

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.126/2015-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Interessado: Tribunal de Contas da União

Unidades: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e outras

SUMÁRIO: Relatório Sistêmico de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com recorte Nordeste (Fisc Nordeste). Ciências. Determinações. Recomendações. Remessas de cópias. Arquivamento.

## RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a versão final dos trabalhos de auditoria, adaptada e reorganizada pela Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste (Cosocial):

“Trata-se de Relatório Sistêmico de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com recorte Nordeste (Fisc Nordeste).

Esse relatório oferece subsídios para aprimorar a Administração Pública em benefício de parte substancial da sociedade, uma vez que a Região Nordeste corresponde a quase 28% da população brasileira. Ademais, as informações desse relatório permitirão uma melhor definição da estratégia de controle externo pelas unidades do Tribunal, oportunizando um olhar especial para o território.

O Fisc Nordeste foi um trabalho de fiscalização colaborativo, que contou com a participação de diversas unidades do TCU. Entre as fiscalizações consolidadas nesse relatório, destacam-se:

1) Levantamento, realizado pelas Secretarias de Controle Externo localizadas em cada um dos Estados do Nordeste visando identificar, de forma geral, os desafios para o desenvolvimento dos respectivos estados (Panoramas dos Estados);

2) Levantamento sobre fontes de financiamento regional, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, realizado pela Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional (SecexFazenda);

3) Auditoria no Programa Nacional de Acesso ao Ensino e Emprego (Pronatec), da relatoria da Ministra Ana Arraes, realizado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação);

4) Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre Segurança Hídrica, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, coordenado pela Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex-PB).

À Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex-PE) coube a tarefa, de consolidar informações dos trabalhos supracitados para construir o Fisc Nordeste (peça 24).

Durante a execução desse trabalho, foi realizado o evento Diálogo Público: Nordeste 2030 – Desafios e Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável, com o objetivo de apresentar a visão de diferentes atores sobre os desafios e as possíveis soluções para o desenvolvimento sustentável da Região Nordeste no horizonte de 2030, bem como discutir a construção de um documento técnico prospectivo para o desenvolvimento da região.

O evento, ocorrido em junho de 2016, em Fortaleza/CE, foi destinado aos gestores da administração pública federal, estadual e municipal, auditores, setor produtivo, sociedade civil organizada, organismos multilaterais, acadêmicos, entre outros, servindo como um diálogo interinstitucional sobre pontos relevantes, tais como Visão de Longo Prazo, Competitividade e

Produtividade, Confiança no Setor Público, Financiamento do Desenvolvimento Regional, Sustentabilidade Fiscal e Visão Integrada dos Entes Federativos.

A iniciativa do TCU ressalta a relevância do tema e a necessidade de colocá-lo sob o foco de atenção dos mais diversos atores, públicos e privados, favorecendo o debate sobre os desafios para a promoção do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste.

Por fim, considerando a importância desse trabalho, [foi solicitado], complementarmente, a realização de reuniões técnicas e painel de referência com gestores em nível federal e estadual e especialistas para contribuir e validar os resultados alcançados nessa fiscalização, atividade conduzida [pelo] gabinete [do Relator] em parceria com a Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste (Cosocial) e a Secex-PE, com a colaboração da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevidência) e da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

A partir da consolidação realizada pela Secex-PE, das atualizações supervenientes das bases de dados relativas ao levantamento sobre as fontes de financiamento do desenvolvimento regional e dada a necessidade de reorganização e reformatação (...), apresento o seguinte relatório:

### 1.INTRODUÇÃO

Este Relatório Sistemático de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com recorte Nordeste (Fisc Nordeste), se propõe a oferecer ao Congresso Nacional, a suas Comissões e Casas Legislativas, aos gestores da política de desenvolvimento regional e das políticas públicas em geral, e, sobretudo, ao cidadão, uma avaliação, sob o olhar do controle externo, acerca do tema desenvolvimento da Região Nordeste.

*‘A realização de um relatório sistemático justifica-se dada a extensão e a complexidade do tema em que se exige atuação de diferentes áreas governamentais no contexto do Governo Federal, bem como de diferentes esferas de governo. Assim, as fiscalizações resultantes da atuação pretérita e fiscalizações recém-desenvolvidas pelo TCU somam-se para permitir as análises pertinentes realizadas nesse relatório de forma a identificar oportunidades de aprimoramento da Administração Pública.’*

Saliente-se que o presente relatório está alinhado à perspectiva descrita pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em que foi identificada a necessidade de *‘publicação mais sistêmica de relatórios temáticos, apresentando os principais desafios e riscos do Governo Federal, agregando os principais achados e as recomendações para todos os setores/funções do governo’* (OCDE, 2012. Brasil – Tribunal de Contas da União. Avaliações OCDE sobre Governança Pública. Parecer Prévio e Relatório sobre as Contas do Presidente da República. Avaliação e Recomendações, p. 32), porém, inova ao trazer o recorte territorial.

Ademais, a elaboração de um Fisc territorial, como o Fisc Nordeste, tem a prerrogativa de, do ponto de vista externo, buscar aumento na coerência do ciclo de políticas públicas, abordagem sistêmica frente às complexidades dessas políticas, redução da fragmentação das abordagens de problemas que se repetem em estados com macro condições física e socioeconômicas similares, possibilidade de associar problemas a identidades regionais e exploração de vocações regionais. Do ponto de vista interno, destacam-se: identificação de sinergias do controle, necessidade de trabalhos coordenados, possibilidade de integração de processos, protagonismo regional e integração de temas e unidades diversas na sede e nos estados.

Ao tratar do tema desenvolvimento, é imprescindível a referência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que compõem a Agenda 2030, estabelecida por meio de resolução da Organização da Nações Unidas (ONU), em 2015, da qual o Brasil é signatário, portanto integra o arcabouço legal brasileiro como uma *‘soft law’*. Essa agenda aponta um caminho a ser trilhado para o alcance do desenvolvimento sustentável. Em sua essência, os ODS *‘são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental’*.

O desenvolvimento sustentável pressupõe que deve haver uma harmonia entre as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento, de forma que se possa *‘atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades’*. Sob essa ótica, a promoção do desenvolvimento assume um caráter multidimensional. Assim, os ODS nortearam a consolidação dos desafios para o desenvolvimento dos estados da Região Nordeste.

Assim, o presente relatório é organizado nos seguintes capítulos: 1. Introdução; 2. Visão geral da Região Nordeste; 3. Desafios para o desenvolvimento do Nordeste; 4. Governança da atuação estatal em prol do desenvolvimento sustentável da região; 5. Disponibilidade de recursos de transferências obrigatórias, transferências discricionárias, operações de crédito e receitas de geração própria; 6. Ação estatal e do controle externo para suplantar os desafios em prol do desenvolvimento sustentável da região; 7. Conclusão; 8. Proposta de encaminhamento.

O capítulo 2 apresenta breve descrição sobre características físicas e demográficas da Região Nordeste, bem como indicadores econômicos e sociais.

No capítulo 3, destacam-se os desafios para o desenvolvimento do Nordeste, sob a ótica dos estados integrantes da região (identificados nos Panoramas estaduais), apresentados de forma agrupada e associados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Já o capítulo 4 trata da governança da atuação estatal em prol do desenvolvimento sustentável da região, perpassando pela regionalização e articulação de planos plurianuais, Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, plano de desenvolvimento nacional, entre outros.

O capítulo 5 retrata a disponibilidade de recursos financeiros da Região Nordeste, provenientes de transferências obrigatórias, discricionárias, operações de crédito e receitas de geração própria.

No capítulo 6, são apresentadas considerações acerca de áreas que possuem estreita relação com desafios a serem enfrentados para se alcançar patamares mais elevados de desenvolvimento na região, entre as quais, infraestrutura, inovação, educação profissionalizante e segurança hídrica no Semiárido. Além disso, são apontadas reflexões sobre a atuação do controle externo na região.

O capítulo 7 sintetiza as conclusões desse relatório.

Por fim, o capítulo 8 apresenta a proposta de encaminhamento.

### **1.2. Fiscalizações conexas ao Fisc Nordeste**

De forma a conhecer a capacidade de planejamento dos estados do Nordeste em prol do desenvolvimento sustentável e o mapeamento dos desafios locais para o desenvolvimento, o Tribunal de Contas da União promoveu, em 2015, a realização de trabalhos de levantamento nos estados integrantes da região, nomeados como Panoramas dos Estados. Os Panoramas, à exceção dos estados de Pernambuco e Sergipe, identificaram desafios para o desenvolvimento dos respectivos estados. Esses dois estados, a pedido dos respectivos relatores, focaram em avaliar questões orçamentárias/planejamento plurianual e relativas à Lei de Responsabilidades Fiscais (LRF), respectivamente. As diferentes abordagens enriqueceram sobremaneira a construção da visão sistêmica. De forma a complementar o mapeamento dos desafios da região, foram realizadas produção de conhecimento para identificação dos desafios dos estados de Pernambuco e Sergipe. A Tabela 1 apresenta os dados básicos desses trabalhos.

**Tabela 1 – Relação dos Panoramas estaduais**

UF	Processo	Relator	Acórdão
Alagoas	013.388/2015-0	José Mucio Monteiro	Acórdão 2.892/2015-TCU-Plenário
Bahia	016.215/2015-0	Augusto Sherman	Acórdão 471/2016-TCU-Plenário
Ceará	013.781/2015-4	Marcos Bemquerer	Acórdão 1.547/2016-TCU-Plenário
Maranhão	016.165/2015-2	Walton Alencar Rodrigues	Acórdão 475/2016-TCU-Plenário
Paraíba	017.516/2015-3	Raimundo Carreiro	Acórdão 1.937/2016-TCU-Plenário
Pernambuco	033.570/2015-9	André Luís	Acórdão 1.898/2016-TCU-Plenário

Piauí	011.470/2015-1	Marcos Bemquerer	Acórdão 2.751/2015-TCU-Plenário
Rio Grande do Norte	014.754/2015-0	Vital do Rêgo	Acórdão 863/2016-TCU-Plenário
Sergipe	018.323/2015-4	Weder de Oliveira	Acórdão 1.935/2016-TCU-Plenário

Dada também a busca de sinergia da atuação do controle, nesse relatório constam informações acerca de fiscalizações anteriores do TCU conexas ao tema do presente relatório, destacam-se, porém, as recentes fiscalizações sobre financiamento regional (TC 011.432/2015-2, relatoria do Ministro Raimundo Carreiro); Programa Nacional de Acesso ao Ensino e Emprego - Pronatec (TC 019.154/2015-1, relatoria da Ministra Ana Arraes) e segurança hídrica (TC 013.478/2015-0, Acórdão 1.743/2016-TCU-Plenário, relatoria do Ministro Bruno Dantas).

A lista completa das fiscalizações conexas ao tema desenvolvimento regional estão disponíveis no Apêndice A.

## 2. VISÃO GERAL DA REGIÃO NORDESTE

### 2.1. Características territoriais e demográficas

A Região Nordeste é formada por nove estados da federação: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

Para apresentação dos dados territoriais e demográficos da região, utilizam-se os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informados ao TCU para cálculo dos coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE). Visando a favorecer leituras comparativas, as informações são agregadas por unidade da federação, regiões e Brasil.

O Nordeste ocupa uma área de 1.554.291,74 km<sup>2</sup>, o que equivale a 18,25% do território brasileiro, abrangendo um total de 1.793 municípios.

A população estimada, segundo o IBGE em 2015, é de 56.560.081 habitantes, que corresponde a 27,66% da população total do Brasil, ultrapassada apenas pela Região Sudeste (41,94%). Juntas, as duas regiões representam 69,6% do total da população brasileira. A densidade demográfica da Região Nordeste é de 36,39 habitantes por km<sup>2</sup>, acima da média nacional e abaixo das Regiões Sul e Sudeste.

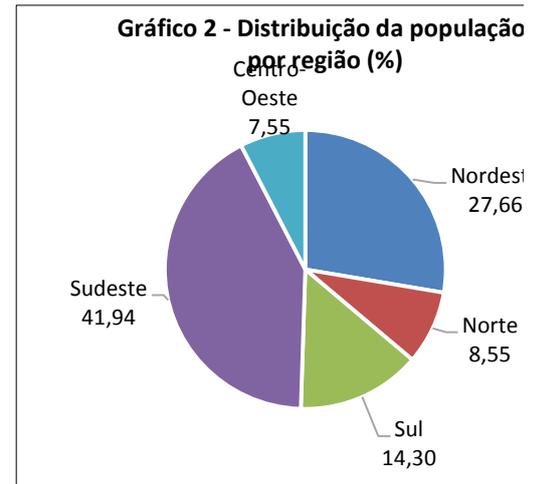
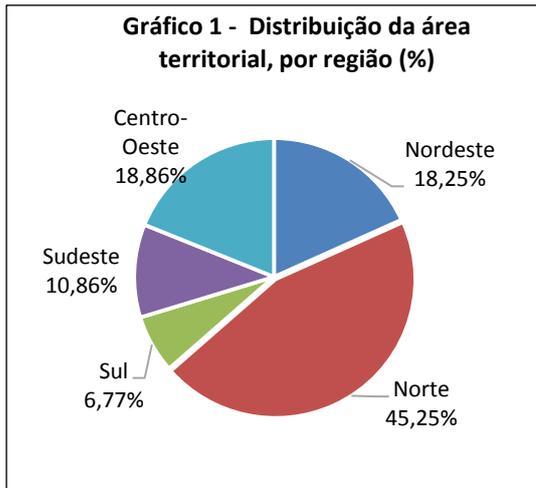
A Tabela 2 e os Gráficos 1 e 2 mostram dados sobre área territorial oficial, quantidade de municípios, população e densidade demográfica.

**Tabela 2 – Área, Municípios, População e Densidade Demográfica dos Estados do Nordeste, das Regiões e do Brasil**

UF / Regiões / País	Área Oficial (km <sup>2</sup> ) IBGE – 1º/7/2014	Qtd. de Municípios IBGE – 1º/7/2015	População IBGE – 1º/7/2015	Densidade Demográfica (Calculada)
Alagoas	27.848,00	102	3.340.932	119,97
Bahia	564.733,08	417	15.203.934	26,92
Ceará	148.886,31	184	8.904.459	59,81
Maranhão	331.936,95	217	6.904.241	20,80
Paraíba	56.469,74	223	3.972.202	70,34
Pernambuco	98.076,11	184	9.345.173	95,28
Piauí	251.611,93	224	3.204.028	12,73
Rio Grande do Norte	52.811,13	167	3.442.175	65,18
Sergipe	21.918,49	75	2.242.937	102,33
<b>Nordeste</b>	<b>1.554.291,74</b>	<b>1.793</b>	<b>56.560.081</b>	<b>36,39</b>
Norte	3.853.669,77	450	17.472.636	4,53
Sul	576.773,37	1.191	29.230.180	50,68
Sudeste	924.616,97	1.668	85.745.520	92,74
Centro-Oeste	1.606.415,20	467	15.442.232	9,61
<b>Brasil</b>	<b>8.515.767,05</b>	<b>5.569</b>	<b>204.450.649</b>	<b>24,01</b>

UF = Unidade da Federação; IBGE = Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Qtd. = Quantidade.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Decisão Normativa-TCU 150/2016 (Cálculo do FPE 2016)



Observando a realidade apresentada, destaca-se o estado da Bahia, com a maior área territorial, a maior quantidade de municípios, sendo também o estado mais populoso, com mais de 15 milhões de habitantes. Já o estado de Sergipe tem a menor população, a menor área e a menor quantidade de municípios, porém com densidade demográfica alcançando quatro vezes a registrada na Bahia.

### A região do Semiárido

Em se tratando de Nordeste, é importante destacar a região do Semiárido, que possui uma extensão territorial de 980.133,09 km<sup>2</sup> dos quais 89,5% abrange municípios localizados em todos os estados da região, à exceção do Maranhão (IBGE. <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/semiarido.shtm?c=4>). Fora da Região Nordeste, o Semiárido estende-se até o norte de Minas Gerais. No semiárido nordestino residem 21.365.929 pessoas, distribuídas em 1.050 municípios, representando cerca de 11% da população brasileira em 2010 e 18,5% dos municípios.

Vale ressaltar que a região semiárida é caracterizada por baixos índices pluviométricos e histórico de dificuldades econômico-sociais associadas aos períodos de seca.

#### 2.2. Indicadores

Esse relatório apresenta e analisa brevemente um conjunto básico de indicadores com a finalidade de fornecer uma visão geral da Região Nordeste e de cada um dos estados que a integram de sorte a ilustrar as disparidades entre as regiões brasileiras e dentro da própria Região Nordeste.

##### 2.2.1. Índice de Desenvolvimento Humano

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) tem como objetivo medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população. No IDH, são sopesados três importantes fatores do desenvolvimento humano: educação (anos médios de estudos), longevidade (expectativa de vida da população) e renda. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH, mas adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. O índice é calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total) (Pnud, [http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDHM](http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM)).

A Tabela 3 apresenta uma série histórica do IDHM, para os estados da Região Nordeste e para o Brasil, construída a partir de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (com dados dos censos demográficos de 1991, 2000 e 2010), contendo ainda a variação percentual dos índices de 2000 em relação a 2010 período abrangido pela disponibilidade de recursos de transferências obrigatórias, transferências discricionárias, operações de crédito e receitas de geração própria abordada no presente trabalho.

**Tabela 3 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos estados do Nordeste (IDHM)**

UF / País	1991	2000	2010	Var. % 2010/2000	Classificação (2010) incluindo todos os estados brasileiros
Alagoas	0,370	0,471	0,631	34,0	27º
Bahia	0,386	0,512	0,660	28,9	22º
Ceará	0,405	0,541	0,682	26,1	17º
Maranhão	0,357	0,476	0,639	34,2	26º
Paraíba	0,382	0,506	0,658	30,0	23º
Pernambuco	0,440	0,544	0,673	23,7	19º
Piauí	0,362	0,484	0,646	33,5	25º
Rio Grande do Norte	0,428	0,552	0,684	23,9	16º
Sergipe	0,408	0,518	0,665	28,4	20º
<b>Brasil</b>	<b>0,493</b>	<b>0,612</b>	<b>0,727</b>	<b>18,8</b>	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013

Os dados mostram um avanço no IDHM ao longo dos anos para os estados da Região Nordeste. No entanto, todos ainda apresentam resultados inferiores à média nacional (0,727 em 2010), em que pese apresentarem variação positiva superior à da média nacional. A melhor posição no *ranking* das unidades da federação foi obtida pelo Rio Grande do Norte, que ocupa o 16º lugar no país.

A Tabela 4 apresenta a apuração do IDHM com o detalhamento das dimensões que compõem o referido indicador: renda, longevidade e educação.

**Tabela 4 – Índice de Desenvolvimento Humano dos estados do Nordeste - Por dimensão**

UF / País	IDHM Renda				IDHM Longevidade				IDHM Educação			
	1991	2000	2010	Var. % 2010/2000	1991	2000	2010	Var. % 2010/2000	1991	2000	2010	Var. % 2010/2000
Alagoas	0,527	0,574	0,641	11,7	0,552	0,647	0,755	16,7	0,174	0,282	0,520	84,4
Bahia	0,543	0,594	0,663	11,6	0,582	0,680	0,783	15,1	0,182	0,332	0,555	67,2
Ceará	0,532	0,588	0,651	10,7	0,613	0,713	0,793	11,2	0,204	0,377	0,615	63,1
Maranhão	0,478	0,531	0,612	15,3	0,551	0,649	0,757	16,6	0,173	0,312	0,562	80,1
Paraíba	0,515	0,582	0,656	12,7	0,565	0,672	0,783	16,5	0,191	0,331	0,555	67,7
Pernambuco	0,569	0,615	0,673	9,4	0,617	0,705	0,789	11,9	0,242	0,372	0,574	54,3
Piauí	0,488	0,556	0,635	14,2	0,595	0,676	0,777	14,9	0,164	0,301	0,547	81,7
Rio Grande do Norte	0,547	0,608	0,678	11,5	0,591	0,700	0,792	13,1	0,242	0,396	0,597	50,8
Sergipe	0,552	0,596	0,672	12,8	0,581	0,678	0,781	15,2	0,211	0,343	0,560	63,3
<b>Brasil</b>	<b>0,647</b>	<b>0,692</b>	<b>0,739</b>	<b>6,8</b>	<b>0,662</b>	<b>0,727</b>	<b>0,816</b>	<b>12,2</b>	<b>0,279</b>	<b>0,456</b>	<b>0,637</b>	<b>39,7</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013

Mesmo considerando a análise individualizada das dimensões que compõem o IDHM, observa-se que os estados do Nordeste sempre estiveram abaixo da média nacional, apesar de registrarem variação positiva superior à da média nacional. A evolução na dimensão renda dos estados do Nordeste os aproximaram do patamar da média nacional referente ao ano 2000. A melhoria na longevidade trouxe contribuições significativas para o incremento do IDHM entre 2000 e 2010, apesar de esta dimensão ainda estar abaixo da média nacional em todos os estados da região. O maior progresso, porém, ocorreu na dimensão educação no período entre 2000 e 2010: enquanto no cenário Brasil essa dimensão elevou-se em cerca de 40%, nos estados do Nordeste elevou-se entre 50%, no Rio Grande do Norte, e 84%, em Alagoas.

#### 2.2.2. Produto Interno Bruto

O Produto Interno Bruto (PIB) consiste no total da renda gerada pela produção em determinado período. Pode ser entendido também como o total de bens e serviços produzidos no país,

descontado das despesas com os insumos utilizados no processo produtivo e acrescido dos impostos sobre produtos (líquidos de subsídios).

O PIB *per capita*, também conhecido como renda *per capita*, é o resultado do Produto Interno Bruto dividido pela quantidade de habitantes, traduzindo a expansão da renda média dos brasileiros. Ressalte-se que não é boa opção para analisar a desigualdade, uma vez que a renda no Brasil não é distribuída de modo uniforme.

A Tabela 5 apresenta os valores do PIB e do PIB *per capita* dos estados do Nordeste, das regiões e do Brasil, a preços correntes, mostrando também o *ranking* em relação ao resultado do país.

**Tabela 5 – PIB e PIB *per capita* dos estados do Nordeste, das regiões e do Brasil - 2013**

UF / Regiões / País	PIB (R\$ Milhão)	% em relação ao Brasil	PIB <i>per</i> <i>capita</i> (R\$)	Classificação, incluindo todos os estados brasileiros	
				PIB	PIB <i>per</i> <i>capita</i>
Alagoas	37.223	0,7	11.277	20°	25°
Bahia	204.265	3,8	13.578	7°	22°
Ceará	108.796	2,0	12.393	13°	23°
Maranhão	67.593	1,3	9.948	17°	26°
Paraíba	46.325	0,9	11.835	19°	24°
Pernambuco	140.728	2,6	15.282	10°	18°
Piauí	31.240	0,6	9.811	22°	27°
Rio Grande do Sergipe	51.446 35.193	1,0 0,7	15.248 16.028	18° 21°	19° 17°
<b>Nordeste</b>	<b>722.809</b>	<b>13,6</b>	<b>12.955</b>	-	-
Sudeste	2.938.540	55,3	34.790	-	-
Sul	878.150	16,5	30.496	-	-
Centro-Oeste	484.615	9,1	32.322	-	-
Norte	292.342	5,5	17.213	-	-
<b>Brasil</b>	<b>5.316.455</b>	<b>100</b>	<b>26.446</b>	-	-

Fonte: IBGE, Contas Regionais do Brasil 2010-2013.

Em 2013, o Nordeste alcançou um PIB de R\$ 723 bilhões, ocupando o terceiro lugar entre as regiões do país. Enquanto isso, a Região Sudeste, primeira colocada, alcançou o montante de R\$ 2,94 trilhões, que representa cerca de quatro vezes o PIB nordestino.

Com relação ao PIB *per capita*, o Nordeste ocupa a pior colocação entre as regiões, com R\$ 12,9 mil/ano. O Sudeste apresenta valor cerca de 2,7 vezes maior, no total de R\$ 34,79 mil. Chama ainda a atenção o fato de todos os estados do Nordeste ocuparem as últimas posições nesse indicador (17° a 19° e 22° a 27° colocados).

### 2.2.3. Índice de Gini

O Índice de Gini é um instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Esse índice aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, situação em que uma só pessoa detém toda a renda do lugar.

A Tabela 6 apresenta uma série histórica do Índice de Gini, para os estados da Região Nordeste e para o Brasil, nos anos de 1991, 2000 e 2010.

**Tabela 6 - Índice de Gini - 2010**

UF / País	1991	2000	2010	Classificação, incluindo todos os estados
Alagoas	0,63	0,68	0,63	3°

Bahia	0,67	0,66	0,62	6º
Maranhão	0,60	0,65	0,62	7º
Pernambuco	0,65	0,66	0,62	9º
Sergipe	0,63	0,65	0,62	10º
Ceará	0,66	0,67	0,61	11º
Paraíba	0,64	0,63	0,61	12º
Piauí	0,64	0,65	0,61	13º
Rio Grande do	0,63	0,64	0,60	15º
<b>Brasil</b>	<b>0,63</b>	<b>0,64</b>	<b>0,60</b>	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013

Conforme ilustra a Tabela 6, entre 2000 e 2010, todos os estados nordestinos experimentaram discreta redução na desigualdade de renda. Apesar da redução, com exceção do Rio Grande do Norte, todos os estados da região permanecem com índices superiores à média nacional. Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), divulgado em 21/5/2015, indica que o Brasil apresentou redução das desigualdades sociais, mesurado pelo coeficiente de Gini de 0,56, porém, mais desigual em relação aos estados-membros da OCDE, que têm média de 0,32.

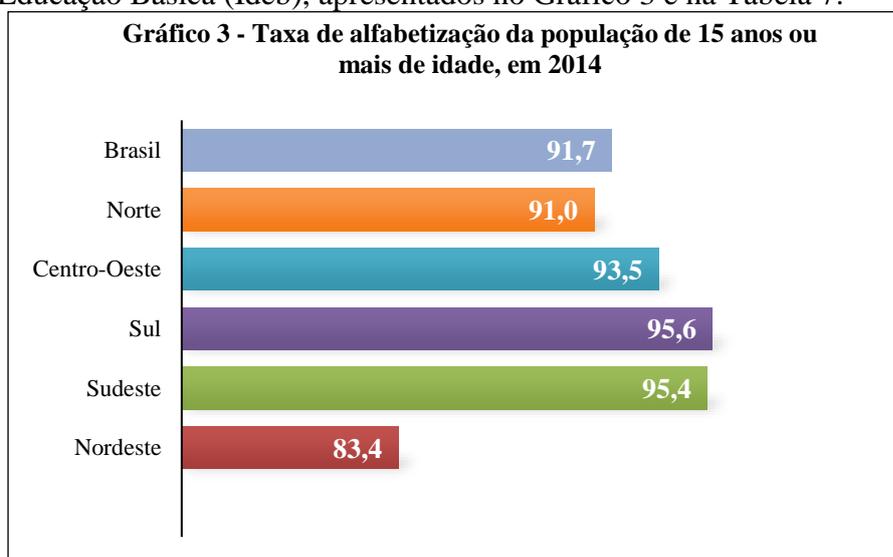
Assim, o fato de o PIB *per capita* da Região Nordeste ser o menor entre as regiões é agravado pelo fato de apresentar-se mais concentrado que no restante do país.

#### 2.2.4. Educação

Com relação ao tema educação, a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Plano Nacional de Educação (PNE) a perspectiva de ser o instrumento de política educacional de longo prazo (10 anos), com força de lei e com papel de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação (CF, art. 214).

O PNE caracteriza-se como Plano de Estado, expressando uma proposta de política para a educação que abrange três períodos de governo. O Plano atualmente em vigor corresponde ao decênio 2014-2024 (Lei 13.005/2014) e contempla metas e estratégias que abrangem todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior.

Para retratar a situação da educação na Região Nordeste, foram selecionados, a partir do PNE, os seguintes indicadores relacionados ao tema: Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade, Escolaridade média da população de 18 a 29 anos e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), apresentados no Gráfico 3 e na Tabela 7.



**Tabela 7 – Taxa de alfabetização da população de 15 ou mais anos de idade (ano 2014)**

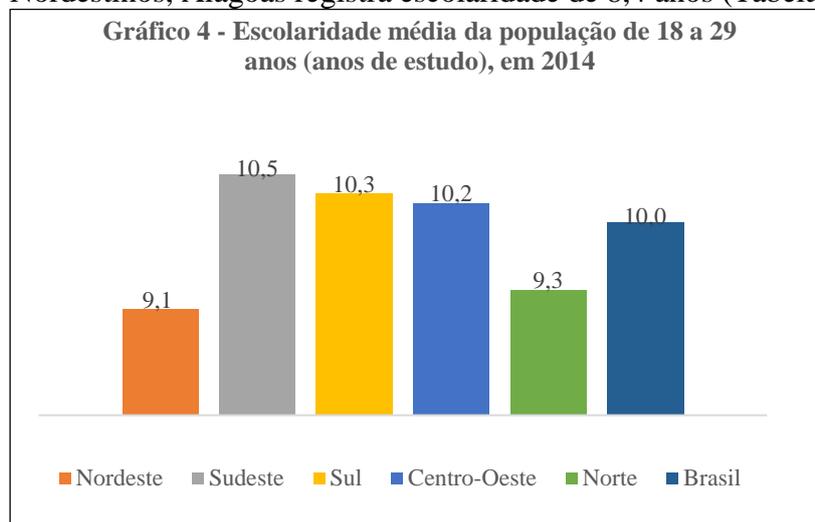
Alagoas	78,0
Bahia	85,3
Ceará	83,7
Maranhão	80,4
Paraíba	83,1
Pernambuco	85,2
Piauí	79,8
Rio Grande do Norte	83,8
Sergipe	82,9

Fonte: IBGE/Pnad 2014

Se considerada a população de 15 anos ou mais de idade, o Nordeste apresenta a menor das taxas de alfabetização entre as regiões brasileiras. Enquanto em todo o país a taxa ficou em 91,7%, no

Nordeste o índice foi de 83,4%. Nos estados, a menor taxa de alfabetização está em Alagoas (78,4%) e a maior na Bahia (85,1%).

A elevação dos níveis de escolaridade da população é desafio inegável associado à área educacional. Nesse quesito, também é expressiva a distância do Nordeste (e Norte) para as demais regiões do país, conforme ilustrado no Gráfico 4. Em 2014, a escolaridade média da população de 18 a 29 anos no Nordeste foi de 9,1 anos, enquanto a média nacional era de 10 anos. Entre os estados Nordestinos, Alagoas registra escolaridade de 8,4 anos (Tabela 8).



**Tabela 8 – Escolaridade média da população de 18 a 29 anos (anos de estudo, em 2014)**

Alagoas	8,4
Bahia	9,2
Ceará	9,5
Maranhão	9,0
Paraíba	8,8
Pernambuco	9,3
Piauí	9,0
Rio Grande do Norte	9,2
Sergipe	8,8
Fonte: IBGE/Pnad 2014	

Segundo o Ipea, em análises presentes na Nota Técnica 22 – PNAD 2014 – breves análises, na última década, a Região Nordeste conseguiu aumentar a escolaridade média da população em 2,2 anos. Mantida essa velocidade, chegaria em 2024 com 11,4 anos de estudo, valor ainda abaixo da meta do PNE para esse horizonte de 2024, que é de 12 anos. Mesmo a Região Sudeste, a mais rica do país, encontra-se relativamente distante do índice de 12 anos, no período sob análise.

No que se refere à qualidade da educação, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é a principal ferramenta para acompanhar os resultados educacionais qualitativos. O indicador foi criado pelo Inep em 2007 e reúne dois conceitos: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep.

**Tabela 9 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), em 2013**

UF / Região / País	Anos iniciais Ensino Fundamental	Anos finais Ensino Fundamental	Ensino Médio
Alagoas	4,1	3,1	3,0
Bahia	4,3	3,4	3,0
Ceará	5,2	4,4	3,6
Maranhão	4,1	3,6	3,0
Paraíba	4,5	3,5	3,3
Pernambuco	4,7	3,8	3,8
Piauí	4,5	4,0	3,3
Rio Grande do Norte	4,4	3,6	3,1
Sergipe	4,4	3,2	3,2
<b>Nordeste</b>	<b>4,3</b>	<b>3,7</b>	<b>3,3</b>
Sudeste	5,9	4,6	3,9
Sul	5,8	4,3	3,9
Centro-Oeste	5,5	4,5	3,6
Norte	4,3	3,8	3,1
<b>Brasil</b>	<b>5,2</b>	<b>4,2</b>	<b>3,7</b>

Fonte: www.observatoriodopne.org.br (baseado em dados do MEC/Inep)

Conforme Tabela 9, em 2013, tanto nos anos iniciais e finais do ensino fundamental quanto no ensino médio, o resultado apresentado pelas Regiões Norte e Nordeste se encontram em patamares inferiores à média nacional e distantes das demais regiões.

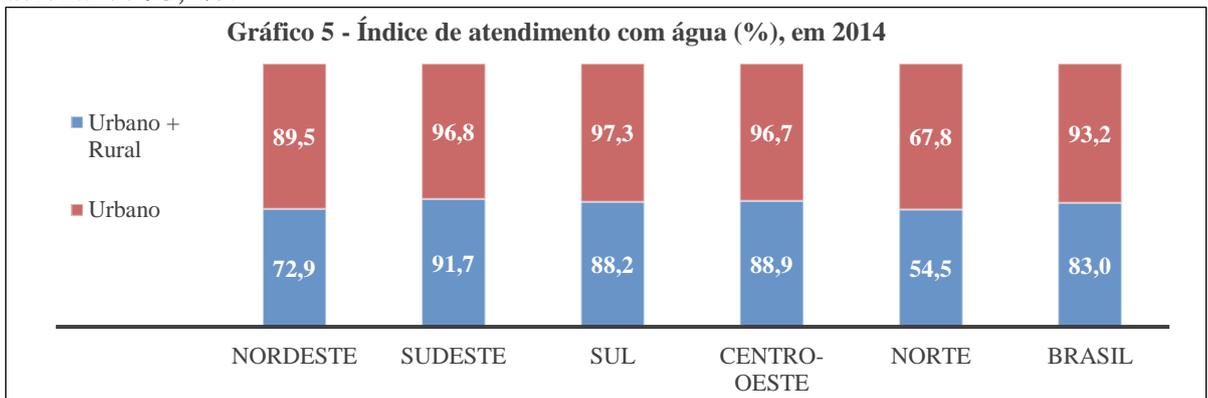
2.2.5.Saneamento básico

Com o objetivo de retratar a situação do saneamento básico na Região Nordeste, apresentam-se os seguintes indicadores relacionados ao tema: índice de atendimento com água, índice de atendimento com esgoto e índice de tratamento de esgotos.

Os dados apresentados fazem parte do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos do ano de 2014, empreendido pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades.

Segundo o Diagnóstico, o contingente de população urbana atendida em 2014 por redes de água é de 156,4 milhões de habitantes, representando um incremento de 2,4 milhões de novos habitantes atendidos, o que corresponde a um crescimento de 1,5%, na comparação com 2013.

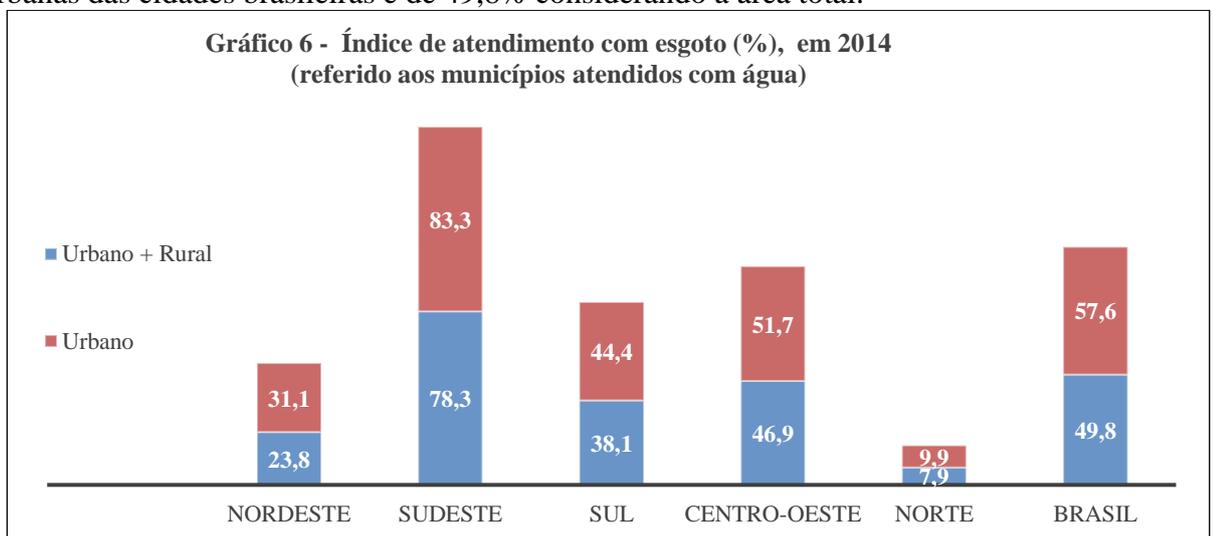
O Gráfico 5 mostra o índice de atendimento com água por região. É possível observar que as Regiões Norte e Nordeste apresentam médias bem menores que as demais regiões, quanto ao atendimento das áreas urbanas, com 67,8% e 89,5%, respectivamente. Tais índices estão abaixo da média nacional de 93,2%.



Fonte: SNIS - Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2014

O índice de atendimento considerando todo o território do estado também é menor nas Regiões Norte (54,5%) e Nordeste (72,9%) que a média nacional (83%).

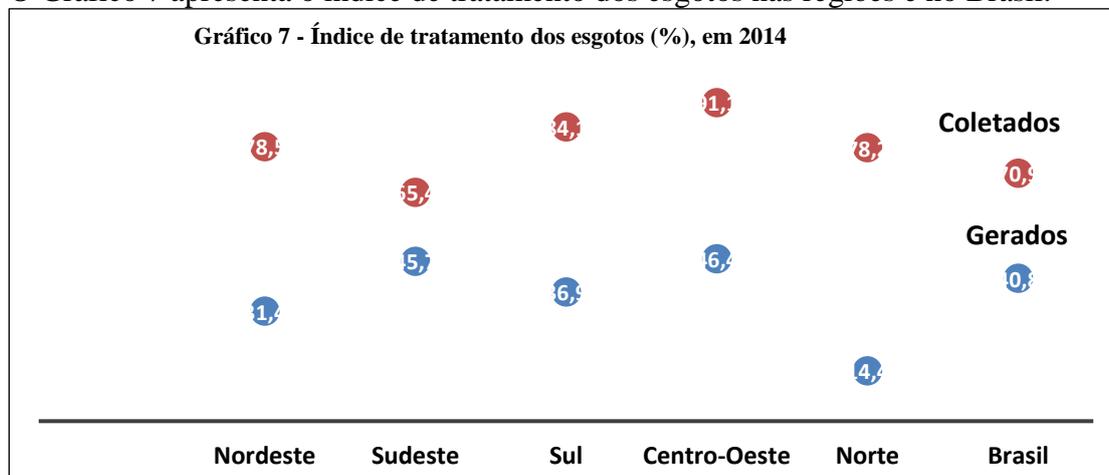
Em se tratando de atendimento por redes de esgotos, o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos do ano de 2014 revela que o contingente da população urbana atendida alcança 96,8 milhões de habitantes. Conforme pode ser observado no Gráfico 6, o índice médio de atendimento é de 57,6% nas áreas urbanas das cidades brasileiras e de 49,8% considerando a área total.



Fonte: SNIS - Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2014

No tocante a esse índice, o destaque cabe mais uma vez à Região Sudeste, com 83,3% do atendimento em áreas urbanas e 78,3% se considerado todo o território do estado. Os resultados do Norte e Nordeste são bastante inferiores à média nacional e às demais regiões.

O Gráfico 7 apresenta o índice de tratamento dos esgotos nas regiões e no Brasil.



Fonte: SNIS - Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2014

O Gráfico 7 demonstra que para os esgotos gerados o índice do país chega a 40,8% e para os esgotos que são coletados o índice de tratamento chega a 70,9%. A Região Centro-Oeste se destaca nos dois quesitos, com 46,4% e 91,1%, respectivamente.

O índice de tratamento dos esgotos coletados no Nordeste, de 78,5%, supera a média nacional. Em contrapartida, os 31,4% alcançados quanto aos esgotos gerados está abaixo da média nacional, de 40,8%.

### 3. DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE SOB A ÓTICA DOS ESTADOS DA REGIÃO

O conceito atual de desenvolvimento sustentável preconiza que deve haver uma harmonia entre as dimensões econômica, social e ambiental. Sob essa ótica, os desafios a serem enfrentados pela sociedade na promoção do desenvolvimento assumem um caráter multidimensional.

No contexto da República Federativa do Brasil, em que as competências da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios podem ser comuns, privativas ou concorrentes, a capacidade de planejamento e de articulação entre os entes governamentais desempenha um papel fundamental na identificação e no tratamento dos desafios existentes, de modo a satisfazer as necessidades e os desejos da população.

Por ocasião da construção dos Panoramas estaduais pelo TCU, foram convidados especialistas (acadêmicos, pesquisadores, gestores e outros profissionais que lidam com o tema desenvolvimento) para contribuir na identificação dos principais desafios para o desenvolvimento dos estados nordestinos.

Além dos especialistas, outras fontes de informação também foram utilizadas nos trabalhos de levantamento realizados pelo TCU, entre elas destacam-se: Planos Plurianuais da União e dos estados; planos estratégicos elaborados por entes federativos; documentos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Programa de Investimentos em Logística (PIL) do Governo Federal; e relatórios produzidos no âmbito da Agenda de Desenvolvimento Territorial (ADT) do Ministério do Planejamento.

Os Panoramas estaduais identificaram 181 desafios para o desenvolvimento sustentável dos estados do Nordeste, que estão relacionados aos mais diversos temas, tais como: infraestrutura, educação, saúde, energia, saneamento, entre outros.

Os desafios foram agrupados em ‘situações-problema’, observando a metodologia desenvolvida pelo TCU para seleção de objetos de controle com base em risco. De acordo com o documento ‘Orientações para Seleção de Objetos e Ações de Controle’, elaborado pela Secretaria de

Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), as situações-problema refletem ‘o conjunto de condições ou circunstâncias que produzem ou podem vir a produzir consequências de natureza econômica, social e ambiental que afetam a sociedade e que está no âmbito da atuação governamental’.

Considerando o extenso rol de desafios identificados e, tendo em vista a recente aprovação, pelos líderes de Governo e de Estado reunidos na sede das Nações Unidas em setembro de 2015, da ‘Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável’, que contém os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados por todas as Nações, cuja resolução o Brasil é signatário, optou-se por associar cada conjunto de desafios que compõem uma situação-problema a um ODS.

São dezessete objetivos desdobrados em 169 metas, a serem alcançadas nos próximos quinze anos. A Figura 1 relaciona os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável que integram a referida agenda, na qual podemos observar que os ODS estão relacionados a todas as áreas de atuação governamental.

**Figura 1 – Relação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ONU/Pnud**

1	Erradicação da pobreza	10	Redução das desigualdades
2	Fome zero e Agricultura sustentável	11	Cidades e Comunidades sustentáveis
3	Saúde e Bem-estar	12	Consumo e Produção responsáveis
4	Educação de qualidade	13	Ação contra a mudança global do clima
5	Igualdade de gênero	14	Vida na água
6	Água potável e Saneamento	15	Vida terrestre
7	Energia limpa e acessível	16	Paz, Justiça e Instituições eficazes
8	Trabalho decente e Crescimento econômico	17	Parcerias e meios de implementação
9	Indústria, Inovação e Infraestrutura		

Vale ressaltar que o agrupamento dos desafios de acordo com a ‘Agenda 2030’ mostra-se atual e de grande valia para nortear os gestores governamentais, o setor privado e a sociedade civil na adoção de medidas com vistas a implementar os objetivos e as metas acordados.

Destaca-se, ainda, que, a escolha pela associação dos desafios aos ODS considerou que o alcance das metas pelo Brasil, como nação, passa, impreterivelmente, pela melhoria da situação no âmbito regional, em especial na Região Nordeste, considerada uma das menos desenvolvidas do País.

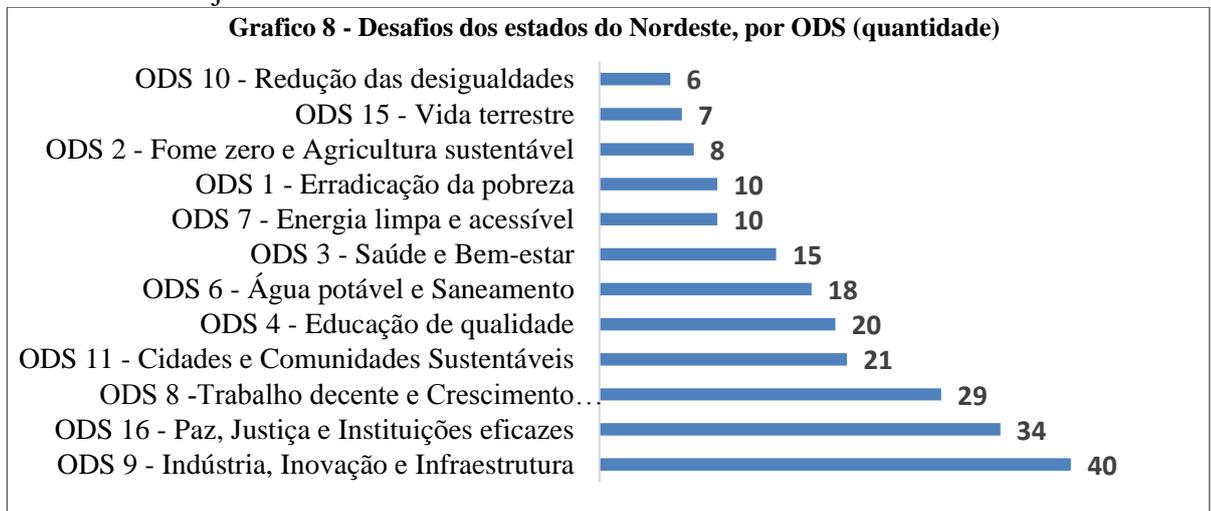
Os Panoramas estaduais não buscaram descrever de forma exaustiva todos os possíveis desafios que precisam ser enfrentados, tampouco estabelecer prioridades, mas apontar alguns aspectos que, segundo as fontes de informação consultadas, mostram-se importantes para melhor entender a situação dos estados nordestinos, no que se refere ao alcance de patamares mais elevados de desenvolvimento.

Cabe ressaltar que, dada a interdependência entre os objetivos e metas, o agrupamento dos desafios de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável não é uma tarefa simples e que propicie uma só resposta correta. Conforme ressaltado na ‘Agenda 2030’, os objetivos e as metas ‘são integrados e indivisíveis, e mesclam, de forma equilibrada, as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental’. O documento das Nações Unidas ressalta ainda que ‘o desenvolvimento sustentável reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, o combate às desigualdades dentro dos países e entre eles, a preservação do planeta, a criação do crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e a promoção da inclusão social estão vinculados entre si e são interdependentes’.

Nesse contexto, adotou-se como critério associar os desafios apontados nos levantamentos realizados pelo TCU aos objetivos que guardavam uma correlação mais forte com eles. Além disso, sempre que a redação dos objetivos não era suficientemente específica para o enquadramento de um

desafio em particular, buscou-se avaliar as metas associadas aos objetivos de forma a viabilizar a classificação. Ressalte-se que um desafio pode ter um ou mais objetivos relacionados.

A síntese dos relacionamentos estabelecidos entre os desafios para o desenvolvimento dos estados do Nordeste e os objetivos constam do Gráfico 8.



Os Panoramas estaduais não citaram desafios associados aos seguintes objetivos: Igualdade de Gênero, Consumo e Produção Responsáveis, Ação contra a Mudança Global do Clima, Vida na Água e Parceria e Meios de Implementação. Em função da metodologia adotada no presente trabalho, essa situação não significa que os estados da Região Nordeste não possuam desafios nesses temas, mas apenas que não foram elencados como sendo os mais relevantes nos processos de trabalho utilizados para identificação dos desafios.

Além disso, os números apresentados mostram que, entre os dezessete objetivos constantes da 'Agenda 2030', sete foram os mais representativos e correspondem a cerca de 80% das associações:

- ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura (40 desafios);
- ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes (34 desafios);
- ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico (29 desafios);
- ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis (21 desafios);
- ODS 4 - Educação de Qualidade (20 desafios);
- ODS 6 - Água Potável e Saneamento (18 desafios);
- ODS 3 - Saúde e Bem-Estar (15 desafios).

A relação completa desses desafios encontra-se no Apêndice B deste relatório.

De forma a concentrar-se nos pontos mais importantes, essa primeira edição do relatório sistêmico sobre o tema desenvolvimento, com recorte Nordeste, concentra esforços em retratar a atuação estatal e do controle externo, referentes a três dos sete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável mais representativos. São eles: 'ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura', 'ODS 6 - Água Potável e Saneamento' e 'ODS 4 - Educação de Qualidade'.

#### **4. GOVERNANÇA DA ATUAÇÃO ESTATAL EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO**

A garantia do desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Para o alcance do desenvolvimento nacional, compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, conforme disposto no art. 21, inciso IX, da Constituição Federal de 1988.

Ademais, '*reduzir as desigualdades regionais*' insere-se entre os objetivos fundamentais da República, conforme inciso III do art. 3º da Constituição Federativa de 1988, e nos princípios gerais da atividade econômica, listados no art. 170 da Carta Magna.

Como as competências da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios podem ser comuns, privativas ou concorrentes, a capacidade de planejamento e de articulação entre a União e

os entes subnacionais (estados e municípios) desempenha um papel fundamental na identificação e no tratamento dos desafios a serem enfrentados para promoção do desenvolvimento sustentável do país.

Com o intuito de cumprir os mandamentos constitucionais relativamente ao desenvolvimento da Região Nordeste e à redução das desigualdades regionais existentes no país, a União utiliza-se de diversos instrumentos, tais como políticas, planos e programas, os quais, conforme a CF, art. 165, § 4º, deverão ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Nesse ambiente, a governança pública é um instrumento-chave para organização do Estado, como um todo, para o alcance de seus objetivos e superação de desafios.

Assim, o presente capítulo retrata algumas constatações com ênfase para o fato de, em síntese, **a baixa governança estatal não permite atuação estratégica e ágil capaz de conduzir a articulação e a ação governamentais de forma coordenada, coerente e efetiva em prol do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste**. Assim, considerando alguns dos componentes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU, 2014), bem como o Referencial para Avaliação de Governança do Centro de Governo (TCU, 2016), destacam-se: o PPA 2016-2019 não disponibiliza a regionalização de indicadores, objetivos e metas de programas estratégicos para fins de desenvolvimento; o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) não foi submetido ao Congresso Nacional e não tramitou juntamente com o PPA 2016-2019, conforme disposto na Lei Complementar 125/2007; há baixa articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos planos plurianuais do nível federal e entes subnacionais; há oportunidades de aprimoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); a atuação precária do Condel impacta a articulação federativa e setorial em prol do desenvolvimento da Região Nordeste; não há um plano de *‘desenvolvimento nacional equilibrado’* com visão de longo prazo; e, por fim, os sistemas de informação do governo não permitem que se identifique de forma regionalizada a destinação de recursos para os entes federados para fins de transparência, monitoramento e avaliação.

#### **4.1.O PPA 2016-2019 não disponibiliza a regionalização de indicadores, objetivos e metas de programas estratégicos para fins de desenvolvimento**

A Constituição Federal estabelece em seu art. 165, § 1º, a necessidade de regionalização das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A possibilidade de o PPA contribuir efetivamente para o crescimento inclusivo e sustentável do país, bem como para a redução das desigualdades regionais existentes, depende da concepção dos programas temáticos e da capacidade de integração setorial do governo. Sobre a matéria, cabe destacar avaliação feita pelo Tribunal de Contas da União, ao tratar do tema Desenvolvimento Regional no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, exercício 2012.

De acordo o mencionado relatório, *‘apesar da crescente destinação de recursos federais ao longo de várias décadas, as disparidades regionais têm se mantido em patamares bastante elevados, configurando um quadro de persistente desequilíbrio no desenvolvimento socioeconômico brasileiro’*. Evidenciou-se que *‘as regiões historicamente menos desenvolvidas – Norte e Nordeste – permanecem muito aquém do nível de riqueza alcançado pelo restante do país’*.

Em virtude do cenário de desigualdade regional e de constatações oriundas de fiscalizações anteriores, que ressaltaram a necessidade de que políticas de desenvolvimento regional englobassem questões sociais, econômicas e ambientais, o TCU realizou fiscalização enfatizando análises de programas temáticos do PPA 2012-2015 como instrumentos para redução das desigualdades regionais e promoção do crescimento inclusivo e sustentável do país.

Ressalte-se que tal fiscalização não buscou analisar o desenho dos programas temáticos ou sua execução orçamentária, mas verificar de que forma os programas contemplavam a questão das

desigualdades regionais, verificando se essa variável estaria explicitada nos seus indicadores, objetivos e metas.

Para tal, foram selecionados os seguintes programas temáticos do PPA 2012-2015:

- (i) Ciência, Tecnologia e Inovação; (ii) Comunicação para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia; (iii) Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão; (iv) Micro e Pequenas Empresas; e (v) Transporte Rodoviário.

Ao final da fiscalização, as conclusões do TCU indicaram que o desafio de reduzir as desigualdades socioeconômicas entre as regiões estava presente em boa parte dos planos setoriais e nas diretrizes gerais do PPA, mas que a priorização desse propósito e sua tradução em entregas à sociedade não estavam delineadas na maior parcela dos programas temáticos analisados. Constatou-se ainda que, de forma geral, os indicadores, os objetivos e as metas dos programas não refletiam a preocupação com as disparidades regionais em setores com impacto decisivo sobre o nível de desenvolvimento das regiões.

O TCU ressaltou a reduzida capacidade de integração intersetorial nos processos de planejamento governamental, e, por conseguinte, nos planos e programas, inclusive no próprio PPA. De acordo com o Tribunal, *‘a atuação fragmentada tem implicado a perda de eficiência e a minimização dos resultados, o que é especialmente relevante e grave em políticas públicas cuja natureza é intrinsecamente multissetorial, como ocorre com o desenvolvimento regional’*.

Mais recentemente, no relatório do Panorama de Sergipe (TC 018.323/2015-4, da relatoria do Min. Substituto Weder de Oliveira), que resultou no Acórdão 1935/2016, registrou-se que o PPA 2016-2019, em observação ao art. 165, § 1º, da CF 1988, regionaliza parte das metas de alguns de seus programas.

Programas estratégicos para fins de desenvolvimento, porém, a exemplo dos programas 2080 – Educação de Qualidade para Todos, 2021 – Ciência, Tecnologia e Inovação e 2015 – Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), não estão regionalizados. Tal situação, além de não contribuir para a transparência da agenda de governo e de seu monitoramento (e *accountability*), também não permite o alinhamento otimizado de esforços em nível, por exemplo, dos PPAs estaduais.

Assim, considerando o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, exercício 2012, bem como os exemplos constantes do Panorama de Sergipe, percebe-se que não houve esforço para regionalização efetiva do PPA, culminando no PPA 2016-2019.

Em síntese, a ausência de regionalização do PPA federal, entre outros:

- i) não dá transparência para o processo de destinação dos recursos públicos federais;
- ii) sinaliza risco de os recursos não estarem sendo direcionados com base em diagnósticos prévios que demonstrem as reais necessidades de intervenção da política pública ou, ainda, mesmo existindo, esses diagnósticos não estão sendo utilizados como critério para definição de metas aplicáveis à realidade que sintetizam;
- iii) impacta a total integração das políticas, quer seja das iniciativas nas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), quer seja entre políticas mesmo em nível federal;
- iv) reforça a perpetuação dos déficits institucionais e desigualdades existentes.

Enfim, a não externalização de prioridades regionais no instrumento de planejamento governamental de médio prazo implica baixa efetividade e eficiência dos recursos públicos, além de não permitir ações coordenadas dos entes federativos em observância ao princípio básico da atuação federativa.

#### **4.2. Baixa articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos planos plurianuais de nível federal e de nível subnacional**

Nos trabalhos de levantamento realizados pelo TCU no decorrer do exercício de 2015 que culminaram nos panoramas dos estados da Região Nordeste, foram identificados desafios para o desenvolvimento dos estados nordestinos que se relacionam com a necessidade de aprimoramento na articulação federativa. Entre eles, destacam-se:

- i) melhoria na sinergia e na complementaridade na atuação dos diversos atores estatais;

ii) alavancagem da capacidade institucional do estado e dos municípios, a fim de produzir projetos que se insiram nos programas federais;

iii) aprimoramento na articulação entre os diversos órgãos e entidades que atuam na promoção de ações de indução do desenvolvimento;

iv) integração entre o planejamento federal e o planejamento estadual e municipal.

O Plano Plurianual (PPA), instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal, é destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República.

Por ser o PPA norteador da agenda do Governo Federal, é importante que as principais necessidades de investimento para o desenvolvimento de uma determinada região do país estejam contempladas no referido plano federal, assim como nos planos estaduais e municipais de forma a se buscar uma complementaridade de esforços entre os planos elaborados pelas distintas esferas governamentais.

No tocante ao aspecto federativo, a mensagem presidencial que acompanhou o PPA 2016-2019 relata que esse plano contou com o envolvimento do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan) e que a agenda de trabalho conjunta teria ocorrido por ocasião dos Fóruns Nacionais de Secretários Estaduais de Planejamento, realizados em 2015. Na ocasião, o conteúdo dos programas temáticos teria sido apresentado e discutido em oficinas com representantes das secretarias estaduais para mapear os principais temas que necessitavam de abordagem federativa.

Ademais, não se pode deixar de mencionar ação desenvolvida no âmbito do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) com o intuito de melhorar a articulação federativa, buscando sinergia na execução das políticas públicas estabelecidas nos Planos Plurianuais federal e dos demais entes subnacionais. A ação foi intitulada de Agenda de Desenvolvimento Territorial e seu conceito consta da introdução de relatório de articulação com os estados, elaborado pelo MP e publicado em novembro de 2014:

*‘A etapa atual de desenvolvimento brasileiro e a dimensão e complexidade dos desafios a enfrentar demandam a reconstrução de um Sistema Nacional de Planejamento, assentado no princípio de cooperação federativa e participação social. Nessa linha, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) vem desenvolvendo iniciativas voltadas ao fortalecimento do Sistema Nacional de Planejamento, que visam a promover a articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos planos plurianuais do nível federal e entes subnacionais. Duas iniciativas em andamento merecem destaque: o Programa Nacional de Apoio Técnico à Elaboração dos Planos Plurianuais Municipais para o Período 2014-2017 e as Agendas de Desenvolvimento Territorial (ADT). O objetivo comum a essas iniciativas é construir uma plataforma de diálogo permanente nas três esferas de governo, tendo como suporte os PPAs federal, estaduais e municipais.’*

Um ponto importante a ser ressaltado é que os estados precisam aderir à Agenda de Desenvolvimento Territorial. De acordo com o então Ministério do Planejamento, houve uma adesão de vinte unidades da federação e, pelo conteúdo do relatório de articulação publicado em 2014, no Nordeste, com exceção de Pernambuco, houve a adesão de todos os demais estados.

Em recente análise, tendo por base o PPA 2016-2019, registrado no relatório do Panorama de Sergipe (TC 018.323/2015-4, Acórdão 1935/2016, da relatoria do Min. Substituto Weder de Oliveira), o TCU, no entanto, verificou que *‘não há qualquer tangência do PPA estadual com o PPA federal, de forma a convergir as visões estratégicas, os objetivos e metas previstas nesses planos’*, de sorte que *‘de um lado a União deveria demonstrar o que pretende realizar, de forma regionalizada’* e *‘de outro, no que se refere a programas governamentais comuns, os entes federados deveriam adotar relação **pari passo** com a proposta da União’*. Ademais, a partir da territorialização das políticas públicas pode-se *‘avaliar aspectos como coerência, integração, complementariedade, lacunas, sobreposições e até mesmo rivalidade entre as ações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios’*.

A Agenda de Desenvolvimento Territorial é exemplo de uma iniciativa estratégica, com potencial de minimizar a fragmentação das políticas públicas e de permitir maior integração federativa pertinente para proporcionar maior integração entre planos, com potencial para mitigar os riscos decorrentes de descompasso entre as ações dos diferentes entes federativos.

#### **4.3.O Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) não foi submetido ao Congresso Nacional e não tramitou juntamente com o PPA 2016-2019, conforme disposto na Lei Complementar 125/2007**

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) é uma autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, criada pela Lei Complementar 125/2007, com sede na cidade de Recife, estado de Pernambuco, e vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

A instituição foi criada com a finalidade de *‘promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional’* (LC 125/2007, art. 3º).

Para exercer sua missão, a autarquia dispõe dos seguintes instrumentos de ação: I - o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE); II - o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); III - o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE); e de outros instrumentos definidos em lei.

Conforme disposto na LC 125/2007, o PRDNE deve ser elaborado em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), servindo como instrumento de redução das desigualdades regionais. À Sudene compete elaborar, em conjunto com o Ministério da Integração Nacional e com os ministérios setoriais, órgãos e entidades federais presentes na área de atuação e em articulação com os governos estaduais, minuta do projeto de lei para instituir o PRDNE, a ser submetido ao Congresso Nacional.

O PRDNE tem vigência de quatro anos, deve ser revisado anualmente e tramitar juntamente com o PPA. O plano compreende programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas econômicas e sociais do Nordeste, com identificação das respectivas fontes de financiamento. Além disso, deve conter metas anuais e quadrienais para as políticas públicas federais relevantes para o desenvolvimento da área de atuação da Sudene.

O cumprimento do PRDNE deve ser avaliado pela Sudene, por meio de relatórios anuais submetidos e aprovados pelo seu Conselho Deliberativo e encaminhados à Comissão Mista do Congresso Nacional.

Dadas as disposições da LC 125/2007 no tocante a concepção, elaboração, aprovação e avaliação permanente do cumprimento do PRDNE, trata-se de plano ímpar para a promoção de um recorte regional dos programas, projetos e ações constantes do PPA, em que pese sua vigência limitada a quatro anos, portanto não incorporando a visão de longo prazo.

Diante da importância do PRDNE e dos demais instrumentos de ação à disposição da Sudene, o TCU elegeu, em 2009, o Desenvolvimento Regional como um dos Temas de Maior Significância e, desde então, tem realizado relevantes trabalhos sobre o tema. Os resultados da atuação do TCU constam de vários processos de controle externo e dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, relativas aos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012. Em 2009, uma auditoria de natureza operacional na referida autarquia e no Banco do Nordeste do Brasil teve por objetivo avaliar a atuação das mencionadas instituições no atendimento às diretrizes da PNDR, tendo por objetos o PRDNE, o FDNE e os Incentivos e Benefícios Fiscais administrados pela Sudene.

Como resultado da auditoria, o TCU proferiu o Acórdão 2.297/2010-TCU-Plenário, que, entre outras medidas relativas à operacionalização do FDNE e da concessão dos Incentivos e Benefícios Fiscais, determinou à Sudene que apresentasse plano de ação para elaborar o PRDNE e a minuta de projeto de lei para sua instituição.

O PRDNE foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da Sudene (Condel) e disponibilizado pela Sudene em seu *website* sob o título *‘Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste –*

*Elementos para discussão – Recife, 2011*’. A minuta de projeto de lei para instituição do plano, a ser submetido ao Congresso Nacional, foi enviada ao Ministério da Integração, que a encaminhou, em meados de 2012, à Presidência da República.

Apesar do empenho da autarquia na elaboração do PRDNE, o referido plano não foi submetido ao Congresso Nacional. Assim, o recente PPA 2016-2019, aprovado mediante Lei 13.249, de 13/1/2016, tramitou sem estar acompanhado de uma versão atualizada do PRDNE, conforme preconiza a LC 125/2007, em seu art. 13, § 3º.

A aprovação desse plano é essencial para orientar o desenvolvimento regional, garantir efetividade da regionalização do PPA Federal e contribuir para otimização na utilização dos recursos afastando ou minimizando lacunas, fragmentação, duplicação e sobreposição de políticas públicas.

Assim, nesse cenário de inexistência do PRDNE, as consequências recaem não somente sobre a desarticulação dos PPAs, mas ao fim e ao cabo, traduzem-se em ações governamentais com resultados díspares e pouco expressivos.

O TCU tem identificado em diversos trabalhos exemplos de resultados que decorrem dessa desarticulação. A título exemplificativo, citam-se: (i) criação e operação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) sem a respectiva retaguarda de leitos hospitalares em enfermarias e em Unidades de Tratamento Intensivo (UTI) (Acórdão 2292/2014-Plenário-TCU); e (ii) a implantação da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol) estava prevista para ser concluída dezembro de 2012. A previsão atual é de que o primeiro trecho com integração a porto seja finalizado até dezembro de 2018. As obras do Porto Sul, em Ilhéus, sob a responsabilidade do Estado da Bahia e destino final da ferrovia, ainda não se iniciaram (Acórdão 2644/2015-TCU-Plenário).

#### **4.4.Oportunidades de aprimoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi estabelecida pelo Presidente da República, mediante Decreto 6.047, de 22/11/2007, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição Federativa de 1988, que insere entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: *‘III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais’*.

De acordo com esse decreto, o objetivo da política é a *‘redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento’*. A redução das desigualdades norteia-se por meio do estímulo e do apoio *‘a processos e oportunidades de desenvolvimento regional, em múltiplas escalas’* e pela articulação de *‘ações que, no seu conjunto, promovam uma melhor distribuição da ação pública e investimentos no Território Nacional, com foco particular nos territórios selecionados e de ação prioritária’*.

O estabelecimento de diretrizes e a operacionalização da PNDR é atribuição da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, criada por meio do Decreto 4.793, de 23/7/2003. A Câmara é presidida pelo Chefe da Casa Civil da Presidência da República, sendo composta por vários Ministros e Secretários Especiais de Estado.

Além de operacionalizar a PNDR, a Câmara também deve promover a articulação com as demais políticas setoriais, objetivando a convergência de suas ações para o benefício das áreas definidas como prioridades na PNDR; propor critérios e aprovar as diretrizes para a aplicação dos instrumentos financeiros necessários à PNDR; e apreciar os relatórios de monitoramento dos planos, programas e ações da PNDR.

O Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2010 destacou o seguinte:

i) Ausência de indicadores, metas e avaliação de resultados associados à Política e aos seus programas;

ii) Falta de coordenação interministerial, demonstrada pela falta de operação, desde 2006, da Câmara de Políticas de Integração e Desenvolvimento Regional, a quem caberia a articulação dos órgãos e entidades públicas em torno da PNDR;

- iii) Distribuição territorial dos recursos em desconformidade com o diagnóstico de desigualdade regional traçado na PNDR;
- iv) Aplicação parcial de recursos disponíveis;
- v) Ausência de monitoramento das ações e seus resultados;
- vi) Indícios de insuficiência dos controles internos das entidades que operam os instrumentos da política;
- vii) Ausência de Planos Regionais de Desenvolvimento;
- viii) Falhas de planejamento (ausência de indicadores para mensuração do cumprimento da programação dos fundos em relação às prioridades estabelecidas na PNDR; ausência de metas quantitativas para a distribuição de recursos por microrregiões prioritárias da PNDR; ausência de critérios e padrões objetivos voltados para verificação do enquadramento dos pleitos de financiamento de projetos de infraestrutura às diretrizes da PNDR);
- ix) Inobservância das diretrizes da PNDR;
- x) Deficiências institucionais (carência de informações, dificuldades operacionais etc.);
- xi) Fragilidades dos Controles Internos e Sistemas de Informação;
- xii) Ausência ou insuficiência de avaliação e publicação de Relatórios;
- xiii) Irregularidades operacionais.

Mais recentemente, o TCU realizou trabalho de levantamento com o objetivo de avaliar a PNDR, resultando no Acórdão 3.564/2014-TCU-Plenário. No relatório e voto que fundamentaram o referido acórdão, encontram-se importantes constatações sobre a questão do desenvolvimento regional. Tais constatações muito esclarecem acerca dos desafios que precisam ser enfrentados de forma que índices melhores de desenvolvimento possam ser alcançados em nosso país e, em especial, nas regiões menos favorecidas, conforme transcrito a seguir:

*‘Os instrumentos que operam as políticas regionais brasileiras são antigos e aderentes a outras realidades, e não vêm se mostrando capazes de reverter o quadro de desigualdade crítica entre as macrorregiões e sub-regiões brasileiras. Esse panorama de persistência das disparidades requer o aprimoramento urgente da ação governamental.*

*Essa defasagem de modelos, instrumentos e objetivos limita os resultados alcançados com os R\$ 26 bilhões investidos anualmente por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Ademais, a ausência de mecanismos de articulação com estados e municípios restringe a participação da sociedade e a colaboração com os entes subnacionais, o que, por sua vez, reduz a eficiência e a efetividade da atuação pública.*

*Deve-se considerar, ainda, o parco volume de recursos passíveis de manejo pelos órgãos e entidades que desenvolvem as ações e projetos destinados a atacar as causas da disparidade. Embora o total de recursos públicos empregados na política seja vultoso, um percentual inferior a 0,3% foi destinado à execução dos programas de governo inclusos no PPA em 2011.*

*No atual desenho da política, não se verificam instrumentos aptos a atuar sobre um vasto conjunto de fatores que os gestores públicos e os especialistas na área consideram cruciais. A análise da lógica de intervenção da PNDR indica que os objetivos da política demandam uma caracterização mais precisa, que o escopo de atuação governamental precisa ser ampliado e que os esforços devem ser direcionados às causas estruturais das desigualdades.*

*Como passo inicial para equacionar essas questões, o Governo Federal deve promover a reativação e o fortalecimento das instâncias de coordenação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, com a criação de mecanismos efetivos para integrar as ações setoriais destinadas a reduzir as grandes disparidades econômicas e sociais ainda existentes entre as regiões brasileiras.*

*Somente por meio desses aprimoramentos será possível atacar efetivamente a questão da desigualdade regional, atendendo a dois propósitos fundamentais e complementares: a equidade na produção e na distribuição das riquezas nacionais, de um lado, e a ampliação do desenvolvimento do país, de outro. Nesse sentido, torna-se imprescindível valer-se do potencial das áreas apartadas do desenvolvimento nacional, considerando as vantagens competitivas que podem advir da inclusão das*

*suas forças naturais, econômicas, sociais e culturais. As políticas públicas devem ser capazes de aproveitar os pontos fortes de cada território, a fim de que possam contribuir melhor para o desenvolvimento sustentável e equilibrado de todo o país.*

De sorte a minorar as inconsistências identificadas pelo Tribunal, consta do Acórdão 3.564/2014-TCU-Plenário, entre outros, recomendação à Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, para que adotasse medidas com vistas à revisão da PNDR, contemplando:

*‘9.1.1. caracterização de forma precisa os problemas que a política pública pretende combater, com vistas à finalidade maior de promover o desenvolvimento regional harmônico e sustentável;*

*9.1.2. estabelecimento dos objetivos, com metas quantificadas e prazos de realização, bem como instrumentos de gestão que permitam enfrentar os problemas e as causas estruturais das desigualdades regionais identificadas pelos técnicos e especialistas em desenvolvimento regional;*

*9.1.3. fortalecimento dos mecanismos de coordenação interministerial, de forma a assegurar as melhores condições para a efetividade da política;*

*9.1.4. estabelecimento de mecanismos efetivos de coordenação federativa, que permitam a articulação de programas e ações da União, dos Estados e dos Municípios em torno dos objetivos de redução das disparidades entre as regiões brasileiras.’*

Vê-se que a atuação do TCU levantou pontos importantes para discussão, identificando aspectos da PNDR que precisam de correções, sob pena de não se conseguir efetividade na execução da referida política pública.

No PLS 375/2015, há, por exemplo, a previsão da criação de um ‘sistema de governança do desenvolvimento regional’ (SGDR) e um ‘sistema de informações do desenvolvimento regional’ (SIDR). O SGDR seria integrado, entre outros, por um Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional, em que haveria a representação das diversas pastas ministeriais, além de representantes em nível regional, sub-regional e estadual e da sociedade civil. Já o SIDR disporia de um painel de indicadores-chaves regionais para orientar a definição de prioridades de atuação da PNDR.

Dadas as diversas oportunidades de aprimoramento da PNDR, encontra-se em tramitação o Projeto de Lei do Senado 375/2015 que ‘*institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências*’. Trata-se de iniciativa não somente para correção das inconsistências, mas também para fortalecimento da política originalmente estabelecida por decreto do executivo. Desde 24/11/2015, esse projeto está sob a apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

#### **4.5.A atuação precária do Conselho Deliberativo da Sudene (Condel) impacta a articulação federativa e setorial em prol do desenvolvimento da Região Nordeste**

O Conselho Deliberativo da Sudene (Condel) possui, entre outras, competência para estabelecer diretrizes de ação e formular políticas públicas para o desenvolvimento do Nordeste; propor projeto de lei para instituição do PRDNE, além de acompanhar e avaliar a sua execução; e aprovar relatório anual com a avaliação dos programas e ações do Governo Federal na área de atuação da Sudene.

O Condel é integrado pelas seguintes autoridades: governadores dos estados do Nordeste, de Minas Gerais e do Espírito Santo; ministros de Estado da Fazenda, da Integração Nacional, do Planejamento, Orçamento e Gestão e das demais áreas de atuação do poder executivo; presidente do Banco do Nordeste do Brasil; superintendente da Sudene; representantes dos municípios; e representantes da classe empresarial e da classe dos trabalhadores.

A composição do referido conselho e as suas competências legais demonstram a sua importância no processo decisório e na articulação federativa e setorial em questões atinentes ao desenvolvimento da Região Nordeste. Apesar do papel de destaque do conselho, bem como a previsão de que reunir-se-ia trimestralmente (LC 125/2007, art. 9º e regimento interno da Sudene, art. 13), o interstício entre as duas últimas reuniões foi superior a três anos (XVIII Reunião do Condel ocorreu em agosto de 2013 e a XIX Reunião do Condel ocorreu em setembro de 2016, conforme informações

disponibilizadas em <http://www.sudene.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/conselho-deliberativo/resolucoes-do-conselho-deliberativo>). No interregno, as resoluções foram aprovadas *ad referendum* do conselho.

Como exemplos de resoluções aprovadas na condição *ad referendum* do Condel, citam-se as Resoluções 078/2014 e 087/2015 que definem as prioridades para a aplicação dos recursos do FNE, respectivamente, para o exercício de 2015 e para o exercício de 2016, e as Resoluções 079/2014 e 086/2015 que definem as prioridades para a aplicação dos recursos do FDNE, respectivamente, para o exercício de 2015 e para o exercício de 2016. Nesses casos, uma futura ratificação desses instrumentos não garante tempestivamente sua aplicação coerente, consistente e aproveitando as sinergias em relação a demais iniciativas adotadas por governos estaduais e federal em prol do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste.

A não operacionalização de instâncias que orientem a implantação da PNDR, como o Condel acarreta baixa articulação e, portanto, impacta a efetividade da política de desenvolvimento regional. O TCU já se manifestou anteriormente nesse sentido, como nos relatórios que embasaram a Decisão 981/2000 e 471/2001 que tratavam da inoperância do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e dos Acórdão 1926/2004-Plenário e 1034/2008-Plenário que tratavam da necessidade de instalação e pleno funcionamento do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit).

#### **4.6. Não há um plano de ‘desenvolvimento nacional equilibrado’ com visão de longo prazo**

No que se refere ao desenvolvimento do Nordeste, repise-se que, conforme previsto na Lei Complementar 125/2007, o PRDNE tem vigência de quatro anos, deve ser revisado anualmente e tramitar juntamente com o PPA. Cabe ressaltar que esse plano ainda não foi aprovado pelo Congresso Nacional. No entanto, caso seja aprovado, dificilmente esse plano poderá se prestar a nortear a atuação estatal com visão de longo prazo, uma vez que seu horizonte de vigência é similar ao do PPA, ou seja, quatro anos.

A ausência de visão de longo prazo referente ao tema desenvolvimento não se restringe ao contexto regional, mas nacional, em que *‘não há uma nítida declaração de objetivos e estratégias de longo prazo que possa sintetizar um ideal de desenvolvimento social e econômico, consubstanciando convicções e pactos sociais e políticos duradouros – papel que não é e não pode ser exercido pelos planos plurianuais’* (Gomes, Albernaz, Ribas e Nascimento. *‘Accountability e Transparência na Implementação da Agenda 2030: As contribuições do Tribunal de Contas da União’*. Revista do TCU, ano 48, número 136).

A importância do estabelecimento e da manutenção de uma perspectiva temporal de longo prazo tem sido apontada como uma necessidade no planejamento governamental, contribuindo para a mitigação e o tratamento de problemas complexos enfrentados pelas políticas públicas, em áreas como economia, educação e desenvolvimento.

Sobre a construção de uma visão de longo prazo, o TCU conduz debate juntamente com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a existência de arranjos institucionais voltados à sustentabilidade e à estratégia de longo prazo e sua relevância para o desenvolvimento do país. Estão sendo discutidos, entre outras questões, o papel do TCU e como as entidades de fiscalização superior (EFS) podem contribuir e adicionar valor ao realizar trabalhos que induzam os governos a pensar de modo mais estratégico e sustentável.

Em nível Federal, merece destaque avaliação feita pelo TCU acerca dos aspectos institucionais de governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal, constante do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, exercício 2013. Ao final da avaliação, o Tribunal constatou que não se observava a existência formal de um plano nacional de desenvolvimento em consequência da falta de regulamentação e também do enfraquecimento da função de planejamento do Estado.

No que se refere aos planos nacionais, regionais e setoriais, não foi possível identificar um processo específico de elaboração, em face da grande diversidade de modelos de planos, da quantidade de órgãos responsáveis por sua elaboração e da ausência de normas que tratem do assunto. Ressaltou-se ainda a dificuldade de coordenação entre os diversos planos e entre os atores que participam de sua elaboração e implementação, bem como a existência de planos que se sobrepõem.

O Tribunal destacou também que a maior parte das demandas da sociedade requer tempo para ser atendida e que, nesse contexto, o horizonte temporal do PPA, de apenas quatro anos, tem-se mostrado insuficiente para resolução de problemas estruturais, bem como para a orientação de investimentos em qualquer área, seja ela social, econômica ou de infraestrutura. Assim, há dificuldades na implantação de um planejamento capaz de proporcionar uma visão estratégica dos desafios a serem enfrentados para o desenvolvimento brasileiro.

De forma a guiar a atuação estatal, o Brasil dispõe de alguns planos, com horizonte de médio-longo prazo, a exemplo do Plano Nacional de Educação 2014-2024, instituído pela Lei 13.005/2014, que estabelece diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos, e do Plano Nacional de Cultura, instituído pela Lei 12.343/2010, que tem por finalidade o planejamento e implementação de políticas públicas de longo prazo (até 2020) voltadas à proteção e promoção da diversidade cultural brasileira. Tais planos tem uma característica singular em comum, pois se propõem a serem planos de estado e não planos de governo, com visão de médio-longo prazo. Esses planos também se prestam a direcionar a atuação estatal de curto-médio prazo, expressas nas leis orçamentárias e no PPA. Esses planos setoriais, porém, não suprem a lacuna de um plano nacional de desenvolvimento.

Em nível estadual, os Panoramas identificaram que, dos nove estados da Região Nordeste, apenas dois possuem planos de desenvolvimento de longo prazo: Pernambuco e Paraíba.

O estado de Pernambuco desenvolveu um plano estratégico de desenvolvimento de longo prazo intitulado: '*Pernambuco 2035*'. O referido plano apresenta a estratégia de desenvolvimento do estado para o período 2015/2035 e a carteira de projetos públicos que deve viabilizar e operacionalizar a estratégia nos próximos vinte anos. Além disso, o plano contempla uma breve análise da evolução socioeconômica, ambiental e institucional do estado nas últimas décadas, apresenta a visão de futuro de Pernambuco, expressão do desejo plausível de desenvolvimento, e formula os eixos estratégicos e áreas prioritárias de atuação que se desdobram, por sua vez, em projetos estruturantes.

Na Paraíba, o documento '*Eixos Integrados de Desenvolvimento da Paraíba – Uma visão estratégica para o Estado*' tem por objetivo consolidar eixos integrados de desenvolvimento da Paraíba, identificando e selecionando todos os segmentos que favorecem a inserção do estado nas economias regional, nacional e mundial, criando instrumentos para orientar o fortalecimento e a modernização da infraestrutura estadual e conjugando esforços com a participação da iniciativa privada. Esse plano tem um horizonte até 2040.

As informações dos Panoramas estaduais registram que o estado do Rio Grande do Norte incluiu em seu PPA 2016-2019 a meta de elaborar plano estratégico para o desenvolvimento do estado. Ainda sobre a questão, o estado do Piauí informou que está elaborando o Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável (PDES), com horizonte 2050, que pretende priorizar os segmentos estratégicos para consolidar o desenvolvimento do estado. O estado do Ceará também está dispendendo esforços para elaboração de um plano de desenvolvimento com visão de longo prazo.

No presente relatório sistêmico não se pretende analisar a estrutura de governança por trás desses planos de longo prazo, mas apenas registrar a prática adotada por esses estados de construir uma visão estratégica de futuro, a partir da identificação dos desafios a serem enfrentados para o desenvolvimento local.

Em que pese a importância dos planos estaduais, a ausência de um plano nacional de desenvolvimento com visão de longo prazo não permite conectá-los a um propósito de país, em que haja coordenação, coerência e sinergia na execução das políticas públicas estabelecidas pelos diferentes entes estatais em nível federal e nos níveis subnacionais.

Em uma perspectiva ampla, a adoção da Agenda 2030 e a respectiva internalização dos ODS trazem uma série de oportunidades para o País. Entre elas, podem-se citar a criação de uma agenda global de longo prazo que considere aspectos econômicos, sociais e ambientais, por meio de uma abordagem acordada em nível mundial, o desenvolvimento nacional integrado e inclusivo, a elaboração de um conjunto coerente e sinérgico de objetivos e o aperfeiçoamento institucional estruturante.

Cabe destacar também a importância de um plano de desenvolvimento regional nesse contexto. Embora a iniciativa de elaboração de planos estaduais de longo prazo (desenvolvidos e em desenvolvimento) seja louvável, esses planos deveriam estar orientados por um plano de desenvolvimento regional, que traga um horizonte temporal comum para a região e permita a inclusão efetiva de todos os estados.

#### **4.7. Os sistemas de informação do governo não permitem que se identifique de forma regionalizada a destinação de recursos para os entes federados para fins de transparência, monitoramento e avaliação**

O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) se destina, entre outros, a realizar o controle contábil da execução orçamentária e financeira federal. O sistema permite consultas e filtros diversos para obtenção de informações, por exemplo, de volume de recursos públicos aplicados em cada uma das Funções, Subfunções, bem como discriminados pelas demais classificações orçamentárias.

Desde 2015, as consultas às informações do Siafi podem ser realizadas por meio da plataforma Tesouro Gerencial. Trata-se de um sistema de geração de relatórios gerenciais com base em informações do Siafi Operacional. Essa plataforma foi implementada visando permitir o acesso às informações de forma mais organizada e amigável, facilitando a tomada de decisão pelos diversos tipos de usuários do Sistema.

Os diversos filtros existentes para apresentação das informações no Tesouro Gerencial, no entanto, não permitem identificar de forma transparente o volume de recursos públicos federais destinados aos entes federados, por exemplo, a cada um dos Estados da Federação, discriminados por Função, Subfunção, entre outros.

Essa dificuldade se deve à própria estrutura adotada no Siafi Operacional para a execução orçamentária e financeira, que permite ao gestor, por exemplo, o empenho de recursos tendo como favorecido a sua própria unidade ou o banco operador de um tipo de transferência, e a emissão de uma única ordem bancária para realização de pagamentos a uma lista de milhares de credores.

A obtenção dessas informações tanto é útil do ponto de vista da gestão, pois permite, entre outros, acompanhar e ajustar as políticas públicas aos objetivos a que se propõem, em especial com o enfoque de reduzir as desigualdades regionais, por meio da destinação de recursos para determinados entes federados; quanto do ponto de vista do controle, ao possibilitar maior *accountability*, por meio da transparência.

Como está posto, no entanto, as informações sobre volume de recursos públicos federais destinados aos territórios somente podem ser obtidas a partir de complexos cruzamentos de bancos de dados externos com as informações contidas no Siafi, como por exemplo, os referentes aos pagamentos efetuados pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, Datasus, Dataprev, entre outros.

O Acórdão 851/2013-TCU-Plenário determinou ao Ministério do Planejamento e à então Controladoria-Geral da União a necessidade de tratar a constatação de que as informações orçamentárias não permitem que se tenha um panorama da regionalização das despesas federais.

O Portal da Transparência, desenvolvido pelo atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, realiza esses cruzamentos e permite obter os valores pagos por favorecido e o ente federado a que pertence, relacionado com as classificações orçamentárias, todavia, ainda há limitações, por exemplo, no caso de valores de bolsas do CNPQ que ainda estão centralizadas.

Assim, tendo em vista as deficiências e incongruências apontadas acerca da baixa governança estatal e seus impactos sobre a não atuação estratégica e ágil capaz de conduzir a articulação e a ação governamentais de forma coordenada, coerente e efetiva em prol do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste, faz-se necessário:

I) **Determinar** à Casa Civil da Presidência da República, em articulação com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Integração Nacional e com o apoio dos demais ministérios pertinentes e, quando cabível, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 230, 238 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação com o objetivo de sanar falhas e inconsistências que impedem a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas para a redução das desigualdades regionais, eliminando as seguintes lacunas:

a) ausência de regionalização de indicadores, objetivos e metas nos programas governamentais que integram o Plano Plurianual do Governo Federal 2016-2019 e que impactam significativamente o nível de desenvolvimento das regiões brasileiras, comprometendo o estabelecimento e o monitoramento de uma estratégia consistente para redução das disparidades regionais;

b) ausência de processo específico e coordenado de elaboração dos planos nacionais, regionais e setoriais que permita o aprimoramento da integração intersetorial e federativa no processo de planejamento do governo federal de sorte a promover articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos Planos Plurianuais do nível federal e dos entes subnacionais;

c) ausência do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) formalmente aprovado por lei e concebido por meio de um processo de planejamento participativo e de articulação eficaz, que compreenda programas, projetos e ações e defina metas para as políticas públicas federais relevantes para o desenvolvimento da região, conforme preconiza a Lei Complementar (LC) 125/2007;

d) ausência de um processo sistematizado de avaliação dos programas e das ações do Governo Federal na Região Nordeste, conforme preconiza a LC 125/2007;

e) ausência de estratégias para institucionalização de um planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado e integrado com visão de longo prazo, conforme preceitua a Constituição Federal, art. 174, § 1º e art. 165, § 4º; e

f) os sistemas de informação do governo não permitem que se identifique de forma regionalizada a destinação de recursos para os entes federados para fins de transparência, monitoramento e avaliação.

A construção do plano de ação deve considerar, necessariamente, os seguintes aspectos:

i) áreas prioritárias e mecanismos de articulação;

ii) métricas para redução de desigualdades;

iii) monitoramento e avaliação em relação a entregas e resultados;

iv) estudos técnicos para a tomada de decisão com base em evidências e melhores práticas;

v) visão de longo prazo com foco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;

vii) criação de uma plataforma de diálogo permanente entre os diversos atores (governamentais e não governamentais) que atuam na região Nordeste, por meio de uma rede interinstitucional; e

vi) ações integradas de curto, médio e longo prazo, com devida matriz de responsabilidade.

II) **Informar** à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra) da Câmara dos Deputados e à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, aos governos dos estados do Nordeste, às casas legislativas estaduais e aos Tribunais de Contas dos Estados correlatos que a operacionalização precária do Conselho Deliberativo (Condel) da Sudene tem agravado a desarticulação entre os atores federativos prejudicando a implementação das políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste e a complementaridade dessas políticas com as políticas setoriais estaduais.

III) **Determinar** à Casa Civil da Presidência da República, com o apoio do Ministério da Integração, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 230, 238 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e considerando as prerrogativas da Lei 10.683/2003, alterada pela Lei 12.462/2011, art. 2º, inciso I, alínea ‘a’, que adote as providências de sua competência para operacionalizar, de forma adequada, o funcionamento do Conselho Deliberativo (Condel) da Sudene e informe ao Tribunal, em até 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas, tendo em vista os efeitos negativos que a ausência de funcionamento regular dessa instância de articulação tem sobre a integração das políticas de desenvolvimento para o Nordeste, em conformidade com os termos do art. 10 da Lei Complementar 125/2007.

### **5.DISPONIBILIDADE DE RECURSOS DE TRANSFERÊNCIAS OBRIGATÓRIAS, TRANSFERÊNCIAS DISCRICIONÁRIAS, OPERAÇÕES DE CRÉDITO E RECEITAS DE GERAÇÃO PRÓPRIA**

O alcance de patamares mais elevados de desenvolvimento requer investimentos nas diversas áreas de atuação governamental, tais como educação, saúde, infraestrutura, entre outras. Assim, mostra-se importante avaliar o montante e a composição dos recursos disponibilizados para os estados e municípios que integram a Região Nordeste, comparando, sempre que necessário, com as demais regiões brasileiras.

Dessa forma, esse capítulo apresenta os recursos destinados aos estados e municípios, por região, no período de 2000 a 2014. Os valores estão distribuídos em cinco grupos, conforme a fonte: Transferências Obrigatórias, Transferências Discricionárias, Outras Transferências, Receitas de Geração Própria e Operações de Crédito. As informações apresentadas são originárias de fiscalização realizada nas fontes de financiamento regional (TC 011.432/2015-2) e no painel de dados para o controle externo de nome análogo. Os dados referentes às transferências foram extraídos, principalmente, do sistema Finbra (Finanças do Brasil, gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional) que é alimentado com informações fornecidas por estados e municípios. Já os montantes de operações de crédito foram obtidos junto aos bancos públicos federais: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Social, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste.

Integram as fontes de financiamento regional os recursos destinados à atuação de governos subnacionais e da iniciativa privada, oriundos do Orçamento Geral da União, de fundos constitucionais, FGTS, FAT, entre outros. Além disso, no caso da Região Nordeste, dado o papel singular dos benefícios assistenciais, trabalhistas e previdenciários na composição da renda *per capita*, esses benefícios têm-se caracterizado indiretamente como um dos ‘*motores de desenvolvimento*’.

A seguir, são apresentadas algumas constatações com ênfase para o fato de que, em síntese, **há desigualdades inter-regiões na disponibilidade de recursos de transferências obrigatórias, transferências discricionárias, operações de crédito e receitas de geração própria, bem como forte participação dos benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas na renda per capita dos cidadãos.** Assim, destacam-se: os recursos destinados à Região Nordeste não estão promovendo mudança de realidade nos níveis de desenvolvimento alcançados de sorte a reduzir as desigualdades regionais; há forte dependência dos entes federativos subnacionais (estados e municípios) em relação aos recursos públicos federais; as desigualdades na distribuição das operações de crédito que se utilizam de recursos públicos, no período de 2000 a 2014, podem acentuar as desigualdades regionais; há forte participação dos benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas na renda *per capita* dos cidadãos.

#### **5.1.Os recursos destinados à Região Nordeste promoveram discreta mudança de realidade nos níveis de desenvolvimento alcançados com baixa influência na redução das desigualdades regionais**

Nas Tabelas 10 e 11 detalham-se os recursos destinados a cada uma das regiões do país, no período de 2000 a 2014, por fonte de recursos, e os oriundos de receita de geração própria, bem como o valor *per capita*, calculado tomando-se como referência a população no período observado.

**Tabela 10 – Total de recursos, por região e por fonte (em R\$ milhões, valores nominais, de 2000 a 2014)**

Região	Transferências Obrigatórias	Transferências Discricionárias	Outras Transferências	Receita de Geração Própria	Operações de Crédito	Valor Total	%	Posição
Centro-oeste	327.215	20.852	18.426	434.797	216.185	1.017.475	9,0	4º
Nordeste	958.270	61.395	31.639	768.168	360.345	2.179.816	19,2	2º
Norte	347.419	23.132	12.924	293.388	153.736	830.598	7,3	5º
Sudeste	1.271.110	65.839	89.843	3.181.032	990.468	5.598.292	49,4	1º
Sul	489.603	23.011	26.190	796.417	362.445	1.697.666	15,0	3º
<b>Total</b>	<b>3.393.616</b>	<b>194.228</b>	<b>179.022</b>	<b>5.473.802</b>	<b>2.083.179</b>	<b>11.323.847</b>	<b>100</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de base disponível no TCU.  
(Painel do Controle Externo Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional)

**Tabela 11 – Total de recursos *per capita*, por região e por fonte (em R\$, valores nominais, de 2000 a 2014)**

Região	Transferências Obrigatórias	Transferências Discricionárias	Outras Transferências	Receita de Geração Própria	Operações de Crédito	Valor Total	Posição
Centro-Oeste	23.645	1.505	1.376	31.390	15.253	73.168	1º
Nordeste	18.065	1.155	617	14.506	6.697	41.041	5º
Norte	22.297	1.497	881	18.719	9.633	53.028	4º
Sudeste	15.814	815	1.134	39.605	12.250	69.618	2º
Sul	17.797	832	971	28.996	13.045	61.642	3º
<b>Brasil</b>	<b>17.825</b>	<b>1.017</b>	<b>963</b>	<b>28.785</b>	<b>10.828</b>	<b>59.418</b>	<b>-</b>

Fonte: Elaboração própria, base disponível no TCU (Painel do Controle Externo Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional).

Nota 1: Os valores *per capita* do período resultam da soma dos valores *per capita* ano a ano (R\$ ano/população ano).

Nota 2: Utilizou-se a população informada ao TCU pelo IBGE para cálculo do FPE/FPM.

Considerando os valores absolutos dos recursos disponíveis (Tabela 10), percebe-se que o Nordeste ocupa a segunda posição, com 19,2% do total, abaixo apenas da Região Sudeste, que lidera o *ranking* com 49,4% dos recursos. No entanto, tomando como referência os valores *per capita* (Tabela 11), verifica-se que a Região Nordeste ocupa o último lugar no país, tal como registrado para o PIB *per capita*.

Constata-se, ainda, que a Região Nordeste compartilha com a Região Norte a peculiaridade de possuir receita de geração própria inferior ao montante recebido mediante transferências obrigatórias, indicando uma maior dependência dos recursos arrecadados em nível federal (Tabela 10).

A Tabela 12 detalha o montante de recursos destinados à Região Nordeste e os oriundos de receitas de geração própria, entre 2000 e 2014, para cada uma das fontes.

**Tabela 12 – Recursos destinados ao Nordeste, por fonte, e oriundos de receita de geração própria (em R\$ milhões, valores nominais, de 2000 a 2014)**

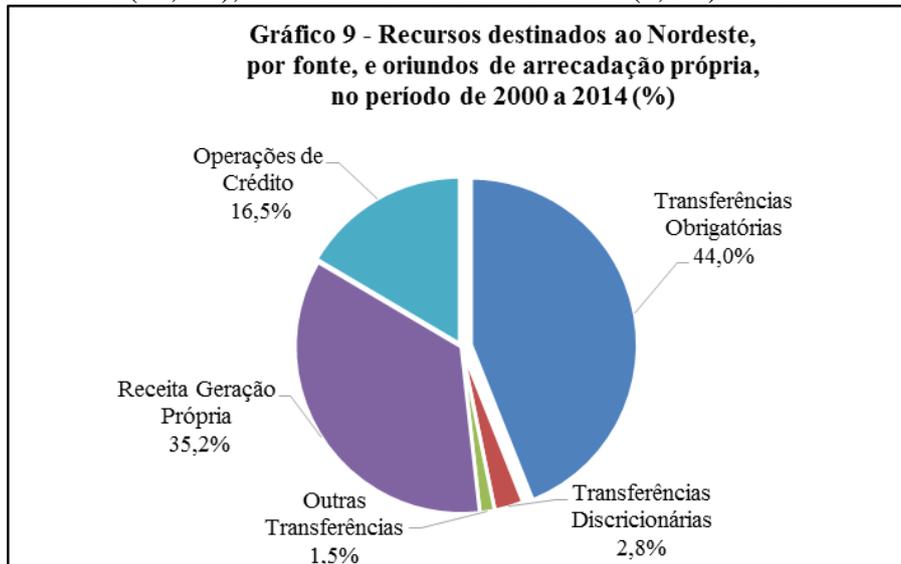
Ano	Transferências Obrigatórias	Transferências Discricionárias	Outras Transferências	Receita de Geração Própria	Operações de Crédito	Total de Recursos
<b>2000</b>	18.994,40	-	4.562,64	18.157,82	3.802,74	45.517,61
<b>2001</b>	24.501,66	1,12	4.050,00	21.381,94	2.574,84	52.509,55
<b>2002</b>	27.745,90	3.124,19	2.262,68	25.514,81	4.122,50	62.770,08
<b>2003</b>	30.592,23	1.763,40	1.050,77	28.658,45	4.286,69	66.351,55
<b>2004</b>	34.812,93	2.509,93	1.655,14	33.684,77	7.461,35	80.124,12
<b>2005</b>	43.316,99	2.426,17	1.455,20	37.125,30	7.697,75	92.021,42
<b>2006</b>	50.596,32	3.864,78	1.827,60	42.169,09	10.211,52	108.669,31
<b>2007</b>	58.352,72	3.458,16	1.328,55	43.286,74	13.458,76	119.884,94
<b>2008</b>	71.481,88	4.842,72	1.524,49	49.584,72	16.626,18	144.059,99
<b>2009</b>	74.697,62	5.401,22	1.984,21	56.469,28	40.642,58	179.194,91
<b>2010</b>	83.862,07	7.639,68	2.049,02	65.604,72	43.339,73	202.495,22
<b>2011</b>	99.362,01	5.210,11	1.421,07	70.971,55	34.615,81	211.580,55
<b>2012</b>	103.588,89	7.132,38	2.071,32	82.172,24	53.423,28	248.388,11
<b>2013</b>	114.512,24	6.652,52	2.108,23	94.828,82	61.563,61	279.665,43
<b>2014</b>	121.851,83	7.368,33	2.288,52	98.557,66	56.517,34	286.583,68
<b>Total</b>	<b>958.269,70</b>	<b>61.394,71</b>	<b>31.639,45</b>	<b>768.167,93</b>	<b>360.344,67</b>	<b>2.179.816,45</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de base disponível no TCU.  
(Painel do Controle Externo Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional)

No que se refere ao histórico da Região Nordeste, em que pese terem sido aplicados recursos da ordem R\$ 2,18 trilhões, no período de 2000 a 2014, correspondente a 19,2% do montante aplicado nas cinco regiões nesse período (R\$ 11,3 trilhões - ver Tabela 10), e ter sido constatado aumento em todas as dimensões que compõem o IDHM para os nove estados do Nordeste, esses indicadores continuam abaixo da média nacional (ver Tabelas 3 e 4), apesar de registrarem variação positiva superior à da média nacional entre 2000 e 2010.

Em termos econômicos, referente ao ano de 2013, a Região Nordeste, detentora da segunda maior população equivalente a 27,66% da população total do Brasil, possui o quinto PIB *per capita*, da ordem de R\$ 12,9 mil, muito abaixo do PIB *per capita* das outras quatro regiões (ver Tabela 5). Tal fato chama a atenção, pois a Região Nordeste registra o terceiro maior PIB (R\$ 722,81 bilhões), próximo ao da Região Sul (R\$ 878,15 bilhões) com PIB *per capita* de R\$ 30,5 mil, enquanto a Região Centro-Oeste apresenta PIB *per capita* de R\$ 32,3 mil e a Região Sudeste de R\$ 34,8 mil (ver Tabela 5).

O Gráfico 9 apresenta a representatividade de cada uma das fontes em relação ao total de recursos destinados à Região Nordeste. Destaca-se o montante correspondente às transferências obrigatórias, que representam a maior parcela dos recursos destinados à região, com 44% do valor total. Em segundo lugar, tem-se a receita de geração própria, que responde por 35,2%, seguida das operações de crédito (16,5%), transferências discricionárias (2,8%) e outras transferências (1,5%).



Apesar do montante de recursos aplicados na Região Nordeste, no período de 2000 a 2014, a variação positiva ocorrida no IDHM dos estados do Nordeste entre 2000 e 2010 não foi suficiente para superar a média do IDHM do Brasil, tanto é que seis estados da ocupam a última posição quanto ao PIB *per capita* e outros três da 17<sup>a</sup> a 19<sup>a</sup> posição. O coeficiente de Gini também registrou discreta redução na desigualdade de renda para os estados do Nordeste, contudo, à exceção do Rio Grande do Norte, todos os estados da região permanecem com índices superiores à média nacional de 0,60, referente a 2010. O estado de Santa Catarina apresenta o melhor coeficiente de Gini de 0,49.

No tocante aos indicadores educacionais, o Nordeste apresenta a menor taxa de alfabetização (83,4%) entre as regiões brasileiras para a população de 15 anos ou mais de idade, enquanto em todo o país a taxa ficou em 91,7%. O Ideb para a Região Nordeste se encontra em patamares inferiores à média nacional e distantes das demais regiões tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio.

No que diz respeito aos indicadores de disponibilidade de água potável, a Região Nordeste atingiu 89,5% para o índice de atendimento com água das áreas urbanas, superior apenas ao da Região Norte de 67,8% e inferior ao da média nacional é de 93,2%. Para todo o território estadual (área urbana e rural), esse índice é ainda menor, registrando 72,9%, frente à média nacional de 83%.

Em relação aos indicadores de saneamento básico, o índice de atendimento por redes de esgoto, referido aos municípios atendidos com água, a Região Nordeste registra índice de 31,1% em área urbana, muito abaixo aos das Regiões Sudeste (83,3%), Centro-Oeste (51,7%) e Sul (44,4%), enquanto a média nacional é de 57,6%. Considerando todo o território estadual (área urbana e rural), o índice é ainda menor com 23,8% frente à média nacional de 49,8%. Quanto ao índice de tratamento de esgotos gerados, o Nordeste registra 31,4%, enquanto a média nacional é de 40,8%.

Assim, pode-se concluir que os recursos destinados à Região Nordeste ao longo do período de 2000 a 2014, no montante de R\$ 2,18 trilhões, promoveram discreta mudança de realidade nos níveis de desenvolvimento alcançados com baixa influência na redução das desigualdades regionais, tendo por base os resultados registrados para os indicadores de desenvolvimento econômico e qualidade de vida (IDHM), concentração de renda (coeficiente de Gini), educacionais (taxa de alfabetização e Ideb), disponibilidade de água potável e saneamento básico.

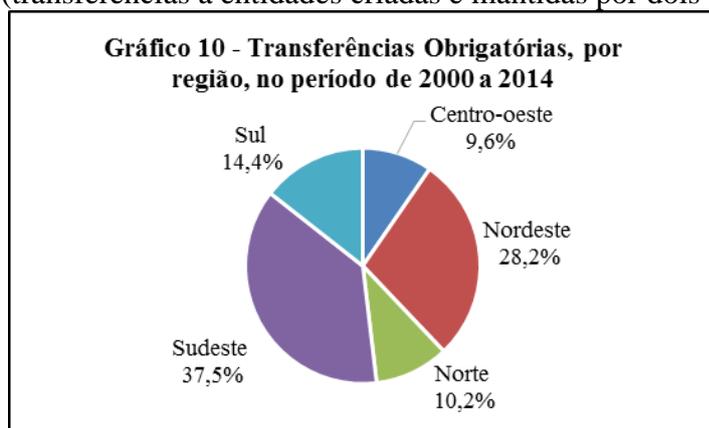
Nesse sentido, percebe-se que há espaço para melhorias na eficiência do gasto governamental, conforme preceitua o art. 37 da Constituição Federal de 1988, e para promoção da eficiência e melhoria dos resultados das políticas públicas e da Administração Pública.

### **5.2. Há forte dependência dos entes federativos subnacionais (estados e municípios) da Região Nordeste em relação aos recursos públicos federais**

O modelo federativo brasileiro de distribuição de recursos privilegia a utilização de mecanismos de transferências em face do poder de geração própria (valores arrecadados diretamente pelos entes provenientes de impostos).

Pelo montante de recursos repassados por intermédio de transferências obrigatórias e discricionárias e de operações de crédito, é possível perceber a relevância dessas fontes para a implementação de políticas públicas e o oferecimento de serviços à sociedade por estados e municípios. Para o período de 2000 a 2014, esses recursos federais perfazem o total de R\$ 11,32 trilhões, destacando-se o montante de receita de geração própria da ordem de R\$ 5,47 trilhões (48,3%), seguida pelo de transferências obrigatórias de R\$ 3,39 trilhões (30,0%), de operações de crédito de R\$ 2,08 trilhões (18,4%), de transferências discricionárias de R\$ 0,20 trilhão (1,7%) e, por último, o de outras transferências de R\$ 0,18 trilhão (1,6%).

Quanto às transferências obrigatórias, a Tabela 13 e o Gráfico 10 detalham os montantes dessas transferências calculados, por região, a partir de três grupos: Transferências Obrigatórias da União; Transferências Obrigatórias dos Estados; Transferências Obrigatórias Multigovernamentais (transferências a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação).



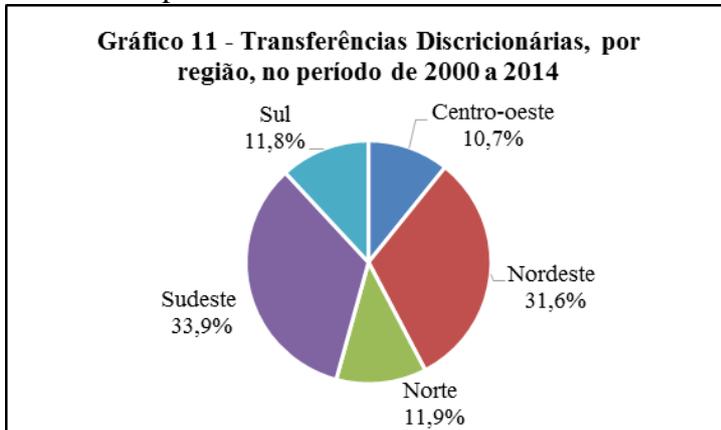
**Tabela 13 - Transferências Obrigatórias - 2000 a 2014**

Região	Valor (R\$ Milhões)	%
Centro-oeste	327.214,64	9,6%
Nordeste	958.269,70	28,2%
Norte	347.418,54	10,2%
Sudeste	1.271.109,63	37,5%
Sul	489.603,24	14,4%
<b>Total</b>	<b>3.393.615,74</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de base de dados disponível no TCU (Painel do Controle Externo Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional).

Os dados sinalizam que a Região Nordeste recebeu, ao longo do período, a segunda maior fatia das transferências obrigatórias, no valor de R\$ 958,27 bilhões (28,2% do total), que se coaduna com o fato de possuir a segunda maior população. A Região Sudeste, por sua vez, é a detentora da maior parcela, correspondente a R\$ 1,27 trilhão, que equivale a 37,5% do total.

No que se refere às transferências discricionárias, a Tabela 14 e o Gráfico 11 apresentam os montantes dessas transferências calculados, por região, a partir de três grupos: Transferências Discricionárias da União; Transferências Discricionárias dos Estados; Transferências Discricionárias entre Municípios.



**Tabela 14 - Transferências Discricionárias - 2000 a 2014**

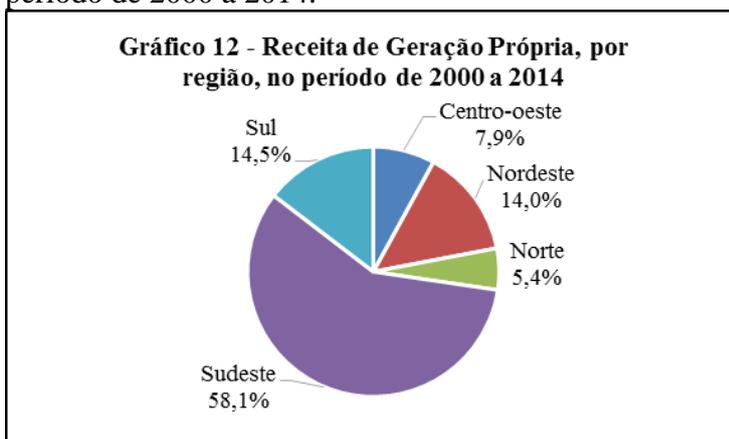
Região	Valor (R\$ Milhões)	%
Centro-oeste	20.852,07	10,7%
Nordeste	61.394,71	31,6%
Norte	23.132,25	11,9%
Sudeste	65.838,76	33,9%
Sul	23.010,70	11,8%
<b>Total</b>	<b>194.228,49</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de base de dados disponível no TCU (Painel do Controle Externo Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional).

Os dados demonstram que a Região Sudeste foi a que mais recebeu transferências discricionárias, com 33,9% do total, seguida de perto da Região Nordeste, com 31,6%. Em patamares bem inferiores, vêm, na sequência, as Regiões Sul (11,8%), Norte (11,9%) e Centro-Oeste (10,7%).

Os recursos agrupados sob o título de receita de geração própria correspondem aos valores arrecadados diretamente pelos entes (todas as receitas correntes e de capital, excluindo as transferências) e provêm de impostos tais como o ISS e o IPTU na esfera municipal, o ICMS e o IPVA na esfera estadual, entre outros, conforme informado pelos entes no sistema Finanças do Brasil (Finbra), gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A Tabela 15 detalha os montantes de receita de geração própria de estados e municípios no período de 2000 a 2014.



**Tabela 15 – Receita de Geração Própria - 2000 a 2014**

Região	Valor (R\$ Milhões)	%
Centro-oeste	434.796,86	7,9%
Nordeste	768.167,93	14,0%
Norte	293.387,72	5,4%
Sudeste	3.181.032,31	58,1%
Sul	796.416,72	14,5%
<b>Total</b>	<b>5.473.801,54</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de base de dados disponível no TCU (Painel do Controle Externo Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional).

Os valores apresentados revelam a disparidade de valores da receita de geração própria da Região Sudeste em relação às demais regiões do país. As diferenças nos montantes arrecadados, região a região, são apresentadas em percentuais no Gráfico 12 e na Tabela 15. Enquanto no Sudeste a receita de geração própria representa 58,1% do total do país, no período analisado, na Região Nordeste, a participação da arrecadação própria alcança 14,0% (mesma ordem de grandeza da Região Sul).

Já a Tabela 16 sintetiza a participação percentual de cada fonte de repasse e dos recursos de geração própria para estados e municípios da Região Nordeste, no período de 2000 a 2014.

**Tabela 16 – Participação percentual de cada fonte de repasse e dos recursos de geração própria, no período de 2000 a 2014 (%)**

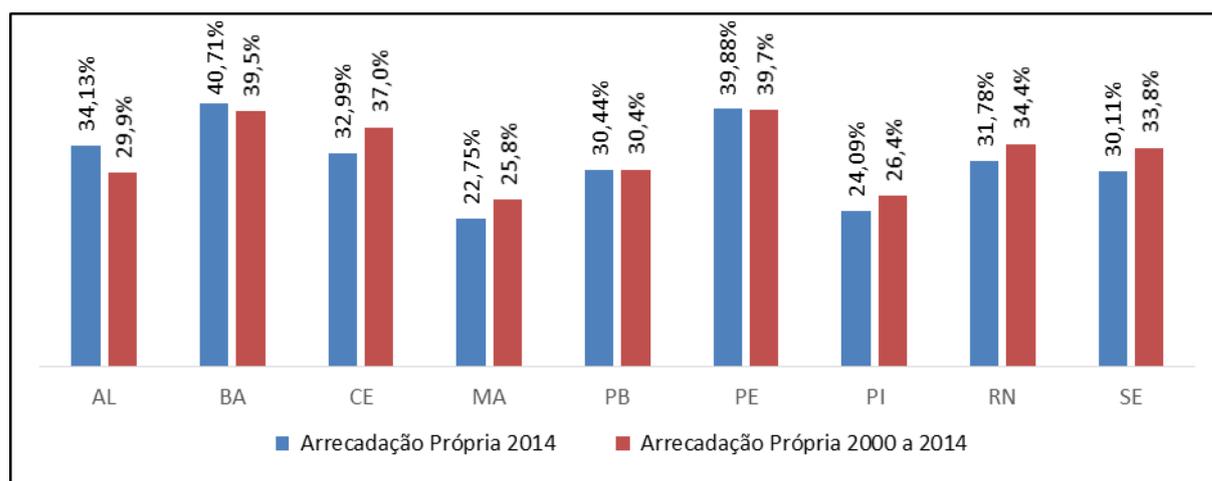
Estados + Municípios	Transferências Obrigatórias	Transferências Discricionárias	Outras Transferências	Geração Própria	Operações de Crédito
Alagoas	51,4%	4,4%	1,3%	29,9%	13,0%
Bahia	40,4%	2,0%	1,5%	39,5%	16,6%
Ceará	42,9%	4,3%	1,0%	37,0%	14,8%
Maranhão	50,5%	1,6%	2,7%	25,8%	19,4%
Paraíba	52,1%	3,5%	1,2%	30,4%	12,8%
Pernambuco	36,3%	2,9%	1,4%	39,7%	19,8%
Piauí	53,3%	3,6%	1,5%	26,4%	15,1%
Rio Grande do Norte	44,9%	2,1%	1,3%	34,4%	17,3%
Sergipe	49,9%	2,5%	1,1%	33,8%	12,7%

É possível perceber que em nenhum dos estados do Nordeste (inclui os municípios agrupados por estado) a participação das receitas de geração própria foi superior a 40%. Essa situação evidencia a dependência desses estados e de seus respectivos municípios em relação a recursos provindos de outros entes federativos.

Considerando o quadro regional, a Região Nordeste, ao lado da Região Norte, apresentou a maior participação na destinação de recursos de repasses. Na primeira região, no período de 2000 a 2014, os repasses responderam por 64,76% dos recursos analisados. Isto está associado, principalmente, em razão da maior dependência dos estados e municípios das Regiões Norte e Nordeste em relação às transferências obrigatórias (Tabela 13), uma vez que o total de recursos decorrentes de tais transferências é superior ao resultante da receita de geração própria (Tabela 15).

Avaliando a disposição do comportamento das receitas de geração própria ao longo dos anos de 2000 a 2014, foi observado que, no geral, existe uma tendência de crescimento no nível de dependência da Região Nordeste quanto a recursos interfederativos. Em 2014, por exemplo, os recursos interfederativos na Região Nordeste alcançaram 65,61% de todos os recursos disponíveis.

Se comparados o ano de 2014 e a soma dos anos 2000 a 2014, naquele ano apenas os estados de Alagoas e da Bahia melhoraram a participação das receitas de geração própria sobre o total dos recursos analisados, conforme disposto no Gráfico 13.

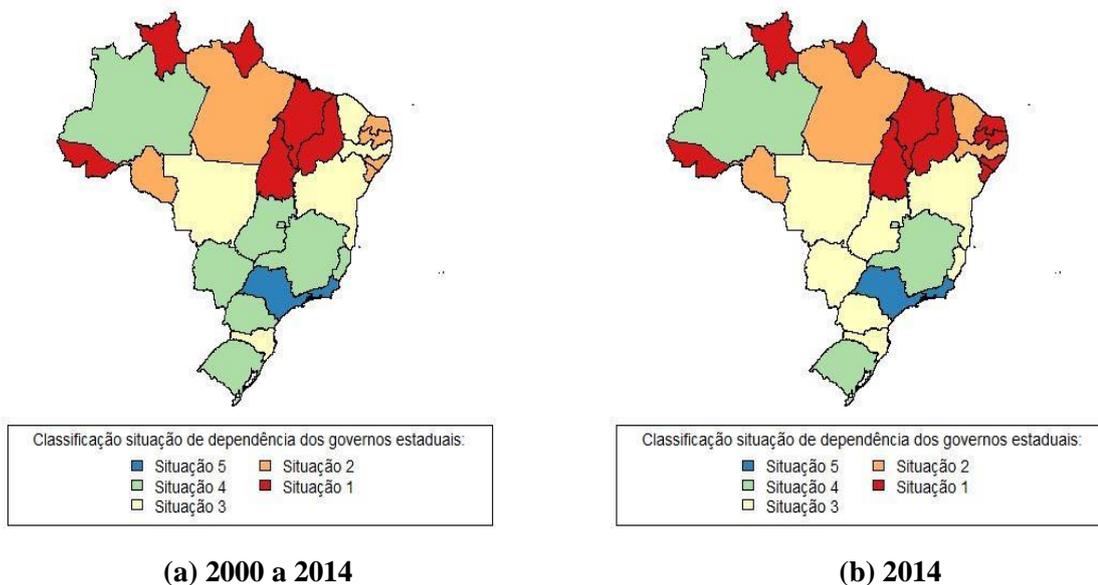
**Gráfico 13 – Participação do montante de receitas de geração própria por estado**


Os estados do Maranhão e do Piauí, juntamente com seus respectivos municípios, apresentaram uma participação média de recursos interfederativos superior a 70% na composição das receitas analisadas. No caso do Maranhão, a tendência foi, por quase todo o período, de redução do peso das receitas geradas pelos próprios governos subnacionais. Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe apresentaram médias de participação de recursos interfederativos entre 60% e 70%.

Somente em alguns anos singulares, como em 2003, na Bahia, e em 2000 e 2001, em Pernambuco, registrou-se participação das receitas de geração própria superior a 50% na composição

das receitas desses estados. Entretanto, nos anos seguintes, essa participação diminuiu e os recursos interfederativos recebidos passaram a ser a principal fonte de recursos, alcançando percentuais de até 65% em 2010, na Bahia.

A Figura 2 ilustra a classificação quanto ao grau de dependência de todos os estados brasileiros, na qual a situação 1 representa o grupo de maior dependência e a situação 5 a de menor.

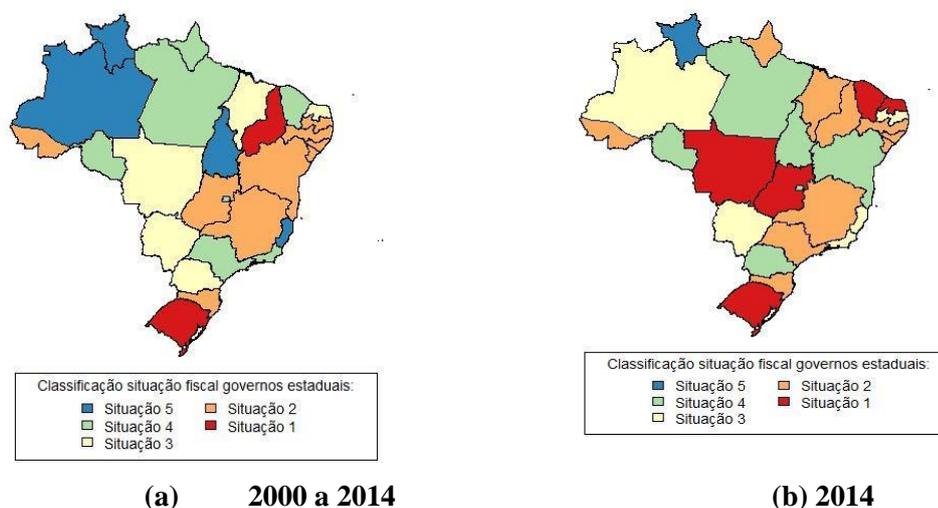


**Figura 2 (a) e (b) – Grau de dependência (média 2000 a 2014, e 2014, respectivamente): Situação 1 representa o grupo de maior dependência e Situação 5, a de menor**

Nas duas bases temporais, nenhum dos estados do Nordeste foi enquadrado dentro dos grupos de menor dependência de recursos oriundos de outros entes. Isso porque, estados dessa região estão entre aqueles que apresentaram o menor poder de arrecadação de receitas de geração própria.

Em relação ao desempenho orçamentário e fiscal, nos quais foram avaliados indicadores de capacidade de poupança, investimentos realizados, comprometimento de receitas, endividamento, gastos com serviço da dívida e equilíbrio na execução orçamentária, a situação da Região Nordeste também demanda atenção.

Em 2014, conforme Figura 3, com exceção da Bahia, todos os demais estados do Nordeste foram classificados nos grupos de pior situação. Tal condição é repetida para todo o período (2000 a 2014), alterando a exceção, que, para o período maior, foi representada pelo estado do Ceará.



**Figura 3 (a) e (b) – Situação Orçamentária e Fiscal (média 2000 a 2014 e 2014, respectivamente)**

Em síntese, considerando o período de 2000 a 2014, o nível de dependência dos estados (e respectivos municípios) do Nordeste em relação aos recursos públicos interfederativos é alto, já que nenhum dos estados tem receita de geração própria superior a 40%. Tal fato pode trazer riscos quanto a:

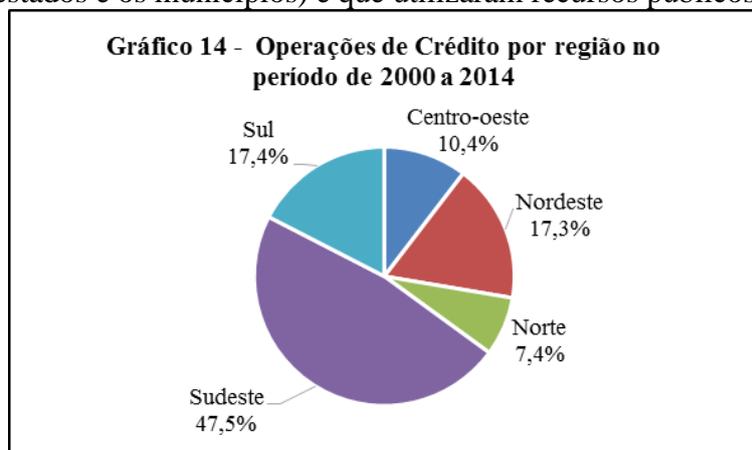
- i) Sustentabilidade de políticas públicas nos territórios, em nível dos entes subnacionais ou mesmo em nível regional;
- ii) Manutenção de déficits institucionais nos entes subnacionais referentes à capacidade de geração de receita própria;
- iii) Decisões quanto à alocação de recursos de transferências discricionárias não fundamentadas em critérios técnicos;
- iv) Em situação de crise fiscal em nível federal, a discricionariedade dos entes federativos para escolha de políticas adequadas à realidade local reduz-se, além de possível ‘efeito dominó’;
- vi) Falta de estímulo para busca da eficiência alocativa dos recursos públicos;
- vii) Necessidade de ‘socorro financeiro’ por parte da União.

Os recursos federais abrangidos neste trabalho, referentes ao período de 2000 a 2014, no montante de R\$ 11,32 trilhões, por um lado indicam forte dependência dos entes federativos subnacionais (estados e municípios), em especial os da Região Nordeste, na medida em que foram contemplados com a 19,2% desse total, e por outro lado evidencia disparidades regionais com nuances distintas.

No caso do Nordeste, ficou ressaltado que seus estados apresentaram baixo volume de receita de geração própria no montante de R\$ 0,77 trilhão, para o período de 2000 a 2014, frente ao volume gerado nesse período de R\$ 5,47 trilhões, dos quais R\$ 3,2 trilhões foram gerados pela Região Sudeste. Tal fato indica, entre outros aspectos, a necessidade de a Região Nordeste superar os desafios apontados nos Panoramas estaduais para o desenvolvimento do Nordeste, em especial aqueles agrupados no ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura (40 desafios), pois têm forte potencial de promover o aumento do PIB dos estados do Nordeste.

### **5.3. As desigualdades na distribuição das operações de crédito que se utilizam de recursos públicos, no período de 2000 a 2014, podem acentuar as desigualdades regionais**

A Tabela 17 e o Gráfico 14 detalham os montantes das operações de crédito realizadas pelas seguintes instituições financeiras: Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com pessoas físicas e jurídicas (inclusive as realizadas com a União, os estados e os municípios) e que utilizaram recursos públicos.



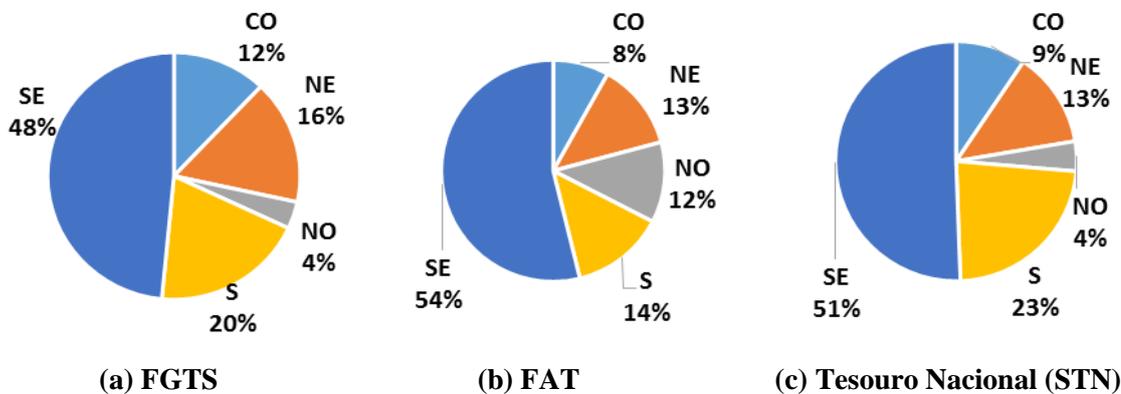
**Tabela 17 - Operações de Crédito - 2000 a 2014**

Região	Valor (R\$ Milhões)	%
Centro-oeste	198.339	10,5%
Nordeste	338.097	17,9%
Norte	145.806	7,7%
Sudeste	876.219	46,3%
Sul	334.740	17,7%
<b>Total</b>	<b>1.893.200</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de base de dados disponível no TCU (Painel do Controle Externo Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Regional).

Segundo os dados apresentados, os estados e municípios da Região Sudeste concentram a maior parcela das operações de crédito realizadas, com cerca de 47,5% do total. Em seguida, a Região Nordeste aparece com 17,3% do total (patamar semelhante à Região Sul, com 17,4%).

No que diz respeito às operações de crédito utilizando recursos do FGTS, FAT e Tesouro Nacional (STN), com base no Gráfico 15 (a), (b) e (c), percebe-se a existência de desigualdades na contratação de operações de crédito com recursos públicos entre as regiões do Brasil.

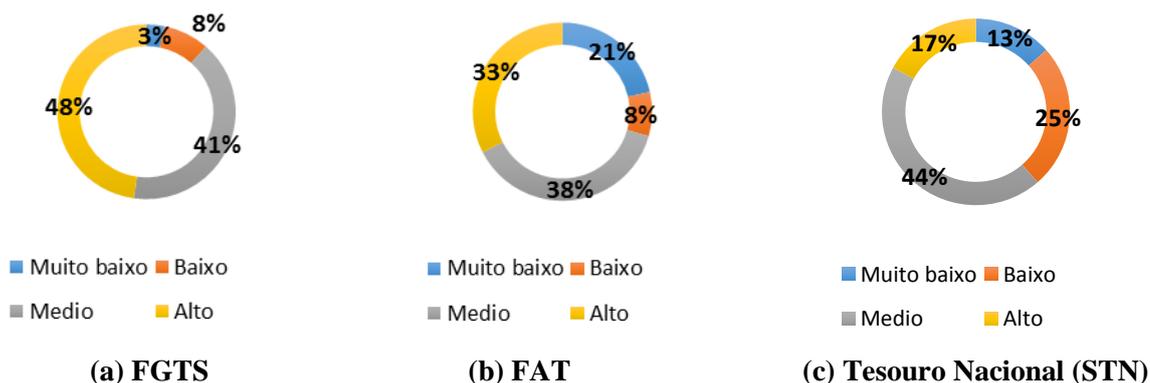


**Gráficos 15 (a), (b) e (c) – Distribuição das Operações de crédito, no período de 2000 a 2014, utilizando recursos, respectivamente, do FGTS, FAT e do Tesouro Nacional (STN)**

Em que pese as Regiões Sudeste e Sul serem as regiões mais desenvolvidas do país, foram estas regiões que mais receberam operações de crédito subsidiadas com recursos do FGTS, do FAT e do Tesouro Nacional. Ademais, chama atenção o fato de a Região Sul, que representa 14% da população brasileira, absorver maiores montantes de operações de crédito que a Região Nordeste, que responde por 27,7% da população nacional.

Assim, os resultados apurados evidenciam que os projetos produtivos se concentram em outras regiões que não a Região Nordeste. Esse fato pode estar associado à capacidade de elaboração de projetos de infraestrutura econômica e social e a perspectivas de produção com sustentabilidade e inovação.

Em uma outra abordagem, considerando as classes do IDHM e as operações de crédito contratadas apenas na Região Nordeste, é possível observar certa concentração de operações contratadas em municípios de alto ou médio desenvolvimento, conforme Gráfico 16 (a), (b) e (c).

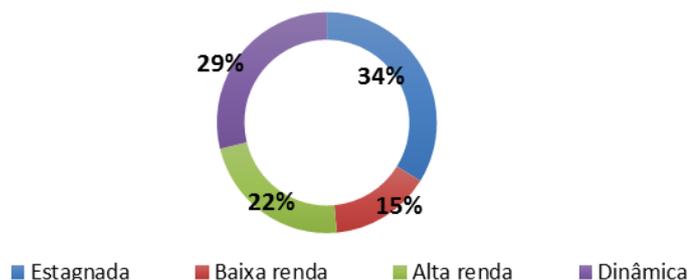


**Gráfico 16 (a), (b) e (c) – Distribuição das operações de crédito contratadas na Região Nordeste, no período de 2000 a 2014, utilizando recursos, respectivamente, do FGTS, FAT e do Tesouro Nacional (STN), para os municípios com diferentes níveis de desenvolvimento (classificação do IDHM, 2010)**

Para o período de 2010 a 2014, mais de 71% das operações de crédito realizadas com recursos do FGTS e do FAT foram destinadas a municípios com alto ou médio IDHM, o que pode favorecer o aumento das desigualdades entre os municípios da Região Nordeste. No caso das operações de crédito com recursos do Tesouro Nacional, os municípios de médio IDHM foram os mais beneficiados.

Desse modo, além da Região Nordeste realizar, relativamente, menos operações de crédito com recursos públicos, a alocação de operações de crédito realizadas com recursos do FGTS e do FAT tem como destino, majoritariamente, municípios desenvolvidos.

No caso do FNE, de modo geral, percebe-se que os municípios que formam as microrregiões geográficas classificadas como estagnadas e dinâmicas, de acordo com a classificação da PNDR, são os que mais receberam recursos oriundos desse fundo. Esse fato está alinhado com as premissas de aplicação estabelecidas pela política (Anexo II do Decreto 6.047/2007), conforme Gráfico 17.



**Gráfico 17 – Distribuição, no período de 2010-2014, das operações de crédito realizadas com recursos do FNE para os municípios das microrregiões geográficas classificadas nas 4 tipologias previstas na PNDR**

De acordo com o Gráfico 17, 78% dos recursos do FNE estão sendo aplicados nas microrregiões definidas como prioritárias pelo Decreto 6.047/2007 (baixa renda, estagnadas e dinâmicas).

#### **5.4. Há forte participação dos benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas na renda *per capita* dos cidadãos**

O objetivo dessa seção é apresentar considerações acerca do grau de participação dos benefícios federais assistenciais, previdenciários e trabalhistas na renda *per capita* dos cidadãos.

Na área de assistência social, foram considerados os benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Na previdência, foram utilizadas as informações da folha de pagamentos dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), operacionalizados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que são classificados em aposentadoria rural, aposentadoria urbana e demais benefícios (incluídos, por exemplo, auxílio doença, acidente e maternidade). Na área de trabalho foram utilizadas as informações do Seguro Desemprego Trabalhador Formal e Pescador Artesanal, também conhecido como Seguro Defeso. Os dados coletados são referentes a janeiro de 2015.

Em relação aos municípios, foram coletadas as informações sobre a população e o PIB dos anos de 2013, última série disponível no IBGE. Devido à diferença temporal entre os dados, os valores dos benefícios foram deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

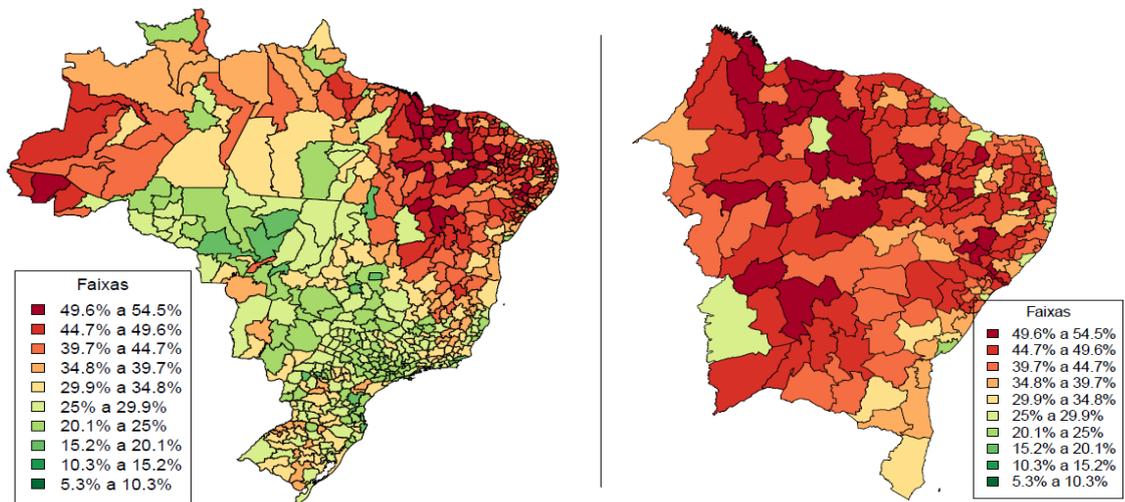
Após a coleta das informações, foram calculados três indicadores referentes às microrregiões:

- i) Proporção da população assistida por benefícios;
- ii) Soma dos valores dos benefícios *per capita*;
- iii) Proporção da soma dos benefícios em relação ao PIB.

A Figura 4 apresenta a distribuição espacial, por microrregiões, da proporção da população assistida por benefícios federais para o Brasil e, em destaque, para a Região Nordeste. Nas Regiões Norte e Nordeste observa-se uma concentração no recebimento dos benefícios de Previdência Rural e do Programa Bolsa Família, enquanto nas demais regiões os principais benefícios são a Aposentadoria Urbana e o Seguro Desemprego do Trabalhador Formal.

Em valores absolutos, a população atendida no Brasil corresponde a 59,4 milhões de pessoas, equivalente a 29,1% do total. Na Região Nordeste há 21,2 milhões de pessoas assistidas, sendo superada apenas pela Região Sudeste com 22,4 milhões. As outras três regiões registram em ordem de grandeza: Sul, 6,5 milhões; Norte, 5,5 milhões; e Centro-Oeste, 3,9 milhões. Portanto, praticamente 3 habitantes em cada 10 recebem algum benefício federal no Brasil. Ainda, observa-se concentração da população assistida nas Regiões Sudeste e Nordeste, com valor total de 43,6 milhões de habitantes correspondendo a 21,3% da população nacional.

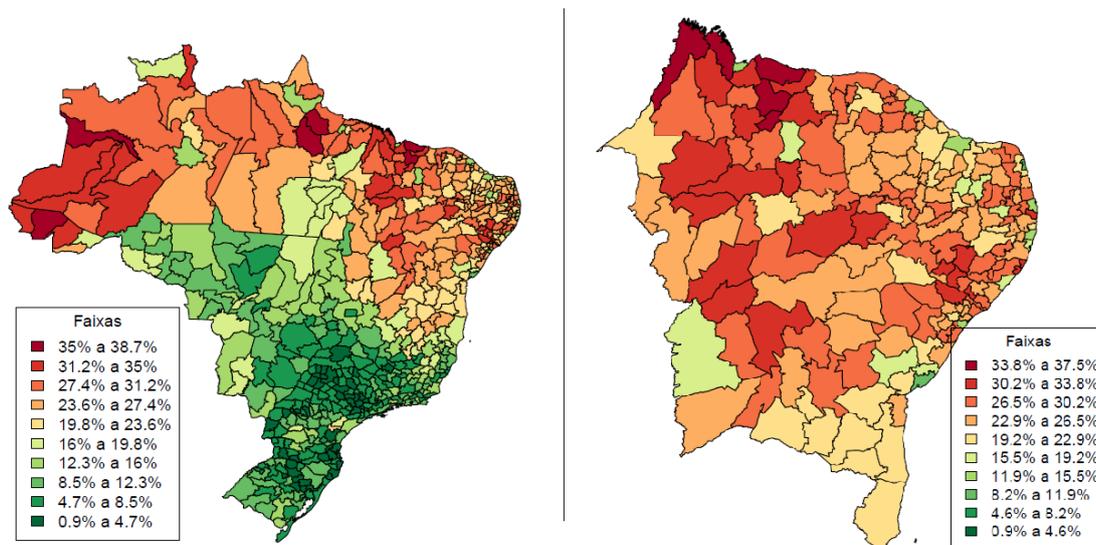
A média da população assistida na Região Nordeste é 37,4%, bem superior à média observada nas demais regiões: Norte, 31,2%; Centro-Oeste, 22,4%; Sudeste, 26,1%; e Sul, 25,2%. Dessa forma, pode-se afirmar que 3,7 habitantes em cada 10 recebem algum benefício federal na Região Nordeste. A microrregião de Chapadinha possui a maior proporção de assistidos, 54,5%, sendo formada pelos municípios de Mata Roma, Milagres do Maranhão, São Benedito do Rio Preto, Anapurus, Belágua, Brejo, Buriti Chapadinha e Urbano Santos do estado do Maranhão.



(a) Brasil (b) Região Nordeste

**Figura 4 - Percentual da população assistida por benefícios federais (assistenciais, previdenciários e trabalhistas), por microrregião, no Brasil e na Região Nordeste**

A Figura 5 apresenta a proporção da população beneficiária do Programa Bolsa Família (PBF). Na Região Nordeste, a média da população assistida pelo programa PBF é de 25,87%, que corresponde ao pagamento do benefício para cada 2,5 habitantes em 10.

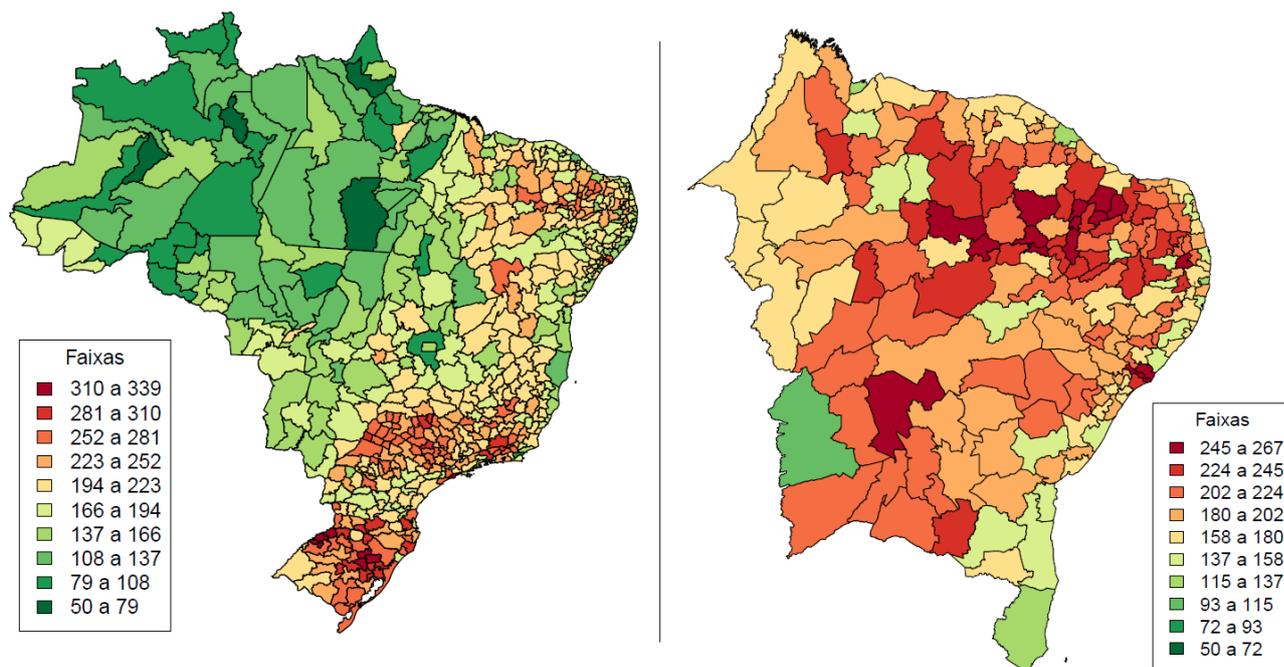


(a) Brasil (b) Região Nordeste

**Figura 5 - Percentual da população assistida pelo Programa Bolsa Família, por microrregião, no Brasil e na Região Nordeste**

A Figura 6 apresenta o montante *per capita* dos benefícios federais, por microrregião. Os valores *per capita* dos benefícios federais variam entre R\$ 50,00 e R\$ 339,00 no Brasil, conforme Gráfico 6 (a), e entre R\$ 93,00 e R\$ 267,00 na região Nordeste, consoante o Gráfico 6 (b). Nas Regiões Sudeste e Sul, a soma dos valores dos benefícios *per capita* é mais elevado devido à maior influência dos benefícios da previdência urbana e do seguro desemprego, que possuem valores maiores. Na Região Nordeste, os benefícios de maior influência são a Previdência Rural, que possuem geralmente o valor de um salário mínimo, e o Programa Bolsa Família. Os demais benefícios do INSS e o Benefício Assistencial para Pessoas Idosas e com Deficiência (BPC) possuem uma distribuição mais uniforme entre as microrregiões.

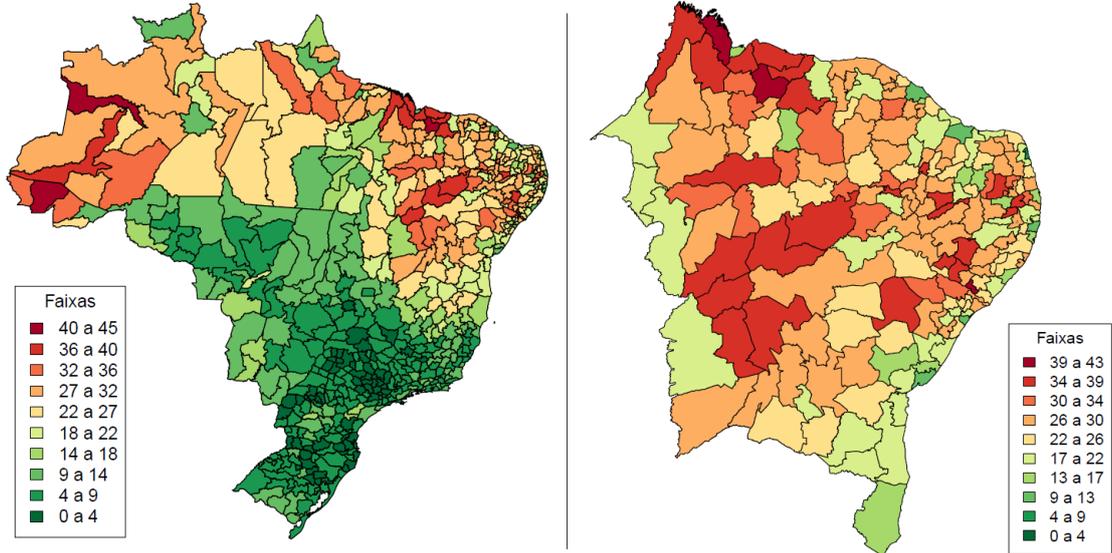
As microrregiões do Nordeste recebem, em média, R\$ 197,80 *per capita* em benefícios e a microrregião de Caririçu, composta pelos municípios de Altaneira, Caririçu, Farias Brito e Granjeiro no Ceará, possui o maior valor *per capita* em benefícios, de R\$ 266,79.



(a) Brasil (b) Região Nordeste

**Figura 6 - Valor dos benefícios federais *per capita*, por microrregião, no Brasil e na Região Nordeste**

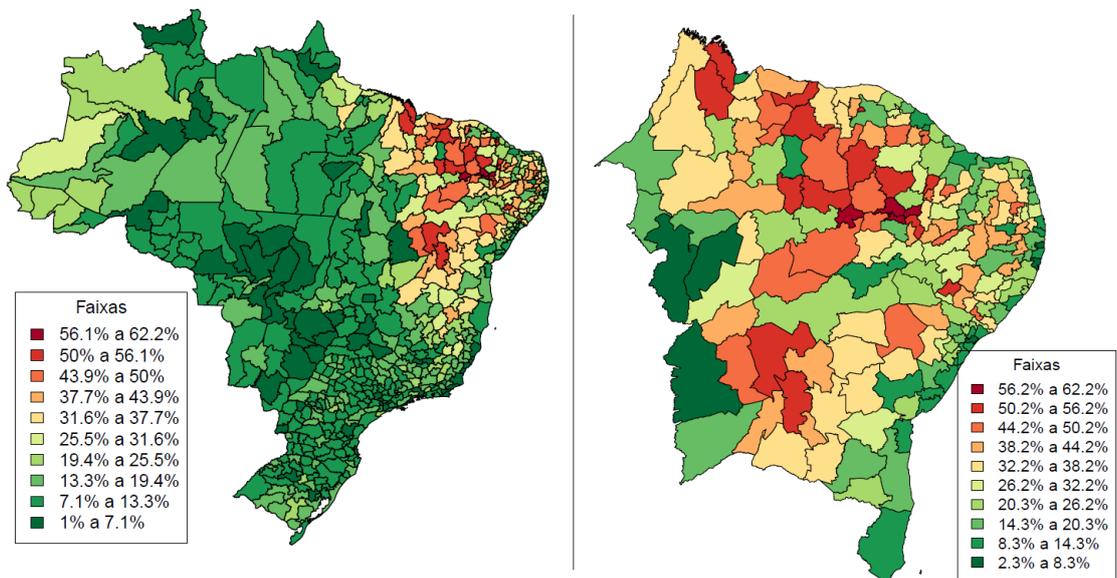
O montante *per capita* do benefício do Programa Bolsa Família é apresentado na Figura 7. As Regiões Norte e Nordeste recebem um valor do PBF *per capita* superior às demais regiões do país. O valor médio PBF *per capita* na Região Nordeste é de R\$ 25,87 e a microrregião de Chapadinha, no Maranhão, possui o maior valor *per capita* do PBF, de R\$ 42,32.



**(a) Brasil (b) Região Nordeste**

**Figura 7 - Valor do benefício do PBF *per capita*, por microrregião, no Brasil e na Região Nordeste**

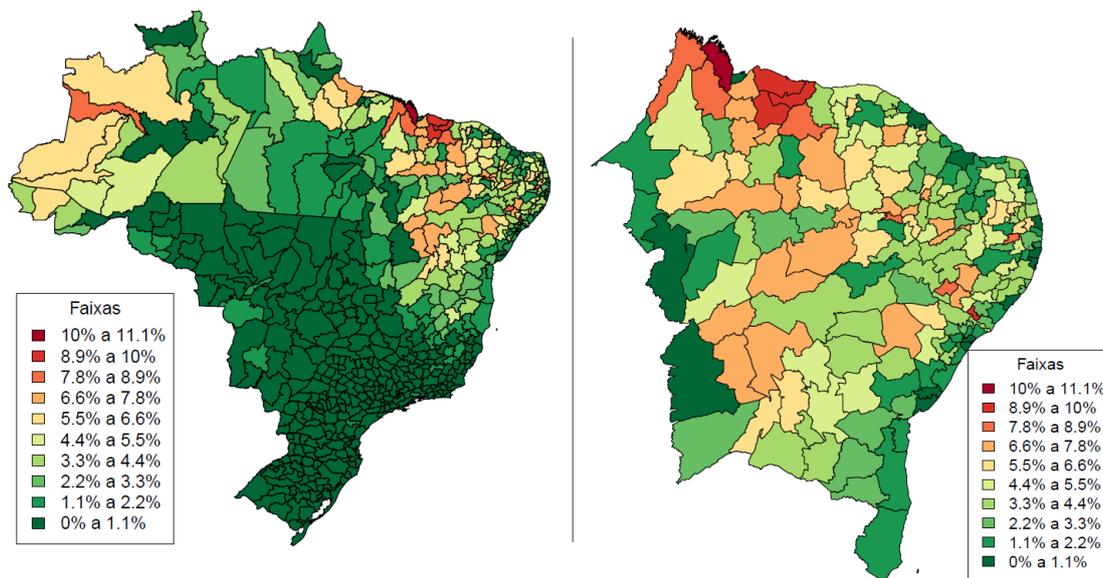
A Figura 8 apresenta a proporção dos benefícios federais (assistenciais, previdenciários e trabalhistas) em relação ao PIB das microrregiões. A Região Nordeste possui a maior proporção de benefícios federais em relação ao PIB, com valor médio de 30,6%, quando comparado com a média das demais regiões, com valor de 12,7%. Dessa maneira, pode-se afirmar que o recebimento de benefícios corresponde, em média, a quase um terço do PIB das microrregiões do Nordeste. As microrregiões com maior dependência de benefícios federais estão localizadas na área de sertão na divisa do Ceará com o Piauí, com valores de recebimento de benefícios superiores a 50% do PIB da microrregião.



**(a) Brasil (b) Região Nordeste**

**Figura 8 - Proporção dos benefícios federais em relação ao PIB, por microrregião, no Brasil e na Região Nordeste**

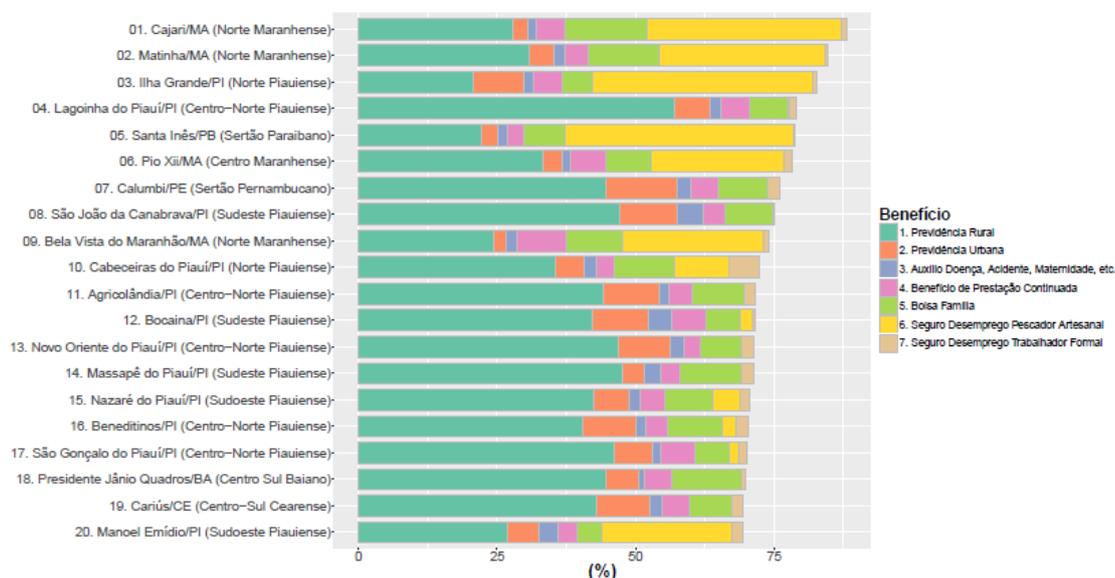
A Figura 9 apresenta a proporção dos benefícios do PBF em relação ao PIB, por microrregião. Nas Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul a proporção é inferior a 3%, enquanto nas Regiões Norte e Nordeste a proporção é mais elevada. Os benefícios do PBF correspondem em média a 4,2% do PIB nas microrregiões da Região Nordeste, chegando a 11% na microrregião do Litoral Ocidental Maranhense.



(a) Brasil (b) Região Nordeste

**Figura 9 - Proporção do benefício do PBF em relação ao PIB, por microrregião, no Brasil e na Região Nordeste**

A título de ilustração, todos os 20 municípios mais dependentes de benefícios federais estão na Região Nordeste, sendo que destes 12 estão no Estado do Piauí, 4 no Estado do Maranhão, 1 no Estado da Bahia, 1 no Estado de Pernambuco, 1 no Estado da Paraíba e 1 no Estado do Ceará. Conforme a Figura 10, o nível de dependência dos recursos dos benefícios federais (assistenciais, previdenciários e trabalhistas) desses municípios varia, aproximadamente, de 70 a 90% do PIB do ente. Observa-se também que entre esses municípios a maior dependência se refere às aposentadorias rurais e, em alguns casos, ao Seguro Desemprego Pescador Artesanal (Seguro Defeso).



**Figura 10 – Participação dos diferentes benefícios nos vinte municípios mais dependentes de benefícios federais em relação ao PIB do município**

Saliente-se que a rede de proteção social criada pelo Governo Federal se encontra disseminada em todo o território brasileiro. Anualmente, são gastos, aproximadamente, R\$ 498,5 bilhões com esses benefícios sociais no âmbito do orçamento da União, equivalente a 9,4% do PIB nacional de 2013, constante da Tabela 5. Nesse sentido, em um cenário de forte restrição fiscal, a questão da sustentabilidade financeira dessas ações precisa ser prioridade governamental. Por fim, cabe ao governo brasileiro buscar formas de otimizar essas despesas e encontrar caminhos para incentivar o desenvolvimento de seus entes subnacionais com vistas a reduzir a significativa dependência atualmente presente.

A forte participação dos benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas na renda *per capita* dos cidadãos, em especial na Região Nordeste, indica, entre outros aspectos, a falta de indústria e de oferta de trabalho de forma a ofertarem empregos com melhores salários, associados a baixa oferta de mão de obra qualificada, além de frágil acesso a serviços públicos básicos.

Nesse escopo, os desafios apontados nos Panoramas estaduais para o desenvolvimento dos estados do Nordeste são pertinentes, em especial aqueles atrelados ao ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura (40 desafios), ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico (29 desafios) e ODS 4 - Educação de Qualidade (20 desafios), ODS 6 - Água Potável e Saneamento (18 desafios) e ODS 3 - Saúde e Bem-Estar (15 desafios), e à medida em que forem sendo superados tendem a facilitar o crescimento do PIB e, por conseguinte, pode favorecer o crescimento do PIB *per capita*.

Ainda, o crescimento do PIB *per capita* pode ser potencializado se associado (i) à dimensão educação, em especial a técnico-profissionalizante a fim de cobrir lacunas de mão de obra qualificada no mercado de trabalho, seja no segmento de indústria, seja no de serviços, (ii) à entrega de obras estruturantes, especialmente as de ferrovias vinculadas a complexos industriais portuários, as de aeroportos dado o potencial de alavancar o turismo e suas atividades características, as de segurança hídrica incluído o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as bacias hidrográficas do Nordeste a fim de aumentar a capacidade de estocagem de água, especialmente na região do Semiárido nordestino onde residem mais de 21 milhões pessoas; (iii) à construção e ampliação da rede de saneamento básico, nas vertentes de atendimento com água e com esgoto e tratamento de esgotos, de forma a garantir o fornecimento de água potável para a população; e (iv) à melhoria na prestação dos serviços de saúde com ampliação da cobertura do sistema de saúde.

Assim, haja vista as deficiências apontadas acerca das desigualdades na disponibilidade de recursos de transferências obrigatórias, transferências discricionárias, operações de crédito e receita de geração própria, bem como na distribuição de benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas, a fim de garantir a eficiência do gasto governamental, nos termos do art. 37 da Constituição Federal de 1988, faz-se necessário **determinar** à Casa Civil da Presidência da República, em articulação com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Integração Nacional e com o apoio dos demais ministérios pertinentes e, quando cabível, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 230, 238 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação com o objetivo de garantir a eficiência do gasto governamental associado a ações, políticas públicas, planos e programas para a redução das desigualdades regionais, que contemple, necessariamente, os seguintes aspectos:

a) medidas de desenvolvimento sustentável no médio e longo prazo da produtividade e competitividade regional, de maneira a reduzir a forte dependência dos entes federativos subnacionais (Estados e municípios) em relação aos recursos públicos federais;

b) a identificação das causas e de possíveis soluções para combater o desequilíbrio na disponibilidade de recursos *per capita* (transferências discricionárias e obrigatórias, receita de geração própria e operações de crédito), vez que, de 2000 a 2014, não se verificou equilíbrio nessas disponibilidades e que as desigualdades na distribuição, inter e intra-regiões, das operações de crédito

que se utilizam de recursos públicos, no período de 2000 a 2014, podem acentuar as desigualdades regionais; e

c) ações de desenvolvimento sustentável no médio e longo prazo da renda *per capita* da região, de forma a reduzir a forte participação dos benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas na renda *per capita* dos cidadãos nordestinos.

## **6. AÇÃO ESTATAL E DO CONTROLE EXTERNO PARA SUPLANTAR OS DESAFIOS EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA REGIÃO**

De sorte a ilustrar a atuação estatal e do controle externo na Região Nordeste, esse capítulo aborda aspectos relativos aos temas infraestrutura, educação profissionalizante e segurança hídrica no semiárido.

Essas temáticas foram objeto de recentes fiscalizações do TCU e estão presentes em três dos principais ODS aos quais os desafios para o desenvolvimento sustentável dos estados da Região Nordeste estão associados: ODS: 9 - ‘*Indústria, Inovação e Infraestrutura*’, ODS 6 - ‘*Água Potável e Saneamento*’ e ODS 4 - ‘*Educação de Qualidade*’.

Nos tópicos a seguir são apresentadas algumas das constatações com ênfase para o fato de que, em síntese, **a baixa governança do desenvolvimento regional, em última instância, acarreta, entre outras consequências: atrasos nas entregas para o cidadão; não monitoramento dos resultados alcançados; ações setoriais (transversalidade horizontal) e dos entes federativos (transversalidade vertical) desarticuladas.** Em síntese, verificou-se quanto à:

i) infraestrutura: obras atrasadas (Pisf, Fiol, Transnordestina) e com custo final superior ao custo previsto inicialmente;

ii) educação profissionalizante: não foi possível concluir sobre o impacto na renda dos egressos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), somente na empregabilidade; e

iii) segurança hídrica no Semiárido: obras atrasadas e ausência de articulação nas ações relativas à segurança hídrica, ausência de metas claramente estabelecidas e ausência de articulação entre os atores pertinentes.

Ademais, **a baixa governança do desenvolvimento regional também imputa alto esforço do controle externo *a posteriori*, sem, contudo, garantir plenamente que os benefícios alcançados atendam as expectativas da sociedade.** Assim, quanto à atuação do Controle Externo verifica-se atuação esparsa do TCU e não estratégica e sistêmica nos processos de fiscalização.

Embora as instituições de controle sejam atuantes, elas não têm sido capazes de gerar o movimento e a conscientização necessários para a mudança cultural. Desse modo, deve-se investir em ações de controle *a priori*, que permitam a promoção do diálogo interinstitucional, da conscientização e interiorização dos desafios, riscos e problemas e da integração na busca e implementação de soluções.

### **6.1. Infraestrutura: atrasos em obras de projetos de infraestrutura estruturantes**

Conforme retratado nos Panoramas e em estudos que abordam as dificuldades e os problemas da região, infraestrutura e inovação são áreas cruciais na promoção do desenvolvimento do Nordeste. Os Panoramas estaduais identificaram 181 desafios para o desenvolvimento da Região Nordeste. Deste total, 33 desafios estão associados à área de infraestrutura e 7 à de inovação, conforme indicado no Apêndice B deste relatório.

Acerca da temática infraestrutura, os Panoramas dos Estados do Nordeste destacaram como desafios, entre outros, a implementação de projetos estruturantes, tais como linhas de transmissão, estaleiros naval, complexos portuários, perímetros de irrigação, adutoras, canais de irrigação, aeroportos, ferrovias e rodovias; a redução da quantidade de domicílios sem abastecimento d’água e esgotamento sanitário; e a diversificação da matriz energética, com aproveitamento do potencial eólico, e a melhoria do fornecimento e da distribuição de energia elétrica.

Os Panoramas também atribuíram destaque especial dos investimentos em infraestrutura no fortalecimento do turismo; na melhoria do sistema de telecomunicações (conexão de banda larga) e da logística de escoamento da produção agrícola.

Sobre a questão da infraestrutura na Região Nordeste, merecem reflexão as perspectivas e os desafios apontados pelo BNB e IICA (2014), constantes da publicação *‘Nordeste 2022 – Estudos Prospectivos – Documento Síntese’*. Os estudos pontuam que a conclusão de importantes obras de infraestrutura, juntamente com outros fatores (entrada em operação de diversos empreendimentos, atração de novos investimentos, ampliação do poder de compra das camadas mais pobres) representam os pilares do ritmo de expansão da economia nordestina. Cabe ressaltar a necessidade de que o ritmo de crescimento da economia regional seja superior ao do país para que se consiga aumentar a participação relativa da Região Nordeste no PIB nacional.

A publicação destaca a perspectiva de uma ampliação na oferta regional de infraestrutura, ressaltando que a região precisa ser atrativa do ponto de vista da participação do setor privado no financiamento das obras, fazendo uso, por exemplo, de parcerias público-privadas e de concessões.

No tocante ao escoamento da produção por meio dos portos, apresenta-se como desafio a elevação da magnitude dos investimentos, buscando-se uma maior integração intermodal e uma maior articulação com o interior nordestino, disseminando as possibilidades de escoamento para um conjunto maior de cidades (sobretudo as de porte médio) e de atividades produtivas.

Relativamente à infraestrutura aeroportuária, o BNB e IICA (2014) ressaltam a necessidade de se promover uma maior articulação da rede de aeroportos existente de forma a tornar o fluxo de passageiros mais eficaz. Salienta, ainda, a importância de expandir a oferta de aeroportos nas cidades médias, o que garantiria maior capilaridade principalmente do transporte de passageiros entre essas cidades e as capitais dos estados, favorecendo entre outras atividades a de turismo.

De forma a retratar as perspectivas e os desafios referentes às questões ligadas à infraestrutura, apresentam-se, a seguir, informações acerca de obras com potencial de causar um forte impacto no desenvolvimento da região e que registram atrasos significativos quanto ao prazo de conclusão. São elas: Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf), Ferrovia Transnordestina, e Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol).

#### **Projeto de Integração do Rio São Francisco**

O Projeto de Integração do Rio São Francisco (Pisf) com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional tem por finalidade garantir a segurança hídrica a 12 milhões de habitantes, em 390 municípios, nos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte, além de gerar emprego e promover a inclusão social.

De acordo com o previsto no Estudo de Viabilidade Técnico-Econômica e Ambiental do Pisf,

*‘a importância sócio-econômica do Projeto consiste em viabilizar o desenvolvimento sustentável em áreas com potencial produtivo e competitividade econômica, buscando a inserção regional na economia. As ações a serem adotadas visam à otimização da oferta hídrica, garantindo o suprimento de água para as áreas de maior densidade populacional, no Polígono das Secas, reduzindo as perdas operacionais dos açudes. Estima-se que pelo menos 50% dos benefícios serão apropriados pela população de baixa renda, fato este que propiciará uma retenção estimada de 1 milhão de habitantes no fluxo migratório. Outrossim, com a implantação do Projeto, estima-se um incremento de 7% no PIB regional dos estados beneficiados, além da geração de 600 mil empregos, em empreendimentos complementares, até o ano de 2025, conforme prognóstico do Ministério do Interior (EVTE-Pisf, 2000).’*

O projeto prevê a adução de água a partir de captações no Rio São Francisco, destinando-a a rios e açudes estratégicos de outras bacias do semiárido nordestino por meio de dois grandes canais (eixos norte e leste) e um conjunto de outras obras hídricas, tais como barragens, aquedutos, túneis e estações de bombeamento.

A Tabela 18 apresenta uma síntese de custos e prazos previstos para conclusão do Pisf, bem como algumas constatações do TCU.

Entre os problemas enfrentados pelo empreendimento, as deficiências do projeto básico impactaram todos os aspectos e etapas das obras devido à necessidade de alteração das soluções de projeto inicialmente licitadas o que repercutiu no prazo da obra (com atrasos de pelo menos cinco anos), ocasionando atrasos tanto na realização das licitações como na execução dos contratos (e inclusão de tantos outros serviços não considerados inicialmente nas planilhas contratadas). Destaque-se ainda as alterações no valor previsto inicialmente e o valor recentemente estimado para conclusão, com elevação do valor previsto inicialmente da ordem de 80%.

**Tabela 18 – Pisf: custos e prazos previstos para conclusão e principais constatações do TCU**

<b>Valor previsto inicialmente (em milhões de R\$, data de referência indicada)</b>	<b>Data de conclusão prevista inicialmente</b>	<b>Custo estimado para conclusão (em R\$, data de referência indicada)</b>	<b>Estimativa atualizada de data para conclusão</b>	<b>Fiscalizações realizadas pelo TCU</b>	<b>Algumas constatações*</b>
R\$ 4,5 bilhões (Acórdão 2017/2006-Plenário)	Início 2007 Conclusão 2012	1ª Etapa (contempla eixos Norte e Leste): R\$ 8,2 bilhões (dados de maio/2015)  Contratos de fornecimento de bens e equipamentos R\$ 844 Subsistemas do Pisf	2017 (Relatório de Progresso do Consórcio Gerenciador, maio/2016)	22 fiscalizações no âmbito do Fiscobras: a) 7 fiscalizações exclusivamente em editais, sendo que 4 desses editais foram revogados após as fiscalizações (Edital 2/2005, referente à 1ª Etapa do PISF; Edital 1/2010, dos Lotes 5, 8 e do Ramal do Agreste, Edital 2/2012 da Meta 1L e RDC; Edital 7/2014 do Ramal do Agreste); um dos editais foi suspenso e relançado após alterações (Edital do Lote 5); b) 15 fiscalizações em contratos de execução de obras, de supervisão e de execução de projetos.	Obras: a. Projeto Básico deficiente; b. Sobrepreço em editais e contratos; c. Deficiência de fiscalização e supervisão (gestão do Ministério da Integração Nacional); d. Atraso nas obras.  Bens e equipamentos: a. Condições inadequadas de armazenamento; b. Inexistência de gerenciamento de riscos; c. Fiscalização deficiente; d. Incompatibilidade de cronogramas entre serviços elétricos e obras civis.  *Acórdãos 1.919/2012, 2.305/2012, 2.058/2013, 3.442/2014 e 3.434/2014, todos Plenário.

### **Ferrovia Transnordestina**

A Transnordestina é uma ferrovia que liga os estados de Pernambuco, Ceará e Piauí. A extensão da ferrovia será de 1.753 km e ligará a cidade de Eliseu Martins, no Piauí, aos Portos de Suape, em Pernambuco, e Pecém, no Ceará. É uma concessão sob a titularidade da Transnordestina Logística S.A., braço da companhia Siderúrgica Nacional, com financiamento público. É uma das maiores obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A Tabela 19 apresenta uma síntese de custos e prazos previstos para conclusão da Transnordestina, bem como algumas constatações do TCU.

As obras foram iniciadas em 2006 e, de acordo com o primeiro cronograma, deveriam estar prontas em 2010. O 9º Relatório do PAC2 registra que a obra seria concluída em 2016, no entanto, a

previsão de conclusão foi estendida para 2018. Dos quatro trechos previstos no projeto encontra-se concluído apenas o trecho entre Salgueiro e Trindade (municípios do estado de Pernambuco).

O orçamento inicial para a obra era de R\$ 4,5 bilhões, passando para R\$ R\$ 7,5 bilhões (Relatório do PAC2). Segundo registros de audiência realizada na Comissão Externa de Avaliação da Transnordestina na Câmara dos Deputados, em março de 2016, a expectativa é de que o valor do empreendimento fique em torno de R\$ 11 bilhões.

A construção da ferrovia é relevante para o setor ferroviário brasileiro e para a economia da Região Nordeste, pois se trata de um empreendimento que será, quando concluído, responsável pelo transporte de cargas da produção do agronegócio e mineração, bem como da produção gesseira da região do Araripe de Pernambuco aos Complexos Industriais Portuários de Suape (PE) e de Pecém (CE). A redução do custo logístico de transportes, a atração de novos empreendimentos para a região e a geração de emprego e renda na área de influência desse empreendimento são alguns dos impactos socioeconômicos que podem ser gerados a partir da conclusão da obra.

**Tabela 19 – Ferrovia Transnordestina: custos e prazos previstos para conclusão e principais constatações do TCU**

<b>Valor previsto inicialmente e (em milhões de R\$)</b>	<b>Data de conclusão prevista inicialmente</b>	<b>Custo estimado para conclusão (em R\$, data de referência indicada)</b>	<b>Estimativa atualizada de data para conclusão</b>	<b>Fiscalizações realizadas pelo TCU</b>	<b>Algumas constatações</b>
R\$ 4,5 bilhões	Início 2006 Conclusão 2010	R\$ 11,2 bilhões (fonte: registros de audiência realizada na Comissão Externa de Avaliação da Transnordestina na Câmara dos Deputados, em março de 2016)	Não há estimativa oficial.	Fiscalizações em andamento no TCU: TC 012.092/2016-9 – SCN solicitando a fiscalização do Contrato de concessão; TC 012.179/2016-7, representação acerca de indícios de irregularidades na celebração do contrato de concessão; TC 019.494/2014-9, representação acerca de indícios de irregularidades no Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre a ANTT e a Concessionária; TC 021.577/2016-1, auditoria operacional que tem o objetivo de fiscalizar os atos de gestão da Valec quanto à decisão de aportar recursos no empreendimento; TC 021.573/2016-6, auditoria operacional para avaliar a estrutura de governança do empreendimento no que diz respeito à assimetria de informações entre o regulador, concessionária, financiadores e acionistas públicos; TC 010.453/2014-8, exame de conformidade na atuação da ANTT na fiscalização da execução do contrato de concessão.	Ainda não há decisões do Tribunal.

#### **Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol)**

A Ferrovia de Integração Oeste Leste (Fiol) foi concebida para dinamizar o escoamento da produção agrícola e de minérios do estado da Bahia para o Porto Sul (Ilhéus/BA), bem como para o transporte de grãos da Região Centro-Oeste, por meio da interligação com a Ferrovia Norte-Sul. Segundo o Ministério dos Transportes, a ferrovia é uma alternativa de transporte econômico, eficaz e seguro, com pouco impacto ambiental.

Com um traçado planejado de 1.527 km, visando interligar as Regiões Norte e Nordeste do Brasil (de Figueirópolis, em Tocantins, até o litoral baiano), já foram contratados serviços para a construção de 1.022 km (de Ilhéus/BA a Barreiras/BA). Segundo dados do 2º Balanço do PAC 2015-2018, a Fiol atingiu 70% de conclusão no primeiro trecho, Ilhéus-Caetité.

Em suas fiscalizações, o TCU constatou falhas sistêmicas de planejamento e de gestão na condução das obras da Ferrovia de Integração Oeste Leste, acarretando risco de má aplicação de recursos públicos federais pela Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., empresa pública, vinculada ao Ministério dos Transportes, responsável pelas obras da ferrovia.

Em razão da queda do volume de recursos orçamentários, as obras da Fiol estão andando em ritmo lento, com a desmobilização de algumas construtoras. Neste cenário, o montante imobilizado de forma prematura é cerca de três vezes maior que o orçamento disponibilizado para execução da ferrovia até o final do ano. Em razão disso, entre outros fatores, a condução do empreendimento pela Valec não foi considerada adequada.

Vale mencionar que a funcionalidade da obra depende diretamente da execução das obras do Complexo Industrial Porto Sul, em Ilhéus, destino final da ferrovia, de responsabilidade do estado da Bahia e ainda não iniciadas. Essa constatação demonstra, de forma clara e direta, a descoordenação das iniciativas e ações governamentais.

A Tabela 20 apresenta uma síntese de custos e prazos previstos para conclusão da Fiol, bem como algumas constatações do TCU.

**Tabela 20 – Fiol: custos e prazos previstos para conclusão e principais constatações do TCU**

Valor previsto inicialmente (em milhões de R\$)	Data de conclusão prevista inicialmente	Custo estimado para conclusão (em R\$, data de referência indicada)	Estimativa atualizada de data para conclusão	Fiscalizações realizadas pelo TCU	Algumas constatações
Ficou faltando o valor previsto	Início: dez/2010 Conclusão: dez/2012	R\$ 2,09 bilhões Fonte: Relatório de Progresso de Obras-FIOL Agosto/2016 emitido pela Valec.	Trecho Ilhéus-Caetité: dez/2018 Trecho Caetité-Barreiras: nov/2019 Fonte: Relatório de Progresso de Obras-FIOL Agosto/2016 emitido pela Valec.	10 fiscalizações em contratos de execução de obras, de supervisão e de execução de projetos	Nos Acórdãos 2.644/2015-TCU-Plenário e 2.645/2015-TCU-Plenário, o TCU verificou que existem indícios de que as previsões utilizadas para embasar os estudos de viabilidade do empreendimento não estão aderentes à realidade atual, indicando a necessidade de atualização desses

Em julgados recentes, Acórdãos 2.644/2015-TCU-Plenário e 2.645/2015-TCU-Plenário, o Tribunal de Contas da União verificou que existem indícios de que as previsões utilizadas para embasar os estudos de viabilidade do empreendimento não estão aderentes à realidade atual, indicando a necessidade de atualização desses estudos. Diante dessa constatação, recomendou aos órgãos competentes que reavaliem a relação custo-benefício dos trechos, tendo em vista os atrasos constatados e as mudanças conjunturais ocorridas nos últimos anos.

**6.2. Educação profissionalizante: não há análises de impacto realizada pelo Ministério da Educação no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). O TCU, porém, avaliou o programa e concluiu que não houve impacto na renda dos egressos do Pronatec, somente na empregabilidade**

Os desafios levantados pelo TCU nos Panoramas dos Estados do Nordeste englobaram vários aspectos da educação, enfatizando a necessidade de melhoria da qualidade da educação pública, principalmente nos níveis médio e fundamental. Destacaram, ainda, a importância de combater o analfabetismo e de reduzir a diferença de qualidade entre a educação pública e a privada.

Além disso, mencionou-se a necessidade de universalização da educação infantil e de interiorização do ensino técnico e superior, de forma a inserir uma quantidade maior de jovens no mercado de trabalho.

Entre as consequências da baixa qualidade na educação atualmente oferecida, os levantamentos apontaram a formação deficiente de capital humano para ocupar os postos de trabalho exigidos pelas atividades econômicas desenvolvidas na região. A lista completa dos desafios associados ao ODS 4 – Educação de qualidade encontra-se no Apêndice B deste relatório.

Os estudos prospectivos desenvolvidos pelo BNB e IICA (2014), constantes da publicação ‘*Nordeste 2022 – Estudos Prospectivos – Documento Síntese*’, identificam, no tocante à educação, perspectivas e desafios para o desenvolvimento da região que guardam forte correlação com os desafios identificados nos levantamentos realizados pelo TCU. Ao tratar da perspectiva de ‘*Consolidação da Mudança na Estrutura Etária da População em Ambiente de Aprofundamento de Conquistas Sociais e Melhorias Educacionais*’, os estudos técnicos assim discorrem acerca das perspectivas e dos desafios relacionados à educação:

*(...) Em termos educacionais, espera-se a ampliação do avanço do nível de escolaridade da população, em especial, dos mais jovens. Haverá continuidade do forte crescimento do número de matrículas nos ensinos técnico-profissional, tecnológico e superior, especialmente no interior. Um primeiro desafio regional é o de incorporar a ainda grande parcela de analfabetos adultos. Outro grande desafio que permanece é o da melhoria da qualidade do ensino, em especial do médio, e no reforço à base de educação voltada para o mundo do trabalho, com ampliação da oferta de ensino técnico-profissional e estímulo a aumento dos investimentos em cursos e sistemas de treinamento e capacitação nas empresas, além da maior conexão entre os cursos de nível superior ofertados e a estrutura produtiva dos diversos espaços sub-regionais, em especial nas áreas não metropolitanas.*

*Como é sabido, melhorias significativas da qualificação profissional dependem substancialmente de avanços na qualidade do ensino básico. Por isso, o grande desafio para a Região Nordeste é priorizar a educação básica de qualidade (...).*

Em especial, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal, por meio da Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e técnica de nível médio e de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional presencial e a distância no país, além de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público.

O Pronatec busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. Os cursos, financiados pelo Governo Federal, são ofertados de forma gratuita por instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT) e das redes estaduais, distritais e municipais de educação profissional e tecnológica. São também ofertantes as instituições do Sistema S, como o Senai, Senat, Senac e Senar. A partir de 2013, as instituições privadas, devidamente habilitadas pelo Ministério da Educação, também passaram a ser ofertantes dos cursos do Programa.

O Pronatec é constituído por cinco iniciativas, que em conjunto buscam incrementar a oferta do ensino técnico e profissional no médio e longo prazo, bem como ampliar o acesso imediato aos cursos. As iniciativas são:

a) Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, processo iniciado em 2003, e que levou a um forte processo de interiorização das instituições federais;

b) Programa Brasil Profissionalizado, destinado à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, em parceria com o Governo Federal;

c) Rede e-Tec Brasil, que objetiva oferecer gratuitamente cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância. São responsáveis pela oferta de cursos da Rede e-Tec: a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as unidades de ensino dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA); e as redes de educação profissional estaduais;

d) Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem, cuja finalidade é garantir a oferta gratuita de cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação

profissional, por meio dos recursos do Senai, do Senac, do Sesc e do Sesi, recebidos da contribuição compulsória prevista em lei;

e) Bolsa-Formação, que visa a permitir o acesso gratuito aos cursos técnicos e de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional, ofertados por atores públicos e privados, com financiamento do Ministério da Educação (MEC).

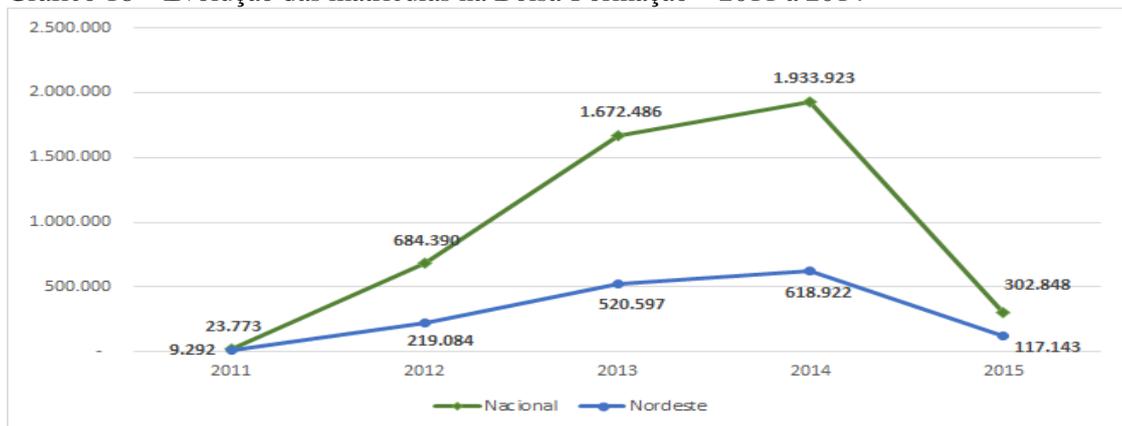
A Bolsa-Formação concentra a maior quantidade de matrículas do Pronatec. Além disso, possui uma complexa rede de implantação, incluindo o SNA, a Rede Federal de Ensino Técnico, as redes públicas estaduais e municipais e ainda a rede privada de ensino técnico.

No biênio 2015/2016, o TCU realizou uma série de fiscalizações no Pronatec. Em especial, destaca-se auditoria de natureza operacional com o objetivo de avaliar a implantação e os resultados da Bolsa-Formação (TC 019.154/2015-1). Cabe ressaltar que o MEC não dispõe de avaliação de impacto do programa.

A Bolsa-Formação teve forte crescimento no número de matrículas desde o seu início em 2011 até o ano de 2014. Contudo, em 2015, houve severa retração nas matrículas em razão de restrição orçamentária. Essa situação ocorrida no âmbito de todo o programa nacional refletiu-se de forma similar na Região Nordeste. No Gráfico 18 é possível visualizar esse movimento.

De 2011 a 2015, foram contabilizadas 4,6 milhões de matrículas na Bolsa-Formação, das quais 1,5 milhão no Nordeste, correspondendo a 32% do total.

Gráfico 18 – Evolução das matrículas na Bolsa-Formação – 2011 a 2014

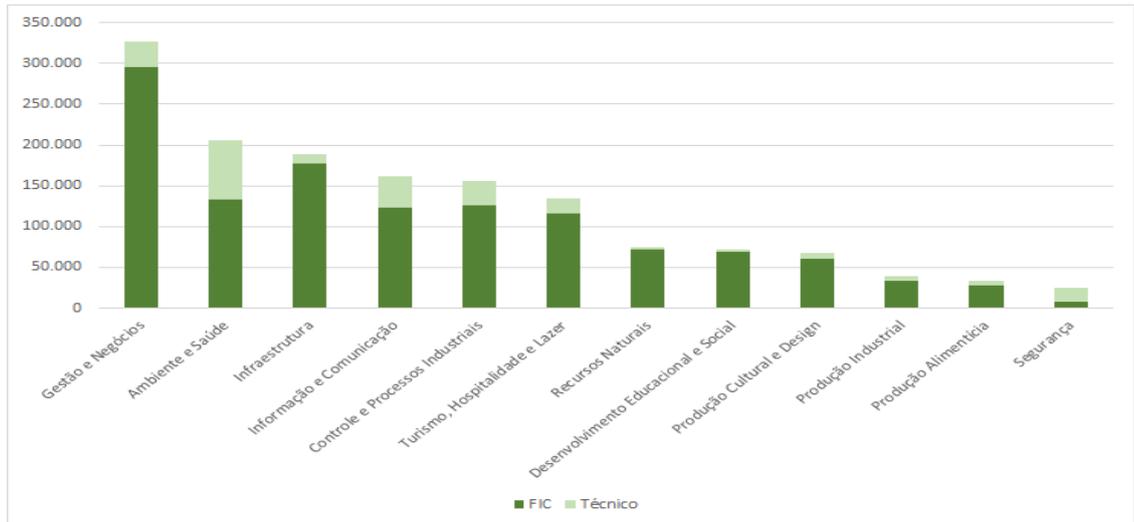


Fonte: Sistec, extração em 3/2/2016.

Cerca de 77% das matrículas da Bolsa-Formação concentram-se em cursos de Formação Inicial e Continuidade (FIC) e de qualificação profissional, todos de curta duração. No Nordeste, a concentração de matrículas nesses cursos chega a 83%.

Os cursos ofertados pela Bolsa-Formação estão distribuídos em eixos tecnológicos, conforme demonstrado no Gráfico 19. Destacam-se o eixo Gestão e Negócios que concentra 22% (300 mil matrículas) no Nordeste e o eixo Infraestrutura, com 13% (188 mil matrículas).

Gráfico 19 – Matrículas Bolsa-Formação no Nordeste por eixo – 2011 a 2015



Fonte: Sistec, extração em 3/2/2016.

Os SNA são os principais ofertantes de cursos da Bolsa-Formação na Região Nordeste, sendo responsáveis por 66% das matrículas do programa, somando, de 2011 a 2015, aproximadamente 980 mil registros. Entre as unidades, destaca-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai, com 33%), seguido do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac, com 27%). As redes públicas federal e estadual computaram, no mesmo período, pouco mais de 350 mil matrículas (24%) e as instituições privadas efetuaram cerca de 155 mil (10%).

A Lei 12.513/2011, art. 6º, parágrafo 2º, e a Portaria 817/2015, art. 83, preveem que um mínimo de 30% do total dos recursos financeiros da Bolsa-Formação deverá ser destinado para as Regiões Norte e Nordeste. Com base no relatório de horas/aulas encaminhado pela Setec/MEC, foi realizada análise dos percentuais aplicados às Regiões Norte e Nordeste, como também para a demais regiões do País. A exigência legal tem sido cumprida inclusive acima do estabelecido, totalizando, ao final de 2015, 37% de aplicação dos recursos nas Regiões Norte e Nordeste. A Região Nordeste recebeu 28% de todas as horas-aulas ministradas no Brasil.

Na auditoria (TC 019.154/2015-1), ainda não apreciada, comparou-se a renda e a taxa de ocupação dos egressos antes e depois de participarem de algum FIC.

Em relação à avaliação do impacto dos cursos na empregabilidade dos cidadãos na Região Nordeste, o conjunto dos resultados mostra que houve um impacto positivo e com resultados bastantes heterogêneos a depender do eixo tecnológico a que se refere o curso frequentado por determinado egresso. Esse resultado reforça a ideia de que os cursos poderiam ser mais efetivos com a melhora da focalização da oferta em função da demanda por qualificação. Ou seja, o resultado do programa poderia ser potencializado a partir de escolhas coerentes que considerem a vocação e as necessidades locais.

Os resultados da auditoria (TC 019.154/2015-1) ainda não foram apreciados pelo Tribunal de Contas da União, portanto, os resultados ainda estão sujeitos a alterações.

### **6.3. Segurança hídrica no Semiárido: ausência de articulação nas ações relativas à segurança hídrica e entre os atores, ausência de metas claramente estabelecidas e obras atrasadas**

A questão da água e do saneamento para todos está presente em vários desafios apontados nos Panoramas estaduais elaborados pelo TCU. Entre eles, destacam-se a redução da quantidade de domicílios sem abastecimento d'água, esgotamento sanitário e coleta de lixo; a ampliação da capacidade de tratamento e a garantia de uma adequada destinação dos resíduos sólidos.

Outros desafios relacionam-se à construção de barragens e açudes, bem como ao planejamento de obras complementares, tais como adutoras, de forma que haja disponibilidade de água para irrigação e para abastecimento humano. Os Panoramas estaduais indicaram ainda uma preocupação com a poluição dos recursos hídricos e ressaltaram a necessidade de revitalização das

bacias dos principais rios da região. A lista completa dos desafios associados ao ODS 6 – Água potável e Saneamento encontra-se no Apêndice B deste relatório.

Os estudos prospectivos desenvolvidos pelo BNB e IICA (2014), constantes da publicação *‘Nordeste 2022 – Estudos Prospectivos – Documento Síntese’*, apresentam perspectivas e desafios relativos ao saneamento básico e ao abastecimento d’água. De acordo com o BNB e o IICA (2014), *‘o desenvolvimento das atividades econômicas tenderá de uma maneira geral a provocar o adensamento e expansão dos núcleos urbanos na Região, acarretando maior demanda do sistema de saneamento básico e de infraestrutura hídrica’*. Ainda sobre a questão, esperam-se *‘melhorias no abastecimento de água, tanto no meio rural, como em cidades de médio e grande portes, face à conclusão de obras de abastecimento, como as adutoras e de Integração do Rio São Francisco às bacias no Nordeste setentrional’*.

Os estudos prospectivos apontam também os seguintes desafios, entre outros, relacionados às questões de saneamento e abastecimento d’água:

*‘Os principais desafios do subsistema de infraestrutura de abastecimento hídrico recaem sobre a finalização das obras que irão garantir o fornecimento de água de boa qualidade de forma disseminada em toda a Região, bem como sobre a promoção da mudança no padrão de estocagem de água nas regiões atingidas pela seca.*

*No saneamento, a viabilização de parcerias do setor público com o setor privado é estratégica, com vistas à ampliação da cobertura e à melhoria dos padrões de gestão do atendimento nas áreas urbanas, mas também com desenvolvimento de novas políticas para o enfrentamento da questão no meio rural (apenas 21% dos domicílios rurais da Região tinha instalação sanitária ligada à rede geral ou por fossa séptica em 2010).’*

Devido aos baixos índices pluviométricos e características geológicas dominantes, o Semiárido carrega em sua história relatos de dificuldades econômico-sociais provocadas por escassez de água, especialmente nos anos de seca, em que milhares de pessoas são afetadas e têm sua sobrevivência comprometida. A quantidade de pessoas que morreram de fome, sede e doenças ligadas à desnutrição provocada pela falta de água chegou, no decorrer do tempo, a centenas de milhares. Por isso, a seca no Semiárido caracteriza-se como um grave problema social.

Em fiscalização recente, o TCU avaliou a questão hídrica no Semiárido no que tange à escassez de água e às soluções públicas destinadas a garantir a oferta de água para consumo humano em quantidade e qualidade adequadas, abrangendo o planejamento federal e as obras afetas a esta oferta

(TC 013.478/2015-0).

### **Políticas de recursos hídricos no Semiárido**

No que se refere às análises das políticas de recursos hídricos no Semiárido, privilegiaram-se a Política Nacional de Recursos Hídricos, instituída pela Lei 9.433/1997, e a Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei 11.445/2007.

As análises concentraram-se sobre os principais instrumentos de planejamento definidos, que têm o objetivo de guiar essas políticas: o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). Também foi avaliada a atuação, a integração e a participação dos diversos atores envolvidos nas políticas.

Na mencionada fiscalização, que culminou no Acórdão 1.937/2016-TCU-Plenário, verificou-se que esses planos setoriais são intempestivos em relação ao PPA. A fiscalização constatou também que não há no Plano Nacional de Recursos Hídricos qualquer menção a obras, projetos ou ações estruturais a serem realizadas para minimizar os efeitos da seca no Semiárido. Identificou-se, entre outros, falhas de planejamento em âmbito local e baixo atendimento a demandas técnicas. Além disso, a fiscalização constatou:

Inexistência de metas de resultado no Plano Nacional de Recursos Hídricos, em especial, com foco na Região Nordeste;

Ausência ou desatualização de planos de bacia em locais com obras hídricas financiadas com recursos federais;

Ausência de planos de saneamento básico dos municípios banhados pelas bacias com obras hídricas financiadas com recursos federais;

Ausência ou baixo nível de articulação entre os municípios e os comitês de bacias na elaboração do planejamento de saneamento básico e falta de participação dos comitês na concepção das obras que afetam as bacias da Região Nordeste;

Baixa capacidade dos comitês de bacia para promover a articulação das entidades intervenientes da política, para a tomada de decisões técnicas no exercício da sua função deliberativa, bem como para acompanhar as ações desenvolvidas nas bacias.

#### **Andamento e efetividade das obras avaliadas**

A Tabela 21 mostra a situação do acesso aos recursos hídricos na região, em que cerca de 30% das sedes municipais possuem sistema satisfatório que garantem segurança hídrica, 54% necessitam de investimentos para ampliação dos atuais sistemas e 16% necessitam de novos mananciais para garantir a oferta de água para sua população.

**Tabela 21- Situação de acesso aos recursos hídricos, por meio da rede de distribuição, da população localizada nas sedes municipais**

Semiárido	Sedes municipais atendidas com sistema de abastecimento de água por rede de distribuição						
	Total	Criticidade					
		Abastecimento satisfatório		Requer ampliação		Requer novo manancial	
		Sede	População	Sede	População	Sede	População
Alagoas	38	8	142.208	30	398.070	0	0
Bahia	265	50	753.329	178	3.174.885	35	726.235
Ceará	150	46	832.839	85	2.136.970	18	155.173
Paraíba	162	64	683.641	48	183.987	45	197.697
Pernambuco	122	37	605.478	38	1.057.170	47	963.551
Piauí	124	18	38.694	104	498.378	2	11.342
Rio Grande do Norte	147	65	402.733	61	449.333	20	348.401
Sergipe	29	15	166.032	13	125.455	1	13.582
<b>Total</b>	<b>1.037</b>	<b>303</b>	<b>3.919.986</b>	<b>557</b>	<b>7.198.368</b>	<b>168</b>	<b>1.955.014</b>

Fonte: Instituto Nacional do Semiárido (Insa).

Visando a contribuir para a melhoria da gestão das obras destinadas à oferta de água para consumo humano no Semiárido, seu efetivo acompanhamento e conclusão, foram realizados diagnóstico e análise da situação dos empreendimentos que receberam recursos do Orçamento Geral da União, identificando os problemas, suas causas e reflexos nas ações e programas voltados a garantir segurança hídrica na Região.

A análise realizada envolveu 99 municípios nos nove estados beneficiados, equivalente a 9,5% do total de municípios, e 256 transferências discricionárias relacionadas a obras hídricas no Semiárido, com valor total superando R\$ 6,78 bilhões.

A partir da avaliação das transferências discricionárias selecionadas, verificou-se que 38% apresentaram problemas relacionados a obras paralisadas, em ritmo lento de execução ou não iniciadas com atraso superior a dois anos.

Portanto, tendo em vista as deficiências apontadas acerca das desigualdades na disponibilidade de recursos de transferências obrigatórias, transferências discricionárias, operações de crédito e receita de geração própria, bem como na distribuição de benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas, a fim de garantir a eficiência do gasto governamental, nos termos do art. 37 da Constituição Federal de 1988, faz-se necessário:

I) **Determinar** à Casa Civil, com fundamento nos termos dos artigos 37 e 165, da Constituição Federal de 1988; 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 230, 238 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que implemente processo específico e coordenado de elaboração dos planos nacionais, regionais e setoriais, que permita o aprimoramento da integração intersetorial e federativa no processo de planejamento do governo federal de sorte a promover a articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos planos plurianuais do nível federal e entes subnacionais e a assegurar a eficiência do gasto governamental.

II) **Orientar** a Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União para que:

a) considere as informações deste Relatório Sistemático de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com recorte Nordeste (Fisc Nordeste) na definição da estratégia de controle externo para as unidades do TCU, em especial, para as unidades localizadas nos estados do Nordeste, de forma a priorizar ações de controle que fortaleçam abordagem integrada das políticas públicas e dos programas governamentais relacionados ao enfrentamento dos desafios apresentados neste relatório sistemático;

b) avalie a conveniência e a oportunidade de coordenar a atuação das diversas secretarias do TCU que possuem, em sua clientela, instituições governamentais cuja atuação tenha impacto significativo na política de desenvolvimento regional, de forma a possibilitar acompanhamento das ações governamentais de forma integrada;

c) aumente as ações de monitoramento das fiscalizações realizadas;

d) dê ampla divulgação a esse relatório; e

e) promova a articulação de uma plataforma de diálogo permanente, entre os diversos atores (governamentais e não governamentais) que atuam na região Nordeste, por meio da criação de uma rede interinstitucional, que permita a discussão e a busca de soluções para os problemas identificados nesse relatório.

## 7. CONCLUSÃO

Este relatório sistemático ao focar no tema desenvolvimento, se concentra em consolidar o panorama dos desafios da Região Nordeste, analisar a governança estatal, retratar os recursos públicos a ela destinados no período de 2000 a 2014, exemplificar deficiências na atuação estatal e refletir acerca da atuação do controle.

Ao tratar do panorama da região, constata-se que o Nordeste é a segunda região mais populosa do país, com 27,66% da população total, e ocupa 18,25% do território nacional. Uma parte significativa da região integra o Semiárido, que abrange oito dos nove estados, possuindo como características os baixos índices pluviométricos e o histórico de dificuldades econômico-sociais provocadas por períodos de seca. Em 2010, 12% da população brasileira habitava o Semiárido.

Da análise de um conjunto de indicadores selecionados com a finalidade de fornecer uma visão geral do Nordeste (desenvolvimento humano, renda, desigualdades, educação e saneamento básico), observam-se avanços nos índices calculados entre os anos de 2000 e 2010, mas que não foram suficientes para alterar o fato de que a região e seus estados integrantes estão, quase sempre, posicionados em patamar inferior à média nacional e aquém de regiões mais desenvolvida do país.

Em 2013, o Nordeste alcançou um PIB de R\$ 723 bilhões, ocupando o terceiro lugar entre as regiões do país. Enquanto isso, a Região Sudeste, primeira colocada, alcançou o montante de R\$ 2,94 trilhões, que representa cerca de quatro vezes o PIB nordestino. Com relação ao PIB *per capita*, merece atenção o fato de todos os estados do Nordeste ocuparem as últimas posições nesse indicador (17º a 19º e 22º a 27º colocados).

Quanto aos desafios para o desenvolvimento sustentável da região, os Panoramas estaduais identificaram 181 desafios. Ao se associar estes desafios aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável constantes da ‘*Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*’ das Nações Unidas, despontam como mais representativos os relacionados às seguintes áreas: Indústria, Inovação e Infraestrutura (40 desafios); Paz, Justiça e Instituições Eficazes (34 desafios); Trabalho Decente e

Crescimento Econômico (29 desafios); Cidades e Comunidades Sustentáveis (21 desafios); Educação de Qualidade (20 desafios); Água Potável e Saneamento (18 desafios) e Saúde e Bem-Estar (15 desafios).

Avaliando-se o montante de recursos públicos destinados ao Nordeste no período de 2000 a 2014, incluindo as transferências governamentais, a receita de geração própria e as operações de crédito, constata-se que a parcela mais representativa dos recursos da região advém das transferências obrigatórias, representando 44% do valor total.

No que se refere à governança da atuação estatal em prol do desenvolvimento sustentável da região verificou-se que a baixa governança estatal não permite atuação estratégica e ágil capaz de conduzir a articulação e a ação governamentais de forma coordenada, coerente e efetiva em prol do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste.

Ao observar a soma dos recursos disponíveis por região do país, percebe-se que o Nordeste ocupa a segunda posição, com 19,2% do total, abaixo apenas da Região Sudeste, que lidera o *ranking* nacional com 49,5% dos recursos. No entanto, tomando como referência a soma dos recursos *per capita*, a região ocupa o último lugar no país, com o equivalente apenas a 69% dos recursos *per capita* nacional. Destaca-se, ainda, o fato de a receita de geração própria *per capita* do Nordeste ser a menor entre todas as regiões. Ou seja, há desigualdades inter-regiões na disponibilidade de recursos de transferências obrigatórias, transferências discricionárias, operações de crédito e receita de geração própria, bem como forte participação dos benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas na renda *per capita* dos cidadãos.

No tocante à ação estatal e do controle externo para suplantar os desafios em prol do desenvolvimento sustentável da região, a baixa governança do desenvolvimento regional, em última instância, acarreta, entre outras: atrasos nas entregas para o cidadão; não monitoramento dos resultados alcançados; ações setoriais (transversalidade horizontal) e dos entes federativos (transversalidade vertical) desarticuladas; imputa alto esforço do controle externo *a posteriori*, sem, contudo, contribuir de fato em benefício para a sociedade.

Em síntese, tendo por base trabalhos realizados pelo TCU na avaliação da atuação governamental, conclui-se que o objetivo nacional de redução das desigualdades regionais, com especial atenção para a Região Nordeste, não vem sendo atingido, em virtude de problemas decorrentes da falta de atuação coordenada, sistêmica e com visão de longo prazo por parte dos órgãos governamentais. Faz-se necessária, portanto, a criação de um *locus* legítimo de diálogo e de discussão que promova a proposição e implementação de ações integradas capazes de gerar resultados efetivos e sustentáveis para a sociedade nordestina.

## 8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

I - De forma a tratar as deficiências apontadas acerca da baixa governança estatal e seus impactos sobre a não atuação estratégica e ágil capaz de conduzir a articulação e a ação governamentais de forma coordenada, coerente e efetiva em prol do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste, faz-se necessário:

I.1) Determinar à Casa Civil da Presidência da República, em articulação com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Integração Nacional e com o apoio dos demais ministérios pertinentes e, quando cabível, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 230, 238 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação com o objetivo de sanar falhas e inconsistências que impedem a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas para a redução das desigualdades regionais, eliminando as seguintes lacunas:

a) ausência de regionalização de indicadores, objetivos e metas nos programas governamentais que integram o Plano Plurianual do Governo Federal 2016-2019 e que impactam significativamente o nível de desenvolvimento das regiões brasileiras, comprometendo o

estabelecimento e o monitoramento de uma estratégia consistente para redução das disparidades regionais;

b) ausência de processo específico e coordenado de elaboração dos planos nacionais, regionais e setoriais que permita o aprimoramento da integração intersetorial e federativa no processo de planejamento do governo federal de sorte a promover articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos Planos Plurianuais do nível federal e dos entes subnacionais;

c) ausência do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) formalmente aprovado por lei e concebido por meio de um processo de planejamento participativo e de articulação eficaz, que compreenda programas, projetos e ações e defina metas para as políticas públicas federais relevantes para o desenvolvimento da região, conforme preconiza a Lei Complementar (LC) 125/2007;

d) ausência de um processo sistematizado de avaliação dos programas e das ações do Governo Federal na Região Nordeste, conforme preconiza a LC 125/2007;

e) ausência de estratégias para institucionalização de um planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado e integrado com visão de longo prazo, conforme preceitua a Constituição Federal, art. 174, § 1º e art. 165, § 4º; e

f) os sistemas de informação do governo não permitem que se identifique de forma regionalizada a destinação de recursos para os entes federados para fins de transparência, monitoramento e avaliação.

A construção do plano de ação deve considerar, necessariamente, os seguintes aspectos:

i) áreas prioritárias e mecanismos de articulação;

ii) métricas para redução de desigualdades;

iii) monitoramento e avaliação em relação a entregas e resultados;

iv) estudos técnicos para a tomada de decisão com base em evidências e melhores práticas;

v) visão de longo prazo com foco nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;

vii) criação de uma plataforma de diálogo permanente entre os diversos atores (governamentais e não governamentais) que atuam na região Nordeste, por meio de uma rede interinstitucional; e

vi) ações integradas de curto, médio e longo prazo, com devida matriz de responsabilidade.

I.2) Informar à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra) da Câmara dos Deputados e à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal, aos governos dos estados do Nordeste, às casas legislativas estaduais e aos Tribunais de Contas dos Estados correlatos que a operacionalização precária do Conselho Deliberativo (Condel) da Sudene tem agravado a desarticulação entre os atores federativos prejudicando a implementação das políticas de desenvolvimento regional para o Nordeste e a complementaridade dessas políticas com as políticas setoriais estaduais.

I.3) Determinar à Casa Civil da Presidência da República, com o apoio do Ministério da Integração, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 230, 238 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, e considerando as prerrogativas da Lei 10.683/2003, alterada pela Lei 12.462/2011, art. 2º, inciso I, alínea 'a', que adote as providências de sua competência para operacionalizar, de forma adequada, o funcionamento do Conselho Deliberativo (Condel) da Sudene e informe ao Tribunal, em até 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas, tendo em vista os efeitos negativos que a ausência de funcionamento regular dessa instância de articulação tem sobre a integração das políticas de desenvolvimento para o Nordeste, em conformidade com os termos do art. 10 da Lei Complementar 125/2007.

II - De forma a tratar as deficiências apontadas acerca das desigualdades na disponibilidade de recursos de transferências obrigatórias, transferências discricionárias, operações de crédito e receita de geração própria, bem como na distribuição de benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas, a fim de garantir a eficiência do gasto governamental, nos termos do art. 37 da Constituição Federal de 1988, faz-se necessário:

II.1) Determinar à Casa Civil da Presidência da República, em articulação com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Integração Nacional e com o apoio dos demais ministérios pertinentes e, quando cabível, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, com fundamento nos artigos 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 230, 238 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente plano de ação com o objetivo de garantir a eficiência do gasto governamental associado a ações, políticas públicas, planos e programas para a redução das desigualdades regionais, que contemple, necessariamente, os seguintes aspectos:

a) medidas de desenvolvimento sustentável no médio e longo prazo da produtividade e competitividade regional, de maneira a reduzir a forte dependência dos entes federativos subnacionais (Estados e municípios) em relação aos recursos públicos federais;

b) a identificação das causas e de possíveis soluções para combater o desequilíbrio na disponibilidade de recursos *per capita* (transferências discricionárias e obrigatórias, receita de geração própria e operações de crédito), vez que, de 2000 a 2014, não se verificou equilíbrio nessas disponibilidades e que as desigualdades na distribuição, inter e intra-regiões, das operações de crédito que se utilizam de recursos públicos, no período de 2000 a 2014, podem acentuar as desigualdades regionais; e

c) ações de desenvolvimento sustentável no médio e longo prazo da renda *per capita* da região, de forma a reduzir a forte participação dos benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas na renda *per capita* dos cidadãos nordestinos.

III - Determinar à Casa Civil, com fundamento nos artigos 37 e 165, da Constituição Federal de 1988; 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992; 169, inciso V, 230, 238 e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que implemente processo específico e coordenado de elaboração dos planos nacionais, regionais e setoriais, que permita o aprimoramento da integração intersetorial e federativa no processo de planejamento do governo federal de sorte a promover a articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos planos plurianuais do nível federal e entes subnacionais e a assegurar a eficiência do gasto governamental.

IV - Orientar a Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União para que:

a) considere as informações deste Relatório Sistemático de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com recorte Nordeste (Fisc Nordeste) na definição da estratégia de controle externo para as unidades do TCU, em especial, para as unidades localizadas nos estados do Nordeste, de forma a priorizar ações de controle que fortaleçam abordagem integrada das políticas públicas e dos programas governamentais relacionados ao enfrentamento dos desafios apresentados neste relatório sistemático;

b) avalie a conveniência e a oportunidade de coordenar a atuação das diversas secretarias do TCU que possuem, em sua clientela, instituições governamentais cuja atuação tenha impacto significativo na política de desenvolvimento regional, de forma a possibilitar acompanhamento das ações governamentais de forma integrada;

c) aumente as ações de monitoramento das fiscalizações realizadas;

d) dê ampla divulgação a esse relatório; e

e) promova a articulação de uma plataforma de diálogo permanente, entre os diversos atores (governamentais e não governamentais) que atuam na região Nordeste, por meio da criação de uma rede interinstitucional, que permita a discussão e a busca de soluções para os problemas identificados nesse relatório.”

2. As conclusões do titular da Cosocial, acima transcrita, divergiram parcialmente daquelas assinaladas pela Secex/PE, encarregada da condução dos trabalhos, que apresentou a proposta de mérito a seguir transcrita:

“7.1. Dar ciência aos Órgãos que exercem funções de Centro de Governo (Casa Civil; Secretaria de Governo da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da

*Presidência da República; Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ministério da Fazenda), à Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB) acerca das falhas a seguir indicadas, que comprometem a efetividade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e o alcance do objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais, com especial atenção para a região Nordeste, e que carecem de visão sistêmica e de tratamento integrado no âmbito do Poder Executivo:*

*a) Reduzida capacidade de integração intersetorial no processo de planejamento do governo federal; ausência de um plano nacional de desenvolvimento e de um processo específico e coordenado de elaboração dos planos nacionais, regionais e setoriais; existência de planos regionais e setoriais em execução no Poder Executivo Federal não aprovados por lei (Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República Exercício de 2013, item 6.1 e respectivos subitens);*

*b) Caracterização imprecisa dos problemas que a PNDR almeja resolver e ausência de objetivos, com metas quantificadas e prazos de realização; ausência de 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; ausência de avaliações sistemáticas da PNDR e dos fundos constitucionais de financiamento (Relatório, Voto e Acórdão 3.564/2014 – TCU – Plenário, TC 033.934/2011-8);*

*c) Ausência de um Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), formalmente aprovado por lei e concebido por meio de um processo de planejamento e de articulação eficaz, com a participação da Sudene, dos Ministérios e dos governos estaduais, que compreenda programas, projetos e ações e defina metas para as políticas públicas federais relevantes para o desenvolvimento da região; ausência de um processo sistematizado de avaliação dos programas e das ações do governo federal na região Nordeste; ausência de reuniões regulares do Conselho Deliberativo da Sudene (Relatório, Voto e Acórdão 2.297/2010 – TCU – Plenário, TC 002.215/2010-1 e TC 019.092/2013-0).*

*7.2. Recomendar à Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União que:*

*a) considere as informações deste Fisc Desenvolvimento – Recorte Nordeste na definição da estratégia de controle externo para as unidades do TCU, em especial, para as unidades localizadas nos estados do Nordeste, de forma que as ações de controle a serem executadas possam abranger as políticas e os programas governamentais relacionados ao enfrentamento dos desafios apresentados neste relatório sistêmico;*

*b) avalie a conveniência e a oportunidade de coordenar a atuação das diversas secretarias do TCU que possuem, em sua clientela, instituições governamentais cuja atuação tenha impacto significativo na política de desenvolvimento regional, de forma a possibilitar a construção de uma estratégia integrada de controle.*

*7.3. Encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida:*

*a) aos órgãos que exercem funções de Centro de Governo: Casa Civil; Secretaria de Governo da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ministério da Fazenda);*

*b) ao Ministério da Integração Nacional;*

*c) à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene);*

*d) ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB);*

*e) à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra);*

*f) aos governos dos estados de Alagoas, Bahia, Sergipe, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Maranhão e Piauí;*

*g) às Secretarias de Controle Externo nos estados de Alagoas (Secex-AL), Bahia (Secex-BA), Sergipe (Secex-SE), Pernambuco (Secex-PE), Paraíba (Secex-PB), Rio Grande do Norte (Secex-RN), Ceará (Secex-CE), Maranhão (Secex-MA) e Piauí (Secex-PI);*

*h) às Coordenações-Gerais de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste (Cosocial) e Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Desenvolvimento Nacional e da Região Norte (Codesenvolvimento).*

*7.4. Encerrar o presente processo, com fundamento no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do TCU.”*

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de Relatório Sistêmico de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com ênfase no Nordeste brasileiro (Fisc Nordeste).

2. A auditoria, de natureza operacional, teve como objetivo “*produzir um diagnóstico sistêmico sobre a região Nordeste e as políticas de desenvolvimento a ela destinadas; além de apresentar o panorama da Região, contemplando uma visão ampla e abrangente de sua situação geográfica e econômico-social, incluindo o mapeamento dos desafios locais para seu desenvolvimento, bem como uma síntese do conjunto de ações de controle relevantes realizadas na Região*”.

3. Estes autos contemplam a consolidação de levantamentos de auditoria em cada um dos estados da Região (denominados “*Panoramas dos Estados*”), todos já relatados em processos individualizados, além de recortes de outros trabalhos realizados pelo Tribunal, em especial do “*Levantamento sobre fontes de financiamento regional*”, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, da “*Auditoria no Programa Nacional de Acesso ao Ensino e Emprego (Pronatec)*”, de relatoria da Ministra Ana Arraes, e da “*Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre Segurança Hídrica*”, de relatoria do Ministro Bruno Dantas.

4. Destaco, ainda, a realização, em junho de 2016, de evento de Diálogo Público, intitulado “*Nordeste 2030 – Desafios e Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*”, com a participação de todos os governadores dos estados nordestinos, que objetivou apresentar a visão de diversos atores acerca dos desafios regionais e das possíveis soluções para a sustentabilidade local.

5. O mérito do trabalho ora apresentado reside na compilação de dados e informações relevantes para a tomada de decisões, não apenas pelos formuladores de políticas públicas, mas também pelos órgãos de controle, a partir do melhor conhecimento do universo em que se inserem suas várias dimensões. Em um mesmo documento, encontram-se referências sobre: a “*Visão Geral da Região Nordeste*”; os “*Desafios para o desenvolvimento do Nordeste*”; a “*Governança da atuação estatal em prol do desenvolvimento sustentável da Região*”; a “*Disponibilidade de recursos de transferências obrigatórias, transferências discricionárias, operações de crédito e receitas de geração própria*”; e a “*Ação estatal e do controle externo para suplantar os desafios em prol do desenvolvimento sustentável da região*”.

6. Não pretendo repisar neste voto, sob o risco da prolixidade, todas questões já transcritas no relatório. Discorrerei apenas sobre alguns aspectos que considero que merecem destaque. O primeiro deles é a ausência de integração entre as ferramentas governamentais utilizadas para o direcionamento do desenvolvimento da Região Nordeste, inclusive com o descumprimento de preceitos legais aplicáveis à espécie.

7. A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, instituída pela Lei Complementar (LC) 125/2007, integra, nos termos de seu art. 1º, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, que, nos termos da Lei 10.180/2001, tem, dentre suas finalidades, “*formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social*”. A LC 125/2007 conferiu à Sudene a competência para “*formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais*”. O mesmo diploma criou o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), como um instrumento de redução das desigualdades regionais, o qual deveria compreender os programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas econômicas e sociais do Nordeste, com as respectivas fontes de financiamento.

8. Por evidente que o PRDNE deveria guardar perfeita sintonia com o Plano Plurianual (PPA), sob o risco do desalinhamento das diretrizes, objetivos e metas a serem alcançados. Aliás, o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, expressamente consignou que o PPA os estabelecerá de forma regionalizada.

9. Nessa toada, a LC 125/2007 previu, em seu art. 13, § 3º, que o PRDNE terá vigência de quatro anos, será revisado anualmente, tramitará juntamente com o PPA e será submetido ao Congresso Nacional. Essa foi a forma encontrada pelo legislador para potencializar a harmonização dos Planos. Ocorre que: (i) o PRDNE atualmente em vigor não foi encaminhado ao Congresso Nacional; (ii) o PPA 2016-2019 tramitou desacompanhado de uma versão atualizada do PRDNE; (iii) o próprio PPA, de forma contrária ao que determina a Carta Magna, não regionaliza as diretrizes, objetivos e metas para todos seus programas.

10. A ausência de estabelecimento de indicadores regionalizados, no PPA, é desfavorável às regiões já usualmente desassistidas, uma vez que inexistirão esforços próprios e específicos voltados para a elevação de seus padrões. Ante essa indefinição prévia, os números estabelecidos no PPA podem vir a ser alcançados, em diversas situações, simplesmente a partir da manutenção do **status quo** vigente. Tome-se, como exemplo, o Programa “2080 – Educação de qualidade para todos”, e, também de forma exemplificativa, o Objetivo “1008 – Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida, e considerando as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação 2014-2024”. Listo, a seguir, algumas de suas “Metas 2016-2019”:

a) “04K7 – Realizar 400 mil novas matrículas em programas de formação inicial de professores para a educação básica, em consonância com o disposto na Meta 15 do Plano Nacional de Educação”;

b) “04K8 – Ampliar gradualmente de 90 mil para 120 mil o número de bolsas ofertadas anualmente pelo programa de iniciação à docência visando à promoção da qualidade da formação docente”;

c) “04K9 – Ofertar 115 mil novas matrículas em cursos de pós-graduação (especializações e mestrados profissionais) ofertados nas modalidades a distância e semipresencial, destinados a professores da educação básica, em consonância com o disposto na Meta 16 do Plano Nacional de Educação”;

d) “04KA – Apoiar a oferta de 1,2 milhão de vagas em cursos de formação continuada para professores, demais profissionais da educação e gestores, em colaboração com os sistemas de ensino, em consonância com o disposto na Meta 16 do Plano Nacional de Educação”;

e) “04KB – Apoiar a oferta de 365 mil vagas em cursos de formação continuada para professores, demais profissionais da educação, gestores e membros da comunidade escolar nas modalidades e temas da diversidade e inclusão, em colaboração com os sistemas de ensino e em consonância com o disposto na Meta 16 do Plano Nacional de Educação”.

11. Na ausência de metas regionais estabelecidas no PPA para o “Programa 2080” e o “Objetivo 1008”, pergunta-se: quantas, das matrículas em programas de formação, de pós-graduação e de bolsas ofertadas para professores, deverão se dar na Região Nordeste? Infelizmente, o indutor máximo das políticas públicas nacionais, o Plano Plurianual, não apresenta essa resposta.

12. Não por acaso, selecionei, para exemplificar a questão, um programa associado à função Educação. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, na dimensão Educação (IDHM Educação), mostra que, em 2010, todos os estados da Região Nordeste apresentavam índices inferiores à média nacional, apesar de registrarem, nos últimos 20 anos, variações positivas significativamente superiores à média brasileira. O melhor IDHM Educação da Região Nordeste, apresentado pelo Ceará, foi de 0,615, e o pior, de Alagoas, de 0,520, quando a média nacional era de 0,637.

13. É indiscutível o poder transformador da educação. Somente aquele que não é capaz de enxergar o custo da ignorância a considera cara. Como dizia Paulo Freire, “Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”.

14. Hoje, o analfabetismo, no Brasil, encontra-se perto de 8% e o analfabetismo funcional (pessoas de 15 anos ou mais de idade que tiveram menos de quatro anos completos de estudo formal, conforme conceito adotado pelo IBGE), próximo a 17,1% (PNAD, 2015). Em outras palavras,

somados os analfabetos e analfabetos funcionais, pode-se afirmar que praticamente um, em cada quatro brasileiros com mais de 15 anos de idade, possui condições limitadas de leitura, assimilação e crítica de textos simples.

15. Se o quadro nacional parece ruim, no Nordeste é desalentador: o analfabetismo é de 16,2% (mais do dobro da média nacional) e os analfabetos funcionais chegam a 27,1% (PNAD, 2015). Daí, é fácil ver que aproximadamente 43% da população nordestina com mais de 15 anos de idade não possuem condições de alavancar qualquer processo associado ao desenvolvimento, no mundo contemporâneo.

16. O Nordeste concentra cerca de 50% dos analfabetos do País, ainda que sua população corresponda a pouco mais de 27% dos brasileiros.

17. De forma comparativa, o Nordeste apresentava, em 2014, também, a menor “*escolaridade média*” da população e os piores “*índices de desenvolvimento da Educação Básica*”, nos segmentos “*Ensino Fundamental – anos iniciais*” e “*Ensino Fundamental – anos finais*”, além do segundo pior desempenho no segmento “*Ensino Médio*”.

18. Não por outro motivo, os levantamentos de auditoria apontaram a formação deficiente de capital humano para ocupar os postos de trabalho exigidos pelas atividades econômicas desenvolvidas na Região. De forma impiedosa, perpetua-se, no Nordeste, a prática da importação de mão-de-obra qualificada para a ocupação de empregos melhor situados na escala de valorização profissional, e da alocação do pessoal local em postos de serviço de menor atratividade.

19. Como resultado, conforme dados da PNAD 2015, dentre todas as regiões brasileiras, o Nordeste apresentou o maior nível de desigualdade entre salários.

20. Ao tratar do tema Desenvolvimento Regional, no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2012, o TCU já havia assinalado que, “*de forma geral, os indicadores, os objetivos e as metas dos programas não refletiam a preocupação com as disparidades regionais em setores com impacto decisivo sobre o nível de desenvolvimento das regiões*”, e que “*apesar da crescente destinação de recursos federais ao longo de várias décadas, as disparidades regionais têm se mantido em patamares bastante elevados, configurando um quadro de persistente desequilíbrio no desenvolvimento socioeconômico brasileiro*”.

21. Como assinalou a equipe de fiscalização, em 2012 o Tribunal já havia destacado a existência de “*reduzida capacidade de integração intersetorial nos processos de planejamento governamental, e, por conseguinte, nos planos e programas, inclusive no próprio PPA. (...) a atuação fragmentada tem implicado a perda de eficiência e a minimização dos resultados, o que é especialmente relevante e grave em políticas públicas cuja natureza é intrinsecamente multissetorial, como ocorre com o desenvolvimento regional*”.

22. As deficiências ou omissões nos planos de planejamento governamentais concorrem para a ausência de complementaridade das ações pretendidas pelas diversas esferas de governo. A falta de explicitação de metas regionais no PPA, de forma clara e objetiva, não auxilia aos governos locais na definição de suas estratégias, a partir das prioridades e resoluções de âmbito nacional.

23. Como assinalou a Coordenação-Geral de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste (Cosocial), a ausência de regionalização do PPA federal:

*“i) não dá transparência para o processo de destinação dos recursos públicos federais;*

*ii) sinaliza risco de os recursos não estarem sendo direcionados com base em diagnósticos prévios que demonstrem as reais necessidades de intervenção da política pública ou, ainda, mesmo existindo, esses diagnósticos não estão sendo utilizados como critério para definição de metas aplicáveis à realidade que sintetizam;*

*iii) impacta a total integração das políticas, quer seja das iniciativas nas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), quer seja entre políticas mesmo em nível federal;*

*iv) reforça a perpetuação dos déficits institucionais e desigualdades existentes.”*

24. Ao lado do pilar educacional, a área de Ciência e Tecnologia (C & T) poderia representar uma opção para a alavancagem do desenvolvimento nordestino. Não obstante, também em relação a

ela, o PPA é omissivo no que se refere à regionalização das metas. Tome-se como exemplo o Programa “2079 – Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços”, Objetivo “1038 – Promover a inovação nas empresas, o estímulo à P&D e a qualificação profissional”. As metas para o período 2016-2019 são:

- “0430 - Conectar 600 negócios nascentes inovadores (startups) a investidores e grandes empresas”
- “043P – Atrair ao Brasil 34 centros de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P, D & I)”

25. Não há explicitação de qualquer desafio relacionado à Região Nordeste. A permanecer a inércia que guia a história político-econômica do País, haverá uma tendência natural de concentração dos **startups** e dos centros de P, D & I no Sul e Sudeste brasileiros.

26. Aliás, os números relativos aos dispêndios realizados pelos governos estaduais em C & T justificam, à saciedade, a existência de ações de fomento do governo federal: os recursos aplicados pelos governos dos estados nordestinos correspondiam, em 2013, a apenas 10,2% do total dos recursos aplicados na área pelos diversos governos estaduais do Brasil.

27. Apesar de ocupar a 3ª posição no ranking das regiões do País com maiores dispêndios estaduais em C & T, o exame criterioso revela que os números da Região Nordeste, também neste setor vital ao desenvolvimento, são extremamente desfavoráveis: do ponto de vista de dispêndios **per capita** realizados pelos governos estaduais em C & T, o Nordeste situa-se na última colocação, como se demonstra: Sudeste, R\$ 125,3; Sul, R\$ 58,3; Centro-Oeste, R\$ 43,0; Norte, R\$ 35,3 e Nordeste, R\$ 27,4.

28. Neste mister, o relatório de fiscalização assinala como positiva a existência do Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro (PCTI/NE), elaborado em 2014 pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), com a participação de especialistas e instituições vinculadas ao tema, sob supervisão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com objetivos estratégicos e metas para o horizonte de 2034. É necessária, no entanto, a realização de esforços de articulação para que a realidade do PCTI/NE não o transforme em apenas mais um plano, dentre os diversos já existentes, com metas, indicadores e diretrizes próprias, que não repercutem em outros instrumentos de planejamento governamental, nas diferentes esferas. Aliás, o próprio PCTI/NE ressalta a necessidade “do estabelecimento de espaço de diálogo entre o MCTI, os governos estaduais e o conjunto das agências de fomento, além das instâncias de políticas públicas essenciais a sua implementação”.

29. A ausência de políticas educacionais e de P, D & I mais efetivas traduz-se no enfraquecimento das economias locais, na ausência de capacidade de geração de receitas próprias e na dependência dos estados nordestinos de transferências de recursos interfederativos. No período compreendido entre os anos 2000 e 2014, apenas 35% dos recursos gerenciados pelos estados do Nordeste originaram-se de receitas próprias. A Região valeu-se, em primeiro lugar, das transferências obrigatórias, que representaram 44% de todos seus recursos, colocando-a em situação de extrema dependência da arrecadação federal. A geração de receita própria **per capita**, do Nordeste, foi a pior dentre as cinco regiões do País e ficou, no mínimo, 50% abaixo dos valores das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul.

30. Ainda com relação às fontes de recursos, é importante destacar a assimetria dos números relacionados às operações de crédito, quando comparada a Região Nordeste às demais. Embora em termos absolutos o Nordeste tenha recebido o terceiro maior aporte de recursos advindos de operações de crédito junto aos bancos públicos federais, atrás apenas das regiões Sudeste e Sul, o montante ainda é bastante reduzido, considerando-se que o Nordeste responde por aproximadamente 27% da população brasileira. Enquanto o Centro-Oeste, Sudeste e Sul ostentam, respectivamente, valores **per capita** de R\$ 15.253,00, R\$ 12.250,00 e R\$ 13.045,00, o Nordeste recebeu, **per capita**, em operações de crédito, apenas R\$ 6.697,00, no período de 2000 a 2014.

31. Considerando que as operações de crédito destinam-se, em geral, ao atendimento do setor produtivo, com a geração de emprego e renda, ou ao atendimento de necessidades sociais, como a habitação e o saneamento urbano, vê-se a perpetuação da desigualdade. É certo que as deficiências associadas à educação e à C&T podem, em parte, responder pelo menor aporte de operações de crédito ao Nordeste, a partir da ausência de projetos suficientemente maduros para possibilitar a liberação de recursos. Cria-se, então, um ciclo vicioso, em que as deficiências estruturais contribuem para a redução de bons projetos; a inexistência de bons projetos obsta a liberação de recursos; e a ausência de recursos agrava as deficiências estruturais. Esse ciclo precisa ser rompido.

32. Em outra vertente, é de grande relevância a constatação de que as operações de crédito contratadas para a Região Nordeste no período 2000-2014, com recursos do FGTS, FAT e Tesouro Nacional, tiveram razoável concentração em municípios situados nas classes de IDHM mais elevadas. Considerando-se a classificação do IDHM, os recursos do FGTS, do FAT e do Tesouro Nacional alocados aos municípios situados nas classes “Alto” e “Médio” corresponderam, respectivamente, a 89%, 71% e 61% de seu total, em detrimento dos municípios classificados nas classes “Baixo” e “Muito Baixo”. Assim, além de a Região Nordeste dispor de um menor volume de recursos advindos de operações de crédito, significativa parcela daqueles captados é destinada a municípios mais desenvolvidos.

33. Disso, constata-se que, além de não estarem sendo espancadas as desigualdades regionais, estão sendo alimentadas disparidades inter-regionais.

34. Em outra grande demonstração da desigualdade existente, registro que, em 2014, o PIB **per capita** da Região Nordeste foi de aproximadamente apenas 50% do PIB **per capita** nacional. A região alcançou a pior classificação, dentre as cinco do País. Do ponto de vista individualizado, as seis últimas posições do ranking foram ocupadas por estados que a integram. E dos dez últimos, apenas um estado não era da Região Nordeste. Nenhum dos estados da região apresentou PIB **per capita** superior a 60% da média nacional.

35. Por outro lado, o Nordeste possui a maior proporção de benefícios federais (assistenciais, previdenciários e trabalhistas) em relação ao PIB, cerca de 30,6%, quando a média das demais regiões é de 12,7%. Em algumas microrregiões, o recebimento de benefícios supera 50% do PIB local. Na mesma toada, os benefícios do Programa Bolsa Família (BPF) correspondem, no Nordeste, a 4,2% de seu PIB, quando nas demais regiões essa proporção é de 3%. Em determinadas microrregiões nordestinas, a proporção alcança assustadores 11%. Os vinte municípios do Brasil mais dependentes de benefícios federais localizam-se, todos, na Região Nordeste.

36. Assim, conquanto exista um fluxo financeiro direcionado à Região Nordeste, com indiscutível repercussão na vida de pessoas mais carentes, o assistencialismo continua se sobrepondo à efetiva existência de políticas que suportem a geração de emprego e renda.

37. Lembro que a redução das desigualdades regionais constitui-se como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 3º, inciso III, da Constituição Federal. Esse valor, que se constitui em princípio superior, é de clareza meridiana quanto à ideia de que o crescimento da economia nacional e os progressos sociais dela advindos somente são aceitáveis quando se expressam como um todo, no conjunto da diversidade nacional, e não de forma isolada, no âmbito de algumas regiões.

38. A perpetuação dos desequilíbrios entre as diversas regiões do País, analisada à luz dos dados que desnudam a destinação dos recursos públicos carreados para cada uma delas, me leva a concluir que não esteja ocorrendo um efetivo esforço em prol do cumprimento do que dispôs a Carta Magna.

39. No entanto, as questões trazidas pela equipe de fiscalização, a exemplo da ausência de coordenação e complementaridade nos planos de desenvolvimento nacionais e da indefinição de indicadores regionais, embora possam, em alguma medida, estar dificultando a implementação de ações específicas, não podem ser consideradas como causadoras das enormes disparidades que colocam o Nordeste em situação de inferioridade em relação às demais regiões brasileiras.

40. As desigualdades regionais e os flagelos por ela impostos não decorrem, infelizmente, de demandas meramente técnicas. São o resultado de uma história marcada pela falta de vontade política na implementação de soluções reais, e não de meros paliativos. Quando a vontade política existe, os entraves são identificados e abrem-se espaços para a resolução das questões técnicas, por mais complexas que sejam.

41. Tome-se o exemplo da insuficiência hídrica do Nordeste brasileiro. Há centenas de anos, as políticas públicas emergenciais vêm se sobrepujando àquelas que buscam uma maior sustentabilidade, com redução da vulnerabilidade às secas. A concepção keynesiana de geração de trabalhos e fluxos de renda, sob a forma de frentes de serviço, vigoraram no Brasil até o final da década de 1980. A construção de reservatórios e açudes menores, em cooperação com particulares, nunca se mostrou suficiente para o incremento da economia local, em face da incerteza da existência de suficiência hídrica para abastecê-los.

42. Somente no ano de 2005, veio o patrocínio político necessário para a implementação de uma solução que pode vir a nutrir a economia local, de forma adequada e duradoura. A transposição do Rio São Francisco é uma ideia que remonta ao tempo do Império, mas que, lamentavelmente, não foi seriamente discutida por mais de uma centena de anos.

43. Neste ponto, destaco que as vicissitudes inerentes à execução das obras de transposição não podem servir de argumento contrário à sua implementação. No caso concreto, houve a resolução política para o enfrentamento de um grande problema regional, de dimensões nacionais, mas não foram tomados os cuidados técnicos necessários para sua realização, do que resultaram projetos deficientes, posteriormente alterados e adaptados, com extensão dos prazos e aumento dos custos inicialmente previstos, além de irregularidades outras, usualmente detectadas em obras públicas realizadas em nosso País.

44. Minha intenção, com o exemplo trazido, foi demonstrar que, somente a partir da construção de uma consciência política voltada para o enfrentamento das grandes questões, será possível ministrar-se remédios eficazes no combate às feridas que sustentam as disparidades regionais.

45. A redução das desigualdades demanda soluções que passem pela redefinição do pacto federativo e do sistema tributário. Apenas para exemplificar, na sessão de 29/03/2017 o TCU deliberou, de forma preliminar, sobre o TC 033.619/2016-6, que tratou de solicitação do Senado Federal para que esta Corte realize auditoria na dívida pública interna federal. Na instrução, então elaborada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), foram destacados alguns dados alarmantes: o refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais, constante da Lei Complementar 148/2014, trouxe impacto, estimado em 2013, da ordem de R\$ 187,4 bilhões, montante da dívida dos entes subnacionais transformado em dívida da União. Desses, R\$ 113,6 bilhões foram em benefício do Estado e do Município de São Paulo, seguidos pelos Estados de Minas Gerais (R\$ 30,3 bilhões), Rio Grande do Sul (R\$ 16,3 bilhões) e Rio de Janeiro (13,1 bilhões). Somados, esses cinco beneficiários responderam por 92,49% do total refinanciado. Da Região Nordeste, o maior refinanciamento foi em benefício do Estado de Alagoas, com 1,9 bilhão, o que correspondeu a 1% do valor total. Mesmo que se considerem as diferenças populacionais, os valores refinanciados revelam a desproporção: o refinanciamento **per capita** em prol de São Paulo (Estado + Município) foi de R\$ 2.525,47, ao passo que para Alagoas foi de R\$ 563,90.

46. Em outras palavras, todos os cidadãos da Federação, independentemente de onde residam, estão pagando as dívidas daqueles estados nominados.

47. De forma perversa, pune-se o mais prudente. Segundo critérios de avaliação do Tesouro Nacional, em junho de 2016, da Região Nordeste, apenas os estados de Sergipe e Alagoas apresentaram conceitos de situação fiscal inferior a “boa”. Por outro lado, das regiões Sudeste e Sul, somente o Espírito Santo alcançou essa classificação. Todos os demais estados ostentaram as classificações “fraca”, “muito fraca” ou “desequilíbrio”.

48. As políticas de conteúdo local também merecem especial atenção. É indiscutível sua relevância, no contexto em que se busca o maior desenvolvimento do parque industrial brasileiro. Não

obstante, há que se ponderar que os efeitos causados por tais políticas afetam mais diretamente alguns dos entes federativos, sobretudo aqueles tipicamente caracterizados como “compradores” dos equipamentos fabricados, ao invés de “produtores”, uma vez que o natural aumento dos preços, inerente a tais políticas e, de forma imediata, prejudicial à população, não é sequer compensado por um aumento nos níveis de emprego ou de arrecadação local.

49. A mudança dos paradigmas que conduzem à existência da “Belíndia”, termo popularizado por Edmar Bacha para designar um país em que convivem as realidades paradoxais da Bélgica, pequeno e rico, e da Índia, imenso e pobre, passa por um efetivo engajamento dos diversos setores nacionais: (i) do meio político, para que sejam alcançadas formas mais paritárias na distribuição das riquezas, passando-se pelas tão ansiadas reformas fiscal e tributária, e mediante a apresentação de propostas legislativas que abracem, de forma realística, as necessidades do Nordeste brasileiro, inclusive quanto aos aportes prioritários de recursos nos setores educacional, de ciência e tecnologia e de infraestrutura; (ii) dos administradores públicos, pelo dever de diligência, da observância dos preceitos constitucionais prescritos no art. 37 da Carta Magna, da busca do aperfeiçoamento da gestão pública e da maximização de seus resultados; (iii) da sociedade, por meio do resgate dos valores morais que nos afastam de comportamentos inadequados, e da busca da justiça social, da solidariedade, da empatia e do repúdio a toda forma de corrupção.

50. A constatação da inoperância das políticas levadas a efeito para redução das desigualdades que assolam o Nordeste brasileiro torna premente que toda e qualquer ação, de alguma forma relacionada àquela Região, seja pautada pela consciência e competência, exercitada à luz dos princípios da transparência, da legalidade e da eficiência administrativa. Se o desperdício e a corrupção são mazelas inaceitáveis em qualquer contexto, mais graves se tornam quando relacionadas a situações de penúria e escassez. Se os recursos são parcos, melhores devem ser os planejadores, mais probos os administradores e mais atentos os fiscais.

51. Nesse ponto, considero oportuna a intensificação das ações de controle externo direcionadas à verificação da legalidade e legitimidade da aplicação dos recursos públicos que poderiam minorar as disparidades existentes. Essa é, em minha concepção, a melhor contribuição que o Tribunal de Contas da União pode oferecer à sociedade para o atingimento do desenvolvimento nacional, a partir da redução das desigualdades, como idealizado pelo art. 3º, inciso III, da Carta Magna: certificar-se de que cada centavo destinado às regiões desassistidas receba boa utilização.

52. Destarte, proponho determinar-se à Segecex que considere, na seleção das auditorias a serem realizadas, a priorização de trabalhos voltados à verificação da conformidade dos recursos aplicados em regiões ou microrregiões de baixo IDHM, abrangendo obras de infraestrutura, programas sociais, projetos aprovados por órgãos de fomento, transferências voluntárias e obrigatórias, e outros.

53. Quanto às propostas de encaminhamento formuladas nas instâncias técnicas, considero adequadas, em sua maioria, as sugestões da Cosocial. Deixo de efetuar, no entanto, a determinação sugerida no item II.1 de sua conclusão, por entender que as questões pontuadas são extremamente complexas, e ações realisticamente corretivas dificilmente poderão constar de um plano de ação elaborado no curto prazo, a exemplo da implantação de “ações de desenvolvimento sustentável no médio e longo prazo da renda *per capita* da região, de forma a reduzir a forte participação dos benefícios assistenciais, previdenciários e trabalhistas na renda do cidadão nordestino”.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de junho de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO  
Relator

TC 020.126/2015-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Interessado: Tribunal de Contas da União

## **DECLARAÇÃO DE VOTO**

Cumprimento o eminente Ministro José Múcio por este relevante processo, que submete o Levantamento sobre o tema “Desenvolvimento” com recorte da Região Nordeste (FiscNordeste) à apreciação deste Colegiado.

2. Nessa oportunidade, é apreciada a consolidação de todas as fiscalizações já julgadas em processos individualizados, além de excertos de outros trabalhos realizados pelo Tribunal, relatados pela Ministra Ana Arraes e pelos Ministros Raimundo Carreiro, nosso Presidente, e Bruno Dantas.

3. O tema, que me é caro, não poderia ser mais oportuno. No meu entender, é fundamental indicar caminhos para que a Região Nordeste possa alcançar e superar os patamares de desenvolvimento nacional e avançar na obtenção de crescimento de forma justa e sustentável, principalmente, no atual cenário de adversidades econômicas enfrentado por todos os países do mundo e, em especial, pela América Latina, cujos Estados têm vivenciado queda no ritmo de crescimento.

4. Tal situação é mais gravosa quando no âmbito de um País, como é o caso do Brasil, há significativos desníveis de crescimento entre os seus entes federativos. Muitos dos obstáculos ao atingimento da tão almejada igualdade regional, posso afirmar, têm origem, em ineficiências de gestão, a exemplo de insuficiências no tratamento de riscos e no gerenciamento de projetos, resultando em inapropriada execução de investimentos, em políticas públicas inadequadas e, na maioria das vezes, desarticuladas, como foi constatado nesses trabalhos.

5. Para superar esse conjunto de dificuldades, é importante a conscientização de que é necessária uma nova visão sobre os fatos, já que restou provado que as velhas receitas não funcionam.

6. Afinal, um padrão herdado de desigualdades sociais e regionais traz certa complexidade para ser alterado num curto intervalo de tempo. Relevante, portanto, a atuação desta Corte de Contas no sentido de induzir a correção das deficiências apontadas acerca da baixa governança estatal e de seus impactos sobre a não atuação estratégica e ágil capaz de conduzir articulação e ações governamentais de forma coordenada, coerente e efetiva em favor do desenvolvimento sustentável da Região Nordeste, nos moldes apresentados nas diversas determinações e recomendações submetidas ao descortino do Plenário nesta oportunidade.

7. Reafirmo que é nossa obrigação contribuir com soluções para esses desafios. Como afirmei no vídeo que gravei para o evento realizado em Fortaleza, intitulado “Nordeste 2030 – Desafios e Caminhos para o Desenvolvimento

Sustentável”, que teve a participação de todos os Governadores da Região, a dívida de nosso País com o Nordeste não é pequena. Bem sabemos que as potencialidades daqueles Estados são imensas, só precisando ser alavancadas para proporcionarem elevação das condições sociais e econômicas da Região, por meio de ações que possibilitem um desenvolvimento inclusivo e sustentável.

8. Como é do nosso conhecimento, a Região Nordeste é mais agredida e ao mesmo tempo menos preservada do Brasil. Ali é onde o desenvolvimento econômico e social estão por acontecer. Baixa ou pouca estrutura, com total desrespeito ao meio ambiente, desemprego, utilização dos recursos naturais de Água e do Solo, com pouca ou sem tecnologias apropriadas, estão tornando a grande seca de 7 anos de duração em fator preponderante para a atual desertificação, perda de 60% das lavouras e da produção pecuária, dizimando as atividades produtivas e levando à estagnação da economia regional.

9. Esses são fatores que nos obrigam constantemente a questionarmos, o que podemos fazer e como podemos contribuir para mudar situação tão desoladora. No Relatório condutor da matéria apreciada é assinalada como positiva a existência do Plano de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável do Nordeste Brasileiro (PCTI/NE), elaborado em 2014 pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), com a participação de especialistas e instituições vinculadas ao tema, sob supervisão do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com objetivos estratégicos e metas para o horizonte de 2034. Essa ação de governo é uma possibilidade de se buscar novas vocações de produção para a Região.

10. Como bem afirmou Sua Excelência, necessária, no entanto, a realização de esforços de articulação para que a realidade do PCTI/NE não o transforme em apenas mais um plano para Região. Para tanto, essa ação de fiscalização deve ser somente o primeiro passo. O monitoramento das determinações aqui propostas serão instrumentos para irmos além.

Com essas considerações, manifesto minha concordância com a proposta do eminente Ministro José Múcio, e parabênzo mais uma vez Sua Excelência, extensivo aos servidores e dirigentes das Secretarias de Controle Externo nos Estados de Alagoas (Secex-AL), Bahia (Secex-BA), Sergipe (Secex-SE), Pernambuco (Secex-PE), Paraíba (Secex-PB), Rio Grande do Norte (Secex-RN), Ceará (Secex-CE), Maranhão (Secex-MA) e Piauí (Secex-PI), bem como das Coordenações-Gerais de Controle Externo da Área Social e da Região Nordeste (Cosocial) e Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Desenvolvimento Nacional e da Região Norte (Codesenvolvimento).

**AROLDO CEDRAZ**  
Ministro

## ACÓRDÃO Nº 1827/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.126/2015-8
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e outras
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Pernambuco (Secex/PE)
8. Advogados constituídos nos autos: não há

## 9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este Relatório Sistemático de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com ênfase no Nordeste brasileiro (Fisc Nordeste).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c arts. 239, inciso II, e 250, inciso II, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República que, no exercício das competências que lhes foram atribuídas pelo art. 3º da Medida Provisória 782/2017, em especial aquelas relacionadas ao exercício da coordenação e integração das ações do Governo e à avaliação e monitoramento da ação governamental:

9.1.1. em articulação com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Integração Nacional e com o apoio dos demais ministérios pertinentes e, quando cabível, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, presente, no prazo de 90 (noventa) dias, com o objetivo de sanar falhas e inconsistências que prejudicam a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas para a redução das desigualdades regionais, a relação de possíveis causas que acarretam ou contribuam, de forma decisiva, para a ocorrência das lacunas a seguir apontadas:

9.1.1.1. ausência de regionalização de indicadores, objetivos e metas nos programas governamentais que integram o Plano Plurianual do Governo Federal 2016-2019 e que impactam significativamente o nível de desenvolvimento das regiões brasileiras, comprometendo o estabelecimento e o monitoramento de uma estratégia consistente para redução das disparidades regionais;

9.1.1.2. ausência de processo específico e coordenado de elaboração dos planos nacionais, regionais e setoriais que permita o aprimoramento da integração intersetorial e federativa no processo de planejamento do governo federal, de sorte a promover articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos Planos Plurianuais do nível federal e dos entes subnacionais;

9.1.1.3. ausência do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) formalmente aprovado por lei e concebido por meio de um processo de planejamento participativo e de articulação eficaz, que compreenda programas, projetos e ações e defina metas para as políticas públicas federais consideradas relevantes para o desenvolvimento da região, conforme preconiza a Lei Complementar 125/2007;

9.1.1.4. ausência de um processo sistematizado de avaliação dos programas e das ações do Governo Federal na Região Nordeste, conforme preconiza a LC 125/2007;

9.1.1.5. ausência de estratégias para institucionalização de um planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado e integrado com visão de longo prazo, conforme preceitua a Constituição Federal, art. 174, § 1º e art. 165, § 4º; e

9.1.1.6. deficiência nos sistemas de informação do governo, que não permitem que se identifique, de forma regionalizada, a destinação de recursos para os entes federados para fins de transparência, monitoramento e avaliação;

9.1.2. em articulação com os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Integração Nacional e com o apoio dos demais ministérios pertinentes e, quando cabível, da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, com o objetivo de sanar falhas e inconsistências que prejudicam a efetividade de ações, políticas públicas, planos e programas para a redução das desigualdades regionais, plano de ação com a especificação, entre outros, de ações concretas que visem a enfrentar as causas apontadas na forma do subitem anterior, dos responsáveis e dos prazos necessários à sua implementação, bem como a forma como tais ações serão executadas;

9.1.3. com o apoio do Ministério da Integração Nacional, que adote as providências de sua competência para operacionalizar, de forma adequada, o funcionamento do Conselho Deliberativo (Condel) da Sudene, com especial atenção para a realização de suas reuniões no prazo máximo estabelecido no art. 9º da Lei 125/2007, e informe ao Tribunal, em até 60 (sessenta) dias, as medidas adotadas, tendo em vista os efeitos negativos que a ausência de funcionamento regular dessa instância de articulação tem sobre a integração das políticas de desenvolvimento para o Nordeste, em conformidade com os termos do art. 10 da Lei Complementar 125/2007;

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que lidere a implementação de processo específico e coordenado de elaboração dos planos nacionais, regionais e setoriais, que permita o aprimoramento da integração intersetorial e federativa no processo de planejamento do governo federal, de sorte a promover a articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos planos plurianuais do nível federal e entes subnacionais e a assegurar a eficiência do gasto governamental;

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União que, no intuito de colaborar com a redução das desigualdades regionais, considere, como critério de seleção das auditorias a serem realizadas, dentre outros já adotados, a aplicação de recursos em regiões ou microrregiões de baixo IDHM, abrangendo obras de infraestrutura, programas sociais, projetos aprovados por órgãos de fomento, transferências voluntárias e obrigatórias, e outros;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.4.1. à Casa Civil da Presidência da República;

9.4.2. à Secretaria de Governo da Presidência da República;

9.4.3. ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

9.4.4. ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social;

9.4.5. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

9.4.6. à Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional;

9.4.7. à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste;

9.4.8. ao Banco do Nordeste do Brasil;

9.4.9. à Secretaria do Tesouro Nacional;

9.4.10. ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União;

9.4.11. à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (Cindra) da Câmara dos Deputados;

9.4.12. à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal;

9.4.13. aos Governos dos Estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, bem como aos respectivos Tribunais de Contas;

9.5. determinar à Segecex que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, apresente ao Relator processo de monitoramento do cumprimento deste acórdão;

9.6. arquivar os autos.

10. Ata nº 33/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/8/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1827-33/17-P.

**13. Especificação do quorum:**

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**RAIMUNDO CARREIRO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**JOSÉ MÚCIO MONTEIRO**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral