

REGIONALIZAÇÃO DO PIAUÍ COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: CONSIDERAÇÕES A PARTIR DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

Carlos Eduardo Nobre¹

Kelly Cristina Melo de Carvalho²

RESUMO: Em 2003, o Estado do Piauí iniciou um processo de regionalização de seu território para fins de planejamento e gestão com vistas ao desenvolvimento territorial. Objetivamos investigar e discutir alguns resultados desse processo, ainda em curso, a partir da distribuição regional de recursos do orçamento público do Estado destinados à execução de projetos e ações. Para tanto, debruçamo-nos sobre os dados referentes aos convênios celebrados entre agentes regionais e órgãos públicos estaduais entre os anos de 2010 e 2020, tendo as respectivas regiões como destinatárias dos recursos. Verificamos: a) uma distribuição desigual de recursos entre as regiões e entre os agentes regionais; b) a execução de ações e projetos setoriais com poucos vínculos entre si; c) uma concentração de recursos entre poucos agentes regionais.

PALAVRAS-CHAVE: Região; Regionalização; Territórios de Desenvolvimento; Orçamento Público; Piauí.

REGIONALIZATION OF PIAUÍ AS A TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGY: CONSIDERATIONS FROM THE DISTRIBUTION OF BUDGETARY RESOURCES

ABSTRACT: In 2003, the State of Piauí started a process of regionalizing its territory for planning and management purposes with a view to territorial development. We investigated the results of this process, which is still ongoing, based on the regional distribution of resources from the State's public budget destined to the execution of projects and actions. To this end, we look at the data regarding the agreements signed between regional agents and state public agencies between the years 2010 and 2020, with the respective regions as recipients of the resources. We note: a) an unequal distribution of resources between regions and between regional agents; b) the execution of sectorial

¹ Doutor em Geografia. Professor e pesquisador na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). E-mail: cdnobre19@gmail.com

² Mestre em Geografia pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). E-mail: kellymelo01@hotmail.com

actions and projects with few links between them; c) a concentration of resources among very few regional agents.

KEY WORDS: Region; Regionalization; Territories of Development; Public budget; Piauí.

REGIONALIZACIÓN DE PIAUÍ COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL: CONSIDERACIONES DE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS

RESUMEN: En 2003, el Estado de Piauí inició un proceso de regionalización de su territorio con fines de planificación y gestión con miras al desarrollo territorial. Investigamos los resultados de este proceso, que aún está en curso, basado en la distribución regional de recursos del presupuesto público del Estado para la ejecución de proyectos y acciones. Con este fin, analizamos los datos sobre los acuerdos firmados entre los agentes regionales y las agencias públicas estatales entre los años 2010 y 2020, con las respectivas regiones como receptores de los recursos. Observamos: a) una distribución desigual de recursos entre regiones y entre agentes regionales; b) la ejecución de acciones y proyectos sectoriales con pocos vínculos entre ellos; c) una concentración de recursos entre muy pocos agentes regionales.

PALABRAS CLAVE: Región; Regionalización; Territorios de Desarrollo; Presupuesto público; Piauí.

INTRODUÇÃO

Na primeira década do século XXI, o Estado do Piauí iniciou um processo de regionalização do território para fins de planejamento e gestão com vistas ao desenvolvimento de suas regiões. Dentre as estratégias adotadas pelo Estado, consta a regionalização do orçamento público, portanto, ao repasse de recursos dirigidos às regiões – denominadas de Territórios de Desenvolvimento (TD) – para execução de determinados projetos e ações planejados.

Se, na primeira década do século, o processo foi de instituição das regiões político-administrativas e consolidação dos instrumentos de planejamento e gestão, podemos considerar que a segunda década – entre os anos de 2010 e 2020 – deva ter sido o da efetivação dos planos, sendo possível analisar alguns

dos resultados que demonstrem os relativos sucessos ou fracassos do planejamento regional com vistas ao desenvolvimento territorial piauiense.

Nesse sentido, objetivamos investigar e discutir determinados dados que – a partir de uma sistematização – nos permitissem quantificar e qualificar alguns desses resultados, bem como tecer algumas considerações concernentes ao desenvolvimento territorial do Piauí tomando como referência as regiões instituídas para fins de planejamento e gestão.

Para isso, adotamos alguns procedimentos metodológicos. A partir do Portal da Transparência do Estado do Piauí³, levantamos os dados referentes aos convênios e parcerias celebrados entre determinados agentes regionais e os órgãos públicos dos Governos do Estado para contratação de recursos orçamentários a serem repassados para execução de ações e projetos que tomavam as regiões (Territórios de Desenvolvimento) como referência⁴.

Os dados apresentados no Portal trazem as seguintes informações: a) o objeto (ação) do contrato: para que o recurso se destina; b) concedente: o órgão público estadual (Secretaria ou Fundação) responsável pelo repasse de recursos; c) conveniente: o agente regional que pleiteia os recursos: prefeituras, ONGs, associações, fundações, cooperativas etc. d) o valor a ser repassado pelo órgão público estadual; e) a contrapartida que, em alguns casos, é ofertada pelo agente regional; f) o valor transferido pelo órgão público estadual; g) o valor executado; h) o ano do pleito; i) e a região (TD) para à qual o recurso se dirige⁵.

³ Portal da Transparência do Estado do Piauí: <https://www.pi.gov.br/servicos/portal-da-transparencia/> Acesso durante os meses de fevereiro e março de 2020.

⁴ Excluímos desse levantamento as transferências obrigatórias e discricionárias decorrentes de convênios celebrados entre os municípios e o Governo do Estado que tinham como objeto uma ação local restrita ao município, ou seja, selecionamos somente os repasses que tinham como destino uma determinada região para execução de uma ação extralocal (TD).

⁵ Nesse trabalho, desconsideramos duas variáveis: a) o valor transferido pelo órgão estadual; b) o valor executado. Percebemos que os dados referentes a essas duas variáveis são incompletos e não parecem refletir a realidade. Nesse sentido, consideramos somente os valores contratados e as contrapartidas ofertadas, pressupondo que esses valores tenham sido transferidos e executados.

A partir desse conjunto de dados, realizamos nossa própria sistematização e agregação dos mesmos com o objetivo de produzir informações passíveis de serem analisadas e interpretadas. A primeira delas diz respeito à distribuição de recursos por região. A segunda demonstra a distribuição dos recursos no interior das regiões a partir dos órgãos públicos estaduais, permitindo-nos apreender as densidades institucionais, o volume de recursos dispendidos em determinadas ações, a maior ou menor presença de determinados órgãos nas regiões. A terceira volta-se aos agentes regionais, buscando verificar a localização, distribuição ou concentração de recursos entre os próprios agentes.

Essas informações também nos permitem qualificar o processo de desenvolvimento regional, levando-se em consideração os tipos de ações empreendidas no sentido de serem capazes ou não de alavancar o desenvolvimento do Estado a partir das próprias regiões.

Certamente esse estudo apresenta algumas limitações, pois não considera a totalidade das ações (políticas públicas, programas e projetos) empreendidos pelos Governos Federais, Estaduais e Municipais, pelas empresas e segmentos sociais que, certamente, nos forneceria outro panorama da situação. No entanto, se uma das estratégias de desenvolvimento consiste na própria regionalização do orçamento estadual – que nos parece razoável do ponto de vista de levar em consideração os usos do território (SANTOS, 2008 [1996]; BERNARDES *et al.*, 2000; SANTOS & SILVEIRA, 2012 [2001]) a partir das relações sociais, econômicas, políticas e culturais preexistentes, invocando os problemas, demandas e potencialidades que fazem parte de uma trama regional – é nessa estratégia que iremos nos focar criticamente.

REGIONALIZAÇÕES DO ESTADO DO PIAUÍ

O Estado do Piauí apresenta três principais regionalizações para fins administrativos: as Macrorregiões (MR), os Território de Desenvolvimento (TD) e

os Aglomerados Municipais (AG). Essa divisão político-administrativa do território em regiões para fins de planejamento e gestão corresponde a uma configuração regional escalonada e, em certa medida, hierárquica, em que se distinguem as macrorregiões, as mesorregiões ou regiões intermediárias (os Territórios de Desenvolvimento) e as microrregiões (os Aglomerados Municipais).

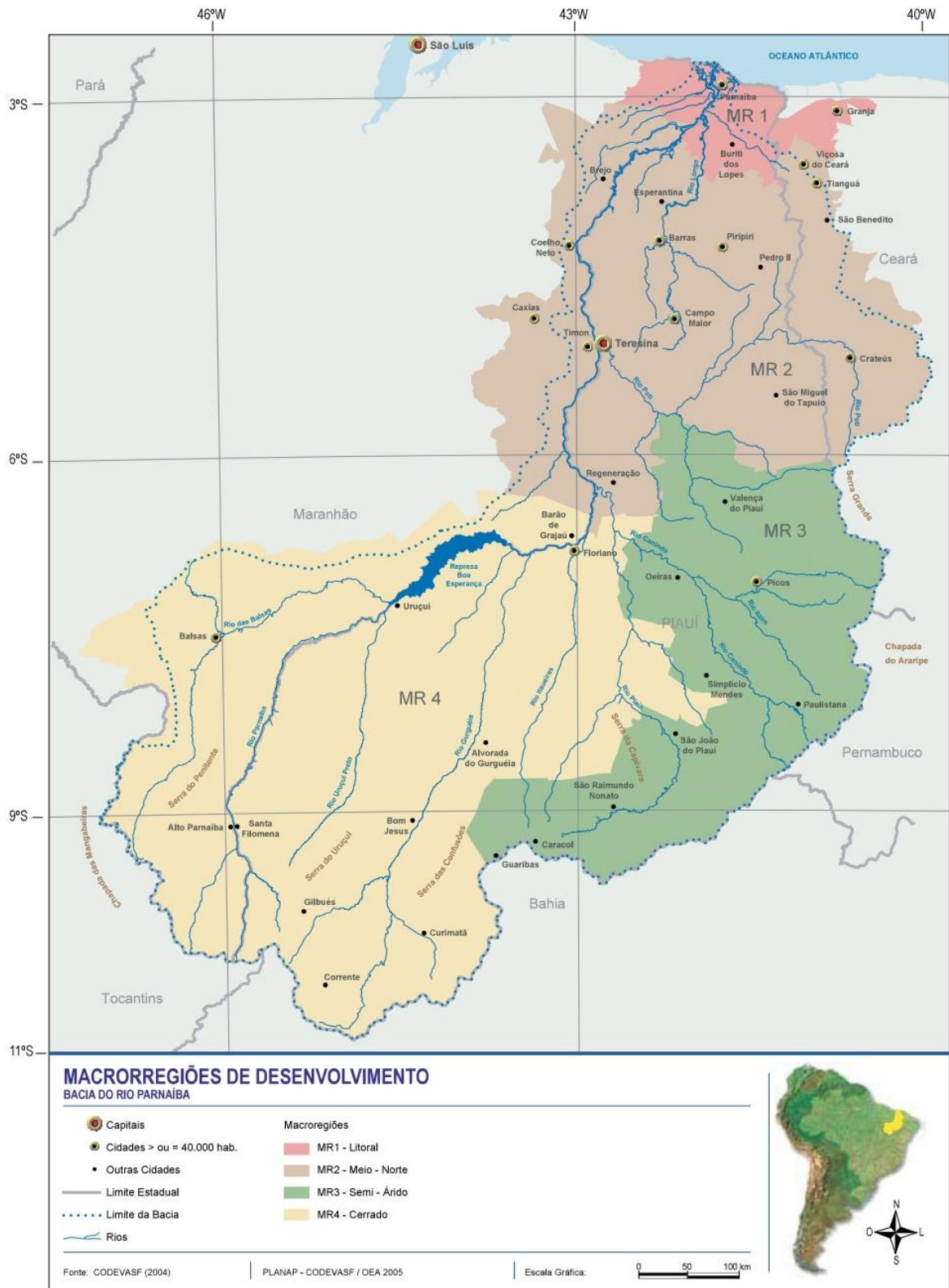


Figura 01 – Piauí: mapa das Macroregiões de Desenvolvimento.
Fonte: BRASIL, 2006n.

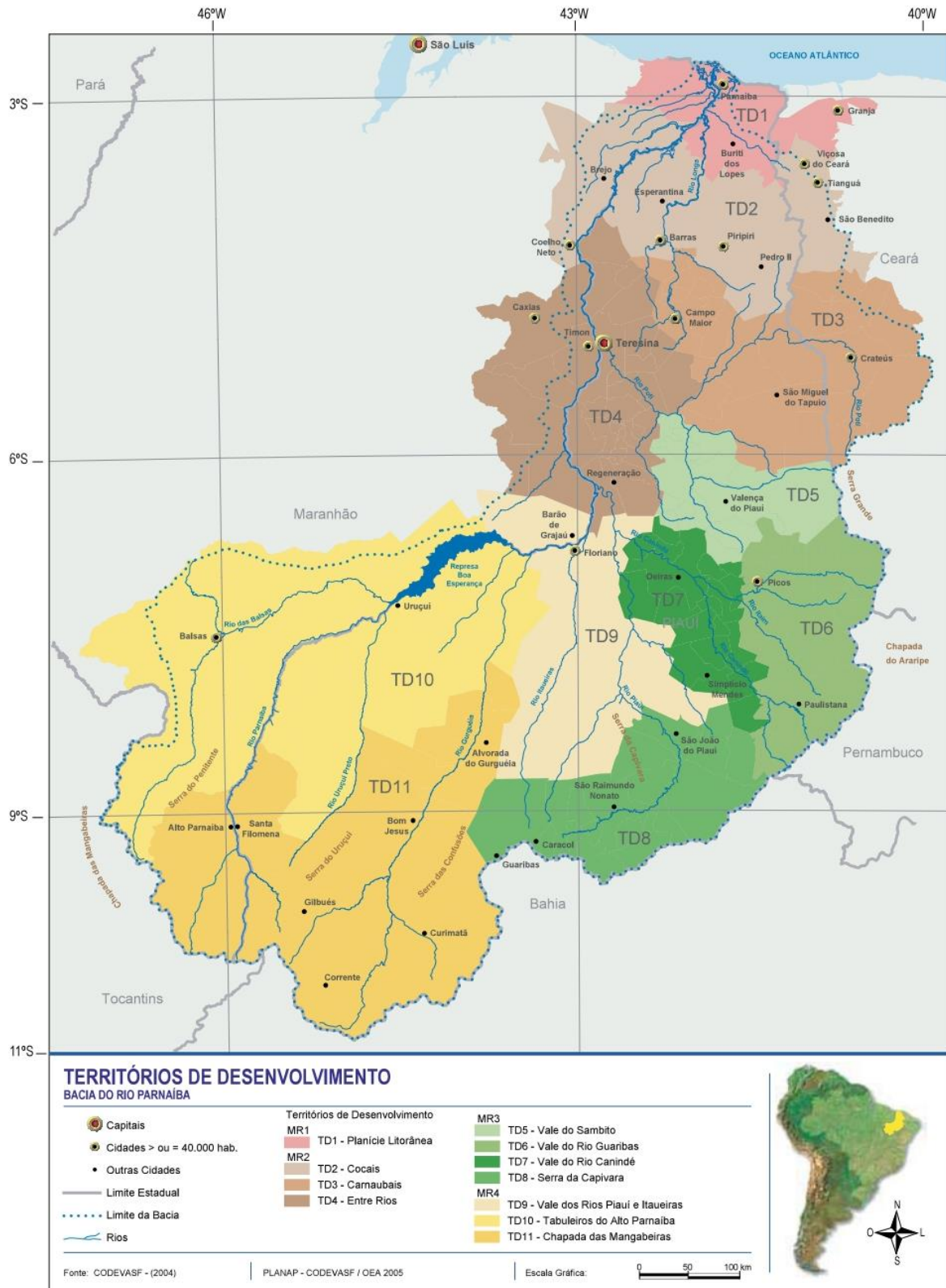


Figura 02 – Piauí: mapa dos Territórios de Desenvolvimento.
Fonte: BRASIL, 2006n.

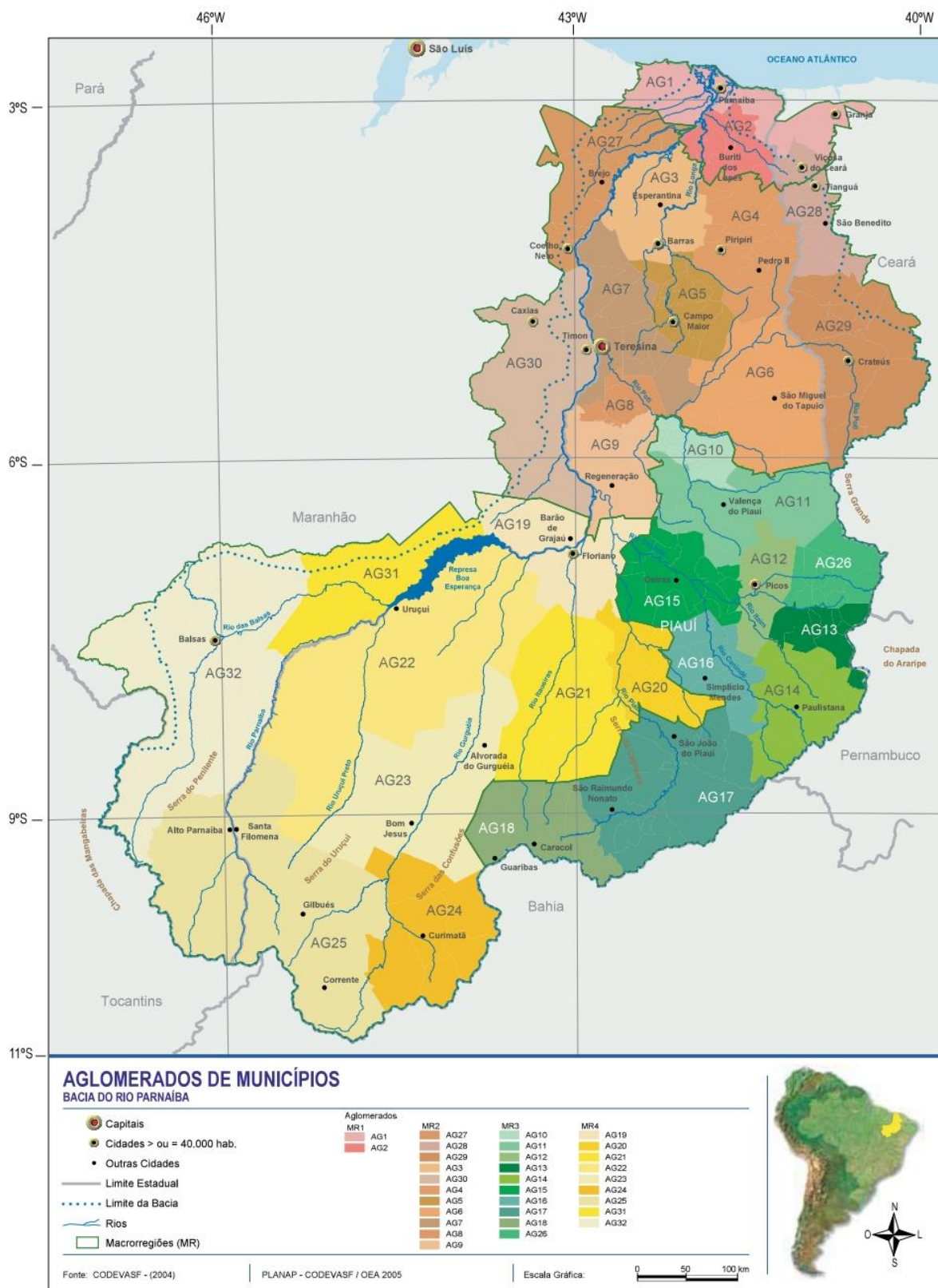


Figura 03 – Piauí: mapa dos Aglomerados Municipais.

Fonte: BRASIL, 2006n.

As Macrorregiões foram definidas a partir do cruzamento de critérios físico-ambientais e critérios econômicos e sociais (BRASIL, 2006n), sendo que os primeiros parecem ter prevalecido quando se instituíram as regiões, tendo em vista que as próprias denominações das MR fazem referência aos aspectos físico-ambientais: Macrorregião do Litoral (MR 1); Macrorregião do Meio Norte (MR 2); Macrorregião do Semiárido (MR 3); e Macrorregião do Cerrado (MR 4). Essa regionalização transcende os limites político-administrativos do Estado do Piauí, abrangendo parte do leste do Estado do Maranhão e parte do noroeste do Estado do Ceará, reforçando a prevalência dos critérios físico-ambientais em sua instituição (Figura 01).

As mesorregiões denominadas oficialmente de Territórios de Desenvolvimento (TD) consistem em uma segunda regionalização que parte da divisão das macrorregiões. Em outubro de 2003, a Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (Seplan) apresentou um documento com uma proposta de regionalização do Estado para fins de planejamento e gestão (GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2003a). A proposta consistiu na divisão do Estado em 11 mesorregiões oficialmente denominadas de *Territórios de Desenvolvimento (TD)*⁶ (Figura 02). Em 2017, foi instituída mais uma região – a região do Vale do Rio Itaim – decorrente do desmembramento da região do Vale do Rio Guaribas, de modo que o Piauí conta, atualmente, 12 mesorregiões administrativas⁷. As mesorregiões foram definidas a partir de critérios ambientais, econômicos, político-

⁶ Os Territórios de Desenvolvimento foram instituídos pela Lei Estadual Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007. Entendemos que *Territórios de Desenvolvimento (TD)* refere-se a um nome fantasia para aquilo que denominamos conceitualmente, no campo disciplinar da Geografia, de *região*. Nesse sentido, quando nos referirmos aos TD utilizaremos o termo mesorregião ou simplesmente região.

⁷ Lei Estadual nº 6.967, de 03 de abril de 2017.

administrativos e a partir de conexões geográficas tendo como referência a malha viária⁸.

Por fim, uma terceira regionalização do Piauí referem-se às microrregiões ou Aglomerados Municipais (AG) que partem da divisão das mesorregiões, situando-se, portanto, numa escala inferior (Figura 03)⁹. Os critérios para definição dos aglomerados foram: a) municípios com proximidade geográfica correspondente a um raio de 50 Km; b) municípios que estabelecem algum tipo de relação como: comercial, utilização do sistema de saúde e/ou educacional, realização de feiras de rua etc.; c) municípios polarizados por um determinado município; d) existência de malha viária que viabilize os deslocamentos intermunicipais (GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2003a).

Nesse sentido, consideram-se três escalas regionais ou três regionalizações para fins administrativos no Estado do Piauí:

- a) A escala das macrorregiões como aquela que agrega um conjunto de Territórios de Desenvolvimento (mesorregiões).
- b) A escala dos Territórios de Desenvolvimento como aquela que agrega um conjunto de Aglomerados Municipais (microrregiões).
- c) A escala dos aglomerados de municípios como aquela que agrega um conjunto de municípios.

Há, portanto, uma divisão territorial escalonada em que destacamos os Territórios de Desenvolvimento como regiões intermediárias ou mesorregiões que se prestariam às ações estratégicas de planejamento e gestão do território piauiense. A escala dos TD seria a escala prioritária para articular as demais escalas, induzindo não só articulações intergovernamentais verticais (entre os municípios, estado e União), mas articulações horizontais, intermunicipais (entre

⁸ Lei Complementar nº 87/2017.

⁹ Apesar de no mapa constarem 32 Aglomerados Municipais, a Lei Complementar nº 87/2007 e a Lei nº 6.967/2017 só reconhecem 28 Aglomerados.

distintos segmentos sociais presentes nas micro e mesorregiões), no sentido de criar as condições para um desenvolvimento territorial de base regional, em que só o tempo poderá apontar o sucesso ou o fracasso – sempre relativos – de tal intento conforme os objetivos previamente definidos nos Planos.

PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO DO PIAUÍ PARA INSTITUIÇÃO DOS TERRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO

A atual regionalização do Estado do Piauí para exercício das atividades de planejamento, gestão e desenvolvimento territoriais remonta o ano de 2003. Naquele ano, a Secretaria de Planejamento do Governo do Estado do Piauí (Seplan) – na primeira gestão de Governo de Wellington Dias (Partido dos Trabalhadores, PT) – realizou, no mês de agosto, *10 Conferências Regionais de Desenvolvimento Sustentável*¹⁰ em 10 municípios, tomando como referência as três macrorregiões¹¹.

A partir dessas Conferências, resultou o documento *Matrizes de Interação Causa/Efeito e Propostas de Eixos e Ações para o Desenvolvimento Sustentável das Regiões do Estado do Piauí* (GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2003b), em que são apresentados os levantamentos dos problemas, suas causas e efeitos em cada uma das macrorregiões, ao tempo em que se buscou identificar as vocações produtivas, as identidades culturais e as relações socioeconômicas estabelecidas entre os municípios das macrorregiões.

193

¹⁰ Participaram representantes dos poderes públicos, da sociedade civil organizada e dos setores produtivos de diversos municípios piauienses para discutirem cinco temas principais: desenvolvimento das cidades; desenvolvimento econômico; desenvolvimento ambiental; desenvolvimento político-institucional e desenvolvimento sócio cultural. Para mais detalhes, conferir Governo do Estado do Piauí (2003b).

¹¹ As Conferências Regionais foram realizadas nos seguintes municípios, tomando como referência as macrorregiões: **MR do Semiárido:** Picos, Oeiras, Valença e São Raimundo Nonato; **MR do Meio Norte:** Teresina, Esperantina e Campo Maior; **MR dos Cerrados:** Corrente, Floriano e Uruçuí. Na MR do Litoral não foi realizada nenhuma Conferência.

Também como resultado das Conferências, a Seplan apresentou em outubro de 2003 um documento com uma proposta de regionalização do Estado para fins de planejamento e gestão (GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2003a), elencando as 11 mesorregiões oficialmente denominadas de Territórios de Desenvolvimento (TD).

A partir dessa regionalização, a Seplan estabeleceu como meta a realização de mais 11 Conferências Regionais em 2005 para elaboração de 11 Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentáveis, bem como a implementação de 11 projetos de fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais, 11 comitês de gestão (com 25 subcomitês vinculados aos aglomerados municipais que compõem as regiões), ou seja, a criação de uma estrutura administrativa regional.

Em 2006, a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEFASF) – empresa pública do Governo Federal – apresentou e publicou os 11 *Planos de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba* referentes a cada uma das 11 regiões ou dos chamados Territórios de Desenvolvimento¹². Além dos 11 Planos, a CODEFASF apresentou um Plano específico para o Desenvolvimento Florestal do Vale do Parnaíba, um Plano de Uso da Terra e Uso do Cerrado e um Plano Final de Ações Estratégicas da Bacia do Parnaíba (abrangendo todas as regiões piauienses, ou seja, todos os TD)¹³.

Esse último Plano de Ação apresentou quatro eixos norteadores para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba: a) fortalecimento institucional para a implementação do Plano; b) desenvolvimento sustentável e conservação da diversidade biológica; c) desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais; d) melhoria e ampliação da infraestrutura básica e regularização fundiária¹⁴.

¹² Para conferir os 11 Planos, ver Brasil (2006a a 2006k).

¹³ Para conferir esses três Planos, ver Brasil (2006l a 2006n).

¹⁴ Para mais detalhes das ações estratégicas, conferir o Plano de Ações Estratégicas da Bacia do Parnaíba (Brasil, 2006n), bem como os demais Planos mencionados.

Destacamos a elaboração desses Planos, pois entendemos que o período entre 2003 e 2006 corresponde ao processo de estruturação da arquitetura de planejamento participativo para gestão regionalizada do Estado do Piauí, tendo como partida as Conferências Regionais, os inúmeros levantamentos e diagnósticos das situações geográficas das regiões previamente delimitadas pelo Governo do Estado e a elaboração dos Planos que deveriam nortear as ações desenvolvimentistas do Governo do Piauí a partir das regiões. Salientamos, ainda, o papel mediador e de coordenação do Governo Federal ao participar da elaboração dos Planos por meio da CODEVASF. Nesse sentido, tratou-se de um processo de planejamento articulado entre os entes da federação (municípios piauienses, Estado do Piauí e União) a partir da produção de arenas regionais de discussão política envolvendo os distintos setores econômicos, poderes públicos e segmentos sociais.

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DOS TERRITÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO

195

Quando nos debruçamos sobre um processo de regionalização, devemos apreender, dentre outras coisas: a) os agentes envolvidos na regionalização; b) os objetivos da regionalização; c) os instrumentos para operacionalizar as regiões; d) a estrutura administrativa que opera as regiões; e) os resultados práticos da regionalização decorrentes no tempo-espaço.

Um dos objetivos principais para instituição das regiões denominadas de TD foi o desenvolvimento do Estado do Piauí a partir do desenvolvimento conjunto das regiões por meio da “democratização dos programas e ações e da regionalização do orçamento [público]¹⁵”. Pressupõe-se que os programas e ações – oriundos de políticas públicas –, e o orçamento público seriam pensados e orientados segundo às demandas e necessidades regionais. Para tanto, o Governo

¹⁵ Art. 1º, §2 da Lei Complementar nº 87/2017.

do Piauí utilizaria como instrumentos o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual, e os 11 Planos de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba¹⁶.

Quanto à estrutura administrativa para gerir as ações regionalizadas, esta seria composta por: a) Assembleias Municipais; b) Onze Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável (CTDS)¹⁷ e; c) Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável (CEDS). As Assembleias Municipais, previstas para ocorrer a cada dois anos, deveriam ser organizadas conjuntamente pelos poderes públicos locais e por agentes da sociedade civil, incluso os setores produtivos locais, abertas à participação direta e universal dos munícipes, tendo como atribuição definir as prioridades a serem enviadas ao respectivo Conselho de Desenvolvimento Territorial Sustentável (CTDS), ou seja, ao Conselho Regional. Cada município também deveria eleger, por meio da Assembleia, dois representantes da sociedade civil organizada para compor o CTDS.

O CTDS, instância de participação regional, tem como atribuições: a)

 196
deliberar sobre as demandas oriundas das Assembleias Municipais; b) hierarquizar as ações para a região (TD) a partir de critérios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento, considerando as peculiaridades regionais; c) apoiar o Poder Executivo na elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Territórios e no Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí.

O CTDS deve, conforme a legislação que o institui, reunir-se no mínimo a cada quatro meses em Assembleia, sendo composto: a) pelos Prefeitos dos Municípios pertencentes às regiões (TD); b) pelos Presidentes das Câmaras de

¹⁶ Art. 1º, §3 da Lei Complementar nº 87/2017.

¹⁷ Somente em 2017, com a Lei nº 6.967, de 03 de abril de 2017, foi instituído mais um CTDS com o desmembramento da região do Rio Guaribas e instituição de mais uma região: a do Vale do Rio Itaim.

Vereadores dos respectivos municípios de abrangência; c) por um representante do Poder Executivo a ser indicado pelo Governador; d) por dois representantes por município da região de abrangência; e) por um representante de uma ONG com atuação na região, a ser indicado pelos Componentes do Conselho¹⁸.

Por fim, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável (CEDS), como órgão máximo de deliberação, ficou incumbido de formular o Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí¹⁹. Essa estrutura administrativa foi reconhecida na Lei 6.967, de 2017, como um Sistema de Planejamento Participativo Territorial. Nesse sentido, cria-se, ao menos formalmente, uma estrutura participativa de base regional, com vasos comunicantes de baixo para cima, ou seja, a partir dos municípios que se apresentam com suas demandas localizadas, passando pelas regiões (Territórios de Desenvolvimento) com suas demandas regionalizadas (considerando os interesses dos distintos agentes que se encontram nos municípios que compõem as regiões), até o Governo do Estado do Piauí cuja função seria desenhar e executar as políticas públicas levando em

197

conta as regiões (TD), portanto, o território usado (SANTOS, 2008 [1996]; BERNARDES *et al.*, 2000; SANTOS & SILVEIRA, 2012 [2001]).

Para além da estrutura administrativa das regiões piauienses, cabe-nos averiguar os resultados práticos dessa regionalização por meio dos agentes envolvidos e das ações que se efetivaram no sentido de promover o chamado desenvolvimento territorial. Para isso, consideraremos um dos elementos fundamentais ao desenvolvimento: a distribuição regional dos recursos orçamentários para execução de determinadas ações passíveis de serem qualificadas criticamente.

¹⁸ Art. 5º da Lei Complementar nº 87/2007.

¹⁹ Sobre o Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Piauí, este só foi apresentado em outubro de 2013.

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS RECURSOS PARA EXECUÇÃO DAS AÇÕES

Entre 2010 e 2020, foram firmados 72 contratos (convênios e parcerias) entre agentes regionais e órgãos públicos do Estado do Piauí para repasse de recursos direcionados a determinados projetos e ações que tinham os chamados Territórios de Desenvolvimento como referência²⁰. Em nosso levantamento, identificamos 40 agentes regionais distribuídos entre 10 regiões que atuam tanto em sua própria região de origem como em outras, revelando uma rede de articulações inter-regionais²¹. Também identificamos 11 órgãos públicos do Estado do Piauí (10 Secretarias de Estado e uma Fundação) responsáveis pelos repasses de recursos aos agentes regionais.

Na última década, foram destinados pouco mais de R\$ 25,7 milhões²² aos chamados Territórios de Desenvolvimento. A região dos Cocais respondeu por 36,1% dos recursos recebidos e a região de Entre Rios por 26,7%, de modo que as duas regiões juntas concentraram 62,8% dos recursos²³ (Tabela 01).

198

Regiões	Valor Concedente (A) (R\$ Mil)	Valor Contrapartida (B) (R\$ Mil)	Total (A) + (B) (R\$ Mil)	% em Relação ao total
Vale do Sambito	70,00	5,00	75,00	0,3
Carnaubais	284,65	-	284,65	1,1
Vale dos Rios Piauí e Itaueira	338,38	6,92	345,30	1,3

²⁰ Chamamos genericamente de agentes regionais aqueles agentes sociais e institucionais que celebraram convênios ou parcerias com órgãos públicos do Estado do Piauí e cujos objetos dos contratos tiveram como referência os chamados Territórios de Desenvolvimento.

²¹ Destacamos que duas regiões não celebraram nenhum convênio nem parceria com o Governo do Estado entre os anos de 2010 e 2020: as regiões da Chapada das Mangabeiras e dos Tabuleiros do Alto Parnaíba.

²² Nesse montante estão inclusos os repasses de recursos orçamentários dos órgãos públicos estaduais mais as contrapartidas ofertadas por alguns dos agentes regionais que celebraram os convênios ou parcerias.

²³ As duas regiões, tomadas em conjunto, respondiam, em 2010, por praticamente metade da população do Piauí (49,4%) e por mais da metade da população urbana do Estado (56,9%). Esses dados justificam, em certa medida, a concentração de recursos nessas duas regiões frente às demandas sociais e econômicas nelas presentes.

Chapada do Vale do Rio Itaim	550,00	186,66	736,65	2,9
Vale do Canindé	961,56	5,99	967,55	3,8
Serra da Capivara	1.824,30	2,50	1.826,80	7,1
Planície Litorânea	1.572,26	1.094,99	2.667,25	10,4
Vale do Rio Guaribas	2.413,96	256,00	2.669,96	10,4
Entre Rios	5.387,11	1.505,94	6.893,05	26,7
Cocais	9.248,19	55,87	9.304,06	36,1
TOTAL	22.650,40	3.119,85	25.770,26	100,0

Fonte dos dados: Portal da Transparência do Estado do Piauí: <https://www.pi.gov.br/servicos/portal-da-transparencia/> Acesso durante os meses de fevereiro e março de 2020. **Elaboração:** Autores.

Tabela 01 – Piauí: distribuição de recursos orçamentários por região (acumulado entre 2010 e 2020) (R\$ Milhões)

Diante das disparidades de valores entre as regiões, cabe averiguar essa distribuição a partir do interior das próprias regiões, registrando-se a maior presença de recursos advindos de um determinado órgão público (Tabela 02). Esse exercício, em certa medida quantitativo, pode nos permitir apreender a 199 proeminência de certas ações estruturantes nas regiões. Começamos pelas duas regiões que receberam o maior volume de recursos frente às demais regiões: Cocais e Entre Rios.

Região	Órgão Público Estadual	Valor concedente (R\$)	% em relação ao total
Planície Litorânea	Sec. de Saúde do Estado do Piauí - SESAPI	1.412.261,75	89,8%
	Sec. de Turismo do Piauí - SETUR	160.000,00	10,2%
	Total	1.572.261,75	100,0%
Cocais	Sec. de Saúde do Estado do Piauí - SESAPI	7.064.000,02	76,4%
	Secretaria de Estado da Cultura	780.708,25	8,4%
	Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR	544.780,00	5,9%
	Secretaria Estadual de Transportes – SETRANS	498.700,00	5,4%
	Secretaria de Turismo do Piauí - SETUR	310.000,00	3,4%
	Fundação Cultural do Piauí - FUNDAC	50.000,00	0,5%
	Total	9.248.188,27	100,0%
Carnaubais	Fundação Cultural do Piauí - FUNDAC	225.000,00	79,0%
	Secretaria de Agricultura Familiar - SAF	50.000,00	17,6%

	Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR	9.650,00	3,4%	
	Total	284.650,00	100,0%	
Entre Rios	Sec. de Saúde do Estado do Piauí - SESAPI	3.403.427,69	63,2%	
	Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo - SETRE	910.000,00	16,9%	
	Secretaria de Turismo do Piauí - SETUR	475.000,00	8,8%	
	Fundação Cultural do Piauí - FUNDAC	405.000,00	7,5%	
	Secretaria de Des. Econômico e Tecnológico - SEDET	167.675,17	3,1%	
	Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR	26.005,00	0,5%	
	Total	5.387.107,86	100,0%	
Vale do Sambito	Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR	70.000,00	100,0%	
Vale do Rio Guaribas	Secretaria de Estado da Cultura	1.580.957,00	43,9%	
	Secretaria de Educ. e Cultura do Estado do Piauí- SEDUC	660.000,00	27,3%	
	Sec. de Saúde do Estado do Piauí - SESAPI	480.000,00	19,9%	
	Secretaria de Des. Econômico e Tecnológico - SEDET	135.000,00	5,6%	
	Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR	80.000,00	3,3%	
	Total	2.413.957,00	100,0%	
Chapada do Vale do Rio Itaim	Sec. de Saúde do Estado do Piauí - SESAPI	499.999,50	90,9%	200
	Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR	50.000,00	9,1%	
	Total	549.999,50	100,0%	
Serra da Capivara	Secretaria do Meio Ambiente e Rec. Hídricos - SEMAR	1.338.000,00	73,3%	
	Secretaria de Des. Econômico e Tecnológico - SEDET	378.803,31	20,8%	
	Secretaria de Turismo do Piauí - SETUR	60.000,00	3,3%	
	Secretaria da Agricultura Familiar - SAF	47.500,00	2,6%	
	Total	1.824.303,31	100,0%	
Vale do Canindé	Secretaria de Estado da Cultura	634.557,27	66,0%	
	Fundação Cultural do Piauí - FUNDAC	180.000,00	18,7%	
	Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR	147.000,00	15,3%	
	Total	961.557,27	100,0%	
Vale dos Rios Piauí e Itaueira	Secretaria de Desenvolvimento Rural - SDR	138.379,97	40,9%	
	Sec. de Saúde do Estado do Piauí - SESAPI	120.000,00	35,5%	
	Secretaria de Estado de Cultural	80.000,00	23,6%	
	Total	338.379,97	100,0%	

Fonte dos dados: Portal da Transparência do Estado do Piauí: <https://www.pi.gov.br/servicos/portal-da-transparencia/> Acesso durante os meses de fevereiro e março de 2020. **Elaboração:** Autores.

Tabela 02 – Piauí: distribuição de recursos orçamentários por região e por órgão público estadual (acumulado entre 2010 e 2020) (R\$ Mil)

Na região dos Cocais, apesar dos repasses de seis órgãos públicos estaduais, um único órgão – a Secretaria de Saúde do Piauí (SESAPI) – foi responsável por 76,4% dos recursos. A maior parte desses recursos (R\$ 6,48 milhões) destinou-se, em 2018, à Associação Beneficente da Comunidade Luzilandense²⁴, localizada no município de Luzilândia, tendo como objeto contratual a prestação de serviços referentes à “atenção integral à saúde da população atendida pela região dos Cocais”, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

Na região de Entre Rios, a proeminência de recursos também é da SESAPI. Esse órgão público foi responsável por 63,2% dos recursos dirigidos à região. Entre os dois agentes regionais que celebraram convênios com a Secretaria – a Fundação Benilde Vasconcelos Moreira e a Associação Piauiense de Municípios (APPM) – esse último foi o que recebeu o maior volume de recursos: R\$ 3 milhões mais R\$ 1,5 milhão como contrapartida da Associação (totalizando pouco mais de R\$ 4,3 milhões) destinados à “implantação, execução e administração, pela APPM, do Sistema de Transporte de Pacientes para procedimentos eletivos no território de desenvolvimento Entre Rios”.

A terceira região que mais recebeu recursos – o Vale do Rio Guaribas – destaca-se pela proeminência de recursos advindos da Secretaria da Cultura (SECULT): R\$ 1,5 milhões destinados, principalmente, à Fundação Rio Guaribas entre os anos de 2013 e 2017. A Fundação, situada no povoado Torrões, município de Picos, foi responsável por 11 dos 13 convênios celebrados na região e os recursos foram destinados, principalmente, ao Projeto denominado Palco da Cultura, realizado anualmente em vários municípios da região e de outras regiões

²⁴ Associação de natureza jurídica privada.

– como da região da Planície Litorânea – de modo que essa Fundação possui uma abrangência extra regional.

Na quarta região que mais recebeu recursos – Planície Litorânea – somente duas Secretarias repassaram recursos: a SESAPI e a Secretaria de Turismo (SETUR), sendo que a primeira foi responsável por 89,8% dos recursos destinados. Em 2016, o Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea contratou R\$ 1,4 milhão junto à SESAPI e ofertou uma contrapartida de R\$ 1,09 (totalizando R\$ 2,5 milhões) para o “gerenciamento e execução do Sistema de Transporte de Pacientes para Procedimentos Especiais (STPE) da Microrregião da Planície Litorânea Piauiense”. Apesar da existência do Consórcio de Direito Público – uma entidade por excelência regional que se presta à administração pública intermunicipal – esse foi o único convênio celebrado entre o Governo do Estado e o Consórcio.

A quinta região que mais recebeu recursos foi a Serra da Capivara. Nessa região destaca-se a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMAR) responsável por 73,3% dos recursos repassados. A SEMAR celebrou dois convênios com a Fundação Museu do Homem Americano, situado no município de São Raimundo Nonato, no valor de R\$ 1,3 milhão para “manutenção do Parque Nacional Serra da Capivara e sua Zona de Amortecimento conforme preceitua a Lei nº 6.472, de 23 de dezembro de 2013” e para “manejo, preservação, manutenção, proteção e divulgação do patrimônio cultural, nacional e mundial do Parque Nacional Serra da Capivara”, bem como “proteção das coleções arqueológicas e paleontológicas”.

Na região do Vale do Canindé, a Prefeitura do Município de Santa Rosa do Piauí celebrou três convênios com a Secretaria de Cultura (SECULT), em anos consecutivos (entre 2015 e 2018), para realização da Feira de Agrotecnologia e Inovação que abrange a região do Vale, de modo que essa Secretaria respondeu por 66% dos recursos repassados. Além da SECULT, o município de Santa Rosa

também celebrou convênio com a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) para o mesmo fim. Dos sete contratos celebrados entre agentes regionais do Vale do Canindé e órgãos públicos do Estado, a Prefeitura de Santa Rosa foi responsável por cinco deles, de modo que esse município – apesar de sua pequena população de apenas 5.149 habitantes – se apresenta como um importante centro local capaz de articular a região²⁵.

Na região da Chapada do Vale do Rio Itaim, também somente duas Secretarias repassaram recursos: a Secretaria de Saúde (SESAPI) e a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), sendo a primeira responsável por 90,9% dos recursos repassados. A SESAPI repassou, em 2014, R\$ 499,9 mil à Fundação Escola do Gestor e do Agente Público Municipal que, por sua vez, ofertou contrapartida de R\$ 181,6 mil (totalizando R\$ 681,6 mil) para elaboração do Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos de 31 municípios piauienses (7 municípios da região do Vale do Itaim, 22 municípios da região do Vale do Rio Guaribas e 2 municípios da região do Vale do Sambito)²⁶. A Fundação Escola do Gestor e do Agente Público Municipal é uma Fundação de natureza privada, situada no município de Teresina, na região de Entre Rios. Nesse caso, trata-se de um agente extra regional comandando o processo de elaboração do Plano das regiões dos Vales do Rio Guaribas e Itaim – à época somente região do Vale do Rio Guaribas – com atenção para abrangência de mais dois municípios pertencentes à região do Vale do Sambito: os municípios de Inhumas e Ipiranga do Piauí, contíguos, respectivamente, aos municípios de Dom Expedito Lopes e São José do Piauí (esses dois últimos pertencentes à região do Vale do Rio Guaribas). Esse caso

²⁵ O município de Santa Rosa é resultado do desmembramento em 1992 do principal centro urbano do Vale do Canindé – o município de Oeiras, que contava uma população, em 2010, de 35.640 habitantes. Mediante a contiguidade a Oeiras, Santa Rosa acaba exercendo influência na região.

²⁶ Vale lembrar que em 2014, ano da celebração do convênio, a região do Vale do Rio Itaim ainda não havia sido instituída a partir do desmembramento da região do Vale do Rio Guaribas, de modo que os sete municípios mencionados da região do Vale do Rio Itaim faziam parte da região do Vale do Rio Guaribas, totalizando 29 municípios objetos do convênio para elaboração do Plano.

é um exemplo de que nem sempre a divisão político-administrativa da região – a região como ferramenta – corresponde aos reais contornos da região como fato, como já discutido por Ribeiro (2013a).

Na região dos Vales dos Rios Piauí e Itaueira houve a celebração de dois convênios importantes para região, tendo, o primeiro, como objeto da ação, a “construção de um matadouro público para prevenção de risco à saúde da população de Itaueira e municípios circunvizinhos” e, o segundo, a “aquisição de uma ambulância pública com acessórios necessários para o transporte de pacientes no interior do município [de Itaueira] e/ou no transporte dos mesmos nas necessidades intermunicipais”. Ambos os convênios foram celebrados entre a Prefeitura Municipal de Itaueira e a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) – no primeiro caso –, e a Secretaria de Saúde (SESAPI), no segundo caso. Os valores dos contratos com a SDR foram de R\$ 145,2 mil (sendo R\$ 6,9 mil a contrapartida da Prefeitura) e com a SESAPI de R\$ 120 mil, de modo que ambos os contratos corresponderam a 76,4% dos recursos repassados à região.

204

Na região dos Carnaubais destaca-se o convênio celebrado entre a Fundação Cultural do Piauí (FUNDAC) e o Instituto Cultural Arte e Esporte (localizado na cidade de Teresina, região de Entre Rios), no valor de R\$ 225 mil para execução de um projeto cultural itinerante entre os municípios das regiões de Entre Rios e Carnaubais. Trata-se, em verdade, de uma ação inter-regional, que abrange essas duas regiões²⁷. Como não se trata de um convênio que tem como destinatário do recurso um agente situado na própria região dos Carnaubais, cabe destacar outra ação articulada entre a Prefeitura Municipal de Castelo do Piauí (essa sim um agente situado na própria região) e a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) que consistiu na celebração de convênio no valor de R\$ 50 mil para

²⁷ O valor desse contrato único foi de R\$ 550 mil. No entanto, dividimos esse valor pela metade levando em conta as duas regiões.

“realização da Feira Territorial da Agricultura Familiar do Território dos Carnaubais”, no ano de 2019.

Por fim, a região do Vale do Sambito é a que, dentre todas as regiões, menos recebeu recursos: somente R\$ 75 mil, sendo R\$ 55 mil o valor de um convênio (considerando a contrapartida de R\$ 5 mil da Prefeitura) celebrado entre a Prefeitura Municipal de Ipiranga do Piauí e a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) para “realização de [uma] feira da agricultura familiar [...]” e outro convênio no valor de R\$ 20 mil celebrado entre o Instituto Cultural Vale do Sambito – localizado no município de Aroazes – e também a SDR para “realização da IV Edição de um encontro cultural que valoriza, promove e resgata a figura do vaqueiro como símbolo da tradição da vida rural piauiense”.

CONSIDERAÇÕES A PARTIR DAS AÇÕES E DOS AGENTES REGIONAIS

A partir desse conjunto de dados, tecemos algumas considerações. De um ponto de vista do estado do Piauí tomado como um todo, há uma distribuição regional diferenciada de recursos, podendo ser justificada, em certa medida, pela também distribuição diferencial de população e recursos materiais existentes no Estado. É nesse sentido que entendemos as regiões dos Cocais e de Entre Rios concentrarem 62,8% dos recursos repassados pelos órgãos públicos estaduais, entre 2010 e 2020.

Mas de um ponto de vista da distribuição interna de recursos em cada região, também verificamos diferenças quantitativas, de modo que os recursos repassados por alguns órgãos públicos e dirigidos a determinadas ações e projetos se sobressaem frente aos recursos de outros órgãos públicos que também atuam na mesma região. De um ponto de vista dos agentes regionais, alguns são mais beneficiados do que outros, não considerando aqui os próprios custos de cada uma das ações que evidentemente são distintos, mas, talvez, as capacidades de articulações políticas engendradas entre determinados agentes

regionais e os órgãos públicos. A tabela 03 explicita bem essa concentração de recursos em “mãos” de um único agente regional.

Região	Agentes regionais que contrataram recursos aos órgãos públicos estaduais e (nº de contratos)	(A)	(B)
Carnaubais	Centro de Educação Ambiental e Assessoria – CEAA (1)	9,65	3,4
	Prefeitura Municipal de Castelo do Piauí (1)	50,0	17,6
	Instituto Cultural Arte e Esporte (1)	225,0	79,0
	TOTAIS: Contratos: (3)	284,6	100,0
Chapada do Rio Itaim	Prefeitura Municipal de Jaicós (1)	55,0	7,5
	Fund. Escola do Gestor e do Agente Público Municipal (1)	681,6	92,5
	TOTAIS: Contratos: (2)	736,6	100,0
Cocais	Comunidade Kolping de Pedro II (1)	30,0	0,3
	Associação Amigos da Arte e da Cultura do Piauí (1)	35,0	0,4
	Prefeitura Municipal de São José do Divino (1)	51,0	0,5
	Centro de Educação Ambiental e Assessoria – CEAA (2)	60,0	0,6
	Assoc. dos Jovens Prod. Rurais do Assent. Bela Vista (1)	65,0	0,7
	Associação Escola Família Agrícola dos Cocais (3)	79,7	0,9
	Fundação Rio Guaribas (1)	160,0	1,7
	Associação Cultural da Capital dos Cocais (3)	240,0	2,6
	Prefeitura Municipal de Esperantina (1)	300,0	3,206
	Prefeitura Municipal de São João do Arraial (3)	615,5	6,6
	Instituto Cultural do Vaqueiro Piauiense (1)	584,0	6,3
	Consórcios Intermunicipal de Desenvolvimento do Território dos Cocais-CITICOCAIS (2)	603,7	6,5
	Associação Beneficente da Comunidade Luzilandense (1)	6.480,0	69,6
TOTAIS: Contratos: (20)	9.304,0	100,0	
Entre Rios	Assoc. de Mulheres Produtoras Rurais na Agric. Familiar do Mun. de São Pedro do Piauí (1)	5,0	0,1
	Assoc. dos Produtores Rurais da Agric. Familiar da Cidade de Curralinhos e Adjacências (1)	5,5	0,1
	Assoc. de Mulheres Produtoras Rurais na Agric. Familiar no Mun. de José de Freitas (1)	6,9	0,1
	Assoc. Comunitária de Produtos e Consumo de União (1)	8,5	0,1
	Associação dos Produtores Rurais do Assentamento Laranjeira (1)	167,6	2,4
	Viva Vida (Ponto de Cultura) (1)	180,0	2,6
	Associação Amigos da Arte e da Cultura do Piauí (1)	290,0	4,2
	Fundação Benilde Vasconcelos Moreira (1)	400,0	5,8
	Instituto Cultural Arte e Esporte (2)	410,0	5,9
	Cooperativa Produção, Beneficiamento Industrial, Armazenamento... - SEMPRE VERDE (1)	910,0	13,2
	Associação Piauiense de Municípios – APPM (1)	4.509,3	65,4
TOTAIS: Contratos: (13)	6.893,0	100,0	
Planície	Fundação Rio Guaribas (1)	160,0	6,0

Litorânea	Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense (1)	2.507,2	94,0
	TOTAIS: Contratos: (2)	2.667,2	100,0
Serra da Capivara	Prefeitura Municipal de São João do Piauí (1)	50,0	2,7
	Prefeitura Municipal de Coronel José Dias (1)	60,0	3,3
	Associação dos Jovens Rurais do Zabelê (1)	120,4	6,6
	Cooperativa dos Apicultores e Produtores Rurais do Território Serra da Capivara (2)	258,3	14,1
	Fundação Museu do Homem Americano (2)	1.338,0	73,2
	TOTAIS: Contratos: (7)	1.826,8	100,0
	Vale do Canindé	Instit. Piauiense de Planej. Esportivo Força e Ação (1)	140,0
	Associação dos Produtores Rurais do Vale do Canindé (1)	180,0	18,6
	Prefeitura Municipal de Santa Rosa do Piauí (5)	647,5	66,9
	TOTAIS: Contratos: (7)	967,5	100,0
Vale do Rio Guaribas	Assoc. de Des. Comercial dos Pequenos Produtores Rurais da Comunidade Cabeceira (1)	135,0	5,1
	Fund. Escola do Gestor e do Agente Público Municipal (1)	736,0	27,6
	Fundação Rio Guaribas (11)	1.798,9	67,4
	TOTAIS: Contratos: (13)	2.669,9	100,0
Vale do Sambito	Instituto Cultural Vale do Sambito – ICVS (1)	20,0	26,7
	Prefeitura Municipal de Ipiranga do Piauí (1)	55,0	73,3
	TOTAIS: Contratos: (2)	75,0	100,0
Vales dos Rios Piauí e Itaueira	Associação Brincantes do Folclore Nordestino (1)	80,0	23,2
	Prefeitura Municipal de Itaueira (2)	265,2	76,8
	TOTAIS: Contratos: (3)	345,2	100,0

(A) – Valores (concedidos + contrapartidas) (R\$ mil)

(B) - % Distribuição entre os agentes regionais

Fonte dos dados: Portal da Transparência do Estado do Piauí: <https://www.pi.gov.br/servicos/porta-da-transparencia/> Acesso durante os meses de fevereiro e março de 2020. **Elaboração:** Autores.

Tabela 03 – Piauí: distribuição de recursos orçamentários por região e por agente regional (acumulado entre 2010 e 2020) (R\$ Mil)

A partir da tabela, podemos observar os agentes beneficiados em cada uma das regiões e que contrataram recursos aos órgãos públicos estaduais entre 2010 e 2020 para execução de distintas ações, sendo as principais delas – ao menos do ponto de vista do volume de recursos requeridos – já descritas anteriormente. Também constam os valores em reais destinados a cada um desses agentes, sendo possível observar, a partir do interior da própria região, a concentração desses recursos em poucas “mãos”, como descrita a seguir:

- **Região dos Carnaubais:** 79% dos recursos destinaram-se ao Instituto Cultural Arte e Esporte²⁸;
- **Região da Chapada do Rio Itaim:** 92,5% dos recursos destinaram-se à Fundação Escola do Gestor e do Agente Público Municipal²⁹;
- **Região dos Cocais:** 69,6% dos recursos destinaram-se à Associação Beneficente da Comunidade Luzilandense; o agente que mais recebeu recursos em todo o Estado do Piauí;
- **Região de Entre Rios:** 65,4% dos recursos destinaram-se à Associação Piauiense de Municípios (APPM);
- **Região da Planície Litorânea:** 94% dos recursos destinaram-se ao Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense;
- **Região da Serra da Capivara:** 66,9% dos recursos destinaram-se à Fundação Museu do Homem Americano;
- **Região do Vale do Canindé:** 66,9% dos recursos destinaram-se à Prefeitura Municipal de Santa Rosa do Piauí;
- **Região do Vale do Rio Guaribas:** 67,4% dos recursos destinaram-se à Fundação Rio Guaribas;
- **Região do Vale do Sambito:** 73,3% dos recursos destinaram-se à Prefeitura Municipal de Ipiranga do Piauí; e
- **Região dos Vales dos Rios Piauí e Itaueira:** 76,8% dos recursos destinaram-se à Prefeitura Municipal de Itaueira.

²⁸ Já mencionamos anteriormente este caso que diz respeito ao fato de que o referido Instituto, localizado em Teresina, na região de Entre Rios, contratou recursos para execução de um projeto cultural itinerante envolvendo vários municípios daquela região e também da região de Carnaubais, de modo que consideramos os valores de modo dividido entre as duas regiões.

²⁹ De fato, alguns agentes regionais não são sediados na própria região em que atuam, como também no caso dessa Fundação, situada em Teresina, na região de Entre Rios. Nesse sentido, nem sempre é um agente da própria região que nela atua, apontando, em certa medida, para um sistema de ações verticalizado ao invés de um sistema de ações horizontalizado, baseado na própria região.

Observamos que alguns desses agentes regionais são as próprias prefeituras municipais que, mediante seu poder político-administrativo, articulam-se mais facilmente com os órgãos públicos estaduais para contratação de recursos. Não são agentes regionais propriamente ditos, mas agentes municipais (locais por excelência), mesmo que suas ações tenham repercussões em outros municípios da região. Nesse sentido, essas formas de articulação possuem muito mais um caráter que marca o federalismo brasileiro – as articulações intergovernamentais verticais entre municípios, estados e União – do que articulações que combinem verticalidades e horizontalidades, isto é, que sejam emanadas de agentes regionais propriamente ditos, como no caso dos Consórcios Intermunicipais de Direito Público em que citamos o Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense e o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Território dos Cocais (CITICOCAIS). Ainda assim, nesses últimos exemplos, são agentes dos poderes públicos locais e regionais que se articulam com outros órgãos públicos estaduais, demonstrando o peso que a administração pública direta ainda exerce sobre o suposto desenvolvimento regional. Além dos agentes dos poderes públicos locais e regionais, ainda há as Fundações e Associações privadas que demonstram capacidade de articulação com órgãos públicos estaduais na celebração de convênios para repasses de recursos, sendo que algumas delas – exceto a Associação Beneficente da Comunidade Luzilandense e a Fundação Museu do Homem Americano – situam-se fora das regiões onde atuam, como no caso das que se situam na capital Teresina.

Nesse sentido, quando nos debruçamos sobre os agentes regionais, verificamos que são aqueles que conformam o próprio poder público local ou regional e as instituições privadas que acabam por contratar o maior volume de recursos, em detrimento dos demais agentes de fato regionais como nos casos das associações e cooperativas de pequenos agricultores familiares cujo volume

de recursos é inferior em comparação àquele repassado aos agentes concentradores. Os relativos poderes políticos e econômicos distintos dos agentes talvez justifiquem tais discrepâncias na medida em que alguns agentes se apresentem como hegemônicos no Estado enquanto outros que não dispõem da máquina pública e tampouco dos canais institucionais e proximidade com órgãos do governo estadual – em resumo, não participam efetivamente da disputa em torno dos recursos do orçamento público – podem se apresentar como hegemonzados.

Não se trata aqui de dizer que uma ação ou projeto é mais importante do que outro. Sem dúvidas, os volumosos recursos da Secretaria de Saúde destinados a determinadas regiões para oferta de serviços médico-hospitalares são fundamentais³⁰. Mas chamamos atenção para o fato de que pequenos agricultores, por exemplo, recebem bem menos recursos para o desenvolvimento de suas atividades que, certamente, são extremamente relevantes para os circuitos econômicos regionais, já que a produção agrícola dos pequenos atende a um conjunto de outros municípios a partir das feiras de rua realizadas, geralmente, em um município polo da região.

210

Outro dado que podemos observar é que as ações empreendidas nas regiões não são concatenadas entre si. São ações pontuais, isoladas, setORIZADAS, de modo que uma ação ou projeto não se vincula a outros, podendo fragmentar mais o território e a região ao invés de integrá-los a partir de um conjunto de ações planejadas integralmente e conjuntamente.

Apesar da existência de planos regionais e de um plano macro para o desenvolvimento do Estado, parece que não há uma coordenação de fato, tampouco a mobilização dos instrumentos orçamentários e de outras fontes de recursos para execução de ações com vistas ao desenvolvimento. Perpetuam-se,

³⁰ Dos R\$ 22,6 milhões repassados às regiões piauienses pelos órgãos públicos estaduais, a Secretaria de Saúde respondeu por R\$ 12,9 milhões (57,3% do total).

desse modo, as transferências discricionárias de recursos mediante o pleito de algum agente local ou regional com interesses específicos ao invés do próprio Governo do Estado induzir e criar as condições para que os recursos fossem distribuídos de forma mais equânime segundo às demandas do conjunto de agentes regionais. Em outras palavras, supomos que aqueles agentes hegemônicos que dispõem de maior acesso aos canais institucionais e à própria informação para acessar ou mesmo criar tais canais, acabam conseguindo recursos mais facilmente enquanto outros agentes nem chegam a disputa-los por lhes faltarem informação e mesmo acesso aos canais institucionais.

Outro dado averiguado foram os poucos contratos celebrados e recursos transferidos. Em uma década, há regiões que celebraram somente dois contratos, casos da Região da Chapada do Vale do Rio Itaim e da região do Vale do Sambito. Mesmo em regiões como a dos Cocais (com 20 contratos) e a de Entre Rios (com 13 contratos), em uma década tiveram uma média de 2 contratos por ano (caso dos Cocais) e menos de um contrato por ano (caso de Entre Rios). O mesmo vale para os recursos transferidos considerados com as contrapartidas. Se considerarmos os R\$ 25.770,256,87 dirigidos às 12 regiões piauienses em uma década, isso quer dizer que por ano foram gastos pouco mais de R\$ 2,5 milhões e se distribuímos esse valor pelas 10 regiões que receberam recursos, isso significa uma média de R\$ 214.752 anuais por região, ou seja, um valor muito aquém do necessário para qualquer projeto digno de ser qualificado como de desenvolvimento regional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regionalização do Piauí para fins de planejamento e gestão com vistas ao desenvolvimento territorial do Estado foi conduzida pela Secretaria de Planejamento do Estado (Seplan) a partir de um processo iniciado em 2003 e, podemos dizer, ainda em curso. Esse processo envolveu uma gama de agentes

públicos e privados situados nos diversos municípios do Estado tendo como preocupação a formulação de planos participativos e a instituição de uma estrutura administrativa regional que viabilizasse a execução desses mesmos planos.

Tomando como referência os anos entre 2010 e 2020, quando as regiões já estavam instituídas e os planos elaborados, decidimos averiguar o conjunto de ações empreendidas naquele período e que nos revelasse em que medida aquilo que foi pensado de fato se concretizou e se podemos qualificar os resultados como satisfatórios do ponto de vista do desenvolvimento regional.

Inegavelmente houve avanços e conquistas. No entanto, considerando os agentes regionais que de fato tiveram acesso aos recursos para execução de ações e projetos que criassem as condições e dessem conta de integrar e articular o território piauiense, vimos que ainda há muito o que ser feito.

A começar pela participação efetiva de um conjunto mais diversificado de agentes – dos diversos segmentos sociais, com ênfase naqueles historicamente subalternizados, com condições de capitais, tecnologia e organização inferiores àqueles agentes também historicamente hegemônicos: Estado e grandes empresas, cabendo ao primeiro direcionar recursos e informação aos pequenos agentes econômicos que, em condições difíceis, são os que geralmente criam um mercado socialmente necessário (RIBEIRO, 2013b) capaz de constituir circuitos econômicos locais e regionais (ao menos do ponto de vista dos municípios contíguos) ao tempo em que integram suas respectivas regiões.

Segundo, também cabe ao Estado instituir uma estrutura administrativa descentralizada que seja capaz de articular as regiões horizontalmente, a partir do território já usado, isto é, da vida de relações preexistentes. Não se trata de uma centralização autoritária do comando, mas de uma capacidade de coordenação que, para além das articulações intergovernamentais verticais – entre municípios, estados e União – que marcam o federalismo brasileiro, seja

possível articulações intergovernamentais horizontais, isto é, que articulem um conjunto de municípios – que conformam uma região – a partir de um projeto político e econômico comum no sentido de enfrentamento das desigualdades socioespaciais e de atendimento dos interesses mais fundamentais das populações que vivem nos lugares.

Ao que parece, apesar da existência dos planos onde constam a identificação dos problemas de cada região e, ao mesmo tempo, as propostas para solucioná-los, bem como os instrumentos estatais já mencionados, não é possível dizer que o que houve na última década possa ser chamado de desenvolvimento territorial, mesmo que saibamos que muitas coisas dependem de coordenação dos níveis superiores de poder – como do Governo Federal – que detêm mais recursos necessários à indução do desenvolvimento.

Ainda deixamos em aberto, para estudos futuros, a questão da estrutura administrativa no que se referem as instâncias de participação e deliberação, no sentido de se averiguar e compreender o funcionamento dessa estrutura participativa: se e como ocorreram as Assembleias, quais as pautas de discussão, quais agentes participaram das mesmas, quais agentes foram e são os representantes no CTDS, quais as deliberações locais levadas ao CTDS e quais as deliberações no Conselho etc. Essa pesquisa permitiria apreender os conflitos de interesses, as disputas de projetos, bem como os projetos vencedores e perdedores, o funcionamento efetivo ou precário dessa estrutura administrativa no sentido de corroborar para o desenvolvimento territorial a partir das regiões instituídas. Seria uma estrutura cooptada pelos interesses dos agentes locais com maior poder/peso político e econômico que fariam valer seus projetos e interesses ou seria uma estrutura abertamente democrática em que os pequenos empresários, trabalhadores e outros agentes não hegemônicos teriam voz e fariam valer seus interesses e projetos? Certamente, cada região revelaria uma situação geográfica distinta, mas importante para compreender a estrutura de

planejamento e gestão a partir dos chamados Territórios de Desenvolvimento. A averiguação e balanço dos Planos para ver o que realmente foi realizado e o que falta realizar e os porquês do que falta realizar, também deve constituir interesse de estudo não só dos próprios órgãos públicos do Estado, mas da academia, já que sabemos que as questões não podem ser reduzidas meramente à técnica, mas devem englobar o movimento histórico da sociedade no sentido político, só sendo capaz de ser feito por meio da ciência.

Por fim, destacamos o importante papel da Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí (Seplan) no sentido de continuar coordenando o processo de desenvolvimento regional, tendo em vista alguns princípios e preceitos elencados anteriormente, bem como a criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional que seja capaz de captar e distribuir melhor os recursos regionalmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDES, A. et al. **O papel ativo da Geografia: um manifesto**. Florianópolis: XII Encontro Nacional de Geógrafos, 2000.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP: síntese executiva: Território da Planície Litorânea**, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006a.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP: síntese executiva: Território dos Cocais**, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006b.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP: síntese executiva: Território dos Carnaubais**, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006c.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do**

Parnaíba, PLANAP: síntese executiva: Território Entre Rios, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006d.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP:** síntese executiva: Território Vale do Sambito, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006e.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP:** síntese executiva: Território Vale do Rio Guaribas, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006f.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP:** síntese executiva: Território Vale do Rio Canindé, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006g.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP:** síntese executiva: Território Serra da Capivara, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006h.

215

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP:** síntese executiva: Território Vales dos Rios Piauí e Itaueira, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006i.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP:** síntese executiva: Território Tabuleiros do Alto Parnaíba, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006j.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP:** síntese executiva: Território Chapada das Mangabeiras, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006k.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP:** resumo executivo: Programa de Desenvolvimento Florestal do Vale do Parnaíba-PI, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006l.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP: síntese executiva: Uso da Terra e Uso do Cerrado**, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006m.

BRASIL. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF. **Plano de Ação para o Desenvolvimento Integrado da Bacia do Parnaíba, PLANAP: relatório final: Plano de Ações Estratégicas da Bacia do Parnaíba**, CODEVASF, Brasília, DF: TDA Desenho e Arte Ltda., 2006n.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. **Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável do Piauí (Piauí 2050):** macrotendências de investimento produtivo e em infraestrutura no segmentos estratégicos (Produto 2), Teresina: Diagonal, 2013.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. Secretaria do Planejamento. **Cenários Regionais do Piauí:** proposta de regionalização. Piauí: Seplan, 2003a.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. Secretaria de Planejamento. **Conferências Regionais de Desenvolvimento Sustentável: Matrizes de Interação Causa/Efeito e Propostas de Eixos e Ações para o Desenvolvimento Sustentável das Regiões do Estado do Piauí.** Teresina: Seplan, 2003b.

216

PIAUÍ. **Lei Complementar nº 87**, de 22 de agosto de 2007. Estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências. Palácio de Karnak, Teresina, 2007.

PIAUÍ. **Lei nº 6.967**, de 03 de abril de 2017. Altera a Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007, que estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências. Palácio de Karnak, Teresina, 2017.

RIBEIRO, A. C. T. Regionalização: fato e ferramenta. In: RIBEIRO, A. C. T. (Ed.). **Por uma Sociologia do Presente: ação, técnica e espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013a. v. 3, p. 159-182.

RIBEIRO, A. C. T. Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário. In: RIBEIRO, A. C. T. (Ed.). **Por uma Sociologia do Presente: ação, técnica e espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013b. v. 2, p. 293-310.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008 [1996].

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.**
16. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012 [2001].

Submetido em 07 de agosto de 2020

Aprovado em: 03 de outubro de 2020

Publicado em: 24 de dezembro de 2020