

I Conferência Nacional de
**DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**



Documento de Referência

Secretaria de Desenvolvimento Regional

Brasília, julho de 2012.

SUMÁRIO

1 Um chamado ao debate	5
2 Contextos e Ambientes Econômico, Política e Institucional: Riscos, Incertezas e Oportunidades	7
2.1 Crise do Planejamento Centralizado e das Intervenções Públicas de Cima para Baixo	7
2.2 Globalização e Emergência da Economia do Conhecimento ou “Economia do Aprendizado”	7
2.3 Desenvolvimento e Sustentabilidade	8
2.4 Expansão dos Emergentes e Efeito China	9
3 Estrutura Institucional e Princípios do Sistema Federativo	10
3.1 Autonomia e Descentralização	10
3.2 Cooperação	11
3.3 Coordenação	11
3.4 Equidade, Coesão e Solidariedade Regional	12
4 Desigualdade e Desenvolvimento Regional	12
4.1 A Questão Regional no Projeto Nacional	12
4.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR	16
4.2.1 Breve Balanço dos Resultados da PNDR no Período 2003-2010	19
4.2.2 Desconcentração Recente da Renda: o Papel das Políticas Implícitas e suas Implicações para a PNDR	25
5 Proposta de Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR II	29
5.1 Objetivos	29
5.2 Princípios	31

5.3 Diretrizes Gerais Sugeridos	32
5.4 Eixos Temáticos e Diretrizes Específicas Sugeridas	33
5.4.1 Elegibilidade e Tipologia	33
5.4.2 Governança, Diálogo Federativo e Participação Social	40
5.4.3 Mecanismos de Financiamento e Desenvolvimento Regional	46
5.4.4 Desenvolvimento Produtivo Sustentável	54
5.4.4.1 Vertente Produtiva	54
5.4.4.2 Vertente Educação	59
5.4.4.3 Vertente Ciência, Tecnologia e Inovação	65
5.4.5 Infraestrutura e Desenvolvimento Regional	68
5.4.6 Redes de Cidades e Desenvolvimento Regional	73

1 Um Chamado ao Debate

O Brasil se tornou a partir de 2011 a quarta maior economia do globo, mas continua sendo um dos países mais desiguais do mundo, tanto em termos sociais como regionais. Na questão regional ainda vivemos uma absurda situação, onde a região nordeste concentra 28% da população brasileira, mas responde por apenas 13% do PIB. O PIB per capita desta região é menos da metade da média nacional e quatro vezes menor que o de São Paulo. Já o PIB per capita do DF é 8,6 vezes maior do que o do Piauí. Como consequência, o Nordeste concentra 53% dos analfabetos e 59,1% da população extremamente pobre do País. Mas as desigualdades regionais no Brasil não se revelam apenas no Nordeste e nem apenas da escala macrorregional. Se olharmos os resultados do IDEB de 2008, por exemplo, que mede a qualidade do ensino básico, vamos verificar que enquanto a escola de melhor desempenho, situada no município de Santa Fé em São Paulo, alcançou um IDEB de 8,6, a com pior resultado, localizada no Pará, atingiu apenas 0,1. E não se está falando aqui apenas do Nordeste e do Norte, apesar destas regiões concentrarem a maior parte dos espaços deprimidos do Brasil. Em locais como o Vale da Ribeira em São Paulo, em partes da metade Sul do Rio Grande do Sul, no norte de Minas Gerais, em vastas regiões na faixa de fronteira e em inúmeros outras sub-regiões do País, os indicadores sócio econômicos encontram-se significativamente abaixo da média nacional por qualquer critério considerado. Mesmo no âmbito do Norte e do Nordeste, registram-se desigualdades intrarregionais gritantes.

Esses enormes desequilíbrios regionais tem inúmeras consequências nefastas para a economia e a sociedade brasileira das quais se pode destacar três mais importantes:

- 1) Os cidadãos brasileiros são punidos por seu local de nascimento. Aqueles que nascem nas regiões menos dinâmicas terão suas oportunidades de crescimento pessoal e profissional profundamente limitadas em razão do baixo acesso a educação, saúde e emprego de qualidade e a toda uma gama de serviços e oportunidades.
- 2) A desigualdade induz uma movimentação populacional em direção aos espaços mais dinâmicos agravando o fenômeno da megametropolização com todas as suas consequências de favelização, pobreza e violência bastante conhecidas.
- 3) O Brasil deixa de aproveitar grande parte de seu potencial produtivo que poderia estar contribuindo para uma maior competitividade do País, gerando emprego, renda e bem estar.

Superar este quadro é uma exigência do momento, trata-se do enfrentamento de uma dívida histórica que não pode mais ser adiada. Seu enfrentamento, entretanto, supõe a construção de um amplo consenso político e federativo e depende de escolhas urgentes e corajosas.

Desde a constituição de 1988, e de forma mais intensa a partir de 2003, construiu-se um importante consenso no País em torno da necessidade de se enfrentar outra grande dívida histórica, que são nossas desigualdades sociais. Esse consenso se traduziu em um conjunto de políticas e instrumentos concretos e se materializou numa forte ampliação dos gastos sociais no PIB brasileiro, cuja representação no produto passou de 19,2% para 21,9% entre 1995 e 2005. Esse aumento não ocorreu apenas no âmbito federal, mas em todas as esferas de governo. A partir de 2003 a política se intensifica e, combinada com políticas macroeconômicas de redução de juros e expansão do crédito, além um grande pacote de investimentos em infraestrutura, por meio do PAC, tem animado a economia, possibilitando um novo ciclo de crescimento. Ciclo no qual, pela primeira vez na história do País, a curva de crescimento do PIB passa a ter um movimento inverso ao do índice de GINI - que mede a concentração de renda -, combinando crescimento com redução das desigualdades. Historicamente no Brasil vinha ocorrendo o contrário, com o dinamismo econômico convivendo com agravamento da concentração. Esta inversão representa uma mudança notável e histórica no nosso padrão de desenvolvimento.

Como resultado de todo esse esforço, o percentual de brasileiros vivendo na pobreza extrema caiu de 22,6% em 1995 para 8,5% em 2010 e, entre 2001 e 2009, o índice de GINI caiu de 0,59 para 0,54. A queda em ambos os indicadores foi proporcionalmente maior nas regiões menos desenvolvidas, onde tem sido também maior o impulso econômico gerado, em função de que o consumo popular tem uma representatividade mais ampla naquelas economias. Como consequência, ao longo desta década, as regiões Norte e Nordeste apresentaram crescimento superior à média nacional, o que resultou numa pequena redução das desigualdades regionais no período.

Contudo, o próprio avanço social não se sustenta se não for acompanhado de uma desconcentração regional mais efetiva da capacidade produtiva. O crescimento recente provocado por um empuxo de demanda – aumento da renda e do consumo das famílias nas regiões menos dinâmicas, promovidos por um conjunto de ações sociais e econômicas (aumento do salário mínimo e da aposentadoria rural, aumento das transferências de renda, maior apoio à agricultura familiar) e pelos empregos gerados nas grandes obras de infraestrutura, alimentando um círculo virtuoso de crescimento nos segmentos de comércio e serviços locais - não é sustentável, caso não seja acompanhado e promovido por uma expansão da oferta, que supõe a ampliação e reestruturação do parque produtivo daquelas regiões. Parte importante da demanda gerada naqueles espaços, hoje, é abastecida pela economia do sudeste, num processo de vazamento de renda que limita a capacidade de acumulação local e, conseqüentemente, sua capacidade de gerar empregos na quantidade e qualidade necessárias.

Assim, a própria continuidade e consolidação das conquistas de um novo padrão de desenvolvimento mais inclusivo exige um enfrentamento decisivo das desigualdades regionais do País. E isto só é possível com uma política que assegure o crescimento dos espaços menos desenvolvidos sistematicamente superior à média do País. O Nordeste, por exemplo, apresenta uma participação de 13% no PIB brasileiro desde 1952, com pequenas oscilações acima e abaixo deste nível, sem conseguir efetivamente superá-lo. Um estudo do IPEA mostra que para a região atingir o patamar de 75% do PIB per capita nacional, que é o valor que a União Europeia considera como aceitável para a distância entre suas regiões, ele necessitaria crescer a uma taxa anual de 2,2% acima da média nacional durante os próximos 22 anos.

Isso revela que a redução efetiva das desigualdades no País exige um esforço contínuo e de longo prazo. Contudo ela pode ser acompanhada, desde o seu início, por uma drástica redução das diferenças espaciais quanto ao acesso aos serviços públicos essenciais, o que amplia significativamente, no curto prazo, a qualidade de vida e a equidade de oportunidades para os brasileiros.

Nosso País está mostrando ao mundo que é possível combinar crescimento com equidade social, fazendo da desconcentração de renda uma poderosa alavanca de sua expansão econômica. Podemos mostrar, igualmente, que a busca de maior equidade regional é não só compatível com seus objetivos em termos de competitividade, como pode ser um importante instrumento no sentido de alcançá-los. A ativação plena do potencial da rica diversidade regional brasileira, hoje subexplorada, representa uma oportunidade para o Brasil ampliar sua capacidade competitiva e ocupar um novo papel no cenário internacional.

Assim como no atual quadro mundial os países emergentes ocupam um novo papel, as regiões historicamente menos desenvolvidas do País são hoje um mar de oportunidades, atraindo novos investimentos e impulsionando a economia brasileira com seu dinamismo. Tais regiões representam ainda fontes de consumo com elevado potencial de crescimento, constituindo um ativo estratégico para a manutenção do crescimento brasileiro. Entretanto, seus enormes déficits em termos de infraestrutura, de educação e qualificação de recursos humanos, a fragilidade de seus sistemas de ciência, tecnologia e inovação e as limitações em sua rede urbana, constituem fortes entraves para o seu pleno desenvolvimento. Dar coerência e impulso ao dinamismo recente, reduzindo as barreiras ao seu crescimento, garantindo que ele se espraie mais homogênea nos seus próprios territórios, se traduza em transformações efetivas em suas estruturas produtivas, e

que siga o rumo de um desenvolvimento inclusivo, inteligente e sustentável, são os desafios na nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

A elaboração da PNDR I, em 2003, no bojo de um amplo esforço de retomada da importância do planejamento no País, representou um significativo passo a frente na política pública brasileira. Contudo, apesar dos avanços alcançados desde então, a PNDR não logrou ainda alcançar um status de política de Estado, nem de construir o consenso político e federativo necessário para promover o salto de qualidade que o enfrentamento da questão regional que Brasil está a exigir.

A realização da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, precedida de conferências em todas as vinte e sete unidades federadas brasileiras, assim como nas cinco macrorregiões do País, é um momento privilegiado para a construção participativa de uma nova PNDR. Uma política elaborada a partir de um amplo debate sobre o futuro que se deseja para o País, e por que meios pretendemos alcançá-lo.

O presente texto base tem o papel de estimular e instigar a discussão. As propostas aqui apresentadas são tão somente uma primeira provocação, um chamado ao debate, para que ao longo do segundo semestre de 2012, a partir de uma ampla e fecunda reflexão, possamos construir conjuntamente uma política que nos ajude a dar passos seguros rumo ao futuro desejado.

2. Contextos e ambientes econômico, político e institucional: riscos, incertezas e oportunidades

Não é razoável pensar políticas nacionais de desenvolvimento sem levar em conta o contexto que envolve tais políticas. Alguns pontos-chave podem ser destacados

2.1 Crises do planejamento centralizado e das intervenções públicas de cima para baixo

O processo de descentralização político-administrativa, verificado desde o início dos anos 1980, implicou em descentralização dos papéis em direção dos atores subnacionais, assim como das decisões e dos investimentos públicos. Nesse movimento, o planejamento centralizado elaborado por tecnocratas fechados em seus gabinetes, para gerar estratégias e políticas a serem implantadas de cima para baixo, perde o sentido de ser. Nesse processo, atores antes reduzidos ao Estado central, passaram a compartilhar suas decisões com atores mais próximos dos territórios: estados, municípios e até organizações não governamentais. Da mesma forma que se observa uma descentralização do nível mais alto do poder público em direção dos poderes locais, se assiste também à descentralização ou desconcentração do poder local, verificado por intermédio da criação de novos canais de participação da sociedade civil nas discussões e decisões sobre os rumos do local (conselhos municipais; orçamento participativo, etc.).

2.2 Globalização e emergência da Economia do Conhecimento ou “Economia do aprendizado”

Desde meados dos anos 70 a economia mundial vive um processo de transição de um paradigma produtivo e tecnológico baseado na produção inflexível de bens padronizados de massa para um novo paradigma de produção flexível de bens diferenciados. Neste paradigma emergente, a informação e o aprendizado passam a desempenhar um novo e estratégico papel, caracterizando o que se costuma chamar de economia do conhecimento.

A reestruturação produtiva é acompanhada por uma forte intensificação da competição em todos os níveis. Esta nova realidade da economia do conhecimento e do processo de globalização afeta por várias vias e de forma importante a questão regional.

Em primeiro lugar, a capacidade de desenvolver atividades intensivas em conhecimento em sua estrutura produtiva torna-se um determinante fundamental da competitividade e atratividade das regiões. Portanto, a Ciência, a Tecnologia e a Inovação, aplicadas criativamente às condições e aos potenciais regionais, devem ser eixos estruturantes do esforço de acelerar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas.

Em segundo lugar, se por um lado, o movimento amplia e integra internacionalmente os mercados e estruturas produtivas, reforçando a dimensão global, por outro, como o processo de inovação é fortemente dependente de atributos e interações enraizadas no ambiente do território, amplia-se a importância das regiões e localidades.

Em terceiro lugar, apesar de fortalecer o papel das localidades, o processo não favorece a redução das desigualdades entre e intra Países e regiões, mas, ao contrário, embute uma tendência à ampliação destas desigualdades. A forte concentração espacial dos ativos intelectuais e de pesquisa, cruciais para o desenvolvimento das atividades do novo paradigma produtivo, gera um efeito retroalimentador nos territórios que dispõe de uma dotação prévia destes ativos. Verifica-se assim a intensificação da polarização dos espaços que concentram as atividades de alta tecnologia e de maior agregação de valor, seja entre os países, seja no interior de cada País.

Uma consequência adicional deste movimento é que a dicotomia entre equidade e competitividade na definição dos objetivos das políticas públicas de desenvolvimento tende a se ampliar. Na busca de enfrentar a competição cada vez mais acirrada, os formuladores de política tem uma inclinação em apostar nos territórios vencedores, que já concentram os principais ativos estratégicos, reforçando ainda mais as desigualdades espaciais.

Em quarto lugar, ao mesmo tempo em que aumenta a tendência à concentração das atividades mais intensas em tecnologia, verifica-se um movimento de desverticalização e de deslocamento espacial da produção nos segmentos intensivos em recursos naturais e humanos. Como contrapartida deste movimento, observa-se um acentuado processo de concorrência entre os territórios pela captura destes investimentos. Este processo tem permitido o surgimento de novas aglomerações produtivas em países/regiões periféricas, bem como provocado declínio em regiões industriais tradicionais. Os efeitos em termos de desconcentração produtiva deste movimento, entretanto, são limitados na medida em que as atividades de maior agregação de valor destas cadeias tendem a permanecer nos países e regiões mais desenvolvidas. Além disso, os investimentos tendem a se concentrar em alguns poucos espaços vencedores na guerra pela sua atração, mantendo, em geral, baixa integração com o tecido produtivo local.

2.3 Desenvolvimento e sustentabilidade

Hoje, a sociedade não aceita mais um modelo de crescimento de exploração indiscriminada de recursos naturais que comprometa o planeta para as gerações futuras. Assim, não há mais lugar para elaboração de políticas de desenvolvimento setorial e espacial, urbano e regional, sem que se considerem, simultaneamente, a sustentabilidade social e ambiental. Tal restrição passa a exigir padrões diferentes de consumo assim como

muito talento e racionalidade nos usos dos recursos naturais, especialmente da água e de fontes geradoras de energia, assim como no destino final dos resíduos.

Coloca-se assim um grande desafio às estratégias de desenvolvimento de nações e regiões economicamente atrasadas, posto que, candidatas como são à inclusão econômica, se deparam com um condicionante ambiental criado historicamente por outras regiões que já se encontram na dianteira do processo de desenvolvimento. Por outro lado, a nova consciência ambiental que cresce a cada dia, traz também oportunidades que podem e devem ser consideradas nas estratégias de desenvolvimento destas regiões. Esta nova consciência cria importantes segmentos de mercado para alimentos, energias e outros bens que tragam a marca da sustentabilidade social e ambiental. Além disso, os esforços tecnológicos necessários para desenvolver formas mais sustentáveis de produção podem promover círculos virtuosos de crescimento sustentados através de inovações.

Assim, a "economia verde", entendida como uma economia que promoverá o crescimento econômico tendo como vetor central a vertente ambiental e a inclusão produtiva, pode ser uma grande aposta estratégia para se avançar em um crescimento mais equilibrado no País. É exatamente nas regiões menos desenvolvidas do território nacional que se encontram as principais janelas de oportunidade para o avanço da economia verde no Brasil. De um lado a exploração da rica biodiversidade encontrada na Amazônia, no Nordeste e no Centro-Oeste. De outro, na exploração das energias renováveis, onde o País dispõe de amplas vantagens competitivas. A opção pelo desenvolvimento preferencial desta produção nas regiões e territórios menos desenvolvidos do País deve ser um dos elementos centrais das estratégias para redução das desigualdades regionais.

2.4 Expansão dos emergentes e efeito China

Desde o início dos anos noventa e, com mais intensidade nos anos 2000, um conjunto de economias emergentes vem crescendo a taxas superiores á dos países avançados. Na geopolítica observa-se a diminuição da capacidade de intervenção unilateral dos Estados Unidos e o surgimento de uma ordem mais multipolar, com intensificação das relações Sul-Sul e um maior grau de liberdade para as políticas externas dos países emergentes.

Na economia verificam-se, entre outras, mudanças vinculadas ao fato de que, em muitos casos, a dinâmica de crescimento dos emergentes está associada a processos de aceleração da urbanização, redução da pobreza e consequente expansão das classes médias, com a inclusão de milhões de novos consumidores nas economias locais e mundial. O impacto deste processo é particularmente importante nos casos do rápido crescimento da Índia e da China.

A China, em especial, tem um papel crucial neste momento. Os chineses transformaram-se em peça central no comércio mundial, tanto do lado das exportações quanto das importações, a ponto de influir na organização de muitas economias nacionais.

Três grandes consequências deste processo, que criam novos desafios e oportunidades para o desenvolvimento nacional e regional no Brasil, podem ser destacadas.

A primeira é o aumento da demanda e, conseqüentemente, dos preços relativos das *commodities*. A expansão urbana industrial dos emergentes com a crescente inclusão de novos consumidores, especialmente de China e Índia, implica no aumento vertiginoso do consumo de energia, alimentos, minérios e toda a sorte de matérias-primas.

A segunda são as mudanças no perfil e na composição da demanda. Além das alterações decorrentes da emergência dos novos paradigmas produtivos e das preocupações com a sustentabilidade, já comentadas, a incorporação de novas camadas sociais com poder aquisitivo médio implica em um redesenho regional do mapa de consumo criando novos nichos para a exportação de produtos industrializados de média tecnologia.

A terceira refere-se ao avanço da competitividade internacional da indústria chinesa. Com escalas de produção gigantescas, baixos salários, câmbio subvalorizado e crescentes investimentos em qualidade e P&D, as exportações industriais da China tem implicado no esvaziamento e deslocamento em vários setores, cadeias produtivas, sistemas produtivos locais em economias locais e regionais em todo mundo.

No Brasil estes fatores tem implicado em ameaças e grandes oportunidades. As ameaças aparecem na crescente dependência do mercado chinês e forte pressão no sentido de uma “especialização regressiva” da produção industrial brasileira, bem como numa primarização da pauta de exportações do País. As oportunidades Os novos mercados para produtos industrializados de média tecnologia representam possibilidades para o aumento das exportações da indústria nacional, inclusive no segmento de pequenas e médias empresas.

Além disto, e principalmente, o Brasil possui condições excepcionais para atender a crescente demanda mundial por alimentos, energia e minérios, em função de sua grande disponibilidade de áreas agricultáveis, fontes energéticas e minerais, recursos hídricos, capacidade empresarial e tecnologia. Esses recursos estão disponíveis em abundância em regiões menos desenvolvidas do País, o que representa também uma oportunidade de se avançar na redução das desigualdades espaciais.

3. Estrutura Institucional e Princípios do Sistema Federativo

Em geral, qualquer sistema federal de Estado é regido por quatro princípios básicos, a saber: (i) autonomia, ou descentralização; (ii) cooperação, vertical e horizontal; (iii) coordenação e; (iv) equidade, ou solidariedade (coesão) regional. Apesar de esses quatro princípios aparecerem em praticamente todos os sistemas federais, é comum que eles se apresentem em graus diferentes de importância entre os países. Isso depende fundamentalmente da evolução histórica e estrutural de cada sistema federal, sujeito às condições peculiares de cada País. No Brasil, a manifestação desses princípios, assim como suas combinações e entrelaçamentos, vão se tornando explícitos e funcionais na medida em que vão ocorrendo as reformas constitucionais, que refletem os novos pactos federativos.

3.1 Autonomia e Descentralização

O princípio da *autonomia*, entendida aqui como autonomia relativa, sugere que os entes federados, como os municípios e estados, no caso do Brasil, devem ter respeitada a liberdade relativa de procurar sua própria identidade, cultural e econômica, assim como a formulação de projetos por meio dos seus próprios atores, fixando um quadro de diversidades. É necessário que os indivíduos, circunscritos a um território, procurem satisfazer as necessidades de se sentirem pertencentes a uma sociedade específica ou desejada, contendo uma história, uma cultura, uma identidade, não perdendo de vista que esses valores fazem parte do quadro referencial nacional.

A questão da *autonomia* está no centro de qualquer sistema federal, seja por questões étnicas e político-administrativas, seja por questões de racionalidade econômica, no sentido dado pela abordagem da função alocativa proposta pelo “federalismo fiscal”. Por causa disso, a consequência prática da autonomia é a descentralização do poder no sentido do fortalecimento político-administrativo, fiscal e financeiro dos entes subnacionais. No período recente, formou-se um amplo consenso em relação à ideia de que as instâncias locais e seus processos de decisão levam enorme vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na medida em que os primeiros estão mais bem situados em termos de proximidade com relação aos usuários finais dos bens e serviços. Nessa perspectiva, as instâncias locais podem manter uma relação em tempo real com os consumidores de bens e serviços públicos, ou com seus cidadãos.

3.2 Cooperação

No que pese a importância ocupada pela autonomia, e descentralização, no sistema federal há que reconhecer que ela deve estar sempre associada ao princípio da *cooperação*, o segundo princípio do sistema federal, sem o qual não há governança e sustentabilidade para o referido sistema. A compatibilidade entre autonomia (descentralização) e cooperação é fundamental para o sucesso da governança federativa. Como se pode ver, esses dois princípios estão fortemente associados às esferas federadas, ou subnacionais, mas eles têm impactos sobre a formação das superestruturas institucionais bem como sobre o exercício de poder do governo federal, a União.

3.3 Coordenação

Não existe hierarquia nem subordinação entre os entes federados, apenas cooperação e coordenação. A coordenação federativa consiste nas formas de integração e compartilhamento de decisão que se expressam em fóruns e mecanismos políticos de negociação intergovernamental. Seu exercício exige a construção de capacidades político-institucionais tanto do Poder Central como dos governos subnacionais. O Governo Central deve habilitar-se para o repasse de funções e para a coordenação das ações mais gerais, atuando em prol do equilíbrio entre as regiões, fornecendo auxílio técnico e financeiro aos demais níveis e encaminhando as políticas de cunho nacional.

É normal que a evolução para ações cooperativas custe a encontrar o seu ponto desejável de realização, a exemplo de muitas regiões do País e do exterior, mas neste caso entra em cena o princípio da *coordenação*, que deve ser assumido pelo Governo Federal, caso os implicados sejam os estados federados. O caráter desta participação pode ser *ad hoc* ou duradouro dependendo das circunstâncias e necessidades. O mecanismo da coordenação é introduzido por meio de regras de comportamento (como a já referida LRF) ou de mecanismos de mediação que procurem induzir uma convergência das ações dos entes individuais. Tal convergência representa o principal pilar da governança do sistema federativo. Em muitos casos, é necessária a constituição de fóruns de interação, debates e decisões para fazer emergir e consolidar os acordos de maneira negociada.

A montagem de agências, ou superintendências regionais de desenvolvimento, mantidas por parcerias sólidas entre o governo federal e entes subnacionais, é igualmente necessária para a promoção econômica e comercial dos territórios. Tais organismos podem se encarregar da prospecção e identificação de oportunidades de investimentos, da

promoção da imagem e dos produtos da região e oferecer informações aos investidores, além de outras tarefas estratégicas. Além dessas funções, essas agências se apresentam como canais privilegiados de execução dos fundos nacionais de desenvolvimento, como, aliás, já se manifesta no Brasil. Nesse sentido, a recriação da SUDENE e de outras agências regionais é oportuna, mas desde que seja realizada sobre bases políticas fortes e estáveis e dentro de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional. Ao lado destas agências, órgãos federais como DNOCS e CODEVASF, com atuação regional, são igualmente importantes no preenchimento da função de coordenação federal nas ações de desenvolvimento regional, sendo que, nestes casos, suas atuações contribuem para o fortalecimento das estruturas de redução de riscos e vulnerabilidades regionais.

3.4 Equidade, Coesão e Solidariedade Regional

Por fim, o princípio da equidade, ou da solidariedade (coesão) regional, é aquele que orienta as ações do Governo Federal para que o mesmo busque a inclusão de regiões desfavorecidas no processo de desenvolvimento econômico, a fim de atingir o objetivo da integração nacional. Por meio deste princípio, o Governo Federal é o principal canal para a constituição da base material necessária no sentido da diminuição das desigualdades e dos conflitos entre os estados subnacionais e suas respectivas regiões.

4. Desigualdades e Desenvolvimento Regional

4.1. A questão regional no projeto nacional de desenvolvimento

A configuração regional brasileira é fortemente marcada pela história da formação do País. No período colonial constituíram-se importantes economias regionais, com diferentes estruturas e trajetórias específicas, voltadas para o mercado externo e relativamente isoladas entre si.

É no período de 1880 a 1930, na medida em que vai se integrando o mercado nacional, que começam a se delinear as desigualdades regionais no País. Liderado por São Paulo, que avançava na transição para as relações assalariadas na economia cafeeira, o processo de integração propagava simultaneamente efeitos de estímulo, bloqueio e destruição para as bases produtivas das demais regiões. Efeitos que impactam de maneira diferenciada as várias economias regionais dependendo de suas características estruturais, de sua dinâmica anterior e da forma como se articulam à economia paulista.

Este processo se acentua a partir de 1930 com o avanço da industrialização se concentrando ainda mais fortemente em São Paulo e a desigualdade entre as regiões se aprofundando. O auge da concentração industrial se dá no final dos anos 60 e início dos 70. Em 1968 o Sudeste responde por 81,3% do Valor da Transformação Industrial (VTI) do País sendo que São Paulo, isoladamente, representa 57,1%.

Tabela 1- Valor da Transformação Industrial (% sobre o total do País)

Brasil e Regiões	1968	1973	1984	1995	2009
Rio de Janeiro	16,3	13,3	11,5	8,9	10,5
São Paulo	57,1	57,8	49,6	51,8	37,9

SUDESTE	81,3	77,9	70,9	70,9	60,5
SUL	11,2	13,7	15,2	16,4	19,1
NORTE	1,0	0,9	2,3	3,8	5,9
NORDESTE	5,9	5,9	10,3	7,4	10,0
CENTRO OESTE	0,6	0,8	1,3	1,6	4,4
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaboração própria com dados do IBGE - Pesquisa Industrial Anual Empresa.

Nos anos 70 inicia-se um processo de desconcentração industrial. Entre 1973 e 1984 o Sudeste tem sua participação relativa no VTI reduzida de 77,9% para 70,9%, com a queda, sobretudo, da parte de São Paulo que passa de 57,9% para 49,6% do total. As demais regiões registram aumento em sua participação relativa, com destaque para o nordeste que sai de 5,9% para 10,3% do VTI brasileiro. O movimento é desencadeado pelos fortes investimentos do II PND nas regiões menos desenvolvidas e pelos desdobramentos da expansão agrícola e mineral ao Centro Oeste. Contudo, as políticas regionais dos períodos anteriores, foram fundamentais para criar as condições que sustentaram o processo.

Podem-se destacar quatro grandes blocos de políticas ou ações que contribuíram, simultaneamente, para a desconcentração regional ocorrida: construção de Brasília e seu papel como nódulo do sistema de transportes rodoviários; os incentivos fiscais para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; a implantação da infraestrutura de apoio à atividade produtiva (transportes, energia, telecomunicações, saneamento urbano e ambiental); e os investimentos produtivos das empresas estatais.

A construção de Brasília foi o elemento de maior impacto na integração econômica do território brasileiro: i) por sua localização no centro do País, em área relativamente vazia até então; ii) porque Brasília passou a funcionar como o nódulo da integração de um sistema rodoviário composto por grandes troncos rodoviários: Brasília-Belém; Brasília-Belo Horizonte; Brasília-São Paulo; Brasília-Cuiabá; Brasília-Barreiras, e suas ramificações; e, iii) pela incorporação produtiva dos cerrados, viabilizando a expansão da extensa fronteira agrícola do Centro-Oeste brasileiro.

O segundo bloco de políticas ou ações vem a ser o sistema de incentivos fiscais, generalizados a partir da década de 1960, por meio da SUDENE, SUDAM e SUFRAMA, e dos fundos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Esses incentivos, em que pesem as críticas que se faça à forma de concessão, uso inadequado, desvio de recursos e corrupção, tiveram importância decisiva na atração de um grande número de projetos para as regiões Norte e Nordeste, os quais se refletiram na expansão produtiva e na geração de renda e emprego.

Quanto à infraestrutura, a partir da década de 1950 foi empreendido ambicioso programa de investimentos em transportes, energia e telecomunicações. Parcela significativa desses investimentos foi feita nas regiões de menor nível de desenvolvimento, funcionando como elemento decisivo na expansão produtiva das mesmas, como retrata a expansão da fronteira agrícola nas Regiões Centro-Oeste e Norte. No caso do Nordeste, região populosa e pobre, a extensão de estradas pavimentadas passou de dois mil km em 1961 para 42 mil km em 1997, subindo de 15% para 28% do total nacional. Igualmente, a capacidade instalada de geração de energia elétrica cresceu de 343 MW para 10.731 MW, entre 1960 e 1998, subindo de 7% para 18% do total nacional. Finalmente, o número de

terminais telefônicos subiu de 54 mil em 1961 para 2,6 milhões em 1996, ampliando de cinco para 15% do total nacional. Assim, embora o Nordeste continue com grandes desníveis econômicos e sociais em relação às regiões mais desenvolvidas, houve grande melhoria desses indicadores. A renda per capita subiu de 37% para 47% da média nacional, entre 1970 e 1996, a expectativa de vida ao nascer subiu de 44 para 64 anos, contra 53 e 68, valores nacionais; e a taxa de analfabetismo de adultos caiu de 54% para 29%.

O quarto conjunto de políticas ou ações é composto por investimentos produtivos das empresas estatais. Eles foram sendo efetivados de maneira significativa desde a década de 1930, intensificando-se durante o Plano de Metas, na década de 1950, e com mais contundência durante o II PND, na década de 1970. Destacam-se os investimentos em aço, petróleo, fosfato, potássio, papel, petroquímica, carvão, mineração, titânio, cobre, cloro química, entre outros. Embora a decisão locacional tivesse que respeitar certas diretrizes técnicas, a maioria dos investimentos foi feita fora dos centros mais desenvolvidos, contribuindo para a desconcentração produtiva e para a redução das desigualdades regionais, a exemplo do polo petroquímico da Bahia, do complexo minerador-ferroviário de Carajás, entre outros. A despeito do mérito desses grandes investimentos, em benefício da redução das desigualdades inter-regionais, é necessário observar que os mesmos acabaram gerando desigualdades intrarregionais, devido à formação de enclaves industriais em alguns estados, a exemplo do Maranhão.

As políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional foram praticamente abandonadas no Brasil pós-80, seja pela séria crise fiscal e financeira do Estado nacional, seja pela ascensão da ideologia neoliberal, que defendia o mercado como palco principal das decisões nacionais, inclusive de sua dinâmica regional. A redução do crescimento e o abandono das políticas regionais resultaram na interrupção do processo de desconcentração em curso.

A partir de 1995 verifica-se uma retomada da trajetória desconcentradora. A participação do Nordeste, do Norte e do Centro Oeste no VTI do País amplia-se significativamente, passando, respectivamente, de 7,4% para 10,0%, de 3,8% para 5,9% e de 1,6% para 4,4% no período 1995-2009. O Sul também aumenta sua participação de 16,4 para 19,1%, e no Sudeste todos os estados, com exceção de São Paulo, ampliam igualmente sua participação no VTI nacional. São Paulo, por sua vez, apresenta uma queda de 51,8% para 37,9% em sua participação.

Uma série de fatores contribui para esta retomada. Um dos mais significativos foi o processo de reestruturação industrial deflagrado pela abertura econômica do início dos anos 90. Com o acirramento da competição, empresas de segmentos tradicionais, intensivos em mão de obra, como têxtil e calçados se deslocam para o Nordeste, e em menor escala para o centro oeste, buscando competitividade com menores salários e incentivos fiscais. No Centro-Oeste, a melhoria da infraestrutura e os avanços tecnológicos no domínio da produção nos cerrados, que possibilitou a expansão da agropecuária com elevado nível de tecnificação nos anos 1970 e 1980, serviu de base para um intenso processo de agroindustrialização nos anos 1990 e 2000.

De forma sucinta, pode assim ser resumida a história da política regional brasileira:

- I. Antecedentes

O Brasil teve uma posição pioneira na busca de instrumentos e ações para alavancar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas no País. Este pioneirismo se deve, no caso do Nordeste, às graves crises sociais provocadas pelas secas periódicas e à força regionalista de sua elite, e no caso da Amazônia, à preocupação com a ocupação e o controle político do vasto território amazônico. Desta forma, a “questão regional”, desde o século XIX, já comparecia na pauta do governo brasileiro, como retratam as várias comissões e tentativas de políticas realizadas, desde aquele século. Para o caso nordestino, como decorrência das secas, foi criada, em 1877, a Comissão Imperial, encarregada de analisar o problema e propor soluções. Em 1904, foram criadas comissões para analisar o problema das secas no Ceará e no Rio Grande do Norte e, no mesmo ano, criada a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS), em 1906. No que se refere à Amazônia, em 1912, foi criada a Superintendência de Defesa da Borracha, preocupada com a concorrência asiática.

II. Primeira etapa: 1939-1958

Baixa expressão de política específica para a redução das desigualdades regionais e foco na ocupação do território - Marcha para o Oeste, *Plano de Valorização Econômica da Amazônia*, criação de vários territórios federais -, e no combate a seca no Nordeste – criação do DNOCs, *Plano de Defesa Contra os Efeitos da Seca*. A Constituição de 1946, contudo, já estipula que parte da receita da União seria destinada a investimentos no Nordeste e Norte, e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi criado em 1952.

III. Segunda etapa: 1956-1980

Em 1956 é criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado pelo economista Celso Furtado, formulou o relatório *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*. Sob a égide de um “projeto nacional desenvolvimentista”, têm início políticas voltadas ao desenvolvimento regional calcadas no financiamento ao setor produtivo e em incentivos e renúncias fiscais. Replicando a ideia do BNB, criou-se em 1966, o Banco da Amazônia (BASA). Também pertencem a esse período a criação da SUDENE (1959), da SUDAM (1966), SUDESUL (1967) e da Zona Franca de Manaus (1967). O FUNRES é de 1969 e FINAM e FINOR de 1974. Há que mencionar também a introdução, nesse período, dos instrumentos de transferências intergovernamentais, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que contribuíram para aperfeiçoar o sistema de apoio à solidariedade regional, um dos princípios fundamentais do sistema federal. Nos anos 70, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), foram acompanhados de uma série de Planos e Programas Regionais (Prodoeste, Poloamazônia, Polonoroeste, Polocentro, PRODECER, Região Geoeconômica de Brasília, PRODEOAN, PRODEGRAN) e, especialmente o II e o III PNDs, dirigiram fortes investimentos em empresas públicas no setor de bens intermediários para as regiões menos desenvolvidas do País, induzindo um processo de desconcentração industrial limitada.

IV. Terceira etapa: 1980-1995

Diante da crise fiscal financeira do Estado as políticas de planejamento em geral e as de desenvolvimento regional em particular são abandonadas pelo governo federal no período. Apesar da Constituição Federal de 1988 ter incorporado vários dispositivos sobre o desenvolvimento regional, inclusive o FNO, FNE e FCO, seus desembolsos

foram muito pequenos. O processo de desconcentração industrial é interrompido, impondo-se tendências de reconcentração. Na ausência de políticas federais e com a maior autonomia fiscal, conquistada em 1988, os estados subnacionais criam políticas de atração de investimentos com base em incentivos no ICMS, desencadeando a chamada “Guerra Fiscal”.

V. Quarta etapa: 1996 a 2010

Ocorre um processo de paulatina retomada da importância do planejamento e das políticas de base territorial e regional. Na segunda metade dos anos 90 formula-se a PITCE e a política dos “Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração” e cria-se o Ministério da Integração Nacional. A SUDAM e a SUDENE foram substituídas, respectivamente, pela Adene e Ada, que posteriormente vieram a ser extintas para serem substituídas pelas originais superintendências regionais. Mais tarde, a SUDECO também foi recriada. Houve a instalação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional-CAPR, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República (2003), o lançamento da PNDR, pela CAPR, em 2004 e sua institucionalização em 2007, por meio do Decreto n. 6.047. Paralelamente, em todo o período, verifica-se a emergência de diversas experiências de desenvolvimento territorial local, como DELIS, Consórcios Municipais, Comitês de Bacia, Territórios Rurais/da Cidadania, APLs. Na ausência de um projeto nacional e em um quadro de surgimento de “ilhas de dinamismo” nas regiões menos desenvolvidas, em alguns casos conectados diretamente ao mercado externo, avança uma “desconcentração fragmentada”. Esta etapa pode ser subdividida em duas. Uma que vai grosso modo de 1996 a 2003, e outra a partir daí. Na primeira fase a política dos eixos assume uma visão de competitividade partir de “territórios vencedores” buscando uma maior integração internacional, favorecendo a fragmentação. Na segunda, o esforço se volta para construção de políticas nacionais que apontam na direção de um novo projeto nacional de desenvolvimento. No campo regional, a formulação da PNDR aponta para uma política integradora, apesar de ter encontrado dificuldades para avançar nesta direção, como se verá adiante.

4.2. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR

A formulação da PNDR é parte do esforço de retomada, no Brasil, do planejamento em geral, e de políticas regionais em particular, desde a segunda metade dos anos 90.

A fase inicial deste esforço de retomada, contudo, se dá em um quadro de abertura comercial e de integração competitiva comandada pelo mercado. Observa-se, uma tendência de fortalecimento da concentração de novas atividades e investimentos públicos e privados em certos “focos competitivos”, entre os quais diversos polos que vinham emergindo em regiões menos desenvolvidas, com opção prioritária pela integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo. Os projetos prioritários de infraestrutura, no âmbito do programa dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” indicam esta opção. A prioridade aos “eixos” era a dotação de acessibilidade dos “focos dinâmicos” do Brasil (agrícolas, agroindustriais, agropecuários ou industriais), ao mercado internacional, negligenciando a integração interna e as áreas menos dinâmicas. Este tipo de regionalismo tende a romper laços de solidariedade com o restante do território nacional, passando a exercer políticas explícitas de segregação dos ditos *espaços não-competitivos*.

A estratégia dos “eixos”, entretanto, teve o mérito de recolocar o debate sobre a espacialidade do desenvolvimento brasileiro. Outra iniciativa importante nesta fase inicial de retomada da política regional no Brasil foi a criação do Ministério da Integração Nacional (MI), incumbido de assumir o mandato *formal* da política regional brasileira, com a tarefa de coordenar e acompanhar as ações dos tradicionais órgãos de desenvolvimento regional e seus respectivos instrumentos de fomento. Pouco tempo depois da criação do MI, no entanto, foram extintas a SUDAM e a SUDENE e criadas as Agências de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e da Amazônia (ADA).

Igualmente relevante foi a publicação do documento “Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional”, de 2000. Neste trabalho, é reconhecida a relativa insignificância das políticas regionais explícitas do Governo Federal, associada a uma dispersão no tratamento da questão regional. Também se reconhece a persistência das desigualdades regionais no Brasil, a exigir uma ação decidida de enfrentamento por parte do poder público. Dentre os principais requisitos para a implementação de novas políticas de integração nacional e desenvolvimento regional, apontadas no documento, destaca-se a necessidade de adotar uma divisão regional mais abrangente do que a baseada nas macrorregiões. Seria também necessário “nacionalizar” as políticas de desenvolvimento regional, fazendo com que os espaços menos desenvolvidos fora das *periferias tradicionais* - as macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - pudessem também ser beneficiadas por ações do governo federal.

O esforço de modernização da política de desenvolvimento regional, de modo a tornar sua atuação em escala nacional, resultou na criação, no âmbito do MI, do PROMESO (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas), incluído no PPA 2000-2003. Foram identificadas 13 mesorregiões diferenciadas que se constituíram no foco da atuação do PROMESO. Em seu conjunto, as mesorregiões selecionadas tendem a se concentrar em espaços menos desenvolvidos da Amazônia (Alto Solimões, Bico do Papagaio e Vale do Rio Acre); do semiárido nordestino (Xingó, Chapada do Araripe e Chapada das Mangabeiras); e do restante do País (Vale do Ribeira, Vale do Jequitinhonha, Metade Sul do RS, Águas Emendadas, Bacia do Itabapoana).

A política regional é retomada de forma mais densa, no entanto, a partir de 2003. A importância da questão regional foi explicitamente consignada na proposta do PPA 2004-2007 (*Brasil de Todos*), onde a redução das desigualdades regionais é colocada com um de seus mega-objetivos. Segundo esse Plano Plurianual:

“A política regional não pode mais ser um problema de algumas regiões, mas uma política nacional que promova a coesão territorial como expressão da coesão social e econômica do País. A integração competitiva do território nacional passa pela coordenação [...] As áreas mais frágeis serão tratadas numa perspectiva sub-regional diferenciada no que tange ao gasto social e às políticas de emprego e renda. A intenção é estimular uma convergência das prioridades de gasto da União, estados e municípios, num conjunto de políticas estruturantes (transferência de renda, saneamento, habitação, saúde, educação, informação e conhecimento, meio ambiente, associadas a uma política “sob medida” de emprego e renda), gerenciadas de forma articulada, visando ao desenvolvimento local. [...] A estratégia regional contempla, em especial, as potencialidades econômicas do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste; e dá atenção diferenciada às zonas deprimidas,

cuja integração à dinâmica de crescimento nacional é um dos desafios centrais para a desconcentração da renda.” (BRASIL, 2004, p. 35)

Em 2003 o MI lança a proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, institucionalizada em 2007. A PNDR explicita dois *objetivos* primordiais:

- i. Reverter a trajetória das desigualdades regionais;
- ii. Explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira.

Além do pleito por recursos substantivos, via Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR, em negociação no âmbito da PEC da Reforma Tributária, são os seguintes os pressupostos principais daquela Política:

- I. A PNDR teria abrangência nacional, em múltiplas escalas geográficas, já que as desigualdades regionais no Brasil do século XXI se manifestavam não apenas entre as macrorregiões, mas também intra regionalmente em todo o território.
- II. Era necessário recriar a estrutura institucional regional desmantelada pelos governos anteriores – SUDENE, SUDAM e SUDECO.
- III. Dado que o desenvolvimento regional é tema transversal, cumpria articular a política regional com a ação de órgãos setoriais federais de Governo, com o setor produtivo e a sociedade civil organizada.

Quanto ao arranjo de articulação institucional para implementação da PNDR, o documento original (2003) propôs três escalas de coordenação, em nível federal, macrorregional e sub-regional:

- i. Em nível federal, criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional – CPDR e do Comitê de Articulação Federativa (CAF), ambos presididos pela Casa Civil da Presidência da República.
- ii. Em nível macrorregional, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, é ressaltada a importância dos planos estratégicos de desenvolvimento e da recriação das Superintendências Regionais, extintas em gestões anteriores. Essas Superintendências assumiriam o papel da articulação de ações em suas respectivas regiões.
- iii. O nível sub-regional seria de responsabilidade dos fóruns e agências de desenvolvimento, que responderiam pela articulação e coordenação dos programas sob governança do Ministério nos espaços prioritários da Política.

A política define os papéis de cada uma dessas instâncias de articulação de acordo com as escalas básicas de intervenção. À instância federal caberia a formulação estratégica e a coordenação das políticas. No caso da CPDR, a coordenação das políticas setoriais no território e ao CAF a articulação do governo federal com os demais entes federados. As instâncias macrorregionais seriam responsáveis pela atividade de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de ações e a promoção de iniciativas especiais. Já as instâncias sub-regionais teriam um papel predominantemente operacional.

Embora a PNDR se proponha a adotar uma abordagem em múltiplas escalas, dada a complexidade regional brasileira, a ênfase em uma Política Nacional foi estrategicamente reafirmada, pois essa é a escala compatível com a perspectiva de identificação e regulação do fenômeno das desigualdades inter e intra-regionais do País. Em um País continental e

heterogêneo como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas poderia ampliar os riscos de fragmentação.

Outra premissa acolhida na formulação da política é que ela deveria ser uma política de governo, não restrita a um único ministério, ainda que fosse admitido certo protagonismo do MI na coordenação de sua implementação.

No que se refere aos critérios de elegibilidade da política, ou seja, a delimitação de seus espaços prioritários de atuação, a PNDR constrói uma Tipologia, baseada no nível de renda domiciliar per capita e na variação do PIB, em escala microrregional. As microrregiões são classificadas em quatro grandes grupos: Renda Baixa e Pouco Dinâmica; Renda Média e Pouco Dinâmica; Renda Média e Baixa Dinâmica; e Alta Renda. Excluindo-se as microrregiões de Alta Renda, as demais seriam espaço prioritário para a ação da Política.



A PNDR estabelece, ainda, uma mapa de transição tendo em vista a adequação dos espaços de atuação dos programas regionais já em curso no MI antes da definição da política (PROMESO, PDFF, PROMOVER, RIDes) com os novos critérios estabelecidos.

4.2.1. Um breve balanço da PNDR no período 2003-2010

Em primeiro lugar, é preciso registrar que a PNDR representa o primeiro esforço de instituir uma política nacional de desenvolvimento regional no País, se contrapondo a programas isolados de desenvolvimento. Em segundo lugar, ela representou uma mudança de paradigma no tratamento da questão regional no Brasil, na medida em que:

- I. Rompeu com a visão tradicional que circunscrevia o problema regional brasileiro à dimensão macrorregional, quando esse problema era associado às regiões Nordeste e Norte, e adotou uma abordagem nacional articulada por múltiplas escalas;
- II. Superou o velho recorte entre regiões modernas e atrasadas da visão desenvolvimentista, promovendo o reconhecimento da diversidade do Brasil como um ativo a ser explorado em favor das regiões e sub-regiões do País;
- III. Abandonou a visão tecnocrática de políticas de cima para baixo, baseada fundamentalmente em grandes investimentos e sem controle social, adotando uma abordagem participativa, de construção e acompanhamento das políticas a partir do território, focado na ativação de seu potencial endógeno.

Pode-se ainda registrar como avanço significativo a construção da Tipologia que permitiu uma visão sintética das desigualdades e da diversidade inter e intra regionais do País. Um conjunto de cartogramas cruzando a grade de tipologias (nível de rendimento X grau de dinamismo) com indicadores de dinâmica populacional, educação e outros indicadores sociais e de acesso a serviços, contribuiriam para tornar a visão mais viva e instigante.

A despeito desses avanços, os dois principais pilares da política - Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional-FNDR proposto, e o instrumento de coordenação em nível nacional, a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional-CPDR - se frustraram, comprometendo seriamente a implementação da PNDR.

A criação do FNDR era crucial, pois permitiria à Política contar com fonte mais expressiva de recursos e capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas - como pequenas infraestruturas; promoção da inovação; capacitação de recursos humanos; assistência técnica e outras - necessárias à transformação das dinâmicas regionais, bem como ser um instrumento de integração das políticas federais com as dos estados. Incluída no bojo da PEC da Reforma Tributária, após uma série de emendas e recortes, a proposta de criação do FNDR se perdeu e se inviabilizou no quadro de impasses da própria PEC.

A Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, foi criada em julho de 2003 e instalada na Casa Civil em junho de 2004. Integrada pelos titulares de 18 ministérios e secretarias especiais, sob a Coordenação do Ministro Chefe da Casa Civil, e dotada de um Comitê Executivo composto pelos secretários executivos dos respectivos ministérios e secretarias, a CPDR tinha um papel crucial no “empoderamento” da PNDR, em sua capacidade de converter-se de fato em política de governo com a prioridade devida. Era ainda decisiva para viabilizar o necessário esforço de coordenação e articulação das políticas setoriais com impacto nos territórios menos desenvolvidos. Entretanto, a Política não conquistou o suporte político necessário e a Câmara acabou sendo desativada. Em meados de 2012 a CPDR foi reativada e terá papel chave no processo da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, em curso.

A frustração, no entanto, se manifestou também nas relações com os entes federados. Os Estados sempre se mostraram críticos ao conteúdo federativo da PNDR, em especial quanto ao desenho das mesorregiões trabalhadas no âmbito da PNDR, sobre os quais não teriam sido consultados. Também os municípios inseridos nas mesorregiões não raro se

declararam estranhos à lógica do seu enquadramento territorial. Esta unilateralidade custou caro à Política, pois os Estados e municípios nunca abraçaram com convicção a PNDR e sua tipologia territorial.

No campo do financiamento da Política, com a inviabilização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a PNDR teve que contar apenas com os instrumentos tradicionais vigentes antes de sua aprovação, quais sejam:

- I. Os Fundos Constitucionais de Financiamento no Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro Oeste (FCO), criados pela Constituição Federal de 1988, aos quais são destinados, anualmente, 3% da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR) e sobre produtos Industrializados (IPI), e que são aplicados pelo Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil em programas de financiamento aos setores produtivos daquelas regiões;
- II. Os Fundos de Desenvolvimento do Norte (FDA) e do Nordeste (FDNE), criados em 2001 e regulamentados em 2002, tendo iniciado efetivamente suas operações somente em 2006. Com a recriação da SUDECO em 2011, criou-se também o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste, FDCO.
- III. Recursos orçamentários da União que já vinham sendo aplicados em programas mesorregionais do MI, como mencionado anteriormente.

Além dos instrumentos de financiamento operam, ainda, incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE, no intuito de compensar desvantagens locais e, assim, estimular a atração e promoção local de novos investimentos. O decreto que recriou a SUDECO prevê também a possibilidade de expansão destes benefícios para a região Centro Oeste. Os incentivos referem-se, principalmente, à redução do imposto sobre a renda (IR) e adicionais, calculados com base no lucro da exploração e à aplicação de parcela do imposto de renda em depósitos para reinvestimento¹.

Os volumes de recursos disponibilizados pelos Fundos Constitucionais (FCs) somaram R\$ 72 bilhões no período 2004-2010, com seus desembolsos se ampliando significativamente na última década, especialmente a partir de 2003. Tratam-se de volumes expressivos e que contribuem para o desenvolvimento da capacidade produtiva e a geração de emprego e renda nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Os Fundos Constitucionais, contudo, possuem uma série de limitações, das quais as principais podem ser resumidas como se segue:

- I. Atendem apenas as macrorregiões Norte, Nordeste (com inclusão no norte de MG) e Centro-Oeste, não atingindo outras áreas também prioritárias da PNDR no País;
- II. Não possuem mecanismos eficientes de indução da localização dos investimentos no interior das macrorregiões. Assim, seus desembolsos tendem a se concentrar nos

¹ Adicionalmente existe ainda: isenção do IOF nas operações de câmbio para importação de bens; isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); maior incentivo para contratação no exterior de assistência técnica ou científica e de serviços especializados; maior subvenção do valor da remuneração de pesquisadores titulados como mestres ou doutores; depreciação acelerada incentivada; e desconto, no prazo de doze meses, dos créditos da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins.

- espaços mais dinâmicos no interior das regiões, não contribuindo para a desconcentração intrarregional;
- III. Seus mecanismos de seletividade setorial são muito genéricos tendo baixa capacidade de indução, não possibilitando a fixação de um foco nos segmentos mais estratégicos para o desenvolvimento das regiões;
 - IV. Suas exigências em termos de contrapartidas são muito limitadas, pois não há condicionantes associados à realização de inovação, valorização dos fornecedores locais, às práticas de sustentabilidade, à participação em projetos sociais, etc;
 - V. Existe uma sobreposição entre as funções dos Fundos Constitucionais (FCs) com os Fundos de Desenvolvimento (FDs), assim como de ambos com o BNDES, dificultando a complementaridade e incentivando a competição;
 - VI. Os FCs não dispõem de recursos não reembolsáveis que possam atender outras necessidades do desenvolvimento da região que não o financiamento das atividades produtivas.

O FDNE e o FDA foram criados em 2001 para substituir os antigos Fundo de Investimento do Nordeste (Finor) e Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam). Diferentemente dos FCs, os FDs financiam apenas empresas de grande porte, constituídas na forma de sociedade por ações (S.A.), aptas a emitir debêntures. Além disso, são fundos orçamentários, que dependem de liberações do Tesouro Nacional e estão sujeitos a contingenciamento, o que cria grande incerteza com relação às liberações dos recursos. Apesar de criados no início da década os FDs só começaram a operar a partir de 2006 e, de um orçamento previsto de R\$ 19 bilhões para o período 2006-2011, apenas R\$ 7,2 bilhões se transformaram efetivamente em dotação, mas com um valor muito menor sendo realmente desembolsado. O FDCO, recém criado, ainda aguarda dotação orçamentária para entrar em operação.

Entre 2004 e 2010 foram concedidos R\$ 32,2 bilhões em incentivos fiscais federais nas regiões da SUDAM e da SUDENE. O montante de incentivos entre 2005 e 2010 passou de R\$ 1,57 bilhão/ano, para R\$ 6,43 bilhões/ano, um crescimento de quase 310% em cinco anos. É evidente o peso e o papel que estes incentivos têm desempenhado na promoção da base produtiva das referidas regiões. Entretanto, possuem também limitações que precisam ser enfrentadas tendo em vista o aprimoramento deste instrumento na nova PNDR. Tal como os Fundos, os incentivos fiscais carecem de maior seletividade espacial e setorial, não considerando devidamente as diferenças entre as várias sub-regiões, nem as necessidades estratégicas dos diferentes arranjos produtivos, no interior nas macrorregiões. No geral, são concedidos linearmente para todos os segmentos produtivos e todo o espaço de abrangência da SUDAM e da SUDENE². Igualmente, apresentam baixo grau de exigência relativo às contrapartidas em termos de esforço inovativo, sustentabilidade ambiental, valorização do capital humano e outras.

Além das limitações apontadas, talvez a questão mais grave seja a quase ausência, ou pequena articulação destes instrumentos com os demais projetos e programas da PNDR implementados pelo próprio MI.

Os principais programas do MI entre 2004 e 2011 eram o PROMESO, de desenvolvimento de “mesorregiões diferenciadas”; o PDFF, de desenvolvimento da faixa de

² Com exceção de um pequeno diferencial para o semiárido nordestino.

fronteira; o CONVIVER, de desenvolvimento do Semiárido; e as RIDEs, especialmente a do entorno do DF; além do Programa de Desenvolvimento Macrorregional Sustentável, de apoio às ações mais estratégicas da SUDAM e da SUDENE.

Em consonância com a PNDR, estes Programas tinham seu foco na promoção do desenvolvimento destes diversos espaços a partir da identificação e ativação de seu potencial endógeno, com o envolvimento dos atores locais. Suas atividades se concentraram fundamentalmente em ações de promoção da organização daqueles atores, através da formação de Fóruns e a elaboração de planos de desenvolvimento mesorregionais, além de ações de suporte a Arranjos Produtivos Locais (APLs), sobretudo por meio de capacitação empresarial e profissional e de implantação de pequenas infraestruturas econômicas e produtivas. Esta atuação produziu uma série de avanços pontuais nos espaços e APLs apoiados.

Entretanto, limitações importantes podem ser apontadas:

- I. Os recursos disponíveis foram muito baixos e com elevada participação de emendas parlamentares. Entre 2004 e 2010 esses programas aplicaram não mais do que R\$ 2,8 bilhões em todo o País, menos de 0,5% do que foi desembolsado pelos Fundos Constitucionais no mesmo período. Além de seu baixo volume, cerca de 2/3 deste valor correspondeu a recursos de emendas parlamentares, que apresentam limitada vinculação com os objetivos dos programas e grande pulverização em pequenos projetos, cujo valor modal gira em torno de R\$ 100 mil. E ainda, os mecanismos de repasse, basicamente por meio de convênios, é altamente burocrático dificultando sobremaneira sua efetiva chegada na ponta;
- II. As ações foram, via de regra, pontuais, difusas e sem continuidade, com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional. A utilização do conceito de Arranjos Produtivos Locais, que foi a referência básica para atuação destes Programas, representa um avanço importante em direção a uma abordagem sistêmica, e comprometida com equidade e sustentabilidade, do desenvolvimento produtivo local e regional. Ela pressupõe uma visão integrada, considerando os arranjos e sistemas locais em suas articulações com o território e com os sistemas produtivos e de inovação regionais e nacional. Sua aplicação no âmbito da PNDR, contudo, resvalou com frequência para uma visão localista, se traduzindo em ações fragmentadas e com uma lógica muito mais de política social compensatória do que de desenvolvimento sócio econômico local e regional;
- III. Em linha com a limitação acima, as ações destes Programas, não se articulam com os Fundos e Incentivos, os instrumentos de maior fôlego disponíveis para a Política. Assim, os empreendimentos atraídos e/ou promovidos com financiamento e incentivos não são selecionados tendo em vista as necessidades de adensamento dos arranjos e cadeias produtivas estratégicas daquelas regiões. Por outro lado, as ações e apoio aos APLs não se orientam pelo esforço de fortalecimento dos sistemas e cadeias regionais, ou ainda, de integração entre os grandes investimentos estruturantes e a economia de base local;

- IV. A baixa articulação dos Programas com as ações dos estados. A própria estrutura do PROMESO, e dos demais programas, favorecia a relação direta do governo federal com as instâncias locais, sem passar por uma articulação com os governos estaduais, representando grandes perdas, não só no que se refere às possibilidades de sinergia entre as ações, mas igualmente no campo da legitimação política da PNDR;
- V. Uma limitada integração com os demais programas federais de base territorial e com as demais áreas do MI, além de suas empresas coligadas.

Em termos concretos, porém, dadas as limitações estruturais em sua base de recursos orçamentários, a ação regional concentrou-se na formação de fóruns mesorregionais e no apoio a projetos difusos de capacitação e qualificação profissional nas mesorregiões e demais espaços programa. Dada a exiguidade orçamentária, a política regional tornou-se refém de emendas parlamentares, fortemente dissociadas de qualquer proposta mais coerente de desenvolvimento econômico e social.

Neste cenário também se destaca o esforço para a implantação de uma infraestrutura mínima necessária ao crescimento econômico das regiões, como obras que não fazem parte de iniciativas de grande porte dos governos e, ainda, facilidades de acesso a financiamentos de baixo custo como, por exemplo, os fundos constitucionais e as agências de desenvolvimento.

Outros ministérios possuem programas e ações de apoio ao desenvolvimento territorial mas com baixa articulação entre si e com os do MI. Trata-se do Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA, especialmente as ações vinculadas ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e ao Programa Territórios da Cidadania (PTC); do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio-MDIC, na sua atuação de apoio aos APLs; do Ministério do Meio Ambiente-MMA, nos programas de Zoneamento Sócio Econômico e Ambiental e em suas ações no campo do extrativismo e do desenvolvimento rural sustentável; no Ministério do Trabalho e do Emprego-MTE, por meio de sua promoção da economia solidária; e do Ministério do Turismo com vários projetos de turismo e desenvolvimento territorial. No PPA 2011-2015 criou-se um amplo programa de “Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária”, reunindo o MI e estes ministérios, com exceção do Ministério do Turismo, num esforço de se avançar em uma necessária integração das ações.

Outra questão importante diz respeito às superintendências macrorregionais. Embora recriadas, SUDAM, SUDENE e SUDECO sofrem de problemas básicos (como insuficiência de quadros técnicos) e ainda não conseguiram readquirir musculatura técnica para cumprir seu papel.

Em termos do esforço de planejamento regional, foram viabilizadas as seguintes iniciativas: “Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Centro-Oeste”, “Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste”, “Plano Amazônia Sustentável”; “Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido” e o “Plano de Desenvolvimento Sustentável da BR-163: Eixo Estratégico de Integração para a Amazônia”. No entanto, em todos esses planos há uma enorme distância entre o conteúdo das ações propostas e as formas de implantação. De modo geral, não são apresentados modelos de gestão que institucionalizem o processo de participação e integrem o processo de decisão no nível nacional, regional e sub-regional, sem os quais os planos regionais têm vida curta. Ademais,

há que se observar a carência de mecanismos claros de financiamento para as ações propostas.

4.2.2. O papel das políticas regionais “implícitas” e suas implicações para a PNDR

A dinâmica regional do País é influenciada pelas políticas públicas que buscam promover, especificamente, a redução das desigualdades regionais, a exemplo das políticas associadas à PNDR avaliadas no item anterior. Entretanto, diversas outras políticas públicas, de caráter setorial (portanto, não voltadas explicitamente para esta finalidade) podem ter forte impacto na dinâmica das regiões, muitas vezes com repercussões mais expressivas do que as das próprias políticas implementadas explicitamente com esse fim.

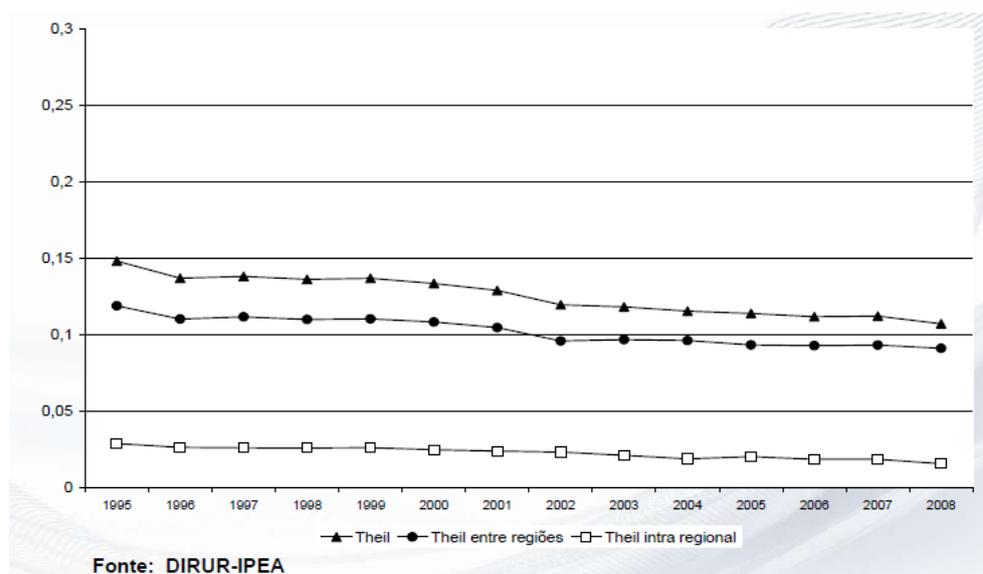
A recente experiência brasileira, com seu novo padrão de políticas públicas, é uma clara evidência desse quadro projetado anteriormente, sugerindo a necessidade da política de desenvolvimento regional ser construída levando em conta dois componentes. O primeiro é o componente de política explícita, ou seja, formado por um conjunto de instrumentos clássicos de política regional tais como fundos de fomento, incentivos fiscais, agências regionais e outras organizações de promoção do desenvolvimento em várias escalas, etc. Outro componente é aquele que se refere à coordenação das principais políticas setoriais, a fim de canalizar seus impactos positivos em direção das regiões menos desenvolvidas. Este segundo componente deve receber grande destaque na nova PNDR.

Desde 1995 o Brasil vem vivenciando uma retomada do processo de desconcentração regional. Os dados do Valor da Transformação Industrial do IBGE, já apresentados, revelam claramente este movimento, com uma expressiva redução da participação do Sudeste, especialmente de São Paulo, com forte aumento da contribuição do Nordeste, do Centro Oeste e do Norte com destaque para os dois primeiros, no VTI nacional (tabela 1).

A participação das macrorregiões no PIB indica, igualmente, um movimento de desconcentração, ainda que menos intensa do que na indústria de transformação. Enquanto a participação do Norte, Nordeste e Centro Oeste aumentam, respectivamente, de 4,6% para 5,1% de 12,8% para 13,1% e de 6,0% para 9,2%, entre 1995 e 2008, as do Sudeste e do Sul decrescem de 58,7% para 56,0% e de 17,9% para 16,6% no mesmo período.

O cálculo da evolução do Índice de Theil – um indicador de desigualdade - entre os estados e entre as macrorregiões brasileiras para o período 1995-2007, aponta para uma tendência de convergência do PIB tanto entre macrorregiões quanto intra regiões. O mesmo cálculo para as microrregiões brasileiras indica, igualmente, uma tendência de redução das desigualdades do PIB entre e intra microrregiões neste mesmo período.

revela



Este processo de desconcentração regional foi alavancado por alguns fatores, dentre os quais dois podem ser citados como os mais significativos. Em primeiro lugar, estão as pressões oriundas do ambiente mais competitivo exercidas sobre a indústria, como resultado da abertura da economia iniciada nos anos noventa. Conseqüentemente, setores da indústria tradicional como têxtil, confecções e calçados, além de outros, se deslocaram para regiões menos desenvolvidas, sobretudo para o Nordeste, em busca de maior competitividade oferecida pela redução de custos salariais e encargos tributários. Em segundo lugar, devem ser considerados a expansão e o crescimento do agronegócio, da pecuária, da agroindústria e da indústria mineral no Centro Oeste, no Norte e Nordeste como desdobramentos dos avanços das fronteiras agrícola, pecuária e mineral dos anos setenta e oitenta.

Os incentivos fiscais estaduais assim como a melhoria da infraestrutura (estradas, portos, aeroportos, etc.), logística e das estruturas da oferta de serviços, especialmente nas áreas da educação e da saúde, também jogaram papel importante neste processo, ao lado das políticas federais de promoção da desconcentração regional, sobretudo por meio dos Fundos Constitucionais, além dos incentivos fiscais da SUDAM e da SUDENE.

Contudo, o componente de maior peso na explicação deste movimento desconcentrador parece ter sido o conjunto de políticas públicas sociais e a retomada dos investimentos em infraestrutura dos anos recentes, que passaram a reorientar as decisões da iniciativa privada. Adicionalmente, decisões estratégicas de localização de alguns investimentos públicos estruturantes de grande porte, especialmente os da Petrobrás, produziram efeitos não desprezíveis.

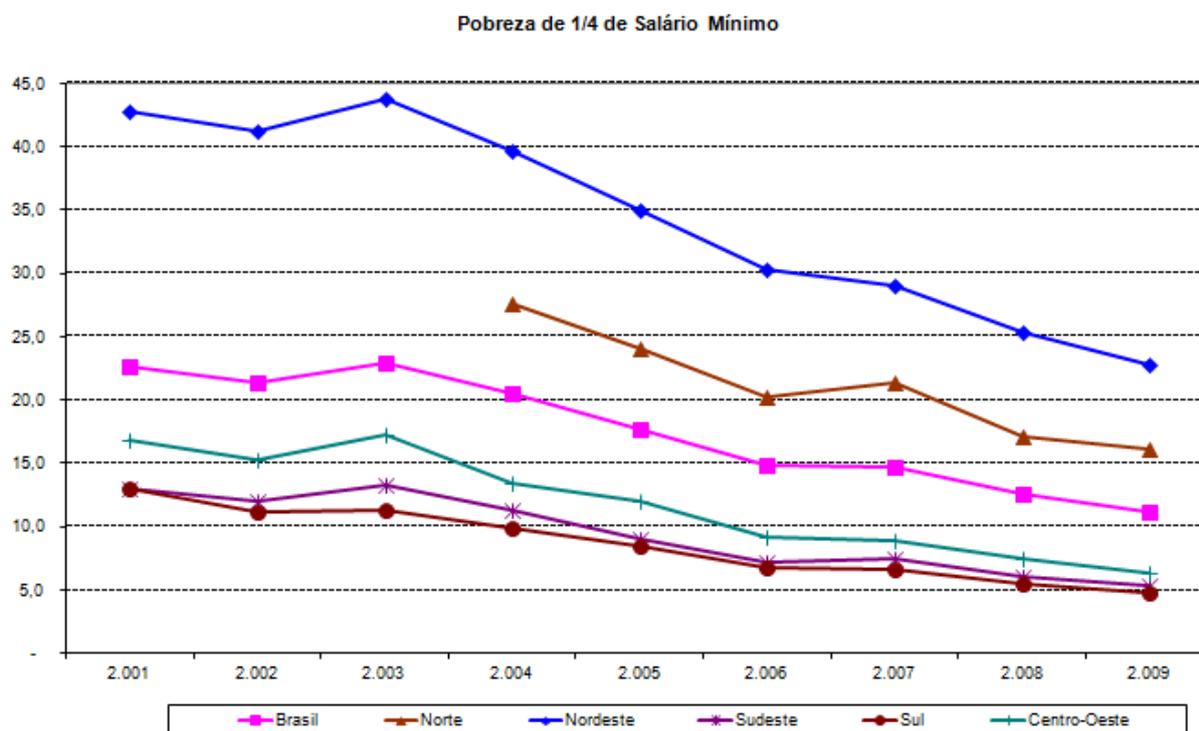
Quanto às políticas públicas sociais, além dos avanços verificados nas áreas da saúde e educação, descentralizadas após 1988, medidas como a forte valorização real do salário mínimo, e seus desdobramentos nos benefícios previdenciários e na massa salarial dos funcionários públicos municipais, os avanços na previdência rural e nos benefícios assistenciais de prestação continuada (BPC), pagos aos portadores de deficiência e aos idosos das famílias mais pobres, somados aos programas de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família e seus diversos homônimos nos estados, tiveram enorme impacto nas rendas das famílias e no bem estar das famílias. O aumento na renda se

traduziu em expansão do consumo por bens e serviços e, conseqüentemente, em crescimento do produto interno do País. O aspecto relevante deste processo de encadeamento de efeitos está no fato de que o crescimento econômico se deu acompanhado de inclusão social e desconcentração regional.

A título de ilustração, o valor do salário mínimo aumentou 122% acima da inflação, entre 1995 e 2010, com forte poder multiplicador sobre a renda de dois em cada três segurados da previdência social e a totalidade dos beneficiários do BPC, que recebem benefícios iguais ao salário mínimo. A expansão previdenciária na área rural foi tão expressiva que, em 2008, o valor da soma paga aos benefícios superou o das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em cerca de 2/3 das unidades municipais. Juntamente com o benefício assistencial, que atinge 3,2 milhões de idosos, grande parte morando na zona rural, funcionou como verdadeiro motor de crescimento das economias locais, melhorando a vida no campo e nos pequenos municípios, incrementando as atividades não agrícolas no meio rural e desestimulando a migração para os grandes centros urbanos.

Os gastos previdenciários do governo federal passaram de 2,5% para 7,2% do PIB, entre 1998 e 2009, respondendo por 32% do total da despesa primária federal neste último ano. Somados ao Programa Bolsa Família, que em 2012 desembolsou R\$ 1,6 bilhões, atendendo 13,4 milhões de famílias, as transferências de renda representam quase 20% da renda das famílias no País. O total dos gastos públicos sociais avança não apenas na administração federal, mas nas duas outras esferas de governo, municipal e estadual, passando de 19,2% do PIB em 1995, para 23,4% em 2008.

De acordo com inúmeros estudos acadêmicos e não acadêmicos e um conjunto de indicadores oferecido pelo IBGE, essas políticas tiveram forte impacto na redistribuição de renda assim como na redução da pobreza no Brasil. Enquanto a renda per capita dos 10% mais pobres cresceu a uma taxa de 6,8% ao ano entre 2001 e 2009, a taxa dos 10% mais ricos foi de 1,5% ao ano. Assim, o índice de GINI, que mede as desigualdades sociais, caiu de um máximo de 0,64 em 1989, para 0,54 em 2009, e a pobreza extrema, que afligia 22,5% da população brasileira em 1995, caiu para 8,4% em 2010. Ao mesmo tempo, a classe média que representava 37,6% da população em 2003, saltou para 50,5% em 2009, incorporando novos segmentos.



O compromisso com o combate à inflação, combinado com redução das taxas básicas de juros, aumento na oferta de crédito e inclusão social provocaram um ciclo de crescimento sustentado na demanda interna, só interrompido recentemente em função da crise internacional. Naturalmente, este impacto no crescimento tem sido muito mais importante nas regiões menos desenvolvidas, que concentram a maior parte da população pobre e de baixa renda e onde os impactos da expansão deste tipo de demanda tem maior capacidade de gerar estímulos virtuosos de crescimento. A pobreza extrema, por exemplo, caiu de maneira mais significativa nas regiões Norte e Nordeste. Nesta última região, os extremamente pobres representavam cerca de 43% da população em 2001, percentual que caiu para 23% em 2009.

Além das políticas sociais, a expansão dos gastos em infraestrutura, ao longo dos anos 2000, e de maneira mais intensa a partir de 2007, com o lançamento do PAC, têm em grande medida alimentado o ciclo de crescimento com desconcentração regional, especialmente na fase de implantação dos projetos. De um lado, em razão de os investimentos em infraestrutura terem sido mais do que proporcionais à participação das regiões atrasadas no PIB, como será evidenciado mais adiante. De outro, mais uma vez, os empregos e a renda gerados pelos grandes investimentos de infraestrutura tem um impacto maior na dinamização destas regiões do que nas regiões mais desenvolvidas, que já possuem economias com grandes estoques de investimento além serem muito mais complexas em seus tecidos produtivos. Por fim, decisões estratégicas de localização de grandes investimentos no Nordeste, como as das futuras refinarias da Petrobrás – Premium I (MA), Premium II (CE), Abreu Lima (PE), Guamaré (RN) - contribuíram também para alimentar o movimento desconcentrador.

Entretanto, embora estas diversas políticas e ações tenham contribuído objetivamente para alimentar uma trajetória de desconcentração regional, mesmo que ainda tímida, seu papel tem sido muito aquém de seu poder potencial de transformação, em razão da ausência de uma orientação clara capaz de assegurar coerência, sinergia e complementaridade dos vários esforços em torno de estratégias explícitas de desenvolvimento regional. Estas políticas não tem se articulado entre si, nem tampouco com a PNDR. Nesse sentido, a coordenação das diversas políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos passa a ser um componente fundamental da nova PNDR.

5. Proposta da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional

5.1. Objetivos da Política

O Brasil é um País de dimensões continentais, com um território dotado de grande e rica diversidade ambiental, sócio-econômica e cultural, e marcado por profundas desigualdades sociais e regionais. Por razões históricas, configurou-se no País um padrão de desenvolvimento fortemente concentrado e excludente, deixando parte importante do território brasileiro com seu potencial de desenvolvimento sub-explorado. Nas regiões menos desenvolvidas as maiores dificuldades de acesso a empregos de qualidade e aos serviços básicos contribuem para alimentar o círculo vicioso do atraso e para limitar as oportunidades de crescimento pessoal e profissional dos brasileiros que ali vivem. Buscar um desenvolvimento espacialmente mais equilibrado, respeitando e explorando sua diversidade, é fundamental para a integração e a coesão econômica, social e territorial do Brasil.

O objetivo da PNDR, portanto, é duplo:

- I. Sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intra regionais valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais
- II. Criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia.

Ao atuar na identificação e melhor aproveitamento da diversidade social, cultural econômico e ambiental das diversas regiões brasileiras, e na universalização do acesso aos serviços públicos essenciais, a Política combina a busca da **equidade**, que se traduz na redução das desigualdades espaciais de níveis de renda e de vida, com a da **competitividade**, não apenas das regiões e sub-regiões diretamente beneficiadas, mas da economia brasileira como um todo, se tornando mais robusta e eficiente para ocupar seu espaço na economia global.

A PNDR, alinhada com o projeto de construção de um País moderno, igualitário, diverso e soberano - expresso no Plano Mais Brasil-, propugna o desenvolvimento regional econômico e socialmente inclusivo, inteligente e ambientalmente responsável. Está, portanto, comprometida, com um padrão de desenvolvimento onde parcelas cada vez mais amplas da população possam participar do processo de crescimento econômico e do compartilhamento de seus benefícios; no qual a criatividade e a inovação sejam a tônica na

busca das soluções econômicas, sociais e ambientais; e onde os recursos naturais sejam racionalmente explorados de forma a não comprometer o crescimento e a qualidade de vida das gerações futuras.

Existe grande afinidade da política regional com a questão social e territorial. A política social enfrenta os desafios de redução da pobreza e da inclusão social no Brasil, que não se limitam aos espaços com déficits de desenvolvimento econômico, aparecendo, igualmente, de forma bastante aguda, nas grandes regiões metropolitanas do Sul e Sudeste e em outros espaços economicamente desenvolvidos em todo o País. Já a política regional promove a dinamização econômica dos espaços que apresentam atraso relativo de desenvolvimento, enfrentando um conjunto de desafios para superar as razões deste atraso, entre os quais se destacam os de natureza social. Do ponto de vista social, o que interessa à PNDR, portanto, é a pobreza e a desigualdade de renda, na sua expressão territorial, decorrente da ausência, estagnação ou má distribuição da atividade econômica, bem como da baixa capacidade de oferta de serviços públicos básicos de qualidade.

Políticas territoriais, por sua vez, referem-se a diferentes políticas caracterizadas por possuírem estratégias que reconhecem explicitamente o território na definição de sua intervenção. Nos últimos vinte anos o Brasil assiste, juntamente com a retomada do planejamento e de um papel mais ativo do Estado nos rumos do desenvolvimento, a emergência de uma série de políticas com abordagem territorial. Elas vão desde o esforço de definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), passando pela busca da territorialização do PPA - sob a liderança do MPOG -, até políticas setoriais com abordagem territorial - como a de promoção da agricultura familiar e desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, a cargo do MDA, a de Zoneamento Sócio Econômico Ambiental e promoção do desenvolvimento rural sustentável, a cargo Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA, ou ainda, políticas de apoio ao desenvolvimento produtivo local, com as de apoio a APLs.

A abordagem territorial que vem sendo utilizada nas políticas públicas recentes no Brasil, apesar de suas especificidades, partilha de uma visão comum que pode ser resumida em quatro pontos principais:

1. Território entendido como recorte espacial, que inclui as áreas rurais e urbanas, envolvendo uma teia ou rede de relações sociais, com sentimentos de pertencimento e identidades sócio-culturais historicamente constituídas, mas que é, simultaneamente, um campo de forças e disputa de poder, com oposições, contradições e conflitos;
2. valorização da escala local na implementação de políticas concretas - enquanto espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais -, bem como dos atributos locais no processo de desenvolvimento, explorando as capacidades produtiva e criativa de cada território, ancoradas nas suas aptidões e potencialidades;
3. território como locus da ação coletiva, envolvendo a ideia de participação dos atores locais na definição de agendas territoriais compartilhadas e na implementação das políticas;
4. importância da integração e coordenação das políticas públicas no território.

Apesar de partilharem de uma abordagem comum e possuírem alta complementaridade, cada uma das políticas mencionadas possui objetos específicos que

precisam ser compreendidos e respeitados. No caso da PNDR, que comunga com as mesmas premissas básicas desta abordagem territorial, seu objeto específico são as desigualdades inter e intrarregionais, e seu foco a ativação/desenvolvimento da capacidade produtiva e inovativa, em bases sustentáveis, dos espaços menos desenvolvidos, comprometido como a melhoria das condições de vida dos brasileiros que ali vivem.

Trata-se de uma política transversal por natureza, possuindo o duplo desafio de responder às demandas de seu objeto, de um lado, com o recurso de instrumentos próprios e específicos e, de outro, de ser o fio condutor estratégico da coordenação das diferentes políticas setoriais naqueles territórios.

A valorização do local, contudo, não pode ser confundida com localismo. Soluções localistas isoladas não só não tem porte para alterar a dinâmica regional, como embutem o risco de favorecer a fragmentação. A PNDR precisa ser, fundamentalmente, uma política sistêmica, o que supõe uma abordagem em múltiplas escalas. Os problemas e desafios a serem enfrentados possuem espacialidades variadas, exigindo respostas por meio da construção articulada de agendas de desenvolvimento em várias escalas, com a participação de diferentes entes federados e da sociedade civil, presididas por uma agenda nacional. Assim, ela deve ser, acima de tudo, uma Política Nacional, capaz de articular e dar nexos e consistência às iniciativas territoriais e regionais, garantindo a integração nacional.

5.2. Princípios

Os princípios balizadores da PNDR seguem, em geral, os mesmos princípios que têm norteado o conjunto dos Planos Nacionais (de Educação, Saúde, Saneamento Básico, etc.) elaborados no País assim como as políticas públicas federais de promoção do desenvolvimento socioeconômico, sintetizados no Plano Plurianual-PPA federal (2012-2015), quais sejam:

- 1) transparência nos objetivos, nos processos e resultados: tornar público e atualizadas informações sobre o conteúdo e diretrizes da PNDR, processos em andamento e resultados obtidos;
- 2) monitoramento e avaliação das políticas: acompanhar e avaliar, por meio de comissões e instâncias competentes e designadas os objetivos e metas da PNDR, tendo por base indicadores previamente definidos;
- 3) competitividade-equidade: a PNDR estimulará e procurará perseguir resultados que estejam em consonância com o binômio competitividade e equidade, em nível das pessoas, empresas, regiões e governos. Significa dizer que as políticas devem ir além dos aspectos compensatórios e subsidiários, procurando também valorizar as capacidades substantivas das pessoas e a eficiência das empresas, economias das regiões e governos, meios possíveis para alcançar modelos de desenvolvimento competitivos, mas com distribuição de renda, inclusão social e sustentabilidade ambiental;
- 4) participação da sociedade civil: além dos entes federados e dos órgãos governamentais, a PNDR supõe a participação dos segmentos da

sociedade civil organizada (organizações de trabalhadores; organizações de empresários; universidades e centros de pesquisa) por meio de fóruns e canais apropriados. Estes se apresentam como meios privilegiados de revelação das diversidades e potencialidades territoriais e regionais, elementos essenciais para orientações de políticas;

- 5) respeito e valorização da diversidade territorial e do meio ambiente: o cumprimento das diretrizes contidas na PNDR deverá ser feito dentro do campo do respeito às diferenças históricas e estruturais dos territórios, estados e regiões, em sintonia com os objetivos das políticas nacionais de desenvolvimento e sempre incorporando os princípios da sustentabilidade ambiental e da economia verde;
- 6) combinação entre políticas “de baixo para cima” e políticas “de cima para baixo”, e atenção às políticas transversais: dado que o desenvolvimento regional não é tarefa única e exclusiva da União, e que seu sucesso depende da articulação de atores de diferentes instâncias administrativas federais e de demais instituições da sociedade, deverá se procurar arranjos institucionais e operacionais que permitam combinações que harmonizem políticas indo de cima para baixo com políticas vindo de baixo para cima;
- 7) parceria público-privada: considerando a existência de um sistema econômico misto e sabendo que o estado apresenta restrições institucionais e orçamentárias, há que se recorrer às parcerias público-privada (iniciativa privada e governo; mercado e estado), garantidas inclusive por lei específica, para o cumprimento dos objetivos e metas da PNDR;
- 8) respeito aos princípios e pactos federativos, a fim de possibilitar a participação efetiva das várias escalas de governo na execução da PNDR: a execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional só será possível por meio de um pacto federativo cooperativo e solidário em torno dos objetivos da referida política.

5.3 Diretrizes Gerais

As diretrizes gerais da PNDR são as seguintes:

- Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional (SNDR) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).
- Reforçar a dimensão regional nas principais políticas e planos do governo federal com impacto territorial, tendo a PNDR como fio condutor estratégico.
- Explorar amplamente a diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional, promovendo o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e exploração das oportunidades e potencialidades locais e regionais, não somente as oportunidades já reveladas, mas também aquelas implícitas e não reveladas que possam contribuir para mudar o futuro das regiões.
- Combinar os princípios de equidade e competitividade nas estratégias de desenvolvimento produtivo territorial e regional.

- Apostar nas atividades e tecnologias inovadoras e da “economia verde”, portadoras de futuro, como mobilizadoras e catalizadoras de processos de desenvolvimento territorial e regional.
- Aprimorar os critérios de concessão de financiamentos e incentivos fiscais de PNDR, integrando os diversos mecanismos, ampliando sua seletividade espacial e setorial, bem como as exigências de contrapartidas dos beneficiados.
- Definir Pactos de Metas como os governos em todas as suas esferas e com a sociedade civil, nos campos da infraestrutura, educação e capacitação de recursos humanos, e do fortalecimento dos sistemas regionais, estaduais e locais de inovação, bem como da universalização de serviços públicos básicos, tendo em vista a transformação das realidades das regiões menos desenvolvidas do País.
- Desenvolver e implementar sistemas de informações e de monitoramento e avaliação permanente da eficiência, eficácia e efetividade da PNDR.

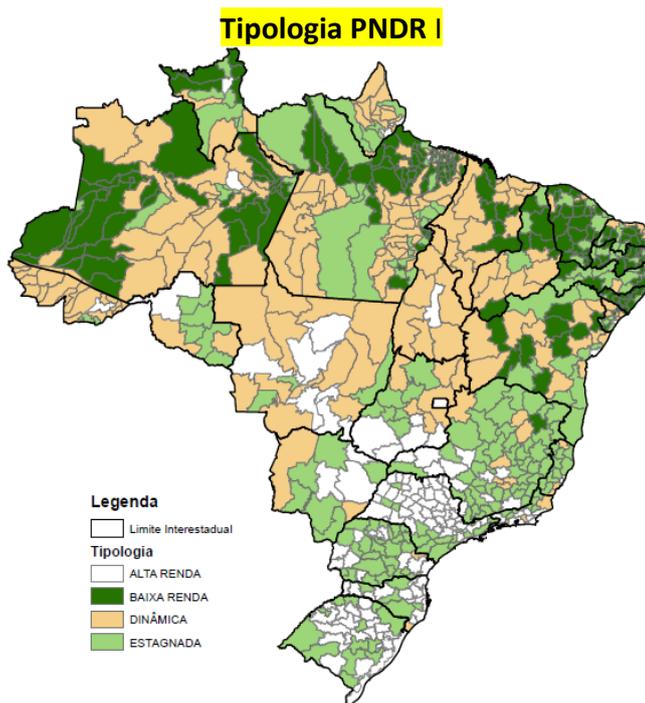
5.4 Eixos Temáticos e Diretrizes Específicas

5.4.1 Critérios de Elegibilidade e Tipologia

Os critérios de elegibilidade não apenas permitem elencar e priorizar os espaços territoriais objeto da Política, em suas diversas escalas geográficas, mas também estabelecem as bases do diálogo com entes federados e atores sociais com vistas à execução dos programas e ações para um dado período de programação.

No âmbito do governo federal, a compreensão sobre elegibilidade, dentro do campo do desenvolvimento regional, tem evoluído positivamente com o tempo, ou seja, se nas décadas de cinquenta e sessenta as políticas de desenvolvimento regional estavam limitadas ao recorte macrorregional - tratando em geral do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste-, em período recente o foco foi ampliado, percebendo que a “questão regional” se manifesta nacionalmente.

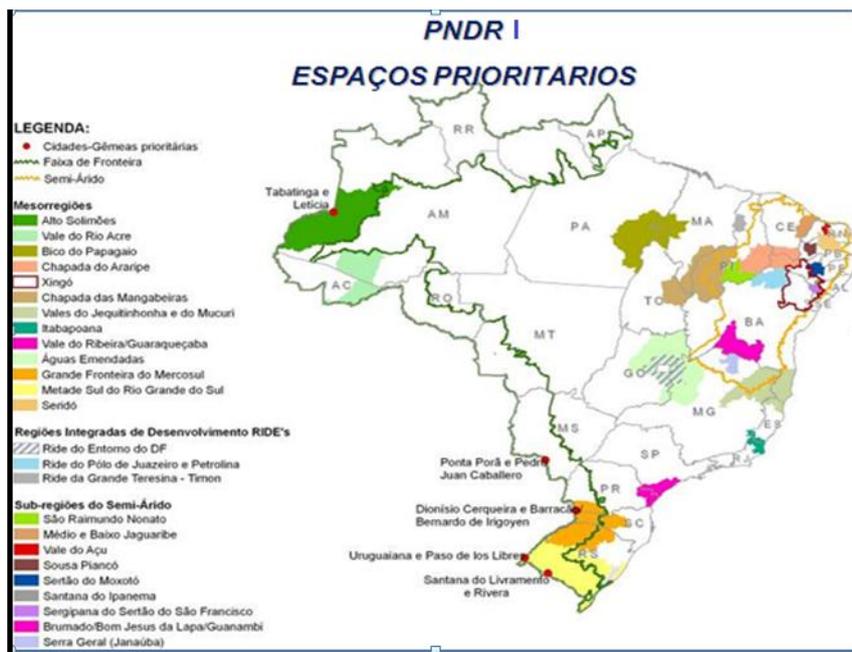
Na PNDR, fase I, a definição dos territórios que seriam objeto da política foi feita a partir de um recorte microrregional, com a utilização de uma tipologia construída por meio do cruzamento das variáveis “rendimento domiciliar per capita” e “variação do PIB per capita”. Essas variáveis foram divididas por “quartis”, ou em quatro partes iguais. Os primeiros 25% classificados como Alto (Alta Renda ou Alto Dinamismo), os 25% com piores resultados como Baixa, e os 50% intermediários como Média. Deste cruzamento resultaram quatro “Tipos” de microrregiões: Alta Renda (Alta Renda independente do dinamismo), Baixa Renda (baixa renda com médio ou baixo dinamismo), Dinâmicas (renda baixa e média com alto dinamismo) e Estagnadas (médias renda e médio e baixo dinamismo).



A elegibilidade, contudo, foi definida como base na Renda, excluindo-se da ação apenas os espaços classificados como de Alta Renda, todos os demais seriam objeto da política. As demais classificações serviriam para orientar a natureza das políticas.

Coerente com a visão em múltiplas escalas e considerando os espaços programa que já eram objeto da política conduzida pelo Ministério da Integração (MI), manteve-se adicionalmente um recorte macrorregional, com foco no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A agenda estabelecida para esta escala incluiu a recriação de suas superintendências de desenvolvimento (SUDENE, SUDAM e SUDECO) e a elaboração de Planos Regionais. Foram definidas ainda, numa escala intermediária, Áreas Especiais, envolvendo espaços que, por sua peculiaridade e gravidade das desigualdades, mereciam atenção diferenciada, como o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Rides.

Finalmente, na escala sub-regional, considerou-se como prioridade as Mesorregiões Diferenciadas herdadas da ação anterior do MI. Esta era considerada uma estratégia de transição, que previa apoiar as mesorregiões mais consolidadas e rediscutir as que se mostraram mais incipientes ou cujo delineamento geográfico têm divergências com os critérios da PNDR. Na prática, contudo, a política permaneceu, até 2011, limitada a estes últimos recortes, não envolvendo as microrregiões elegíveis da PNDR que não coincidiram com os recortes anteriores.



Nesta nova etapa, define-se como espaços elegíveis para a PNDR II, a totalidade do território abrangido hoje pela SUDENE, SUDAM e SUDECO e os demais espaços do território brasileiro, situados no Sul e Sudeste, classificados como de Média e Baixa Renda, independentemente de seu dinamismo. Essas áreas serão denominadas de Regiões Elegíveis da PNDR.

Não são, portanto, objeto da política regional brasileira, as regiões de Alta Renda do Sul e Sudeste. Isto porque o objeto da PNDR, como já explicitado neste documento, é exatamente reduzir a grande distância que separa estes dois conjuntos de territórios no País, através da promoção do desenvolvimento das regiões menos favorecidas. Nas microrregiões de Alta Renda do País vivem 54,4% da população, mas elas concentram 77,2% do PIB brasileiro. As regiões restantes representam mais de 70% na área do País, abrigam 45,6% da população e apenas 22,8% do total das riquezas produzidas. Entretanto, é preciso lembrar que o que se busca é reduzir as diferenças no âmbito de um processo dinâmico de crescimento de Brasil como um todo, com ganhos crescentes de competitividade, de forma inclusiva e sustentável. Assim, um maior equilíbrio não deve ser obtido com redução do crescimento das regiões hoje de Alta Renda. Ao contrário, estas possuem, via de regra, papel estratégico no tecido produtivo brasileiro e devem ser objeto, como já são, de políticas de competitividade, assim como de políticas urbanas, sociais e outras, tendo em vista manter alto crescimento com melhores condições de vida e mais equidade. Um maior equilíbrio regional deve vir de um crescimento ainda mais acelerado das regiões menos desenvolvidas e de um maior e melhor acesso das populações destas regiões aos serviços públicos fundamentais.

Coerente com uma visão em múltiplas escalas, a PNDR II inclui as microrregiões de Alta Renda das macrorregiões menos desenvolvidas como objeto de sua ação. Os dados expostos em diversos momentos neste texto, mostram que esta escala ainda é bastante relevante na problemática regional brasileira. O conjunto dos indicadores do Nordeste e do Norte estão muito distantes daqueles do Sul e Sudeste. O Centro-Oeste aparece como região de

transição, com vários indicadores se aproximando da média nacional, mas em geral, ainda com certa distância das regiões mais desenvolvidas. A estrutura produtiva, a rede urbana bem como a infraestrutura de C,T&I destas três regiões são muito mais heterogêneas, menos complexas e integradas do que das regiões mais desenvolvidas. Assim, ações estratégicas na dimensão macrorregional, necessitam envolver, muitas vezes, investimentos e bases produtivas e inovativas situadas nas microrregiões de Alta Renda nas regiões menos desenvolvidas, em estratégias de desenvolvimento global dessas regiões que impulsionem seus espaços menos dinâmicos. Naturalmente que nas agendas macrorregionais a redução das desigualdades intrarregionais deverão merecer grande atenção, com clara prioridade, portanto, para seus espaços menos desenvolvidos.

Estabelecidas, em termos gerais, as Regiões Elegíveis, a PNDR II definirá Regiões Programa (RPs) e Sub-Regiões de Planejamento (SRPs) em diferentes escalas, que, em função de suas peculiaridades e/ou identidades, devem ser objeto de programas de intervenção e planejamentos específicos. Algumas destas regiões serão definidas de partida, em especial aquelas que já são objeto da PNDR I, enquanto outras, podendo ser definitivas ou temporárias, serão estabelecidas de comum acordo com os entes federados e atores da sociedade civil envolvidos.

As Regiões Programas (RPs) definidas a priori são as seguintes:

- Na escala macrorregional: as regiões de atuação da SUDENE, SUDAM e SUDECO.
- Em escala intermediária: o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs no Entorno de Brasília, Teresina e de Petrolina e Juazeiro.
- Na escala sub-regional:
 - I. As Mesorregiões Diferenciadas: Estas, contudo, devem ser objeto de profunda revisão, mantendo-se as mais consolidadas e buscando sua integração com os territórios da cidadania, onde couber, e rediscutindo aquelas que apresentem divergências com a elegibilidade da PNDR, sempre respeitando os Foruns locais.
 - II. Os Territórios Rurais e da Cidadania: estes se apresentam como importante recorte para a atuação nos espaços de baixa renda e economicamente estagnados, com elevada incidência de pobreza. A universalização do acesso a serviços básicos, fortes investimentos em organização, formação, educação, infraestrutura e P, D&I apropriadas à sua realidade, são fundamentais para transformar a realidade destes espaços. Considerando a importância estratégica que a agricultura familiar tem nestes territórios, é preciso avançar para a construção de agendas de desenvolvimento sustentável que considerem os diversos setores e a complementariedade e interdependência rural e urbana. A articulação das agendas territoriais, com agendas regionais e setoriais mais amplas, é fundamental para dar escala e maior capacidade de transformação da realidade local às iniciativas. A parceria com os governos estaduais e municipais é essencial para se alcançar este objetivo. A ação nos territórios tem sido uma rica experiência de participação dos atores locais, por meio dos Colegiados Territoriais, e de coordenação das ações do governo federal nos territórios, com uma ação matricial, tendo por base objetivos estratégicos. Por sua vez, os colegiados exercitam o planejamento ascendente, com a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Buscar uma representação mais

ampla nos colegiados, incorporando os diversos segmentos sociais e econômicos, e uma interação planejada dos órgãos federais, bem como mais comprometida com as agendas construídas territorialmente, pode contribuir para o avanço desta experiência.

- Em sub-espços estratégicos: Regiões Programa Especiais (RPEs) do Xingu no entorno de Belo Monte; do Entorno da BR 163; do Marajó (PA); do Alto Paroebepa (MG); e do Corredor Turístico do Meio Norte.

A criação de três tipos de Regiões Programa Especiais (RPEs) deverão ser especialmente estimuladas: RPEs no entorno dos grandes projetos estruturantes; em áreas abrangidas por Comitês de Bacias em espaços pouco desenvolvidos; e nas regiões de planejamento que apresentem déficits de desenvolvimento em cada Estado.

Diversos estados da federação criaram regiões específicas de planejamento, diferentes dos tradicionais recortes do IBGE e as utilizam em seu planejamento. Em alguns casos instituíram também instâncias regionais participativas para a gestão de suas políticas de desenvolvimento, como no caso da territorialização dos estados da Bahia, Piauí e Ceará, Coredes do Rio Grande do Sul, das Regiões de Integração do Pará e tantas outras. Os estados que não dispõem destes mecanismos, deverão ser estimulados a criá-los. Regiões Programa Especiais deve ser instituídas, de comum acordo com os governos estaduais, naquelas regiões de planejamento menos desenvolvidas de cada Estado. Adicionalmente, deve-se desenvolver esforços junto aos estados para o aprimoramento técnico destes recortes onde eles já existem. Uma referência importante neste esforço de revisão são as sub-regiões do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, patrocinado pelo MPOG. O que remete para a possibilidade da definição de regiões de planejamento cujo território envolva mais de um estado. É necessário ainda alertar os governos estaduais para a importância de se dar um caráter de política de Estado à estas iniciativas, evitando o estabelecimento de novas regionalizações a cada mudança de governo.

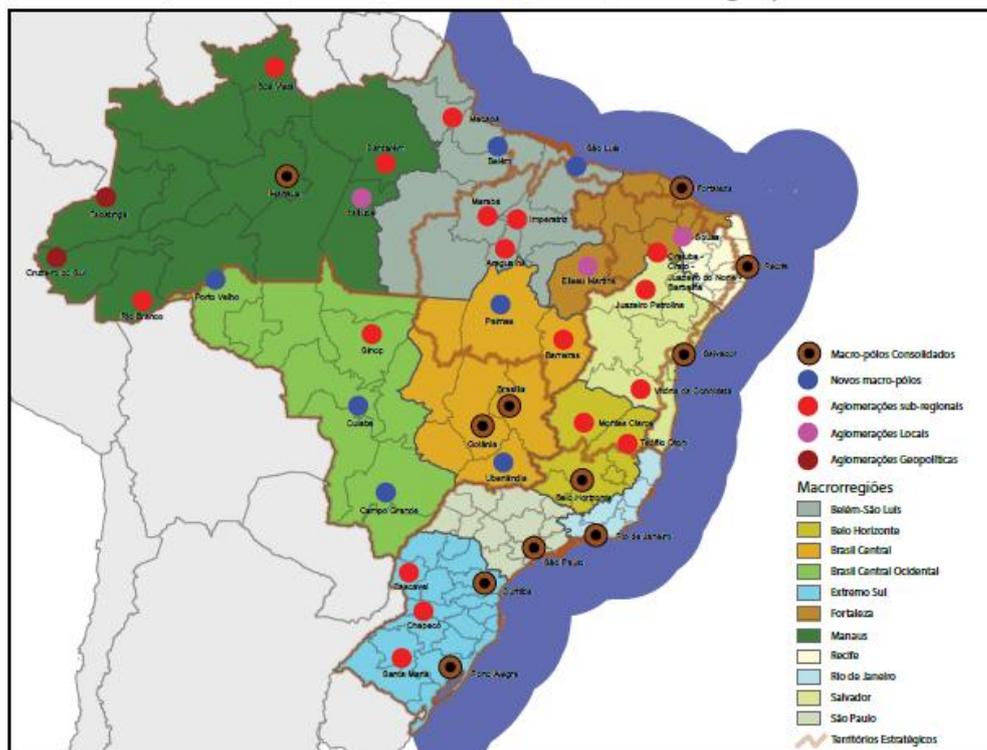
Complementarmente, RPEs permanentes ou temporárias poderão ser instituídas por meio de propostas encaminhadas pelos diferentes entes federados individual ou coletivamente.

Para efeito de planejamento, serão definidas Sub-Regiões de Planejamento (SRPs) no âmbito das Regiões Programa (RPs) macrorregionais e de escala intermediária.

Na escala Macrorregional: serão utilizados os recortes com base nos macropolos propostas pelo “Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento”. Não há coincidência entre as fronteiras destes recortes e os das áreas de abrangências das três superintendências, o que vai exigir a cooperação entre elas no planejamento para ação nos espaços comuns. Os Sub-Espços de Planejamento (SEPs) seriam assim organizados:

- I. Na Região da Sudam: SEPs de Manaus; Belém-São Luiz; Brasil Central e Brasil Central Ocidental
- II. Na Região da Sudene: SEPs Belém-São Luiz; Fortaleza; Recife; e Salvador
- III. Na Região da SUDECO: SEPs Brasil Central e Brasil Central Ocidental

Macropolos e aglomerações sub-regionais, locais e geopolíticas



Em escala Intermediária: Sub-Espaços de Planejamento (SEPs) serão definidos para o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as RIDes.

Todas as Regiões Programa contarão com Planos de Desenvolvimento Regional Sustentáveis (PDRS), construídos de forma amplamente participativa. Diversas das RPs existentes já contam com este instrumento, como o caso das regiões da Sudene, Sudam e SUDECO, para as quais foram elaborados, respectivamente, o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), e o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro Oeste (PRDCO). De regiões intermediárias com o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA), em diversas mesorregiões ou em RPEs, como os PDRS do Xingu, da BR 163, da Região Turística do Meio Norte, do Marajó e do Alto Paraobeba. Além dos planos sub-regionais como os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) já elaborados pelos territórios rurais e da cidadania, e dos PDRS das Mesorregiões Diferenciadas.

As RPs que ainda não possuem seus PDRS serão apoiadas para sua elaboração e, as que já possuem, estimuladas a atualizarem seus planos. No caso dos planos macrorregionais, o processo de atualização deverá ocorrer durante o próprio processo da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), sendo validados nas etapas macrorregionais da CNDR. Partindo da orientação estratégica dos PDRS, que por sua vez se alinham à PNDR, serão construídas Carteiras de Projetos Estratégicos de Infraestrutura (CPEIs) e estabelecida uma Pactuação de Metas (PMs) para cada RP, referidas aos objetivos/instrumentos da PNDR e aos principais Planos/Políticas/Estratégias setoriais com impacto no território. Tais Carteiras e Metas devem ser enxutas, pragmáticas e realistas referindo-se claramente a prazos, responsáveis e fontes de recursos. Devem envolver articulação e participação

solidária nos recursos: de natureza horizontal, entre diferentes órgãos do governo; vertical; entre os três entes federados; e multilaterais com a sociedade civil e a iniciativa privada.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), a ser criado, deve cumprir um papel importante neste processo, não só no financiamento das ações, tendo em vista se atingir as metas pactuadas, mas também na articulação entre governo federal e estados, na medida em que integrará recursos de ambos os entes.

No que se refere à Tipologia, já foi destacada a importância de sua elaboração para oferecer uma visão impressionista da problemática regional brasileira e servir de base para a definição dos espaços elegíveis para a política. Além destes papéis, a Tipologia tem a função de contribuir para a formulação das políticas mais adequadas para o tratamento dos diferentes espaços. Nesta função, entretanto, reside a principal armadilha deste instrumento. Se a simplicidade, com a definição de poucos tipos básicos, é um mérito para o seu primeiro papel, de oferecer uma visão sintética da questão regional, ela é um grande problema para esta última função, de ajudar na orientação da elaboração das políticas mais apropriadas para cada caso. A enorme diversidade da realidade brasileira não admite leituras simples nem políticas padronizadas.

Na experiência da PNDR I, pôde-se observar a utilização simplista da Tipologia por parte de diversas instituições, sobretudo os bancos de desenvolvimento, usando mecanicamente a classificação da tipologia para definir condições e diferenças de financiamento. Procurando evitar esta armadilha, e ao mesmo tempo, buscando oferecer informações que ajudem na formulação das políticas específicas, - que devem ser sempre construídas com os diversos atores envolvidos e considerando suas peculiaridades -, realizou-se um esforço de aprimorar a Tipologia.

Por um lado, se discutiu as duas variáveis básicas, aprimorando-se as metodologias de cálculo e substituído a variação do PIB per capita, pela do PIB total, para a mensuração da dinâmica das microrregiões. A substituição se justifica pelo fato de que o PIB per capita apreende duas dimensões da dinâmica, que se movimentam em direções contrárias. A dinâmica econômica, que é o que se pretendia medir, e a dinâmica populacional. Como, em geral, as regiões mais dinâmicas economicamente, com crescimento mais acelerados do PIB, tendem a atrair fluxos migratórios, e assim, pressionar o PIB per capita para baixo, gerava-se uma distorção indesejável.

Por outro lado, buscou-se incluir uma série de novas variáveis que possibilitassem, a partir do quadro básico, um aprofundamento do conhecimento sobre a dinâmica regional naqueles espaços, de forma a contribuir com a discussão das políticas específicas. Algumas dessas variáveis já forma definidas, como por exemplo, o grau de desigualdade de renda interna das microrregiões, ou ainda, a maior ou menor homogeneidade no ritmo de crescimento do PIB em cada espaço, indicando se aquele processo de crescimento decorre de um enclave dinâmico, ou se efetivamente está se espraiando do território. Outras serão incluídas, em um esforço contínuo de melhor compreender as estruturas e dinâmicas produtivas e inovativas dos diferentes espaços do território brasileiro. Outro aspecto importante que a nova PNDR propõe, no que se refere à Tipologia, é que ela não pode se limitar à escala microrregional. A agregação e classificação dos espaços em escalas maiores, como, por exemplo, o das regiões de planejamento dos estados, podem ser exercícios úteis para a reflexão e formulação de políticas sistêmicas, concebidas e articuladas em diferentes escalas, sem nunca esquecer que a PNDR é, sobretudo, uma política nacional.

O mais importante neste esforço, contudo, é reafirmar que a Tipologia construída não se presta à construção de políticas padronizadas, tendo o objetivo tão somente de

contribuir com a compreensão da realidade dos territórios que serão objetos da política regional.

5.4.2 Governança, Diálogo Federativo e Participação Social

Enfrentar as profundas desigualdades regionais no Brasil, País de dimensões continentais e forte heterogeneidade estrutural, importa em enormes desafios em termos de governança, comportando uma gama enorme de aspectos, como, por exemplo: concepção e implantação de mecanismos democráticos de participação social, modelos de gestão, montagem e aplicação de arranjos institucionais de cooperação vertical e horizontal, entre outros.

Os desafios de governança no campo das políticas regionais se devem, em particular, à complexidade do sistema federativo brasileiro; ao caráter recente da participação organizada da sociedade civil na política pública brasileira; à escassez de mecanismos de coordenação e articulação entre União, Estados e Municípios, assim como intragovernos; à estrutura específica do modelo de repartição de recursos entre as instâncias de poder; e à lógica de atuação historicamente setorial dos programas do governo federal.

Em seu conjunto, essas variáveis têm interposto sérios obstáculos a uma abordagem integrada da ação de governo, tal como requerida por um projeto de fortalecimento da base produtiva e da oferta de serviços públicos em regiões menos desenvolvidas do País. Elas sugerem o estabelecimento de um aparato jurídico-institucional de alto nível e amplamente participativo, a guisa daqueles em vigor para as áreas da cultura, do meio ambiente, saúde e educação, que assegure condições mínimas à integração e à convergência da ação de governo, em articulação com a sociedade, no território.

No que se refere aos arranjos institucionais e aos esforços de cooperação horizontais colocam-se diferentes desafios que dizem respeito à relação:

I. Entre os diversos órgãos e políticas setoriais do governo federal no território:

Os esforços neste campo defrontam-se com a forte tradição setorial das políticas públicas e uma histórica dificuldade de interação entre os diferentes órgãos de governo. Para enfrentar estas dificuldades, é fundamental a estruturação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, fortemente empoderado, tendo no seu topo um Conselho Nacional de Integração de Políticas Regionais e Territoriais, presidido pelo Presidente da República e integrados pelos ministros das pastas estratégicas, e como instância executiva a Câmara de Gestão de Políticas Regionais e Territoriais, integrado pelos Secretários Executivos correspondentes.

É necessário, ainda, no campo operacional, se avançar na territorialização das ações do PPA e sua articulação nas Regiões Elegíveis da PNDR, bem como dos planos e políticas nacionais setoriais com maior impacto no território. Esta articulação deve se dar a partir das diretrizes gerais da PNDR e em torno de agendas estratégicas de desenvolvimento sustentável pactuadas em várias escalas. O que supõe a introdução ou reforço da dimensão territorial nas principais políticas e planos federais, entre os

quais se destacam: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Brasil Maior, a Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação; o Plano Nacional de Educação (PNE); o novo Plano Nacional de Logística Integrada PNLI (em elaboração); Política de Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a Política Nacional de Turismo (PNT).

II. Entre o Estado e a sociedade civil em várias escalas:

A incorporação da dimensão participativa na formulação e qualificação de políticas públicas é condição primordial hoje, com as novas premissas e requisitos de participação de atores sociais, empoderamento e controle social. Desde a redemocratização, em meados dos anos oitenta, o Brasil assiste a um salutar avanço da participação da sociedade civil e a consequente emergência de diferentes instâncias de diálogo com o poder público. Este movimento, contudo, tem gerado uma profusão de institucionalidades, com diferentes propósitos específicos, muitas vezes se sobrepondo e provocando certa saturação entre os atores. É necessário tratar aqui, especialmente, de três instâncias de governança sub-regionais que dialogam mais diretamente com a PNDR, quais sejam, os Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas, os Colegiados dos Territórios Rurais e da Cidadania e os Comitês de Bacias Hidrográficas:

- **Os Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas:** foram articulados por iniciativa do MI no âmbito do PROMESO, como espaços de participação dos atores locais para definição de projetos compartilhados de desenvolvimento naqueles territórios. Os recortes das mesorregiões, contudo, possuem dimensões muito distintas e, por vezes, incongruência em relação à própria Tipologia da PNDR. Além disso, em poucos casos logrou-se consolidar estes espaços de diálogo. Desde 2011 existe uma articulação do MI com o MDA tendo em vista promover uma revisão dos recortes das mesorregiões buscando uma integração com os Territórios Rurais e da Cidadania, o que já ocorre em alguns casos. A proposta da Nova PNDR é aprofundar este processo respeitando a identidade dos fóruns já consolidados.
- **Os Colegiados dos Territórios Rurais e da Cidadania:** são espaços de organização e gestão social, de representação, articulação e concertação política. São compostos por organizações representativas do poder público e da sociedade civil. Têm como premissa representarem a diversidade e pluralidade de organizações e segmentos sociais e produtivos existentes nos territórios. Os colegiados são estruturados com Plenário, Núcleo Dirigente e instâncias técnicas, temáticas ou de representação de segmentos sociais. Os 165 colegiados estão integrados em redes estaduais e nacional.
- **Os Comitês de Bacias Hidrográficas:** o tema da gestão do uso dos recursos hídricos (RH) tem sido objeto de preocupação dos municípios, dando origem à formação de consórcios intermunicipais com o propósito de gerenciar Bacias Hidrográficas desde os anos setenta. Existem cerca de trinta

Consórcios como estes hoje no Brasil. Apesar de ter como tema central a gestão dos recursos hídricos, vários destes consórcios passaram a incluir entre suas preocupações questões mais gerais ligadas ao desenvolvimento naqueles recortes territoriais, tendo alguns deles, inclusive, avançado para se tornarem consórcios, ou mesmo agências de desenvolvimento regional. A partir do estabelecimento da Política Nacional de Recursos Hídricos, em 1997, e da criação da Agência Nacional de Águas (ANA) em 2000, foi instituída a figura dos Comitês de Bacias Hidrográficas, contando com a participação dos usuários, da sociedade civil organizada, de representantes de governos municipais, estaduais e federal. Suas atribuições são, entre outras, as de: promover o debate das questões relacionadas aos recursos hídricos da bacia; articular a atuação das entidades que trabalham com este tema; arbitrar, em primeira instância, os conflitos relacionados a recursos hídricos; aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia; estabelecer os mecanismos de cobrança pelo uso de recursos hídricos e sugerir os valores a serem cobrados; estabelecer critérios e promover o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo. Como não é possível cumprir estas atribuições sem relacioná-las às demais dimensões do desenvolvimento dos territórios de abrangência da ação dos Comitês, estes transformam-se em importantes atores do processo de desenvolvimento local e regional. A nova PNDR deve considerar o papel estratégico dos Comitês e Consórcios de Bacias Hidrográficas no âmbito de suas Regiões Programa e como participante ativo da construção e gestão das Agendas Estratégicas de Desenvolvimento Sustentável (AEDS) destas regiões.

III. Entre os municípios no âmbito sub regional:

Ao reconhecer o município como ente federado, promovendo intensa descentralização de políticas públicas e fortalecendo o poder local, a Constituição de 1988 tornou o sistema federativo brasileiro mais justo porém complexo.

A partir de então as iniciativas de articulação horizontal entre os municípios, que ocorriam esporadicamente na forma de associações municipais, se tornam cada vez mais frequentes na modalidade de consórcios intermunicipais para gestão de atividades específicas, como saúde, meio ambiente, coleta e tratamento de lixo e outras. Sua ocorrência se dá, principalmente, em regiões metropolitanas ou com grupos de pequenos municípios em busca de escala para enfrentar seus desafios de gestão. Em alguns casos formam-se consórcios com o objetivo mais amplo de promover o desenvolvimento local e regional.

Com a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos em 2005 e sua regulamentação em 2007, foram criadas condições institucionais para superar a insegurança jurídica dos arranjos de cooperação entre os diversos entes federados. A nova PNDR deve estimular a formação de consórcios intermunicipais em suas Regiões Elegíveis, especialmente aqueles estabelecidos com o objetivo de promover o desenvolvimento territorial e regional.

Quanto aos arranjos verticais colocam-se desafios de governança:

I. Entre o Governo Federal e os estados:

Um dos problemas identificados na avaliação da primeira versão da PNDR foi a baixa interação entre o Governo Federal e os estados federados na execução da Política. Contando com articulações em nível sub regional como os Fóruns de Mesorregiões, os Territórios da Cidadania e os Comitês de Bacia, o governo federal em geral privilegiou o contato direto com estas instâncias sem maior articulação com os governos estaduais. A própria representação dos estados nestes fóruns é, em geral, muito limitada. No âmbito de diversas políticas setoriais a tendência nos últimos anos tem sido exatamente o contrário. Os fóruns nacionais de secretários de áreas como Ciência e Tecnologia, Saúde, Cidades, Planejamento e outras, têm se constituído em importantes espaços de articulação e cooperação federativa. O caráter fortemente transversal da política regional e a ausência de secretarias específicas encarregadas desta temática nos estados dificulta este tipo de articulação neste campo.

A PNDR deve estimular a criação de secretarias de Desenvolvimento Regional, preferencialmente combinadas com a função de política urbana nos estados. Adicionalmente, estimulará a criação de Câmaras Estaduais de Articulação de Políticas de Desenvolvimento Regional, à semelhança da Câmara em nível federal, como integrantes do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional.

Outra questão importante no que se refere à articulação com os estados diz respeito à regionalização adotada para fins de definição das Regiões Programas da PNDR. Como apontado no item anterior vários estados estabeleceram regiões específicas de planejamento criando, em alguns casos, instâncias regionais participativas para a gestão de suas políticas de desenvolvimento. Esta prática deve ser estimulada. Além disso, como também já foi proposto acima, RPEs deve ser instituídas, de comum acordo com os governos estaduais, nas regiões de planejamento menos desenvolvidas no Estado, devendo contar com alguma instância de coordenação.

II. Entre os Estados e os Municípios:

Um dos desafios para a política regional em nível estadual está na construção de instâncias intermediárias entre o governo estadual e o poder municipal, especialmente nos municípios de pequeno porte. As iniciativas referidas no item anterior, como a territorialização nos estados e os Coredes no Rio Grande do Sul, devem ser estimuladas. Não existe um modelo pronto para a construção de tais instâncias. Existem diversas experiências interessantes que podem ser tomadas como referência, mas cada Estado deve encontrar seu próprio caminho.

Existe ainda um complicador adicional de governança da política regional no Brasil referente à própria regionalização do País. Têm-se, de um lado, os recortes regionais tradicionais e institucionalizados, como os municípios e estados, além das micro, meso e

macro regiões do IBGE. De outro, existem novas regionalizações decorrentes seja do esforço de planejamento dos estados, seja de novas identidades que emergem da dinâmica econômico-espacial. Estas regionalizações criam a necessidade da definição de Regiões Programa Especiais, bem como de formas de governança correspondentes, que transcendem as fronteiras estaduais e regionais legal ou culturalmente instituídas.

As regiões metropolitanas são um exemplo. Apesar dos enormes desafios colocados para a gestão integrada da oferta de serviços públicos nestas regiões, ainda não estão pacificados e regulamentados modelos de gestão cooperativos. As mesorregiões diferenciadas foram concebidas para dar conta de Regiões de Planejamento nesta escala envolvendo mais de um Estado da federação. No caso da Faixa de Fronteira o desafio ainda é maior, pois se trata de encontrar modelos de governança para a cooperação transfronteiriça, envolvendo países vizinhos, com os quais o País mantém diferentes acordos de cooperação. O desafio envolve sempre o respeito à autonomia dos entes federados para a gestão de seus territórios, com a busca de produzir Agendas Estratégicas para estas RPEs que transcendem as fronteiras destes entes.

Existe ainda uma questão fundamental a ser enfrentada que é a ausência de instrumentos específicos de política regional nas escalas sub-nacionais para as Regiões Elegíveis da PNDR fora no Norte, Nordeste e Centro Oeste. Instrumentos para este fim devem ser pensados. Do ponto de vista do financiamento a principal proposta para responder à esta questão é a criação do FNDR.

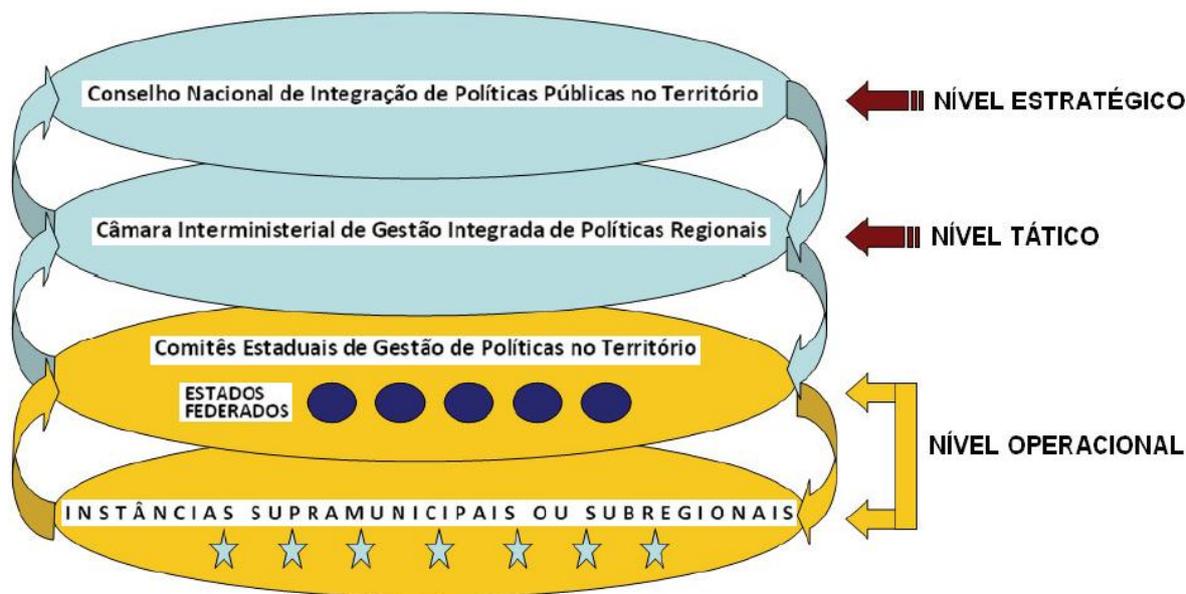
Por fim, o modelo do Sistema Nacional de Desenvolvimento proposto, estrutura-se por meio de arranjos institucionais em três níveis:

Nível Estratégico: aqui encontra-se o Conselho Nacional de Integração de Políticas Regionais e Territoriais, onde se define estratégia de Estado, presidido pelo Chefe de Estado, ou Presidente da República, Ministros e Representantes da Sociedade Civil.

Nível Tático: situa-se a Câmara de Gestão de Políticas Regionais e Territoriais, cuja função é o de aprovar o Plano de Trabalho Plurianual e programações anuais, além de coordenar ações operadas nos territórios;

Nível Operacional: aqui estão, de um lado, as Superintendências Macrorregionais (SUDAM, SUDENE, SUDECO E SUDESUL) e Câmaras estaduais de Gestão de Políticas Regionais e Territoriais, e, de outro lado, no âmbito sub-regional, os fóruns mesorregionais, colegiados territoriais, comitês de bacias, consórcios municipais e demais organizações que atuem territorialmente, com distintos focos e interesses, mas que extrapolem o âmbito municipal.

Figura – Desenho Esquemático do sistema Nacional de Desenvolvimento Regional



Diretrizes Sugeridas:

- Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional.
- Territorializar o PPA federal e articulá-lo com os PPAs estaduais nas Regiões Programa da PNDR.
- Introduzir ou reforçar a dimensão territorial nas principais políticas e planos federais, articulando-os no processo de construção das Carteiras de Projetos (CPs) e dos Pactos de Metas (PMs), principalmente: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Brasil Maior, a Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação; o Plano Nacional de Educação (PNE); o novo Plano Nacional de Logística Integrada-PNLI (em elaboração); Política de Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural; a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a Política Nacional de Turismo (PNT).
- Promover uma revisão dos recortes das mesorregiões diferenciadas buscando uma integração com os Territórios da Cidadania e adequar suas coordenações, respeitando a identidade dos fóruns já consolidados.
- Priorizar as articulações dos Territórios Rurais e da Cidadania (TCs) e das Mesorregiões Diferenciadas para a ação da PNDR nos territórios de baixa renda e baixo dinamismo e/ou com elevada incidência de pobreza, ampliando as agendas dos TCs para além da dimensão rural e buscando integrá-las com as agendas estratégicas nas demais escalas em sua região.
- Considerar o papel estratégico dos Comitês e Consórcios de Bacias Hidrográficas no âmbito de suas Regiões Programa, como participante ativo da construção e gestão dos PMs destas regiões.
- Estimular a formação de consórcios intermunicipais em suas Regiões Programa, especialmente aqueles estabelecidos com o objetivo de promover o desenvolvimento local e regional.
- Estimular a criação de secretarias de Desenvolvimento Regional. Adicionalmente, estimular a criação de Câmaras Estaduais de Articulação de Políticas de Desenvolvimento Regional, à semelhança da Câmara em nível federal, como integrantes do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional.

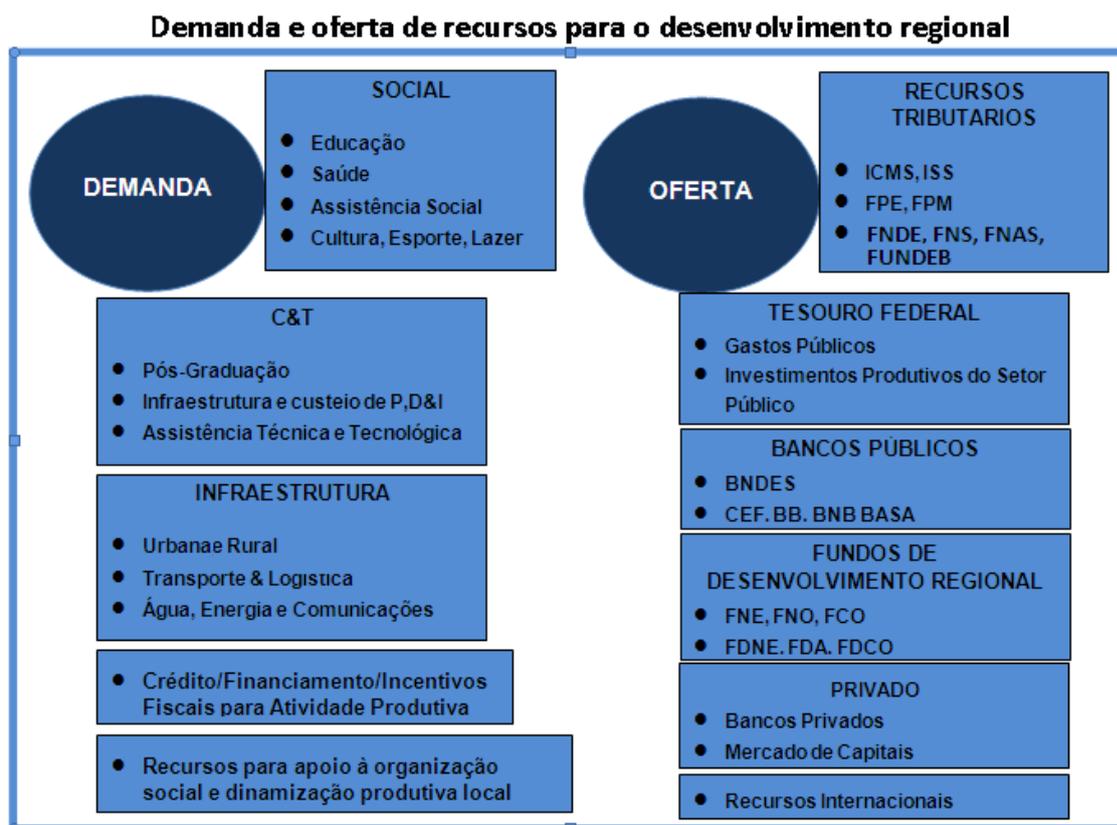
- Reconhecer as regiões de planejamento dos estados como uma das definições das Regiões Programa prioritárias em nível sub-regional. Desenvolver esforços junto aos estados para o aprimoramento técnico destes recortes, tendo como referência as sub-regiões do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, patrocinado pelo MPOG.
- Estimular os estados a construírem instâncias intermediárias entre o governo estadual e as prefeituras, especialmente aquelas de pequeno porte.

5.4.3 Mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional

A questão do financiamento para o desenvolvimento regional deve ser entendida em sentido amplo. É necessário considerar, de um lado, as grandes demandas regionais por financiamento, sobretudo aquelas consideradas estratégicas na promoção estrutural das dinâmicas regionais, no sentido da redução das desigualdades. De outro lado, é preciso considerar o lado da oferta, isto é, identificar as fontes e os meios que poderão ser mobilizados para enfrentar as referidas demandas. Além disso, entre demandas e ofertas de recursos, é fundamental que se questione e discuta as escolhas que deverão ser feitas em torno dos modelos de desenvolvimento que irão se beneficiar dos instrumentos de financiamento, o que remete para definições não apenas de “como financiar”, mas “o que financiar” e “quem financiar”. Neste caso, não é demais reafirmar o comprometimento das políticas públicas com as diretrizes relativas à visão de um desenvolvimento participativo, inclusivo, sustentável e inovador, orientado por uma governança de federalismo cooperativo e equitativo, que baliza esta proposta da nova PNDR.

No que se refere às demandas por recursos, podem-se elencar, aquelas referentes às necessidades de expansão e aprimoramento da infraestrutura social - com forte destaque para educação e saneamento básico -, fortalecimento dos sistemas regionais de ciência tecnologia e inovação, e melhoria da infraestrutura (de mobilidade) urbana e econômica, ressaltando a de comunicação e logística, com vistas para a estruturação de redes de cidades. Tratam-se de áreas essenciais para o processo de desenvolvimento, nas quais o Brasil enfrenta hoje grandes desafios em termos nacionais. As deficiências nestas áreas, contudo, são especialmente graves nas regiões menos desenvolvidas do território nacional, atuando como limitação estrutural para que estas possam superar seu atraso relativo.

Ainda entre as demandas de financiamento regional, estão as necessidades de crédito e financiamento diferenciados e de incentivos fiscais para o desenvolvimento das atividades produtivas, bem como aquelas referentes à promoção da organização e cooperação local para a ativação da capacidade produtiva nos territórios.



Do lado da oferta, das fontes de financiamento para dar conta das demandas referidas, temos os recursos tributários arrecadados por cada ente da federação e depois redistribuídos por meio de transferências intergovernamentais, obrigatórias e voluntárias. Temos ainda recursos de financiamento, tanto para o poder público, mas sobretudo para os empreendimentos privados, dos bancos públicos e privados, nacionais e internacionais, bem como o mercado de capitais.

No que se refere a questão tributária, como se sabe, a federação brasileira se caracteriza por uma forte concentração dos recursos arrecadados na União. A Constituição de 1988 modificou a distribuição dos recursos entre as esferas de governo, ampliando as receitas e a autonomia de estados e municípios, mas descentralizou igualmente diversas responsabilidades, ampliando as necessidades de gasto, principalmente dos municípios.

Apesar dos avanços desde a Constituição de 1988, pontilhados por recuos, o desequilíbrio vertical na distribuição dos recursos tributários - aquele entre as esferas de governo - se mantém, ocasionando uma grande dependência dos estados e municípios de transferências voluntárias do governo federal, que centraliza grande parte do bolo tributário. Este problema, contudo, não tem gerado grandes conflitos em função de que o País vive um ciclo de forte expansão da carga tributária, que vem crescendo sistematicamente acima do PIB nas três esferas de governo.

O maior problema, e o que está mais diretamente relacionado à problemática regional, diz respeito aos desequilíbrios horizontais, referentes à distribuição do bolo financeiro entre os diferentes estados e municípios da federação. Um dos papéis fundamentais das receitas tributárias totais, em um regime federativo, é o de reduzir as

assimetrias apresentadas pelos entes federados no que diz respeito às suas respectivas capacidades de arrecadação, que resulta proporcionalmente em assimetrias nas respectivas capacidades de atendimento das demandas locais por bens e serviços públicos. Para corrigir essas assimetrias, a União tem normalmente uma função alocativa que procura equalizar as condições entre os entes federados, realizada por meio das transferências intergovernamentais. Tal função, como foi analisada anteriormente, tem o objetivo de cumprir o princípio da equidade ou da coesão regional.

No Brasil, todavia, as transferências federais obrigatórias, para os entes subnacionais (FPE; FPM), não têm conseguido promover uma melhor distribuição regional das capacidades e oportunidades econômicas. A receita disponível *per capita* do Nordeste conjugada (estado e municípios) - que é a soma da arrecadação própria da região mais as transferências intergovernamentais que ela recebe, dividida por sua população - corresponde a apenas 64,2% da do Sudeste. Isto significa que as transferências que o Nordeste tem recebido são insuficientes para compensar as deficiências de sua capacidade de arrecadação, que é duas vezes menor que a média da capacidade das demais regiões do País. A região dispõe de pouco mais da metade dos recursos de tributos por habitante que o Sudeste, para atender suas demandas correntes básicas de educação, saúde, infraestrutura etc., e, ainda, aquelas necessárias para reduzir seu atraso em relação ao resto do País.

Contrastando com o quadro do Nordeste, o Distrito Federal, por sua vez, que exibe a maior renda per capita do País, é também aquele que recebe o maior volume de transferências intergovernamentais, o que lhe garante uma receita disponível por habitante mais de três vezes superior a do Piauí, o estado mais pobre da Federação.

RECEITAS *PER CAPITA* DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS EM 2007, POR UF E REGIÃO (R\$)

UF	Estados		Municípios			Total (A+B)	
	Arrecadação própria	Transferências	Receita (A) disponível	Arrecadação própria	Transferências		Receita disponível (B)
NO	962,01	539,51	1.501,52	120,46	674,92	795,38	2.296,90
CO	1.749,73	479,38	2.229,11	184,35	650,04	834,40	3.063,51
NE	695,29	261,22	956,51	112,62	672,18	784,79	1.741,30
SL	1.368,00	(94,97)	1.273,03	265,50	757,64	1.023,14	2.296,18
SD	1.715,91	(192,32)	1.523,59	414,21	774,42	1.188,63	2.712,22
DF	2.773,35	2.772,72	5.546,07	-	-	-	5.546,07
AC	1.007,71	1.900,40	2.908,11	84,57	673,67	758,24	3.666,35
AP	984,81	2.202,52	3.187,33	86,83	567,55	654,38	3.841,71
TO	906,63	1.248,25	2.154,89	123,26	891,75	1.015,01	3.169,89
SP	1.985,54	(336,42)	1.649,13	512,49	785,56	1.298,06	2.947,19

Fonte: GOBETTI e ALENCAR, 2008

(http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIpremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf)

OBS: Os dados do Centro Oeste são distorcidos pelo do DF. Este, juntamente com o Amapá, o Acre e o Tocantins, são os que mais recebem transferências federais em decorrência das legislações relacionadas a seus processos de criação.

Além da arrecadação própria e das transferências obrigatórias, os estados ainda contam, para o financiamento de seu desenvolvimento, com transferências voluntárias do governo federal. Trata-se dos gastos da União nos diversos espaços do território, por meio de seus programas setoriais alocados por intermédio dos ministérios. Eles fazem parte do Orçamento da União e são, igualmente, instrumentos fundamentais para a redução das desigualdades regionais.

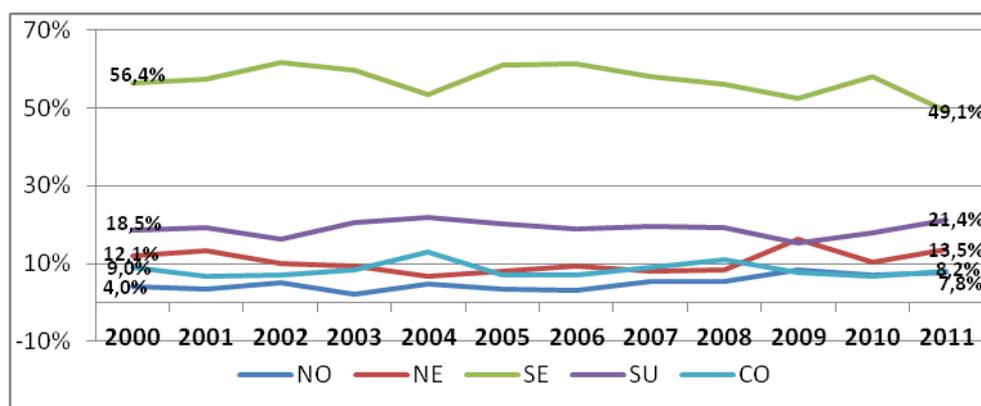
Dois problemas devem ser destacados quanto a este tipo de financiamento. O primeiro se refere à própria abordagem das políticas, ou seja, por terem uma abordagem essencialmente setorial, não considerando devidamente as especificidades e necessidades específicas dos territórios, acabam provocando um déficit de coordenação na realização dos investimentos além de não otimizarem o objetivo de redução das desigualdades regionais. Explicando melhor, da maneira que são executadas, as políticas setoriais não se articulam, como deveriam, em torno de agendas estratégicas de desenvolvimento nas diversas escalas territoriais, produzindo sobreposição e desarticulação de ações, entre as várias áreas do governo federal, bem como entre estas e as políticas nos âmbitos estaduais e municipais.

O segundo problema diz respeito à distribuição dos recursos, que apresentam certo grau de concentração. Para se contrapor a esse problema, e gerar capacidade de combate às desigualdades regionais ao sistema de gastos e investimentos federais, é necessário que haja alocação diferenciada de recursos, o que significa ter que levar em conta critérios de desequilíbrio regional ou necessidades por parte de regiões economicamente atrasadas. Mais uma vez, apesar dos esforços que tem sido feitos neste sentido, sobretudo no que se refere aos gastos de assistência social e de alguns empreendimentos do PAC, a distribuição dos gastos federais no seu conjunto não é, como seria necessário, mais do que proporcional nas regiões menos desenvolvidas.

De acordo com estudo do IPEA, no qual são apresentados os gastos públicos federais de 2010, regionalizados por função, fica demonstrado que, para o total dos gastos, apenas a região Norte apresenta valores superiores à sua participação relativa no PIB e na população. No Nordeste e no Centro Oeste esta participação é bem inferior. No caso dos gastos em Educação, sem dúvida uma das áreas mais estratégicas para se alterar trajetórias de desenvolvimento, eles são menos do que proporcional nessas três regiões. No Nordeste, enquanto a representação da região no PIB e na população brasileira é de, respectivamente, 13,1% e de 28,0%, seu quinhão nos gastos federais foi de 11,4% em 2010. Percentuais que alcançam 60,1% no Sudeste e 16,8% no Sul, bem acima da representatividade destas regiões na produção e no contingente populacional do País.

Outra fonte de recursos para o desenvolvimento regional são os bancos públicos federais, em especial o BNDES, lembrando que este banco é o principal agente de financiamento de longo prazo da atividade produtiva no Brasil. Historicamente o BNDES tem focado sua atuação em grandes empreendimentos que, com frequência, encontram-se concentrados nas regiões mais dinâmicas do País. Na última década e, sobretudo a partir de 2003, a instituição tem feito um esforço no sentido de cumprir um papel mais importante no financiamento do desenvolvimento regional. Essas iniciativas, contudo, são muito recentes e ainda não conseguem se fazer sentir de maneira importante na partilha dos desembolsos do BNDES. A participação relativa do Sudeste nos financiamentos da instituição, caiu entre 2000 e 2011, e a da região Norte dobrou, mas esta última em função, basicamente, da Zona Franca de Manaus. Fora isso, a parte do País que aumentou seu espaço foi a região Sul. O Nordeste mostra um pequeno ganho de pouco mais de um ponto percentual, voltando ao que foi sua média histórica nos anos 90.

Desembolsos do BNDES por Macrorregião, 2000-2011 (%)



Fonte: BNDES . Elaboração própria.

As organizações internacionais multilaterais, a exemplo do Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) são, igualmente, uma tradicional fonte de financiamento do desenvolvimento regional. Entretanto, apesar de ainda financiarem alguns programas implementados, sobretudo, por governos estaduais e até municipais, estas instituições estão se voltando cada vez mais para os países mais pobres e reduzindo sua presença no Brasil.

Finalmente, ainda no campo da oferta de recursos, têm-se os Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento, Instrumentos de Incentivos Fiscais e Programas Federais Especiais criados especificamente para a promoção do desenvolvimento regional no País.

Os empreendimentos em regiões atrasadas enfrentam dois tipos principais de dificuldades, no que se refere ao seu financiamento. Em primeiro lugar, os bancos privados, em função dos riscos mais elevados e das escalas reduzidas dos negócios, oferecem crédito em menor volume e em piores condições nestas regiões. Em segundo lugar, como enfrenta importantes desvantagens locais – longa distância dos principais mercados consumidores; inferioridade da infraestrutura e força de trabalho qualificada –, o setor produtivo, estando nessas regiões, precisa de financiamento com custos financeiros mais baixos para compensar as desvantagens locais. Como se vê, forma-se um círculo vicioso que reforça a situação de atraso econômico. É esta, portanto, a razão pela qual há necessidade de se conceder incentivos fiscais aos empreendimentos, simplesmente para cobrir parte do déficit de competitividade dos investimentos que se propõem a se deslocar para essas regiões.

Para enfrentar os desafios do financiamento do desenvolvimento regional, a PNDR tinha como proposta a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional-FNDR. Tal proposta procurava avançar em relação aos instrumentos de financiamento existentes em três direções principais:

1. Ter um fundo que pudesse atender, de forma coerente, a nova visão da questão regional contida na PNDR, qual seja, foco nos territórios com déficit de desenvolvimento localizados em todo o País e nas diversas escalas territoriais. Os instrumentos de financiamento até então eram, e continuam sendo, macrorregionais, atendendo apenas as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. Face ao modelo existente, o FNDR traria como inovação a possibilidade de apoiar,

igualmente, micro e sub-regiões com projetos de desenvolvimento e tendo como proponente o governo estadual;

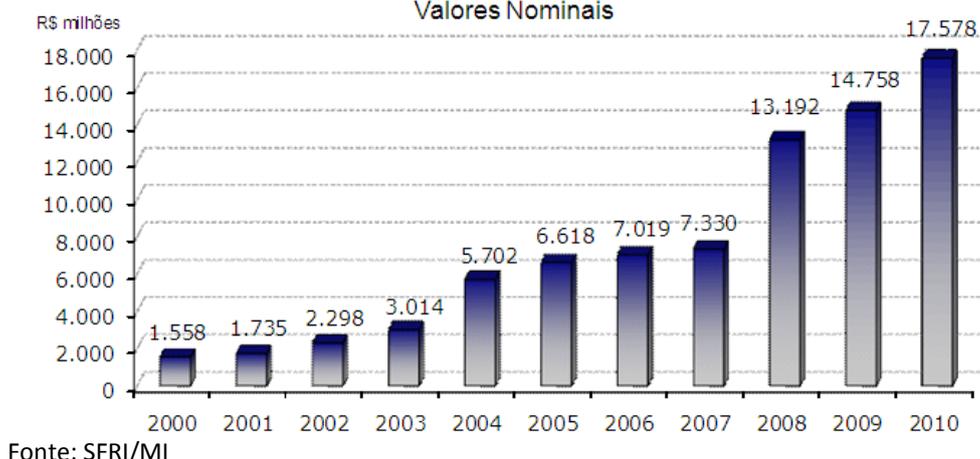
2. Contar com recursos expressivos não reembolsáveis que pudessem apoiar capacitação de recursos humanos; assistência técnica; infraestruturas econômicas e sociais; inovação tecnológica; articulação social e outras atividades necessárias à transformação das dinâmicas regionais. Oportuno observar que os Fundos existentes dispõem apenas de recursos reembolsáveis destinados ao financiamento de atividades produtivas. Os recursos para as demais atividades eram, e ainda são, oriundos do orçamento do MI, em volume insuficiente, sujeitos a contingenciamento e com forte participação de emendas parlamentares em sua composição;
3. Ter uma ferramenta de compensação para os estados em caso de perda da ferramenta dos incentivos fiscais do ICMS, e fim da chamada “guerra fiscal”. Adicionalmente, ter um instrumento de parceria com os governos subnacionais, sobretudo dos estados, em um esforço cooperativo para redução das desigualdades regionais. Para tanto a proposta previa a transferência de parte dos recursos do FNDR para Fundos de Desenvolvimento Estaduais, destinados a investimentos em infraestrutura e concessão de incentivos ao setor produtivo, que deveriam atuar de forma coordenada com o Fundo Nacional.

A proposta de criação do FNDR, contudo, acabou sucumbindo no meio das discussões em torno da Reforma Tributária no Congresso Nacional. Assim, a PNDR continuou contando apenas com os instrumentos de financiamento existentes até então, concebidos a partir de abordagens e recortes territoriais anteriores à sua formulação.

Os instrumentos mais importantes são os fundos de financiamento: Fundo Constitucional do Nordeste (FNE); Fundo Constitucional do Norte (FNO); Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e Fundo de Desenvolvimento do Centro Oeste (FDCO).

Os três primeiros foram criados em 1989, por intermédio de uma lei que regulamentou dispositivos da Constituição de 1988. Eles são vinculados às receitas do IPI e IR (3% da arrecadação dos dois impostos) e possuem um patrimônio líquido de cerca de R\$ 58 bilhões (em dez. de 2010). Seus desembolsos foram ampliados significativamente na última década, especialmente a partir de 2003, contribuindo para o desenvolvimento da capacidade produtiva e a geração de emprego e renda nas respectivas regiões.

Evolução das Aplicações – FCO/FNE/FNO
Valores Nominais



Já foram apontadas as principais limitações dos Fundos Constitucionais e dos FDs: não atendem outras áreas prioritárias da PNDR fora do Nordeste, Norte e Centro Oeste; baixa seletividade espacial e setorial; exigências em termos de contrapartidas são muito limitadas; sobreposição entre os fundos e entre estes e o BNDES; ausência de recursos não reembolsáveis que possam atender outras necessidades do desenvolvimento da região que não o financiamento das atividades produtivas. Igualmente já se apontou os esforços recentes de financeirização dos FDs, assim como de uma maior articulação com o BNDES.

Já foram também mencionadas, no item de avaliação da PNDR I, a importância e as limitações dos Incentivos Fiscais Federais, outro importante instrumento para fomentar o desenvolvimento regional. Mostrou-se que eles padecem da mesma limitação em termos de seletividades espacial e setorial, bem como de ausência de exigências mais claras em termos de contrapartidas.

Além dos fundos e incentivos fiscais, a PNDR possuía entre seus instrumentos específicos os programas do MI, tais como: PROMESO, de desenvolvimento de “mesorregiões diferenciadas”; o PDFF, de desenvolvimento da faixa de fronteira; o CONVIVER, de desenvolvimento do Semiárido; além do Programa de Desenvolvimento Macrorregional Sustentável, de apoio às ações mais estratégicas da SUDAM e da SUDENE.

As limitações desta atuação já foram, igualmente, analisadas no item de avaliação recente da política. Entre 2004 e 2010 esses programas aplicaram não mais do que R\$ 2,8 bilhões em todo o País, menos de 0,5% do que foi desembolsado pelos Fundos Constitucionais no mesmo período. Além de seu baixo volume, cerca de 2/3 deste valor correspondeu a recursos de emendas parlamentares, que apresentam baixa vinculação efetiva com os objetivos dos programas e grande pulverização em pequenos projetos, cujo valor modal gira em torno de R\$ 100 mil.

A baixa articulação e sinergia entre os Programas e, conseqüentemente seus recursos, e os programas e ações de apoio ao desenvolvimento territorial de outros ministérios como o MDA, o MDIC, o MMA e o MTE, também já foram mencionadas, indicando a necessidade de avançar em uma necessária integração das ações.

Diante do exposto, fica evidente, de um lado, a necessidade do País avançar na discussão da reforma tributária tendo como referência os princípios da coesão e equidade regional. De outro lado, no que se refere à PNDR, é preciso se avançar em duas direções para enfrentar os desafios do financiamento do desenvolvimento regional. A primeira se refere à coordenação das diversas políticas setoriais no âmbito do governo federal e de seus mecanismos de financiamento do desenvolvimento, bem como entre as diversas instâncias

de poder, o que remete para a questão da governança tratada no item anterior. Essa coordenação deve se dar a partir das diretrizes gerais da PNDR e do PDRS e se materializar nas Carteiras de Projetos (CPs) e no Pactos de Metas (PM) nos diversos setores e em várias escalas. O que supõe a introdução e/ou reforço da dimensão regional/territorial nas principais políticas e planos com impacto territorial.

A segunda diz respeito aos instrumentos específicos de financiamento do desenvolvimento regional e se desdobra em duas questões: o aprimoramento e articulação dos instrumentos existentes e a criação do FNDR. Quanto ao aprimoramento dos mecanismos existentes as diretrizes devem ir ao sentido de superar os limites e corrigir os problemas já apontados no texto. O FNDR deverá ser complementar aos fundos existentes e poderá atender aos objetivos propostos na primeira versão da PNDR. Quanto à sua forma, contudo, diferentemente da proposta anterior, poderia ser concebido como um fundo aberto, no estilo do FNDCT, admitindo a incorporação de várias fontes de recursos.

Diretrizes Sugeridas

- Definir Carteiras de Projetos (CPs) e Pactos de Metas (PMs) nos níveis macrorregional e intermediários que integrem mecanismos de financiamento dos estados e do governo federal e de parcerias público-privadas, articulados ao Plano Nacional de Educação (PNE); à Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação; ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao Brasil Maior, ao novo Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI, em elaboração), à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDRU) e à Política Nacional de Turismo (PNT) nos espaços prioritários da PNDR;
- Definir Agendas Estratégicas de Desenvolvimento (AEDs) Sub regionais que integrem os mecanismos de financiamento dos estados, municípios e do governo federal em linha como as CPs e PMs macro e intermediárias;
- Articular apoios financeiros e garantir complementaridade entre as ações dos bancos públicos de desenvolvimento;
- Aprimorar os critérios de concessão de financiamentos dos fundos constitucionais de financiamento e dos fundos de desenvolvimento ampliando sua seletividade geográfica e setorial, bem como as contrapartidas dos beneficiados e, ainda, estabelecer diferenciais acentuados nas condições de crédito para empreendimentos inovadores, comprometidos com práticas sustentáveis e/ou de exploração do potencial da biodiversidade das regiões.
- Aprimorar os critérios de concessão de incentivos fiscais federais, no mesmo sentido definido para os fundos de financiamento, ou seja, adotando condicionalidades em função das inovações tecnológicas, práticas de sustentabilidade, formação de recursos humanos, etc.;

- Criar e/ou reforçar critérios de compras locais de bens e serviços como parâmetro para concessão de financiamentos públicos em áreas e regiões da PNDR;
- Aprimorar iniciativas do BNDES voltadas para o desenvolvimento regional, com especial atenção para áreas menos desenvolvidas das regiões não atendidas por fundos constitucionais de financiamento;
- Vincular a concessão de financiamentos públicos de grandes projetos estruturantes a exigências de financiamento de planos de desenvolvimento sustentável em seus entornos;
- Criar novos mecanismos de incentivos fiscais federais para compensar a redução dos incentivos estaduais em segmentos estratégicos para o desenvolvimento regional;
- Ampliar as iniciativas voltadas para facilitar o acesso a serviços financeiros por parte das MPMEs e arranjos produtivos locais-APLs;
- Desenvolver e implementar mecanismos de monitoramento e avaliação permanente da eficiência, eficácia e efetividade dos fundos de desenvolvimento;
- Criar e implementar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) integrando recursos federais e estaduais.

5.4.4 Eixo do Desenvolvimento Regional Sustentável

A estratégia da nova política regional brasileira, em linha com o federalismo cooperativo e solidário que a orientará, e tendo em vista a natureza transversal de sua atuação, se guiará por quatro vertentes de ação fundamentais, de modo a atacar os limitantes considerados estruturais ao desenvolvimento regional. São elas:

5.4.4.1. Vertente da Estrutura Produtiva

Dados das Contas Nacionais do IBGE mostram que o crescimento da economia brasileira, ao longo da década de 2000, foi de 4,5%, contra uma média de 2,2% na década anterior. Este desempenho, inferior à média histórica mas relativamente bom para o período recente, contou, de um lado, com a retomada do consumo das famílias, empoderadas de capacidade de compra, melhoria real dos salários e expansão do crédito, e, de outro, pela expansão das receitas de exportação provenientes das *commodities*. A partir de 2006-2007, o crescimento contou também com a ajuda da retomada dos investimentos, mas de forma ainda tímida (em 2011 a taxa de investimento representou 19% do PIB no Brasil).

Entretanto, ao contrário de um crescimento homogêneo para todo território nacional, ele tem sido liderado pelo crescimento das regiões Norte (NO), Nordeste (NE) e Centro-Oeste (CO). No âmbito destas regiões o crescimento também é bastante heterogêneo. Crescem, principalmente, suas “ilhas dinâmicas”, com as regiões do agronegócio consolidadas do (CO) e as novas regiões no Centro Norte (Tocantins, Oeste da Bahia, Sul do Piauí e do Maranhão) e ainda os polos de fruticultura irrigada de Petrolina e Juazeiro (PE, BA) e do Vale do Açu (RN). Ou ainda os polos de base mineral de Carajás (PA,

MA), do Norte de Goiás e outros, todos embalados pela valorização das *commodities* no mercado internacional. Crescem ainda sub espaços animados pelos investimentos nas novas petroquímicas no Nordeste e nos polos portuários como SUAPE (PE) e PECÉM (CE). Crescem também “ilhas” estimuladas pelo reforço do mercado interno, como Manaus, os polos turísticos do litoral nordestino, o polo de Confecções de Fortaleza, o de calçados da Paraíba e outros. De forma mais difusa no território, principalmente no nordeste, apresentam inusitado dinamismo as regiões mais pobres alimentadas pelas rendas provenientes das políticas sociais e dos empregos temporários das grandes obras do PAC.

Contudo, como já foi argumentado antes, a forte expansão da demanda - tanto a chinesa, no caso das *commodities*, como as do mercado interno decorrente de uma melhor distribuição da renda - dá sinais de esgotamento. Adicionalmente, crescem as indicações de um novo movimento de reconcentração industrial, liderados pelos investimentos no Pré Sal e pela nova onda de expansão na indústria automobilística no País.

A continuidade do ciclo de crescimento, com desconcentração social e regional, depende de transformações no campo da oferta, de avanços no tecido produtivo daquelas regiões. Sem falar nos desafios da indústria do Sul e Sudeste, pressionada pela concorrência chinesa, porque estes escapam aos objetivos da PNDR, sendo objeto principalmente na política industrial consolidada no plano “Brasil Maior”.

Os avanços necessários em termos da capacidade produtiva e inovativa das regiões menos desenvolvidas, entretanto, enfrentam dificuldades de caráter estrutural. A forte heterogeneidade e baixa integração do tecido produtivo, pontilhado de sub espaços dinâmicos, convivendo com estruturas arcaicas como as que dominam vastas áreas no Semi Árido e do interior da Amazônia, constituem barreiras que precisam ser vencidas. A baixa diversificação setorial, dominada por indústrias tradicionais, e limitada capacidade de integração produtiva entre empresas, faz com que boa parte do valor agregado gerado dentro das cadeias produtivas permaneça nas regiões mais densamente industrializadas, situadas até no exterior. Pela lógica deste quadro, as rendas geradas e recebidas pelas regiões periféricas, ou semiperiféricas, são em grande parte canalizadas para regiões mais desenvolvidas, do País ou do exterior, sob a forma de importações de matérias-primas, insumos, máquinas, equipamentos, bens de consumo duráveis, além das remessas de lucros e poupanças das famílias. A desconcentração relativa de atividades produtivas industriais observada na última década, a favor de regiões industrialmente periféricas, não conseguiu reverter esta situação, pelo contrário, até a reforçou em alguns casos.

Há, no entanto, no interior desse quadro, inúmeras janelas de oportunidade, que necessitam de políticas de desenvolvimento produtivas ativas, o que remete para a necessidade de uma regionalização mais efetiva do Brasil Maior. Necessitam também das políticas tratadas nos itens anteriores, capazes de minimizar as limitações em termos de infraestrutura, capacitação de recursos humanos e fragilidade dos sistemas de inovação que limitam as possibilidades de desenvolvimento destas regiões.

Existem, por exemplo, oportunidades evidentes em termos da atração e promoção de empresas ofertantes de bens e serviços de consumo de massa nas regiões localizadas fora do Sul e Sudeste, a fim de aproveitar o montante de renda gerada pelo dinamismo da economia como também pela transferência de renda vinculada aos programas sociais do governo federal. Agregada a este esforço, existem espaços importantes para o adensamento das cadeias produtivas destes segmentos da indústria tradicional, atraindo e ou desenvolvendo segmentos de maior valor agregado e capazes de reduzir o vazamento de renda. As possibilidades de articulação com a economia de base local, no entorno dos grandes projetos estruturantes em curso, constituem outra janela significativa.

A expansão da demanda mundial por alimentos e outras matérias primas, apesar da crise momentânea, tem caráter estrutural e deve ser particularmente importante nos próximos vinte ou trinta anos. O Brasil possui condições excepcionais para atender esta demanda. Os recursos para atendê-la estão disponíveis em abundância nas regiões menos desenvolvidas do País, o que representa também uma oportunidade de se avançar na redução das desigualdades espaciais. Naturalmente o que se deve buscar não é um padrão de crescimento baseado em *commodities* nestes territórios. Como se sabe, trata-se de produtos intensivos em recursos naturais, que agregam baixo valor, promovem elevada pressão ambiental e distribuem pouco sua renda. A estratégia deve ser a de aproveitar esta etapa favorável para construir vantagens competitivas dinâmicas a partir destas vantagens comparativas, promovendo mudanças estruturais em direção a um modelo mais intensivo em conhecimento, ambientalmente sustentável e socialmente inclusivo.

Nas cadeias do agronegócio, por exemplo, onde o País já é competitivo, se trata não apenas de continuar investimento em aumento de produtividade, mas de se avançar cada vez mais na utilização de práticas sustentáveis, bem como na exploração do potencial de toda a cadeia produtiva para promover o desenvolvimento local e regional, o que exige fortes investimentos em inovação. A montante destas cadeias colocam-se oportunidades para o desenvolvimento da indústria de máquinas e equipamentos próximos às regiões produtoras, bem como de capacidades locais em serviços técnicos especializados, especialmente em biotecnologia e tecnologias da Informação aplicadas à atividade. A jusante se abrem grandes oportunidades para empresas inovadoras focadas na diferenciação de produtos incluindo produtos orgânicos, alimentos funcionais, biocombustíveis, novos produtos da sucroquímica, especialidades da soja e outras oleaginosas com aplicações cosmeceúticas e farmacêuticas, como lecitinas, proteínas isoladas e tantas outras possibilidades que já começam a ser exploradas. Os instrumentos de financiamento e de incentivos fiscais da política regional devem ser utilizados para fomentar estas possibilidades, mas devem atuar também no sentido de induzir arranjos produtivos socialmente mais inclusivos, com articulação com a agricultura familiar, e de maior retenção de renda local nestas atividades.

Prioridade especial, contudo, deve ser dada à agricultura familiar. Segundo o Censo Agropecuário 2006, são 4 milhões 368 mil estabelecimentos de agricultura familiar, no Brasil, representa 84,4% do total de estabelecimentos, produzindo cerca de 70% dos alimentos consumidos no País, em apenas 24,3% da área ocupada. É desnecessário discorrer aqui sobre a importância social e econômica deste segmento para a economia brasileira e seu papel estratégico em um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e sustentável. As agendas construídas a partir da PNDR deverão contemplar amplamente esta realidade. Um destaque especial deve ser dado ao grande peso que este segmento tem no desenvolvimento nas sub-regiões de baixa renda estagnada. O Brasil acumula uma rica experiência de desenvolvimento territorial rural nestes espaços. Uma maior articulação com o desenvolvimento do conjunto das atividades destes territórios e com as agendas regionais, com intensos esforços no desenvolvimento e difusão de novas tecnologias de gestão e produção apropriadas a esta realidade, podem abrir espaço para que este segmento possa cumprir um papel importante no aproveitamento das novas oportunidades abertas.

Destaque, igualmente, deve ser dado às micro e pequenas empresas (MPEs) que representam atualmente, segundo levantamento do SEBRAE, 99% dos empreendimentos existentes e são responsáveis por mais da metade dos empregos formais no País. Nos

municípios com até 20 mil habitantes os pequenos negócios compõe, na maioria das vezes, a totalidade dos empreendimentos, configurando-se, juntamente com o poder público, em um dos maiores empregadores locais. Ressalta-se ainda o papel das MPEs na retenção de capital pelos municípios e na geração de postos de trabalho formais, dinamizando sua economia e ampliando a base de arrecadação das prefeituras. Ao apoiar as MPEs se está contemplando dois pilares da inclusão produtiva, o empreendedorismo e o trabalho assalariado, importantes propulsores do desenvolvimento territorial.

Possibilidades extraordinárias para o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas situam-se também na promoção dos serviços. Estes devem merecer especial atenção não só por seu crescente peso na geração de emprego e renda, como também pelo papel estratégico de vários de seus segmentos na promoção da competitividade sistêmica. Embora ainda existam muitas atividades de serviço de baixo valor agregado e com alto grau de informalidade, com as transformações em curso ganham peso os serviços modernos, de cunho intelectual e criativo. As tecnologias de informação e comunicação (TICs), elas mesmas desenvolvidas fundamentalmente na forma de serviços, são hoje um importante catalisador de inovações neste segmento. A partir da iniciativa pioneira da Grã-Bretanha, diversos países passaram a dar tratamento preferencial e incluir em suas contas nacionais a contabilização das chamadas “Indústrias Criativas”, baseadas em produtos e serviços inovadores, cujos modelos de negócio associam conteúdos tecnológicos e culturais. Neste sentido a enorme riqueza e a diversidade cultural do Brasil e a grande criatividade de seu povo representam um rico ativo a ser explorado para a promoção do desenvolvimento regional.

O crescimento da importância da “economia verde” é outra oportunidade absolutamente estratégica para o desenvolvimento regional no Brasil. As já fartamente mencionadas possibilidades no campo das energias renováveis, exploração da biodiversidade, das soluções sustentáveis no atendimento das enormes demandas brasileiras por moradia, transporte coletivo, saúde e outras, devem ser objeto de grande empenho da política regional, buscando larga escala e compromisso com a competitividade. No caso da Amazônia, esta não é apenas mais uma janela de oportunidade, mas o principal caminho para uma nova inserção desta região na economia brasileira e mundial.

De modo a contribuir para a alteração do quadro da divisão inter-regional do trabalho, e se somar ao esforço de diversificação setorial e adensamento das cadeias produtivas das regiões periféricas, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional deverá ir além dos seus programas especiais, e assim se conectar às grandes estratégias do País em matéria de desenvolvimento econômico, com o objetivo de procurar introduzir um viés geográfico e regional dentro das grandes decisões, dos planos, políticas e programas nacionais. Neste sentido, a PNDR não poderá estar fora e dissociada dos programas de investimentos planejados para a exploração do Pré-sal, da expansão da indústria naval, da expansão da indústria automobilística, das Políticas Nacionais de caráter setorial, e, especialmente do Plano Brasil Maior. Ao mesmo tempo, a PNDR e seu sistema de governança, deverá passar a dialogar mais fortemente com agências de fomento nacionais (BNDES, BNB e Banco da Amazônia) e com instituições executoras de programas setoriais do governo federal, tais como MDIC, e seu braço voltado para as micro e pequenas empresas e os sistemas e arranjos produtivos locais (Grupo de Trabalho Permanente-GTP de apoio aos APLs). Além destes, deverão ser incluídos dentre os interlocutores institucionais da PNDR

organizações de natureza privada, tais como as federações estaduais das indústrias, e outras.

Cabe aqui uma observação importante: se, de um lado, começa-se a assistir um consenso em torno da necessidade de se acelerar e qualificar a desconcentração regional das atividades econômicas, especialmente da indústria de transformação, de outro, é preciso discutir as estratégias sob as quais esse processo poderá se desenvolver. Nesse sentido, caberia levantar como pauta de discussão questões relativas às vantagens comparativas e vantagens competitivas de cada região e sub-região, já que estas vantagens, uma vez identificadas, de preferência pelos atores locais, poderão orientar, customizar, racionalizar e dar maior potencialidade aos planos, políticas e programas de origem federal, quando chegarem aos territórios.

É importante que os olhares não mirem somente as oportunidades já reveladas, mas também oportunidades e potencialidades implícitas e não reveladas. Neste caso, é pertinente que se pense em atividades e setores não existentes e que podem mudar o futuro das regiões, já que nada impede que regiões periféricas assumam trajetórias de desenvolvimento diferentes daquelas escolhidas por regiões já desenvolvidas. Nessa direção, a estratégia de criação e desenvolvimento do Porto Digital em Recife é, sem dúvida, emblemático. Mas não só, muitos sistemas e arranjos produtivos, uns mais outros menos inovativos, já foram revelados e mapeados em todo o País, e estes poderão ser usados como mobilizadores e catalizadores de processos de desenvolvimento local e regional. Além das novas oportunidades, as regiões e atores empreendedores poderão praticar, de forma pioneira, os novos paradigmas de sustentabilidade ambiental. Oportuno chamar atenção para a ênfase colocada nos sistemas e arranjos produtivos locais pela PPA 2012-2015, especificamente o Objetivo 0791 – Institucionalização e fortalecimento da Política Nacional de Arranjos Produtivos Locais. Entretanto, todas essas estratégias produtivas só poderão avançar no sentido de um reequilíbrio regional com o envolvimento transversal entre órgãos do governo federal e a participação das várias escalas de governos e segmentos da iniciativa privada. Neste caso, a introdução da dimensão territorial no interior das principais políticas e planos setoriais (PAC, PNLT, Brasil Maior, etc.) e do Plano Mais Brasil – PPA 2012-2015 assim como o alinhamento e convergência de agendas e dos PPA's federal e estaduais são fundamentais

Por fim, é preciso destacar dois componentes fundamentais da estratégia propugnada pela nova PNDR para o avanço do desenvolvimento produtivo em suas regiões elegíveis.

O primeiro, é que o sentido geral deve ser comprometido com atividades portadoras de futuro. Como este documento já afirmou, o mundo vive um longo processo em direção a um novo paradigma técnico-produtivo e, portanto, não se pode apostar no velho paradigma. O compromisso com o novo paradigma, intensivo em conhecimento e inovação, associado a opção por um modelo de desenvolvimento inclusivo e sustentável, deve, portanto orientar o conjunto de escolhas e estratégias. Lembrando mais uma vez, que segmentos intensivos em conhecimento e portadores de futuro não se limitam a atividades como TI e Biotecnologia. Ainda que estes possam e devam ser parte das estratégias.

O segundo, é a opção por uma abordagem sistêmica na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento produtivo. A estruturação e o fortalecimento de arranjos e sistemas produtivos e inovativos, com base local, mas articulados aos seus correspondentes

nas demais escalas e orientado por um projeto nacional, constitui elemento essencial desta proposta.

Diretrizes Sugeridas:

- Avançar na regionalização do Plano Brasil Maior.
- Explorar a diversidade como ativo para o desenvolvimento territorial e regional.
- Combinar os princípios de equidade e competitividade nas estratégias de desenvolvimento produtivo.
- Promover o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e exploração das oportunidades e potencialidades locais e regionais.
- Buscar não somente as oportunidades já reveladas, mas também oportunidades e potencialidades implícitas e não reveladas que possam contribuir para mudar o futuro das regiões.
- Apostar principalmente nas atividades e tecnologias inovadoras e portadoras de futuro.
- Estimular a “economia verde” aproveitando amplamente suas possibilidades como mobilizadora e catalizadora de processos de desenvolvimento local e regional.
- Estruturar redes de APLs para o fortalecimento e o adensamento de cadeias produtivas regionais selecionadas.
- Promover o adensamento e o enraizamento de empreendimentos industriais e agroindustriais, articulando-os às economias de base local.
- Implantar projetos de identificação, adensamento e incremento competitivo de APLs no entorno dos grandes projetos de infraestrutura.
- Implantar programas de fortalecimento e desenvolvimento de fornecedores locais e regionais.

5.4.4.2 Vertente Educação

A educação é não apenas caminho para a competitividade do País como construtora de cidadania, pois capacita substantivamente o indivíduo. É preciso afirmar e reafirmar que, sem educação, assim como saúde, de qualidade, o País padecerá tanto no *ranking* mundial dos indicadores sociais como no *ranking* global de competitividade. Entretanto, para avançar nesses *rankings*, o País tem o desafio crítico de melhorar a qualidade da educação em todos os níveis e ampliar o acesso e a permanência no ensino médio, além de expandir o ensino técnico e tecnológico e a formação em nível superior. Tem ainda o desafio, não menos importante, de tornar o sistema de ensino capaz de desenvolver nas pessoas a capacidade elevada de aprendizagem além do espírito crítico de cidadania.

Tratam-se de desafios para todo território nacional, e não somente para algumas escolas e área geográficas, dados os expressivos desequilíbrios entre ensinos público e privado, mas também entre regiões, até mesmo dentro dos próprios estados e municípios. De acordo com dados da PNAD-IBGE, os contrastes regionais encontrados nos indicadores educacionais do País são enormes, refletindo e, ao mesmo tempo, limitando a capacidade de desenvolvimento de amplas porções populacionais no País.

As desigualdades se manifestam não só na formação e nível salarial dos professores, nas estruturas da rede escolar como no sistema de transporte escolar, mas também nas condições socioeconômicas das famílias que impõem dificuldades ao acesso e à permanência das crianças, adolescente e jovens nas escolas, com frequência, localizadas nas regiões menos favorecidas. Tais situações promovem a corrosão das próprias condições de educabilidade, interferindo no rendimento escolar e determinando escalas diferenciadas de oportunidades sociais, já que comprometem a mobilidade do indivíduo em relação ao deslocamento espacial e ao acesso ao mercado de trabalho. Portanto, muito além do comprometimento da capacidade de desenvolvimento das regiões, por falta de recursos humanos qualificados, as desigualdades educacionais representam uma situação de profunda injustiça individual e social, marcada pela discriminação dos egressos escolares em função da sua origem local ou regional, lugares onde nasceram e estudaram.

De acordo com o Censo 2010-IBGE, enquanto a média da população ainda analfabeta, com 15 ou mais anos, é de 9,6% no País, na região Nordeste essa porção alcança 19,1% e, em Alagoas, estado em pior situação, a taxa atinge 24,3% da sua população. Dos cerca de 14 milhões de analfabetos do Brasil, 53,3% ou 7,43 milhões de pessoas se encontram na região Nordeste. Já a média de anos de estudos de quem tem acima de 15 anos no País é de 7,5 anos, de acordo com a PNAD (2009). Entretanto, para quem vive no Sudeste essa média é de 8,5 anos, enquanto que para aqueles que vivem no Norte é de 7,1 anos e no Nordeste apenas 6,3 anos, com extremos que vão de 9,6 anos no DF a 5,7 em Alagoas.

Em termos de qualidade os resultados não são mais animadores. Em 2007 a escola de melhor desempenho na 4a Serie do Ensino Fundamental, localizada no Município de Santa Fé-SP, obteve um IDEB de 8,6, enquanto a pior, situada em Belém do Pará, obteve um IDEB de 0,1. Em 2009 esse indicador foi de 5,2 pontos no Sul e no Sudeste, contra 3,9 e 4,1 pontos, respectivamente, no Nordeste e no Norte.

Este quadro de desigualdades reflete as enormes diferenças em termos de oferta de insumos educacionais nos diversos espaços regionais e sub-regionais, no tocante a qualificação e remuneração dos docentes, bem como a estrutura física e a disponibilidade de equipamentos na rede escolar. Enquanto um professor do ensino básico do DF ganhava R\$ 3.227,00 mensais por 40 hs, um de Pernambuco recebia R\$ 1.016,00 pela mesma carga horária em 2010. Neste mesmo ano, apenas 46% e 51% do total de professores dos ensinos fundamental e médio, que atuavam na rede pública do Nordeste e do Norte, respectivamente, tinham formação superior, enquanto esse percentual era de 72% no Sul, 73% no Sudeste e 74% no Centro-Oeste.

O Brasil vem realizando um esforço importante de desenvolvimento de seu sistema educacional desde a Constituição de 1988, por meio da aprovação de um conjunto de instrumentos como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), e o Plano Nacional de Educação (PNE)

A partir de 2003 esse esforço se aprofundou com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), além da ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos e a implementação de políticas de ações afirmativas. O Plano de Desenvolvimento da Educação

(PDE), instituído em 2007, dá uma maior organicidade às políticas do PNE, com um conjunto articulado de mais de 40 programas, integrados a partir de uma visão sistêmica.

Os principais avanços verificados se referem ao nível de cobertura, especialmente no ensino fundamental, no qual se conseguiu a universalização do acesso com uma taxa média de atendimento de 97,6% no País, segundo a PNAD de 2009. O ritmo de ampliação da taxa foi maior nas regiões menos desenvolvidas, contribuindo para a redução das desigualdades. No ensino médio os avanços também foram importantes, mas a taxa de cobertura ainda é muito baixa, especialmente nas regiões mais atrasadas. No Norte e no Nordeste a frequência líquida é de pouco mais de um terço da população, 39,2%, enquanto a média nacional é de 50,9%,

Os maiores desafios, entretanto, estão no campo da qualidade do ensino. Os dados das diferenças de qualidade entre as regiões apresentados acima dão uma dimensão da profundidade do problema. O PDE estabeleceu como meta que, em 2022, o IDEB do Brasil seja 6,0 – média que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável a dos países desenvolvidos. Entretanto, observando-se as metas projetadas para 2021, verifica-se que as metas previstas para o Norte e o Nordeste ficam abaixo de 6,0, que é o esperado para o Brasil, continuando bem abaixo das demais regiões brasileiras.

A evolução registrada entre 2005 e 2009 mostra que é possível se elevar a qualidade naquelas regiões para os padrões da OCDE e reduzir mais efetivamente as desigualdades entre as regiões neste quesito. Mas isso depende de decisão política e da realização dos investimentos necessários.

No que tange ao papel das esferas de governo na oferta do ensino fundamental, a Constituição Federal prevê que estados e municípios são os responsáveis pela oferta deste nível de ensino, estabelecendo regimes de colaboração, cabendo à União assumir a função redistributiva, garantindo um padrão mínimo de qualidade em todas as unidades da federação. A lei de criação do FUNDEF determinou a obrigatoriedade do estabelecimento de um valor mínimo de investimento aluno/ano, associado à exigência de garantia de um padrão mínimo de qualidade de ensino. Esta determinação estava associada ao compromisso da União completar o orçamento dos estados com recursos federais, quando a disponibilidade dos fundos estaduais não fosse suficiente para assegurar a aplicação do mínimo definido,

Este dispositivo, que ficou conhecido como princípio do custo-aluno-qualidade (CAQ) é um instrumento potencialmente poderoso de redução das desigualdades na qualidade de ensino interestaduais e regionais. Entretanto, ele nunca saiu do papel. Os valores mínimos estabelecidos pelo governo durante todo o período de existência do FUNDEF foram bem inferiores àqueles que deveriam ser estipulados segundo a lei.

A criação do FUNDEB em 2006, apesar de trazer uma série de avanços em relação ao FUNDEF, representou certo retrocesso em relação a este no que diz respeito ao princípio do CAQ, ao suprimir a exigência de que o valor mínimo por aluno não poderia ser, inicialmente, abaixo da média nacional e posteriormente deveria garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino.

Este tema, no entanto, volta à cena com a apresentação ao Congresso Nacional do projeto do segundo Plano Nacional de Educação (PNE II). A adoção do mecanismo de custo-aluno-qualidade (CAQ) não está previsto no projeto enviado ao Congresso. O CAQ foi um dos temas centrais da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada em março/abril de 2010, que aprovou uma emenda defendendo sua imediata adoção. O Conselho Nacional de Educação (CNE), que desde 2008 já havia firmado uma parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) em defesa do CAQ³, aprovou parecer, em maio de 2010, recomendando a adoção do CAQI (Custo Aluno Qualidade Inicial) como referência de valores de investimento para educação.

No bojo deste debate, diversos esforços realizados para calcular o volume de recursos necessários para assegurar o cumprimento da PNE II, relativo à diretriz de “superação das desigualdades educacionais”, buscaram estimar o investimento que é preciso realizar, com o objetivo de superar o hiato entre o custo aluno/ano real praticado nas regiões menos desenvolvidas e o valor do CAQI. De acordo com cálculos da CNDE, seria necessário um investimento de aproximadamente R\$ 16,3 bilhões/ano para elevar os indicadores das regiões Norte e Nordeste a um padrão mínimo de qualidade nos próximos 10 anos. Dentro desses cálculos são considerados o custo de elevação das matrículas atuais para o CAQI (R\$ 7,3 bilhões) e o custo de melhoria da infraestrutura escolar (R\$ 9 bilhões), para as referidas regiões.

Além do ensino básico, o ensino profissional, técnico e tecnológico tem igualmente papel fundamental na construção das condições responsáveis pelo aproveitamento das potencialidades das localidades menos desenvolvidas do território nacional, por meio da ampliação da capacidade inovativa e competitiva e contribuir, simultaneamente, para a redução das desigualdades regionais e o fortalecimento da economia nacional. Como afirma o texto do PDE (2007), talvez seja nesta modalidade da educação “que os vínculos entre a educação, território e desenvolvimento se tornem mais evidentes e os efeitos de sua articulação, mais notáveis”.

A partir de 2003, iniciou-se um amplo processo de revisão dos instrumentos legais, tendo em vista criar condições e instrumentos para viabilizar as metas do PNE nos campos da educação técnica e tecnológica. Entre 2003 e 2008 foi aprovada uma série de instrumentos legais que possibilitaram, entre outras coisas, a oferta de cursos superiores de tecnologia nas escolas técnicas e agro técnicas federais, a montagem de programas de integração envolvendo educação profissional com o ensino médio e básico, na modalidade EJA, a instituição do sistema Escola Técnica Aberta do Brasil, e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs).

A partir de 2005 iniciou-se um audacioso processo de ampliação e interiorização da oferta com o lançamento da primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, que culminou com a construção de 64 novas unidades de ensino. Em 2007 tem início a segunda fase do Plano de tendo como meta construção de 150 novas unidades. Entre 2005 e 2010 são entregues 214 unidades à população, 70% a mais

³ O CAQ é uma das principais bandeiras da CNDE, que lidera a mobilização nacional em defesa de sua adoção.

do que todas as escolas técnicas construídas no País ao longo de quase 100 anos (1909-2002), que somam 140.

A criação dos IFETs, a partir de dezembro de 2008, promoveu um grande reordenamento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (EPT). Para a formação de 38 Institutos Federais foram absorvidos 31 Cefets⁴, 75 Uneds⁵, 39 escolas agro técnicas, 7 escolas técnicas federais e 8 escolas vinculadas a universidades. Permaneceram ainda na Rede, na sua forma anterior, dois Cefets, 25 escolas vinculadas a universidades e uma universidade tecnológica (MEC, 2012).

Em 2010 a rede já contava com 354 unidades e mais de 400 mil vagas em todo o País. Além da expansão quantitativa, verificou-se também uma significativa diversificação das atividades de ensino visando atender os mais diferenciados públicos nas modalidades: presencial, semipresencial e a distância.

Em 2011 é lançada a terceira fase do Plano de Expansão e, em seguida, o PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego). Juntos eles pretendem entregar 208 novas unidades de EPT até 2014. Assim, neste último ano o País contará com 562 unidades de EPT na rede pública, oferecendo 600 mil vagas.

Figura – Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (2010)



Entretanto, apesar do notável avanço em termos da expansão, diversificação e interiorização da Rede de EPT, ainda permanecem importantes diferenças regionais em termos de oferta. Entre 2001 e 2010, o número de matriculados na educação profissional no

⁴ Centros federais de educação tecnológica

⁵ Unidades descentralizadas de ensino

Norte, Nordeste e Centro Oeste cresceu mais que proporcionalmente ao sul e sudeste. Em 2010, contudo, enquanto o número de matriculados por mil habitantes era de 2,6 no Norte, 1,9 no Nordeste e 2,9 no Centro Oeste, esses valores alcançavam 7,0 e 6,5, respectivamente, no Sudeste e no Sul.

O fortalecimento e interiorização do sistema de educação superior no País é um dos grandes desafios para se avançar na redução das desigualdades regionais, dada sua aproximação com o sistema produtivo. A distribuição regional das unidades de ensino superior chega a ser mais desigual que nos demais níveis de ensino, analisados anteriormente. As regiões Sul e Sudeste respondem por 65,1% das matrículas nos cursos presenciais de nível superior no País, enquanto o Nordeste, que possui 28% da população nacional, é responsável por 19,3% e o Norte por apenas 6,5% das matrículas. Nas áreas de engenharia, fundamentais para o desenvolvimento produtivo, a concentração é ainda maior, ou seja, com o Sul e o Sudeste representando 77,5% das matrículas em 2009. Neste ano, o Sudeste respondeu isoladamente por cerca de 60% dos matriculados e por 67% dos engenheiros formados no País. Na pós-graduação a distância entre as regiões é igualmente importante. O número de mestres por 100 mil habitantes é de 27,88 no Sul e 23,43 no Sudeste, contra 11,49 no Nordeste e 8,48 no Norte. O de doutores é de 9,53% no Sudeste e 6,43% no Sul, para 2,38% no Nordeste e 1,09% no Norte.

A despeito desse quadro marcado por desigualdades regionais, avanços importantes têm sido alcançados nos últimos anos no campo do ensino superior, por meio de um conjunto articulado de políticas e de ações afirmativas lideradas pelo MEC, que tem se utilizado de instrumentos como o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), e a Universidade Aberta do Brasil (UAB). Estes instrumentos têm ampliado significativamente o número de vagas na educação superior pública e privada, assim como promovido a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica, contribuindo assim, não somente para a expansão quantitativa, mas também para a interiorização e maior acesso e inclusão dos jovens à educação superior.

Juntamente com a expansão e interiorização dos IFETs, a criação de novas universidades federais e implantação de novos campi, priorizando regiões menos desenvolvidas, é um dos esforços marcantes no sentido da redução das desigualdades no País, significando que este problema vem sendo considerado pelo governo federal. Até o ano de 2010, foram implantadas 14 novas universidades federais e 126 novos campi universitários distribuídos nas cinco regiões brasileiras, mais do que dobrando o número de municípios atendidos. O número de matrículas no ensino superior passou de 3,1 milhões em 2001 para 6,4 milhões em 2010, um aumento de 110% no período. Com isto, o número de jovens (entre 18 e 24 anos) matriculados em cursos superiores saltou de 12%, em 2001, para 14,4%, em 2010. Juntas, as regiões Norte e Nordeste passaram a responder por 25% do contingente matriculado e 21% dos concluintes no total do ensino superior, em 2010, face a 20% e 17% em 2001.

Apesar dos avanços, no entanto, permanecem grandes desafios. A meta do PNE colocava que o Brasil chegaria em 2010 com 30% dos jovens de 18 a 24 anos matriculados em cursos superiores. Chegou-se apenas a 14,4%, mantendo um grande atraso em termos internacionais. Em que pese o aumento das regiões Norte e Nordeste no número de

matriculados, as desigualdades permanecem em níveis bastante elevados. Nos casos específicos das engenharias e da pós-graduação as desigualdades, no lugar de recuarem, se ampliaram neste período.

Diretrizes Sugeridas

- Adotar o CAQI (Custo-Aluno-Qualidade Inicial) como referência para definição de metas e acompanhamento dos esforços de convergência regional no campo da Educação.
- Garantir os recursos federais necessários para custear a diferença entre o CAQI e custo aluno/ano real nos estados do Norte e Nordeste, bem como nas demais Regiões Elegíveis (REs) da PNDR.
- Priorizar os espaços elegíveis da PNDR no plano de expansão da rede federal de ensino profissional e tecnológico (EPT).
- Orientar a oferta de cursos das unidades de EPT em sintonia com o sistema produtivo e, em particular, com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais e redes de micro e pequenas empresas, definidos nas agendas estratégicas de desenvolvimento nas várias escalas espaciais.
- Orientar a rede pública de ensino médio, profissionalizante e universitário a priorizar os interesses e necessidades das populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, mulheres de baixa renda e das pessoas com deficiência nas REs da PNDR.
- Fortalecer o componente de extensão técnica e tecnológica da rede federal de EPT;
- Ampliar o número de vagas nas engenharias e cursos de formação tecnológica nas REs da PNDR.
- Ampliar e fortalecer os programas de pós-graduação nas REs da PNDR.
- Orientar a rede de ensino e pesquisa para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação, promovendo a ciência, tecnologia e inovação visando especialmente a inclusão produtiva e o desenvolvimento social nas REs da PNDR.
- Despertar o sistema público de ensino e pesquisa para o universo de biodiversidade local e as boas práticas de sustentabilidade ambiental nas REs da PNDR.

5.4.4.3 Vertente da Ciência, Tecnologia e Inovação

Recursos humanos combinados com pesquisa, desenvolvimento e inovação formam juntos a economia do conhecimento, novo paradigma econômico conhecido por sua transversalidade e seu poder de competitividade. A economia do conhecimento está presente em todos os setores que vêm ocupando a dianteira nas estratégias de competitividade. Portanto, falar em desenvolvimento sem se preocupar com inovação é insistir nos paradigmas do passado. Entretanto, quando se fala em inovação não está referindo necessariamente, ou tão somente, aos setores altamente de ponta, como o aeroespacial, tecnologia de informação, etc. Para inovar a empresa necessita lançar um novo produto ou diferente, utilizar um novo processo de produção, introduzir novos métodos de organização, descobrir novos insumos e explorar novos mercados.

Quaisquer setores, mesmo os tradicionais, podem recorrer à inovação como instrumento de promoção de produtividade, aumento da participação no mercado, enfim como instrumento de promoção de competitividade; basta optar em procurar fazer coisas

diferentes por meios diferentes. Outro aspecto importante é que uma empresa dificilmente inova sozinha, isoladamente, ou seja, a inovação é resultado de um trabalho coletivo, do qual participam empresas do mesmo setor, inclusive fornecedores, universidades, centros de pesquisa, órgãos de formação e treinamento de recursos humanos, etc., atuando dentro de um ambiente inovativo ou em redes.

As evidências têm mostrado que aquelas regiões que concentram recursos, gastos e investimentos em ciência e tecnologia-C&T, em pesquisa e desenvolvimento-P&D, Inovação e ambientes inovativos são aquelas regiões que ocupam posições de liderança no processo de crescimento, em produto per capita e em salários mais elevados. Em resumo, a inovação é um recurso que tem sido identificado como um dos principais causadores das disparidades regionais, pois dotam as regiões que a detêm com vantagens competitivas, de difícil reversão por parte das regiões desprovidas desse ativo.

A questão da inovação para o Brasil está colocada da seguinte maneira: ao mesmo tempo em que o País está defasado em relação aos países mais avançados, em termos, por exemplo, de montante de gastos com ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, número de patentes e intensidades das inovações nas empresas, internamente os indicadores referentes à ciência, tecnologia e inovação se apresentam muito concentrados em, praticamente, duas regiões.⁶ Corroborando com esta afirmação, dados compilados pela CGEE mostram que as regiões Sudeste e Sul concentram, respectivamente, 43,7% e 22,4 do total das universidades do País, enquanto o Norte, Nordeste e Centro-Oeste detêm 7,1%, 19,1% e 7,7%, respectivamente, para o ano de 2008. Em matéria de inovações nas empresas, a mesma fonte revela que, entre 2006-2008, as empresas das regiões Sudeste e Sul eram responsáveis por 54,1% e 26,%, respectivamente, das inovações totais, enquanto as empresas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste respondiam por 3,2%, 9,4% e 6%. Como podem ser observados, estes dados são coerentes com as disparidades regionais em termos de distribuição das atividades econômicas e participação relativa das regiões no produto interno do País.

No tocante aos investimentos em ciência e tecnologia-C&T, estes são também expressivamente concentrados nas regiões Sudeste e Sul, cabendo uma parcela desprezível para as demais regiões. Ademais, a região Sudeste concentra 73% (em 2008) dos gastos em pesquisa e tecnologia da indústria, sendo que São Paulo absorve 50% deste investimento. Tal disparidade reflete muito claramente a concentração do parque industrial no Sudeste, particularmente em São Paulo, além da concentração de atividades propriamente acadêmicas, lideradas por numerosos e robustos grupos de pesquisas instalados em universidades de excelente qualidade. Além disso, estão nessa região, e, de novo, em São Paulo, a maior concentração de atividades de serviços de alta complexidade, a exemplo do complexo industrial e tecnológico da saúde.

Diante desse quadro, a política nacional de desenvolvimento regional deve colocar como uma de suas prioridades o propósito de ajudar a criar mecanismos e instrumentos que viabilizem a desconcentração regional dos gastos de C&T, assim como dos seus rebatimentos sobre as atividades produtivas, isto é, sob a forma de inovação. Nesse sentido, é fundamental a conexão da PNDR com a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação ENCTI, nos quais estão contidos muitos dos objetivos que serão discutidos pela Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Deve-se definir metas claras e os

⁶ Em 2010 o Brasil investiu 1,25% do PIB em Pesquisa e Desenvolvimento-P&D, enquanto, no mesmo ano, a Coreia investiu 3,37%, o Japão 3,42%, EUA 2,77% e Cingapura 2,68%.

recursos necessários para o avanço nos eixos da ENCTI - de promoção da inovação, formação e capacitação de recursos humanos e fortalecimento da pesquisa e da infraestrutura científica e tecnológica -, bem como assegurar o tratamento adequado das diferenças regionais nas estratégias de implementação das políticas de C,T&I, nas regiões Programa da PNDR.

Na esteira desta preocupação, é mais do que necessário um diálogo permanente do Ministério da Integração, assim como o sistema de governança da PNDR, com o MCT e os órgãos federais e estaduais ligados diretamente ao fomento da pesquisa e desenvolvimento. Entretanto, há que se ter clareza sobre o que se pretende para as respectivas regiões quando se busca a desconcentração dos gastos e investimentos em pesquisa e desenvolvimento. É certo que um dos objetivos a serem perseguidos está relacionado à expansão das estruturas e das capacidades científicas tecnológicas, mas é fundamental que este objetivo assuma o compromisso de se procurar respostas objetivas para as necessidades e problemas apresentados pelas regiões atrasadas, ao mesmo tempo em que colocar o conhecimento em diálogo direto com as atividades e sistemas produtivos das localidades, tendo em vista a estruturação/fortalecimento dos sistemas regionais e estaduais de inovação, bem como os sistemas locais de produção e inovação.

Nos últimos anos verifica-se um esforço de desconcentração, com a interiorização das Universidades Federais e dos IFETS, expansão e fortalecimento dos programas de pós-graduação nas regiões menos desenvolvidas, alguns projetos estruturantes como a criação do Instituto Nacional do Semi-Arido (INSA) e do Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (CETENE). Contudo, é preciso ir muito além para reduzir as desigualdades. É necessário ousar para fazer da ciência, tecnologia e inovação o eixo estruturante de um projeto de desenvolvimento com menor desequilíbrio regional.

Diretrizes Sugeridas:

- Apoiar a estruturação e o fortalecimento dos Sistemas Regionais e Estaduais de Inovação nas REs da PNDR.
- Construir agendas estratégicas regionais e estaduais de ciência, tecnologia e inovação alinhadas com a ENCTI e a PNDR.
- Criar mecanismos efetivos de estímulo à inovação e de atração e promoção de empresas inovadoras no âmbito dos fundos de desenvolvimento e dos sistemas de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional.
- Ampliar e fortalecer os programas de pós-graduação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e demais Regiões Programa da PNDR, tendo como referência metas definidas e para a ampliação da formação de mestres e doutores nestas regiões, com foco em áreas tecnológicas e vocações regionais;
- Aprofundar o processo de interiorização dos IFETS e Universidades Federais priorizando as REs da PNDR;
- Assegurar tratamento adequado das diferenças regionais na implementação da ENCTI;
- Estruturar Redes Regionais de Inovação, articulando universidades, Instituições de pesquisa e empresas, em torno de temáticas estratégicas para o desenvolvimento sustentável das REs da PNDR;
- Estruturar e/ou fortalecer Redes Estaduais de Extensão Tecnológica como foco em micro, pequenas e médias empresas;

- Fomentar o desenvolvimento e a difusão de tecnologias de produção e gestão com foco na Agricultura Familiar;
- Definir e/ou reforçar o foco na inovação nos programas de apoio a APLs nas Regiões Programa da PNDR, favorecendo a estruturação de Sistemas Locais de Inovação;
- Utilizar compras públicas e programas federais para estimular a pesquisa, o desenvolvimento e a difusão de tecnologias sociais e de promoção da economia verde nas Regiões Programa da PNDR.

5.4.5. Infraestrutura e Desenvolvimento Regional

Os investimentos em infraestrutura representam um instrumento direto e eficaz da política pública no combate às desigualdades regionais, por duas razões básicas. Em primeiro lugar porque existe uma elevada correlação entre o grau de desenvolvimento e as dotações de infraestrutura. Sua presença no espaço, conjugada com qualidade, são decisivas na orientação da localização dos investimentos privados e na estruturação de polos regionais e áreas de influência, determinando o campo de forças da configuração regional. Em segundo lugar porque, sendo empreendimentos em grande escala com retornos de longo prazo, investimentos em infraestrutura são, em geral, realizados direta ou indiretamente pelo Estado, mesmo que sua gestão e exploração, muitas vezes, sejam feitas pela iniciativa privada aos moldes da parceria público-privada.

A infraestrutura, principalmente no transporte, logística, energia e telecomunicações, tem um papel chave na orientação e atratividade de investimentos produtivos privados bem como na sustentação do desenvolvimento das regiões. As inversões nestes segmentos elevam a competitividade sistêmica da economia regional, promovendo efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo outros investimentos. Vale observar que as empresas não têm apenas custos para produzir seus produtos, mas também custos para transportar insumos e matérias primas bem como para colocar suas mercadorias nos mercados consumidores. Como se sabe, estes custos dependem consideravelmente das estradas, da logística e telecomunicações que, quando ofertadas em boas condições de qualidade, aumentam a eficiência dos negócios.

Os demais segmentos da infraestrutura, como redes de água e esgoto, instituições de ensino, órgão de saúde, instalações de segurança, moradia e mobilidade urbana, além de serem também decisivos para a atratividade e eficiência dos investimentos produtivos, são fundamentais na promoção da igualdade de acesso às oportunidades econômicas e elevação do nível de qualidade de vida das pessoas, principalmente aquelas que se encontram afastadas dos centros urbanos e das áreas mais desenvolvidas.

A logística merece um destaque por seu papel especialmente estratégico no processo de desenvolvimento. Rodovias, hidrovias, dutos e ferrovias são artérias de integração comercial e produtiva, são vias que abrem caminho para a indústria, a agropecuária e o comércio. Além de estruturas para circulação, elas representam possibilidades na construção de arranjos institucionais e novas formas de aprimorar processos de desenvolvimento regional.

Corredores logísticos são eixos de desenvolvimento e integração e instrumentos de ordenação do território. Por isso seu planejamento não comporta apenas objetivos logísticos *stricto sensu*, mas devem refletir estratégias de desenvolvimento regional e integração, considerando as necessidades e possibilidades de uma distribuição mais equilibrada da rede de cidades, de articulação intra e inter regional e de inserção das diversas porções do território na economia nacional e global.

A distribuição espacial da infraestrutura de transportes no Brasil é bastante desigual. No caso das rodovias, por exemplo, das de melhor qualidade, com pista dupla, 60,7% estão localizadas na região Sudeste e 16,1% no Sul. No Nordeste situam-se 11,7%, no Centro-Oeste 9,4%, e na região Norte apenas 2%.

Esta distribuição é não apenas desigual, como sua configuração é um reflexo da história do desenvolvimento produtivo brasileiro liderado por São Paulo. A expansão da rede de transportes foi decisiva para o processo de integração nacional do mercado e da estrutura produtiva do País. Ela foi sendo desenhada, ao longo do tempo, integrando as diversas regiões no sentido do centro dinâmico paulista, revelando enorme fragilidade quando se trata de integração intra regional, especialmente nas regiões menos desenvolvidas. Mais recentemente, com o surgimento de novas “ilhas de dinamismo” nestas regiões, geralmente voltadas para o mercado externo, ampliou-se sua conexão com os portos. A política dos “Eixos Nacionais de Desenvolvimento” nos anos noventa tinha como foco exatamente o apoio a este movimento, desprezando a integração intra e inter regional.

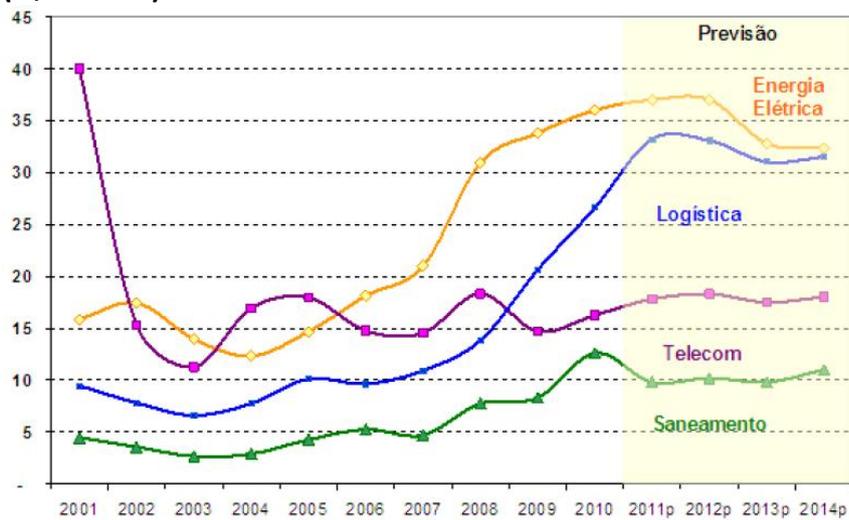
Melhorar as condições de infraestrutura, que aparece entre os principais componentes do chamado “custo Brasil”, é um dos maiores desafios a serem enfrentados para aumentar a competitividade da produção brasileira. A forte redução dos investimentos no setor, de meados dos anos oitenta até o início da primeira década de 2000, deixou um enorme déficit de eficiência para a economia do País. As inversões em infraestrutura declinaram de uma média de 5,22% do PIB entre 1981 e 1985, para 2,35% do PIB no período 1996-2000, chegando a 1,62% do PIB em 2003. A queda nos investimentos está associada à restrição fiscal-financeira disparada pela crise do endividamento externo e propagada durante as décadas seguintes. Este quadro coloca o Brasil em desvantagem em relação aos demais países dos BRICS e mesmo de seus vizinhos latino-americanos⁷. Com a retomada do crescimento econômico o País está diante da necessidade de investir vultosos recursos para recuperar estruturas obsoletas situadas, por exemplo, na malha rodoviária e dar conta de assegurar a ampliação e modernização da oferta de infraestrutura para sustentar a expansão econômica.

Segundo estudo do Banco Mundial, para alcançar os níveis dos países mais industrializados do leste asiático, como a Coreia do Sul, ou acompanhar os avanços da China, o Brasil precisaria investir entre 4% a 6% do PIB durante 20 anos seguidos. A partir de 2003 verifica-se uma retomada das inversões em infraestrutura juntamente com a aceleração do

⁷ De acordo com o Banco Mundial (2007), os indicadores de infraestrutura do Brasil são melhores do que os da América Latina e do Caribe em áreas como telecomunicações e energia, sobretudo elétrica. Contudo, no setor de transporte o País está abaixo da média da ALC.

crescimento do País. Contudo, aqueles continuam limitados pela baixa capacidade de investimento do setor público, que permanece sob forte restrição financeira em função da sua necessidade de financiamento, em grande parte comprometida com o pagamento do serviço da dívida interna.

Gráfico 1: Evolução dos Investimentos em Infraestrutura por Setor (R\$ Bilhões)



Fonte: Puga&Borça Jr, 2011. Elaboração APE/BNDES

Apesar das restrições orçamentárias, verifica-se um aumento significativo dos investimentos nos diversos segmentos de infraestrutura desde 2003, que se acelera a partir de 2007 com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT). Os investimentos que mais crescem são nos segmentos de energia elétrica e logística.

A implementação do PAC e do PNLT se insere no esforço de retomada do planejamento para orientação das políticas públicas no Brasil, bem como de recuperação do papel indutor do Estado através de estratégias nacionais e territoriais.

O PNLT prevê investimentos da ordem de R\$ 290,8 bilhões para o período 2007 a 2023. O Plano foi construído tomando em consideração não somente aspectos propriamente logísticos, mas igualmente “a integração com o planejamento territorial, o respeito ao meio ambiente e a abordagem de projetos de nexos político voltados à redução de desigualdades regionais, à indução ao desenvolvimento, à integração continental e à segurança nacional”. Em 2012 iniciou-se um processo de articulação do plano de logística com o de portos que deverá dar origem a um novo Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI).

No PNLT, o enquadramento dos projetos estruturantes está previsto em quatro grandes categorias estratégicas: Aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas (AEP); indução ao desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral (IDF); redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas (RDR); integração regional sul-americana (IRS). As três últimas categorias estão diretamente associadas à política regional. Além da infraestrutura logística como foco específico nas regiões mais deprimidas, tanto as ações que se destinam apoiar a expansão da fronteira agrícola e mineral como

aquelas na faixa de fronteira estão em sintonia com objetivos da PNDR. Cabe observar ainda que, na medida da execução dos projetos previstos na PNLT (novas) necessidades de investimentos complementares irão surgir em seus entornos, mas em escalas menores. Estas necessidades, no entanto, deverão ser identificadas pelos agentes e governos subnacionais que poderão formular seus projetos e receber apoio, por exemplo, de fontes de financiamento do tipo FNDR.

Em seu esforço de planejamento territorial o PNLT divide o País em sete grandes “Vetores Logísticos”, são eles, Amazônico; Centro-Norte; Nordeste Setentrional; Nordeste Meridional; Leste; Centro-Sudeste; e Sul. Os investimentos previstos nos Vetores onde se situa a maior parte dos espaços deprimidos do País são maiores do que sua participação no PIB, indicando um claro esforço visando a desconcentração.

Figura - Comportamento dos Investimentos em Transportes nos Vetores *versus* PIB

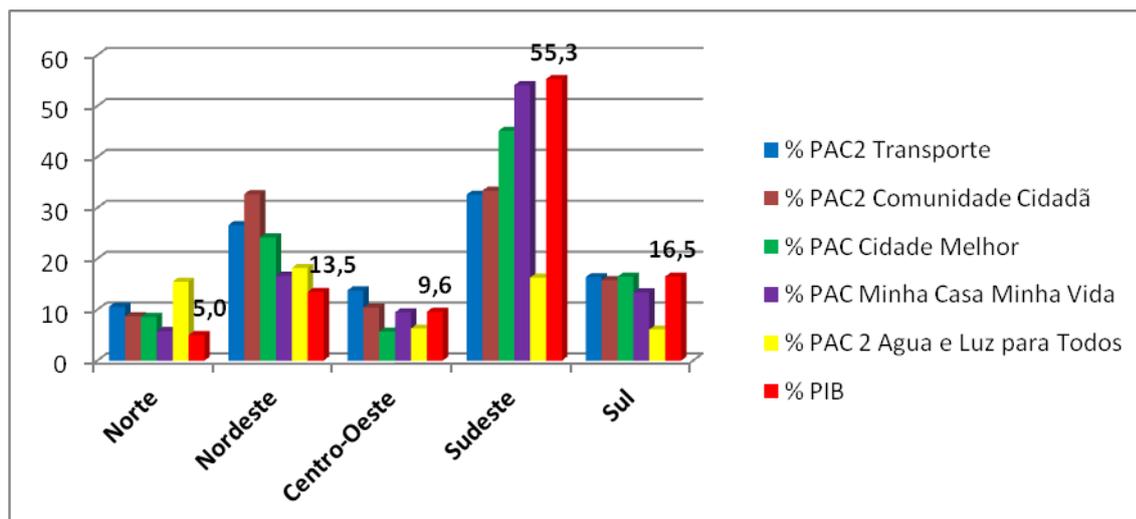
Fonte: PNLT, 2007

O PAC, por sua vez, simbolizou a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no País. O programa tem viabilizado a ampliação do conjunto dos investimentos públicos e privados. Entre 2007 e 2010, durante a primeira etapa do programa, o PAC1, o investimento cresceu mais do que o dobro do Produto Interno Bruto (PIB) do País. Enquanto este cresceu, em média, 4,6% ao ano, o investimento total aumentou 10,1%, impulsionando a atividade econômica, junto com o consumo das famílias. Isso levou ao aumento da taxa de investimento, que passou de 16,4%, em 2006, para 18,4% em 2010, atingindo um pico de 19,1% em 2008.

Em março de 2010, foi lançada a segunda fase do PAC – denominada PAC 2 – que amplia os investimentos nas áreas sociais e urbanas, e dá continuidade a empreendimentos nas áreas de infraestrutura logística e energética. Os investimentos em infraestrutura entre 2006 e 2009 alcançaram R\$ 247 bilhões, cerca de 2,1% PIB. Entre 2011 e 2014, com o PAC II, estima-se um crescimento médio de 9% ao ano nos investimentos em relação a 2006-2009. No segmento de logística o crescimento deve ser de 18,6% ao ano. Como resultado, as inversões em infraestrutura devem alcançar entre 2,5% e 3% do PIB até 2014.

Tal como o PNLT, os investimentos do PAC apresentam um viés desconcentrador. Tanto no PAC 1, como no PAC 2 as regiões Norte e Nordeste exibem participações superiores dos investimentos em relação às suas expressões no PIB nacional. No PAC 2, em todas estas modalidades, excetuando-se energia, onde os investimentos das grandes hidrelétricas e aqueles ligados ao petróleo e gás distorcem os dados, as participações do Norte e Nordeste são significativamente superiores às participações destas regiões no PIB do País, o contrário ocorrendo para as regiões Sul e, principalmente, Sudeste.

Gráfico - Investimentos no PAC 2 por segmento e participação das macroregiões no PIB do País.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MPOG e IBGE
Dados do PIB de 2009

O volume das inversões em infraestrutura no País, entretanto, ainda é insuficiente para os desafios que estão sendo colocados. O Brasil precisa criar espaço fiscal-financeiro para ampliar os investimentos públicos e, sobretudo, avançar na melhoria de seu ambiente regulatório para poder ampliar as parcerias público-privadas no segmento. Além disso, apesar do aspecto desconcentrador apresentado pela distribuição dos investimentos contidos no PAC como no PNLT, ambos os planos não se articulam explicitamente com a PNDR. Neste sentido, é fundamental se buscar uma estratégia de distribuição espacial das inversões em infraestrutura mas que esteja combinada com a realização de projetos estratégicos de desenvolvimento produtivo tendo em vista a redução efetiva das desigualdades regionais.

O grande desafio neste caminho é conseguir, simultaneamente, assegurar a infraestrutura necessária para garantir o crescimento e os ganhos de competitividade das áreas mais dinâmicas nas regiões menos desenvolvidas, viabilizando a ampliação e inclusão de seus entornos em suas rotas de crescimento, bem como para promover o desenvolvimento nas áreas mais atrasadas, criando novas centralidades econômicas.

Diretrizes Sugeridas:

- Construir carteiras de projetos de infraestrutura regionalmente estratégicos (CPs) nas Regiões Programa na PNDR em escala macrorregional e intermediárias, orientadas pelos planos regionais de desenvolvimento e amplamente negociadas com os estados;
- Construir, no âmbito das CPs, uma sub carteira específica de logística para a integração intra e inter regional orientados pelos Planos Regionais de Desenvolvimento e em articulação com o PNLI, os Estudos Norte, Nordeste e Centro Oeste Competitivos apoiados pela CNI e a visão da Rede de Cidades Policêntrica no estudo do MPOG;
- Inserir no PAC uma linha de ação para apoio à infraestrutura complementar aos projetos estruturantes das CPs, com contrapartidas negociadas com os estados, além de poderem contar com o esperado FNDR;

- Criar no PAC, ou dentro do FNDR, uma linha de apoio volta para a Elaboração de Projetos direcionados aos projetos principais mas também complementares das CPs
- Fortalecer e consolidar os corredores logísticos que constituem eixos de desenvolvimento e integração dinâmicos nas regiões menos desenvolvidas.
- Promover o desenvolvimento de novos corredores logísticos que induzam novos eixos de desenvolvimento e novas centralidades econômicas nos territórios menos dinâmicos destas regiões.

5.4.6. Rede de Cidades

De acordo com o último Censo Demográfico-2010 do IBGE a população brasileira chegou à casa dos 190.732.694 habitantes, dos quais 84,35% vive em áreas urbanas, contra 81,25% no ano 2.000. No entanto um olhar mais aprimorado sobre esses dados demonstra que cerca de 70% tem até 20.000 habitantes e, se considerarmos os municípios com até 50.000 habitantes este percentual passa para 90% dos municípios brasileiros. Isto se configura em um novo conceito de ruralidade, que identifica na maior parte dos municípios brasileiros, uma relação de complementariedade e interdependência entre o que o IBGE e os municípios classificam como rural e urbano. O processo de urbanização que o país vivencia revela três aspectos fundamentais da dinâmica populacional: o primeiro é o declínio da população rural. Esse declínio é tanto maior quanto maior for o porte do município. O segundo é o desequilíbrio da distribuição da população no território. E o terceiro é a necessidade de repensar o processo de urbanização em face de um novo conceito de ruralidade, considerando que a maior parte dos municípios brasileiros são de pequeno porte onde o rural e urbano se confundem do ponto de vista econômico, cultural, social e ambiental.

Essa forte tendência à concentração populacional urbana está diretamente associada à concentração espacial das atividades econômicas em centros urbanos. Evidencia-se, assim, uma acentuada vinculação das questões urbanas aos desafios que se impõem às políticas regionais. As atividades econômicas dinamizam áreas que apresentam melhores condições de atração locacional, dadas pela existência de infraestrutura, oferta de serviços, acesso a mercados, recursos humanos qualificados e qualidade de vida. Essas áreas passam a concentrar atividades culturais, capital, informações, postos de trabalho, decisões políticas em detrimento das áreas menos dinâmicas, que por sua vez tendem a permanecer à margem dos fluxos econômicos principais e, assim, acentuar seu atraso em relação às primeiras. A condição de desigualdade estimula o esvaziamento populacional das áreas menos desenvolvidas e acarreta em fluxos migratórios para as áreas mais desenvolvidas, gerando processos de desenvolvimento econômico desiguais e com consequências socioespaciais indesejáveis, sejam elas regionais, intrarregionais e principalmente evidenciadas no nível intraurbano. A desigualdade favorece não apenas migração inter e intrarregional em geral, mas também o fluxo populacional do campo para as cidades com maior oferta de serviços públicos, contribuindo para o inchaço das grandes metrópoles.

Nas economias modernas, o espaço econômico tende a se organizar no entorno de cidades com suas áreas de influência, marcadas por centralidades. Centros urbanos de diferentes tamanhos configuram uma rede urbana hierarquizada e polarizada, na qual cidades maiores suprem serviços especializados a centros menores em seu entorno, especialmente os serviços ofertados para o setor produtivo regional.

O conjunto das cidades, funcionalmente articuladas no território nacional, por meio dos sistemas de transportes e de comunicações, pelos quais fluem pessoas, mercadorias e informações, compõe a rede urbana. Em cada região, esta rede é diferenciada hierarquicamente, conforme o tamanho e a função desempenhada por seus centros urbanos. Quanto mais complexa e dinâmica a economia de um determinado território, mais densa e integrada será sua rede urbana, com maiores fluxos interligando as cidades componentes e com uma distribuição mais equilibrada entre grandes, médias e pequenas cidades. Esta configuração é fundamental para possibilitar uma distribuição menos desigual da população e das atividades econômicas.

Uma rede urbana mais equilibrada é fundamental igualmente para evitar o esvaziamento das áreas rurais. O espaço rural vem passando por profundas transformações. Emerge um “novo rural” onde a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas passa a ser cada vez mais importante na composição da renda das famílias rurais e se torna cada vez mais sem sentido a antiga dicotomia rural e urbano, uma vez que estes passam a ser espaços complementares e interdependentes. Quanto melhor distribuída for a rede de cidades e, com ela, os serviços públicos essenciais, maior o acesso da população rural a oportunidade de renda complementar não agrícola, assim como aos bens públicos, contribuindo para a fixação do homem no campo.

Por outro lado, o baixo dinamismo econômico de alguns espaços regionais, em suas diferentes escalas é, simultaneamente, causa e reflexo da baixa complexidade das atividades da rede urbana que lhe dão suporte. Nestes espaços as redes de cidades, via de regra, se caracterizam por forte desequilíbrio e apresentam, de um lado, grandes cidades inchadas e, de outro, pequenas cidades pulverizadas, com uma limitada presença de cidades médias, além de intensos fluxos migratórios campo cidade.

No Brasil, o IBGE vem desenvolvendo estudos sobre as características da rede urbana brasileira, desde meados dos anos 60, quando lançou o estudo “Divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas”. Em 1972 começou a publicar o trabalho “Regiões de Influência das Cidades”, conhecido como REGIC, no qual procura apresentar a matriz de ligações dos principais centros urbanos do País com suas regiões de influência e diversos mapas que demonstram tais ligações, tanto em escala nacional quanto nas escalas regional e estadual.

Em 2001, tendo como referência as pesquisas do IBGE, o IPEA lança uma grande publicação, reunindo diversos autores, chamado “Configuração atual e tendências da rede urbana” tratando das transformações recentes na rede urbana brasileira nas décadas de 1980 e 1990. Posteriormente, várias outros trabalhos e pesquisas sobre essa temática no Brasil foram produzidos, dos quais dois podem ser destacados: o “Sistema Nacional de

Informações sobre Cidades”, de 2005, por encomenda do Ministério das Cidades, e o “Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento”, de 2008, coordenado pelo MPOG.

Os diagnósticos apresentados por estes trabalhos são, no fundamental, convergentes. Constata-se que, historicamente, urbanização e industrialização apresentam estreita articulação. O processo de industrialização brasileiro, iniciado no final do século XIX e se intensifica após 1930, com forte concentração em São Paulo, deu origem a uma hierarquia urbano-industrial extremamente desigual. Para se ter uma idéia da força dessa desigualdade basta dizer que, o estado de São Paulo era o quinto colocado da federação em 1872 em termos populacionais, com 8% da população do País. Em 1940 o referido estado já se colocava em primeiro lugar, com 17% da população nacional, logo alcançando mais de 20%, posição que mantém desde então. Deste processo de expansão urbano-industrial, bastante polarizado pela industrialização paulista, emerge uma rede urbana centro radial, com profunda desarticulação intra e inter-regional, configurando um território com grandes vazios demográficos e acentuadas polarizações de riqueza. O movimento concentrador, que tem seu ápice no início dos anos 70, produz grandes metrópoles, cercadas de periferias com muita pobreza e com sérios déficits na oferta de infraestrutura e serviços por parte dos poderes públicos.

A partir dos anos 70 verifica-se uma desaceleração na expansão das regiões metropolitanas, com exceção do Nordeste, com aumento da participação de cidades médias e um crescimento populacional mais acelerado no centro norte do País, que pode ser entendido como reflexo da construção da nova capital federal, Brasília. Por seu lado, a região metropolitana de São Paulo passa a perder força, principalmente para cidades médias do próprio estado e para os estados do Sul-Sudeste mais próximos, que sinaliza para a formação de um processo de deseconomias de aglomeração na cidade paulistana, responsável pelo transbordamento de atividades industriais para cidades próximas a São Paulo.

A rede urbana que vai se delineando neste processo apresenta importantes especificidades regionais. Na região Sul-Sudeste a industrialização produziu uma rede de cidades relativamente integrada, com peso crescente de cidades médias, pois nessas regiões a referida industrialização se deu de forma descentralizada. Nas demais regiões observa-se uma dinâmica populacional e econômica bastante concentrada nas capitais. Contudo, verificam-se também importantes diferenças inter e intrarregional nestes espaços mais periféricos.

No Nordeste, mais densamente povoado, evidencia-se uma concentração populacional em sua faixa litorânea e um grau de urbanização um pouco abaixo da média do País, com uma população rural relativamente mais importante, sobretudo, em sua área semiárida. Bahia, Pernambuco e Ceará, apesar do grande peso de suas capitais, revelam maior interiorização de sua economia e população, com a presença de algumas cidades importantes, principalmente para os dois primeiros estados, já que o semiárido ocupa uma parte significativa do estado do Ceará. Nos demais estados é muito maior a concentração nas capitais, com baixíssima atividade no interior. O processo de diferenciação na região se aprofunda com o surgimento de manchas de dinamismo isoladas, com o fortalecimento dos

centros urbanos correspondentes, mas já apresentando problemas semelhantes aos dos grandes centros urbanos.

Nas regiões de expansão da fronteira agrícola e mineral, no Centro-Oeste e no Norte, onde a densidade de ocupação é muito mais baixa, o crescimento populacional tem ocorrido em ritmo superior à média nacional, com a emergência de alguns centros urbanos médios no interior acompanhando as áreas mais dinâmicas. As novas cidades médias avançam principalmente no centro norte, no Mato Grosso, Rondônia, Tocantins, sul do Pará e oeste do Amazonas e, mais recentemente e ainda de forma incipiente, no sul do Maranhão e sudoeste do Piauí. Na medida em que se avança na região Amazônica, neste caso, as enormes distâncias, baixíssima ocupação e o isolamento imposto pelo bioma, dão origem a uma rede urbana muito específica, com alguns bolsões urbano-industriais, onde o principal elemento de organização do espaço é a oferta urbano-regional de serviços, especialmente de transporte.

Os dois trabalhos mencionados, realizados por iniciativa do Ministério das Cidades e do Ministério do Planejamento, respectivamente, dão importantes contribuições para a formulação de políticas de desenvolvimento regional integradas às políticas de desenvolvimento urbano. O primeiro trabalho constrói uma tipologia dos municípios brasileiros no âmbito de cada um dos quatro conjuntos microrregionais, identificados pela Fase 01 (um) da PNDR. Desta maneira, este trabalho oferece pistas importantes para o esforço de aprimoramento da tipologia na nova PNDR.

O segundo trabalho, “Estudo da dimensão territorial do planejamento”, apresenta contribuições relevantes para se avançar no sentido de uma maior coesão e integração regional interna, com redução das desigualdades espaciais e sociais, a partir de uma melhor distribuição da rede de polos urbanos. Trata-se de uma política de “desconcentração policêntrica” atuando em direção a uma organização territorial mais equilibrada.

Parte-se de uma análise da área de influência das cidades, na qual são considerados o poder de atração em função das centralidades, a densidade do setor de serviços, bem como os fluxos migratórios, que indicam a capacidade de polarização. Uma vez identificados os polos e cotejados com critérios de homogeneidade ambiental, de identidade cultural e política, o estudo delimita 11 macrorregiões e 118 sub-regiões e seleciona 29 polos como foco para ações do poder público, entre os quais 7 novos macropolos. Os polos devem operar como vértices de uma rede policêntrica que contribua para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento das regiões e do País a médio e longo prazos.

Trata-se de uma importante referência para a nova PNDR. Os macropolos identificados, tanto os consolidados como os novos, situados nos espaços com déficit de desenvolvimento devem ser considerados como regiões de planejamento, e ser objeto de planos, políticas e carteiras de investimento específicas, integradas aos planos e políticas da órbita das superintendências microrregionais. Os macro polos que perpassam mais de uma microrregião devem ter seus planos e políticas trabalhados com a participação das superintendências envolvidas. As sub-regiões e polos prioritários devem ser objeto de discussão, adequação e/ou validação pelos estados e, uma vez definidos, dar origem a planos estratégicos de intervenção que possibilitem transformar esses polos urbanos em

uma estrutura de redes de cidades médias capazes de produzir um reequilíbrio no processo de urbanização, com reflexos positivos sobre os objetivos de desenvolvimento regional equilibrado.

O objetivo, portanto, é inserir a busca de uma rede de cidades mais equilibrada e o apoio a cidades polos como componentes estratégicos das políticas de desenvolvimento regional, tendo como focos as políticas que contribuam para o transbordamento do dinamismo das cidades polos consolidadas para o seu entorno e o fortalecimento de novos polos e sub polos que possam, em conjunto, ancorar o movimento de fortalecimento e interiorização do desenvolvimento nos espaços menos desenvolvidos.

Diretrizes Sugeridas:

- Atualizar e renovar os estudos já realizados pelo IPEA e ministérios das Cidades e do Planejamento, ao mesmo tempo em que agregar estudos e reflexões gerados pela área acadêmica, estas sintetizadas em várias redes de pesquisadores dedicadas aos estudos das cidades médias no Brasil, incorporando novos estudos e conceitos sobre ruralidade.
- Implementar um processo de planejamento transversal, dentro do governo federal, que defina prioridades setoriais e locais articuladas com políticas territoriais ancoradas em redes de cidades em várias escalas.
- Estimular governos estaduais e associações de municípios a definir e implementar planos, programas e projetos baseados em planejamento regional, aproveitando as estratégias e vantagens comparativas que possam beneficiar centros urbanos e áreas rurais articulados em cada sub-região.
- Estimular a multiplicação de consórcios municipais e agências de desenvolvimento regional com vistas à descentralização do desenvolvimento, a estruturação de redes de cidades e o aproveitamento de escalas na oferta de bens e serviços públicos.
- Aumentar a eficiência dos centros urbanos por meio de políticas que os tornem mais competitivos, pelo incentivo à estruturação de novas atividades e aumento da capacidade de atrair investimentos, regulamentando, contudo, políticas que não comprometam a coesão regional ou nacional.
- Definir políticas de incorporação das áreas de baixo dinamismo ou estagnadas ao processo de desenvolvimento regional.