



**MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
DEPARTAMENTO DE GESTÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

I CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – I CNDR

Conceitos adotados para o tema e eixos temáticos da CNDR

O presente documento procura delimitar sinteticamente conceitos que têm sido utilizados em documentos preparatórios dessa Conferência, inclusive no texto-base que pautará a divulgação e subsidiará as etapas preparatórias da CNDR.

Tema: Desenvolvimento Regional para a Integração Nacional

1. Desenvolvimento Regional

Talvez devido à influência da União Europeia (UE), cuja agressiva política regional, nos anos 1980 e 1990, demonstrou excelentes resultados na promoção da convergência de renda de países menos desenvolvidos – Irlanda, Portugal, Espanha - para a média da UE, o desenvolvimento regional ressurgiu, na última década, no Brasil, como tema de interesse renovado da academia e do governo federal.

As razões do ressurgimento da temática regional como foco de interesse de atores sociais e do governo se devem - provavelmente também - às significativas desigualdades de renda entre regiões no Brasil, em qualquer escala espacial por que este fenômeno for examinado: entre macrorregiões, estados da Federação ou sub-regiões.

De forma sucinta, desenvolvimento regional remete a ações de governo destinadas a estimular o desenvolvimento econômico em regiões – macrorregiões, estados, sub-regiões – onde indicadores de desempenho econômico (evolução do PIB per capita, por exemplo) se mostrem abaixo da média nacional ou menores, comparativamente a centros dinâmicos da economia nacional.

Não se deve perder de vista, todavia, que desigualdades regionais não se expressam apenas através das disparidades econômicas, medidas em termos de valor agregado e da capacidade produtiva e de exportação de porções do território nacional, mas também indicam diferenças flagrantes no acesso a serviços públicos (saúde, educação, saneamento), em inovação, pesquisa e tecnologia, em infraestrutura econômica – transportes, telecomunicações, energia - e em oportunidades de inserção no mercado de trabalho.

2. Integração Nacional

Integração é termo extremamente amplo. Na análise econômica, refere-se à integração entre firmas, ou à integração dentro de uma mesma firma, ou ainda à integração de um setor econômico (Rolim, 1993). Especialmente, pode se referir à integração de bacias (vide o projeto de integração do São Francisco), à integração das atividades produtivas em uma dada região, ou à integração entre países, na perspectiva do comércio internacional.

Para se chegar ao conceito de integração nacional, talvez a utilização de sua antítese seja adequada. *Desintegração* nacional remete a fragmentação, desequilíbrio, desorganização, desajuste e mesmo crise entre unidades do território de uma Nação (MYRDAL, 1967, p. 26).

Na década passada, na fase neoliberal, durante o governo FHC, alguns autores (Pacheco, 1996; Araújo, 1997) denunciavam as políticas econômicas então adotadas, que privilegiavam as conexões entre polos dinâmicos exportadores e mercados externos, assim contribuindo ao aprofundamento “das diferenciações regionais herdadas do passado” ao privilegiar “os focos de competitividade e de dinamismo do resto do país”, fragmentando o Brasil para articulá-lo à economia global (Araújo, 1997).

Nesse sentido, integração nacional requereria uma ação decidida do Estado – uma política regional de desenvolvimento regional – que propiciasse os meios – infraestrutura, instrumentos econômico-financeiros em apoio à atividade produtiva regional, inovação, educação - às regiões estagnadas, marginalizadas pela globalização, para que pudessem ganhar em competitividade, aproveitando o potencial e as vantagens comparativas que eventualmente detivessem.

3. Eixo Temático 1: Governança, Diálogo Federativo e Participação Social

Um dos principais desafios à implantação de uma política nacional de desenvolvimento regional que promova, de forma sistemática e consistente, a gradual diminuição das desigualdades inter-regionais do país, tem a ver com questões de governança, ou seja, da capacidade do Estado na coordenação e execução de programas integrados de governo, e nos múltiplos aspectos que estes programas comportam, como, por exemplo: implantação de mecanismos democráticos de participação social, modelos de gestão, arranjos institucionais de coordenação vertical e horizontal, entre outros.

As dificuldades de governança de políticas regionais se devem, entre outras, à complexidade do sistema federativo brasileiro, insculpido na Constituição do país; à carência de mecanismos de coordenação e articulação entre a União, Estados e Municípios; à repartição de recursos entre as instâncias de poder, com as decorrentes disputas tributária e fiscal; além daquelas relacionadas ao sistema político vigente 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, e sugerem o estabelecimento de um aparato jurídico-institucional de alto nível e amplamente participativo, à guisa daqueles em vigor para as áreas de 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.

4. Eixo Temático 2: Financiamento do Desenvolvimento Regional

A maior expectativa dos idealizadores da PNDR era a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional - FNDR, proposto como parte da Reforma Tributária que se discutia em 2003/2004 no Congresso Nacional.

Segundo os formuladores da PNDR, a criação do FNDR era crucial, pois permitiria à Política contar com fonte de recursos capaz de financiar ações não atendidas pelos Fundos Constitucionais, criados em 1988, como, por exemplo: infraestrutura econômica; promoção da

inovação; capacitação de recursos humanos; assistência técnica e outras, vistas como necessárias à transformação das dinâmicas regionais.

Após uma série de emendas e recortes, a proposta de criação do FNDR foi retirada da pauta final de discussão em 2004, enquanto os dispositivos de diferenciação interestadual do ICMS que permitem a “guerra fiscal” foram mantidos. Assim, a PNDR perdeu seu principal instrumento financeiro.

Grosso modo, os mecanismos econômico-financeiros destinados ao desenvolvimento regional com que a PNDR contou, ao longo de sua vigência, tiveram por fonte:

- i) Transferências voluntárias da União, mediante a celebração de convênios, boa parte deles derivados de emendas parlamentares;
- ii) Fundos Constitucionais do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), operados por agentes de fomento estatais (BB, BNB e Banco da Amazônia), aplicados, sob a forma de empréstimos a juros favorecidos, em setores produtivos – agricultura, indústria, comércio e serviços - daquelas regiões;
- iii) Fundos de Desenvolvimento do Norte (FDA) e Nordeste (FDNE), de fonte OGU, investidos em empreendimentos privados produtivos e em grandes projetos de infraestrutura e serviços públicos; e,
- iv) Incentivos fiscais, em estímulo à iniciativa privada para investimento em bens de capital.

Lato sensu, os investimentos da política regional foram expressivos no período 2003/2010, caso se considere os fundos constitucionais, os projetos do PAC e os recursos aplicados pelo BNDES nas três regiões prioritárias da PNDR.

Com efeito, no período 2004-2010, somente o Ministério da Integração Nacional aplicou praticamente 138 bilhões de reais em valores correntes, em todos os seus programas inscritos no PPA de dois quadriênios. Note-se, porém, que os programas típicos da PNDR - PDFF, PROMESO, CONVIVER, PRODUZIR, PROMOVER, GESTÃO DA PNDR e DESENVOLVIMENTO MACRORREGIONAL SUSTENTÁVEL - representam apenas 2% daquele total, sendo que mais de 2/3 desses recursos provem de emendas parlamentares.

Afora este aspecto, há ainda que destacar a pequena magnitude dos projetos individualmente financiados por emendas parlamentares. Seu valor modal gira ao redor de R\$ 100 mil. Mesmo quando surge uma emenda parlamentar de valor alto (por exemplo, R\$2 milhões), a mesma é ‘fatiada’ em até 20 aplicações de R\$ 100 mil, o que pulveriza e multiplica o trabalho dos gestores sem nenhuma perspectiva favorável adicional para o programa ou para a PNDR como um todo.

Em suma, entre 2003 e 2010, a PNDR seguiu como uma política sem instrumentos financeiros, restringindo-se às poucas dotações do Orçamento Geral da União.

Pelo exposto, uma questão pode ser colocada: a nova PNDR tem realmente necessidade de um fundo específico para financiamento de programas, com recursos adicionais aos hoje existentes, que seriam executados setorialmente, sob seu controle; ou busca-se, alternativamente, aperfeiçoar os mecanismos de alocação hoje disponíveis, inclusive os mecanismos de planejamento e coordenação interinstitucionais que favoreçam a convergência da ação pública no território?

5. Eixo Temático 3: Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade

Critérios de elegibilidade remetem a uma noção corrente no planejamento e gestão de projetos, pelos quais são especificados os tipos de custo, ação ou organização que serão aceitos (elegíveis) por um dado programa operacional.

No caso do desenvolvimento regional, 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.

As linhas gerais da proposta da PNDR, apresentada no final de 2003, deu destaque a aspectos da dinâmica territorial brasileira vistos como determinantes para a constituição do padrão de desigualdades hoje observado. Foram utilizadas informações existentes e amplamente disponíveis: basicamente as informações municipais do Censo Demográfico 2000 do IBGE, dando suporte ao quadro social, e as estimativas dos produtos interno bruto dos municípios servindo de referência à base produtiva, gerados por exercício preliminar realizado pelo IPEA, período 1990 a 1992, e sistematização adotada pelo IBGE a partir de 1999.

Uma característica fundamental da Tipologia da PNDR diz respeito à escala geográfica utilizada. Optou-se por um nível de expressão territorial microrregional (MRG do IBGE) face à maior facilidade de identificar padrões de referência à essa escala geográfica. A adoção de uma escala municipal, em contraponto, tornaria mais difícil a interpretação dos fenômenos espaciais relevantes de todo o território nacional em função do grande número de unidades de observação. Devido à grande dispersão das áreas territoriais médias dos municípios brasileiros, no caso das cinco unidades da Federação da Região Norte com valores médios mais elevados, adotou-se como escala de referência a municipal, o que permite reduzir essa dispersão e aproximar a escala adotada nesses estados aos das microrregiões das demais unidades da Federação.

Para a construção de uma Tipologia que exprimisse as desigualdades regionais brasileiras, se utilizou o cruzamento de dois indicadores: um de caráter estático, o nível de rendimento médio domiciliar per capita; outro de caráter dinâmico, a taxa de variação do PIB Total no período de 1990 a 1999. Dessa forma, se obteve a Tipologia 2000 da PNDR. Para a Tipologia 2010, a mesma metodologia foi aplicada com os dados mais recentes divulgados pelo IBGE: o Censo 2010 e a série de PIBs municipais de 2000 a 2009.

Com base no exposto, pode-se questionar, por exemplo, se os indicadores atualmente empregados pela PNDR são os mais adequados. Caso negativo, que outros indicadores poderiam eventualmente ser utilizados para classificar e priorizar regiões aonde destinar recursos em apoio a programas de desenvolvimento regional?

6. Eixo Temático 4: Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável

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

i. Estrutura Produtiva

Os dados do último Censo (2010) revelam que o crescimento da economia brasileira, ao longo da década de 2000, foi de 4,5%, contra uma média de 2,2% na década anterior¹. Este excelente desempenho, no entanto, se deu em determinadas regiões que cresceram a taxas ‘chinesas’ – regiões de agronegócio, regiões industriais do Sudeste e Sul do país e em regiões do Norte e Nordeste. Excetuando-se as regiões dinâmicas do Sul e do Sudeste, a maior parte das demais regiões apresenta baixa diversificação e limitada capacidade de integração produtiva entre empresas, fazendo com que boa parte do valor gerado acabe transferida para outras regiões, via aquisição de matéria-prima, insumos e componentes. Há, portanto, a oportunidade de atração de empresas de bens e serviços de consumo de massa nessas regiões localizadas fora do Sul e Sudeste, que aproveite a massa de renda gerada pelo dinamismo da economia e pela transferência de renda dos programas sociais do governo federal. De modo a contribuir no esforço de adensamento da estrutura produtiva dessas regiões, a nova política regional deverá dialogar fortemente com agências de fomento nacionais (BNDES, BNB e Banco da Amazônia) e com instituições executoras de programas setoriais do governo federal – Plano Mais Brasil e Plano Brasil Maior.

ii. Inovação e Recursos Humanos

É amplamente sabido que os gastos com C&T são 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 concentra 50% deste investimento. Evidentemente que tal disparidade reflete a concentração do parque industrial no Sudeste, particularmente naquele Estado. Há, todavia, oportunidades, em regiões menos desenvolvidas, de fortalecimento de setores industriais onde a inovação seja fator crucial de competitividade, aproveitando o potencial regional nelas existentes. O mercado verde, por exemplo, é nicho que deve ser explorado na desconcentração industrial baseada na inovação, mercado que está sendo fortemente estimulado como fator de competitividade na União Europeia, em sua estratégia para o próximo período de programação da política regional deste bloco (2013-2020). Nesta vertente, a política regional deverá estabelecer bases de diálogo efetivas com os setores de governo responsáveis pelo apoio à pesquisa e inovação e capacitação de recursos humanos - MEC e as agências de formação e pesquisa deste Ministério e MCT (Capes e CNPq).

iii. Infraestrutura

O processo de implantação da indústria no Sudeste, ao longo da primeira metade do século passado, com seu fulcro em São Paulo, e a gradual integração do território nacional como mercado consumidor dos bens e serviços, tendeu a estruturar uma malha de transportes cujas conexões facilitam o acesso ao

¹ In: [http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/ Economia-Brasileira-Em-Perspectiva-Especial-10.pdf](http://www.fazenda.gov.br/portugues/docs/perspectiva-economia-brasileira/edicoes/Economia-Brasileira-Em-Perspectiva-Especial-10.pdf)

mercado interno no país, servindo igualmente como vias de exportação através de portos naquela região. Por outro lado, é fortemente deficiente a conexão logística sub-regional que atenda às regiões produtoras emergentes situadas fora do Sul e do Sudeste, limitando-lhes as possibilidades de integração e diversificação comercial e produtiva.

iv. Rede de Cidades

O conjunto das cidades, funcionalmente articuladas no território nacional através dos sistemas de transportes e de comunicações, pelos quais fluem pessoas, mercadorias e informações, compõe a rede urbana brasileira. 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 será sua rede urbana e maiores serão os fluxos que interligam as cidades componentes. Por outro lado, o baixo dinamismo econômico de alguns espaços regionais, em suas diferentes escalas, é reflexo e, simultaneamente, determinante da baixa complexidade das atividades da rede urbana que lhe dá suporte - logística, oferta de serviços, entre outras.

Estudos recentes identificaram mudanças expressivas na rede urbana brasileira, resultante de transformações espaciais da economia nos anos 80/90, tais como diversificação e desconcentração industrial, redução do movimento de migração rumo às grandes metrópoles, com ampliação das migrações intra-regionais, e crescimento das cidades médias, fenômeno, porém, não homoganeamente distribuído no território. Particularmente as cidades médias são vistas como de especial relevância como elementos estruturadores de apoio a processos de desenvolvimento regional, na medida em que possuem dinâmica econômica e demográfica próprias, oferta de equipamentos urbanos e serviços públicos de melhor qualidade.

Entretanto, apesar desse movimento de mudanças, a rede de cidades ainda se apresenta como desestruturada e desigualmente distribuída, particularmente das regiões menos desenvolvidas, dificultando a interiorização do desenvolvimento com inclusão produtiva e incorporação das parcelas mais pobres do território nacional. Ao mesmo tempo, a rede de infraestrutura é voltada para a conexão com o Sudeste e com o mercado externo, assim como é fortemente deficiente a logística de conexão intra-regional, o que limita a integração comercial e produtiva.

Assim, a revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional requer a atualização do olhar sobre a rede urbana, identificando as mudanças mais recentes no seu desenho, suas potencialidades e limites para dar suporte ao desenvolvimento regional, de modo a contribuir para a definição de estratégias de desenvolvimento regional articuladas a uma política urbana nacional, com vistas ao esforço de superação das desigualdades regionais e intra-regionais que ainda permanecem em grande medida em nosso país.