

BRASIL: DEZ ANOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

Guilherme Mendes Resende¹
Paula Gomes Moreira²
Adriana Melo Alves³
João Mendes da Rocha Neto⁴

1 INTRODUÇÃO

Em 2014, completaram-se dez anos do lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) pelo Ministério da Integração Nacional (MI), que foi institucionalizada em 2007. Este artigo busca fazer um breve relato de uma década de PNDR, descrevendo alguns pontos importantes da sua formulação, enumerando seus instrumentos de financiamento e analisando alguns estudos recentes que demonstram seus impactos verificados ao longo do território. Por fim, alguns desafios e perspectivas para a PNDR nos próximos anos são comentados.

Vale ressaltar que este breve artigo não tem a intenção de fazer um balanço exaustivo da PNDR desde 2003.⁵ A seguir é discutida apenas uma seleção de pontos relevantes. Um deles, por exemplo, é que a PNDR inovou ao apresentar um tratamento da questão regional brasileira em mais de uma escala, isto é, a questão regional é tratada em suas diversas escalas geográficas: municípios, microrregiões, mesorregiões etc. Um tratamento desse tipo permite um melhor entendimento da complexa realidade do território brasileiro e, portanto, as intervenções têm maior probabilidade de serem mais efetivas na redução das disparidades regionais.

2 A FORMULAÇÃO DA PNDR I

A PNDR pode ser dividida em duas fases: PNDR I, que vigorou entre 2003 e 2011; e uma nova versão, chamada de PNDR II, que vigora desde 2012 e inclui melhorias frutos da experiência anterior. Vale ressaltar que Bacelar (1999) iniciou a discussão sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil já na década de 1990.

1. Diretor adjunto na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

2. Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) e bolsista na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

3. Secretária de Desenvolvimento Regional no Ministério da Integração Nacional (MI).

4. Coordenador-geral de Planos Regionais e Territoriais no Ministério da Integração Nacional (MI).

5. Esse balanço pode ser encontrado em outros documentos, como Brasil (2003; 2012).

Nesse sentido, 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 1990 (Brasil, 2012). A partir de 2003 ocorre a consolidação de um esforço de repensar a política regional brasileira com o lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional pelo MI, institucionalizada em 2007 pelo Decreto nº 6.047/2007 (Brasil, 2007).

Inicialmente, a PNDR teve dois objetivos principais: *i*) reduzir as desigualdades regionais; e *ii*) ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando as diversidades locais. Ou seja, objetiva-se reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira. O arranjo de articulação institucional, criado em 2003 para a implementação da PNDR, propôs três escalas de coordenação, em nível federal, macrorregional e sub-regional. Esse reconhecimento de coordenação é digno de nota, visto que a maioria das intervenções no território exige uma complexa combinação de ações e de articulações entre os diferentes níveis de governo (federal, estaduais, locais ou outro ente público regional) e os demais entes privados que perpassam, muitas vezes, os limites administrativos.

Além disso, não existe uma escala de análise capaz de sintetizar toda a dinâmica regional e que seja mais precisa que as outras, sendo que uma abordagem multiescalar revela-se útil para um melhor entendimento da maioria das questões regionais (Resende e Magalhães, 2013). Verificava-se, pois, que em todas as macrorregiões do país coexistiam sub-regiões dinâmicas, competitivas, com elevados rendimentos relativos médios e sub-regiões com precárias condições de vida e sinais de estagnação. Com essa perspectiva a PNDR adotou, acertadamente, uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. Nesse sentido, foi um avanço em relação à visão tradicional, que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das macrorregiões Norte e Nordeste. A PNDR também definiu uma tipologia de regiões para delimitar áreas prioritárias de atuação. A formulação das regiões prioritárias foi obtida pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita*. O cruzamento das duas variáveis resultou em quatro grupos definidos de regiões (microrregiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda). Com exceção das microrregiões de alta renda, as demais seriam espaços prioritários para a ação da PNDR.

Dois outros pontos importantes da proposta da PNDR eram: *i*) a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que permitiria à política contar com uma maior fonte de recursos capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas; e *ii*) a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional que tinha um papel crucial de coordenação e de articulação das políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos. Entretanto, conforme o próprio MI reconhece,

[a] despeito desses avanços, os dois principais pilares da política, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional proposto e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional, frustraram-se, comprometendo seriamente a implementação da política (Brasil, 2012).

3 NOVAS DIRETRIZES E EIXOS TEMÁTICOS DA PNDR II

A Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), realizada em 2012, definiu os princípios e as diretrizes para a reformulação da PNDR II. Vale ressaltar que o processo participativo da CNDR contou com duas etapas preparatórias: conferências estaduais e do Distrito Federal e cinco conferências macrorregionais.

Nessa segunda fase redefiniram-se os objetivos da PNDR, quais sejam: *i*) sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais; e *ii*) criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e aos serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e de moradia.

Por sua vez, as diretrizes foram definidas por meio de um processo de priorização em que foram escolhidas as proposições mais votadas apresentadas na CNDR. Com isso, a PNDR II definiu como espaços de prioridade a totalidade das áreas de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), assim como alguns espaços localizados no Sul e no Sudeste, desde que estes sejam classificados como de média e de baixa rendas. A PNDR II ainda incluiu as microrregiões de alta renda das macrorregiões menos desenvolvidas como objeto de sua ação, visto que mesmo as regiões de alta renda das regiões Norte e Nordeste estão muito distantes dos resultados para o Sul e o Sudeste.

A partir disso, foi estabelecido que a PNDR II também determinaria regiões-programa (RPs) e sub-regiões de planejamento (SRPs), priorizando as que já haviam sido definidas na PNDR I. As RPs foram definidas em cinco escalas: *i*) escala macrorregional – regiões de atuação da Sudene, da Sudam e da Sudeco; *ii*) escala intermediária – semiárido e faixa de fronteira; *iii*) regiões integradas de desenvolvimento (Rides) – entorno de Brasília, de Teresina e de Petrolina e Juazeiro; *iv*) escala sub-regional – mesorregiões definidas pelo Decreto Federal nº 6.074/2007, territórios rurais e da cidadania; e *v*) subespaços estratégicos definidos como regiões de programas especiais (RPEs), a exemplo da área do Xingu, no entorno de Belo Monte.

Os eixos temáticos foram organizados pela CNDR em quatro estruturas. A partir deles foram definidos os princípios e as diretrizes da PNDR II.

- 1) Governança, participação social e diálogo federativo: visa o debate dos amplos setores da sociedade na promoção de ações de governança na coordenação, na execução, na capacidade e nas competências para o combate às desigualdades regionais. Para tanto, demanda o estabelecimento de instrumentos democráticos de participação social, de modelos de gestão e de arranjos institucionais de coordenação vertical e horizontal.
- 2) Financiamento do desenvolvimento regional: com a nova PNDR, a questão do financiamento deve ser essencial para o sucesso da política e para o financiamento de ações regionais. Atualmente, os instrumentos mais importantes são os fundos de financiamento discutidos na seção 4.
- 3) Desigualdades regionais e critérios de elegibilidade: no desenvolvimento regional, os critérios de elegibilidade permitem relacionar e priorizar os espaços territoriais-alvo da nova PNDR, em suas variadas escalas geográficas. Também buscam estabelecer os fundamentos do diálogo com entes federados e agentes sociais visando à execução dos programas e das ações. Neste eixo a proposta seria enumerar os indicadores que deveriam ser utilizados para classificar as regiões prioritárias para se destinarem recursos em apoio a programas de desenvolvimento regionais.
- 4) Vetores de desenvolvimento regional sustentável: são relacionados à necessidade de ações transversais nas diversas vertentes da nova PNDR, em consonância com o federalismo cooperativo. Estes vetores serão guiados por seis vertentes de ação: *i*) estrutura produtiva; *ii*) educação; *iii*) ciência, tecnologia e inovação (C,T&I); *iv*) infraestrutura; *v*) rede de cidades; e *vi*) sustentabilidade ambiental. Uma descrição detalhada da proposta da nova PNDR encontra-se disponível em: <<http://goo.gl/INz13e>>.

4 FINANCIAMENTO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O financiamento do desenvolvimento regional tem diversos instrumentos dos entes federativos. No nível federal, os instrumentos da PNDR são os seguintes: Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). Também ainda estão em funcionamento o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), em que os recursos se originam da aplicação de parte dos impostos de renda das empresas e são destinados aos empreendimentos relevantes do desenvolvimento regional. O Finam e o Finor atendem apenas os projetos que já foram aprovados. Além dos instrumentos de financiamento operam, ainda, incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene em diversas modalidades, a fim de estimular a atração e a promoção local de novos investimentos.

Como salientado anteriormente, com a inviabilização do FNDR, a PNDR teve que contar apenas com os instrumentos tradicionais vigentes antes de sua aprovação, os quais foram enumerados acima e são ilustrados na figura 1, além dos recursos orçamentários da União, que já vinham sendo aplicados em programas do MI.

FIGURA 1
Instrumentos de financiamento da PNDR



Fonte: SFRI/MI.

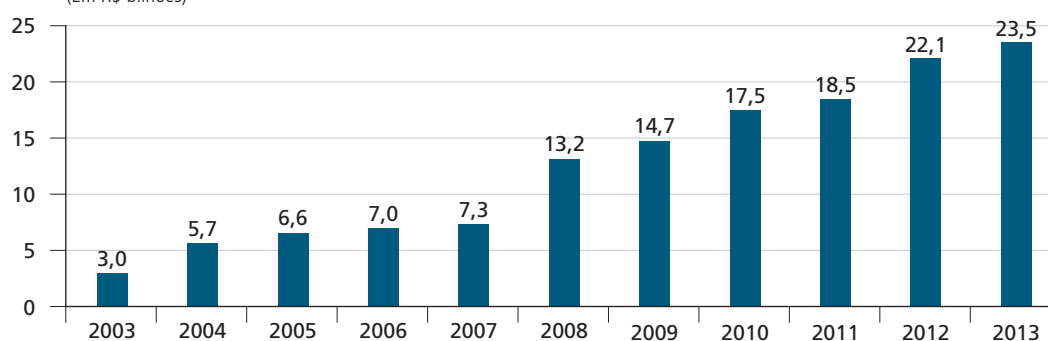
Vale ressaltar que, desde 1989, o FNE, o FNO e o FCO têm *status* de principal instrumento de política de desenvolvimento regional no Brasil. Estes fundos, segundo a Lei nº 7.827/1989, visam o desenvolvimento econômico e social das três macrorregiões menos desenvolvidas, por meio de empréstimos a taxas de juros subsidiadas às atividades produtivas desenvolvidas nessas regiões. O gráfico 1 mostra a evolução dos empréstimos totais dos fundos constitucionais entre 2003 e 2013. Apenas em 2013, os três fundos constitucionais somaram cerca de R\$ 23,5 bilhões em empréstimos. À título de comparação, o Programa Bolsa Família fechou 2013 com o recorde de R\$ 24,5 bilhões transferidos a famílias de baixa renda. Vale ressaltar que os fundos constitucionais se restringem às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; portanto, em termos *per capita*, suas alocações são muito maiores. Um ponto digno de nota é o aumento significativo de recursos a partir de 2003.⁶

6. Ver Almeida Junior, Resende e Silva (2007) para uma discussão sobre as hipóteses do baixo volume de empréstimo no período anterior (1998-2002).

GRÁFICO 1

Fundos constitucionais de financiamento (FNE, FNO e FCO): evolução das aplicações

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR) - Ministério da Integração Nacional (MI).

Obs: Valores a preços correntes.

Elaboração dos autores.

5 BALANÇO DOS IMPACTOS NO TERRITÓRIO

Nesta seção são discutidos os resultados de estudos de avaliações de impacto dos três fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO) realizados recentemente. Vale salientar que a maioria dos trabalhos já realizados contém análises que vão até meados da década de 2000, período que é caracterizado pelos baixos volumes de dispêndio de recursos de tais fundos (Resende, 2014a).

Três trabalhos realizados pelo Ipea abordam um período mais atual (2004-2010), em que houve uma elevação significativa dos volumes de recursos dos fundos constitucionais. Tais estudos utilizaram um método econométrico que combinou avaliações em várias escalas geográficas, as quais forneceram resultados robustos acerca dos impactos dos empréstimos do FNE, do FCO e do FNO sobre o crescimento do PIB *per capita* entre 2004 e 2010.

Para o FNE, Resende (2014a) mostrou que os recursos do FNE-total apresentaram impactos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita* nos níveis municipal e microrregional. Além disso, os resultados mais confiáveis são os que sugerem que os efeitos positivos do FNE-total são, em grande medida, influenciados pelo desempenho e pelo impacto positivo dos empréstimos do FNE para o setor agropecuário. Entretanto, o estudo não identificou impactos estatisticamente significativos dos empréstimos do FNE na escala mesorregional, provavelmente devido à referida escala apresentar unidades geográficas muito extensas e internamente muito heterogêneas, fato este que dificulta a mensuração dos impactos econômicos.

Por sua vez, Resende, Cravo e Pires (2014) avaliaram, pela primeira vez e com dados recentes, o desempenho do FCO em cada uma das suas modalidades: rural e empresarial. Os desfechos das avaliações de impacto sugerem que o FCO influencia positivamente o crescimento do PIB *per capita* apenas na escala geográfica municipal. Além disso, as estimativas indicam que este resultado é influenciado principalmente pela modalidade FCO-empresarial. No entanto, as resoluções não sugerem impactos estatisticamente significativos para as escalas micro e mesorregional. Segundo os autores, estes dados não significam que não exista impacto do FCO dentro das micro e das mesorregiões; contudo, sugerem que os efeitos gerados no nível municipal não são suficientemente grandes para gerar crescimento econômico em escalas geográficas mais agregadas.

Por fim, Resende (2014b) mostrou que os recursos do FNO-setorial apresentaram impactos positivos sobre o crescimento do PIB *per capita*, possivelmente resultado dos empréstimos concedidos aos setores rural e de comércio/serviços no nível municipal.

As estimações para as escalas geográficas de micro e de mesorregião sugerem que o FNO-total e o FNO-setorial não estimulam o crescimento econômico nesses níveis geográficos pelos mesmos motivos salientados anteriormente.

É importante ressaltar que os resultados encontrados nestes estudos devem ser complementados por outras avaliações para analisar a eficácia e a eficiência deste instrumento de política regional. Entretanto, fica evidente o desempenho superior de tais fundos no período (2004-2010) com maior volume de recursos se comparado com as avaliações que abrangem o período anterior (Resende, 2012).

6 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A PNDR NOS PRÓXIMOS ANOS

Existe uma onda crescente de interesse sobre o tema do desenvolvimento regional. No campo internacional isso é salientado por Barca, McCann e Rodríguez-Pose (2012), que examinam o “repensar” sobre as formas de intervenção da política de desenvolvimento regional que tem emergido, quais sejam, as abordagens baseadas em regiões *versus* as políticas não espaciais (isto é, sem um foco explicitamente regional). No Brasil, cabe ressaltar os aprimoramentos da política regional brasileira com o avanço da discussão da PNDR instituída pelo Decreto nº 6.047/2007 e sua recente proposta de reformulação (PNDR II). Tal política tem se aprimorado tanto do ponto de vista da maior disponibilidade de recursos quanto em termos institucional/legal e do processo de monitoramento e avaliação da mesma.

Entretanto, alguns desafios estão postos para a posteridade. Com volumes de recursos mais expressivos nos últimos dez anos disponíveis tanto para a política regional quanto para as políticas sociais e setoriais, tem-se a necessidade de elevar os esforços de coordenação das várias esferas das políticas no sentido de aumentar a eficácia e o multiplicador regional dos recursos aplicados no território brasileiro. Deve-se ter em mente que a PNDR deve ser capaz de pôr em acordo os diferentes níveis de governo – desde os agentes locais até o governo federal –, bem como os entes públicos e privados, com o intuito de melhor executar a referida política. Colocar em prática esse arranjo institucional não é nada trivial e, ao mesmo tempo, é um ponto essencial para se obter o sucesso esperado com a PNDR.

Apesar da elevação dos recursos dos instrumentos tradicionais da política regional brasileira, ainda é necessário se instituir o FNDR, que permitiria financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas. Acordar a disponibilização de tais recursos dentro do pacto federativo e em um cenário de restrição orçamentária, sem sombra de dúvida, é um desafio.

No que se refere à tipologia que serve como critério de elegibilidade dos territórios, é importante avançar na sua discussão. Primeiro, é necessário, também, criar uma tipologia multiescalar, que seja capaz de classificar os territórios em seus diversos recortes geográficos. Além disso, é necessário criar uma gama maior de indicadores do desenvolvimento regional em um esforço para melhor compreender as estruturas e as dinâmicas produtivas e inovativas dos diferentes espaços do território brasileiro. Vale salientar que tal esforço já está em curso, por meio do aperfeiçoamento do observatório do desenvolvimento regional (ODR).

Por fim, cabe ressaltar os avanços da política regional brasileira em relação ao reconhecimento da importância do processo de monitoramento e de avaliação da PNDR. O desenvolvimento e o aprimoramento do ODR, juntamente aos esforços de avaliação de impacto e à construção de uma metodologia de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR, que estão sendo realizadas ao longo de 2014 por meio de parceria entre o Ipea e

o MI, é um passo importante na consolidação da cultura de monitoramento e de avaliação da política. A continuidade desse processo de avaliação pode dar aos gestores da PNDR mais subsídios para uma melhor forma de atuação.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA JUNIOR, M.; RESENDE, G. M.; SILVA, A. M. Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. **Revista de Economia**, v. 33, n. 2, p. 115-137, 2007.
- BACELAR, T. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.
- BARCA, F.; MCCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. **Journal of Regional Science**, v. 52, n. 1, p. 134-152, 2012.
- BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/RXRlh3>>.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: SDR/MI; IICA, 2003. p. 1-32.
- _____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/hCcYu2>>.
- _____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR)**. Documento de referência. Brasília: SDR/MI, 2012. p. 1-77.
- Resende, G. M. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014a. (Texto para Discussão, n. 1918). Disponível em: <<http://goo.gl/cJEiab>>.
- _____. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014b. (Texto para Discussão, n. 1973). Disponível em: <<http://goo.gl/VCvpqz>>.
- _____. Measuring micro- and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE industrial loans in Brazil, 2000-2006. **Regional Studies**, v. 48, n. 4, p. 646-664, 2012.
- RESENDE, G. M.; CRAVO, T.; PIRES, M. **Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) entre 2004 e 2010**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1969). Disponível em: <<http://goo.gl/FwzfwP>>.
- RESENDE, G. M.; MAGALHÃES, J. C. **Disparidades do produto interno bruto (PIB) per capita no Brasil: uma análise de convergência em diferentes escalas regionais (1970- 2008)**. Brasília: Ipea, 2013. p. 1-47. (Texto para Discussão, n. 1833).