianual (PPA) e ocasiona perda de eficiência, comprometendo o alcance dos resultados esperados e impactando negativamente no desenvolvimento regional, que é uma política de natureza intrinsecamente multissetorial. É preciso ainda evoluir nos mecanismos de articulação federativa e de concepção dos programas constantes do PPA.

No tocante à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), merecem destaque as recomendações feitas pelo TCU para que se busque uma caracterização mais precisa dos problemas que a política pretende combater; o estabelecimento de objetivos, com metas quantificadas e prazos de realização; e o fortalecimento dos mecanismos de coordenação interministerial e federativa, que permitam uma melhor articulação de programas e ações da União, dos estados e dos municípios em torno dos objetivos de redução das disparidades regionais.

Relativamente às instituições federais que exercem funções de planejamento e de fomento ao desenvolvimento da região Nordeste e aos seus instrumentos de atuação, cabe ressaltar que o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, cuja formulação é de competência da Superintendência do

Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), até então não foi aprovado pelo Congresso Nacional.

O referido plano, de acordo com a lei complementar que o instituiu, teria vigência de quatro anos, tramitaria juntamente com o PPA e compreenderia programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas econômicas e sociais do Nordeste, assim como metas anuais e quadri-ennais para as políticas públicas federais relevantes para o desenvolvimento da região.

A evolução no planejamento nacional e regional precisa vir acompanhada de ações concretas de monitoramento e avaliação da execução das políticas públicas. Nesse contexto, entre outras ações de supervisão que possam ser exercidas pelos órgãos que integram o Centro de Governo, ressalta-se a necessidade de a Sudene institucionalizar e disciplinar sua atribuição legal de avaliar os programas e as ações do governo federal na sua área de atuação.

Destaca-se, ainda, a ausência de reuniões do Conselho Deliberativo da Sudene, que, em virtude de sua composição e de suas competências, poderia desempenhar um papel importante na tomada de decisões e na articulação setorial e federativa, em prol do desenvolvimento da região.

Com relação às ações de fomento, mostra-se importante o constante aprimoramento da atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) na administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e na operacionalização do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), que são instrumentos utilizados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) para financiar suas ações.

A solução dos problemas identificados pelo TCU nas fiscalizações realizadas pressupõe que haja uma evolução nos vários níveis da atuação governamental, envolvendo o Centro de Governo, os ministérios e demais instituições e órgãos públicos voltados para a temática do desenvolvimento regional. Ademais, mostra-se vital que os diversos atores governamentais busquem uma atuação integrada em prol do desenvolvimento regional.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 1976/2017

Data da sessão:

Relator: Ministro Raimundo Carreiro

TC: 011.432/2015-2