

OBSERVAÇÕES SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR) A PARTIR DE ANÁLISE QUALITATIVA

João Carlos Ramos Magalhães¹

Este ensaio avalia o processo de desenvolvimento regional e a influência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em dezoito municípios localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, a partir da análise de entrevistas a atores locais-chave para a construção e a execução de políticas de desenvolvimento nesses municípios e nessas regiões de entorno, em especial a seus secretários municipais. Estas entrevistas fizeram parte de uma grande pesquisa realizada pelo Ipea em parceria com o Ministério da Integração Nacional (MI), em que parte de seus resultados já foi publicada em Ipea (2015). Questionário foi formulado para abordar aspectos que afetam a dinâmica regional brasileira e para avaliar se os objetivos da PNDR têm sido atingidos.

A PNDR propõe elaborar e conduzir projetos para reduzir as desigualdades inter e intrarregionais, por meio da ativação de potenciais de desenvolvimento das regiões brasileiras e da distribuição das atividades produtivas e dos bens e serviços públicos no território. Esta política recorta o território² para construir um referencial nacional comum a ser utilizado pelo MI para articular as políticas setoriais entre os ministérios e envolver todos os entes federados, forças sociais relevantes e setores produtivos. A construção de consensos entre a sociedade e os três níveis de governo, mediante a combinação entre políticas “de baixo para cima” e “de cima para baixo”, além de aumentar a coesão socioeconômica e a integração territorial do país, facilitaria o alcance de seu principal objetivo.

1. Mestre em economia pela Escola de Pós-Graduação em Economia (EPGE) da Fundação Getulio Vargas (FGV). Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <joao.magalhaes@ipea.gov.br>.

2. A PNDR trabalha sobre o território nacional recortado em microrregiões geográficas, conforme definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e as classifica em quatro tipos – alta renda; dinâmicas; estagnadas; e baixa renda – pelo cruzamento das variáveis “rendimento domiciliar médio por habitante” e “variação dos produtos internos brutos (PIBs) microrregionais entre 1990 e 1998”. As microrregiões “alta renda” são aquelas cuja renda familiar média por habitante é maior do que a média brasileira, independentemente da variação no PIB, e não são alvo de intervenção da PNDR. As microrregiões dinâmicas possuem renda familiar baixa, mas crescimento significativo do PIB. As estagnadas possuem rendimento domiciliar médio, mas baixo crescimento econômico. E as de baixa renda possuem baixa renda familiar e baixo crescimento econômico.

O questionário abordou a importância dos principais instrumentos financeiros da política, como os Fundos Constitucionais de Financiamento, e dos incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Os municípios foram escolhidos por se localizarem em microrregiões prioritárias da PNDR ou por afetarem a dinâmica das desigualdades regionais brasileiras.

Alguns pontos tratam da baixa capacidade local em executar políticas de desenvolvimento. O primeiro ponto que se depreende da análise das entrevistas e que foi confirmado por todos os entrevistados é a importância crucial dos financiamentos e projetos federais para o desenvolvimento de seus municípios. Os recursos federais são essenciais para os orçamentos municipais que chegam a representar, por exemplo, 80% dos investimentos feitos na cidade de Arapiraca e 50% do orçamento de Crateús.

Grande parte dos secretários enfatiza que as deficiências em infraestrutura de transportes e energética só poderiam ser reduzidas por políticas federais. A primeira é importante na região Centro-Oeste, nas cidades com maior vocação agrícola, e na região Norte, em que as grandes distâncias são limitantes para a industrialização das cidades. Os secretários municipais de Sinop, Rio Verde, Rio Branco e Altamira ressaltam a necessidade de melhorar a infraestrutura de transportes para o escoamento de suas produções e para a viabilização dos investimentos em indústrias de suas regiões. A infraestrutura energética é um grande entrave para os territórios que pretendem direcionar seu desenvolvimento para a industrialização. Já os secretários de Rio Verde, Altamira e Boa Vista destacam deficiências na infraestrutura energética como os principais entraves para o desenvolvimento de seus municípios. Destaca-se o município de Boa Vista, que precisa importar energia elétrica da Venezuela por esta não estar interligada ao sistema nacional. Para o secretário deste município, grandes investimentos também deixam de ser feitos em sua região porque muitas áreas ainda têm sua propriedade indefinida entre agentes privados, União e estado.

A baixa capacidade dos municípios visitados em executar de forma autônoma estratégias de desenvolvimento não decorre apenas de suas restrições financeiras como da aparente ausência de planos locais de desenvolvimento. Quando questionados sobre instrumentos de apoio à atração de investimentos no município, a maior parte dos secretários citam apenas isenções fiscais ou doação de terrenos, sem mencionar quaisquer outras estratégias, como, por exemplo, políticas para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais (APLs) ou programas de capacitação de mão de obra.

A prefeitura de Rio Branco também parece diferenciar-se da maior parte dos municípios entrevistados. Sua secretária cita as grandes injeções que o município recebe via programa de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e dos programas federais de saúde e educação, mas lembra que a construção de políticas estruturantes, como BRs e grandes pontes para áreas remotas da Amazônia, vêm sendo realizadas pelo governo de estado. Para esta secretária, o delineamento do programa deve ser apenas uns 10% de cima para baixo devido à falta de conhecimento dos técnicos de Brasília das especificidades do local.

Nesse momento algumas críticas são feitas, como a do secretário de Arapiraca, que credita a existência e a eficácia dos convênios realizados entre o município e o governo federal à gestora de seu município, pois argumenta que falta "foco" ao governo federal. Para o secretário de Crato, a burocracia e a falta de orientação, aliadas a deficiências regionais, dificultam ou inviabilizam o acesso aos programas pelos pequenos e médios empreendedores.

O impacto das decisões federais no desenvolvimento dos municípios entrevistados também é ressaltado quando estes citam a queda nas receitas de seus municípios decorrente da decisão da política industrial de reduzir impostos para determinados setores. Também destacam a escassez de recursos financeiros diante da atual crise fiscal da União como o maior entrave para seus desenvolvimentos.

Quanto ao reconhecimento das instituições federais destinadas à redução das desigualdades regionais, o MI é citado apenas tangencialmente pelos secretários. Um secretário da região Norte entende que o MI tem atuado mais com relação às secas, enquanto outro da mesma região destaca a necessidade de aproximação do MI com o município. As prefeituras de Arapiraca e Rio Verde, além de não realizarem qualquer convênio com o MI, também desconhecem qualquer aplicação de recursos deste ministério em seus municípios.

Chamou atenção a decisão da secretaria de um município de cortar relações com o MI após ter incorrido em enormes custos políticos e administrativos com a organização e a participação em discussões entre suas equipes técnicas e vários atores convidados pelo município, como produtores e gestores de outros municípios e ministérios, para o desenho e a submissão de projetos, emendas para a construção de estímulos à produção e implantação dos territórios e consórcios por mais de três anos e nunca ter sido atendida pelo MI. A secretária municipal afirma ter iniciado este processo em resposta aos programas criados pelo MI e por não ter conhecimento da ausência de recursos financeiros deste ministério para a implementação dos convênios.

Também passam despercebidas pelas secretarias as atuações da Sudam e da Sudene, bem como do Banco do Nordeste (BNB) e do Banco da Amazônia (Basa). Existem depoimentos que chegam a enfatizar as tentativas fracassadas da prefeitura em trabalhar com estes bancos. O secretário de Arapiraca, além de desconhecer a atuação da Sudene, afirma que também não existem projetos integrados entre sua prefeitura e o BNB. A secretária de Rio Branco afirma que a prefeitura não recebe qualquer verba do Basa, e que este banco ignorou todos os pedidos que a sua prefeitura os encaminhou. Sua entrevista acrescentou que a Sudam é “outra desconhecida”, e que chegam poucos recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) para os empresários da região, pois a pequena produção trabalha com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Sobre as observações acerca da PNDR e dos fundos constitucionais de financiamento, os questionários abordam se vários objetivos propostos pela PNDR têm sido alcançados e tratam sobre o conhecimento desta política pelos entrevistados. Decorre-se da análise das entrevistas que o objetivo da PNDR em aumentar a coesão socioeconômica e a integração territorial do país mediante a construção de consensos entre a sociedade e os três níveis de governo não tem sido atingido. Grande parte dos secretários afirmou que seus municípios não realizam parcerias com os municípios vizinhos e com entidades locais, como empresas, organizações não governamentais (ONGs), grupos de moradores, microempreendedores etc. Alguns secretários, como o de Altamira, também ressaltaram a inexistência de parcerias com seus governos estaduais. E parte dos projetos intermunicipais citados busca apenas a solução de problemas correntes, como é o caso da construção de um aterro sanitário para o tratamento do lixo em consórcio entre Bonito e sete municípios vizinhos, bem como da cooperação que Sinop e Crateús fazem com municípios vizinhos para a ampliação da oferta de serviços de saúde.

Há também exemplos de insucesso, como o fornecido pela secretaria de Arapiraca, que buscou organizar parcerias público-privadas para a instalação de uma fábrica de farinha que absorveria matérias-primas de treze municípios vizinhos. Para o secretário deste município, este projeto falhou devido à falta de apoio dos governos estadual e federal. São poucas as parcerias intermunicipais decorrentes de estratégias de desenvolvimento micro ou mesorregional.³ Crato participa de um consórcio com sete municípios para o desenvolvimento do turismo. A prefeitura de Rio Branco destaca-se por sua atuação na Associação dos Municípios do Acre (Amac), por oferecer apoio técnico e político para a elaboração e a execução de projetos em sua região e por participar em conselhos regionais para as áreas de habitação, de infraestrutura para os bairros, de produtores rurais para a comercialização de seus produtos e de empresários. Deste trabalho resultou o desenvolvimento da piscicultura nos municípios de entorno da cidade, com a implantação de uma fábrica de rações e de tratamento do pescado para a exportação ao Peru e à Bolívia.

Foi questionado aos secretários se o caminho ideal para a concepção de projetos e programas financiados pelo governo federal deve se iniciar pelo local – políticas de baixo para cima –, ou pelo governo federal – políticas de cima para baixo. Poucos secretários defenderam a primeira opção. E quanto a esta opção, o secretário de Arapiraca adverte que a prefeitura é obrigada a arcar com mais contrapartidas financeiras quando é ela quem submete o projeto. A maior parte escolhe a concepção em parceria. Entre estes, o secretário de Natal argumenta, no entanto, que a iniciativa e a liderança para planejar ações em sua região metropolitana, por envolver outros municípios e interesses do governo de estado, devam partir do governo federal. A maior parte dos secretários, como os de Boa Vista, Rio Verde, Arapiraca, Natal e Sinop, afirmam que os projetos federais executados em seus municípios são concebidos pelo município de forma a se adequar a programas e linhas abertas pelos ministérios.

A entrevista pediu aos secretários que discorressem sobre a importância da PNDR para o município. Grande parte dos entrevistados, no entanto, admitiu não conhecer a política. Entre aqueles que afirmaram conhecê-la, poucos comentaram sobre ela e parte dos comentários oferecidos limitara-se a definições teóricas ou descrições equivocadas da política. O secretário que ofereceu o relato mais significativo afirmou conhecê-la por ter residido oito anos em Brasília, quando trabalhara como representante de seu estado e acompanhara o trabalho da Secretaria de Desenvolvimento Regional. Este secretário afirmou ter aprovado alguns projetos no início de seu trabalho que articulavam produtores locais com a Secretaria de Desenvolvimento Regional, mas que nos quatro anos seguintes, após várias reuniões com a secretaria e idas mensais a Brasília, nada foi encaminhado pelo ministério.

Comentários importantes sobre a PNDR são extraídos de entrevista ao coordenador do Instituto Socioambiental de Altamira (ISA-Altamira). Este entrevistado resalta problemas de medida na política, ao comparar territórios muito distintos apenas por seu nível de renda e dinâmica do produto interno bruto (PIB) e desconsiderar economias de subsistência e de escambo; condições socioeconômicas, como acesso a serviços públicos; e externalidades socioambientais, tanto positivas quanto negativas. Neste ponto cabe citar o caso de Toritama, município pernambucano com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio

3. Foram citadas algumas parcerias entre a prefeitura de Sinop e os governos do estado de Mato Grosso e o governo federal para o oferecimento de linhas de crédito a micro e pequenas empresas (MPEs); entre as prefeituras de Altamira e Bonito e ONGs; entre a prefeitura de Boa Vista, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e as federações da indústria e comércio; entre a prefeitura de Rio Verde e as associações comerciais e as entidades filantrópicas; e entre a prefeitura de Crato e ONGs, sindicatos e empresas locais.

(posicionado como 3.735 entre 5.565 municípios)⁴ devido à sua alta renda *per capita*, mas baixíssimo nível educacional, pois seus jovens abandonam a escola cedo para trabalhar na indústria produtora de jeans. Seus moradores também convivem com a alta poluição do rio Capibaribe ocasionada por esta indústria. Este desconhecimento a desqualifica para desenvolver políticas de estímulo às dinâmicas econômicas locais.

A política também comete um erro grave no momento em que recorta o território apenas por dados populacionais: esta transforma em um ponto, caracterizado apenas por duas variáveis, municípios gigantes, como o de Altamira, que possui 159.695,938 km², área esta que ultrapassa vários países como Portugal, Islândia, Irlanda e Suíça. A definição deste ponto advém de uma população que vive no núcleo urbano de Altamira, que representa menos de 3% de seu território, e desconsidera todos os potenciais ambientais e humanos do município que não são descritos por médias.

O ISA-Altamira ressalta a existência de um público que vive nas reservas extrativistas do rio Iriri, do Riozinho do Anfrísio, do rio Xingu e de outros extrativistas dispersos fora e acima do rio Xingu, região do Porto Maribel, ao longo e abaixo do rio Iriri e dispersos acima e na reserva extrativista do rio Iriri. Esta região totaliza em torno de 1.000 km de rios. Esta população, que provavelmente não aparece em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dado seu pequeno número, por grande parte de suas produções serem para subsistência e por dificuldades de cadastro, é extremamente importante para a economia da região Norte, dado o conhecimento acumulado de como produzir naquele terreno, por lá habitarem há quase um século, e que vem sendo absorvido por grandes produtores rurais. Este entrevistado propõe que o recorte do território amazonense deveria se basear no desenho de suas bacias e microbacias, e em sua biodiversidade – flora e fauna –, que muda de acordo com as bacias.

Sobre os fundos constitucionais de financiamento, alguns secretários revelaram ter pouco conhecimento sobre eles, enquanto aqueles que os reconheceram foram unânimes em apontar que a aplicação destes recursos segue um princípio de mercado e, assim, não interage com as intenções de desenvolvimento regional de suas prefeituras e não se beneficia de qualquer conhecimento que as prefeituras poderiam adicionar.

Os entrevistados também não percebem a possibilidade de coordenar a atividade econômica local pela tentativa de incentivar suas empresas a contratarem financiamentos com recursos dos fundos, ou de criar políticas de desenvolvimento local que aproveitem os recursos dos fundos, como, por exemplo, políticas de incentivo e de fortalecimento de APLs. Ressalta-se que as prefeituras não percebem a operacionalização da política regional pelos bancos como uma ação direta da União e não relacionam estes recursos à atuação do MI.

O coordenador do ISA-Altamira afirma que as comunidades extrativistas que exercem atividades econômicas protetoras da floresta não recebem qualquer tipo de financiamento há mais de trinta anos. Ele lista alguns fatores explicativos: isolamento geográfico dessas comunidades extrativistas, inexistência de certidão de nascimento e posse irregular de terras que começou a ser reconhecida apenas há pouco tempo, com a criação das reservas extrativistas. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) inicia um processo de cadastro para que esta população possa acessar seus créditos iniciais e entrar no Pronaf, mas seus técnicos não têm recursos para abarcar distâncias territoriais tão extensas e

4. Disponível em: <<http://goo.gl/3Zhpqd>>.

formular projetos com logísticas que atendam aos beneficiários futuros. Este ator oferece um exemplo muito relevante desses custos: para cadastrar a população que vive em Riozinho do Anfrísio se gastaria 1.000 litros de gasolina em uma única viagem de ida e volta a Altamira e um mês em campo. Todo este custo, tempo e esforço para o trabalho, deixa de ser prioritário para o Incra quando se considera o tamanho da população beneficiada, que soma ao redor de 200 famílias. Estas famílias também não acessam o Programa Bolsa Família (PBF) e o Bolsa Verde, pois seus custos de deslocamento são mais altos do que os benefícios dos programas.

Algumas sugestões são consideradas para desconcentrar os recursos federais. Admitindo-se que os depoimentos colhidos nestas entrevistas tenham representatividade espacial e que, de fato, o MI tenha limitada relevância no perfil regional da aplicação dos recursos federais, ou seja, que a PNDR não tenha conseguido instituir a este ministério o papel de coordenador das políticas ministeriais no território nacional, torna-se importante avaliar à qual lógica atendem as aplicações federais.

Os secretários declaram que é essencial, para o que município realize e mantenha convênios com o governo federal, a contratação de um corpo técnico qualificado, que elabore e submeta projetos aos ministérios no momento em que os editais são abertos e na forma que atenda aos requisitos demandados, para que o município possa concorrer com os projetos submetidos por outros municípios. Esta condição impossibilita que municípios com poucos recursos realizem projetos com verbas federais que poderiam proporcionar retornos bem superiores aos custos, como é o caso descrito pelos secretários de Crato e Porto Velho. Enquanto os secretários de Sinop e Rio Verde mantêm equipes de servidores que apenas elaboram e submetem projetos ao governo federal, os secretários de Bonito e de Arapiraca citam o investimento contínuo em capacitação e em contratação de profissionais e descrevem o grande volume de tarefas que a manutenção destes convênios requer, como a coleta de dados para a elaboração de relatórios demandados pelos ministérios e por organismos como o a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o governo do estado.

Esses depoimentos revelam um governo federal que aloca recursos em resposta à qualidade da forma dos projetos recebidos, e não a uma política que direciona recursos para territórios mais necessitados ou que proporcionariam maiores retornos. Para melhorar esta distribuição espacial dos recursos, a secretária de Bonito sugere que os ministérios ofereçam aos corpos técnicos dos municípios mais necessitados cursos de capacitação sobre como participar de seus editais, mexer em seus sistemas e escrever os projetos.

Outra política importante, porém mais complexa, e que é uma demanda fundamental da PNDR, é a estruturação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, por meio do fortalecimento das instâncias supramunicipais e sub-regionais e dos comitês estaduais de gestão de políticas no território.

REFERÊNCIA

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Proposta de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR:** definição de metodologia para avaliação dos Fundos Constitucionais de Financiamento e Fundos de Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa).