



Política Nacional de Desenvolvimento Regional



Ministério da
Integração
Nacional

Presidente da República

Presidente
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério da Integração Nacional - MI

Ministro
Pedro Brito do Nascimento

Secretaria-Executiva do Ministério - SECEX

Secretária-Executiva
Silvana Parente

Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional - SDR

Secretário
Maurício Teixeira Rodrigues

Secretaria de Programas Regionais - SPR

Secretária
Márcia Regina Sartori Damo

Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste - SCO

Secretário
Athos Magno Costa e Silva

Secretaria Nacional de Defesa Civil - Sedec

Secretário
Jorge do Carmo Pimentel

Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica - SIH

Secretário
Hypérides Pereira de Macedo

Agência de Desenvolvimento da Amazônia - ADA

Diretor-Geral
Djalma Bezerra Mello

Agência de Desenvolvimento do Nordeste - Adene

Diretor-Geral
José Zenóbio Teixeira de Vasconcelos

Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS

Diretor-Geral
Eudoro Walter de Santana

Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf

Presidente
Luiz Carlos Everton de Farias

Elaboração:

Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional - SDR

Secretário

Maurício Teixeira Rodrigues

Departamento de Planejamento de Desenvolvimento Regional - DPR

Diretor

Henrique Villa da Costa Ferreira

Equipe Técnica SDR/DPR

Alberto Lourenço

Elaine Leila de Oliveira Rocha

Francisco Bezerra Siqueira

Henrique Villa da Costa Ferreira

Jacques Salomon Crispin Soares Pinto

Juliana Vilar Ramos

Júlio Flávio Gameiro Miragaya

Luis Pedro

Marco César Araújo Pereira

Maria José Monteiro

Paulo Pitanga do Amparo

Paulo Ricardo D. L. Cunha

Ronaldo Ramos Vasconcelos

Samuel Menezes de Castro

Stênio Moraes Gonçalves

Suzana Dias Rabelo de Oliveira

Ubajara Berocan Leite

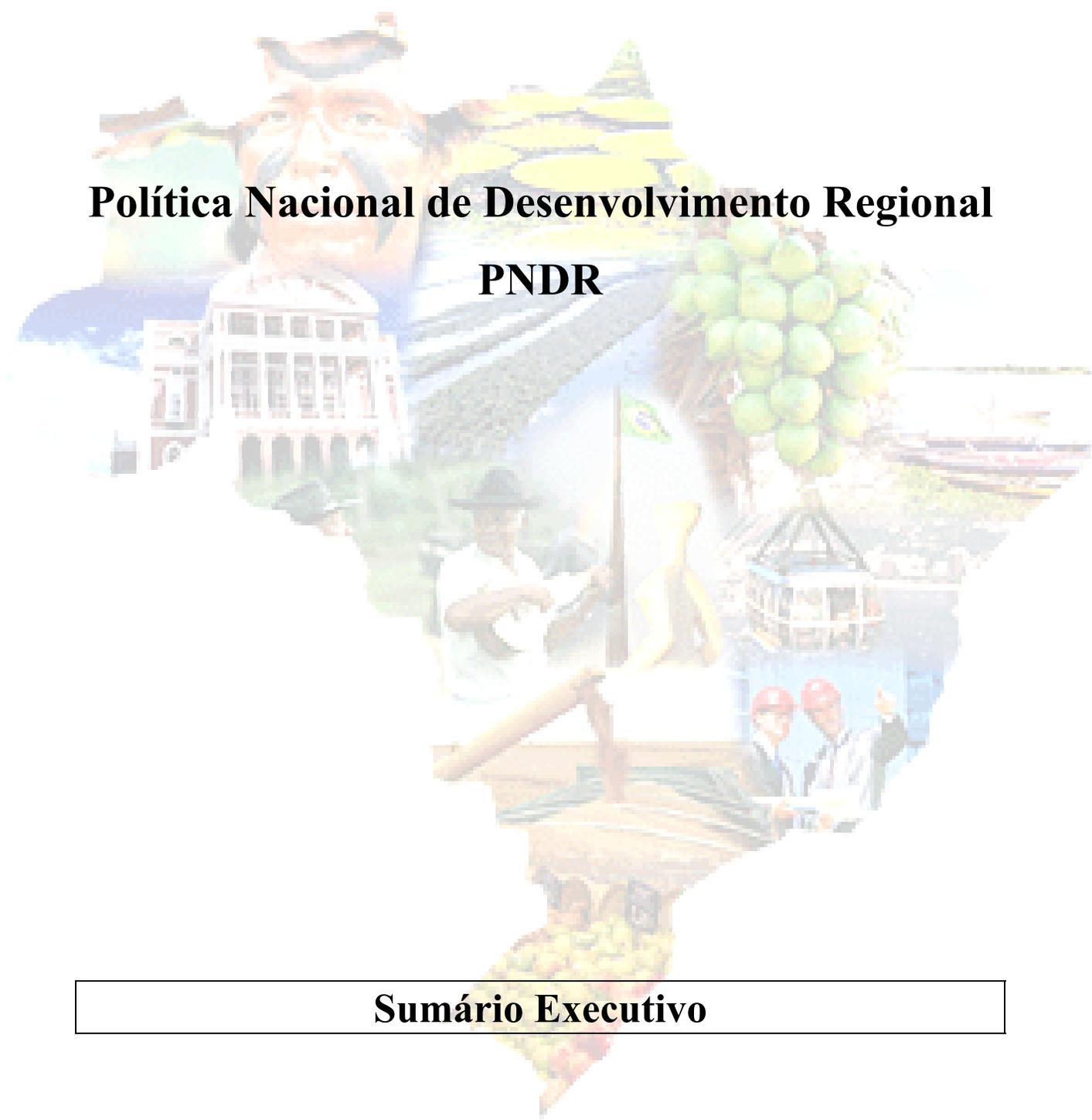
Wilson Torres Filho

Apoio Técnico:

Andréia Lemos Silva

Fernando Henrique Brito da Silveira

Oscar Calgano



Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNDR

Sumário Executivo

Ministério da Integração Nacional – MI
Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura –
IICA

Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDR
(Sumário Executivo)

ÍNDICE

1. APRESENTAÇÃO	7
2. CONTEXTO ATUAL	9
3. DIAGNÓSTICO	10
3.1. METODOLOGIA	10
3.2. ANÁLISE DA REALIDADE REGIONAL BRASILEIRA ATUAL	11
4. O OBJETIVO DA POLÍTICA	11
5. AS PREMISAS ASSUMIDAS	13
6. OS CRITÉRIOS BÁSICOS DA POLÍTICA	14
6.1. OS ESPAÇOS SUB-REGIONAIS PRIORITÁRIOS PARA AÇÃO	14
6.2. ESCALAS E INSTÂNCIAS DE INTERVENÇÃO	15
7. A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA	16
8. FINANCIAMENTO DA POLÍTICA	17
9. MECANISMOS TRANSVERSAIS DE IMPLEMENTAÇÃO	19
ANEXOS	20

1. APRESENTAÇÃO

Há muito tempo que o país sonha com o momento de poder pensar novamente, com determinação, seu desenvolvimento. Será o dia de rever velhos modelos e suas mazelas, de repensar heranças arraigadas na memória da população, de redesenhar projetos e reconstruir consensos em torno de novas idéias-força, capazes de nos conduzir a uma etapa de progresso, bonança e prosperidade. Penso que esse momento chegou com o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Preparar o terreno para a edificação de um novo período histórico afirma-se, portanto, como um dever e uma obrigação daqueles que, como eu, estão engajados na tarefa de mudar a orientação herdada dos governos anteriores e recolocar, no rumo correto, o projeto de Nação que almejamos nesta entrada do Século XXI. E, devo afirmar, nossa missão passa pelo repúdio e superação, creio que com a unanimidade dos brasileiros, das inaceitáveis desigualdades sociais e regionais que saltam à vista de todos e tornam o cotidiano de muitos insuportável. Deixar o fardo das iniquidades para trás representa para o País a condição mais importante de mudança do curso da história.

No Brasil, as desigualdades regionais constituem um fator de entrave ao processo de desenvolvimento. A unidade da federação com o Produto Interno Bruto *per capita* (a preços de mercado) mais elevado supera em cerca de 9 vezes o da unidade pior situada neste indicador. Ora, essas diferenças de capacidade de produção refletem-se diretamente sobre as perspectivas de qualidade de vida das populações que residem nos estados mais pobres. As desigualdades possuem, assim, aguda expressão regional no Brasil, diferenciando os cidadãos também com relação ao seu domicílio e local de trabalho.

O Ministério da Integração Nacional entende que o caminho de redução das desigualdades passa pela valorização da magnífica diversidade regional do país. Isso significa dizer que o problema regional brasileiro encontra uma via de superação na exploração consistente dos potenciais endógenos de desenvolvimento das diversas regiões do país.

No âmbito do governo federal, várias ações de planejamento e gestão estão se estruturando tendo por foco potencial o combate às desigualdades regionais, buscando aproximação ao território. Elas vão desde o desenvolvimento rural e a irrigação até o apoio a arranjos produtivos locais, a sistemas locais de inovação e aos empreendimentos exportadores. São ações que lançam olhares distintos, porém complementares, à estratégia de valorização da diversidade regional brasileira, com desdobramentos que abrangem dimensões capazes de servir de base a um desenvolvimento incluyente e sustentável.

Este Documento pretende ser uma modesta contribuição para isso e tem por objetivo apresentar a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR. Formulada como política de governo, no âmbito do Ministério da Integração Nacional, a ela se juntam as propostas de criação das novas Agências Regionais de Desenvolvimento (Sudam, Sudene e Sudeco), a reorientação dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO) e dos Fundos de Desenvolvimento Regional (FDA e FDNE), os planos e programas de desenvolvimento regional e demais instrumentos e mecanismos de apoio à sua implementação.

A PNDR reflete um conjunto amplo de idéias que vêm sendo sugeridas há algum tempo por especialistas em desenvolvimento regional brasileiro, não tendo alcançado, até aqui, desdobramentos concretos. O desafio é, portanto, estruturar uma política pública com a chancela dos poderes constituídos, dos entes federados e das forças sociais que animam este momento ímpar da vida política brasileira.

Fato é que a questão regional ganha, com a PNDR, espaço prioritário na agenda do estado brasileiro, gerando propostas inovadoras e consistentes que buscam contribuir para o debate sobre a nova concepção de desenvolvimento que a nação deseja includente e sustentável, levando, dessa forma, à estruturação de uma sociedade mais justa.

Ciro Gomes
Ministro da Integração Nacional

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
PNDR
(Sumário Executivo)

2. O CONTEXTO ATUAL

A intensa globalização nas últimas décadas acelerou a reconfiguração espacial das atividades econômicas, transformando e dinamizando certas regiões do planeta, enquanto outras se viram fadadas à estagnação ou ao declínio. As grandes empresas internacionais e, em especial, o capital financeiro desregulado ganharam autonomia para se localizar e realocar conforme condições mais ou menos propícias à geração de lucros. Por outro lado, governos nacionais e locais perderam controle sobre o próprio desenvolvimento.

Os países menos desenvolvidos são especialmente atingidos pelo ritmo desigual com que as empresas decretam a inclusão e a exclusão de regiões à dinâmica econômica global. Enquanto algumas áreas se tornam plataformas de operação das empresas, herdando atividades produtivas antes localizadas nos países centrais, outras são condenadas à estagnação econômica. Com isso, acentuam-se as desigualdades sociais e regionais e desencadeiam-se fluxos migratórios rumo às regiões dinâmicas, o que acirra conflitos sociais e intensifica as pressões sobre as políticas sociais e o planejamento.

Desde o pós-guerra, os governos têm enfrentado as desigualdades regionais com políticas compensatórias de desenvolvimento. Num primeiro momento, tais políticas visavam a atração de capitais produtivos para as regiões menos desenvolvidas, por meio de incentivos fiscais, crédito barato e investimento público em infra-estrutura convenientes às empresas. Os resultados freqüentemente estiveram aquém do desejável. Em alguns casos, além de não se observar o esperado dinamismo econômico, houve aumento da concentração de renda e deterioração na qualidade de vida das populações.

Desde a década de 80, no entanto, uma visão diferente de desenvolvimento vem se traduzindo em iniciativas de planejamento voltadas à valorização do potencial endógeno das regiões. Inspiradas no sucesso de regiões como o Vale do Silício, na Califórnia, a Emilia Romana, na Itália, ou regiões dinâmicas da Ásia, tais políticas apresentam duas características essenciais: são ancoradas em territórios específicos; e baseadas em pequenas e médias empresas, interdependentes e interativas. No entanto, não se limitam às regiões caracterizadas por produção flexível, alta tecnologia e forte capacidade de inovação. Também em regiões periféricas podem ser observadas iniciativas bem sucedidas de mobilização endógena, dinamismo, inovação e melhoria da renda e das condições de vida da população. É o caso da indústria de confecções em Toritama/Santa Cruz do Capibaribe, no Agreste de Pernambuco, ou do complexo da cachaça no norte de Minas Gerais.

Em suma, trata-se de um novo horizonte para as políticas de desenvolvimento, em que o objetivo de crescimento econômico necessariamente se associa à mobilização cívica, à cooperação, à valorização das identidades locais e regionais e à inclusão participativa de amplos setores da sociedade. O Brasil, marcado por profundas desigualdades sociais e regionais, tem na Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR uma estratégia

de desenvolvimento alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial que predominaram desde a década de 80, para que a retomada do crescimento resulte, de fato, num Brasil de todos.

3. DIAGNÓSTICO

Tornando mais objetiva e operacional a visão das desigualdades regionais no Brasil, apresenta-se um conjunto simples de variáveis essenciais que, traduzidas em cartogramas, possam orientar tanto a escolha das sub-regiões prioritárias da PNDR, como as ações de outras áreas do governo federal.

3.1 Metodologia

Os dados básicos, a partir dos quais se construíram as variáveis, foram extraídos dos censos demográficos do IBGE (1991 e 2000) e das estimativas de PIB municipais, realizadas pelo IPEA. As variáveis procuram exprimir padrões e dinâmicas recentes da distribuição da população no território; características da população no que tange a rendimento médio, local de residência (rural ou urbana) e nível de educação; e dinamismo econômico, captado por meio da variação do PIB per capita.

Os dados de rendimento foram ajustados em termos de paridade de poder de compra, por meio de ponderação pelo custo relativo da cesta básica da capital do estado considerado, ou, quando tal dado não era disponível, por indicador de capital de estado próximo, com padrão de custo de vida semelhante. Os dados foram agregados por microrregião, escala considerada a mais adequada para os propósitos da análise.

Os indicadores de dinamismo foram obtidos pela média geométrica do crescimento do PIB per capita dos triênios 1990 – 1993 e 1999 – 2002 de cada município, posteriormente agregados em microrregiões, conforme definidas pelo IBGE. Os indicadores de renda pessoal e de crescimento de produto foram espacializados, individualmente e de forma conjugada, dando origem aos cartogramas e suas tabelas associadas.

A análise de distribuição das variáveis foi feita em quartis, sendo que o primeiro e o quarto quartil foram desdobrados em dois estratos, de 5% e 20% da população, com o propósito de distinguir as porções extremas do conjunto de eventos. O valor mínimo observado constitui o limite inferior e o máximo, o superior. Os três estratos inferiores separam-se dos três superiores pela mediana. Em função da grande extensão dos municípios e das microrregiões da Amazônia, comprometendo sua comparabilidade com as demais regiões do país, e, ainda, para evitar a ilusão de ótica que as sobre-representaria na avaliação visual dos cartogramas, as variáveis da Amazônia foram lançadas em base municipal e não microrregional.

3.2 Análise da realidade regional brasileira atual

A distribuição da população no espaço (cartograma 1) 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 de densidade populacional muito baixos, com destaque para a Amazônia, o Centro-Oeste e parte do semi-árido nordestino. A heterogeneidade não se repete nas Regiões Sul e Sudeste, com exceção do norte de Minas Gerais e da metade sul do Rio Grande do Sul. Este padrão de ocupação do território vem sendo lentamente alterado pelo processo de crescimento populacional das duas últimas décadas (cartograma 2). As taxas de crescimento da população hoje observadas indicam um lento, porém constante e marcante, processo de interiorização de população.

A análise das características socioeconômicas da população revela um padrão territorial diferenciado. O contraste litoral *versus* interior é reforçado por um contraste norte/sul bem marcado, em que se ressaltam diferenças regionais marcantes e desfavoráveis ao Norte e ao Nordeste, tanto no que tange ao nível de educação (cartogramas 3 e 4) quanto ao grau de urbanização (cartograma 5) ou rendimento médio domiciliar (cartograma 6). No entanto, quando se examina o mapa do dinamismo econômico (cartograma 7), expresso pelas taxas de crescimento do PIB per capita na década de 90, nota-se uma trajetória distinta entre áreas predominantemente agrícolas e grandes centros urbanos. Enquanto o Brasil rural cresceu a taxas aceleradas, com destaque para a fronteira da agricultura tecnificada no Cerrado, as áreas industrializadas ficaram estagnadas.

Em síntese, a análise dos cartogramas indica:

- a) em todas as macrorregiões do país a coexistência de sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados rendimentos relativos médios e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação;
- b) a presença de dinâmicas microrregionais demográficas e de crescimento do PIB que assinalam um perfil territorial disperso, num contexto de baixo crescimento econômico agregado do país, de taxas cadentes de expansão natural da população;
- c) a persistência de um padrão macrorregional expressivo de diferenciação das principais variáveis, destacando-se a distância básica que ainda divide essencialmente o Norte e o Nordeste do Sul e Sudeste, com o Centro-Oeste aproximando-se destas últimas macrorregiões;
- d) a distância extrema de níveis de rendimento e outras variáveis apresentadas pela Amazônia e semi-árido nordestino, que inclui parte do norte de Minas Gerais.

Como consequência, a PNDR precisa atuar em diversas escalas, com destaque para os níveis sub-regionais, que tanto revelam contrastes extremos como oferecem trajetórias de desenvolvimento bastante distintas.

4. O OBJETO DA POLÍTICA

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional é parte indissociável da estratégia de desenvolvimento do país e expressão da prioridade que é dada ao tema na agenda nacional

de desenvolvimento. A Constituição de 1988 já determinava a redução das desigualdades regionais como um dos eixos da estratégia de desenvolvimento nacional, fato esse que se consolida no enunciado do PPA 2004-2007, que eleva o tema da redução das desigualdades regionais brasileiras a um dos mega-objetivos do Plano Plurianual vigente.

O objeto da PNDR são as profundas desigualdades de nível de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre regiões do país. A matéria prima da Política é o imenso potencial de desenvolvimento contido na diversidade econômica, social, cultural e ambiental que caracteriza o Brasil.

As severas desigualdades sociais e econômicas que caracterizam a sociedade brasileira se expressam, com clareza, na base territorial, resultando em distorções que se agravaram com o início do processo de industrialização do país, deflagrada em meados do século XX.

Dados recentes indicam fortes discrepâncias entre padrões de desenvolvimento econômico e social no país, que segregam porções significativas do território nacional e condenam levas de brasileiros a uma vida de pobreza e exclusão. A nação não pode aceitar que alguns de seus filhos sejam condenados a privações e falta de perspectivas determinadas pelo local de seu nascimento. A PNDR deve contribuir para que a expectativa de vida e o acesso a bens e serviços de qualidade possam alcançar os residentes do nordeste brasileiro, por exemplo, da mesma forma que ocorre com os demais cidadãos das regiões mais aquinhoadas, em geral localizadas no centro-sul do país. Segundo o IBGE, no ano 2000, a unidade mais rica da federação, o Distrito Federal, detinha renda per capita, em paridade do poder de compra¹, cerca de 5 vezes maior do que a do Maranhão, a unidade mais pobre (R\$ 577,33 e R\$ 117,35 respectivamente).

A desigualdade regional é resultado da dinâmica assimétrica do crescimento capitalista, que se concentra em alguns espaços, enquanto condena outros à estagnação e ao desperdício de fatores produtivos. A PNDR atua no sentido de contrabalançar a lógica centrípeta das forças de mercado, por meio da promoção e valorização da diversidade regional, conciliando, assim, competitividade e expressão produtiva de valores socioculturais diversos.

A essa dinâmica assimétrica dos mercados soma-se a desigualdade de acesso a serviços públicos de qualidade, o que reforça as iniquidades e reduz as perspectivas de desenvolvimento dos territórios com frágil base econômica.

Ao contrário do que se pode imaginar, o objeto da PNDR não é exatamente o combate à pobreza. Se assim fosse, o mapa de atuação da Política iria privilegiar a periferia das grandes metrópoles, o que cabe às políticas urbanas e à política social. Nesses locais, os bolsões de pobreza se incrustam em contextos ricos e dinâmicos. O objeto da PNDR se expressa na coincidência espacial entre pobreza individual e regional. Visto por uma perspectiva espaço-temporal, a PNDR se concentra nas regiões que, por sua situação de debilidade econômica e estagnação, geram expressivos fluxos migratórios, os quais

¹ A Renda em Paridade do Poder de Compra (Renda PPC) é a Renda corrigida pelo índice médio anual da Cesta Básica do DIEESE, tomando-se como referência Salvador (= 100%) e ajustado pelo total nominal do Brasil.

constituem a maior parte dos bolsões de pobreza das grandes metrópoles. Em outras palavras, a PNDR focaliza a causa da desigualdade e da pobreza em sua expressão territorial.

5. AS PREMISSAS ASSUMIDAS

A PNDR é uma **política nacional**. Embora haja necessidade de articulação de iniciativas do Congresso Nacional, dos três níveis de governo, do setor empresarial e da sociedade civil, é o Governo Federal que empresta coerência e efetividade aos esforços de desenvolvimento regional, pois:

- só o nível federal transcende a escala das macrorregiões menos desenvolvidas;
- só o governo federal pode arbitrar conflitos de interesse em escala sub-nacional;
- a coordenação nacional facilita a reprodução/adaptação/difusão de políticas locais bem sucedidas;
- a PNDR é uma política necessariamente redistributiva e só a União tem recursos na escala exigida e a legitimidade para ações afirmativas.

A PNDR é uma **política do governo federal**. Ainda que se admita um papel de destaque ao Ministério de Integração Nacional e às demais instituições de coordenação transversal do governo federal, como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Casa Civil e a Secretaria Geral da Presidência da República, trata-se de uma política de desenvolvimento com viés territorial. Como tal, deve envolver, em graus variados, todas as áreas de atuação do governo. Assim, é necessário construir a convergência das demais políticas federais com os objetivos da PNDR, articulando, de forma diferenciada:

- Ministérios cuja atuação se organiza, integral ou parcialmente, em bases territoriais (Meio Ambiente; Desenvolvimento Agrário e Cidades, por exemplo);
- Ministérios da área de infra-estrutura pública (Transportes; Minas e Energia, etc.);
- Ministérios responsáveis pelas políticas de desenvolvimento setorial ou regulação econômica (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ciência e Tecnologia; Fazenda);
- Ministérios diretamente responsáveis pelas políticas com forte impacto social (Desenvolvimento Social; Educação; Cultura).

A conformação setorial predominante no governo federal não permite sequer saber se a atuação dos ministérios e demais instituições federais atenuam ou agravam o quadro de desigualdades regionais. São recentes os primeiros esforços de delimitação territorial das ações do Plano Plurianual. Na medida em que a eficácia plena da PNDR depende da convergência das ações de todo o governo, é mister ampliar o escopo de tais informações, ressaltando o pragmatismo advindo do reconhecimento dos limites da coordenação territorial de políticas setoriais.

A PNDR exige uma **abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas**. A visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões

Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea, não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do intra-urbano ao mesorregional.

A ação da Política não se limita à alocação equânime de recursos de origem federal nos territórios; ela reconhece as desigualdades regionais em múltiplas escalas de intervenção e orienta políticas e programas que promovam o desenvolvimento territorial. Busca, ainda, articular políticas setoriais para regiões e sub-regiões prioritárias, sobretudo as de baixa renda, estagnadas e com dinamismo recente, segundo a tipologia proposta pela PNDR.

6. OS CRITÉRIOS BÁSICOS DA POLÍTICA

6.1 Os espaços sub-regionais prioritários para a ação

As regiões prioritárias para a PNDR foram definidas pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita. A primeira, uma variável estática, retrata a riqueza relativa da população. A segunda, uma variável dinâmica, retrata o potencial relativo de crescimento observado na década de 90. O cruzamento das duas variáveis resultou em um cartograma de quatro situações “idealtípicas” (mapa 8, resumo da tipologia), descritas da seguinte forma:

Grupo 1: Microrregiões de ALTA RENDA – compreendendo MRGs com alto rendimento domiciliar por habitante, independentes do dinamismo observado (cartograma 9), que se encontram predominantemente nas Regiões Sul e Sudeste e também no Centro Oeste. As regiões Norte e Nordeste, ao contrário apresentam manchas insignificantes nessa tipologia, quase todas relacionadas às MRGs das capitais, o que denota um primeiro contraste importante. São responsáveis por cerca de 76% do PIB nacional, embora tenham apenas 53,7% da população. Essas regiões não são prioritárias para a PNDR, pois dispõem de recursos suficientes para reverter concentrações de pobreza.

Grupo 2: Microrregiões DINÂMICAS – MRGs com rendimentos médios e baixos, mas com dinâmica econômica significativa (cartograma 10). Elas possuem presença rarefeita nas regiões Sul e Sudeste e são mais frequentes no Centro-Oeste e Nordeste, onde cobrem vastas extensões territoriais. O grau de urbanização é baixo (57,9%) e, embora abriguem cerca de 9% da população nacional, são responsáveis por apenas cerca de 4% do PIB.

Grupo 3: Microrregiões ESTAGNADAS - MRGs com rendimento domiciliar médio, mas com baixo crescimento econômico (cartograma 11). Em geral refletem dinamismo em períodos passados e possuem, em muitos casos, estrutura socioeconômica e capital social consideráveis. Nessas regiões, que apresentam um grau de urbanização relativamente elevado (75,3%), e são responsáveis por cerca de 18% do PIB nacional, residem cerca de 29% dos brasileiros. A sua espacialização mostra uma dispersão por todo território nacional, embora predominem nas regiões Sul e Sudeste, com importante presença em parte do Centro-Oeste.

Grupo 4: Microrregiões de BAIXA RENDA - MRGs com baixo rendimento domiciliar e baixo dinamismo (cartograma 12). Concentradas no Norte e Nordeste combinam situações de pobreza e debilidade da base econômica regional. O grau de urbanização é o mais baixo (50,4%), assim como o nível de educação (cerca de 60% da população têm menos que 4 anos de estudo). Participa com 1,7% do PIB, embora abrigue 8,4% da população. O rendimento domiciliar médio é de apenas 27% da média nacional.

6.2 Escalas e instâncias de intervenção

Cabe à PNDR oferecer parâmetros para que o Ministério da Integração Nacional e demais instituições de coordenação do governo federal possam definir prioridades e organizar iniciativas para a redução das desigualdades intra e inter-regionais. É preciso definir a competência das instâncias de articulação, formulação e operação de acordo com as diferentes escalas de intervenção.

À escala nacional cabe a definição de critérios gerais de atuação no território, identificando as sub-regiões prioritárias e os espaços preferenciais de intervenção da PNDR. Para tanto, o governo federal conta com dois instrumentos iniciais importantes: a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e o Comitê de Articulação Federativa, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

Nas instâncias macrorregionais prevalece a atividade de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de diretrizes e ações de desenvolvimento e a promoção de iniciativas em territórios priorizados. A instância macrorregional é especialmente relevante no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde o governo federal conta com órgãos específicos voltados à gestão regional, como a ADA e Adene, e com a criação das novas Sudam, Sudene e Sudeco, ora em discussão no parlamento. Cabe a esses órgãos a promoção do desenvolvimento incluyente e sustentável de suas respectivas áreas de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional².

Nas instâncias sub-regionais reside o foco operacional da PNDR. A ação se estrutura a partir de fóruns regionais de concertação que se estabelecem como unidades representativas das sub-regiões constituídas com critérios determinados. Destacam-se duas áreas consideradas prioritárias: o semi-árido e a faixa de fronteira, ambas objeto de programas de desenvolvimento já em andamento. O semi-árido foi escolhido por notoriamente concentrar extremos de pobreza e fragilidade econômica. A faixa de fronteira merece relevo por sua importância estratégica no objetivo maior da integração econômica sul-americana. A unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões selecionadas é conhecida como “Mesorregião Diferenciada”, que se constitui como espaço institucional de formação de consensos. As ações dos programas regionais sob governança do MI são, portanto, preferencialmente implementadas e desenvolvidas em escala mesorregional ou em outros espaços sub-regionais que justifiquem uma ação diferenciada do governo federal, em consonância com o objetivo estabelecido pela PNDR.

² Conforme Art. 3º do texto aprovado na Comissão Especial da Câmara, em 22/03/06, que institui a Sudene.

A agenda de ações dos programas regionais inclui: organização dos atores sociais e apoio à estruturação de instâncias de representação, bem como de instrumentos e mecanismos de ação sub-regional; infra-estrutura de média e pequena escala; apoio à inovação e fortalecimento de arranjos produtivos locais; capacitação de recursos humanos; apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas. É importante frisar que as políticas de desenvolvimento endógeno dependem da mobilização das forças sociais das regiões. Estas é que irão definir, a partir de sua leitura da realidade regional, as estratégias específicas de ação, por meio de pactuação em fóruns e outras instâncias de concertação territorial.

7. A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

O Ministério da Integração Nacional vem orientando suas ações em função do mapa das desigualdades, produto do diagnóstico da PNDR. A tradução da Política em ações do governo federal, de estados e municípios, e da sociedade civil, nas mais diversas escalas, está cristalizada nos programas do PPA, no direcionamento estratégico dos instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional e em iniciativas não orçamentárias do governo.

Na escala macrorregional, além das propostas para criação das novas superintendências regionais de desenvolvimento (Sudene, Sudam e Sudeco), avançou-se na elaboração e no apoio à implementação e gestão de planos de desenvolvimento regional. A Região Norte, por exemplo, já discutiu a primeira versão do Plano Amazônia Sustentável – PAS, elaborado conjuntamente com o Ministério do Meio Ambiente. Também foram concluídas as versões preliminares do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste – PDNE e do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PDCO. O Programa Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial dá suporte às diversas ações e atividades que são próprias desta escala e tem o objetivo de coordenar o planejamento e a formulação de políticas e a avaliação e controle dos programas nas áreas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial. Abrange iniciativas de treinamento e capacitação de recursos humanos, realização de estudos regionais, a partir de temas complementares à ação de implementação da Política, apoio a instrumentos de planejamento (redes, sistemas de informação, etc.) e a divulgação e difusão de iniciativas vinculadas à PNDR.

As áreas especiais de planejamento, como a faixa de fronteira e o semi-árido, constituem objeto de programas específicos no PPA para a escala sub-regional. O Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira - PDFF e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - Conviver, ambos em plena execução, são implementados por meio de uma série de ações de promoção do desenvolvimento regional endógeno. A exemplo do ocorrido para as macrorregiões, elaborou-se uma versão para discussão do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido – PDSA. De forma similar, a região de influência da BR 163, que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA), foi estabelecida como área prioritária da ação governamental, a partir da decisão de asfaltamento da rodovia. Tal prioridade ensejou uma iniciativa inédita no processo de intervenção regional por meio da realização de grandes obras de infra-estrutura: a elaboração e implementação de um plano de desenvolvimento sustentável para a área de

influência da rodovia, com a participação de diversos atores federais envolvidos, de alguma forma, com a obra, assim como dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil organizada.

Na escala sub-regional, destacam-se o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - Promeso e o Programa de Promoção Econômica e Inserção Econômica de Sub-Regiões - Promover.

O Promeso articula ações de capacitação, mobilização de atores sociais, infra-estrutura, crédito e assistência técnica para o desenvolvimento do potencial endógeno das mesorregiões diferenciadas. Para o PPA 2004-2007, foram definidas como prioritárias as seguintes mesorregiões: Alto Solimões, Vale do Rio Acre, Bico do Papagaio, Chapada das Mangabeiras, Xingó, Chapada do Araripe, Águas Emendadas, Vale do Jequitinhonha e do Mucuri, Bacia do Rio Itabapoana, Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, Grande Fronteira do Mercosul e Metade Sul do Rio Grande do Sul.

O Promover trabalha com as comunidades no sentido de identificar e apoiar vocações econômicas locais por meio da estruturação de arranjos produtivos e cadeias produtivas, numa ótica que concilia promoção da competitividade e inclusão social.

Destaca-se, ainda, o Programa Organização Produtiva de Comunidades Pobres – Produzir. O Programa, que é resultado de uma parceria do MI com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – ONU/FAO, tem por objetivo combater a situação de desemprego e subemprego em comunidades de baixa renda, situadas nos territórios considerados prioritários pela PNDR. O foco do Produzir é a capacitação profissional e a organização produtiva dos membros destas comunidades, em sintonia com arranjos produtivos locais identificados como geradores de oportunidades de emprego e renda, em especial aqueles apoiados, de alguma forma, por programas do governo federal.

8. FINANCIAMENTO DA POLÍTICA

A ação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional procura reduzir as desigualdades regionais, focando-se no combate à estagnação econômica observada em algumas sub-regiões brasileiras, que devem ser priorizadas no processo de transferência de recursos promovida pelo governo federal. Assim como as ações de desenvolvimento se organizam em diversas escalas, o financiamento da Política deve ser direcionado de forma a fornecer suporte financeiro adequado às diversas escalas de intervenção. Em síntese, o financiamento do desenvolvimento nas múltiplas escalas conta com instrumentos diversos, a exemplo do orçamento geral da união e dos entes federativos, bem como dos Fundos Constitucionais de Financiamento, dos Fundos de Desenvolvimento Regional e dos incentivos fiscais.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento (do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste) são os principais instrumentos de fomento às atividades produtivas desenvolvidas naquelas regiões. São agentes operadores desses fundos o Banco da Amazônia (FNO), o Banco do Nordeste (FNE) e Banco do Brasil (FCO). Ao Ministério da Integração Nacional cabem as

seguintes atribuições: i) estabelecer diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos, à luz da PNDR; ii) estabelecer normas para a operacionalização dos programas de financiamento; iii) supervisionar, acompanhar e controlar a aplicação dos recursos, bem como avaliar o desempenho dos fundos.

Os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE), administrados, respectivamente, pela ADA e Adene, têm como agentes operadores os Bancos da Amazônia e do Nordeste ou outras instituições financeiras federais. Esses fundos financiam empresas constituídas na forma de sociedade por ações (S.A.), aptas a emitir debêntures. As debêntures poderão ser convertidas em ações até o limite de 15% do valor subscrito, podendo, entretanto, chegar a até 50%, no caso de projetos de infra-estrutura ou de projetos estruturadores.

Os incentivos fiscais são concedidos para empresas instaladas nas áreas de atuação das antigas Sudam e Sudene, nas seguintes modalidades: i) redução do imposto sobre a renda e adicionais, calculados com base no lucro da exploração; ii) aplicação de parcela do imposto de renda em depósitos para reinvestimento; iii) isenção do IOF nas operações de câmbio para importação de bens; iv) isenção do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante (AFRMM); v) maior incentivo para contratação no exterior de assistência técnica ou científica e de serviços especializados; vi) maior subvenção do valor da remuneração de pesquisadores, titulados como mestres ou doutores; vii) depreciação acelerada incentivada; viii) desconto, no prazo de 12 meses, contados da aquisição dos bens, dos créditos da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

São operados também os Fundos de Investimento da Amazônia (Finam) e do Nordeste (FINOR), cujos recursos se originam da aplicação de parte do imposto de renda das empresas e são destinados ao fomento de empreendimentos relevantes ao desenvolvimento regional. No âmbito do Finam e Finor, são atendidos apenas os projetos já aprovados até a extinção das antigas Sudam e Sudene. Atuando em modalidade semelhante, existe ainda o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres).

No nível mesorregional, os recursos se resumem às dotações do Orçamento Geral da União alocadas aos Programas do MI (Faixa de Fronteira, Conviver, Promeso, Promover e Produzir), bem como de outras instâncias do governo federal que atuam em sub-regiões selecionadas. Em algumas situações esses recursos federais são complementados pelas contrapartidas dos estados e municípios. Entretanto, considerando-se a notória desproporção entre a dimensão das desigualdades enfrentadas e o fluxo de recursos disponíveis, é fundamental que se dote a PNDR de recursos adequados aos seus objetivos e o PPA de lógica de atuação territorial, sem o que não se poderão esperar resultados expressivos no combate à redução do quadro de desigualdades.

Nesse sentido, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), cuja proposta encontra-se em negociação no Congresso, assume caráter cada vez mais indispensável para a efetividade da Política. Urge, portanto, avançar-se na discussão sobre sua relevância, sua aderência às grandes diretrizes nacionais de inclusão e desenvolvimento equilibrado, seus mecanismos institucionais de funcionamento e a premência de sua adição

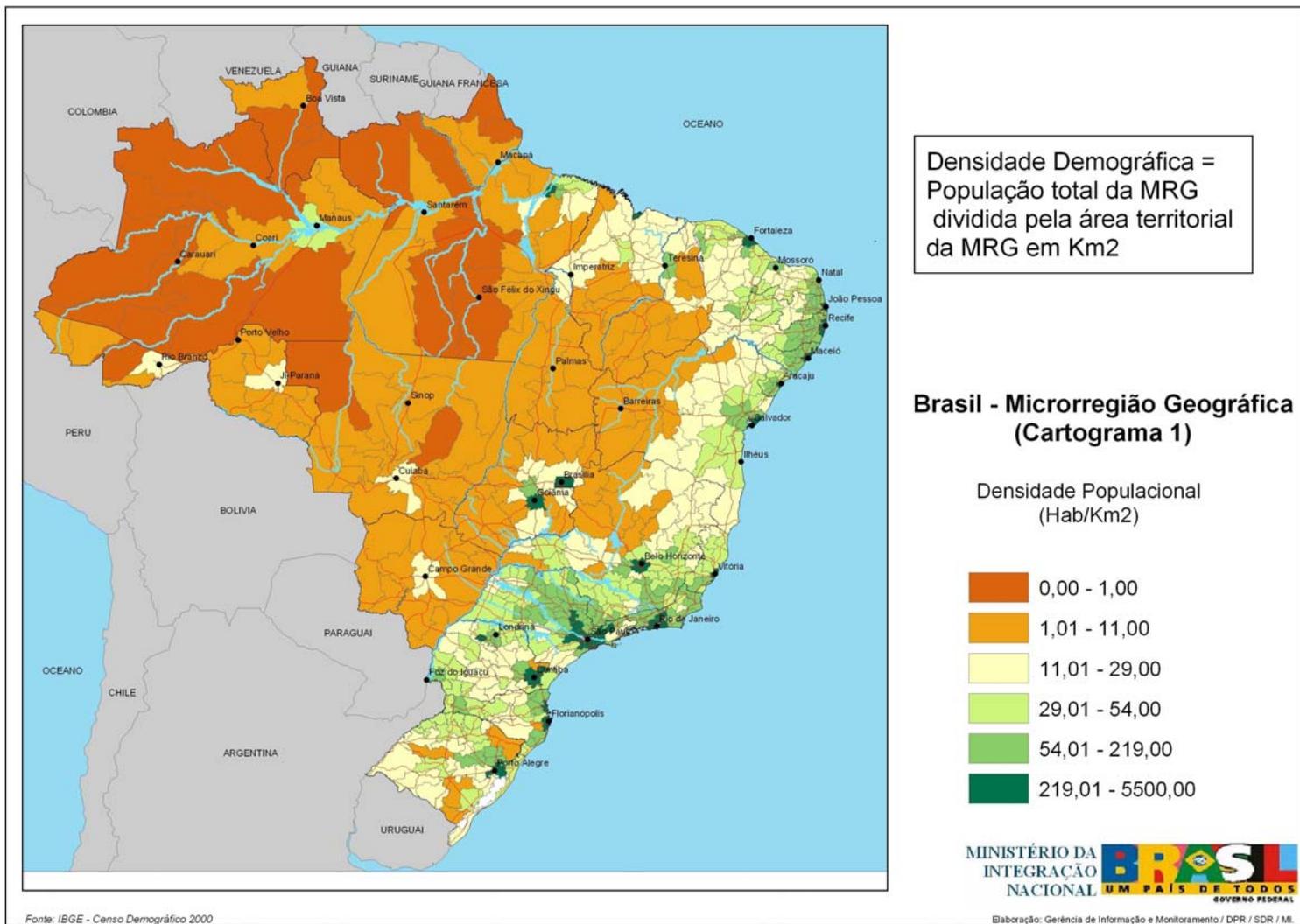
à estratégia não apenas da política regional, mas também da política social do governo federal.

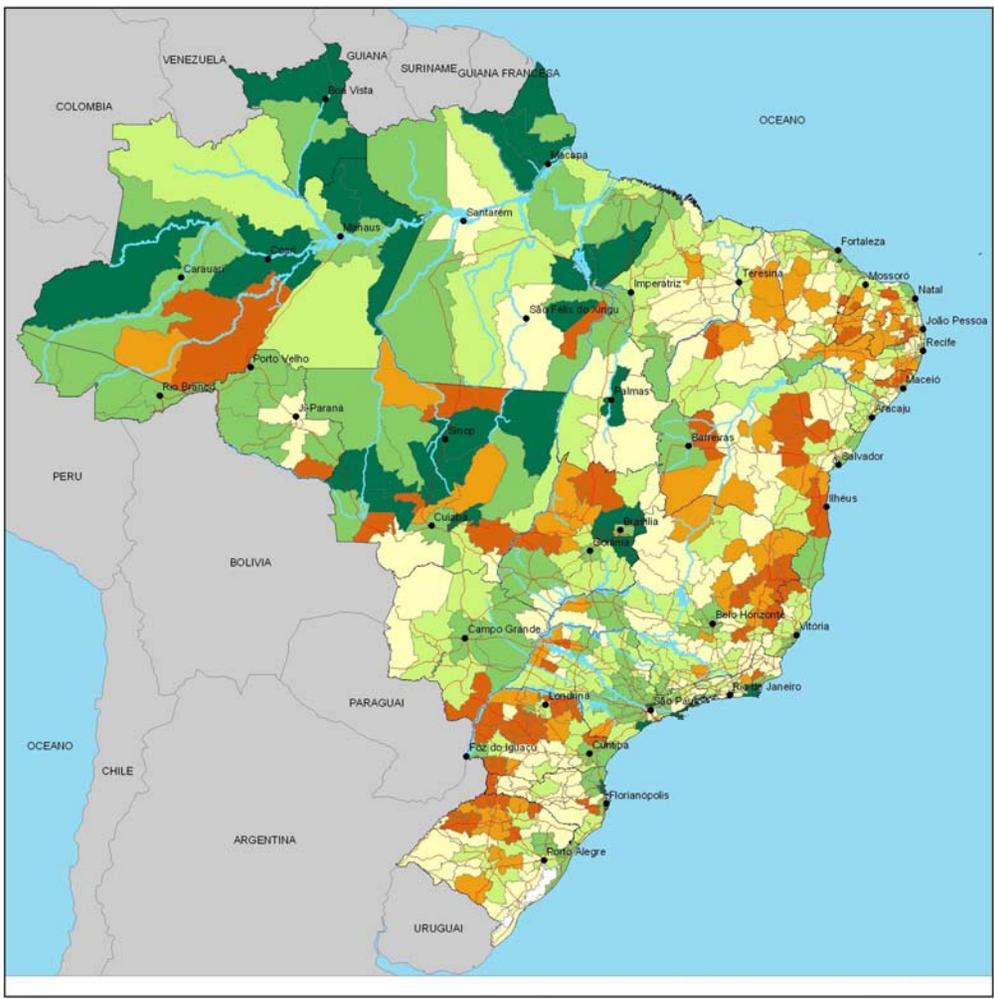
9. MECANISMOS TRANSVERSAIS DE IMPLEMENTAÇÃO

A PNDR depende da sinergia entre atores públicos e privados e da convergência de ações entre órgãos de governo em todos os níveis. Os principais mecanismos de promoção de sinergia intra e intergovernamental, bem como entre o próprio estado e a sociedade são:

- Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, composta por 23 ministérios, representando uma ação conjunta do governo federal em áreas prioritárias, definidas conforme critérios da PNDR;
- Conselhos Deliberativos da Sudene, Sudam e Sudeco. Integrados por ministros de estado, governadores, representante dos prefeitos e por representantes do setor produtivo, os Conselhos são a instância máxima decisória desses órgãos;
- Fóruns das mesorregiões diferenciadas e demais instâncias sub-regionais de representação político-institucional. São espaços de permanente diálogo e negociação entre o governo federal, governos estaduais, prefeituras, sociedade civil e setor empresarial, com responsabilidades para o planejamento, monitoramento e avaliação das ações voltadas ao desenvolvimento, cabendo-lhes ainda a missão de catalisar a organização, participação e mobilização social, especialmente de setores tradicionalmente excluídos das decisões sobre políticas públicas.

Anexos





Taxa de Crescimento da População = Variação exponencial anual média da população no período 1991/2000.

Brasil - Microrregião Geográfica (Cartograma 2)

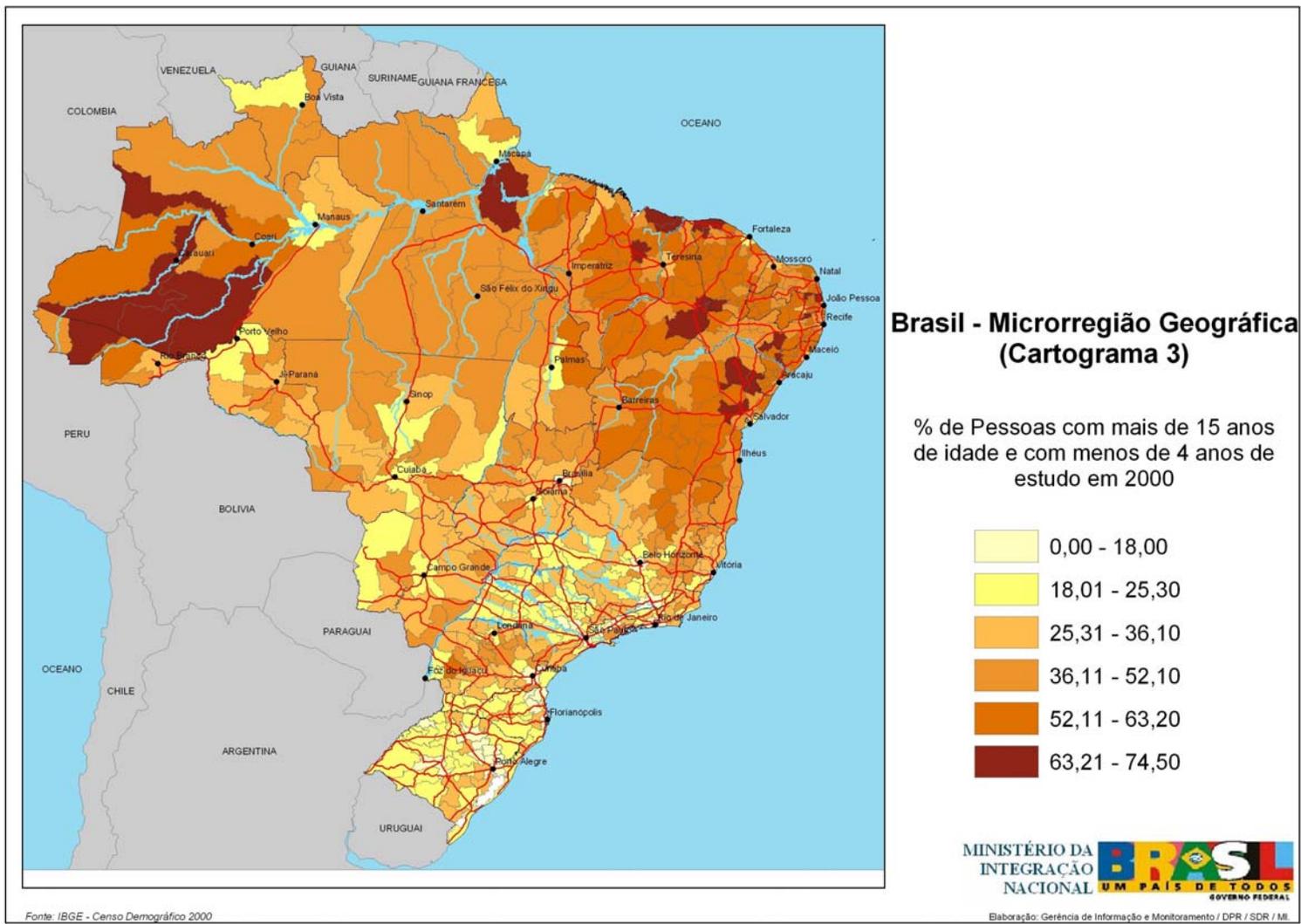
Taxa Geométrica de Crescimento da População 2000/1991

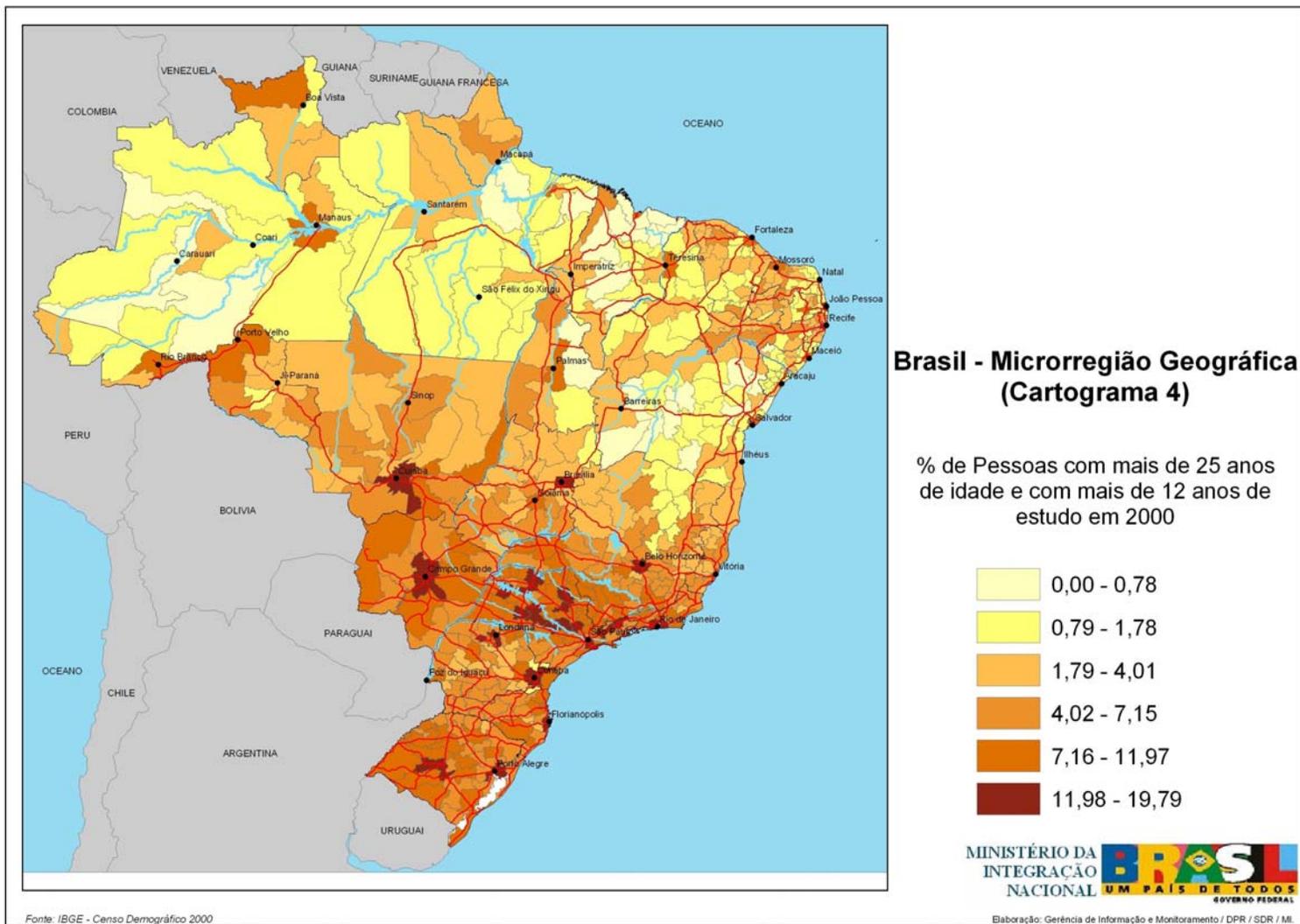
- 3,06 - 0,00
- 0,01 - 0,52
- 0,53 - 1,17
- 1,18 - 1,99
- 2,00 - 4,09
- 4,10 - 13,00

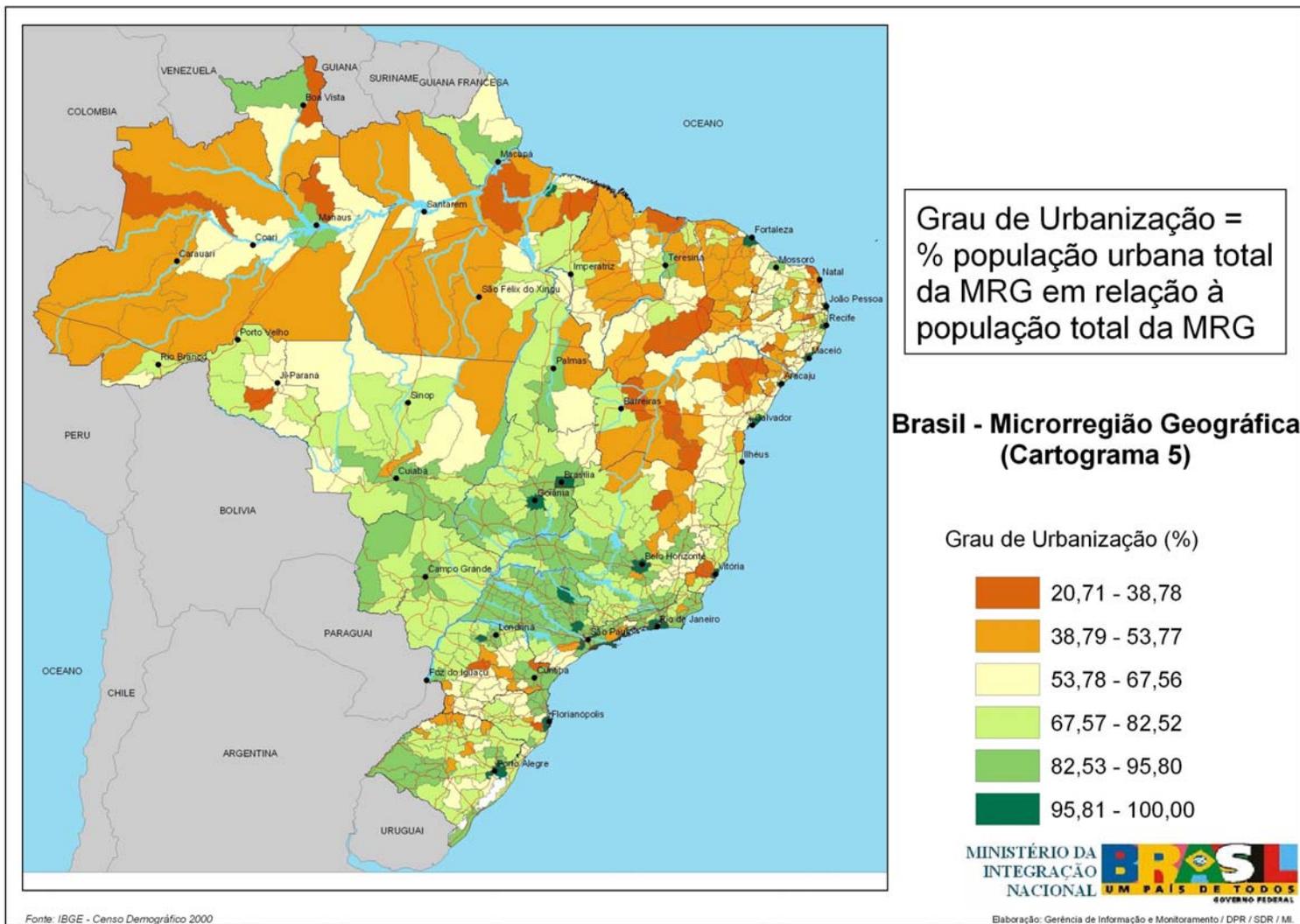


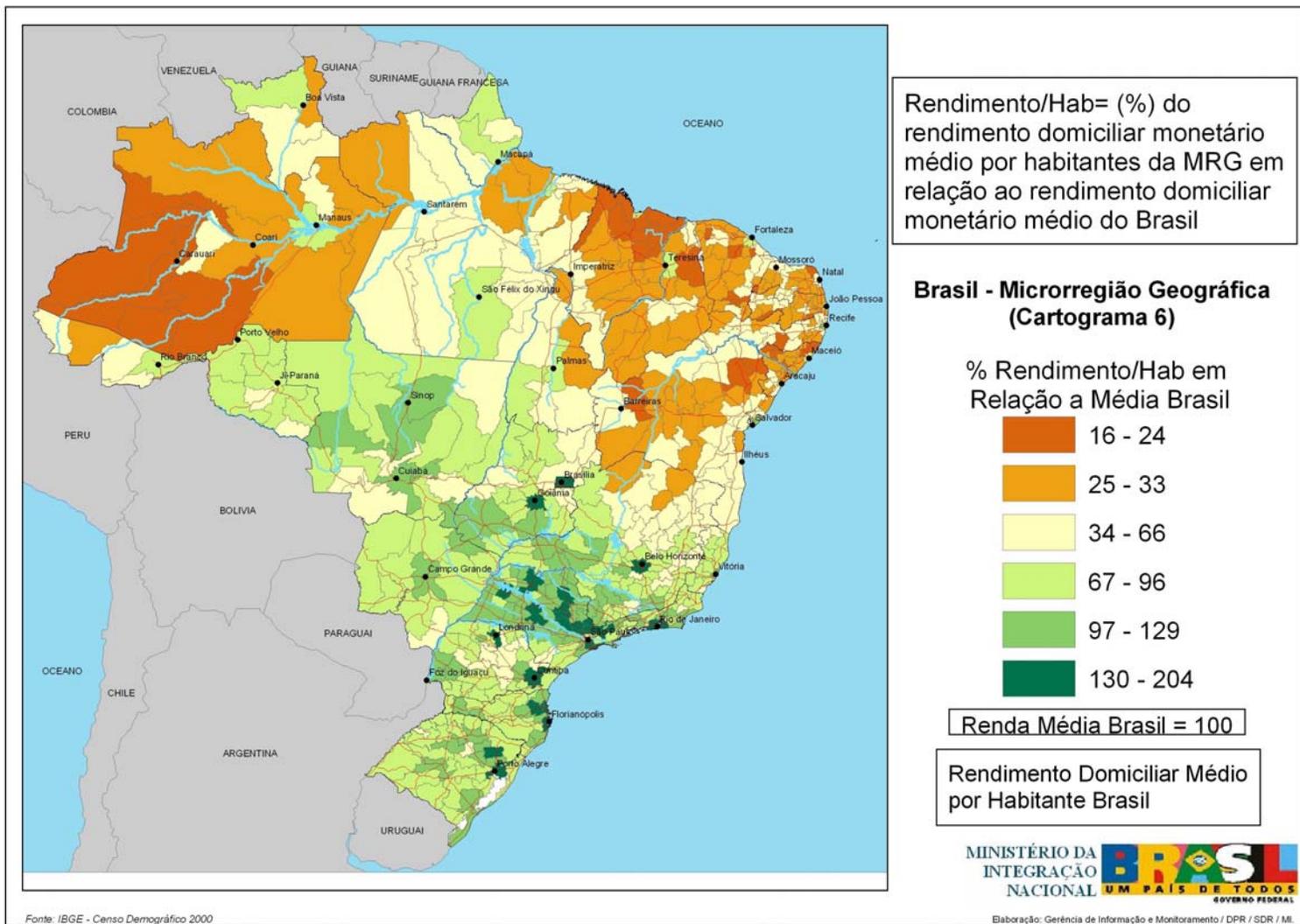
Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000/1991

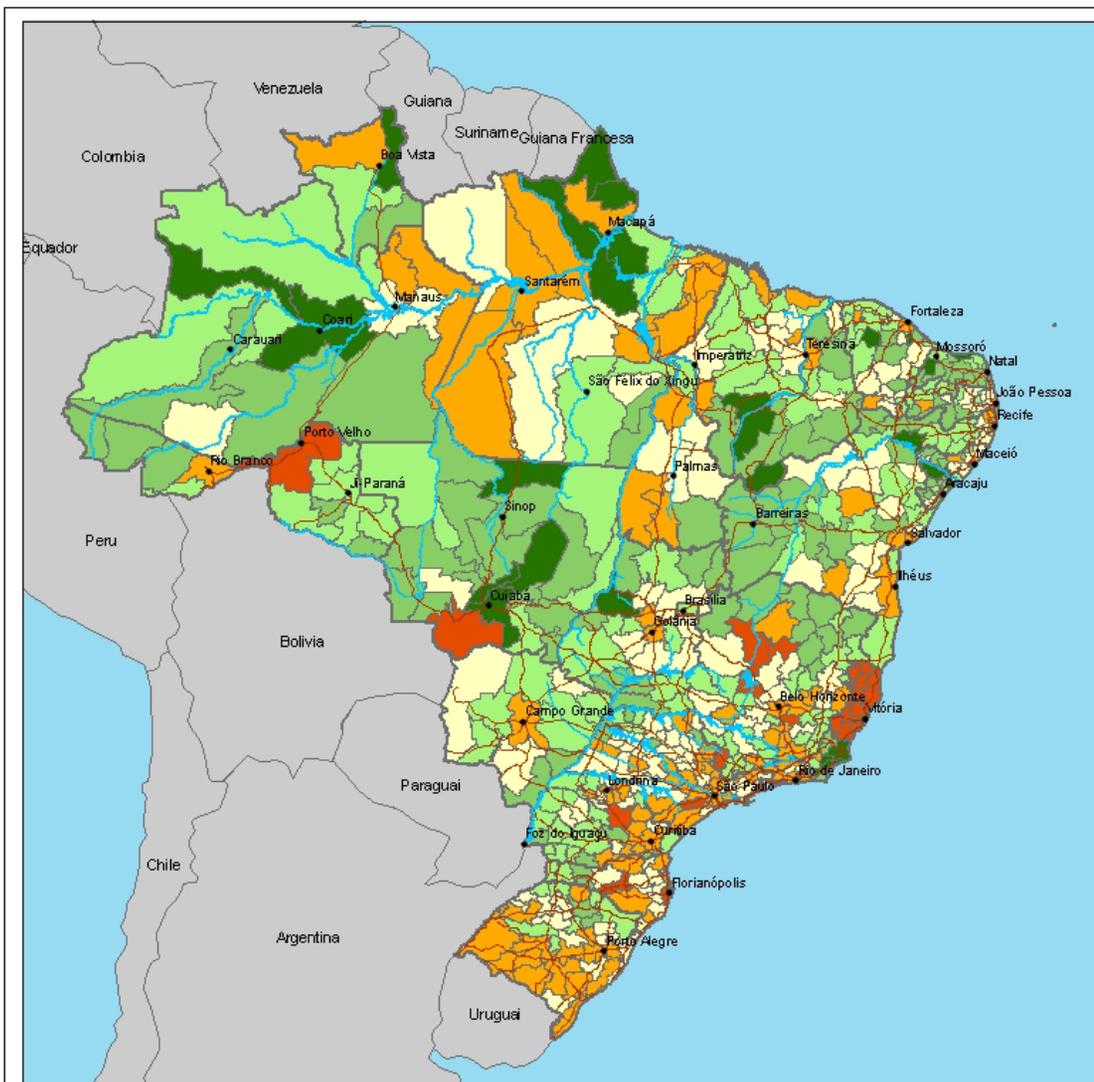
Elaboração: Gerência de Informação e Monitoramento / DPR / SDR / MI











Taxa Geométrica do PIB =
 Variação exponencial anual média
 do PIB no período 1991/2001

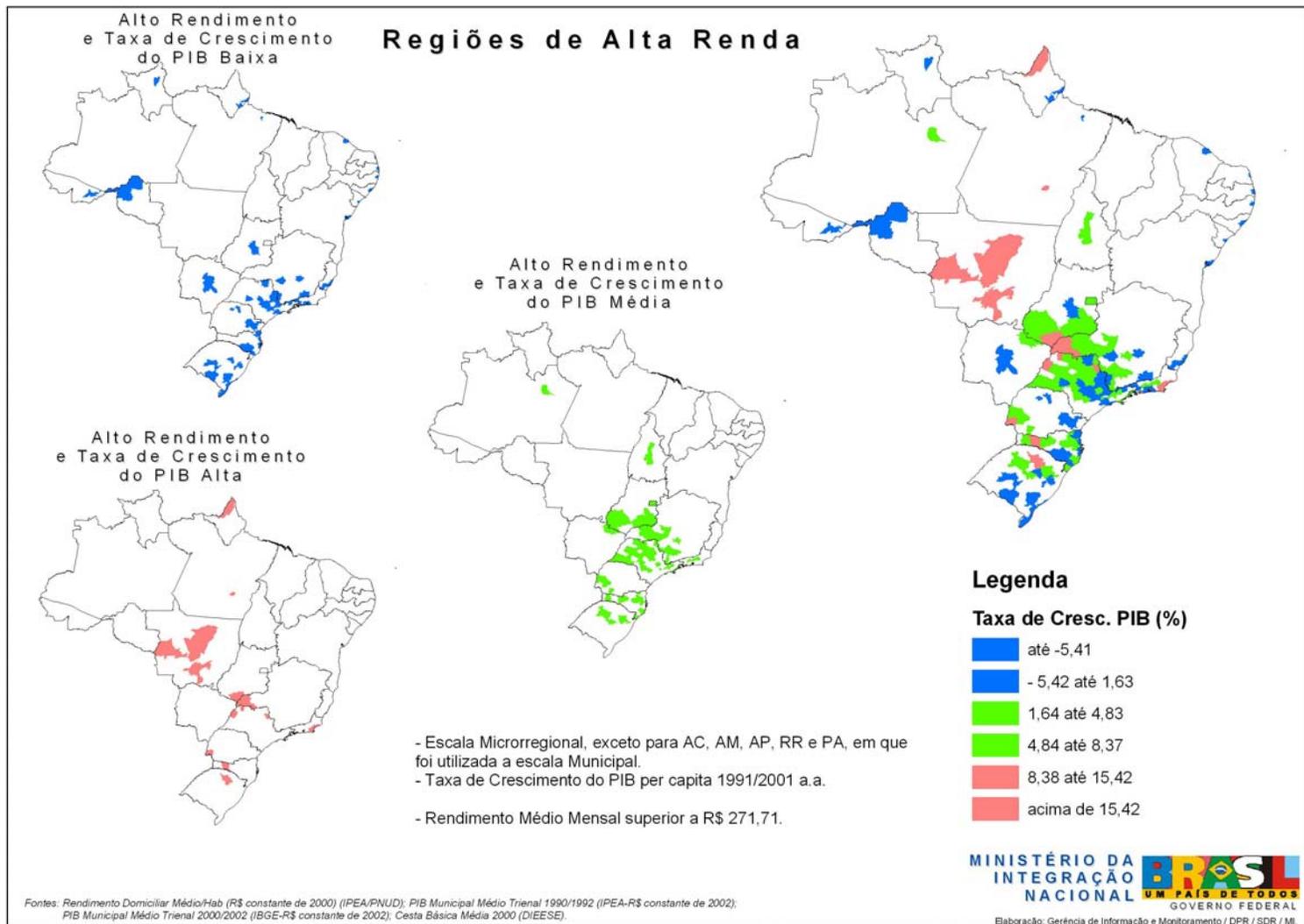
**Brasil - Microrregião Geográfica
 (Cartograma 7)**

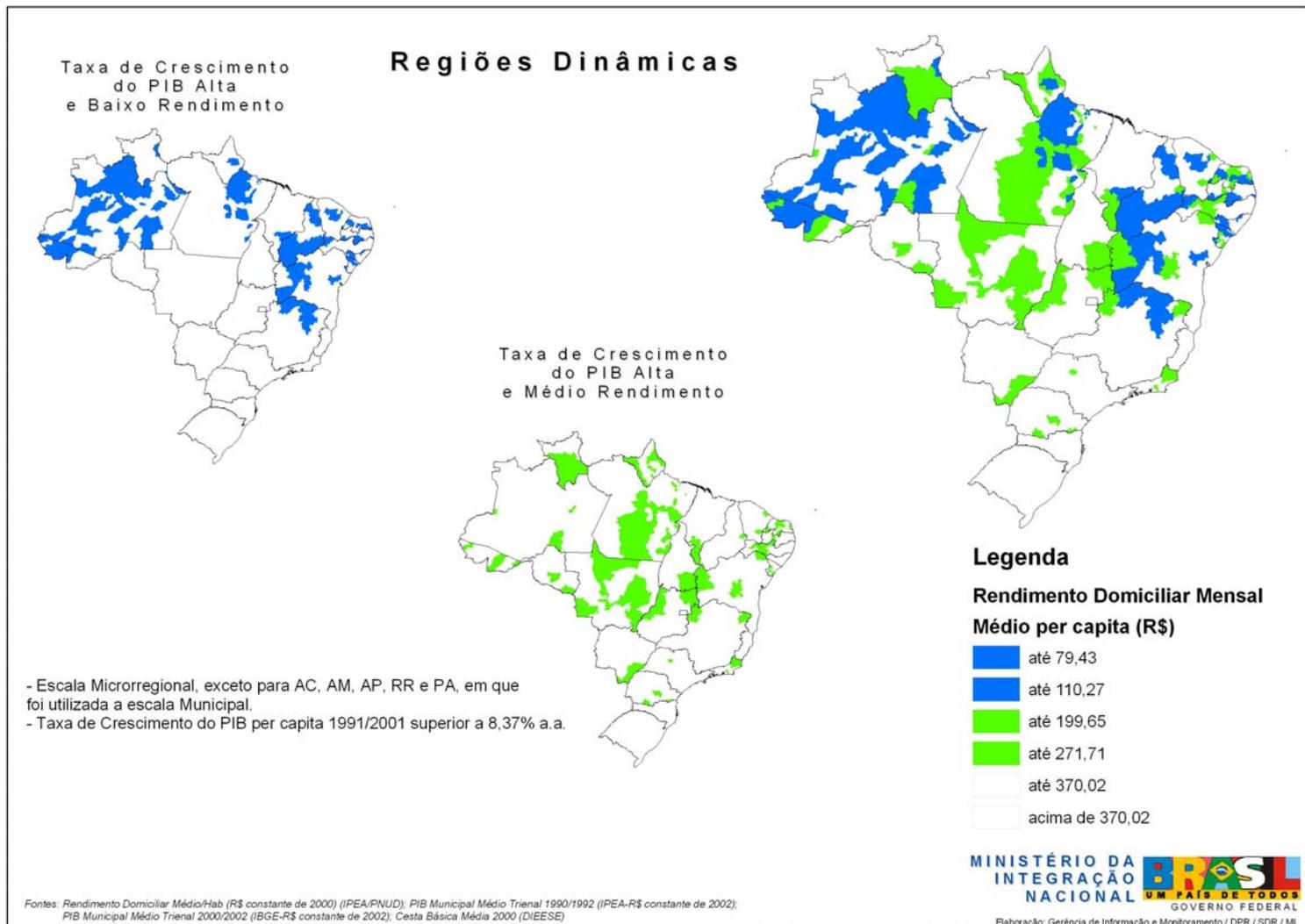
Taxa Geométrica de Crescimento
 do PIB - 91/01

- 22,25 - -5,42
- 5,41 - 1,63
- 1,64 - 4,84
- 4,85 - 8,37
- 8,38 - 15,43
- 15,44 - 30,64



Elaboração: Coordenação-Geral de Informação e Monitoramento de Políticas (CGIM)/DPR/SDR/MI.



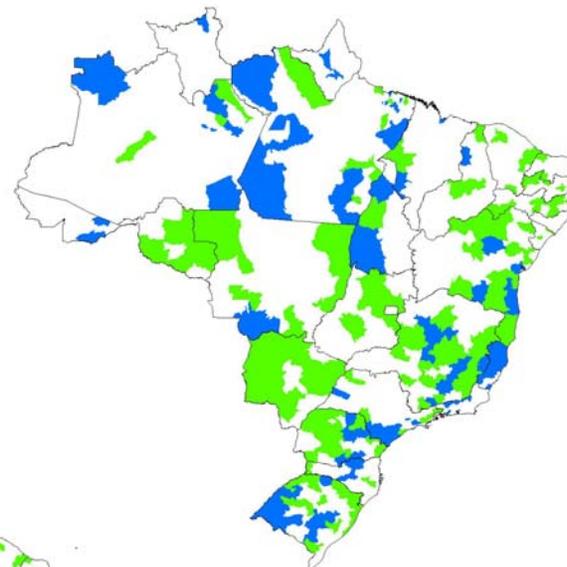
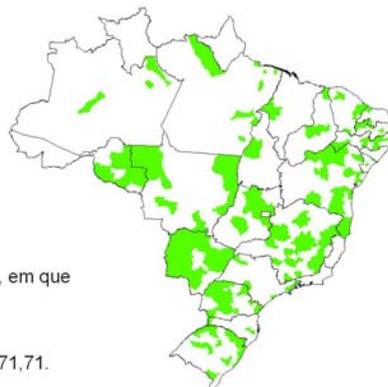


Regiões Estagnadas

Médio Rendimento
e Taxa de Crescimento
do PIB Baixa.



Médio Rendimento
e Taxa de Crescimento
do PIB Média.

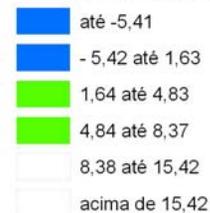


- Escala Microrregional, exceto para AC, AM, AP, RR e PA, em que foi utilizada a escala Municipal.
- Taxa de Crescimento do PIB per capita 1991/2001 a.a.

Rendimento Domiciliar Mensal Médio de R\$ 110,28 a R\$ 271,71.

Legenda

Taxa de Cresc. PIB (%)

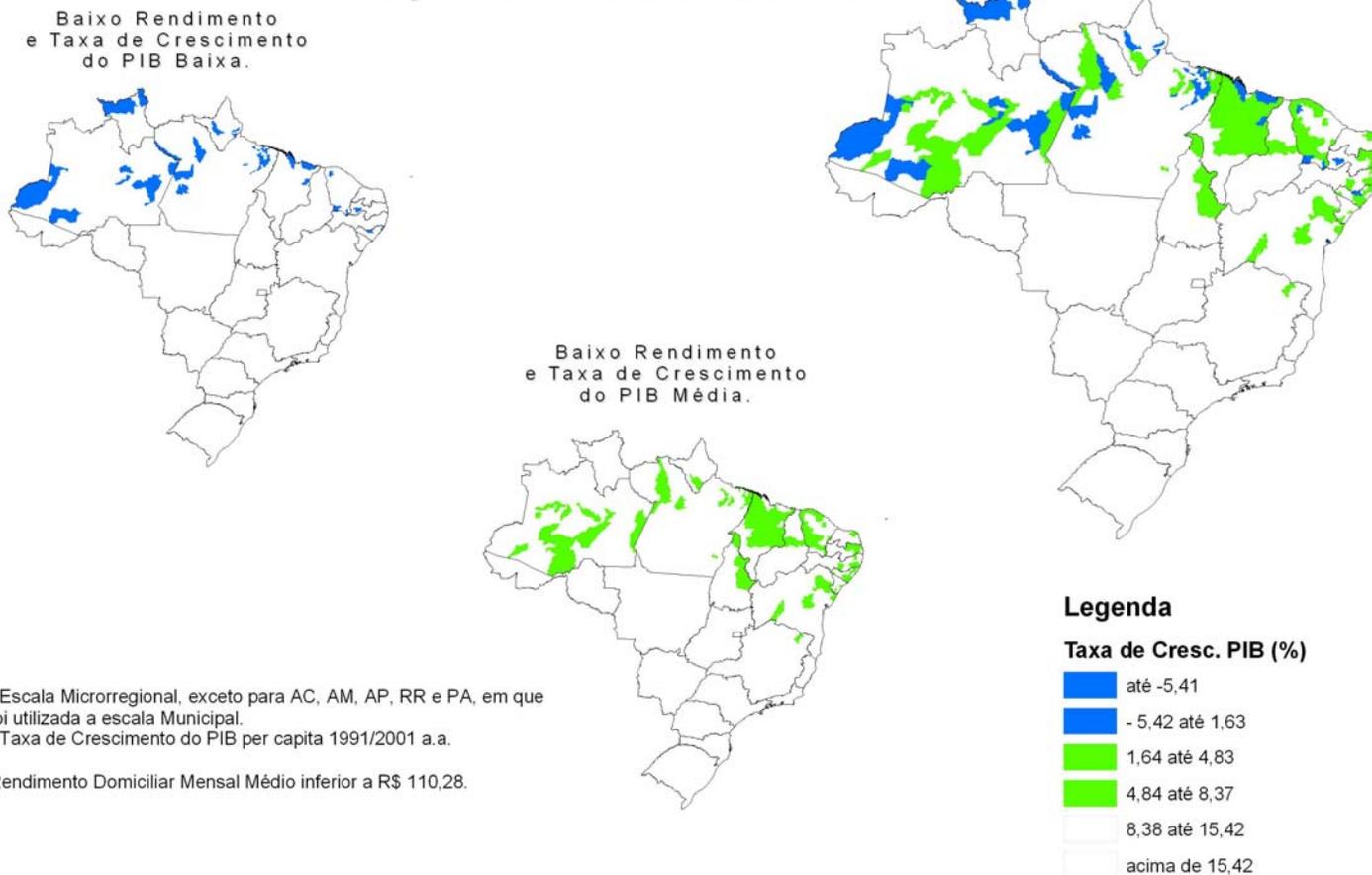


MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO
NACIONAL 
UM PAÍS DE TODOS
GOVERNO FEDERAL

Fontes: Rendimento Domiciliar Médio/Hab (R\$ constante de 2000) (IPEA/PNUD); PIB Municipal Médio Trienal 1990/1992 (IPEA-R\$ constante de 2002); PIB Municipal Médio Trienal 2000/2002 (IBGE-R\$ constante de 2002); Cesta Básica Média 2000 (DIEESE)

Elaboração: Gerência de Informação e Monitoramento / DPR / SDR / MI

Regiões de Baixa Renda



- Escala Microrregional, exceto para AC, AM, AP, RR e PA, em que foi utilizada a escala Municipal.
- Taxa de Crescimento do PIB per capita 1991/2001 a.a.

Rendimento Domiciliar Mensal Médio inferior a R\$ 110,28.

Fontes: Rendimento Domiciliar Médio/Hab (R\$ constante de 2000) (IPEA/PNUD); PIB Municipal Médio Trienal 1990/1992 (IPEA-R\$ constante de 2002); PIB Municipal Médio Trienal 2000/2002 (IBGE-R\$ constante de 2002); Cesta Básica Média 2000 (DIEESE)

MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO
NACIONAL



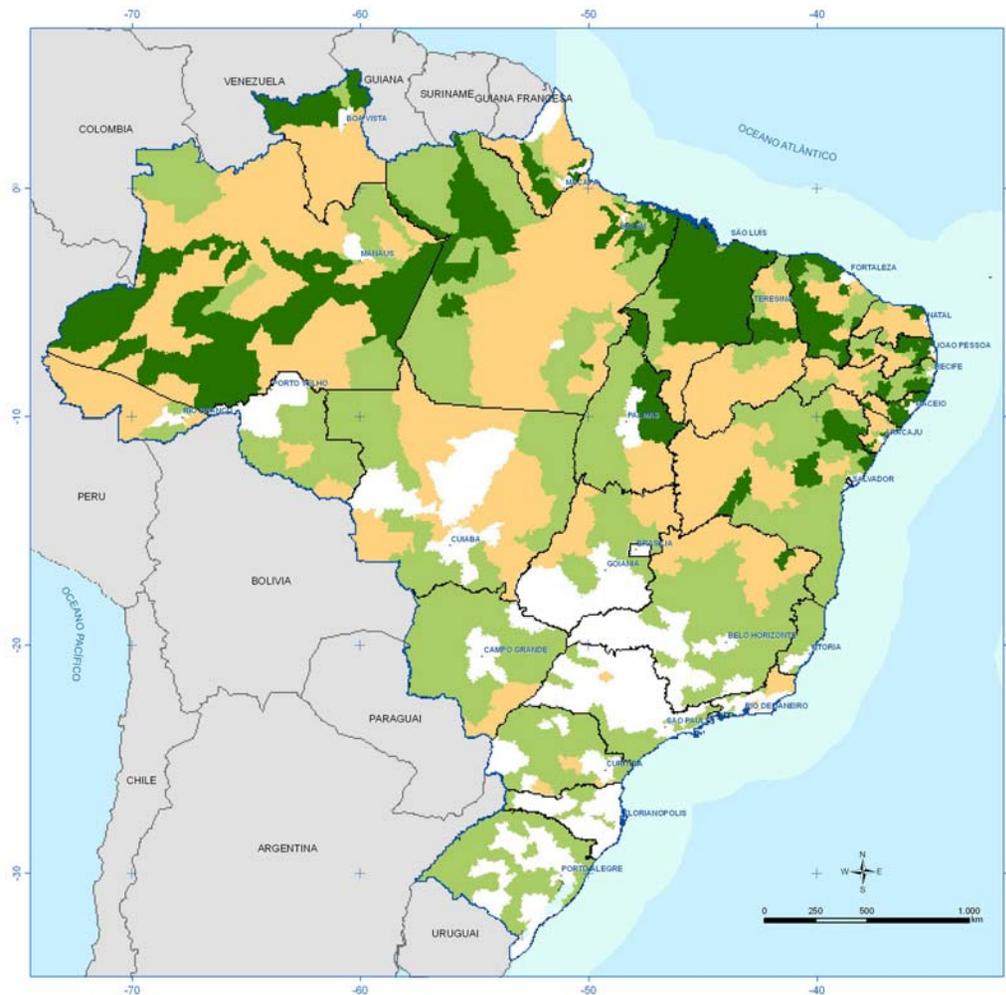
GOVERNO FEDERAL

Elaboração: Gerência de Informação e Monitoramento / DPR / SDR / MI

Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR

MAPA DA TIPOLOGIA

Tipologias sub-regionais
níveis de renda versus
níveis de variação do
PIB 1991/2001



Legenda

- Baixa Renda
- Estagnadas
- Dinâmicas
- Alta Renda

MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO
NACIONAL **UM PAÍS DE TODOS**
GOVERNO FEDERAL

Elaboração: Gerência de Informação e Monitoramento / DPR / SDR / MI

Fontes: Rendimento Domiciliar Médio/Hab (R\$ constante de 2000) (IBGE); PIB Municipal Médio Trienal 1990/1992 (IPEA-R\$ constante de 2002); PIB Municipal Médio Trienal 2000/2002 (IBGE-R\$ constante de 2002); Cesta Básica Média 2000 (DIEESE)