

**REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE:
“POBLACIÓN TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE”
SANTIAGO, 16-17 DE AGOSTO 2011**

**Política Nacional de Desenvolvimento Regional:
experiência recente da política regional no Brasil**

Ubajara Berocan Leite



I. INTRODUÇÃO

Por que insistir com uma política pública que ficou tanto tempo fora da agenda governamental? Este era o questionamento que se fazia sobre a política regional brasileira no começo dos anos 2000, mesmo levando-se em conta de que se tratava de uma política pública que esteve presente com grande importância na agenda do governo federal brasileiro durante vários anos da segunda metade do século passado. Mas as expressivas desigualdades existentes entre as regiões do país, em qualquer escala que sejam analisadas, não coadunam com a expectativa de se inserir o Brasil de maneira efetiva no cenário econômico-político internacional e nem com a estratégia de inclusão de parcelas territoriais excluídas do processo de desenvolvimento nacional.

A redefinição dessa inserção mundial do país ocorre à medida que mais se fortalece o processo de globalização, quando as forças econômicas desempenham papel predominante na lógica espacial, concentrando seus movimentos naqueles territórios que apresentem melhores condições para a expansão de suas atividades e de seus lucros. Como consequência desse processo da produção de bens e serviços, as disparidades tanto sociais quanto regionais se acentuam, justificando a adoção de políticas públicas que visem à minoração dos impactos negativos e à inclusão de populações e regiões marginalizadas do processo de crescimento econômico. A política regional surge como uma alternativa para alcançar esses objetivos, motivada, portanto, por razões econômicas e éticas.

A apresentação de uma proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2003 representa a retomada desta temática, no sentido de se buscar alterar esse quadro de passividade diante das diferenças de desenvolvimento entre as regiões brasileiras. O debate sobre esse tema sempre se caracterizou pela escala macrorregional ao argumentar que se deveriam implantar políticas que reduzissem as disparidades de indicadores regionais entre as regiões Sul-Sudeste, mais importantes em termos da contribuição ao PIB do Brasil, em relação às demais regiões (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), onde essa contribuição era bem menor, sendo agravada, no caso nordestino, por se tratar de uma região muito povoada e com indicadores relativos às condições de vida bem abaixo da média nacional.

Ao longo dos últimos oito anos, várias políticas públicas brasileiras impactaram positivamente a questão regional, mesmo sem terem previsto em sua proposta original, a reversão do quadro das disparidades regionais no país. Esse é o caso das políticas sociais, que vêm transformando significativamente o cenário regional, principalmente as políticas representadas por ações de transferência de renda e de previdência social, quando aliadas à iniciativa de se priorizar diversos projetos de infraestrutura, o que ocorreu com a implantação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse contexto, torna-se fundamental a reflexão sobre a atualidade e a perspectiva do desenvolvimento regional no Brasil, com vistas à transformação da PNDR em uma política de Estado, além da redefinição de seu financiamento e de seu modelo de gestão.

II. ASPECTOS HISTÓRICOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

A vastidão territorial e a formação socioeconômica do Brasil explicam em boa medida o atual cenário nacional de amplas desigualdades regionais. Com uma extensa área territorial de 8,5 milhões de km², a diversidade existente em termos ambientais e culturais representa um desafio e ao mesmo tempo um potencial para o desenvolvimento de todas as regiões. Na condição de colônia portuguesa durante pouco mais de três séculos, de 1500 a 1822, a ocupação desse vasto território se deu principalmente no litoral e naquelas regiões onde se encontravam as matérias-primas em abundância ou onde se produziam alimentos para exportação com custos baixos. Para esta exploração econômica, era necessário o fluxo migratório de trabalhadores vindos primordialmente da África, na condição de escravos. A miscigenação entre a população nativa -

os indígenas-, os escravos negros e os colonizadores europeus, transformou o país em um caldeirão de sabores, cheiros, culturas e sons. A ocupação desordenada e concentrada em parcelas pouco amplas do território contribuíram sobremaneira para o quadro de diferença entre as regiões brasileiras.

O deslocamento do eixo produtivo do Nordeste para o Sudeste se acentuou no período após a independência, agravado pelo problema da seca naquela região e ampliado ainda mais na fase de industrialização do país. A região Nordeste, que havia recebido grande parte da atenção por parte da ação colonizadora empreendida pelos portugueses, passou a apresentar baixos índices de crescimento econômico e de qualidade de vida. Os problemas dessa região mereceram durante muito tempo o tratamento com medidas paliativas, o que acabou por piorar a situação. Somente com Celso Furtado, nos anos 50 do século passado, a questão nordestina começou a ser enfrentada de maneira integral, não se limitando apenas à superação dos efeitos da seca. Com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), se buscou a formulação de um projeto de desenvolvimento para o Nordeste vinculado ao projeto de desenvolvimento do próprio país. A proposta de criação de um organismo regional para planejar o desenvolvimento da região, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) enfrentou forte resistência das elites locais, prejudicando seu funcionamento. A estratégia então adotada focalizou a industrialização e a adoção de incentivos fiscais. Seu modelo, entretanto, serviu para a criação de órgãos similares em outras regiões do país, a Amazônia e o Centro-Oeste.

Esse modelo se exauriu anos depois por causa da séria crise financeira internacional, que abateu a economia brasileira de maneira significativa nos anos 80, e seguiu a tendência declinante com o advento do modelo neoliberal de governo, defensor do estado mínimo e das idéias do Consenso de Washington, deixando em plano secundário a intervenção governamental quanto à política regional. O caráter federativo da nação brasileira representou um contraponto a esse contexto, pois na construção do arcabouço constitucional em 1988, se desenhou uma nova partilha dos impostos arrecadados pela União aos estados e aos municípios. Durante a última década do século passado, entretanto, a repartição desses impostos vem sofrendo um revés com a criação de tributos que não a integram, fortalecendo ainda mais a União frente aos outros entes federados, o que provoca a premência do envolvimento do governo central na solução das desigualdades regionais.

A ausência de uma política regional explícita se constitui em um dos fatores do recrudescimento das desigualdades inter e intra-regionais no Brasil, agravadas pela prática do “federalismo competitivo”, representado pela guerra fiscal adotada por estados e municípios, com o objetivo de atrair investimentos privados. Em contraposição a um federalismo cooperativo, que deveria ser estimulado pelo governo federal, a desconcentração produtiva acabou ocorrendo à custa de doação de terrenos e isenção de impostos. Ademais, o aparato institucional e os instrumentos voltados ao desenvolvimento regional se extinguíram ao final dos anos 90 do século passado.

Nesse contexto, a formulação e implantação de uma política regional deveriam ganhar força na agenda governamental. A necessidade de se formular uma política regional para o Brasil também pode ser explicada por razões éticas e econômicas. O objetivo de se alcançar mais igualdade de condições de vida e melhor repartição dos benefícios do crescimento econômico diz respeito ao fato de não ser social nem politicamente aceitável a existência de amplas diferenças econômicas e de nível de bem-estar entre as distintas regiões do país. Também não é eticamente aceitável que uma parte da população seja obrigada a abandonar seus lugares de origem para conseguir emprego e um nível de renda digno.

A ausência de uma política regional no Brasil nas últimas duas décadas do século XX agravou o quadro de desequilíbrios entre os níveis de desenvolvimento inter e intra-regional. Como resposta a essa ausência, as Unidades da Federação implantaram programas de incentivos fiscais para a

atração de investimentos, resultando em um modelo de “federalismo competitivo”, que de alguma forma estimulou a desconcentração industrial, mas à custa de um crescimento desordenado e com impacto negativo para as finanças públicas estaduais e municipais. Ademais, houve o desmantelamento do aparato institucional, representado principalmente pelos órgãos regionais da administração federal, bem como a desarticulação dos instrumentos de desenvolvimento regional, desconectando os fundos constitucionais de desenvolvimento de qualquer estratégia de política regional.

III. A RETOMADA DA QUESTÃO REGIONAL PELO GOVERNO BRASILEIRO

A estabilidade monetária alcançada na segunda metade dos anos 90 propiciou o retorno da possibilidade de se pensar sobre a atuação governamental de forma planejada e em um cenário de mais longo prazo, que de alguma forma beneficiava a retomada do debate da questão regional, diante daquelas razões éticas e econômicas já explicitadas anteriormente. Nesse sentido, se formulou em 2003, uma proposta para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, cujo objeto principal estava vinculado às profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país. O objetivo da PNDR era, portanto, reduzir as desigualdades regionais, considerando-se, entretanto, os diferentes potenciais de desenvolvimento das diversas sub-regiões, caracterizadas pela rica diversidade social, econômica, ambiental e cultural do país.

Três premissas fundamentais deveriam ser consideradas no âmbito da PNDR:

1. Ser uma Política Nacional que tivesse a participação de todos os níveis de governo, de organizações do setor produtivo e da sociedade civil;
2. Adoção de estratégias de ação em múltiplas escalas geográficas (em contraposição ao modelo tradicional de analisar as diferenças territoriais somente na escala macrorregional, ou seja, entre as regiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste);
3. Consolidação da PNDR, em um primeiro momento, como política de governo, de forma que em sua implementação houvesse participação de diversos ministérios e da coordenação-geral do governo.

A primeira premissa estava relacionada à articulação da administração pública federal com as outras esferas de governo, caracterizando uma coordenação intergovernamental. Deveria abranger também, a coordenação extragovernamental entre órgãos da administração pública e representações da sociedade civil. A segunda tratava de uma mudança de paradigma da política regional brasileira, anteriormente amparada na escala geográfica macrorregional, o que não propiciava a percepção das desigualdades existentes no interior das macrorregiões. Por fim, a terceira premissa buscava a coordenação intragovernamental. Para tanto, se criou a Câmara de Políticas de Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, coordenada pela Casa Civil da Presidência da República e com a participação de 22 ministérios.

A proposta da PNDR abrangia também outras estratégias que a fortaleceriam, como a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), a recriação de novas superintendências regionais e o redesenho dos programas a cargo do Ministério da Integração Nacional (MI). O FNDR teria a incumbência de suprir os recursos necessários para a execução dos planos, programas e projetos de desenvolvimento regional, pois os fundos então existentes, como os constitucionais (FCO, FNE e FNO), eram voltados exclusivamente para o setor privado. Já a criação de novos organismos representaria a retomada de um aparato institucional

anteriormente extinto. Os programas regionais do MI seriam reestruturados para se tornarem em efetivos instrumentos dessa política.

IV. DIAGNÓSTICO REGIONAL: A CARACTERIZAÇÃO DAS DESIGUALDADES BRASILEIRAS

O processo de elaboração da proposta da PNDR em 2003 incluiu uma análise da dinâmica territorial brasileira que propiciava o diagnóstico das desigualdades regionais do país, destacando-se aspectos considerados determinantes para a constituição do padrão de desigualdades hoje observado. Para tanto, se utilizaram de informações dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (1991 e 2000) e das estimativas de PIB Municipais realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (período 1990 a 1992).

Das variáveis reconhecidas como determinantes e/ou condicionantes das desigualdades regionais, algumas eram relacionadas à estrutura da ocupação das regiões (densidade demográfica, crescimento populacional e grau de urbanização). Outras diziam respeito à escolaridade da população em idade de trabalho (percentuais da população com menos de quatro anos e com mais de doze anos de estudo). Por fim, variáveis relativas à estrutura produtiva que espelhassem a dinâmica econômica territorial (taxa de variação geométrica do PIB/habitante) e a relação das famílias com essa base produtiva (rendimento monetário domiciliar *per capita*).

A análise do conjunto de variáveis teve como base de escala territorial as microrregiões geográficas (MRGs) do IBGE. Este nível de agregação é considerado ideal por ser supramunicipal e infraestadual, ao passo que a escala municipal não evidencia as particularidades intermunicipais, as quais são mais significativas para a política regional; e a escala estadual não possibilita a revelação das desigualdades no interior de cada unidade da federação.

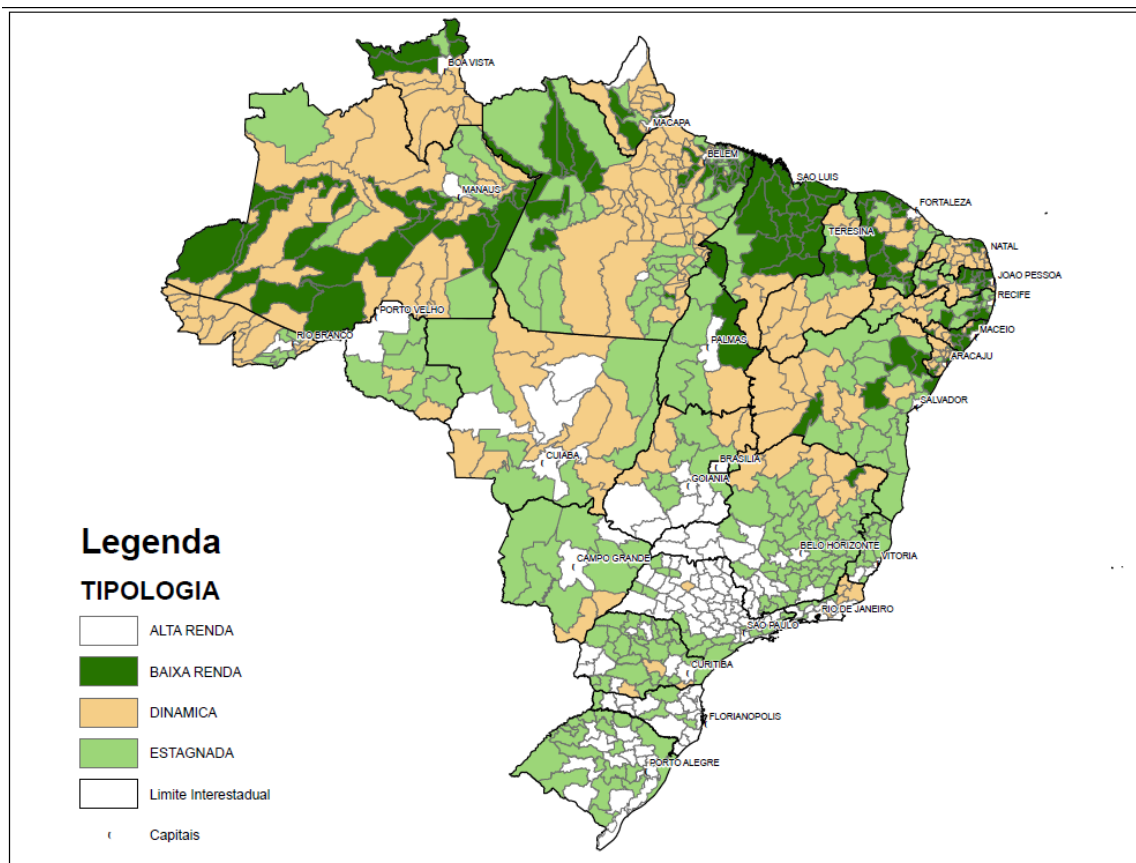
O conjunto de cartogramas, construído seguindo essa metodologia possibilitou a análise da dinâmica territorial brasileira, cuja síntese destacou os seguintes pontos:

- a) um mosaico sub-regional com a presença em todas as macrorregiões do país de territórios com rendimentos médios relativamente elevados, dinâmicos e competitivos, e de territórios com precárias condições de vida e estagnados economicamente;
- b) a distribuição em todo o país, de territórios com uma dinâmica demográfica e crescimento do PIB, num contexto de baixo crescimento econômico agregado do país e de taxas decrescentes de expansão natural da população;
- c) a persistência de um padrão macrorregional expressivo de diferenciação das principais variáveis, realçando a distância que ainda separa essencialmente o Norte e o Nordeste, do Sul e Sudeste, enquanto o Centro-Oeste se aproxima dessas últimas macrorregiões;
- d) a distância extrema de níveis de rendimento e de outras variáveis apresentadas por algumas unidades da federação, como o Estado do Maranhão, e pelo Semi-Árido Nordestino, que inclui parte do norte de Minas Gerais.

Com o objetivo de se obter uma referência que sirva para delimitar os espaços prioritários de ação de governo quanto aos objetivos da PNDR, se propôs dar ênfase a duas variáveis: rendimento domiciliar médio e variação do Produto Interno Bruto - PIB. O rendimento domiciliar médio por habitante é uma variável estática que busca mensurar o poder de compra médio em um determinado território. A variação anual média do PIB é uma variável dinâmica, que mostra a evolução da produção de um determinado espaço geográfico.

CARTOGRAMA I.1

TIPOLOGIA DA PNDR



Fonte: IBGE Censo Demográfico 2000 e PIB municipal 1999-2002; IPEA (PIB municipal 1990-1998); DIEESE Cesta Básica média 2000. Cartograma elaborado por CGMA/DPO/SDR/MI.

Com o cruzamento dessas duas variáveis, definiu-se uma classificação das microrregiões que recebeu a denominação de Tipologia da PNDR com as seguintes características:

- Alta Renda – microrregiões com alto rendimento domiciliar, independente do dinamismo econômico observado;
- Estagnadas – microrregiões com médio rendimento domiciliar e médio ou baixo dinamismo econômico;
- Dinâmicas – microrregiões com baixo ou médio rendimento domiciliar e alto dinamismo econômico;
- Baixa Renda – microrregiões com baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo econômico.

Em 2006, essa metodologia passou por uma atualização em decorrência da divulgação pelo IBGE de uma nova série de PIBs municipais para o período 1999-2002. Ademais, aplicou-se para a variável de rendimento domiciliar médio, o índice de cesta básica, elaborado com base nos dados de valores de cesta básica divulgados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, com o intuito de se obter a paridade do poder de compra. Quanto à escala geográfica, se adotou a municipal para cinco estados da região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima), escolha motivada pelas dimensões de seus municípios, muito acima

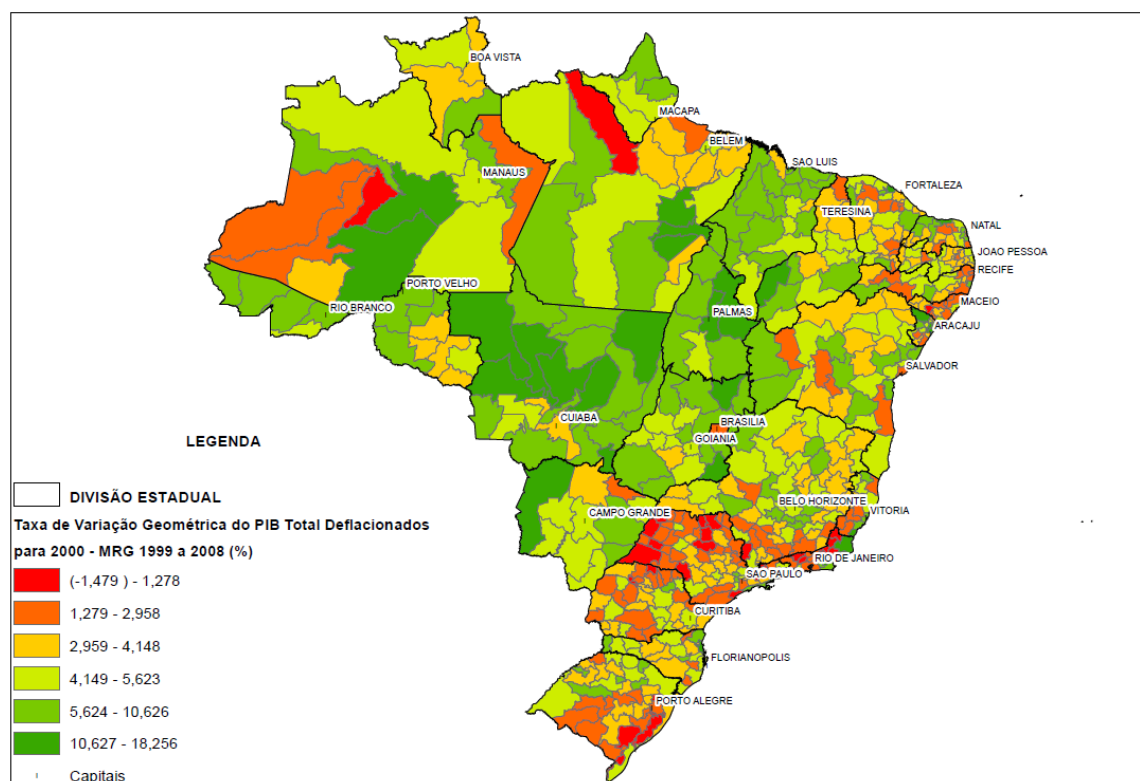
da média nacional, evitando-se, portanto, distorções que resultavam na visualização de amplas manchas na Amazônia brasileira no cartograma da Tipologia.

A divulgação de dados pelo IBGE relativos ao Censo de 2010 e à série de PIBs municipais até 2008 permitem tecer algumas considerações atuais sobre o quadro demográfico e econômico da realidade regional brasileira. Por se tratar de um período importante em termos de crescimento econômico e de fortalecimento das políticas sociais brasileiras, torna-se fundamental observar os impactos gerados no expressivo grau de desigualdade regional do país.

A. Análise da dinâmica produtiva regional brasileira recente

Ao longo do período 1999-2008, a dinâmica produtiva brasileira, expressa pela variação do PIB microrregional em termos constantes, demonstra que várias microrregiões que experimentaram taxas anuais superiores a 10% no período analisado estão localizadas nas regiões Centro-Oeste e Norte e em áreas pontuais no Nordeste e no Sudeste. A taxa de crescimento médio anual do Brasil nesse período alcançou o nível de 3,71%¹ e, em quase dois terços das microrregiões, o crescimento observado extrapola esse percentual.

CARTOGRAMA I.2
DINÂMICA ECONÔMICA MICRORREGIONAL 1999-2008



Fonte: IPEADATA PIB municipal 1999-2008, deflacionado para valores de R\$ 2000. Cartograma elaborado pela CGMA/DPO/SDR/MI.

¹ Esse número representa a taxa geométrica de variação dos PIBs de 1999 a 2008, ajustados pelos deflatores implícitos do IBGE obtidos de IPEADATA.

Grande parte das regiões com expressivas taxas de crescimento da produção, entretanto, não tem participação substancial na formação do PIB nacional, pois se localizam em áreas onde a produção ainda não é relevante para o total da economia brasileira. O crescimento da extração mineral e a expansão da fronteira agrícola contribuíram para as altas taxas verificadas em parcelas dos estados do Amazonas, do Pará, do Rio de Janeiro e de Mato Grosso.

O crescimento econômico mundial durante a primeira década do século XXI aumentou a demanda por minério de ferro e produtos siderúrgicos. Os impactos gerados tiveram influência na produção na Serra de Carajás, localizada na microrregião de Parauapebas no Pará, em várias áreas de Minas Gerais e no Baixo Pantanal Matogrossense, com a incorporação de novas minas e a ampliação da siderurgia em diversas cidades nessas regiões.

O incremento da economia mundial também gerou as bases para o aumento significativo na procura de alimentos. A contínua expansão da fronteira agrícola, verificada, entre outras, na região denominada de 'Arco do Povoamento Adensado', nas franjas da Amazônia, decorre, em parte, do aumento das exportações brasileiras em resposta à ampliação da demanda. A produção de grãos tem se expandido fortemente em várias microrregiões de Mato Grosso e nas chapadas no sul do Piauí.

O Brasil alcançou recentemente a auto-suficiência na produção de petróleo, além de ter ampliado a extração de gás natural, fatores que explicam o resultado altamente positivo referente a taxas anuais de crescimento do PIB em diversas microrregiões. Os litorais fluminense, potiguar e capixaba têm áreas beneficiadas pelo volume crescente de *royalties* pagos vinculados à produção de petróleo, entretanto, sem a respectiva dinamização da atividade econômica e sem melhoria substancial na distribuição da renda. Tal fenômeno pode ser observado nas microrregiões de Campos dos Goytacazes, Macaé e Bacia do São João no Estado do Rio de Janeiro, Macau no Rio Grande do Norte, além de Itapemirim no Espírito Santo.

Para a construção da Tipologia da PNDR, a série de dados analisada corresponde ao período 1991-2001, quando houve forte crescimento das regiões denominadas de Dinâmicas, com taxa anual de 13,33%. A média nacional alcançou o patamar de 2,43%, influenciado pelo fraco desempenho das regiões consideradas de Alta Renda (1,93%), responsáveis por mais de três quartos da formação do PIB nacional. A taxa anual relativa às regiões ditas Estagnadas esteve próxima da média do país e a das regiões definidas como de Baixa Renda apresentou níveis duas vezes maiores que essa média.

TABELA I.1

PARTICIPAÇÃO NA FORMAÇÃO DO PIB BRASIL SEGUNDO TIPOLOGIA DA PNDR

TIPOLOGIA PNDR 2005	PIB 1999-R\$ mil	PIB 2008-R\$ mil	PIB - Δ % 1999 a 2008	% PIB Brasil 1999	% PIB Brasil 2008	Δ % da participação no PIB 1999-2008
ALTA RENDA	904.095.889,28	1.209.304.265,90	3,28	79,95	77,06	-3,62
BAIXA RENDA	20.347.135,00	31.630.877,17	5,02	1,80	2,02	12,01
DINÂMICA	39.450.911,68	74.285.169,34	7,28	3,49	4,73	35,67
ESTAGNADA	166.894.213,40	254.174.171,93	4,78	14,76	16,20	9,73
BRASIL	1.130.788.149,36	1.569.394.484,34	3,71	100	100	-

Fonte: IPEADATA PIB municipal deflacionado para valores de 2000.

A análise do dinamismo econômico das microrregiões brasileiras (ver Tabela I.1) em período mais recente, 1999-2008, utilizando-se a mesma Tipologia, demonstra que as regiões de Alta Renda obtiveram taxa de crescimento anual abaixo da média nacional, o que levou a um pequeno decréscimo de sua participação na formação do PIB do país. Em contrapartida, as regiões Dinâmicas não conseguiram manter ritmo acelerado de crescimento (média de 7,28% ao ano). Entretanto, elevou-se a participação dessas regiões em relação ao PIB total brasileiro para o nível de 4,73%, representando um aumento de 35,67%.

As regiões Estagnadas registraram uma taxa geométrica de crescimento anual do PIB (4,78%), acima da média do Brasil, o que representou discreto acréscimo (9,73%) da participação dessas regiões na formação do PIB nacional. Quanto às regiões classificadas como de Baixa Renda, alcançaram uma taxa de crescimento anual de 5,02%, representando um aumento de 12,01% em sua participação na geração da riqueza nacional.

Os dados indicam leve tendência quanto à redução das disparidades regionais, mas em ritmo modesto. Essa tendência traduz, entretanto, alguns aspectos relevantes, tais como: significativa interiorização do crescimento econômico brasileiro; consolidação das regiões especializadas na produção de commodities, agrícolas e minerais; e a leve reversão do processo de estagnação econômica de territórios espalhados por todo o país.

B. Análise da dinâmica demográfica brasileira atual

A população brasileira cresceu, nesta última década, cerca de 21 milhões de habitantes, segundo os dados dos Censos Demográficos de 2000 e 2010, produzidos pelo IBGE. Houve crescimento populacional em todas as macrorregiões do país e, em números absolutos, a região Sudeste continua sendo a mais populosa, com participação de 42,1% do total da população brasileira. Nessa macrorregião, encontram-se os três estados mais populosos do Brasil - São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro -, sendo que somente São Paulo possui quase 40 milhões de habitantes.

TABELA I.2
POPULAÇÃO E DENSIDADE DEMOGRÁFICA POR MACRORREGIÃO

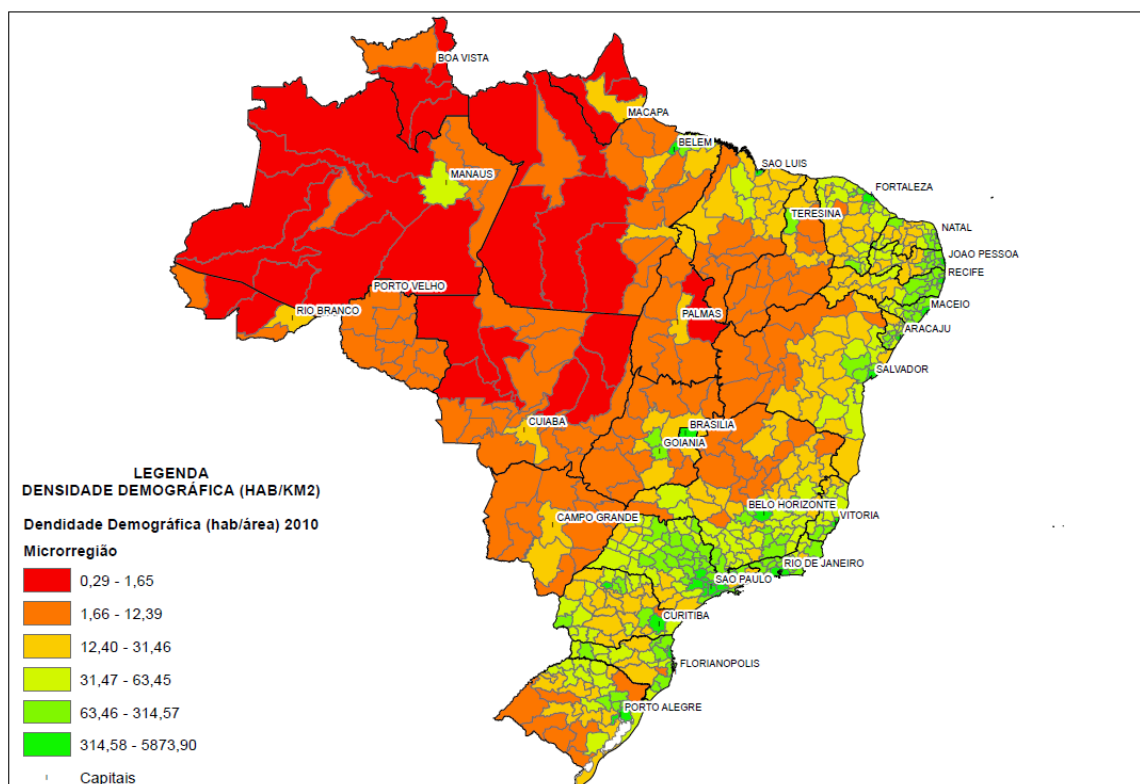
REGIÃO	POPULAÇÃO CENSO 2000	POPULAÇÃO CENSO 2010	VARIAÇÃO ANUAL	% DA POPULAÇÃO DO BRASIL 2010	DENSIDADE DEMOGRÁFICA Hab/km ²
NORTE	12.893.561	15.864.454	2,33	8,3	4,12
NORDESTE	47.693.253	53.081.950	1,20	27,8	34,15
SUDESTE	72.297.351	80.364.410	1,18	42,1	86,92
SUL	25.089.783	27.386.891	0,98	14,4	48,58
CENTRO-OESTE	11.616.745	14.058.094	2,14	7,4	8,75
BRASIL	169.590.693	190.755.799	1,32	100	22,43

Fonte: IBGE Censo Demográfico 2010.

Entre os anos de 2000 e 2010, não se verificam grandes mudanças, mas houve crescimento da densidade demográfica em todas as unidades da Federação. As maiores taxas de crescimento são referentes à Região Norte, com destaque para os estados de Roraima e Amapá, seguidos pelo Distrito Federal e por Mato Grosso no Centro-Oeste, São Paulo e Minas Gerais na Região Sudeste e Rio Grande do Norte e Alagoas na Região Nordeste.

As duas macrorregiões menos populosas do país são o Centro-Oeste (7,4%) e o Norte (8,3), nesta estão localizados os cinco estados com menor número de habitantes - Roraima, Amapá, Acre, Tocantins e Rondônia. Esse contexto revela um quadro de profundos os contrastes e desigualdades quanto à densidade demográfica. A população brasileira continua bastante concentrada na faixa litorânea, nas áreas das capitais dos estados e em cidades médias espalhadas pelo território nacional. Pelos dados apresentados na Tabela I.2, a região com maior densidade demográfica, o Sudeste, registra um valor (86,92 hab/km²) 21 vezes maior do que a região menos densa em termos populacionais, o Norte, cuja taxa é de apenas 4,12 hab/km².

CARTOGRAMA I.3
DENSIDADE DEMOGRÁFICA HAB/KM²



Fonte: IBGE Censo Demográfico 2010. Cartograma elaborado pela CGMA/DPO/SDR/MI.

A observação dos dados desagregados por microrregiões (Cartograma I.3) propicia a percepção mais detalhada das desigualdades existentes quanto ao atributo da densidade demográfica no interior das macrorregiões. A distribuição da população no território mostra a persistência da concentração ao longo do litoral e em torno das metrópoles urbanas. Ao adensamento litorâneo se contrapõe a existência de áreas com níveis muito baixos de densidade nas demais porções territoriais brasileiras. A heterogeneidade não se repete nas Regiões Sul e Sudeste, com exceção do norte de Minas e da metade sul do Rio Grande do Sul. Esse padrão de ocupação do território vem sendo lentamente alterado pelo processo de interiorização de população desde o último quarto do século passado. Altas taxas de crescimento populacional, sustentadas por um intenso fluxo migratório, caracterizam um processo constante e marcante de adensamento de parcelas significativas do território nacional.

integradas de desenvolvimento (RIDEs) e a Faixa de Fronteira (área de 150 km de largura ao longo da fronteira com os países vizinhos). O outro eixo estratégico está relacionado ao apoio à estruturação produtiva, representada pelos Arranjos Produtivos Locais (APLs), identificados como os de maior potencial de produção.

Um exemplo claro da busca por coordenação de ações governamentais em territórios selecionados são os Territórios da Cidadania, programa coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e com a participação de diversos ministérios. Esse programa atua em 120 territórios localizados em todas as Unidades da Federação e tem como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial.

A criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) está inserida na reforma tributária do governo, que está sendo discutida no Congresso Nacional há muitos anos e ainda não está aprovada. Por este motivo, a ausência de um fundo financiador para a política regional vem postergando os investimentos tão necessários para a implantação de infraestrutura de pequeno porte, a assistência técnica a estados e municípios e o apoio a projetos de inovação, ciência e tecnologia. Como agravante a esse quadro, os recursos orçamentários destinados aos programas regionais gerenciados pelo MI têm sido insuficientes para a efetividade de suas ações.

Os principais instrumentos financeiros da PNDR voltados para o financiamento das atividades produtivas do setor privado têm sido os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO), com aplicação exclusiva nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Esses Fundos financiam recursos aos diversos setores da economia e a empreendimentos de todos os portes, desde o agricultor familiar e a microempresa até o grande produtor e os grandes projetos estruturantes. Possuem condições de prazo e taxa de juros favorecidas, com benefício adicional aos empreendimentos localizados no Semi-Árido Nordestino e ênfase no atendimento aos pequenos produtores e empreendedores.

Houve recentemente uma grande evolução dos valores contratados pelos três fundos constitucionais de financiamento com o setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pois em 2009 os valores contratados alcançaram a cifra de R\$ 14,7 bilhões, o que representa um aumento de 818% em relação a 2000, quando o valor financiado chegou a um total de R\$ 1,6 bilhão. Em termos de quantidade de operações, a evolução também foi expressiva, passando-se de 90.477 operações contratadas no ano de 2000 para 494.238 operações contratadas no ano de 2009, um crescimento de 446%.

As cifras são menores com relação aos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE), outros importantes instrumentos financeiros da PNDR, que direcionam seus recursos para a infraestrutura econômica e para projetos estruturadores da economia dessas regiões. Até o final de 2009, o FDA tinha contratado R\$ 1,0 bilhão (R\$ 650,6 milhões já liberados), enquanto o FDNE tinha contratado R\$ 3,2 bilhões (R\$ 266,6 milhões já liberados). Dos valores contratados pelos dois fundos, 96,5% foram direcionados a projetos de infraestrutura de energia e de transportes.

Mais dois temas referentes à implementação da PNDR merecem destaques. O primeiro diz respeito à disseminação da temática regional no nível estadual, pois diversas Unidades da Federação têm sub-regionalizando seu território, com vistas ao planejamento e à execução de programas regionais, criando organismos específicos para tratar da questão regional. O segundo tema está relacionado às diversas iniciativas de capacitação de gestores públicos integrados à elaboração e implantação de planos e programas regionais nas três esferas de governo. O MI tem sido protagonista nessa área em parceria com governos estaduais e organismos internacionais, como o Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES), órgão vinculado à Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). De 2006 a

2010, essa parceria teve como resultado a realização de quinze cursos para a capacitação de 640 gestores públicos de diversas regiões do país, em planejamento e gestão estratégica do desenvolvimento regional e local.

VI. A RENOVAÇÃO DA PNDR: UMA PROPOSTA PARA O DEBATE

A proposta de renovação da PNDR está em fase de discussão interna no Ministério da Integração Nacional e está associada à estratégia de ascensão de Política de Governo à categoria de Política de Estado. O desafio de redução das históricas desigualdades regionais brasileiras não é atributo de um só governo, mas de uma geração de políticas públicas, portanto, extrapolam o período de um ou dois mandatos presidenciais. Ademais, esse desafio deve ser assimilado como uma opção coletiva da sociedade brasileira ao perceber que não haverá mudanças significativas dos padrões de exclusão territorial, de fragilidade econômica e da pobreza com base regional no Brasil, se não houver uma clara participação dos cidadãos brasileiros no processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política Regional. Essa política deve ser, portanto, robusta, participativa e articulada a um projeto nacional de desenvolvimento.

A primeira fase da PNDR, compreendida pelo período de 2004 a 2011, teve como característica fundamental o olhar primordial para determinadas regiões, consideradas prioritárias. Nessa lógica, a PNDR não deveria abarcar ações em regiões consideradas de “Alta Renda”, assim classificadas em sua Tipologia. De acordo com o decreto que institucionalizou a Política, as áreas prioritárias eram aquelas objeto dos programas regionais do MI: mesorregiões diferenciadas, regiões integradas de desenvolvimento, Semi-Árido nordestino e Faixa de Fronteira. Pela sua premissa de ser uma política nacional, a PNDR deveria abarcar todo o território, o que abrangeria as ditas regiões de “Alta Renda” e aquelas que não estão incluídas nos programas do ministério. Pretende-se, portanto, redimensionar a política, ao dotá-la de um caráter universal e descentralizado, buscando tratar os desiguais de forma desigual, mas tratar de todas as regiões.

A proposta ora em discussão, denominada preliminarmente de PNDR Fase II, está sustentada em três eixos estratégicos:

- I) o Mapa da Elegibilidade da Política, que encerra a estratégia de implementação da PNDR Fase II e que determina metas de aplicação de recursos em territórios selecionados;
- II) a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, que estabelece condições de um novo padrão de financiamento à questão regional brasileira; e
- III) a proposição de um novo modelo de gestão da Política, absorvendo novos parâmetros e as novas institucionalidades que estão associadas à complexa governabilidade da questão regional brasileira.

Esses três eixos articulados à determinação de transformar a PNDR em Política de Estado constituem a síntese da estratégia proposta para a segunda fase da Política.

O eixo estratégico referente ao Mapa da Elegibilidade toma como ponto de partida a Tipologia da PNDR, que deverá ser atualizada com novas informações oriundas do Censo Demográfico 2010 do IBGE. A classificação das regiões deverá adotar nova nomenclatura mais apropriada ao tipo de ação a ser empreendida pela política. Com o cruzamento das mesmas variáveis já utilizadas, mas com dados mais recentes, a identificação das quatro categorias territoriais será a seguinte:

Grupo 1 – G1: Territórios com padrão consolidado de competitividade – reúne MRGs de alta renda, independente do dinamismo observado. São encontrados predominantemente nas Regiões Sul e Sudeste, embora existam também em áreas de fronteira agrícola dinâmica no Centro-Oeste.

Nas regiões Norte e Nordeste, estão limitadas a algumas das maiores concentrações urbanas, que se encontram, geralmente, nas microrregiões das capitais estaduais. São responsáveis por 76% do PIB nacional, embora tenham apenas 53,7% da população. São regiões que dispõem de recursos suficientes para reverter situações de desigualdades encontradas em partes restritas de seus territórios e que se caracterizam por forte uso do potencial produtivo.

Grupo 2 – G2: Territórios em processo de incorporação econômica à dinâmica nacional – reúne MRGs com dinamismo crescente, acelerado ou emergente nos últimos anos, ainda que com padrões médios ou baixos de rendimento mensal médio por habitante. Concentram-se em partes do Centro-Oeste e do Nordeste e em pequenas porções das Regiões Sul e Sudeste do país. Grupo caracterizado por regiões que experimentaram transformações recentes na estrutura produtiva, em especial na agricultura. O grau de urbanização é baixo (57,9%) e, embora abriguem cerca de 9% da população nacional, são responsáveis por apenas 4% do PIB.

Grupo 3 – G3: Territórios com padrão prolongado de estagnação – reúne MRGs que experimentaram um processo contínuo de estagnação econômica, em geral com potencial produtivo ocioso, acompanhados de reduções mais ou menos intensas de dinamismo, e com médio rendimento mensal da renda. Geralmente se caracterizam por territórios que possuíram dinamismo vigoroso em períodos passados. Não há um padrão macrorregional claro, uma vez que se encontram espalhados em todas as grandes regiões brasileiras. O grau de urbanização é relativamente elevado (75,3%). Responsáveis por 18% do PIB nacional, 29% dos brasileiros habitam esses territórios.

Grupo 4 – G4: Territórios com fragilidade econômica – reúne MRGs que apresentam características de baixo rendimento e baixo dinamismo econômico. São espaços geográficos tradicionalmente excluídos da dinâmica social e econômica brasileira e que representam desafio extraordinário à PNDR. São territórios, portanto, para os quais convergem, prioritariamente, ações e atividades próprias da política regional, em estreita articulação com estratégias das políticas sociais. Apresentam situações de pobreza, déficit de cidadania e debilidade da base econômica, e estão concentrados sobretudo nas Regiões Norte e Nordeste do país.

O referido Mapa (Cartograma I.5) estabelece três objetivos que resumem a ação estratégica de redução das desigualdades regionais e de ampliação da competitividade dos territórios dinâmicos. A estratégia passará a vigorar tão logo a PNDR Fase II e seus instrumentos e mecanismos estejam operando (FNDR, modelo de gestão).

São objetivos explicitados no Mapa de Elegibilidade da PNDR para o período 2011-2015:

Objetivo A – Prioridade para os territórios de convergência da PNDR: reúne os territórios da Tipologia da Política inclusos nas categorias G2, G3 e G4 (territórios em processo de incorporação à dinâmica nacional; territórios com padrão prolongado de estagnação; e territórios com fragilidade econômica). Propõe-se, inicialmente, que ao menos 60% (ou até 70%) dos recursos disponíveis à nova fase da PNDR possam ser voltados a esse objetivo. Para cada categoria de território, poderá ser estabelecida uma dinâmica diferenciada de contrapartida, sempre com maior participação dos territórios com maior capacidade de endividamento e de geração de riqueza.

Objetivo B – Foco em territórios com padrão de competitividade consolidado – até 30% (ao menos 20%) dos recursos totais do FNDR e com contrapartidas regionais a serem definidas de acordo com o empreendimento ou projeto. A inclusão de tais territórios à estratégia da chamada Fase II da PNDR inaugura uma nova compreensão do papel da Política Regional brasileira, tornado-a mais inclusiva e menos restritiva, apesar das escolhas territoriais ainda marcadas pela máxima de “tratar os desiguais de forma desigual”.

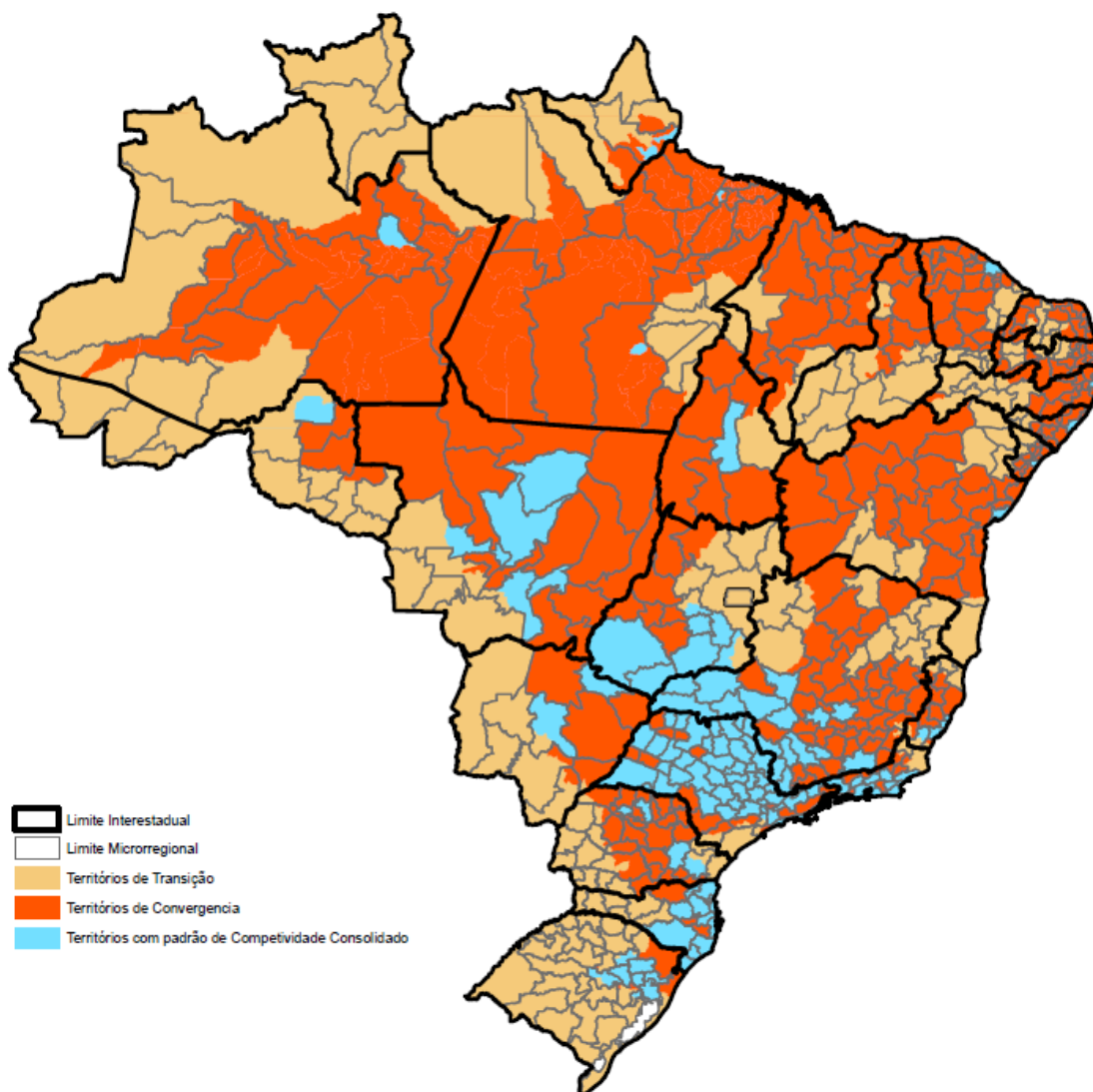
Objetivo C – Apoio aos territórios de transição (da estratégia da Fase I para a Fase II, aplicável às sub-regiões e aos recortes territoriais priorizados pela PNDR na gênese, inclusos no Decreto de criação da PNDR) – até 10% dos recursos e com contrapartida a ser estabelecida a partir da tipologia apropriada a cada território elegível. Recursos que seriam investidos com o objetivo específico de reforçar e consolidar aspectos da organização social e gestão dos espaços geográficos priorizados pela versão original da PNDR.

CARTOGRAMA I.5

BRASIL

PROPOSTA DE MAPA DA ELEGIBILIDADE (PNDR II)

2011 - 2015



Fonte> Ministério da Integração Nacional

Um novo padrão de financiamento da PNDR está ancorado na criação do FNDR e na ampliação do escopo de projetos a serem contemplados. O FNDR está em discussão no Congresso Nacional, no âmbito da reforma tributária, que prevê a criação de um novo imposto, o de Valor Agregado (IVA), que substituirá diversos impostos e contribuições federais e estaduais. Esse imposto se constituirá na base de arrecadação do FNDR, juntamente com os impostos de renda (IR) e de produção industrial (IPI). Estes dois tributos são, atualmente, a base de cálculo dos fundos constitucionais, que são providos pelo Tesouro Nacional o equivalente a 3% do total de suas arrecadações.

De acordo com informações do Ministério da Fazenda, o valor destinado anualmente aos fundos constitucionais deverá duplicar com o advento do FNDR. Em negociação com os estados, se decidiu que fundos estaduais de desenvolvimento regional deverão também ser criados, seguindo a estratégia de descentralização da PNDR, e serão providos de parte dos recursos destinados ao FNDR e distribuídos com os mesmos critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Dessa forma, os recursos direcionados aos fundos de desenvolvimento regional serão aplicados não somente no financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mas também no financiamento de programas de desenvolvimento econômico e social das áreas menos desenvolvidas de todo o país.

Esses recursos poderão ser destinados à aplicação em investimentos em infraestrutura voltados para a manutenção e atração de empreendimentos do setor produtivo nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e à aplicação em investimentos voltados ao desenvolvimento econômico das áreas menos desenvolvidas das Regiões Sul e Sudeste. Os projetos de infraestrutura poderão abranger tanto as de caráter econômico (logística e transporte, energia, hídrica), quanto social (transporte urbano, saneamento, habitação e desenvolvimento urbano). Também serão contempladas pelos fundos, as áreas de assistência técnica a estados e municípios, de inovação e de capacitação.

O terceiro e último eixo estratégico da proposta da PNDR Fase II vincula-se à constituição de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional e Integração Territorial, que buscará atender aos desafios da coordenação federativa, que envolve a administração pública nas três esferas de governo. Deverá contemplar também, a participação efetiva dos diversos atores no território, considerando-se a heterogeneidade desses atores e respectivos interesses. O novo modelo de gestão da PNDR, representado por esse sistema, visa à integração horizontal e vertical da ação pública, ao articular instituições cujas políticas tenham impactos diretos e indiretos no desenvolvimento regional, bem como à promoção do diálogo entre as instâncias federal, estadual e municipal para a ação compartilhada e coordenada no território.

O sistema será estruturado em quatro instâncias de deliberação e gestão:

- Duas no âmbito federal – o Conselho Nacional de Integração de Políticas Públicas no Território (ou Conselho Nacional de Desenvolvimento Regional), em nível estratégico, e a Câmara Interministerial de Gestão Integrada de Políticas Regionais, em nível tático;
- Uma no âmbito estadual - os Comitês Estaduais de Gestão de Políticas no Território, em nível operacional, cuja criação caberia à decisão das Unidades da Federação; e
- Uma no âmbito supramunicipal (ou sub-regional), em nível operacional, representada por associações de municípios, consórcios públicos, fóruns mesorregionais, comitês de bacias hidrográficas e demais organizações que atuem territorialmente, com distintos focos e interesses, mas que extrapolem o âmbito municipal.

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS: DESAFIOS À SUSTENTABILIDADE DA PNDR

A retomada da temática do desenvolvimento regional no Brasil nesses últimos anos representou um momento auspicioso para a redução das expressivas desigualdades regionais do país. Entretanto, a importância que essa temática alcançou na agenda governamental das três esferas de governo tem ocorrido de maneira heterogênea, por um lado com mais ênfase na institucionalização de uma política explícita (PNDR), e por outro lado, de maneira secundária, como é o caso de implantação de políticas sociais, mesmo que tenham impactado positivamente os territórios menos desenvolvidos.

No sentido de se obter sustentabilidade da PNDR, torna-se fundamental o debate amplo na sociedade, inclusive no Congresso Nacional, para que essa política seja fortalecida com a inserção de novas idéias e sugestões, subsidiando-a quanto à sua formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Para tanto, a proposta da PNDR Fase II deverá superar de forma mais célere o debate interno do governo federal e ganhar as arenas de debate em todo o país. Somente a concreta assimilação pelos agentes políticos e sociais da importância ética de se dispor de uma forte política regional poderá lhe dar sustentabilidade.

Outra questão essencial para a PNDR diz respeito ao seu modelo de financiamento, que depende primordialmente da criação do FNDR, tendo em vista que a atual destinação de recursos tem sido insuficiente para atender a demanda dos planos, programas e projetos necessários para o imenso desafio de reduzir as desigualdades regionais brasileiras. Os fundos constitucionais têm atuação restrita ao financiamento do setor produtivo privado de três grandes regiões, não abrangendo, portanto, as outras duas e as necessidades de infraestruturas econômicas e sociais de médio e pequeno porte, amparadas com poucos recursos do Orçamento Geral da União.

Por fim, há o desafio de coordenação desta política pública que deve contemplar o envolvimento de atores e interesses em três níveis. O primeiro, o da coordenação intragovernamental, depende da articulação entre os órgãos do governo federal que gerenciam políticas de âmbito territorial e que no modelo de gestão proposto, estaria a cargo da Câmara Interministerial de Gestão Integrada de Políticas Regionais. Essa Câmara deverá ser também o lócus do segundo nível de coordenação, o intergovernamental, ao abranger a questão federativa, com a participação de representantes estaduais em suas reuniões para a devida tomada de decisões. Esse tipo de coordenação estará presente também nos Comitês Estaduais de Gestão de Políticas no Território, os quais terão representação de governos municipais ou de conjuntos de municípios, organizados em consórcios públicos ou formas alternativas de institucionalização. Quanto ao terceiro nível de coordenação, o extragovernamental, este abará todo o debate a ser empreendido com a sociedade em torno da proposta da PNDR Fase II (2012-2015), culminando com a realização de conferências de âmbito estadual, macrorregional e nacional.

BIBLIOGRAFIA

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Disponível em: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/>

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós 2010 Disponível em: <http://www.mi.gov.br/>