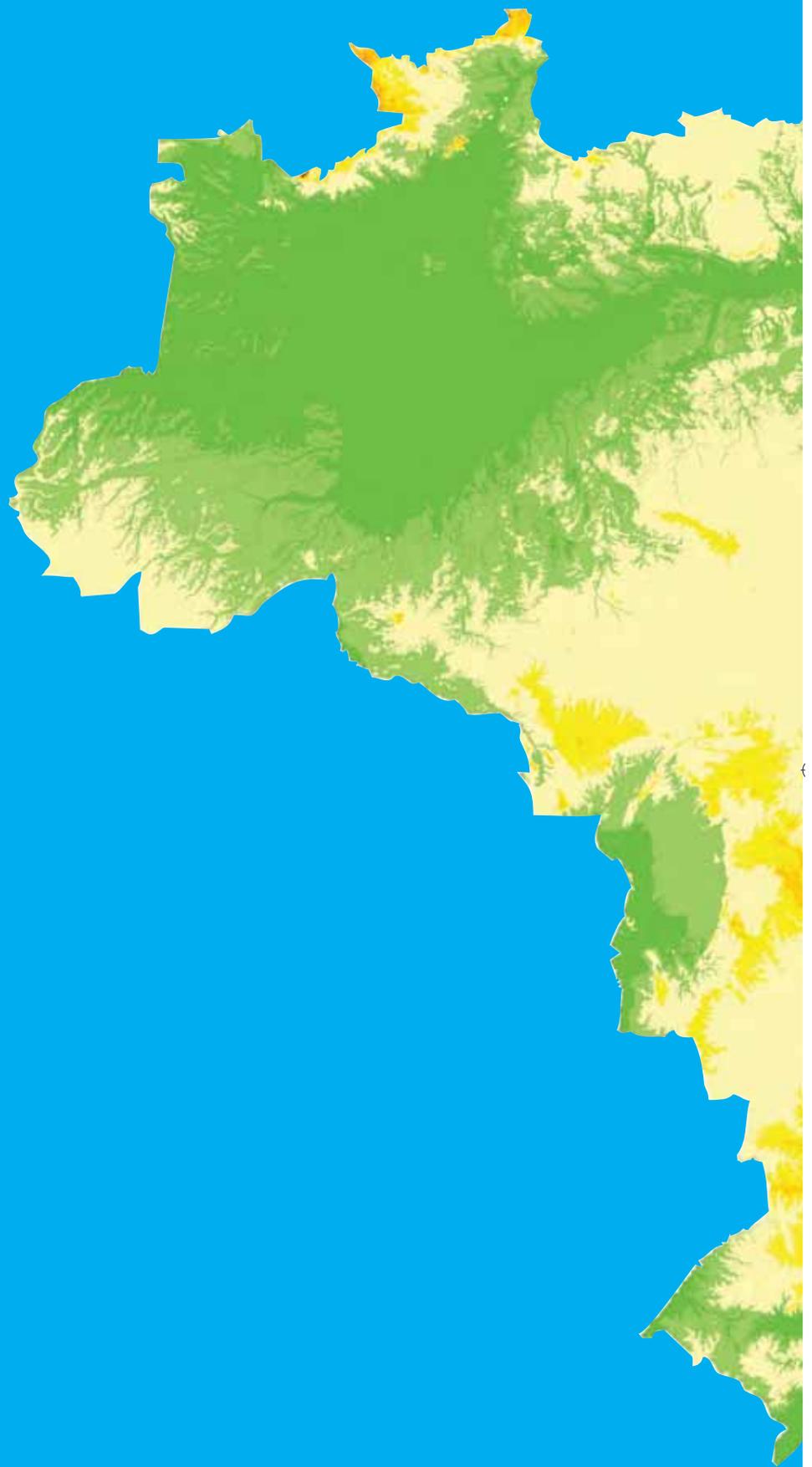


PNDR

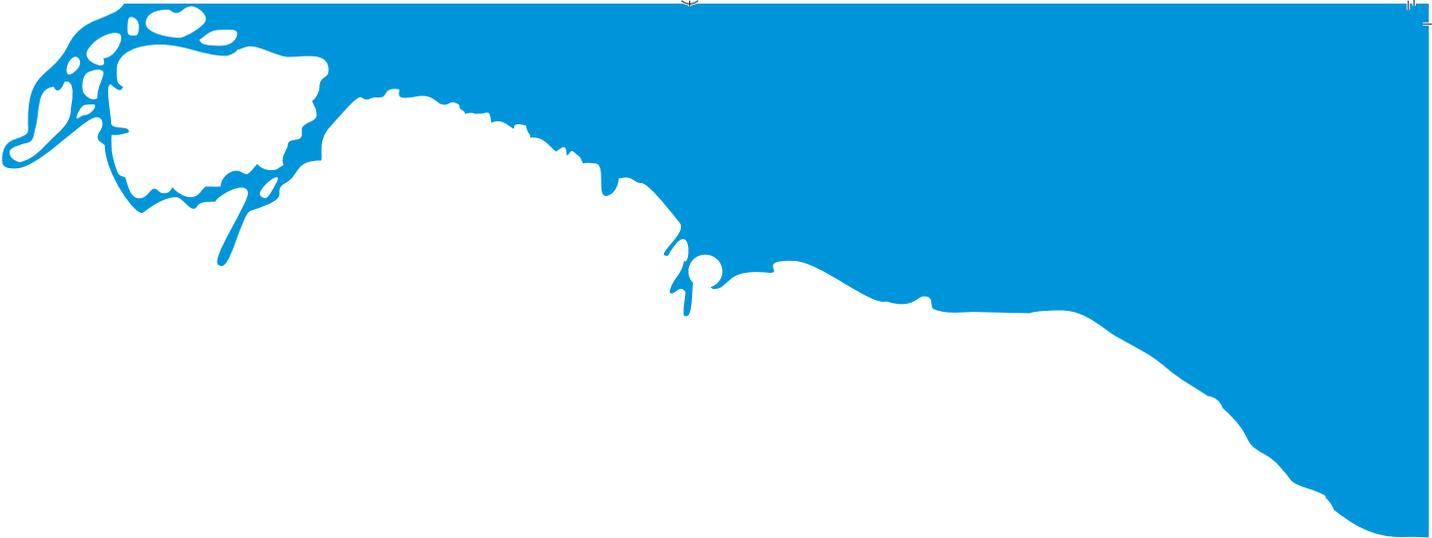
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL





[Volume I]
[Versão final]
Brasília/2011





MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Ministro de Estado: Fernando Bezerra de Souza Coelho

Secretário-Executivo: Alexandre Navarro Garcia

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Secretário: Sérgio Duarte de Castro

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO
PARA A AGRICULTURA

Representação do IICA no Brasil: Manuel Rodolfo Otero

Unidade de Gerenciamento de Projetos: Heithel Souza Silva

Consultor, autor do Relatório: Mauro Márcio Oliveira

Colaborador, autor das entrevistas: Vitarque Coelho





APRESENTAÇÃO

Uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional é essencial à construção de um país moderno, igualitário e diverso. Por meio dessa Política, é fortalecida a ação do Governo Federal em seus instrumentos de ação, viabilizando-se o exercício conjunto do dever público na esfera da diversidade das regiões brasileiras, na busca da redução das desigualdades socioeconômicas do país e valorização do potencial presente nas diferentes escalas do território nacional.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional é uma das políticas inovadoras que permitem a combinação de crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais.

Apresentada em 2003, no 1º mandato do Presidente Lula, teve iniciada sua implementação já em 2004. Em 2007, foi institucionalizada por meio do Decreto Presidencial n. 6047, de 22 de fevereiro daquele ano, tendo se firmado como uma estratégia de desenvolvimento alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial que predominaram no país desde a década de 80.

Ao Ministério da Integração Nacional coube a tarefa de implementar sua base institucional e realinhar seus mecanismos em torno dos objetivos da Política. Com sua ação, o Ministério pôde contribuir para recuperar a capacidade do



Estado brasileiro de planejar e agir, tendo em vista, especialmente, os direitos daqueles que mais deles precisam. E o fez tendo em conta o papel indutor e promotor de mudanças nas regiões, nas quais se sobressai o diálogo social e o pacto federativo inscrito na Constituição.

Por sua vez, a Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional tem participado ativamente do ciclo completo da implantação e apoio à execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional por meio do cumprimento de suas responsabilidades regulamentares. Uma dessas responsabilidades, inscrita no capítulo IV do Decreto Presidencial 6047, de 2007, diz respeito à avaliação da Política. Depois de interagir com o Tribunal de Contas da União, que realizou uma inspeção na Política – e da qual foi gerado o Acórdão n. 2.919, de 2009 – a Secretaria, por recomendação do Ministério da Integração Nacional, implementou uma avaliação independente da Política, a qual cobriu o período de fevereiro de 2007 (institucionalização da política) a dezembro de 2010 (fim da gestão presidencial), de forma a rever, atualizar e aprofundar as propostas da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e, desta forma, caminhar cada vez mais em direção aos seus propósitos originais. Este é o resultado desta iniciativa, implementada já na gestão da Presidenta Dilma Rousseff que, neste momento, é colocado à disposição de todos os interessados.

SÉRGIO DUARTE DE CASTRO, SECRETÁRIO

Secretaria do Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional







PARTE I – PRELIMINARES.....	23
1.1 Contexto do resgate da Política Regional.....	25
1.2 A Política Regional em etapas largas	27
1.3 O quadro da redução das desigualdades no Brasil.....	28
1.3.1 Quadro geral do Brasil.....	30
1.3.2 O quadro nas regiões.....	37
1.4 Comentários finais.....	49
PARTE II – QUESTÃO DO MÉTODO.....	53
2.1 Delimitação do campo da Política Regional	58
2.2 Do “problema regional” à classificação das políticas públicas.....	61
2.3 Hipóteses orientadoras	70
2.4 Análise temporal e processual.....	72
2.4.1 Análise temporal.....	73
2.4.2 Análise legal-programática	75
2.4.3 Análise institucional.....	75
2.4.4 Análise orçamentária e financeira.....	77
2.5 Análise da PNDR como objeto político.....	78
2.6 Dados: natureza, fontes, coleta e tratamento.....	78





PARTE III – ANÁLISE TEMPORAL E PROCESSUAL.....		81
3.1	Análise temporal.....	84
3.2	Análise legal e programática.....	86
3.2.1	Análise legal: a questão do desbalanceamento	86
3.2.2	Análise comparada	90
3.2.3	A estrutura programática da PNDR.....	96
3.3	Institucional	99
3.3.1	Coordenação e articulação pela CPDR.....	100
3.3.2	Gestão da PNDR pelo MI	106
3.3.3	Monitoria e acompanhamento da PNDR e o SNDAR.....	149
3.4	Orçamentária e financeira	156
3.4.1	Análise financeira	156
3.4.2	Derivação orçamentária e tamanho da PNDR.....	175
3.4.2	Os fundos de financiamento e os incentivos fiscais	186
3.5	O FNDR e a natureza da PNDR.....	201
3.6	Análise da PNDR como objeto político	203
3.7	Outros aspectos	208
3.7.1	Estudo de regionalização para o PPA.....	208
3.7.2	As ações do BNDES e a PNDR.....	210
3.7.3	Percepção da PNDR desde os estados; o caso do Norte.....	211
3.8	Discussão das hipóteses	213





PARTE IV – CONSTATAÇÕES, CONCLUSÕES,	
ESPECULAÇÕES E PERSPECTIVAS 225	
4.1	Constatações e conclusões 226
4.2	Especulações..... 236
4.2.1	Existe o “problema regional” no Brasil de hoje? 236
4.2.2	A tipologia da PNDR..... 238
4.2.3	Um novo modelo de desenvolvimento? 248
4.2.4	Recursos naturais em perspectiva regional 252
4.2.5	Paralelo entre território e região 253
4.2.6	Megalópolis: “Buracos negros” das regiões? 256
4.2.7	Região-paradigma, região-enigma e região fora da curva 258
4.2.8	Taxas de juros..... 263
4.2.9	Razões para a esperança e o otimismo 264
4.3	Recomendações 266
	Referências..... 269
	Textos técnicos, jornalísticos e administrativos 269
	Ofícios selecionados encaminhados à Semag/TCU 281
 ANEXOS 283	
	Anexo 1 – Lista alfabética dos entrevistados 283
	Anexo 2 – Lista alfabética dos contatos para obtenção de informações 288
	Anexo 3 - O fundo social e o desenvolvimento regional 289
	Anexo 4 – Estimativa do custo dos subsídios do Programa 0902 291



ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1	
Protesto dos torcedores do Santos Futebol Clube contra a majoração do preço dos ingressos na Vila Belmiro, Santos, São Paulo, em 2011.....	36
FIGURA 2	
Interação das Políticas Regional e Setorial de Equidade.....	60
FIGURA 3	
Os três tipos de políticas públicas derivadas do critério econômico.....	63
FIGURA 4	
Esquema de Políticas Públicas de Steinberger, com modificações.....	65
FIGURA 5	
Representação da análise temporal e institucional.....	76
FIGURA 6	
Ilustração do “desbalanceamento legal” da PNDR.....	88
FIGURA 7	
Índice de evolução dos gastos dos programas da PNDR, inscritos nos PPA 2004-2007 e 2008-2011, no período 2004-2010.....	161



ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1	
Álgebra das frações do espaço.....	67
QUADRO 2	
Interpenetração de Políticas sem Fracionamento Espacial (TAS) com as de Fracionamento Espacial (URP).....	69
QUADRO 3	
Interpenetração de Políticas sem Fracionamento Espacial (TAS) com a Política Regional.....	70
QUADRO 4	
Interpenetração de Políticas com Fracionamento Espacial (URP) com a Política Regional.....	70
QUADRO 5	
Análise temporal da PNDR.....	74
QUADRO 6	
Ocorrências expressivas recentes na esfera da Política Regional.....	84
QUADRO 7	
Caráter legal dos instrumentos da PNDR.....	87
QUADRO 8	
Programas atuais da PNDR e sua vinculação com as secretarias.....	109
QUADRO 9	
Categorias de planejamento da dimensão territorial do PPA.....	128
QUADRO 10	
PNDR – Produtos do esforço institucional no período 2001-2006.....	134
QUADRO 11	
Indicadores dos programas da PNDR no PPA 2004/2007.....	142



QUADRO 12

Sobre a inexistência de indicadores dos Programas da PNDR no PPA 2004/2007153

QUADRO 13

Comparativo dos Programas da PNDR integrantes dos PPA 2004/2007 e 2008/2011180

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1

Indicadores de bem-estar aplicados ao Brasil, entre 2000 e 2010.....33

TABELA 2

Distribuição regional de indigentes e de pobres por região37

TABELA 3

Participação das regiões no PIB brasileiro (%)39

TABELA 4

Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais, por região brasileira (%).....40

TABELA 5

Índice de Homicídios na Adolescência (IHA), Brasil, 2007.....42

TABELA 6

População: estoque e crescimento decenal por região.....43

TABELA 7

Crédito concedido a pessoa física – participação regional (%)45

TABELA 8

Incubadoras e parques tecnológicos no Brasil, 2006.....46

TABELA 9

Distribuição regional da TIC no Brasil, 2009, base amostral (% lares)48



TABELA 10

Resumo dos programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011 159

TABELA 11

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR (versão LOA, valor realizado em R\$ correntes)..... 162

TABELA 12

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR (versão LOA, valor realizado em %)..... 163

TABELA 13

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR, excluído o 0902 (Financeiro) (versão LOA, valor realizado em R\$ correntes)..... 164

TABELA 14

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR, excluído o 0902 (Financeiro) (versão LOA, valor realizado em %)..... 165

TABELA 15

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR (versão RAP, valor realizado em R\$ correntes)..... 166

TABELA 16

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR (versão RAP, valor realizado em %)..... 167

TABELA 17

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR e excluído o 0902 (versão RAP, valor realizado em R\$ correntes)..... 168

TABELA 18

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR, excluído o 0902 (Financeiro) (versão RAP, valor realizado em %)..... 169



TABELA 19

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR (versão LOA+RAP, valor realizado em R\$ correntes) 170

TABELA 20

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR (versão LOA+RAP, valor realizado em %) 171

TABELA 21

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR, excluído o 0902 (Financeiro) (versão LOA+RAP, valor realizado em R\$ correntes)..... 172

TABELA 22

Programas do Ministério da Integração Nacional inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011, com destaque para os da PNDR, excluído o 0902 (Financeiro) (versão LOA+RAP, valor realizado em %) 173

TABELA 23

Programa 0902 no PPA 2004-2007 e 2008-2011 desdobrado em ações (R\$ nominais) (versão LOA+RAP)..... 174

TABELA 24

Fundos Constitucionais – Contratações segundo a tipologia da PNDR, em 2009 (valores em R\$ 1.000)..... 191

TABELA 25

Fundos Constitucionais – Contratações segundo a tipologia da PNDR, em 2009 (quantidade de operações)..... 191

TABELA 26

Municípios que receberam incentivos fiscais, segundo a tipologia da PNDR; 1996-2005 (entre parênteses, valor em percentual) 198

TABELA 27

Incentivos fiscais – Distribuição da quantidade de municípios segundo a tipologia da PNDR confrontada com a distribuição dos que receberam incentivos fiscais, durante 1996-2005, na Amazônia e no Nordeste somados 198



TABELA 28

Incentivos fiscais – Distribuição da quantidade de municípios segundo o índice IDH confrontada com a distribuição dos que receberam incentivos fiscais, durante 1996-2005, na Amazônia e no Nordeste somados 199

TABELA 29

Contratação dos fundos constitucionais segundo a tipologia da PNDR (2002, 2004 e 2008).....245

TABELA 30

Subsídios concedidos às operações dos fundos, 2003/2008 (R\$ 1.000).....292

TABELA 31

Comparação da magnitude dos fundos de financiamento regional e subsídios implícitos (R\$) 294

SIGLAS

BRIC	Grupo de países formado por Brasil, Rússia, Índia e China
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CGI.br	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CNS	Conselho Nacional de Saúde
Conviver	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido
CPDR	Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, da Casa Civil da Presidência da República (Governo Lula)
CPR	Câmara de Políticas Regionais, da Casa Civil da Presidência da República (Governo FHC)

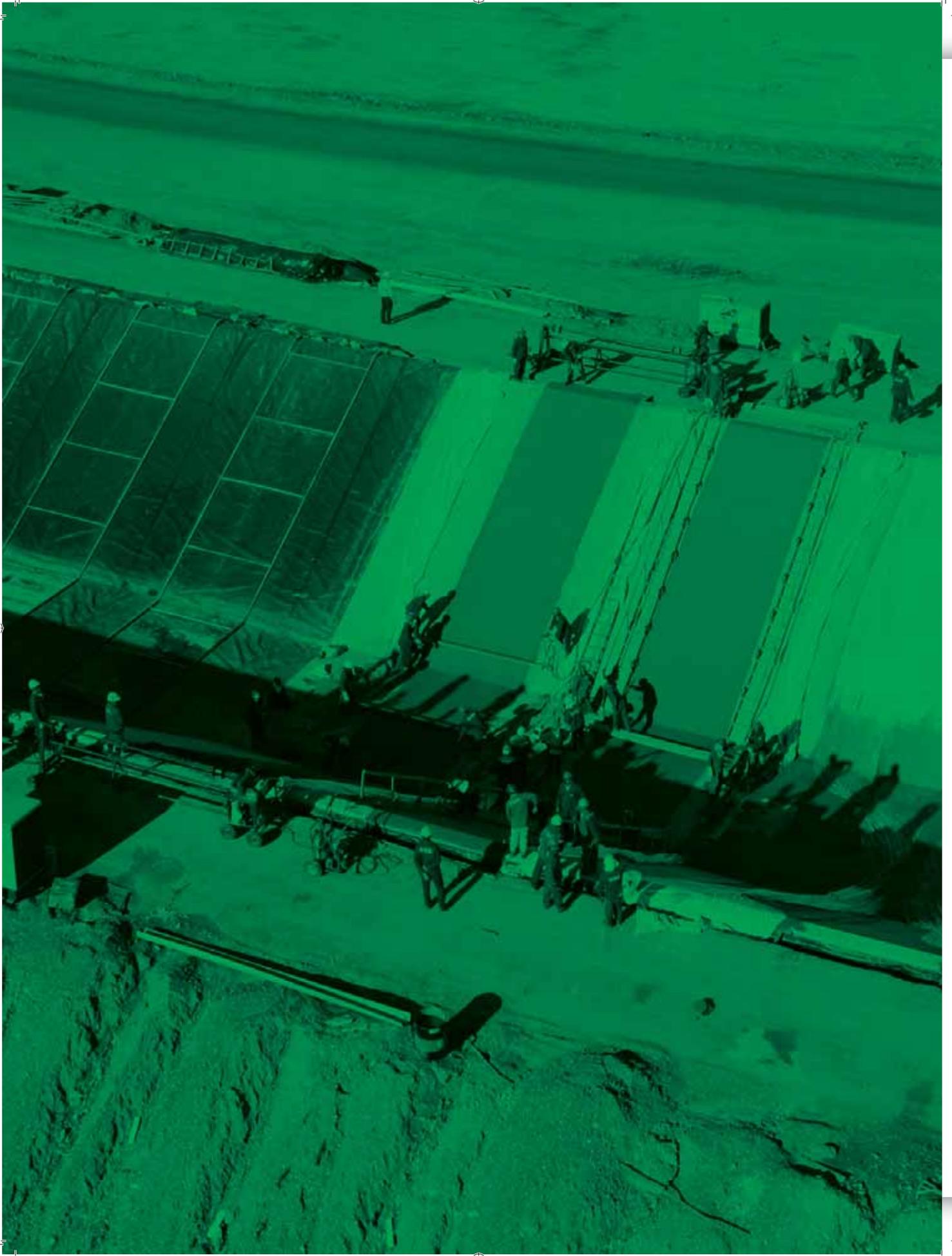


DFD	Departamento de Gestão dos Fundos de Desenvolvimento Regional, da SDR
DPR	Departamento de Planejamento do Desenvolvimento Regional, da SDR
EUA	Estados Unidos da América
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
Firjan	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
Funres	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IHA	Índice de Homicídios na Adolescência
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MI	Ministério da Integração Nacional
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento



PDFF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDR	Política de Dinamização Regional
PISA	Programme for International Student Assessment
PISF	Projeto de Integração do Rio São Francisco
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNS	Política Nacional de Saúde
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual do Governo Federal
Produzir	Programa de Organização Produtiva de Comunidades
Promeso	Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
Promover	Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SDR	Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do MI
SIGPlan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
SNIDR	Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
Ufersa	Universidade Federal Rural do Semiárido
Univasf	Universidade Federal do Vale do São Francisco





É INTERESSANTE VER QUE A GENTE NÃO TEVE A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, MAS AVANÇOU MUITO O TRATAMENTO DA QUESTÃO REGIONAL NAS POLÍTICAS SETORIAIS E AVANÇOU MUITO NAS POLÍTICAS TERRITORIAIS. SOMOS UM LABORATÓRIO HOJE. TEM MUITA EXPERIÊNCIA INTERESSANTE.

(TÂNIA BACELAR)

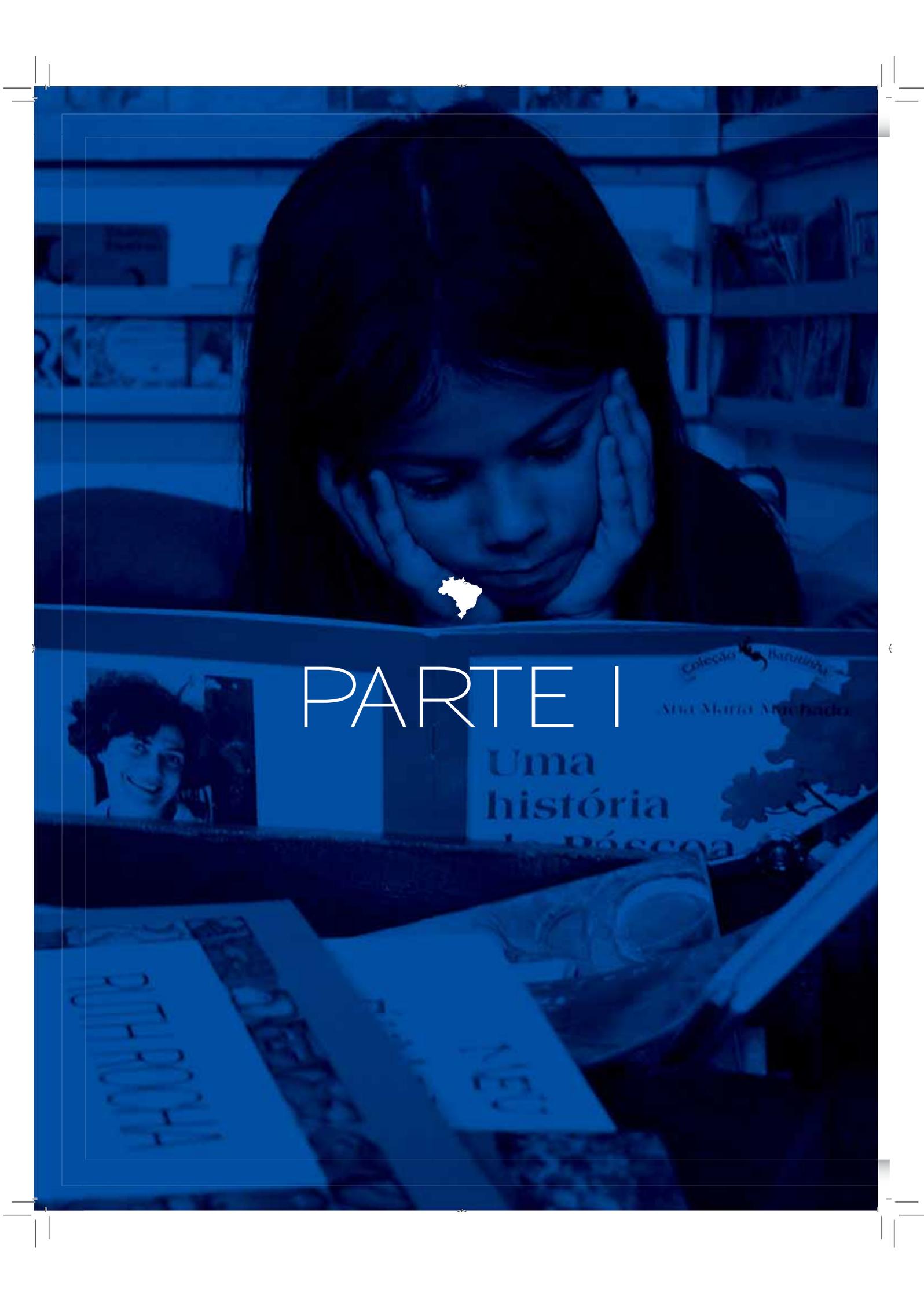
O PONTO CENTRAL NA PNDR É INSTITUCIONALIZAÇÃO. COMO VOCÊ INSTITUCIONALIZA? COMO COORDENA AS VÁRIAS ESCALAS DE DESENVOLVIMENTO? COMO INTEGRA A ESSA POLÍTICA REGIONAL AS EXPERIÊNCIAS DO TERRITÓRIO DA CIDADANIA E DOS APL? E, AO MESMO TEMPO, COMO É QUE VOCÊ INTEGRA ESSAS SUPERINTENDÊNCIAS MACRORREGIONAIS QUE AINDA PODEM SER O "CIMENTO" DE UMA COISA MAIS EFETIVA NO FUTURO?

(LEONARDO GUIMARÃES NETO)

O DILEMA DA "QUESTÃO REGIONAL": DIANTE DO ENORME DESAFIO DA DESIGUALDADE, TUDO O QUE A PNDR PODE FAZER É POUCO; MAS TUDO O QUE DEVE FAZER É DEMASIADO

(MAURO MÁRCIO OLIVEIRA).





PARTE I

Coleção Barutuba
Sua Maria Archado

Uma
história
de póccoa

POCCOA

NEW



PRELIMINARES

Desde sua apresentação, em fins de 2003, a PNDR¹ vem sendo debatida em inúmeros fóruns e referendada por diversas instâncias da sociedade e da administração pública brasileira, com destaque para o aval obtido junto ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), da Presidência da República.

O debate em torno da PNDR cumpriu importante papel, o de incluir a desigualdade regional na agenda política nacional, apontando a necessidade de uma abordagem em múltiplas escalas territoriais; promoveu o reconhecimento da diversidade como um ativo a ser potencializado; ressaltou a importância das instituições e organizações sociais construídas nas regiões; entre outros pontos.

Como resultado desse esforço recente, o Governo Federal institucionalizou a PNDR em 22 de fevereiro de 2007, por meio do Decreto n. 6.047, como política de governo, caracterizada como uma estratégia de desenvolvimento alternativa à guerra fiscal e à fragmentação territorial que predominaram no país desde a década de 1980. A Política, mais do que uma sinalização positiva de

1 A PNDR foi apresentada pela Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional (CPDR), em 1º/6/2004, data da instalação desse Colegiado, criado pelo Decreto n. 4.793, de 23/7/2003 (BRASIL, 2005). Legalmente, a PNDR foi instituída pelo Decreto n. 6.047, de 22/2/2007.





PNDR

governo sobre a prioridade conferida ao tema, vem produzindo um efeito demonstração importante em todo território nacional.

Cabe ao Ministério da Integração Nacional (MI), por meio da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), responder pela formulação, concepção e iniciativas gerais de implementação da PNDR, bem como por seus instrumentos básicos, como os fundos e os planos regionais.²

A SDR busca atuar em sintonia com as demais secretarias do MI, no sentido de promover a convergência de suas ações com as prioridades e objetivos da PNDR voltados para a redução das desigualdades regionais e ativação das potencialidades de desenvolvimento das diferentes regiões do país.

Nesta perspectiva, e considerando as disposições do Capítulo IV do Decreto n. 6.047, as recomendações do Acórdão n. 2.919, de 2009, do Tribunal de Contas da União (TCU) e o encerramento do atual mandato da gestão da PNDR, em 31 de dezembro de 2010, o MI, por meio da SDR, decidiu pela preparação de um documento de avaliação da PNDR que cobrisse o período de fevereiro de 2007 a dezembro de 2010, de forma que possam ser revistas, atualizadas e aprofundadas as propostas da PNDR e, desta forma, caminhar cada vez mais em direção aos seus propósitos.

A preparação de um documento contendo uma avaliação da PNDR reveste-se de especial importância, haja vista que as mudanças de configuração do problema regional vão ocorrendo à medida que as políticas públicas vão produzindo os efeitos desejados.

O presente exercício integra o movimento de monitoramento e avaliação acerca do qual informa Paes (2010). Tal movimento atende ao reclamo de melhorar os serviços públicos prestados à população. Como resultado vão aparecendo avaliações tanto de cima para baixo quanto de baixo para cima. Servem como exemplos do primeiro caso, o *SIGPlan* (Sistema de Informações Gerenciais do Ministério do Planejamento) e o PAC; e do segundo, as experiências do MDS e do TCU.

² Emprega-se neste texto a nomenclatura institucional, especialmente a do MI, que vigorava até 31/12/2010.



Registra-se que a presente avaliação foi concebida em estreitos entendimentos e consensos entre as equipes da SDR/MI e do IICA.

1.1 CONTEXTO DO RESGATE DA POLÍTICA REGIONAL

Nos últimos anos, período em que se resgatou a validade da Política Regional, seus defensores passaram, da pregação no deserto, à convivência numa *Torre de Babel*. No tempo em que o mercado prevalecia sobre todas as coisas, ninguém dava ouvido para políticas intervencionistas, uma das quais a regional. Naquele tempo, propalar a Política Regional requeria convicção e prestígio em troca de pouca parceria e poucos recursos.

No presente, a área temática sofreu uma inundação de conceitos, aflorando inúmeros enfoques e escolas do regional, cada qual a brandir a sofisticação e superioridade de sua abordagem. São várias categorias de espaço, como a região, o território, o lugar, etc. Discute-se a diferença entre territorializar o desenvolvimento e desenvolver o território. Surgiu o *novo regionalismo* tentando impor-se ante o velho regionalismo. Há instrumentos da Política Regional de primeira, segunda e terceira geração. Cada variação de enfoque gera novo enfoque que, ao fugir do enfoque anterior, ricocheteia no enfoque concorrente de outra escola.³

Ao lado do aspecto conceitual, merece menção o resgate da questão regional pelo Governo Federal num momento de crise profunda da economia dos países ricos, que contamina as demais nações pelo fato de suas economias serem determinantes para todos, inclusive por deterem moedas dotadas de conversibilidade.

Em meio à crise, noticia-se que nos EUA tem-se constatado uma piora da distribuição da riqueza entre seus habitantes. Kristof (2010) menciona que a concentração de renda nos EUA subiu como nunca:

3 O texto de Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2010) trata de vários enfoques e escolas. Enquanto permanecer o ímpeto de criar novos enfoques, novas categorias, as políticas de cunho regional terão distintas caras e dificilmente poderão ser integradas. Certamente vai surgir o tempo em que essa multiplicidade instrumental e conceitual dará lugar a uma configuração assentada, o que é fundamental para que a gestão e a coordenação das políticas regionais se possa fazer no âmbito do Estado, sem a necessidade de envolver os gestores públicos em discussões que incluem extensas exegeses de terminologia.



PNDR

O 1% mais rico dos americanos possui 34% da riqueza líquida privada [enquanto] os 90% da camada inferior possuem apenas 29%.

Ou que, também, os 10% do topo controlam mais de 70% da riqueza líquida. Esses dados contrastam com os dos anos 1940, época em que o 1% mais rico controlava tão somente um pouco mais do que 10% da riqueza líquida.

Por seu turno, a Europa, muito mais aplicada na defesa dos direitos dos cidadãos, também vem passando por uma crise expressiva, basicamente restrita, ainda, ao endividamento soberano e ao sistema bancário. O que chama a atenção na União Europeia, especialmente quando se tem em mente a PNDR, é que a crise se instalou exatamente na franja formada pelos países que mais haviam recebido ajudas comunitárias nos últimos tempos, a saber, Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda.⁴

Em meio ao caráter profundamente negativo da crise para as sociedades que a sofrem é relevante destacar que ela surge como uma oportunidade para algumas nações, em especial as que formam o grupo conhecido como BRIC, recentemente convertido em BRICS com a admissão da África do Sul. Nesse particular, o Brasil tem praticado uma estratégia de enfrentamento da crise bastante bem-sucedida já que, mesmo não tendo se livrado de seus impactos recessivos, continua a desfrutar de uma taxa de crescimento acima da média e de significativa ampliação do mercado interno.

Estes dois exemplos colocam na ordem do dia a questão da redução das desigualdades no Brasil por meio de três perguntas. A primeira é suficientemente ampla para abranger as duas situações: Aplica-se uma política de desenvolvimento regional tanto em época de bonança quanto em época de crise? Relativamente ao caso norte-americano: que relações produtivas se podem esperar entre o mercado como entidade preponderante da vida econômica e o desenvolvimento regional? Relativamente ao caso europeu: de que forma a crise econômico-financeira afeta o desenho, a institucionalidade e a aplicação de políticas de desenvolvimento regional?

⁴ Mesmo em um país maior, como a Espanha, o problema do desemprego é o mais espetacular de quantos se conhece: a taxa já chegou a 20%! (CHADE, 2010).



1.2 A POLÍTICA REGIONAL EM ETAPAS LARGAS

Nesta seção, que é de todo modo introdutória à análise da PNDR, o foco é o das “etapas largas” da Política Regional, haja vista que a análise propriamente dita da PNDR se desenvolve no contexto do que se poderia chamar de “história curta”, já que os fatos analisados assumem como “marco zero” o início da retomada da Política durante o 1º mandato do Governo Lula.

A avaliação do comportamento do PIB regional fornece uma boa pista para as etapas longas da história econômica regional brasileira. Nesse sentido, são três as etapas da Política Regional no Brasil sugeridas pelo Ministério da Integração Nacional ([2007c]):

(1ª) 1939-1958: Baixa expressão de política específica para a redução das desigualdades regionais, embora a Constituição de 1946 estipulasse que parte da receita da União seria destinada a essas regiões, como, por exemplo, o Plano de Defesa Contra os Efeitos da Seca no Nordeste e o Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Lembra-se em que o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi criado em 1952 e que o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), constituído em 1956, pelo presidente Juscelino Kubitschek, e coordenado pelo economista Celso Furtado, formulou uma política no documento *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*.

(2ª) 1958-1975: Em 1958 têm as políticas voltadas ao desenvolvimento regional, calcadas nos incentivos e renúncias fiscais. Mimetizando o BNB, criou-se em 1966 o Banco da Amazônia (BASA). Também pertencem a esse período a criação da Sudene (1959), da Sudam (1966) e da Zona Franca de Manaus (1967). O Funres é de 1969, e Finam e Finor são de 1974.

(3ª) 1975-2009: A Constituição Federal de 1988 incorporou vários dispositivos sobre o desenvolvimento regional, inclusive o FNO, FNE e FCO. Houve extinção da Sudene, Sudam e Sudeco; sendo as duas primeiras substituídas, respectivamente, pela Adene e ADA. Posteriormente, estas vieram a ser extintas para serem substituídas pelas originais superintendências regionais. Mais tarde, a Sudeco também foi recriada. Houve a instalação da CAPR, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República (2003), o lançamento da PNDR, pela CAPR, em 2004, e sua instituição em 2007, por meio do Decreto n. 6.047.



PNDR

Fixado o PIB *per capita* como critério de avaliação, teremos:

- Na 1ª etapa, tanto o Norte quanto o Nordeste apresentaram crescimento inferior ao do país, o que expressava distanciamento econômico dessas regiões com relação ao restante do país; foi assim, pois, uma etapa de aumento das desigualdades regionais (MI, 2007b, p. 26; gráficos 4 e 5).
- Na 2ª etapa, o crescimento do Norte e Nordeste foi semelhante ao do país, fazendo com que o distanciamento dessas mesmas regiões não aumentasse (idem, p. 26-27; gráficos 6 e 7)
- Na 3ª etapa, o Norte cresceu mais que o Nordeste e ambos mais que o Brasil. Com isso, pode-se dizer que essas regiões abriram um período de convergência com o país (idem, p. 27-28; gráficos 8 e 9).

Conquanto os critérios de periodização variem segundo a metodologia e as linhas teóricas utilizadas em sua construção, a perspectiva de Oliveira e outros (2007, p. 191-192) encontra pontos comuns com a do Ministério da Integração Nacional (2007b). Assim, segundo esses autores, os 25 anos contados a partir de 1950 revelam uma grande concentração favorável ao Sudeste e, portanto, uma perda relativa do Norte e Nordeste, apontada pelo Ministério da Integração Nacional (2007b). Já nos 10 anos seguintes, a começar de 1975, observa-se desaceleração das economias regionais mais industrializadas e surgimento e maturação de complexos industriais fora do Sudeste. Por fim, Oliveira e outros indicam que a partir de 1985 não se nota nem concentração nem desconcentração do crescimento.

1.3 O QUADRO DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NO BRASIL

“Nosso nível de desigualdade é tristemente alto”

(Ricardo Paes de Barros, Ipea, in DURÃO, 2010).

Há um reconhecimento generalizado de que tem sido acertada a política de transferência de renda às famílias como forma de combater a pobreza e, assim, melhorar a distribuição de renda entre elas. O aumento real do salário-mínimo, os benefícios previdenciários, o



Bolsa Família, entre outros, atingem diferentemente os distintos segmentos-alvo e promovem resultados específicos. Assim, por exemplo, o *Bolsa Família* é considerado mais eficaz para reduzir a pobreza extrema. Já o salário-mínimo está endereçado à ampliação do contingente da classe C.

Há quem seja cético acerca das melhorias que os diversos estudos mostram. Não existem dúvidas quanto à redução da pobreza, mas com relação à redução das desigualdades. Em sua entrevista, o professor Cláudio Egler entende que a situação no Nordeste não mudou nos últimos dez anos. Admite ter havido melhoria da distribuição da renda, mas sem melhoria equivalente de sua distribuição territorial. Estatisticamente não está confirmada a redução da desigualdade regional: “[...] regionalmente ainda há desigualdades impressionantes”. Por sua vez, Perry Anderson (2011), ao analisar os dois mandatos do presidente Lula, mostrou-se cético quanto à queda significativa da desigualdade no Brasil, uma vez que os critérios metodológicos que mostram resultados animadores podem ser questionados.⁵

Embora sejam corretas as iniciativas governamentais, existe a possibilidade de gerarem fatores que possam dificultar, quando não reverter, as condições criadas pela aplicação das políticas (IPEA, 2010):

A estratégia do governo de promover redistribuição de renda via gasto social tem sido bem-sucedida no sentido de aumentar os rendimentos das camadas mais pobres do país e dinamizar a demanda interna. Mas ao mesmo tempo pode estar relacionada à (e ser viabilizada pela) expansão da carga tributária e piora da qualidade da tributação, com características anticrescimento e antiequidade que podem neutralizar os efeitos iniciais. Por ora, os efeitos progressivos parecem ter predominado.

⁵“More generally, the belief that inequality in Brazil has significantly declined must be met with scepticism, since not only is it based on data for nominal income that exclude – according to standard statistical rules – ‘outliers’ at the top of the tail, i.e. the super-rich, but much more fundamentally ignores capital appreciation and concealment of financial gains at the summit of society. [...] So in Brazil it is estimated that between 10,000 and 15,000 families receive the lion’s share of the \$120 billion annual payments of the public debt (the cost of the *Bolsa Família* is \$6-9 billion), while in the last decade millionaires have multiplied as never before. The explosion of the stock market alone should be warning enough against any naivety on this score. The rich are well aware on which side their bread has been buttered. Unlike the ‘economic royalists’ attacked by Roosevelt, who detested the New Deal, most Brazilian financiers and industrialists have been warm supporters of Lula’s government. Capital has been not only more lucid about it than the – true – middle class, but also more comfortable with it than with any previous regime: logically enough, since profits have never been higher”.



Mas não é possível descartar as hipóteses de que os efeitos anticrescimento e anti-
quidade venham a predominar no futuro.

Esse risco é dado não só pela aplicação de políticas públicas, mas também pelo próprio
funcionamento do mercado.

Nesse particular, uma possibilidade é dada pelo crescimento da participação da “nova
economia” (finanças, informática, serviços, etc.) no conjunto da economia como um todo,
já que o crescimento de novas atividades pode dar azo à concentração que, aliás, acom-
panha de perto as demonstrações de dinamismo do capitalismo. Dessa forma, é impres-
cindível estar atento não só às fontes de concentração da “velha economia” como, espe-
cialmente, às da “nova economia”. A propósito, a expectativa de José Roberto Mendonça
de Barros (2010) é muito elucidativa quanto a esse ponto:

Estou convencido de que a região Sudeste vai voltar a puxar o crescimento brasilei-
ro, se considerarmos a concentração esperada da expansão do investimento e do
crescimento da produtividade aqui [grifei].

Por esse motivo, a cautela com o otimismo é recomendável.

1.3.1 QUADRO GERAL DO BRASIL

No Brasil, entre 1991 e 2000, período caracterizado pelo domínio neoliberal da economia,
houve elevação da desigualdade nas capitais estaduais do país, refletindo o assim chama-
do “crescimento não pró-pobre” (RESENDE et al., 2007, p. 43). Magalhães e Miranda (2007,
p. 163) confirmam a tendência à desigualdade quando trabalham os dados na escala geo-
gráfica das AMC (agrupamento de municípios em “áreas mínimas comparáveis”).

O crescimento econômico é pró-desigualdade quando aumenta a densidade de capital
por produto, por conta da incorporação de máquinas e procedimentos de automatização.
Isso faz com que sejam reduzidas as necessidades de trabalhadores no processo produ-
tivo e o custo do emprego sobe. A mão de obra dispensada costuma buscar emprego
nos setores de serviços e comércio e, quando não o encontra, refugia-se na economia
submersa do subemprego ou se apresenta como população desempregada, cliente dos
serviços de seguro-desemprego proporcionado pelo Estado. Esse conjunto de ações faz
com que cresçam as desigualdades, inclusive as regionais. Agravam o problema:



- A desindustrialização e a “doença holandesa”, por aumentarem a importância das *commodities* no conjunto da produção. Isso porque a mão de obra requerida nessas condições é menos qualificada. Nesse caso, piora a qualidade do emprego.
- A alta intensidade da urbanização da população, que gera bolsões de pobreza, desemprego e violência nas periferias urbanas e sobrecarga para os serviços oferecidos pelo Estado.

Os pobres estão sobrerrepresentados nas capitais estaduais dos estados nordestinos: enquanto estas representam 28,1% da população residente nas capitais de todos os estados do país, seus pobres alcançam 48,5% dos pobres presentes em todas as capitais estaduais (RESENDE et al., 2007, p. 42).

A pobreza urbana imprime sua marca na ocupação do espaço (DA MATA et al., 2007, p. 63):

No Brasil, a legislação urbana tende a ser um retrato da alta desigualdade de renda, com impacto adverso nos pobres, via formação de elevados preços de moradias de tal forma que a população menos abastada tem que morar em aglomerados subnormais.

Chama a atenção que as divergências regionais se agravem (“crescimento não pró-pobre”) a despeito da convergência dos indicadores regionais de educação – taxa de alfabetização e anos de estudo concluídos (MAGALHÃES; MIRANDA, 2007, p. 163).⁶

A Constituição Federal de 1988 é um marco da mudança que levou as políticas sociais no Brasil a serem estruturadas como políticas públicas de caráter continuado e permanente. Esse seria o fator de fundo para que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) indicasse que a queda da concentração de renda observada nos últimos anos continua. O seu principal indicador, o Índice de Gini, passou de 0,5886, em 2002, a 0,5448, em 2009, evidenciando queda da desigualdade de renda. Essa redução do Índice se deve ao aumento dos rendimentos de trabalho e do rendimento médio mensal real de todas as fontes em todas as classes, especialmente nas de rendimentos mais baixos (BRASIL, 2011; capítulo III).

⁶ Segundo os autores, essa falta de relação positiva entre educação e equidade pode ser tanto por ineficácia da educação quanto pela escolha inadequada das variáveis educacionais empregadas em estudos de avaliação.



PNDR

O Brasil que emerge do Censo Demográfico de 2010 é maior – mas crescendo a taxas menores –, mais velho e mais urbano – mas menos concentrado nas megalópoles –, indo em direção a novos eixos do desenvolvimento, como o do agronegócio (CANZIAN, 2010b).⁷

No plano comparativo internacional, China e Brasil protagonizaram papéis invertidos. Entre 1995 e 2010, o Brasil multiplicou seu PIB por 1,6 contra 3,9 no caso da China. Já quanto ao Índice de Gini, ele aumentou, no mesmo período, 21% na China, enquanto no Brasil caiu 14% (POCHMANN, 2010a).

Verdini e Hessel (2010) interpretam o IDH de 0,699 do Brasil, que o colocou na 73ª posição entre 169 países, como uma “faceta de Primeiro Mundo, mas com os pés atolados em desigualdades semelhantes às de países africanos, que ficam na rabeira do levantamento preparado pelo PNUD”. Entre os BRIC, esse valor é menor do que o da Rússia e maior que os da China e da Índia. A propósito, pelo menos 8,5% da população brasileira, ou seja, quase 16 milhões de pessoas estão na faixa da pobreza extrema, segundo critérios do PNUD para o cálculo do IPM – Índice de Pobreza Multidimensional (HESEL; BRAGA, 2010). A Tabela 1 mostra a série histórica da primeira década do século 21.

No ano 2000, 57 milhões de brasileiros (33,3% da população) viviam com menos de R\$ 140,00 mensais. Em 2010, esse contingente baixou para 30 milhões de pessoas (15,5% da população). Nesse mesmo ano, o programa *Bolsa Família* alocou R\$ 13,4 bilhões (0,4% do PIB) a 12,7 milhões de famílias. Cálculos do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) indicam ser necessário acrescentar R\$ 21,3 bilhões anualmente ao valor precedente para resgatar os brasileiros pobres (renda *per capita* mensal entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00) e indigentes (renda *per capita* mensal inferior a R\$ 70,00) (CANZIAN, 2010a).

⁷ Entre a maioria dos que concordam com os sinais de desconcentração, há uma voz dissonante a dizer que o “lulo-petismo se [esforça] para vender uma lenda, a da queda da desigualdade” (ROSSI, 2010).



TABELA 1 – INDICADORES DE BEM-ESTAR APLICADOS AO BRASIL, ENTRE 2000 E 2010

ANO	IDH EDUCAÇÃO	EXPECTATIVA DE VIDA	RENDA NACIONAL BRUTA (US\$ PER CAPITA)
2000	0,549	70,19	8.337
2001	0,559	70,51	8.292
2002	0,574	70,82	8.410
2003	0,571	71,11	8.419
2004	0,588	71,40	8.807
2005	0,597	71,67	8.982
2006	0,598	71,93	9.272
2007	0,598	72,19	9.723
2008	0,603	72,44	10.077
2009	0,608	72,68	10.078
2010	0,610	72,90	10.607

Fonte: HESSEL; BRAGA, 2010.

Segundo critério usado pelo IPEA, cuja linha de pobreza é superior a US\$ 1,00 ao dia, entre 2003 e 2009 o contingente de pobres caiu de 30,4 milhões para 17 milhões. O *Bolsa Família* contribuiu com 20% dessa performance. Outras contribuições vieram do Pronaf, da interiorização da economia e da melhoria da educação. As pessoas que vivem com menos de US\$ 1,00 por dia estão no entorno das regiões metropolitanas, na área rural e no Nordeste. Erradicar a pobreza em termos concretos não é eliminar em termos absolutos o contingente da população pobre, mas reduzir a 1% a proporção da população que vive com US\$ 1,00 ao dia; isto é, aproximadamente, 2 milhões de pessoas.

Segundo Durão (2010), o referencial do Brasil para atacar a extrema pobreza deveria ser a situação da Turquia e da Tunísia, países com renda média *per capita* em patamar equivalente a R\$100,00. Em termos de ação pública, uma coisa é reduzir a extrema pobreza; a outra é reduzir as desigualdades. No caso brasileiro, o salário-mínimo diminuiu a desigualdade entre a classe média e os ricos, mas não a pobreza.



A ascensão da renda dos brasileiros pobres tem como fonte:

- Em 71% dos casos, a renda proveniente do trabalho (no Governo Lula, foram criados quase 14 milhões de empregos formais e o salário-mínimo subiu 53% acima da inflação).
- Em 24% dos casos, os recursos da Previdência.
- Em 5,3% dos casos, os recursos do *Bolsa Família* (CANZIAN, 2010a).

No total, a transferência de renda diretamente às famílias (benefícios previdenciários, abono, seguro-desemprego, benefícios assistenciais – LOAS e RMV – e *Bolsa Família*) passaram de 6,8% do PIB, em 2002, a 9,0%, em 2010 (OLIVEIRA, R., 2010).

Com respeito às crianças, 82% delas com até três anos de idade estão fora da creche; no caso dos pobres, tal percentual sobe para 93%. Já na faixa de quatro a cinco anos, tal déficit é, respectivamente, de 25% e 33% (LAVINAS, 2010).

Quanto ao total de horas trabalhadas por semana, homens de todas as faixas de renda e mulheres que pertencem à classe dos 20% mais ricos trabalham 40 ou mais horas; já as mulheres que pertencem à classe dos 20% mais pobres trabalham 28 horas (LAVINAS, 2010).

1.3.1.1 FEDERALISMO

As transferências da União para estados e municípios ao longo dos dezenove anos entre 1991 e 2010 sofreram um incremento médio anual de 5,3% ante um crescimento médio anual do PIB de 3,2%. Em 1998, as transferências correspondiam a 2,9% do PIB; já em 2010, passaram a 3,9%. Por outro lado, na média quinquenal do período 1994/1998, a União ficou com 54% da receita tributária disponível; valor que caiu para 48% nas contas de 2008. A distribuição entre estados e municípios privilegiou estes últimos, que passaram de 18% no quinquênio mencionado para 23% em 2008; já a evolução dos estados foi de 28% para 29%. Esses resultados mostram que aqueles que acreditam que a União centraliza um volume cada vez maior de recursos públicos em detrimento da federação devem mudar de opinião (GIAMBIAGI, 2010). Embora o caráter regional não possa ser evidenciado por esses números, eles sinalizam desconcentração da receita tributária, o que tem tudo a ver com o desenvolvimento descentralizado e, por consequência, com o desenvolvimento regional.



1.3.1.2 MUNDO RURAL

Estudo inédito da FGV (*Pobreza e a nova classe média no Brasil rural*), elaborado para o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2010, mostra que, entre 2003 e 2009, mais de 3,7 milhões de pessoas do meio rural ingressaram na classe C (expansão correspondente a 72%), sabendo-se que seus integrantes possuem renda mensal domiciliar entre R\$ 1.126,00 e R\$ 4.854,00. O autor da pesquisa informa que a redução da desigualdade foi mais forte e mais rápida, sobretudo nas regiões mais pobres. Por outro lado, a classe E, a mais pobre, perdeu quase 5,2 milhões de pessoas no mesmo período. Para tanto, foi fundamental a contribuição das transferências estatais, que cresceram 79% nesse período para a área rural, contra 34% para o Brasil como um todo. Por sua vez, os programas sociais cresceram 221% em igual período (ZANATTA, 2010).

Relativamente aos assentados pela reforma agrária, o INCRA informa que das 804 mil famílias assentadas quase a metade não tem acesso ao crédito do Pronaf. O argumento é que o crédito não é concedido quando não está acoplado à assistência técnica, a qual não dispõe de cobertura orçamentária, daí não ser oferecida a todos. A mesma fonte ressalta a informação de que o rendimento dos assentados difere bastante conforme a região em que se encontra o assentamento. Assim, em Santa Catarina, 29,2% das famílias assentadas têm renda mensal superior a cinco salários mínimos; já no Ceará, esse percentual é de apenas 2,83% (SASSINE, 2010).

1.3.1.3 FUTEBOL

Embora não seja matéria normalmente tratada num texto sobre desenvolvimento, o futebol, focalizado antropologicamente, termina por revelar as sendas pelas quais se movimenta a desigualdade. Alvito (2010) crê que os sinais são muito evidentes:

- Em 2005, a *geral* do Maracanã foi convertida em zona de cadeiras com preços seis vezes mais caros. Esse movimento afeta os grandes estádios e se propaga por todo o país, dificultando, se não expulsando, os pobres dos estádios de futebol (Figura 1).

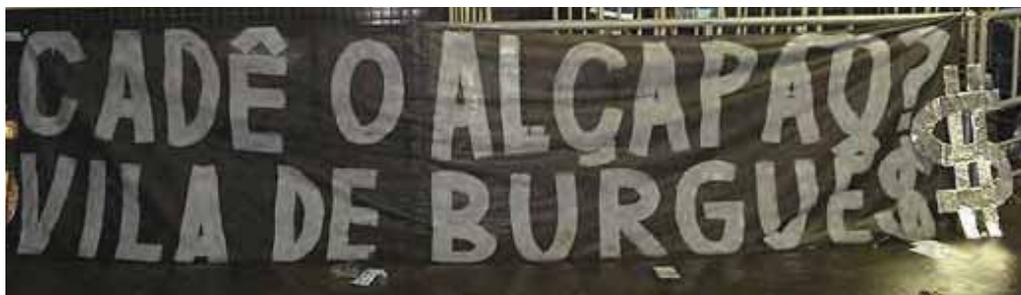


FIGURA 1 – PROTESTO DOS TORCEDORES DO SANTOS FUTEBOL CLUBE CONTRA A MAJORAÇÃO DO PREÇO DOS INGRESSOS NA VILA BELMIRO, SANTOS, SÃO PAULO, EM 2011.

Fonte: UOL ESPORTE, 2 mar. 2011.

- No recente evento internacional *Soccerex*, realizado em dezembro de 2010, no Rio de Janeiro, os “especialistas” ali presentes disseram que doravante o futebol brasileiro terá a classe social A como alvo, deixando de lado os integrantes das classes B e C. Releva acrescentar que os membros das classes D e E há muito não se sentam em uma arquibancada de um estádio de futebol.
- O Avaí, de Santa Catarina, majorou os ingressos, em 2010, em 50%.
- O Coritiba, do Paraná, já anunciou que os que não aderirem a seu plano de sócio-torcedor terão de pagar R\$ 100,00 por um ingresso avulso.
- Em 2004, o presidente do Atlético Paranaense afirmava que “o clube não precisa mais de torcedores, e sim de apreciadores do espetáculo”.

Tudo isso ocorre em meio a um “processo de modernização” do futebol brasileiro. Tal “modernização” é comandada por uma “estrutura política feudal” – CBF, federações e clubes – e expulsa os torcedores dos estádios. Trata-se de uma pseudomodernização, que elitiza o funcionamento do esporte e cria mais desigualdades. O resultado é perverso porque concretiza a apropriação, por uma minoria, dos resultados de uma manifestação pujante de nossa arte e cultura populares. Isso mostra que, mesmo com políticas redistributivas, o



“funcionamento normal” de determinadas atividades pode importar em mais e não menos desigualdades.

1.3.2 O QUADRO NAS REGIÕES

1.3.2.1 POBREZA E FOME

Grande parte do aumento do PIB *per capita* do Nordeste deveu-se à emigração e não à criação local de postos de trabalho. Adicionalmente, os subsídios regionais são muito pouco significativos, embora os subsídios creditícios dos fundos constitucionais tenham sido efetivos em termos de incentivos à industrialização do Nordeste, mas com indícios de que são limitados (CARVALHO, 2007). Uma visão da pobreza e indigência regionais é mostrada na Tabela 2.

TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE INDIGENTES E DE POBRES POR REGIÃO

REGIÕES	INDIGENTES		POBRES	
	%	PESSOAS	%	PESSOAS
Norte	9,1	1.400.000	15,4	2.300.000
Nordeste	13,5	7.200.000	17,6	9.400.000
Sudeste	3,2	2.500.000	5,6	4.300.000
Sul	2,8	775.000	4,7	1.300.000
Centro-oeste	4,0	547.000	6,5	887.000
BRASIL	6,7	12.400.000	9,8	18.500.000

Fonte: CANZIAN, 2010c.

Nota: Entre 2001 e 2008, o contingente de pobres e indigentes caiu de 33,3% no 1º ano da série a 15,5% no último.

Em 2009, 5,8% da população brasileira – ou 11,2 milhões de pessoas, das quais 1 milhão eram crianças de 0 a 4 anos – passou fome em algum momento (situação de insegurança alimentar grave) por não ter recursos suficientes para comprar comida (MENCHEN, 2010).



PNDR

Em 2003, eram 8,2%. Saíram dessa condição 3,7 milhões de pessoas entre 2004 e 2009.⁸ Por outro lado, 65,8% da população diz não ter qualquer preocupação quanto ao acesso regular a alimentos de qualidade em quantidade suficiente. Este número é comparável aos 85% relativo à população dos Estados Unidos.⁹ Por região, os resultados apontam para 40,3% dos domicílios com algum grau de insegurança alimentar no Norte; 46,1% no Nordeste; 30,1% no Centro-Oeste; e 18,7% no Sul. A média nacional é de 34,2%. Apesar do valor mais alto entre as regiões, foi no Nordeste, especialmente na sua área rural, que houve a maior queda do número de pessoas em situação de insegurança alimentar. Mais de 50% dos domicílios do Piauí e Maranhão não têm acesso garantido a alimentos de qualidade em quantidade suficiente (MENCHEN, 2010).

Mesmo com dificuldade para pôr comida na mesa, a população brasileira na faixa de insegurança alimentar grave conseguiu avançar na conquista de bens duráveis e acesso a serviços (ALMEIDA; MARTÍN, 2010).

A presença de máquina de lavar passou de 6,5%, em 2004, a 11,9%, em 2009, nos lares com insegurança alimentar grave; a de geladeira aumentou de 61,3% a 75,7%; a de fogão passou de 89,9% a 93,7%; a de computador saltou de 38 mil famílias, em 2004, a 174 mil, em 2009 (ALMEIDA; MARTÍN, 2010).

1.3.2.2 RIQUEZA

Entre 2002 e 2008, a participação do PIB das regiões no do país sofreu modificações marginais, apenas na casa dos décimos. O Sudeste perdeu 0,7% (quando a comparação retroage a 1995, a região perde 3,1%) e o Sul, 0,3%. Essa perda foi redistribuída entre o Norte (0,4%), o Nordeste (0,1%) e o Centro-Oeste (0,4%). Em termos estaduais, São Paulo foi a unidade federativa que mais perdeu participação (1,5%), devido à queda da importância

8 Trata-se da medição da percepção dos moradores a respeito de acesso a alimentos nos três meses anteriores à pesquisa realizada pelo IBGE (suplemento especial da PNAD), iniciada em 2004. Os resultados são classificados em insegurança alimentar grave, moderada e leve; e segurança alimentar.

9 SMITH, 2010: "The number of food stamp recipients increased 16% over last year. This means that 14% of the population is now living on food stamps. That's about 43 million people, or about one out of every seven Americans [...]. In some states, like Tennessee, Mississippi, New Mexico and Oregon, one in five people are receiving food stamps. Washington, D.C., leads the nation, with 21.5% of the population on food stamps".



da indústria de transformação, cana-de-açúcar e laranja (VERDINI, 2010) (ver dados na Tabela 3).

Em termos de municípios, as seis cidades mais importantes – São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Curitiba, Belo Horizonte e Manaus –, que representavam 29,4% do PIB nacional, em 1999, passaram para 24,8%, em 2008. Por outro lado, as cidades de grande porte (com mais de 500 mil habitantes) perderam, nesse período, 3% de participação do PIB, enquanto as médias (entre 100 mil e 500 mil habitantes) avançaram 2,5%. Desse último grupo destacam-se as cidades próximas a portos, a poços de extração de petróleo ou a zonas de mineração. Já as 1.313 cidades de pequeno porte (até 20 mil habitantes) respondem por apenas 1% do PIB (HESSEL, 2010). É destacável que o PIB de Belo Horizonte e o de Manaus, representando respectivamente 1,4 e 1,3% do PIB nacional, superem a soma do PIB das 1.313 menores cidades, com participação de 1,0% no PIB do país. Chamou a atenção de Soares (2010a) o contraste entre as seis maiores cidades, com 13,5% da população e 24,8% do PIB, ante as 3.307 menores cidades, com 15% da população e 5% do PIB. De outro modo, a concentração espacial por município é mais aguda dentro da Região Norte. No Estado do Amazonas, por exemplo, os cinco maiores municípios concentravam 88,1% do PIB estadual, contra 35-37% para os estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Minas Gerais (GONÇALVES, 2010).

TABELA 3 – PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NO PIB BRASILEIRO (%)

REGIÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Norte	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1
Nordeste	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1
Sudeste	56,7	55,8	55,9	56,5	56,8	56,4	56,0
Sul	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6
Centro-Oeste	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2

Fonte: VERDINI, 2010.

Setorialmente, a concentração também é marcada: para reunir ¼ do PIB da indústria é preciso tomar 10 cidades; já para representar ¼ do PIB dos serviços, apenas três (SOARES, 2010a).



PNDR

Pelo IFDM, indicador do desenvolvimento municipal criado pela Firjan, 14 das 15 cidades mais desenvolvidas do país estão em São Paulo. Além disso, das 500 cidades mais bem classificadas, 263 são paulistas. No outro extremo, das 500 cidades com pior índice de desenvolvimento, 413 pertencem ao Nordeste. Outro dado significativo é que a capital de estado mais bem situada no *ranking* é Curitiba, com o 47º lugar, como a mostrar que a condição de bem-estar nas grandes cidades é pior do que nas cidades menores (SOARES, 2010b). A propósito dos resultados do IFDM, diz o chefe da Divisão de Estudos Econômicos da Firjan:

Permanecem existindo dois brasis [...] a população mais pobre continua concentrada no Nordeste e no Norte do país. O Centro-Oeste, no entanto, conseguiu avançar em direção a padrões antes só vistos no Sul e no Sudeste (MAINENTI, 2010).¹⁰

1.3.2.3 EDUCAÇÃO

Entre 2004 e 2009 houve uma queda de 1 milhão de analfabetos no país, o que corresponde a uma redução de 7%. Na faixa etária de 65 anos e mais, a taxa de analfabetismo ainda é muito alta, da ordem de 30,8% para o país como um todo (LEITE, 2010b). Para apreciar alguns dados complementares veja-se a Tabela 4.

TABELA 4 – TAXA DE ANALFABETISMO DE PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS, POR REGIÃO BRASILEIRA (%)

REGIÃO	TAXA ANALFABETISMO
Norte	10,6
Nordeste	18,7
Sudeste	5,7
Sul	5,5
Centro-oeste	8,0
BRASIL	9,7

Fonte: LEITE, 2010b

10 Em 2011, o valor bruto da produção agrícola de Mato Grosso será o maior entre o de todos os estados brasileiros, superando o de São Paulo pela primeira vez na história. Em termos regionais, o valor bruto da produção do Centro-Oeste superará o do Sul, ficando em segundo lugar, apenas atrás do Sudeste (LOPES, 2011).



O Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), classificou, em 2010, o Brasil em 53º lugar entre 65 países no quesito educação. A pontuação do Brasil foi de 401 pontos, situando-se entre o máximo de 577, alcançado por Xangai, na China, e o mínimo de 325, atribuído ao Quirziquistão (LEITE, 2010a).

Ainda em referência ao PISA, Caldas (2010) disse que:

[...] os estudantes de estados do Nordeste têm baixíssimo nível de compreensão e aprendizado escolar e, no futuro, serão tão segregados no mercado de trabalho quanto foram seus pais.

[...] O Pisa detectou avanços lentos entre os alunos do Sul e Sudeste e mais em escolas privadas do que nas públicas. Mas no Nordeste a tragédia é reprisada a cada pesquisa.

[...] No ranking do Pisa são justamente os estados dominados por famílias – Rio Grande do Norte, Maranhão e Alagoas – que apresentam as piores pontuações do País em leitura, matemática e ciências.

Em seus comentários, Caldas (2010) enlaçou o Pisa com o desenvolvimento regional do Nordeste:

[...] a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) tinha o propósito de levar progresso econômico, reduzir desigualdades regionais e tirar o Nordeste do atraso e da pobreza. O progresso não aconteceu, as desigualdades persistem, o atraso também, e os recursos públicos que deveriam financiar empreendimentos econômicos sumiram em projetos inexistentes.

Ainda a propósito do PISA, Menezes Filho (2010) ressalta que a melhoria do país (entre 2000 e 2009, o desempenho dos alunos brasileiros aumentou 16 pontos em leitura, 52 em matemática e 30 em ciências) traz embutido um aumento da desigualdade dentro da educação, pois tal aumento se deveu quase que exclusivamente ao desempenho dos melhores alunos, uma vez que entre os piores praticamente não houve melhora. “Assim, a desigualdade na qualidade da educação está aumentando”. Trata-se, portanto, de uma melhoria puxada pelos melhores alunos.

Sobre a formação dos professores, enquanto nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste em torno de 21% do contingente de professores da escola básica não tinha curso superior, no



PNDR

Norte o valor correspondente é de 46% e no Nordeste, de 51%. Na Bahia e no Maranhão, o percentual suplanta 60% (MÁXIMO, 2010).

Os piores estados em formação, como Bahia, Maranhão e Pará, tiveram as piores médias do IDEB para o ensino médio – entre 3 e 3,3.

1.3.2.4 SEGURANÇA PÚBLICA

Segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, os gastos ampliados com segurança pública foram orientados para a ação de segurança nas ruas, criando um gargalo no sistema prisional, que não é novo, mas que está se agravando. Por outro lado,

[...] os investimentos maiores em segurança em todo o país também não resultaram em melhoria expressiva dos índices de violência [...]. Gastar mais com segurança não significa fazer mais. É preciso ter articulação entre as políticas dos vários entes públicos (MAIA, 2010).

Entre as 20 cidades que exibem os mais altos índices de homicídios entre adolescentes, o Nordeste computa oito, sendo a região mais negativamente destacada nesse aspecto (referência ao Índice de Homicídios na Adolescência [IHA], desenvolvido pela Secretaria Especial de Direitos Humanos). O valor alto da Região Nordeste é puxado pelos valores correspondentes às regiões metropolitanas do Recife, de Maceió e de Salvador. Por outro lado, entre as 10 cidades com mais de 200 mil habitantes com IHA mais alto, 6 estão localizadas no Sudeste (3 no Rio de Janeiro e 3 no Espírito Santo) (MARIZ, 2010) (ver Tabela 5).

TABELA 5 – ÍNDICE DE HOMICÍDIOS NA ADOLESCÊNCIA (IHA), BRASIL, 2007

REGIÃO	IHA
Norte	2,26
Nordeste	3,53
Sudeste	2,42
Sul	2,59
Centro-oeste	2,41
BRASIL	2,67

Fonte: MARIZ, 2010.



1.3.2.5 DEMOGRAFIA E MIGRAÇÕES

A migração dos brasileiros do Nordeste para o Sudeste está caindo; caiu quase pela metade em relação ao êxodo dos anos 1990. Entre 1992 e 2002, o Nordeste perdeu 1,5%, por ano, de sua população para o Sudeste. Entre 2002 e 2007, este valor baixou a 0,98% e em 2008/2009 veio para 0,85%. As razões para esta queda seriam o aumento da oferta de trabalho formal e o ganho real do salário-mínimo (DE CHIARA, 2010).

Chama a atenção que a taxa de crescimento populacional, decomposta regionalmente, mostre diferenças sensíveis a ponto de a mais alta ser duas vezes maior que a mais baixa (Tabela 6). Isso ocorre quando se compara o Norte e o Centro-Oeste com o Sul. Aquelas são as duas regiões onde a população mais cresce. A taxa de crescimento do Sul aproxima-se bastante à do Sudeste e Nordeste, o que dá chance de se dizer que a população regional no Brasil cresce a duas velocidades distintas.

TABELA 6 – POPULAÇÃO: ESTOQUE E CRESCIMENTO DECENAL POR REGIÃO

REGIÃO	POPULAÇÃO	CRESCIMENTO DECENAL
Norte	15.865.678	22,98
Nordeste	53.087.137	11,18
Sudeste	80.353.724	10,97
Sul	27.384.815	9,07
Centro-Oeste	14.050.340	20,74

Fonte: Paviani (2010).

Já quando se tomam as cidades, as 171 de porte médio (100 a 250 mil habitantes) foram as que mais cresceram nos últimos dez anos. A taxa de crescimento anual de sua população foi de 1,43% contra 0,90% para o país como um todo (SANT'ANNA, 2010).

1.3.2.6 CRÉDITO E FINANÇAS

Há um relativo (e crescente) consenso na literatura econômica da importância que a disponibilidade de crédito tem para o crescimento econômico no longo prazo. Ora, na medi-



PNDR

da em que isso é importante, então é relevante saber que houve, entre 1994 e 2006, piora na concentração do crédito entre os estados brasileiros e maior concentração da atividade de intermediação financeira em São Paulo. Além disso, tal aumento se deu de forma mais intensa em regiões mais desenvolvidas em detrimento de regiões menos desenvolvidas. O processo de reestruturação do setor bancário no Brasil, ao provocar intensas modificações nas estratégias e comportamentos dos agentes atuantes no sistema financeiro, contribuiu também para a piora da distribuição do crédito regional e, conseqüentemente, para manter as desigualdades econômicas entre os estados brasileiros. Ainda assim, ressalta-se que o Brasil apresenta concentração da atividade em muitos outros setores da economia, sobretudo o setor industrial. Ademais, pelo fato de muitas sedes de empresas localizarem-se em grandes centros, várias operações de crédito podem estar sendo contabilizadas na sede dessas empresas, apesar de os recursos serem aplicados em projetos de outras regiões (FREITAS; PAULA, 2010).

Sorgato, Ferreira Junior e Santos (s.d.) também dão conta da concentração regional do sistema bancário no Brasil, dizendo que a expansão das agências bancárias no Sudeste influencia diretamente no volume de crédito concedido nesta região em detrimento das demais. Em quase todo o período analisado pelos autores, o Sudeste concentrou mais de 60% do total de crédito concedido no país, atingindo pico de 73%. Entre 1994 e 2009, o total de crédito concedido no Nordeste caiu de 10% para 7% e no Norte oscilou entre 1% e 2%. Em torno de $\frac{3}{4}$ do aumento experimentado pelo Sudeste correspondeu à perda sofrida pelo Nordeste.

A concentração do sistema bancário brasileiro, acentuada com o Plano Real, ampliou as desigualdades de acesso a financiamento entre as regiões menos desenvolvidas e as mais desenvolvidas. Desde então, o Nordeste experimenta o chamado “vazamento de crédito” para o Sudeste, que consiste na transferência de depósitos gerados no Nordeste para a região mais desenvolvida do país. Isso contribuiu para cristalizar as diferenças socioeconômicas existentes entre estas duas regiões. Dados na Tabela 7.



TABELA 7 – CRÉDITO CONCEDIDO A PESSOA FÍSICA – PARTICIPAÇÃO REGIONAL (%)

REGIÃO	2004	2006	2008	2010
Norte	3,4	4,0	4,4	4,6
Nordeste	10,4	11,2	12,1	13,2
Sudeste	47,3	48,0	48,9	49,2
Sul	23,4	22,2	21,1	20,4
Centro-Oeste	15,5	14,6	13,5	12,5

Fonte: AINDA..., 2010.

Nota: Participação no estoque de operações de crédito no final do período, exceto para 2010, com dados de setembro.

1.3.2.7 CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

No plano internacional, a disseminação da produção do conhecimento é mais uma ideologia do que uma marca da globalização (BARROS, 2007). A inserção dos países em matéria de conhecimento dá-se de forma hierarquizada e assimétrica. Constituem exceção os que logram dar saltos qualitativos nessa área. Conforme Chesnais, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento estão entre as despesas mais concentradas da economia.

No mundo, dos 4,5 milhões de pesquisadores que exerciam suas atividades em 1997, mais da metade encontravam-se nos Estados Unidos, União Europeia e Japão. No Brasil, tendo como base os grupos de pesquisa cadastrados pelo CNPq, 43 mil dos quase 59 mil pesquisadores brasileiros se localizavam nas regiões Sudeste e Sul.

Estudo da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec) mostra que, no período 1988-2006, o número de incubadoras (de tecnologia e inovação) no Brasil cresceu de 2 para 377. Já os parques tecnológicos, que as abrigam, atingiram 44 no ano final do período.¹¹

Em 2006, a distribuição regional dessas incubadoras e dos parques tecnológicos é mostrada na Tabela 8.

¹¹ Disponível em: <www.anprotec.org.br/ArquivosDin/Graficos_Evolucao_2006_Locus_pdf_59.pdf>.



TABELA 8: INCUBADORAS E PARQUES TECNOLÓGICOS NO BRASIL, 2006

REGIÃO	INCUBADORAS	PARQUES TECNOLÓGICOS
Norte	14	1
Nordeste	63	5
Centro-Oeste	28	2
Sudeste	127	19
Sul	127	17
BRASIL	377	44

Fonte: Anprotec.

A distribuição das incubadoras entre os municípios é do tipo bimodal, em que quase 1/3 delas está situada em municípios pequenos, com menos de 100 mil habitantes e quase a metade em municípios maiores, acima de 300 mil habitantes, restando uma minoria para os municípios com tamanho intermediário. Essa distribuição indica que aquele 1/3 pode estar indicando interiorização do desenvolvimento tecnológico.

Trata-se de um fenômeno recente, já que 209 das 377 têm menos de 5 anos de funcionamento e apenas 10 estão operando há pelo menos 15 anos.

Tanto internacionalmente quanto no país, a concentração de conhecimento em C&T forma uma divisão do trabalho mais rígida, que importa em aumento das desigualdades e exclusão. Dessa forma, o quadro atual não é favorável para transformar conhecimento em riqueza de forma descentralizada e adaptada a cada circunstância regional (BARROS, 2007).

1.3.2.8 MEGAEVENTOS

Os meios disponíveis colocam os eventos de grande público como parte do mundo globalizado. Tais eventos são decididos na escala global e são promovidos, a cada tempo, em um país. Ademais do significado próprio derivado da área explorada pelos seus autores e patrocinadores, os eventos globais representam parcela importante de estímulos junto ao setor hoteleiro, de transporte e alimentação, pelo menos. Megaeventos costumam atrair público na casa da dezena ou centena do milhar.



Há algum tempo, com seu crescimento e melhoria das condições, o Brasil passou a fazer parte de uma série desses eventos globalizados, o que lhe tem trazido resultados bastante expressivos. Não se pode desconhecer o impacto em investimentos e venda de serviços do Campeonato Mundial de Futebol, em 2014; e das Olimpíadas, em 2016.

Nesse particular, é expressiva a lista de eventos que foram realizados em São Paulo em 2010, já que, somados, atraíram um público estimado em quase um milhão de pessoas. São eles: *F1 Rocks; Ultra Musica Festival; Planeta Terra; Black Eyed Peas; Jonas Brothers; Norah Jones; Paul McCartney; Salão do Automóvel; 34ª Mostra Internacional de Cinema e Fórmula 1* (MENDONÇA DE BARROS, 2010). Resta chamar a atenção para o fato de que, mais do que no Sudeste, tais eventos foram realizados no Estado de São Paulo. Do ponto de vista regional, há uma evidente concentração que está associada à “nova economia”.

1.3.2.9 TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

Segundo pesquisa realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), há uma expressiva diferença de uso da internet segundo classes sociais no Brasil (COMITÊ..., 2010). Respondendo à pergunta se usaram a internet nos últimos 3 meses, assim responderam os integrantes das diversas classes: A (85%); B (72%); C (42%); D e E (17%). Isto é, a classe A usou a internet cinco vezes mais que as classes D e E. Ao lado disso, as pesquisas indicam que o brasileiro é o maior usuário em termos de tempo e conexão, e também é o mais bem relacionado (redes sociais).

No Brasil, a banda larga é a mais cara do mundo, de baixa velocidade e concentrada nas regiões com alta renda e densidade populacional. Isso ocorre porque a maioria desses serviços é prestada por três empresas, que detêm 86% do mercado brasileiro e estão voltadas para o atendimento das classes A e B.¹²

Dados divulgados pela NET Serviços, operadora multisserviços para a América Latina, mostram que os serviços de banda larga são competitivos em apenas 184 mu-

12 Afora o oligopólio, a carga tributária aumenta excessivamente o preço do serviço. A carga tributária no Brasil é de 45% contra, no máximo, 18% entre os demais integrantes dos BRIC.



PNDR

nicípios brasileiros, onde vivem cerca de 83 milhões de pessoas, e que o sistema é monopolista em 2.235, nos quais residem 63 milhões de pessoas. Nos demais 3.145 municípios, o negócio é considerado inviável pela empresa (COMITÊ, 2010).

De modo geral, a distribuição regional para equipamentos e tecnologias maduras, presentes nos lares brasileiros não mostra concentração relevante. No caso presente, tais tecnologias de informação e comunicação (TIC) são representadas pela TV e rádio. Já no caso de tecnologias inovadoras, as diferenças regionais de acesso às TIC tornam-se mais expressivas.

Para fins de comparação, fez-se o confronto entre as regiões Nordeste e Sudeste, sabendo-se que os dados oferecidos provêm de uma pesquisa por amostra domiciliar promovida pelo CGI.br (COMITÊ..., 2010). A menor diferença entre essas regiões situa-se no celular e alcança a casa dos 30%; o uso do *e-commerce* vem a seguir com praticamente o dobro de diferença; o uso da internet e a disponibilidade de um computador em casa já fazem subir a diferença para três vezes, favorável ao Sudeste; e a máxima diferença é representada pela disponibilidade de TV por assinatura, que é de quinze vezes. A exceção fica por conta do uso do sistema operacional *Windows*, que se comporta como uma “tecnologia madura” quando, em verdade, a baixa diferença entre regiões deve-se ao virtual monopólio mundial exercido pela *Microsoft*. O resumo dos dados está na Tabela 9.

TABELA 9 – DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA TIC NO BRASIL, 2009, BASE AMOSTRAL (% LARES)

ITENS DE TIC	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	CENTRO-OESTE	SUL
Tecnologias Maduras					
TV (A)	95	98	98	97	98
Rádio (A)	68	85	87	81	93
Tecnologias Inovadoras					
TV por assinatura (A)	3	1	15	6	10
Celular (A)	79	63	85	86	84
Computador (A1)	19	14	43	34	40
Sistema Operacional Windows (A3)	84	87	87	83	86
Internet (A4)	10	10	33	25	29
e-Commerce (H2)	19	12	23	19	20

Fonte: COMITÊ..., 2010.

Nota: As letras entre parênteses indicam as tabelas da Parte 4 da pesquisa do CGI.br, de onde foram extraídas as informações (COMITÊ..., 2010).



1.4 COMENTÁRIOS FINAIS

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Mesmo assim, os dados mostrados sustentam a tese de que alcançamos melhorias na redução das desigualdades regionais e sociais. Esses sinais estão na emergência e no aumento da classe C; na melhoria das condições de vida da população rural; na redução da miséria e da pobreza extrema; nos indicadores da educação, entre outros. Essas melhorias, em alguns casos, devem-se a programas de transferência de renda a populações pobres, patrocinados pelo Estado; e, em outros, à ação do mercado, especialmente por aumentar o emprego formal e pagar um salário diferenciado ao trabalhador. Dessa forma, a desigualdade continua alta, a despeito da redução que vem sendo observada.

Mesmo nas questões tipicamente sociais, o “social”, em alguns casos, parece ser conduzido pelo “econômico”. Assim, há modernização na saúde, mas concentrada na rede privada dos serviços de saúde, e não na rede pública, ou seja, quem paga pode ter acesso a uma medicina de qualidade, até de ponta. Porém, no balcão da medicina pública, o acesso é lamentável. Com os resultados do PISA, alguns comentaristas chamaram a atenção para o fato de que a própria educação também pode aumentar a desigualdade. Isto é, a melhoria sentida pelo Brasil é uma combinação de bons resultados entre os melhores alunos e de resultados pífios entre os piores. Tanto na saúde quanto na educação, a situação sugere uma distribuição bimodal, própria da figura dos “dois brasis”.

Os bons resultados, especialmente para o mercado, como o avanço da classe média já não somente em direção ao Nordeste, mas para o Centro-Oeste e Norte (MATTOS, 2011), podem ser reduzidos se, como diz Lessa (2011), nosso crescimento econômico for do tipo “voo de galinha”, ainda mais porque nossa taxa de investimento em capital fixo, apesar de ter crescido, ainda é insuficiente.

Na perspectiva comparada com outros países, permitida pela existência de diversos indicadores, o Brasil ainda é um país de duas velocidades. Avança rapidamente em alguns aspectos e mantém-se atrás em outros, mostrando um descompasso, que aparenta ser de caráter estrutural.



PNDR

A redução drástica das desigualdades mais cruciais depende da ação do Estado, a qual, com mudanças políticas, previsíveis numa democracia, pode sofrer reorientação e interrupções.

Não fosse o risco político da desigualdade, haveria de se considerar que a “nova economia” que se instala no país não é uma aliada contra a desigualdade. A história do capitalismo ensina que esse modo de produção promove ampla transformação material, tanto quanto gera desigualdade. Portanto, poderemos passar a conhecer um novo padrão de desigualdades engendrado pela “nova economia”.

Num aspecto tão particularmente brasileiro como o futebol, a desigualdade insiste em se manter com a elitização que acompanha a transformação dos jogos em espetáculo.

As iniciativas estatais bem-sucedidas (aumento real do salário-mínimo, Bolsa Família e benefícios previdenciários) encaixam-se na categoria econômica dos fluxos. Entretanto, as evidências de melhoria da vida da população vinculada a estoques estão isoladas na educação, se aceitarmos que a educação atua sobre o “capital humano”. O processo de redução das desigualdades por meio da aquisição da propriedade pelos pobres e desvalidos não ocupa lugar de destaque na estratégia governamental empregada no país recentemente. Assim, por exemplo, o modelo de reforma agrária é no mínimo retrógrado. Já passou da hora de promover a agregação de minifúndios sem deixar de lutar contra o latifúndio. Na área urbana, um só programa (Minha casa, minha vida) é insuficiente para as transformações desejadas.

A mescla de resultados, positivos e outros nem tanto, dá razão a Utsch (2010) quando diz: “até agora colhemos os frutos mais fáceis. O desafio é colher todos”.





ENCALISO

PARTE II

QUESTÃO DO MÉTODO

EU NÃO POSSO ME PERMITIR FAZER UMA AVALIAÇÃO QUE FAÇA TÁBULA RASA, COMO SE FOSSE UM PROBLEMA TÉCNICO, ESQUECENDO O CONTEXTO E DEIXANDO DE FORA OS CONDICIONANTES QUE A MONTAGEM DA PNDR ENFRENTOU [...]. VOCÊ CORRE O RISCO DE FAZER UMA INTERPRETAÇÃO QUE NÃO É CORRETA

(ANTONIO CARLOS FILGUEIRA GALVÃO).

Em primeiro lugar há que se explicar a natureza e o alcance da avaliação desenvolvida neste texto.

O presente exercício de avaliação está legalmente embasado no Decreto n. 6.047, de 2007, que institucionalizou a PNDR e previu sua avaliação. Ademais, é motivado pelo Acórdão do TCU n. 2.919, de 2009, que promoveu uma auditoria na Política, em 2009.

Aproveita-se a menção ao acórdão para distinguir o alcance da auditoria do TCU perante o da presente avaliação. A auditoria do TCU é um processo público externo, que consubstancia o exercício da fiscalização constitucional das ações do Poder Executivo. No presente caso, o Tribunal fez uso do levantamento, que vem a ser:





PNDR

[...] o instrumento utilizado pelo Tribunal de Contas da União para conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos, dos sistemas, dos programas, dos projetos e das atividades governamentais, de forma a permitir o direcionamento mais preciso de trabalhos de fiscalização posteriores (AUDITORIA..., 2010).

Na execução de sua função constitucional, o TCU orienta-se pelas referências legais que embasam a matéria auditada. No caso da PNDR, o Tribunal tomou como parâmetro o conteúdo do Decreto n. 6.047/2007, que instituiu a Política. Por fim, mas não menos importante, quando se trata de auditoria externa do TCU, um dos interesses mais sensíveis refere-se ao bom uso dos recursos alocados para a execução da obra, política, projeto ou programa. Do resultado de uma auditoria podem resultar penalidades para os gestores públicos.

Já no caso da avaliação, afasta-se desde já o caráter estritamente legal de sua feitura, bem como a orientação quanto ao uso dos recursos públicos aplicados. Porém, tal como na auditoria, a avaliação também pode ser tomada como um processo balizado por métodos e procedimentos que permitam comparar previsões com realizações e inferir se as segundas superam, igualam ou são inferiores às primeiras em termos quantitativos. A depender do resultado de tal comparação, a avaliação conclui qualificando o desempenho dos responsáveis pelo objeto avaliado e sugerindo ampliação, simples reformulação ou, até, o encerramento das ações avaliadas, sem chegar a identificar responsáveis visando penalizações administrativas e legais. O procedimento da avaliação também se vale de abordagem qualitativa, cujo foco é escrutinar a condução da política segundo seu corpo conceitual, de princípios e estratégias, buscando estabelecer se há pertinência entre os problemas originários e as respostas da política. Em termos genéricos, uma avaliação pode proporcionar um portfólio de resultados, que se distribuem entre três categorias:¹³

Efetividade: Mede as transformações ocorridas no meio circundante como resultado da ação de um projeto, programa ou política. Também entendida como impacto. Insere-se na perspectiva de médio e longo prazo e, conseqüentemente, deve referir-se à sustentabilidade das ações avaliadas.

13 Cohen & Franco (1994), apresentam os conceitos de eficiência e eficácia baseados na comparação entre resultado e previsão, segundo uma perspectiva quantitativa, reduzindo-as a um cociente. No presente caso, tal orientação deixa de ser aplicada pela falta de "metas" na PNDR e de seu período próprio de maturação.



Eficácia: Refere-se à relação entre meios e fins. Pressupõe pertinência de objetivos e metas estabelecidas, dados os recursos disponíveis. A pertinência está entendida nesse caso em seus sentidos qualitativo e quantitativo. Qualitativamente falando, dado objetivo pode ser incongruente com o marco teórico ou com o diagnóstico que antecedeu a ação. Do ponto de vista quantitativo, pode haver desequilíbrio entre as partes quantificáveis da política. Embora se trate, muitas vezes, de um exercício qualitativo, a *expertise* dos gestores é imprescindível para saber se as metas estão muito além, ajustadas ou muito aquém da disponibilidade de meios. Essa adequação pode ser avaliada no global – num dado período –, como pode ser desdobrada em exercícios fiscais. Na perspectiva temporal, inscreve-se no horizonte de médio prazo.

Eficiência: Diz respeito à relação entre meios e meios. Os meios a considerar são, por exemplo, equipes, insumos, produtos, custos e processos. Assim, a relação entre esforço realizado por um grupo de profissionais e a conclusão da elaboração de um plano é uma medida de eficiência. A redução de custos e o cumprimento dos prazos orbitam na esfera da eficiência. Em geral, a eficiência está relacionada ao curto prazo. No âmbito da eficiência, pode-se focar separadamente o processo de implementação do da execução da PNDR.

É bom lembrar que idealmente uma avaliação usa valores quantitativos denominados “indicadores” (dos resultados). No caso de uma política nacional, essa possibilidade se vê reduzida, pois o *status* hierárquico dessa figura do planejamento público coloca-a próxima a questões do ideário nacional, seja do próprio país, seja do conjunto de sua sociedade, o que dificulta bastante a quantificação. Por isso, é mais adequado aplicar os rigorosos requisitos de uma avaliação técnica a partes e instrumentos de uma política, por exemplo, como o Ministério da Integração Nacional procedeu com os fundos de incentivos fiscais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2006).

Considerando que a PNDR existe há apenas quatro anos, não se pode avaliá-la do ponto de vista de sua efetividade ou dos impactos que provoca nas regiões onde atua, pelo simples fato de que esse tipo de resultado é alcançado, quando o é, no médio e longo prazo, o que ainda não se configurou. Dessa forma, a presente avaliação concentrar-se-á nos aspectos da eficiência e da eficácia e se caracteriza como uma “avaliação em processo” – nem *ex ante*, nem *ex post* – ou seja, realizada durante a existência do objeto das considerações. Estes dois aspectos demarcam, metodologicamente, o trabalho que segue, sem serem usados como identificadores de pontos a serem abordados.



Há muitos modelos de avaliação a serem considerados para uma escolha definitiva quando o objeto é uma política tão extensa, tão profunda e tão esperançosa como a Política Regional.

Alguns vão preferir avaliá-la segundo o parâmetro da lei e dos discursos das autoridades públicas. Outros elegerão como paradigma um exemplo de política regional estrangeira bem-sucedida que, na maioria dos casos, é o da União Europeia. Outros, ainda, confrontarão o que tem sido a Política Regional com as características marcantes do modo de acumulação capitalista. Não há, em princípio, nenhuma aprovação ou reprovação a quem faça sua escolha dentre as opções oferecidas no parágrafo anterior. Cada uma delas apresenta consistência interna e sustenta um exercício de avaliação, desde que rigoroso e equilibrado.

Depois de estabelecer os critérios da avaliação e de ouvir mais de duas dezenas de observadores e gestores da Política Regional, nosso ponto de vista conserva traços de cada uma das alternativas oferecidas, envolvidos por um estilo complacente.

O estilo complacente da avaliação afirma-se, em primeiro lugar, pela compreensão de que se trata de um compromisso histórico importante erguer uma Política Regional em meio a um quadro social e territorial com imenso grau de desigualdade, capaz de colocar o Brasil entre os países mais desiguais do mundo. Em segundo lugar, por seu "tamanho" (medido por indicadores orçamentários e financeiros) que, por elástico e praticamente tão grande quanto se queira, faz pensar que não existe uma, mas várias políticas regionais. Em terceiro lugar, porque sua condução há de seguir caminhos compatíveis com a ordem democrática de um país que sofre profundas sequelas de desigualdade e injustiça.

Esses três elementos fornecem a base para um movimento de concertação que oriente a formulação de um pacto nacional capaz de recolocar a Nação no rumo da redução drástica das desigualdades sociais e regionais por meios democráticos.

Em meio ao exacerbado individualismo dos tempos de agora, é ainda necessário acreditar no entendimento em torno da ação coletiva para motivar a sociedade a transformar a situação da desigualdade, que nos afasta de uma nação de iguais. Para tanto, as formulações não podem estar rigidamente colocadas, pois os mecanismos de compensação devem estar em condições de satisfazer correntes opostas. Por isso mesmo, qualquer proposta nesse sentido deve ser "aberta". Sendo "aberta" acolhe interações, assim como corre os riscos correspondentes da reinterpretação e da recaída da desigualdade; porém, os riscos devem ser aceitos.



Por outro lado, é da nossa índole querer resultados imediatos. Nesse afã costumamos transformar ação de Estado em ação de Governo, e as metas passam a ser perseguidas em um só período de gestão. Como isso quase sempre não é possível, saltamos para o polo do ativismo, em que as mudanças são superficiais, em que damos novas denominações a velhas coisas. Esse atalho quase nunca dá frutos.

O resgate da PNDR enfrenta dois desafios. O primeiro consiste em repor para o Brasil contemporâneo o que ficou cristalizado no passado como a solução clássica para nossos males de concentração e desigualdade: a proposta do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), tendo à frente Celso Furtado. Esse é o desafio de fundo. O segundo desafio representa o referido cometimento num contexto asperamente contrário à ideologia do desenvolvimento regional. Depois da redemocratização, o país submeteu-se à camisa de força do paradigma neoliberal. Emergiu dele para um estado de estabilidade, conservando alguns de seus aspectos no âmago da condução das políticas macroeconômicas. Para os países com uma economia relativamente bem estruturada, a inserção na globalização tem mais chances de ser conduzida de forma favorável. Porém, para os que vinham vivendo uma sequência de crescimento com altos e baixos, o impacto do ajuste foi muito grande. Se, então, adicionarmos um imenso passivo social, a tarefa do desenvolvimento com equidade é hercúlea e requer esforço continuado durante muito tempo.

Em respeito a essas condições, adota-se uma perspectiva complacente de avaliação, como já referido. Nem por isso deixa de ser claramente a favor da intervenção do Estado, da participação social e do empoderamento da população. E endossa inteiramente a tese de um de nossos entrevistados, que ante a concepção generalizada de que a luta pela equidade é uma “perda” para a eficiência e produtividade respondeu: trata-se de uma perda imediata e instantânea, a qual pode perfeitamente ser recuperada com vantagens no momento seguinte em que os cidadãos passam a contar com maiores salários, melhor nível educacional e melhores condições de vida nas cidades e no campo.¹⁴

14 A propósito, as opiniões quanto à equidade no capitalismo são bastante variáveis. Vai desde aqueles que creem que o capitalismo, assim como concentra, desconcentra; passa pela opinião expressa acima, que combina ônus no presente com bônus no futuro, até a daqueles que entendem que quase sempre a equidade requer uma abordagem institucional, com isso querendo dizer que o Estado tem de intervir necessariamente para vê-la alcançada.



PNDR

No plano mais próximo da PNDR, há de considerar que a Política Regional veio à tona num momento de total descrença quanto ao papel do Estado na luta contra a desigualdade; em que 70% dos recursos do FNE eram consumidos em apenas três capitais de estados nordestinos, por poucas empresas; em que 50% do FNO não saía de Belém do Pará, absorvido também por algumas empresas, mostrando que instrumentos da Política podem ser utilizados de forma equivocada, em favor da reconcentração da renda. Faz pouco tempo que o Ministério da Integração conseguiu redirecionar a alocação dos recursos dos fundos constitucionais segundo seus critérios.¹⁵

Trata-se, portanto, de um processo em curso, em que a própria ação poderá fornecer novas pistas para a ação desconcentradora e valorização da diversidade brasileira. Não há guerra ganha; as batalhas pelo regional, pelo territorial, pelas diversas escalas, pela integração de esforços, pela articulação de ações de governo estão sendo jogadas em distintas arenas. Cabe a cada um que milita na área posicionar-se e jogar o jogo. Há razões para o otimismo.

2.1 DELIMITAÇÃO DO CAMPO DA POLÍTICA REGIONAL

O Brasil é considerado um dos países mais desiguais do mundo.¹⁶ Tendo presente esse dado, pergunta-se: que Política Regional deve ter um país com tanta desigualdade?

Dizer que a Política Regional deve ser tão grande quanto é a desigualdade não ajuda muito, porque essa desigualdade é multicausal. Assim, por exemplo, já está bastante bem estabelecido que a inflação, especialmente a inflação alta, penaliza mais os pobres do que os ricos, independentemente da região onde vivam. Logo, a desigualdade derivada da inflação não tem origens regionais.

Ainda assim, a resposta à pergunta começa afirmando que a recuperação de uma Política Regional, de âmbito nacional, é uma iniciativa totalmente acertada. Porém, a recuperação

15 Dados oferecidos por Henrique Villa, ex-secretário da SDR, em entrevista ao autor da presente avaliação.

16 Lehmann (2010) considera que a desigualdade é o grande desafio do século XXI, assim como o imperialismo e as ideologias extremistas foram as grandes lutas sociais do século XX e a escravidão foi a do século XIX.



da capacidade de construir políticas públicas que reduzam as desigualdades regionais ainda é recente. Por esse motivo não se pode exigir que os diversos índices de acompanhamento e avaliação mostrem resultados e que provem se eles são ou não sustentáveis no médio e longo tempo.

Desdobrando o argumento, pode-se propugnar pela existência de uma “elasticidade de substituição” entre políticas temáticas e regionais, o que abre espaço para afirmar que as primeiras substituem as segundas em determinadas condições, quando o tema é a redução das desigualdades.

Em busca da grandeza da PNDR, comparável à da desigualdade no país, esta deve ser segmentada segundo suas razões causais, de forma a se extrair seu componente regional. Só assim se poderá estabelecer uma medida de grandeza da Política Regional, a que se chamaria de “Política Regional potencial” (PRP). Estabelecido tal parâmetro conceitual e contabilizada a “Política Regional real” (PRR), poder-se-ia aquilatar qual a diferença entre PRP e PRR:

Seja como déficit: $\Delta = PRR - PRP \leq 0$

Seja como fração: $\emptyset = PRR/PRP \leq 1$.

Ao identificar e delimitar a fonte das desigualdades, avança-se no estabelecimento dos limites da Política Regional. Para estabelecer tais limites, suponha que todos os instrumentos das políticas setoriais voltadas para a equidade são acionados e funcionem a contento. Nessa condição, pode ocorrer o seguinte:

[a] A desigualdade não sofre nenhuma redução num prazo determinado. Logo, a desigualdade é de base regional, o que afiança que uma Política Regional bem estabelecida poderá alcançar sua máxima expressão em termos de resultados. Nesse caso, a Política Regional deve estar preparada para desarmar as “armadilhas espaciais da pobreza” (CARVALHO et al., 2006, p. 286).

[b] A desigualdade reduz-se a grau tolerável, num prazo determinado. Logo, a desigualdade de base regional é um resíduo.¹⁷

17 O “grau tolerável” acima referido acompanha a concepção de Ricardo Paes de Barros, expresso em Durão (2010), quando trata da extinção da pobreza no país e que se comenta logo a seguir.



É quase certo que, com independência dos enfoques teóricos e metodológicos, as escolas do pensamento do desenvolvimento vejam a importância da Política Regional, e haja convergência em torno da compreensão de que não haverá um caso em que a Política Regional se situe em um dos dois pontos-limite estabelecidos; mas que eles servem para delimitar a extensão do campo de atuação da PR.

Se convertermos [a] e [b] em dois pontos de uma semirreta, teríamos uma escala de atuação da Política Regional. Quanto mais próxima a Política Regional estiver do ponto [a], que representa sua “expressão máxima” (ponto “A”, na Figura 2), mais a política setorial de equidade pode ser tratada como “resíduo” da política de equidade; já quanto mais próxima a Política Regional estiver de [b], sua “expressão mínima” (ponto “B”, na Figura 2), mais ela própria será o resíduo da política setorial de equidade.

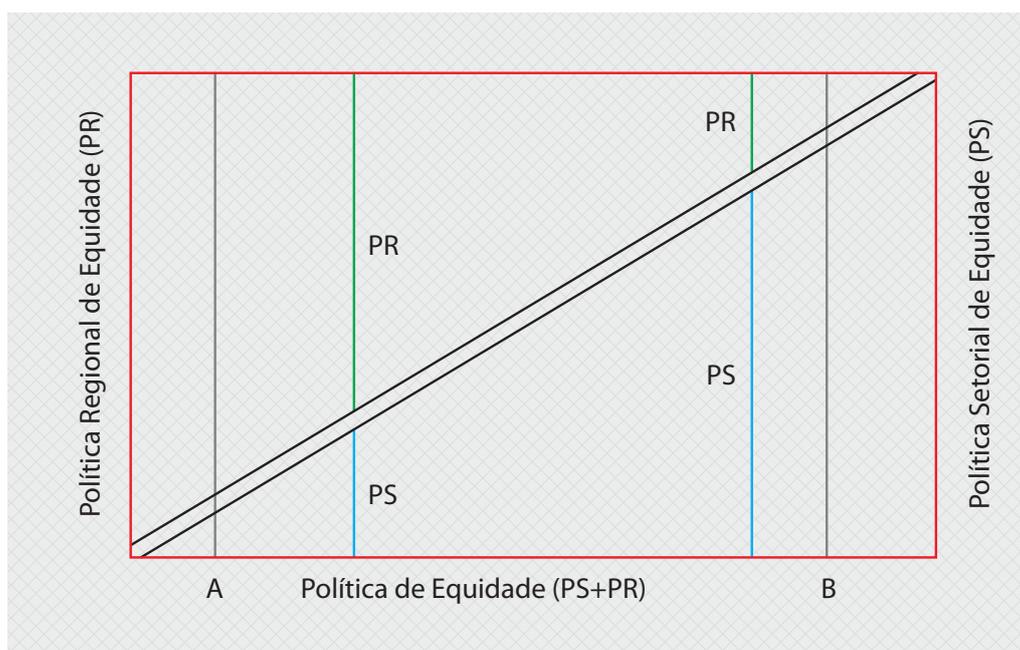


FIGURA 2 – INTERAÇÃO DAS POLÍTICAS REGIONAL E SETORIAL DE EQUIDADE

Como são várias as alternativas de aplicação de políticas de equidade, é importante conhecer o quadro geral do país e o potencial de realização de cada uma delas. Nesse ponto,



é preciso compor o painel da equidade com diferentes combinações de políticas setoriais e políticas regionais, sendo o *mix* final o resultado da compreensão da gênese da pobreza e da exclusão.

Ao que tudo indica, os elementos genuínos da gênese das desigualdades regionais seriam revelados, quando considerado o estoque, a dotação de recursos (naturais e sociais), bem como aspectos de localização. Já considerado o fluxo, importa levar em conta a liberdade da circulação dos recursos, sejam eles o humano, econômico ou financeiro.

Outro ponto a ser considerado é que não se pode esperar um grau absoluto de igualdade observável a partir de um ou mais índices que medem o fenômeno da desigualdade. O parâmetro deve ser histórico em dois sentidos: a) tomar do presente os índices dos países que conseguiram os melhores resultados em condições assemelhadas às nossas; b) levar em conta a melhoria dos índices do próprio país ao longo do tempo. A propósito, para Ricardo Paes de Barros, do IPEA, pelo primeiro critério o Brasil deveria tomar como referencial a Turquia e a Tunísia; e, pelo segundo, a erradicação da pobreza em termos concretos corresponderia a baixar de 5% para 1% a proporção da população que vive com US\$1,00 ao dia; o mesmo que reduzir de 10 milhões para 2 milhões de pessoas o contingente da pobreza absoluta no país (DURÃO, 2010).

Por fim, para completar o circuito da delimitação, entende-se que a PNDR não abarca a ordenação territorial, estabelecida na Constituição Federal (Título III, Capítulo II, art. 21, IX). É razoável supor que a designação “integração nacional” aplicada ao MI tenha tido o propósito de congregar “desenvolvimento regional” e “ordenação territorial”.

2.2 DO “PROBLEMA REGIONAL” À CLASSIFICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura técnica econômica de extração neoclássica sustenta que a *pobreza* e a *desigualdade regional da renda* constituem problemas distintos da *concentração espacial da produção* e, assim, merecem políticas públicas diversas. Para os dois primeiros problemas, o indicador é a renda *per capita*; e para o segundo, a renda absoluta.

Ainda segundo esta linha teórica, a pobreza e a desigualdade regional da renda não servem para caracterizar o “problema regional”, já que uma sociedade democrática dispõe



dos meios necessários e suficientes para “limar” as diferenças entre regiões, a saber, a mobilidade dos “fatores de produção” – entre os quais a força de trabalho. Desse ponto de vista, o “problema regional” não existe. Em seu lugar existiria o problema da qualificação do trabalhador. No Brasil, conforme Magalhães e Miranda (2007, p. 163), a melhoria da educação não tem conseguido habilitar o trabalhador para a redução das desigualdades da renda *per capita* por meio das migrações. Se a disparidade de renda *per capita* entre, por exemplo, Sudeste e Nordeste persiste, porque a migração NE-SE não a reduz? Talvez o caráter seletivo da migração (emigrantes *skilled*; não emigrantes *unskilled*) deva ser levado em consideração para explicar o verdadeiro efeito da migração sobre, simultaneamente, as regiões de origem e de destino dos migrantes.

Já a concentração produtiva – medida pela renda absoluta – daria a verdadeira dimensão do “problema regional”. Acontece que, para a economia formal, a concentração não é um problema. Daí, a concentração produtiva não ser indicativo da existência genuína do “problema regional”.

Dada tal argumentação, uma Política Regional deve buscar sustentação em motivos não econômicos. Nesse caso, o risco é obter políticas regionais como se fossem desenhos sociais, o que as levaria a convergir para o combate à pobreza (OLIVEIRA, C. et al., 2007). Para fugir ao risco de identificar políticas regionais com políticas sociais, apresenta-se o exercício a seguir.

Para tanto, considere-se a seguinte simbologia:

- E: econômico
- Ê: não econômico
- S: social
- Ê: extraeconômico
- r: regional.

Partindo do ponto de vista em que prevalece o critério econômico, pode-se escrever que o universo das políticas públicas é dado pela igualdade (1):

$$E + \hat{E} = 1, \text{ com o suposto de não há “regional”, ou que } r = 0 \quad (1)$$



Levando-se em conta o hábito de identificar o “não econômico” com o “social”, ou:

$$\tilde{E} = S \quad (2)$$

A equação (1) poderia ser reescrita como:

$$E + S = 1 \quad (3)$$

Porém, é uma simplificação dizer que tudo que é “não econômico” é necessariamente social. Há elementos não econômicos que não pertencem ao social. Logo:

$$S \neq \tilde{E} \quad (4)$$

E, ademais:

$$S < \tilde{E} \quad (5)$$

Portanto, pode-se propor:

$$\tilde{E} = \hat{E} + S \quad (6)$$

Com o que:

$$E + \hat{E} + S = 1 \quad (7)$$

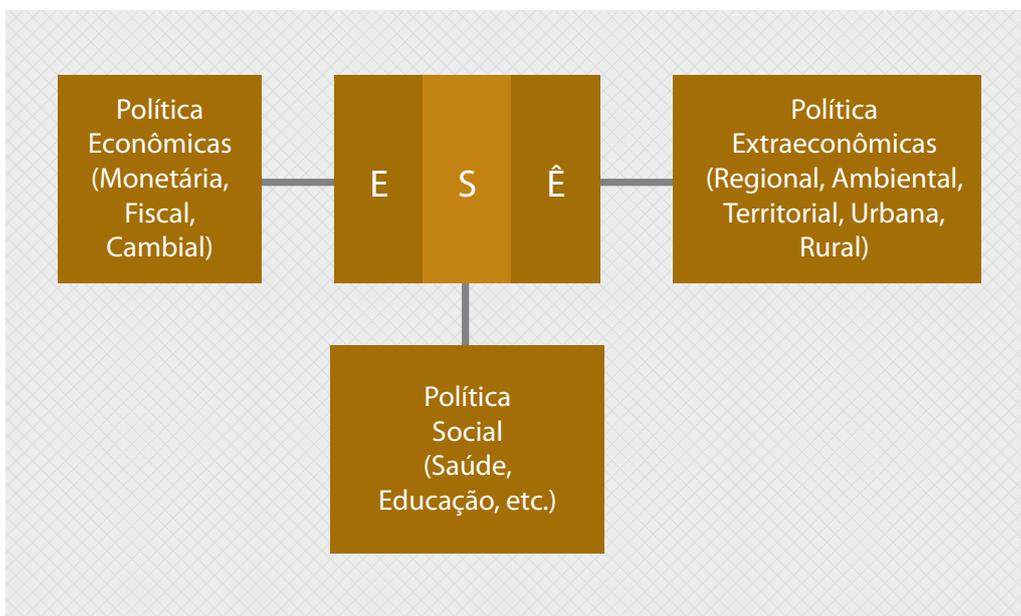


FIGURA 3 – OS TRÊS TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DERIVADAS DO CRITÉRIO ECONÔMICO



PNDR

Assim, mesmo sob o paradigma neoclássico, há espaço para uma Política Regional, já que não se confunde nem com a política econômica (E) nem com a política social (S), alojando-se no conjunto da categoria do extraeconômico (Ê). Embora haja espaço para a Política Regional sob o domínio do enfoque neoclássico de política pública, sua definição fica relativamente prejudicada porque lhe caberá um “espaço residual” na configuração desejada do desenvolvimento.

Em verdade, a presente argumentação ampararia não somente a existência de uma Política Regional, mas de todas as que são espacialmente fundamentadas, como a política ambiental, territorial, urbana e rural (não confundir com agrícola).

Ao lado do enfoque de extração neoclássica, existe o utilizado pela Economia Regional e Geografia Econômica, que proporciona uma forma mais adequada de fazer com que a Política Regional encontre um lugar apropriado entre as políticas públicas. Estes ramos do conhecimento usam o espaço para diferenciar as políticas públicas. Nesse sentido, o uso do espaço tende a dar mais destaque a tais políticas.

Segundo Steinberger (2006, p. 31), há um grupo de políticas públicas assentadas sobre uma base espacial; e outro, que não (cisão do conjunto geral, referida como I, na Figura 4). Pertencem a este grupo as políticas setoriais, como a política monetária, a cambial, a macroeconômica, a de saúde, a de educação, etc. Já aquele grupo compreende as políticas ambiental, territorial, regional, urbana e rural.

O aprofundamento da presente perspectiva leva à divisão do grupo das políticas com base espacial em subgrupos (indicado como II, na Figura 4), a saber:

- “Regional”, “Urbano” e “Rural” como frações de um todo e, portanto, como formas-conteúdo particulares.
- “Territorial” e “Ambiental”, irredutíveis a frações de um todo, já que se trata de formas-conteúdo gerais de uma dada formação social.

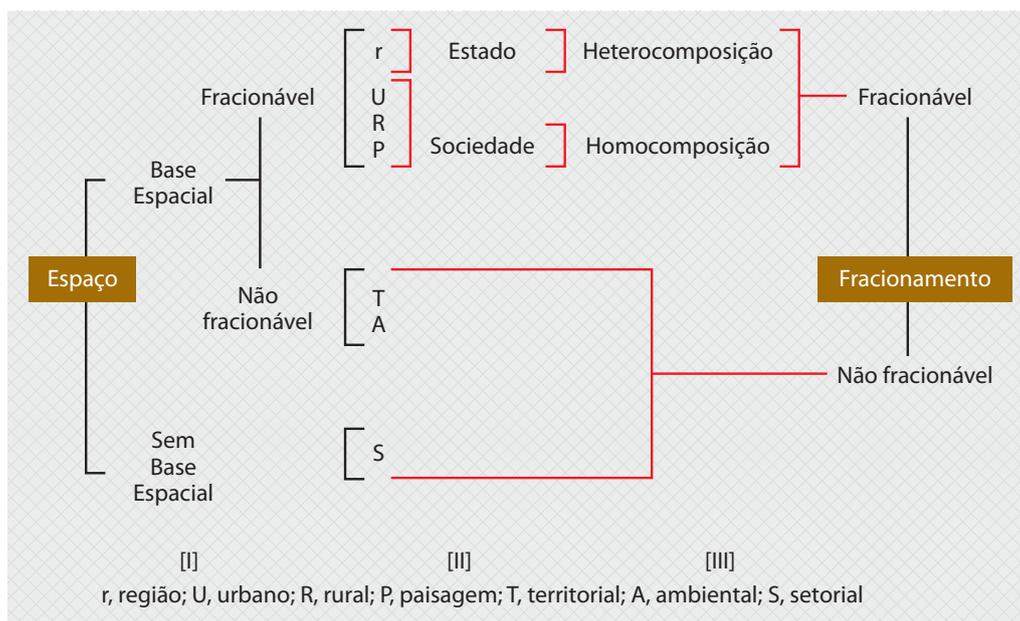


FIGURA 4 – ESQUEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE STEINBERGER, COM MODIFICAÇÕES

É o fracionamento que permite operar algebricamente o “regional” (r); o “urbano” (U) e o “rural” (R). Nesse caso, há duas formulações básicas possíveis:

$$r_1 + r_2 + r_3 + \dots + r_n = 1 \quad (1 = \text{território nacional; o subscrito indica as regiões}) \quad (a)$$

$$U + R = 1 \quad (1 = \text{território nacional}) \quad (b)$$

Estabelecidas tais igualdades básicas, parte-se para algumas qualificações esclarecedoras.

Em primeiro lugar, propõe-se uma identificação da “região” com o Estado, e do “urbano” e do “rural” com a sociedade ou com a economia (*economy*). Os argumentos que tornam possível defender esse ponto de vista são os seguintes.

Em (a), as parcelas da soma estão representadas por regiões. Tal como se entende, “região” é uma categoria extraída da órbita teórica, cujo uso se destina a perceber a correspondente realidade e a dirigir (ou codirigir) a respectiva práxis, o que inclui, pelo menos, o recolhimento e a organização de dados, bem como a intervenção organizada, de caráter público e estatal.



PNDR

Essa compreensão não afasta nem anula a ideia de que a sociedade dispõe de uma noção intuitiva e cultural de “região”. Porém, a forma acabada e precisa, tal como é usada – o que inclui considerar a instrumentação legal e regulamentar e o aparato operativo –, designa a presença do Estado. Muitas vezes, pode-se ficar em dúvida se a categoria “região” provém da órbita social ou estatal, já que o termo, uma vez em uso por este último, é absorvido pela sociedade, que dele se apropria a sua maneira. Pode-se dizer que o grau de artificialidade no “regional” é maior que no “urbano” e no “rural”, pelo menos quanto à definição dos limites e das fronteiras.

Já em (b), as parcelas da totalidade são os conjuntos “urbano” e “rural” com intercessão espacial nula entre si.¹⁸ A constituição, expansão ou regressão espacial dessas duas parcelas não encontra sua gênese na ação concertada do Estado, embora ele intervenha com frequência tanto num âmbito quanto no outro. Isso porque o tamanho, a localização e a dinâmica, enfim, a plasticidade do “urbano” e do “rural” são fruto da predominância da dinâmica social sobre o território nacional. Ainda assim, a plasticidade diacrônica destas categorias sofre a intervenção do Estado, porém não como determinante causal de primeira ordem, mas como ação supletiva e de caráter corretivo. Nesse sentido, a ação estatal dificilmente é precursora ou recurso preliminar necessário para a definição da partição do território entre rural e urbano. O mais frequente é que a ação estatal seja corretiva e subsidiária. Correspondentemente, o grau de artificialidade no “urbano” e no “rural” é menor do que na “região”.

Em segundo lugar, a despeito de “região”, “urbano” e “rural” compartilharem a situação comum de serem espacialmente fracionáveis, há uma diferença a ser destacada entre o primeiro e os dois outros termos. Por um lado, todos os três operam a álgebra da homocomposição; pelo outro, apenas a “região” opera a da heterocomposição. Lembra-se que tais álgebras estão envolvidas nos exercícios de totalização, conforme Quadro 1.

18 A interpenetração dos dois conjuntos observada hoje ainda não é capaz de eliminar a supremacia do penetrado sobre o penetrador. Isso faz com que a intercessão nula entre os dois se mantenha válida.



QUADRO 1 – ÁLGEBRA DAS FRAÇÕES DO ESPAÇO

FRAÇÕES DO ESPAÇO	HOMOCOMPOSIÇÃO	HETEROCOMPOSIÇÃO
Urbano (U)	$U = \sum U_i$	
Rural (R)	$R = \sum R_i$	
Região (r)	$r = \sum r_i$	$r = U + R$

Como registrado no quadro, o “urbano” e o “rural” somente utilizam suas próprias partes para representar seu todo. Ou seja, o “urbano” como totalidade (U) compõe-se somente de urbanos. O mesmo se passa com o “rural” (R). U não pode usar partes de R, nem R pode usar partes de U, pois U e R são mutuamente excludentes. Ademais, nem U nem R podem usar “região” como elemento algébrico de sua totalidade. A isso se chama homocomposição, isto é, quando o todo e suas partes são elementos da mesma natureza.

Diferentemente dessa situação, a “região” tanto pode compor-se com partes de regiões (homocomposição) quanto de suas partes urbanas e rurais (heterocomposição). Assim, por um lado, o “r total” forma-se pela soma de “r” parciais; pelo outro, cada r se forma pela soma de U e R. A homocomposição gera universos homonômicos e a heterocomposição gera universos heteronômicos. Em termos de políticas públicas, os universos homonômicos representam as visões globais de cada uma das políticas, enquanto os universos heteronômicos mostram a composição da Política Regional em termos das demais políticas.

A Figura 4 reserva duas novidades a serem exploradas.

A primeira delas tem a ver com o acréscimo de P (paisagem) ao conjunto das políticas de base espacial. O contínuo avanço da produtividade em todas as atividades humanas tem mostrado que as sociedades atuais dispõem de uma base bastante ampliada para a produção de mercadorias. A produtividade chega a tal ponto que a sociedade se obriga a operar mudanças de padrões de produção, distribuição e consumo – tais como a “produção flexível”, a produção internacionalizada, a decomposição das mercadorias em partes; o consumo elevado (consumismo), etc. – de forma a manter inalterado o *status quo* da acumulação. De forma complementar, assiste-se ao homem percorrendo o “caminho de volta” relativamente à expansão territorial das conquistas do passado, uma vez que se encontra pressionado pelos impactos de sua ação sobre a natureza. Dessa operação de “re-



cuo humano" sobre o espaço resultam "espaços sem uso", socialmente estabelecidos.¹⁹ Algumas frações desse "espaço sem uso" passam a compor reservas ambientais, com cunho preservacionista, enquanto outros simplesmente não são usados. Essas duas categorias de espaços podem ser englobadas, nessa condição, sob a designação de "paisagem" (P). Esse elemento denuncia a emergência de uma nova percepção das mudanças sociais na relação homem-natureza. Como se trata de espaços não usados conscientemente pelo homem, a equação [b] deve ser reescrita como:

$$U + R + P = 1 \quad (c)$$

A segunda novidade está referida à junção do "territorial" (T) e do "ambiental" (A), como não fracionáveis, com o "setorial" (S), que não tem base espacial (bloco III da Figura 4). S, sem base espacial, pode-se aproximar de T e de A, ambos com base espacial, mas não fracionáveis, porque S também é não fracionável.²⁰ Alternativamente, T e A, com base espacial, mas não fracionáveis, podem se aproximar de S, setorial e não espacial porque são não fracionáveis. Por isso, a Figura 4 mostra que T e A formam um subconjunto quando se tem presente a orientação espacial e, ao mesmo tempo, T e A aparecem juntas a S, setorial, quando o elemento de organização é o fracionamento. Esse procedimento encontra sua aplicação quando o tema é a interseção da Política Regional com as demais políticas, senão vejamos.

São sete as políticas relacionadas na Figura 4: regional, urbana, rural, da paisagem, territorial, ambiental e setorial. Tratá-las individualmente traria um problema enorme para a proposição de um modelo integrativo da regional com as demais. Nessas condições, o agrupamento simplifica e ordena os procedimentos. A proposta conceitual de Steinberger (2006) permite duas agregações:

19 A terminologia "espaços sem uso" vem a propósito dos "territórios usados" propostos por Milton Santos (Steinberger, 2006). É importante destacar que o não uso não é porque representam um estoque primário ou primitivo ainda não utilizado pelo homem. São espaços já utilizados e que agora são deixados sem uso, de forma proposital, de tal forma que o "não uso" pode ser uma categoria do "uso".

20 Aqui se assume que a não espacialidade de S retira-lhe a possibilidade de ser fracionável, já que o fracionável é uma propriedade exclusiva do espacial..



- a) Coloca a política urbana e a rural juntas no mesmo grupo, o das políticas de base espacial, que permitem o fracionamento. Com o argumento apresentado anteriormente agrega-se a este grupo a política das paisagens.
- b) Agrega a política territorial e a ambiental em outro grupo, o das políticas de base espacial, porém sem fracionamento.

Restaria considerar as políticas setoriais, sem base espacial.

Nesse ponto, conseguimos reduzir de sete para quatro os elementos a combinar: regional; políticas de base espacial com fracionamento; políticas de base espacial sem fracionamento; e políticas setoriais.

Como as políticas setoriais não são fracionáveis, a proposta já apresentada é que elas passem a integrar o conjunto formado pelas políticas territorial e ambiental, com o que se reduzem os elementos a três, a saber:

- POLÍTICA REGIONAL (r)
- POLÍTICAS COM FRACIONAMENTO ESPACIAL (U, R, P)
- POLÍTICAS SEM FRACIONAMENTO ESPACIAL (T, A, S)

A partir dessa agregação, pode-se analisar a interpenetração dos três grupos de políticas da forma como se mostra a seguir. Dada uma região, o Quadro 2 mostra a interação das políticas URP com as TAS.

QUADRO 2 – INTERPENETRAÇÃO DE POLÍTICAS SEM FRACIONAMENTO ESPACIAL (TAS) COM AS DE FRACIONAMENTO ESPACIAL (URP)

r_1	URP ₁	URP ₂	URP ₃	...	URP _n
TAS ₁					
TAS ₂					
TAS ₃					
...					
TAS _n					



PNDR

Dado um tipo de política URP, o Quadro 3 mostra a interação da Política Regional com as políticas TAS.

QUADRO 3 – INTERPENETRAÇÃO DE POLÍTICAS SEM FRACIONAMENTO ESPACIAL (TAS) COM A POLÍTICA REGIONAL

URP _i	r ₁	r ₂	r ₃	...	r _n
TAS ₁					
TAS ₂					
TAS ₃					
...					
TAS _n					

Por fim, dada uma política TAS, o Quadro 4 mostra a interação da Política Regional com a política URP.

QUADRO 4 – INTERPENETRAÇÃO DE POLÍTICAS COM FRACIONAMENTO ESPACIAL (URP) COM A POLÍTICA REGIONAL

TAS _i	r ₁	r ₂	r ₃	...	r _n
URP ₁					
URP ₂					
URP ₃					
...					
URP _n					

2.3 HIPÓTESES ORIENTADORAS

Um trabalho de avaliação deve partir de hipóteses orientadoras para que se explicita, com carácter prévio, a rota a ser seguida durante tal exercício. No caso, por meio da fixação de pontos qualitativos selecionados sobre a importância do objeto da avaliação. São cinco hipóteses, que resumem o entendimento *ex ante* do autor sobre o tema do estudo, a saber, a PNDR.



Antes, porém, é preciso especificar o que a metodologia estabelece como sendo pressupostos, valores permanentes em que se aninham as hipóteses.

A região não é uma ilha no espaço nem está isolada. A região é o território particionado da nação que, em sua existência (vantagens comparativas de todos os tipos), dialoga espacialmente (fluxos) com seus iguais, as demais regiões.

A visão isolacionista da região gera num polo a região-enclave, solitária; e, no outro, a região afastada das demais regiões do país em intensíssima interação com outros países. Os dois extremos devem ser evitados. A virtude está no meio.

A Política Regional deve ser vista como a expressão política da base social de convivência entre frações territoriais de um país, isto é, as regiões. Por isso a Política Regional deve ser nacional. Mas não somente. Deve expressar a estrutura política do país, que no nosso caso é a federação.

A primeira é chamada de *hipótese da concepção*. Segue-lhe uma *hipótese derivada*, que vai na mesma linha de compreensão dos fatos, mas apresenta uma ligeira variação do tema da hipótese anterior. Em seguida, é colocada a *hipótese do paradigma*, que diz respeito ao diálogo entre o “regional” e o “territorial”; depois se apresenta uma *hipótese de caráter dimensional* para encerrar com a *hipótese federativa*. Nota-se que existe um elemento real e concreto em todas as hipóteses, a saber, a PNDR. Portanto, as hipóteses não se referem a políticas regionais abstratas e sim a uma concretamente definida, a saber, a PNDR;

[1] *Hipótese da concepção*: A PNDR se afirma como uma política setorial.

[2] *Hipótese derivada*: A PNDR é percebida como sendo uma política social.

[2.1] *Sub-hipótese do caráter coadjuvante*: A PNDR é coadjuvante das políticas setoriais.

[3] *Hipótese do paradigma*: A PNDR sofre com as oscilações entre os paradigmas “regional” e “territorial”.

[4] *Hipótese dimensional*: A PNDR está subdimensionada.

[5] *Hipótese federativa*: A PNDR esboça um “federalismo dos Executivos”.

Espera-se que ao final do presente exercício de avaliação, haja um pronunciamento valorativo sobre as mencionadas hipóteses, ou seja, que a condição do trabalho permita



aceitar ou rejeitar as hipóteses. No caso de rejeição, a expectativa é que sejam enunciadas hipóteses alternativas.

2.4 ANÁLISE TEMPORAL E PROCESSUAL

Em termos metodológicos, a presente avaliação explora a análise da PNDR segundo os eixos temporal e processual.

A análise (do eixo) temporal ou diacrônica assume como pressuposto que o encadeamento dos fatos revela não só o conteúdo político das decisões, desdobrado cronologicamente, mas a capacidade de levar avante ideais que legitimaram a investidura dos dirigentes no poder político nacional (Figura 5).

A sequência de fatos que se desdobra no eixo temporal mostrará o grau de oportunidade de que se fez uso e até que ponto os dirigentes souberam perceber a “elasticidade de substituição” de figuras programáticas por figuras organizativas e vice-versa.²¹

Já a análise processual compreende três dimensões:

- Legal
- Institucional
- Orçamentária e financeira.

Na dimensão legal, analisa-se o arcabouço legal da PNDR e o significado e implicações de ter sido institucionalizada por um decreto e não por uma lei ordinária ou complementar.

Na dimensão institucional, dá-se importância, entre outros aspectos, às questões de coordenação e articulação, de gestão; e de monitoria e avaliação.

Por último, com a dimensão orçamentário-financeira aquilatam-se as provisões orçamentárias e realizações financeiras como base para estabelecer o tamanho da PNDR e seu grau de importância diante de outras políticas federais.

21 Antes, a “elasticidade de substituição” aplicava-se à interface regional/social; agora, à interface programático/institucional.



2.4.1 ANÁLISE TEMPORAL

A análise temporal implica a periodização da PNDR não somente para formar uma visão de sua evolução ao longo do tempo, com a restrição de que se trata de uma “história curta”, mas também para deduzir dessa evolução os pontos de virtude e problemas que acompanham a Política. Os pontos de referência para tal análise são os seguintes:

- 1988: Promulgação da Constituição Federal.
- 2007: Sumário Executivo da PNDR e Decreto n. 6.047.
- 2010: Encerramento do exercício para fins de avaliação.

A partir desses marcos temporais aplica-se a seguinte periodização à PNDR:

- Protoperíodo: 1988-2000.
- Período de instalação: 2001-2006.
- Período de aprofundamento: 2007-2010.

Os elementos preliminares são lançados no Quadro 5.



QUADRO 5 – ANÁLISE TEMPORAL DA PNDR

	ATÉ 2002	2003/04	2005/06	2007/08	2009	2010
Constituição Federal	1988					
INSTITUIÇÕES DA POLÍTICA						
Ministério da Integração Nacional	1999*					
Definição da Estrutura Regimental do MI			2006*			2010*
Sudene	2001+			2007*		
Sudam	2001+			2007*		
Adene	2001*			2007+		
ADA	2001*			2007+		
Sudeco					2009*	
FINANCIAMENTO DA POLÍTICA						
Fundos Constitucionais (FNO, FNE, FCO)	1988*					
Fundos Regionais (Finam, Finor)	2001+					
Fundos Regionais (FDA, FDNE)	2001*					
Fundos Regionais (Funres)						
FNDR (reforma fiscal)						
PPA						
AS PROPOSTAS DA POLÍTICA						
Reflexões sobre Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional	1999					
Tipologia e Mapa de Referência da PNDR	2001					
A PNDR – Proposta para Discussão		2003				
Institucionalização PNDR (Decreto n. 6.047)				2007		
ESTRUTURA DE PROGRAMAS DERIVADOS DA POLÍTICA						
Promeso						
Conviver						
PDFF						
RIDE-DF						
RIDE Petrolina-Juazeiro						
RIDE Grande Teresina						

Nota: (*) início; (+) fim.



2.4.2 ANÁLISE LEGAL-PROGRAMÁTICA

A decisão de implantação da PNDR pressupõe a escolha do instrumento legal a ser empregado para tanto. No caso específico, a PNDR foi criada por um decreto presidencial. Essa decisão permite colocar a seguinte pergunta: a Política Regional como instrumento do Estado deveria ser respaldado por uma lei, de forma que o Parlamento estivesse envolvido em sua formulação? Esse ponto será analisado isoladamente e em comparação a outras políticas federais.

2.4.3 ANÁLISE INSTITUCIONAL

Trata-se de uma avaliação *cross-section* da PNDR, que a coloca em confronto e interação com outras políticas nacionais relacionadas. Tal análise focaliza um dado momento (virtualmente paralisado), aqui tomado como sendo o quadriênio 2007/2010. Nesse caso, a PNDR teria duas versões: *lato sensu* e *stricto sensu*. Aquela, envolvendo os diversos programas e projetos que se crê tenham uma perspectiva regional/territorial, ainda que sob a capa setorial; esta, agrupando somente os programas a cargo do MI (Figura 5).

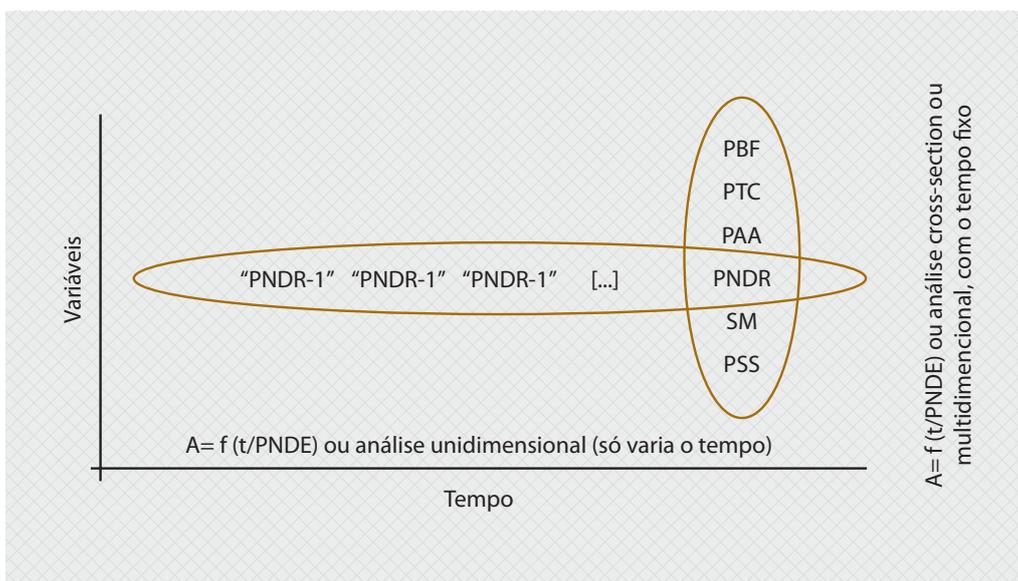


FIGURA 5 – REPRESENTAÇÃO DA ANÁLISE TEMPORAL E INSTITUCIONAL

2. 4. 3. 1 COORDENAÇÃO E ARTICULAÇÃO DA PNDR

A coordenação da Política Regional refere-se ao conjunto de ações estabelecidas e executadas pelo MI perante os demais ministérios. Isso inclui, igualmente, o papel da Casa Civil no processo e as instâncias deliberativas, conselhos, câmaras, fóruns, etc. nessa esfera.

A coordenação pode ser ativa, caso em que o MI toma as iniciativas de “levar” a PNDR aos ministérios setoriais; e passiva, quando o MI busca ajustar programas setoriais de outros ministérios ao marco do desenvolvimento regional.

Já a articulação diz respeito à prática federativa veiculada pela PNDR e às relações entre o Governo Federal e os governos estaduais e municipais, assim como à interação com as sociedades locais e ao papel das ONGs no desenvolvimento regional.

Seja pela via da coordenação, seja pela da articulação, o risco de “regional” confinar-se ao rural e às zonas de atraso por ativismos institucionais deve ser considerado.



2.4.3.2 GESTÃO DA PNDR

Refere-se à organização do MI como elemento institucional básico para gerir a PNDR. Isso inclui considerar:

- A persistência do setorial no MI (SIH, Defesa Civil, etc.).
- Soluções apropriadas e acomodações.
- As equipes técnicas: tamanho, remuneração e qualificação.
- A (ausência) da carreira pública para tratar do desenvolvimento regional.
- O desdobramento programático da PNDR no MI.
- Centralização e descentralização na execução dos programas.

2.4.3.3 MONITORIA, AUDITORIA E ACOMPANHAMENTO DA PNDR

A CPDR tem competência para aprovar relatórios de monitoramento das ações, que são encaminhados aos órgãos de controle do governo federal.

Além da instância colegiada, o Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR), em fase de desenvolvimento, propõe-se a apoiar o controle social e a fiscalização das ações relativas ao tema e, também, ampliar o espaço de participação da sociedade, assim como possibilitar a coordenação e a sinergia dos agentes governamentais no trato das questões do desenvolvimento regional.

2.4.4 ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

A análise orçamentária e financeira inclui considerar o Orçamento Geral da União, o PAC e o PPA em seus desdobramentos com interesse direto na Política Regional. Nesse caso, isso leva em conta o enquadramento da questão regional como um dos macro-objetivos do PPA, a recomposição da série histórica de valores orçamentários e financeiros, bem com o desempenho dos fundos constitucionais e de investimento.



2.5 ANÁLISE DA PNDR COMO OBJETO POLÍTICO

A análise da PNDR como objeto político leva em consideração dois aspectos.

O primeiro trata da relação entre Estado e sociedade no quesito da acumulação, sabendo-se que isso tem a ver com o grau de intervenção estatal na economia privada, desde a ausência completa, passando pela regulação, e chegando ao Estado como “ente econômico”.

O segundo diz respeito às relações das forças políticas que operam dentro do Estado no modelo presidencialista de coalizão.

2.6 DADOS: NATUREZA, FONTES, COLETA E TRATAMENTO

[a] Natureza dos dados: legais, administrativos, técnicos, orçamentários e financeiros.

[b] Fontes: corpo legal e regulamentar da área federal; elementos documentais (propostas, programas, relatórios), trabalhos acadêmicos (artigos, livros e teses) e autoridades e técnicos gestores.

[c] Coleta: utilizar sistemas implantados de acompanhamento (Siafi, MPOG, MI, CGU, TCU), entrevistas e fontes de informação internas e externas ao MI.

[d] Tratamento: definição de prioridades, seleção pela importância, tabulações de consolidação.





PARTE III



ANÁLISE TEMPORAL E PROCESSUAL

POLÍTICA É COMO NUVEM.
VOCÊ OLHA E ELA ESTÁ DE UM JEITO.
OLHA DE NOVO E ELA JÁ MUDOU.

(FRASE ATRIBUÍDA AO SENADOR MAGALHÃES PINTO)

A presente Parte III está estruturada como um espelho da Parte II e seu conteúdo segue, de perto, o que foi definido na assim chamada “questão de método”. Entretanto, alguns elementos da Parte II, especialmente por sua amplitude temática e abrangência, são considerados na Parte IV.

Antes de adentrar a matéria, qualifica-se o resgate da Política Regional ocorrida durante o Governo Lula.

O Governo Lula, de fato, resgatou do olvido a Política Regional no Brasil, pelo que recebeu o reconhecimento de todos quantos lutavam e lutam pelo maior alcance das políticas de equidade associado ao das de eficiência numa base territorial. Porém, esse resgate merece qualificação. Foi um resgate pleno ou o possível no quadro das forças políticas e sociais que conformam a sociedade brasileira?





PNDR

No primeiro mandato, o Governo Lula ajustou-se ao figurino desenhado na *Carta aos Brasileiros* para seguir com a estabilidade macroeconômica. Em tais circunstâncias, deu preferência a políticas de universalização e de homogeneização, como o *Bolsa Família*, perpassando todos os territórios do país; e buscou investir um mínimo para recuperar a capacidade de crescimento. Relativamente à Política Regional, as marcas de seu primeiro mandato são a instalação da CPDR na Casa Civil, em 2003, e a inclusão de alguns programas da Política Regional no PPA 2004-2007.

Só em 2007, primeiro ano do segundo mandato, o Governo Lula instituiu, legalmente, a PNDR. Ainda assim, foi uma oficialização *interna corporis* ao Executivo, por meio de decreto.

Desde o início, o Governo Lula não encontrou formas de tratar a Política Regional no âmbito federativo – relação entre instâncias de governo. Suas atitudes, gestos e atos acabaram revelando a aceitação, ainda que a contragosto, da preeminência da percepção do mercado de que uma Política Regional expressiva seria antagônica à política macroeconômica.²² Não há registro de momentos simbólicos em que a Política Regional tenha sido tratada na interface do Estado com a sociedade. A recriação da Sudene, Sudam e Sudeco, embora tenha contado com a participação do Legislativo, revelou o estilo do resgate da PNDR. As duas primeiras arrastam-se em vida, sem estrutura e sem funções reconhecidas pela classe política e pela sociedade. A terceira delas não chegou a ser implantada na gestão do presidente Lula. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional foi apresentado e retirado da pauta do Congresso duas vezes. Tudo isso seria resultado do embate com o liberalismo, que ainda molda o comportamento das autoridades públicas do país, segundo Wilson Cano.

Sem dúvida, muitos esforços foram desenvolvidos, mas poucos resultados alcançados. Esses esforços mostraram um imenso ativismo na órbita institucional do Executivo, mas poucos resultados na esfera da sociedade. Um ativismo que criou, até, uma dinâmica própria, levando a coordenação da Política Regional para o interior do MDA, o que dificulta ainda mais a tarefa de reconhecimento da PNDR como uma política pública à altura da desigualdade que marca a sociedade brasileira.

22 O Ministério da Integração Nacional ([2010e]), ao avaliar os 20 anos dos fundos constitucionais, dá testemunho desse antagonismo na esfera dos fundos constitucionais.



Alguns elementos que qualificam o resgate da Política Regional são considerados por Guimarães Neto. O entrevistado entende que a política regional restaurada não é algo novo; é uma forma diferente da antiga; deixou de ser macrorregional como então e passou a fluir por interstícios territoriais, apropriados por ministérios setoriais. Num certo sentido foi ao encontro da proposta multiescalar, porque adicionou escalas que a própria PNDR, a despeito de propor, não implementou, como são os níveis supramunicipal ou subestadual. Diante da multiplicidade de iniciativas, considerada positiva pelo entrevistado, passou a fazer falta a articulação entre tantas escalas e entre os níveis da federação, tendo sido identificados vazios e superposições, os quais ainda não foram tratados. A perspectiva complacente da avaliação assumida pelo autor do presente documento sugere saudar a multiplicidade das iniciativas tal como fez o entrevistado; mas com certa restrição, porque em sua origem não se pode deixar de reconhecer, pelo menos em parte, ser fruto da disputa partidária entronizada no Executivo federal por recursos e poder, tão característica do presidencialismo de coalizão. Nas palavras do entrevistado, este é o quadro do resgate da política regional e de seus desafios:

A política regional não desapareceu, e sim tomou formas diferenciadas daquela anterior, da macrorregional, e aí o que falta é essa disseminação a nível territorial; começar o processo de articulação que lhe permita associar essas ações específicas, disseminadas, desarticuladas a um projeto regional e nacional.

Conselhos existem, alguns talvez funcionem bem, mas falta essa articulação para pensar essa política regional mais articulada, feita nas diversas escalas, como diz a política nacional. Um bom começo seria examinar aqueles conceitos e aquela proposta que estão na PNDR e começar a descer, dizer como se institucionaliza, cria os fundos, as formas pelas quais os recursos vão para esses conselhos, para esses órgãos que atuam no território de maneira mais articulada [porque a] superposição de órgãos é uma coisa imensa.²³

23 Pela experiência do autor, a multiplicidade de órgãos não é fruto de políticas regionais ou territoriais como hoje se acredita. Já nos anos 1970, com o crescimento da ação estatal, especialmente federal, a superposição de ações e multiplicidade de órgãos, como os conselhos, era a tônica dominante. A diferença, substancial para os dias de hoje, é que os conselhos de então eram dos técnicos (como se dizia naqueles tempos, “onde está meu conselho?”), enquanto os de hoje perderam esse “pertencimento autoritário”.



PNDR

Na perspectiva de vários entrevistados, o resgate da política implicou a multiplicidade de ações federais sem qualquer esforço de coordenação. Diante de um quadro que envolve uma dose de ativismo, às vezes criativo, às vezes banal, há quem, como otimista, veja vantagens na possibilidade de comparar as diversas iniciativas. Para ele, a etapa é de experimentação. Já o reticente e até o pessimista acham que é indefinição e falta de rumo.

3.1 ANÁLISE TEMPORAL

A “história curta” do desenvolvimento regional no Brasil é a história da PNDR. Para tanto, toma-se o ano de 1988, em que se promulgou a atual Constituição Federal, para servir de marco zero à sua periodização, conforme Quadro 6.

QUADRO 6 – OCORRÊNCIAS EXPRESSIVAS RECENTES NA ESFERA DA POLÍTICA REGIONAL

ANO	INSTITUCIONAL	PROGRAMÁTICO	FINANCEIRO
1988			Criados FNO, FNE, FCO
1990	Extinção Sudeco		
1995	Criação CPR		
2001	Extinção Sudene e Sudam Instituição ADA e Adene	-Tipologia -Mapa de Referência	Paralisados Finor, Finam, Funres Criados FDA e FDNE
2002			Novos incentivos fiscais (Decretos n. 4.212 e 4.213)
2003	23/7: CPDR substitui CPR (Decreto n. 4.793)	Proposta de discussão da Política	
2004	1/6: Instalação CPDR 24/8: Instituição GTI-PDR (23 ministérios e secretarias) 23/9: Instalação GTI-PDR	+ CPDR apresenta a Política Regional e aprova mesoregiões, Faixa de Fronteira, Semiárido e Regiões Metropolitanas + 8/12: GTI define diretrizes e critérios para a Política + PPA 2004-2007 inclui programas da PNDR	
2007	Recriação Sudene e Sudam Extinção Adene e ADA	- Instituição da PNDR - PPA 2008-2001 dá continuidade ao PPA 2004-2007	
2009	Recriação Sudeco		

Fonte: Ofício 39/SDR/MI, de 19/6/2009, arquivado no volume principal do anexo 1 do processo do Acórdão TCU n. 2.919/2009.



A partir da sequência de acontecimentos mostrados no Quadro 6, estabeleceu-se a seguinte periodização para a Política Regional:

[I] *Protoperíodo*, entre 1988 e 2000. Este é o mais longo período, o qual conta com baixa incidência de ocorrências para a Política Regional. Ao lado do fato positivo da criação dos fundos constitucionais e da CPR como instância de coordenação-geral, está a extinção da Sudeco.

[II] *Período de instalação*, entre 2001 e 2006. Neste período tem início um novo desenho da Política Regional. Na esfera institucional, Adene e ADA, respectivamente, substituem Sudene e Sudam. Na cúpula federal, a CPR é substituída pela CPDR. Na área dos instrumentos financeiros, FDA e FDNE substituem Finam, Finor e Funres; em seguida são introduzidas novas modalidades de incentivos fiscais pelos Decretos n. 4.212 e 4.213. Na esfera programática, avança-se da tipologia e da proposta de PNDR (2001) para o reconhecimento de uma Proposta (2003), chegando à aprovação de diretrizes, incluindo a oficialização das mesorregiões, dos programas “Faixa de Fronteira” e “Semiárido”, além de diretrizes e critérios (2004). A despeito de sua inexistência legal, a PNDR é considerada no PPA 2004-2007.

[III] *Período de aprofundamento da PNDR*, compreendendo 2007–2010. No ano inicial instaura-se legalmente a PNDR e restauram-se Sudam e Sudene, no lugar, respectivamente, de ADA e Adene. A Sudeco veio a ser restabelecida legalmente somente no final de 2009. A CPDR deixa de ser a instância que fazia gravitar em torno de si o conjunto de definições básicas, passando a monitorar a Política. No PPA 2008-2011 se acham incluídos programas da PNDR, uns como continuidade do PPA 2004-2007, outros como novidades. Dois deles foram excluídos.

Testemunho dessa situação é dado por documento publicado pela Presidência da República que, em 2004, menciona a Política Nacional de Desenvolvimento Regional bem como seus programas Promeso, Conviver, Promover, Produzir, Faixa de Fronteira e RIDE-DF (BRASIL. Presidência da República, 2004). Dessa forma, a PNDR passa a existir *de facto* no período II. Sua existência *de jure* é contada a partir da publicação do Decreto n. 6.047, de 2007.

Assim, fica consolidada a percepção de que o Estado foi fazendo uso de instrumentos e instituições já existentes (Ministério, Câmara, fundos, programas, ações) para, aos poucos, ir alterando-os e, por fim, formalizar o conjunto com a instauração da PNDR. Por essa razão, 2007 é o marco zero de sua formalização.



Esse período consagra a compreensão oficial sobre a PNDR:

O Brasil conta, a partir de hoje, com uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional moderna e adaptada aos novos tempos da economia mundial. É um dia histórico para todos nós! [...] (excerto do discurso proferido pelo ministro Pedro Brito, do Ministério da Integração Nacional, na solenidade de lançamento da PNDR) (MI, 2007a).

A melhor síntese para a maior parte do período 1988-2010 não é “uma política sem os instrumentos”, mas “instrumentos sem uma política”. Ao negar a expressão “uma política sem instrumentos”, o Governo Federal livrou-se do risco da inação, mas tendeu a provocar a dispersão e superposição de iniciativas, o desperdício e a autonomia desgovernada. Nesse caso, as ocorrências problemáticas, eventualmente presentes, não foram necessariamente cumulativas.²⁴

Mesmo completa a Política, a partir de 2007, com seus instrumentos institucionais, programáticos e financeiros, o modelo mostra-se propenso ao “desbalanceamento legal”, tema tratado na próxima seção.

3.2 ANÁLISE LEGAL E PROGRAMÁTICA

3.2.1 ANÁLISE LEGAL: A QUESTÃO DO DESBALANCEAMENTO

A linha de raciocínio que orienta a discussão nesta seção é que há um desbalanceamento legal na estruturação da PNDR. Por desbalanceamento legal entende-se a aplicação de instrumentos legais de posição hierárquica inferior a figuras programáticas ou institucionais de posição hierárquica superior, assim como a aplicação de instrumentos legais de posição hierárquica superior a figuras programáticas ou institucionais de posição hierárquica inferior, ou, de modo genérico, o desencontro entre hierarquias legais e programáticas/institucionais.

24 A argumentação segue o padrão estritamente legal (Decreto n. 6.047, de 2007), uma vez que a “nova política nacional de desenvolvimento regional” já havia sido apresentada à CPDR no dia 1º de junho de 2004, data de sua instalação.



Com base nos dados presentes no Quadro 7 tecem-se as considerações a seguir. O referido “desbalanceamento” apresenta duas características.

A primeira corresponde ao fato de todos os instrumentos da política estarem amparados por um marco legal de hierarquia superior ao da PNDR. Assim, para alguns, o marco legal é um dispositivo constitucional; para outros, uma lei complementar; para outros mais, uma medida provisória convertida em lei ordinária. Já a PNDR foi criada por um decreto. Programas como Promeso, Conviver, Faixa de Fronteira encontram amparo em lei (OGU e PPA).

QUADRO 7 – CARÁTER LEGAL DOS INSTRUMENTOS DA PNDR

INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL		INSTRUMENTO LEGAL	
		MARCO INICIAL (*)	OPERAÇÃO
Financeiro	FCO, FNE, FNO (1)	Constituição	Lei Ordinária, Decreto, Portaria, Resolução
	FDA, FDNE (1)	MP/Lei Ordinária	Decreto, Portaria, Resolução
	Incentivos Fiscais (2)	MP/Lei Ordinária	Decreto, Portaria, Resolução, Instrução Normativa
Institucional	Adene, ADA (1)	MP/Lei Ordinária	Decreto
	Sudene (1)	Lei Complementar	Decreto, Resolução
	Sudam (1)	Lei Complementar	Decreto, Resolução
	Sudeco (3)	Lei Complementar	
	RIDE (1)	Lei Complementar	Decreto
	CPDR	Decreto	
Programático	PNDR (1)	Decreto	Portaria

(*) Menciona-se apenas o de mais alta posição na estrutura legal brasileira.

(1) <www.integracao.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/index.asp?area=Legisla%E7%E3o>

(2) MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010c.

(3) <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp129.htm>

Há desbalanceamento porque se supõe que a PNDR, bojo das diretrizes federais de desenvolvimento regional, deveria estar amparada por um instrumento legal de maior grau hierárquico que o de um decreto. Essa argumentação está ilustrada na Figura 6. Dela, também, constam órgãos como CPDR, que, corretamente, são instituídas por Decreto, que vem a ser o instrumento legal privativo de cada Poder da República.

No conjunto dessa abordagem há outro aspecto a ser mencionado. Até que ponto uma política instituída por meio de decreto pode ser considerada uma “política de Estado”? Os



decretos são instrumentos legais para tratar de assuntos pertinentes a um dado Poder, tanto assim que o Legislativo também os usa para suas questões internas. Rigorosamente, toda política amparada em decreto é, na verdade, uma política de governo, uma vez que pode ser alterada apenas pela vontade do Poder Executivo. A questão é mais sutil porque um decreto é um instrumento de Estado, já que ele é utilizado para detalhar e operacionalizar uma lei. Porém, nesse caso, o decreto é singular porque não regulamenta nenhuma lei.

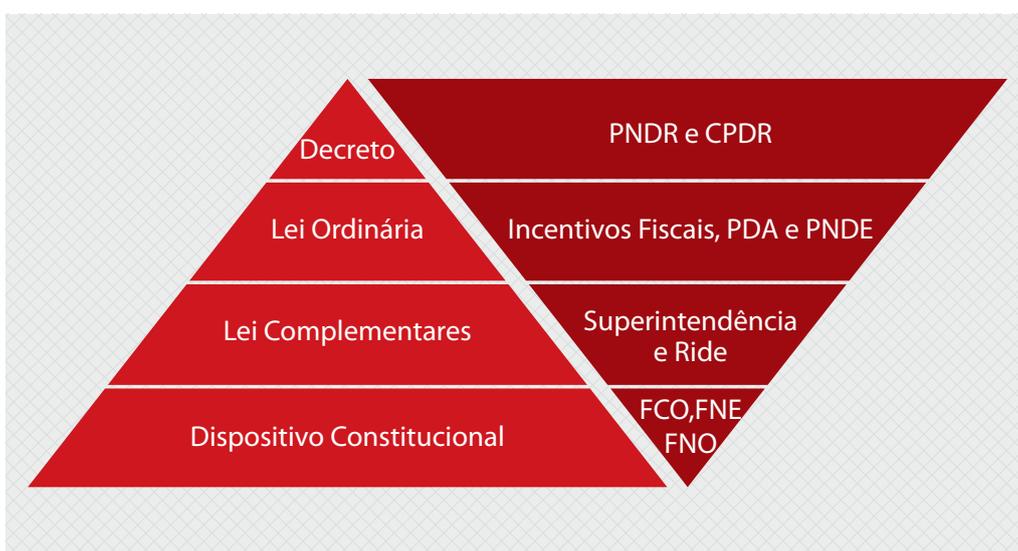


FIGURA 6 – ILUSTRAÇÃO DO “DESBALANCEAMENTO LEGAL” DA PNDR

Afora essa argumentação, apresenta-se um exemplo elucidativo. A RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento – constitui uma região objeto da PNDR. Concretamente, uma RIDE e o programa que lhe corresponde são tratados por lei complementar, a qual é regulamentada por decreto. Dessa forma, enquanto um programa da política alcança a estatura legal de uma lei complementar, a política, que lhe abarca, se estriba em um decreto. Além do desbalanceamento interno à política, sua instabilidade relativa é mais pronunciada do que a do programa, já que aquela depende apenas da iniciativa do Executivo, enquanto a deste depende da interação do Executivo com o Congresso Nacional. Nunca é demais explicitar que mesmo sendo fruto da interação, a lei pode ser “letra morta” ou uma “lei que não pega”.



A segunda característica é decorrência dos comentários anteriores e tem a ver com a tessitura legal da operação da Política. Muitos de seus instrumentos apresentam uma tessitura robusta, com decretos, portarias e resoluções. Por respaldar-se apenas em um decreto, a PNDR não conhece tal tessitura.

A criação da CPDR poderá ter atendido a um dos dois objetivos ou aos dois. O primeiro seria o sentido de renovação de uma instância criada no Governo FHC, de orientação distinta do Governo Lula, isto é, substitui-se a CPR pela CPDR.²⁵ O segundo tem a ver com a inexistência de uma política legalmente definida. Nesse caso, o Governo Federal estaria fazendo uso da elasticidade de substituição.

Com a configuração de então (de 2004 a 2006), a Política Regional caracterizou-se como um conjunto de “instrumentos sem uma política”, em que o centro de gravidade era a CPDR, exercendo a coordenação interministerial em posição hierárquica superior. Foram necessários quatro anos para que o modelo fosse completado por meio de um decreto.²⁶

O episódio da criação da CPDR poderia ser entendido como uma demonstração de que no caso tomou-se a nuvem por Juno. Isso porque naqueles momentos iniciais de retomada da política de desenvolvimento regional a tarefa mais importante teria sido a definição formal de uma política nacional de desenvolvimento regional. Em vez dessa atitude, privilegiou-se o institucional (CPDR) diante do programático (PNDR).²⁷

Conquanto tenhamos colocado reparos a essa decisão, a existência da CPDR sugere que a efetiva coordenação de uma política nacional deve pairar acima da posição hierárquica dos ministérios. Estas questões colocam a pergunta do que deve ser mais permanente: o institucional (CPDR) ou o programático (PNDR)? Em termos legais, ambos estão suportados por decretos, que podem ser revogados sem consulta ao Parlamento. Desse ponto de

25 O decreto de criação da CPDR revogou o decreto 1.741, de 1995, que dispõe sobre a organização e funcionamento da Câmara de Políticas Regionais, no Conselho de Governo.

26 A retroação alcançaria 12 anos (1995-2007) se o ponto inicial fosse o da CPR, criada durante o Governo Fernando Henrique Cardoso. Não se adota esse critério, pois se toma como verdadeira a idéia de que, nesse governo, um dos pilares era a redução da presença estatal e, assim, era coerente evitar criar políticas que ampliassem o poder de intervenção do Estado.

27 No Governo Lula, o móvel da criação da CPDR não pode ter sido o mesmo da criação da CPR, pelo governo FHC, em 1995, haja vista a diferença ideológica dos dois governos relativamente à presença do Estado na Economia. Por isso mesmo, aplica-se a ela o dito de tomar a nuvem por Juno. Porém, não fica descartada a hipótese da decisão ter sido lastreada na inércia que se criou desde a implantação da CPR, em 1995.



vista, seu caráter de permanência é equivalente. Se a política tivesse sido criada por uma lei, suas transformações não poderiam ser decididas unicamente pelo Poder Executivo. Uma política pode aspirar ao fato de ser estabelecida em lei; já uma estrutura funcional, dificilmente pode apresentar tal pretensão, pois se acredita, com razão, que é matéria de deliberação exclusiva do Poder Executivo. Por isso mesmo, caberia uma lei para estabelecer uma política, mas não para assegurar a criação e existência de um órgão de coordenação ou execução. Desse ponto de vista, o estofamento político de uma política nacional é mais amplo e social e politicamente mais intrincado do que o de um órgão do Poder Executivo.

3.2.2 ANÁLISE COMPARADA

3.2.2.1 PNDR E POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE

A título de aprofundamento da compreensão do desbalanceamento na base da PNDR e de sua influência sobre seu desempenho, é recomendável comparar a situação da política de desenvolvimento regional com políticas de outros setores do Governo Federal.

Por sua tradição e sua importância, entre as mais destacadas está a Política Nacional de Saúde (PNS). A comparação da PNS com a PNDR serve como elemento de reflexão para a compreensão da organização programática e institucional da PNDR, sem nenhum compromisso de eleger modelos e reproduzi-los.

Na área da saúde não existe formalmente “a” Política Nacional de Saúde, como ocorre no caso do desenvolvimento regional, com a PNDR. Naquela existem várias políticas nacionais. Embora disponham de base legal, são instituídas por portaria do Ministro de Estado; portanto com menor hierarquia legal do que a PNDR (decreto).²⁸

28 A propósito, Goulart (2001) cunhou a expressão de linguagem “esculpindo o SUS a golpes de portaria” para caracterizar a formulação de políticas na esfera da saúde. Embora o autor se insurja contra o formalismo brasileiro de colocar a lei à frente dos fatos, depreende-se de seu texto que a crítica está dirigida para o uso excessivo de portarias, embora ali não se perceba uma crítica ao uso de instrumentos legais de baixa posição hierárquica para definir políticas nacionais, aspecto ressaltado no presente texto. É bem verdade que os alvos são distintos. Ali, o autor discute normas disciplinadoras da ação dos gestores do SUS, que atuam de forma descentralizada. Aqui, nos interessa o grau de formalização de uma política nacional.



Esses breves elementos apontam duas características da política na esfera da saúde: a) existência de várias políticas nacionais e não de UMA política, o que poderia caracterizar dispersão; e b) marco legal inicial de baixa hierarquia (aquelas, instituídas por portaria ministerial; a PNDR, por decreto presidencial).

Diferentemente da Política Regional, na PNS o encaminhamento correspondeu a uma ação institucional, vale dizer, a criação do Conselho Nacional de Saúde (CNS), instância máxima de deliberação, fiscalização, acompanhamento e monitoramento das políticas nacionais de saúde. Ademais do Conselho Nacional, a PNS conta com 5.565 conselhos municipais e 27 conselhos estaduais, além de uma Conferência Nacional a cada quatro anos. A próxima será a 14ª de toda a história ou a 7ª após o período da redemocratização (LEVY, 2011).²⁹

Na esfera interna do desenvolvimento regional, em que se comparam seus vários instrumentos entre si, a baixa hierarquia legal da instituição da PNDR aparece como um desbalanceamento ante os demais instrumentos (financeiros e institucionais).

Já na comparação do desenvolvimento regional com a saúde, a definição da PNDR aparece como sendo de classe superior. Ainda nessa esfera, outro tipo de comparação deve ser feita, a que confronta o CNS e a CPDR. No caso da saúde, o Conselho é composto por membros do governo e da sociedade civil, enquanto a Câmara é composta por ministros do Governo Federal. Aquele integra governo e sociedade; esta, áreas do próprio Governo Federal.³⁰

29 O CNS, instância máxima de deliberação do Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter permanente e deliberativo, tem como missão a deliberação, fiscalização, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas de saúde. Está vinculado ao Ministério da Saúde, composto por representantes de entidades e movimentos representativos de usuários, entidades representativas de trabalhadores da área da saúde, governo e prestadores de serviços de saúde, sendo seu presidente eleito entre os membros do Conselho. É competência do Conselho, dentre outras, aprovar o orçamento da saúde, assim como acompanhar sua execução orçamentária. Também cabe ao pleno do CNS a responsabilidade de aprovar a cada quatro anos o Plano Nacional de Saúde (<conselho.saude.gov.br/apresentacao/apresentacao.htm>). Uma variação desse tipo de organização é dado pelo CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), que atua na área da alimentação e nutrição. Instalado em 30/1/2003, o Conselho tem caráter consultivo e assessoria o Presidente da República na formulação de políticas e na definição de orientações para que o país garanta o direito humano à alimentação. Pela sua natureza consultiva e de assessoramento, o Conselho não é nem pode ser gestor nem executor de programas, projetos, políticas ou sistemas (<www4.planalto.gov.br/consea/consea-2>).

30 Caberia falar de “elasticidade de substituição” (**e**) entre o institucional (Conselho Nacional de Saúde) e o programático (a Política Nacional de Saúde), tanto quanto entre o programático do regional (a PNDR) e seu institucional inexistente (um Conselho Nacional de Política Regional). Esta elasticidade indicaria os casos em que uma categoria institucional é substituída por uma programática e vice-versa. Seu intervalo de variação é: $0 \leq e \leq 1$, com **e** = 0 indicando impossibilidade de substituição e **e** = 1, total substitutibilidade.



PNDR

O CNS tem a característica de integrar governo e sociedade civil, o que inexistia na PNDR. Assim, o emponderamento na saúde segue um caminho distinto do regional. Talvez para suprir essa falta, a PNDR opere com fóruns e conselhos na esfera de programas como o Promeso, o que soa inconsistente, pois sua hierarquia programática é inferior à da PNDR (em que não há conselhos) e, trasladando-a à esfera institucional, muito menor do que a do CNS.

3.2.2.2 PNDR E POLÍTICA FISCAL

Enquanto o enfoque comparado com a PNS serve para mostrar possibilidades de aproximação; com a Política Fiscal é para mostrar competição por recursos.

A PNDR também abriu uma frente de atritos com a política fiscal. Um dos episódios desse atrito diz respeito aos incentivos fiscais (redução *versus* isenção). A propósito, existem dois depoimentos que caminham na mesma direção. Num deles, a avaliação conduzida por Fabrício Augusto de Oliveira ([2002]) sobre o FCO, indica que o conflito com a política fiscal levou a que os incentivos de financiamento ao desenvolvimento regional fossem objeto de uma “campanha anti-incentivos”. No outro, que tem a ver com a recriação das superintendências regionais, em especial a Sudene, disse Galvão em sua entrevista:

Esse projeto foi muito desconstituído por um grupo ministerial abrangente, mas ele foi o tempo inteiro bloqueado pela Fazenda, que impediu que qualquer instrumento adicional fosse apostado ao conjunto das agências e que, portanto, transformou a recriação numa quimera.

3.2.2.3 A DISPERSÃO DO REGIONAL NO SOCIAL

A política social erigiu-se como um elemento importante a ser considerado no desenho e na implantação da Política Regional pela importância política que aquela havia adquirido no Governo Lula. Por essa razão, considerou-se estratégico lutar por uma PNDR “especializada” ou “limitada”, para evitar atritos e concorrência com as dominantes políticas sociais vigentes. Pessoalmente, Tânia Bacelar preferiu o cenário otimista, no qual a redução das desigualdades regionais deixava de ser responsabilidade exclusiva da PNDR para também ser alcançada pelas políticas sociais.



Aceitando o ponto de vista de que a PNDR como Política Regional deve lutar tanto contra as desigualdades como a favor da exploração das potencialidades locais e regionais, há um terreno sombreado entre “política social” e “política regional”.³¹ A esse respeito, dois entrevistados manifestaram-se a respeito de forma explícita. No primeiro caso, Tânia Bacelar disse que o combate às desigualdades regionais pode ser feito por “políticas regionais implícitas” e por “políticas regionais explícitas”. A “política regional implícita” é, na verdade, uma política setorial e/ou social impregnada de critérios regionais. E isso é o que mais foi feito no Governo Lula. Servem como exemplo a infraestrutura do PAC, a transferência de renda às famílias, o aumento do salário-mínimo e a expansão do ensino técnico e superior nas regiões sem a oferta desses serviços. Isso fez com que o Ministério dos Transportes, o MDS e o Ministério da Educação participassem bastante desse esforço. Já a “política regional explícita”, que envolve atuações institucionais específicas e um tratamento espacial multiescalar, ficou prejudicada. Nesse particular, o Ministério da Integração Nacional teve pouca participação. No que se refere às escalas, a ideia inicial da PNDR não encontrou eco na sociedade e nos governos. Há problemas regionais que municípios, metrópoles ou estados podem tratar, cada um deles, em sua escala, mas isso acabou não ocorrendo. Tânia Bacelar acredita que a PNDR pouco avançou “porque a questão regional está sendo enfrentada por outros caminhos”, que são os da “política regional implícita”.

O “implícito” e o “explícito”, em Tânia Bacelar e o *stricto sensu* e o *lato sensu* do autor desta avaliação são formas de indicar que haveria um núcleo e uma área mais difusa da ação pública que poderiam compor a PNDR, dando a possibilidade de caracterizá-la como PNDR em forma de nuvem. Essa ideia transparece nas palavras de Adagenor Ribeiro, da Sudam:

Eu sei que existem programas de desenvolvimento os mais diversos e se a gente pegar todas as áreas e somar vai dar uma coisa fantástica, monstruosa.

Por isso mesmo, a PNDR (em forma de nuvem) deveria ser estudada com mais detalhamento, “[por] uma comissão de notáveis para juntar essa *maçaroca de coisas* e dar uma ordem” [grifei]. E argumenta, de forma otimista, que a multiplicidade dos programas que

31 Para quem tinha esperança de que o programa *Territórios da Cidadania* fosse um “experimento regional”, a saudação como “uma seminal experiência de implantação [...] de novos êxitos nas inovadoras ações sociais matriciais” não é muito agradável. Isto é, o programa é social mesmo, não tendo nada de regional (a afirmação é de POCHMANN, 2011).



PNDR

podem ser abrigados sob a égide da PNDR “são parte da diferenciação funcional de um sistema social que se complexifica”, devendo-se ter o cuidado de entendê-los como tal, de forma a prover a convergência e não a dispersão dos esforços.

Afora os dois tipos de Política Regional (“Política Regional Implícita” e “Política Regional Explícita”) deve-se agregar a Política Local, representada pelos APLs e *Territórios da Cidadania*.

Essa percepção indica que a concepção do regional pelo Governo Lula foi o de buscar linhas de menor resistência para abrir espaço para a equidade. E as linhas de menor resistência estavam, como estão, nos interstícios que evitam um contato direto com o núcleo duro da política macroeconômica, a saber, inflação, taxa de câmbio e taxa de juros. Sendo assim, a política regional passa a depender da capacidade de gasto e de endividamento do Estado, o que também tem seus limites, especialmente quando esse limite é ou for baixo. Embora se esquive do confronto direto, o antagonismo não está eliminado; está conjunturalmente acomodado.

A forma de desenvolver a “Política Regional Implícita” é tida por uns como indicativo da inteligência do Governo Lula e, por outros, como indicador de sua impotência para tratar do problema da desigualdade em toda sua inteireza, o que exigiria trabalhar tanto com a política regional implícita quanto com a explícita. Além dessas duas, existe a política de base local, que se não serve para tratar a desigualdade – que é macro – serve para ativar as boas possibilidades da diversidade nacional (Tânia Bacelar).

Segundo entendo, a posição esposada por Tânia Bacelar, secundada pela exposição de Leonardo Guimarães Neto, é bastante otimista no sentido de dizer que revela certa inteligência em avançar no regional por outros caminhos. Vai além da complacência que eu próprio propus como estilo de avaliação da PNDR. Entrevistados da linha *rangeliana*, como Carlos Brandão e Cláudio Egler, entendem que a “Política Regional Implícita” é muito pouco. O risco de ser tão otimista com a estratégia utilizada pelo Governo Lula é ter de concordar que a política regional é compensatória.

Seguindo as passadas de Tânia Bacelar, Cláudio Egler sugere o entendimento de que a questão não se resume em classificar as políticas como setorial ou regional. Isso porque, a partir da estabilização da economia nacional, a perspectiva dos “eixos” introduziu uma novidade que ainda não é percebida como tal.



Segundo Egler, há diferenças entre o setorial e o regional nos anos 1950 e hoje. Naquele tempo, havia o *Plano de Metas*, que demarcava setorialmente o que deveria ser alcançado e também o plano de desenvolvimento para o Nordeste, como um mecanismo de orientação das inversões na região. Hoje, o PAC e o estudo do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) estabeleceram eixos (logística, energia, saneamento, etc.) que vão além de meros setores. Assim, por exemplo, o “eixo da energia” tem o petróleo, o biocombustível, a hidrelétrica, entre outros como setores. De forma complementar, os eixos possuem base territorial extensa. Assim, eixos de inversão ultrapassam a dimensão setorial e demarcam territórios. A diferença entre o setorial e o eixo de inversão é a dimensão territorial.³²

O segundo entrevistado que propôs uma forma alternativa de classificar a Política Regional foi Galvão. Segundo ele, à época de lançamento da PNDR a opção foi por uma política “limitada” ou “especializada”, em contraste com uma política com “largo espectro”. No primeiro caso, a Política Regional apresenta-se com conteúdo de tipo *cepalino*, em que os investimentos adicionais capazes de reduzir as desigualdades de base produtiva regional assumem o centro da proposta. Tal opção visava firmá-la como opção de política pública (“colocá-la de pé”, segundo o entrevistado) sem o risco de ser vista como concorrente do espaço político ocupado pelas políticas sociais, que já estavam estabelecidas e que eram prioritárias para o Governo Lula. De forma complementar, num segundo momento, se bem-sucedida, a PNDR seria ampliada para ser uma legítima política de desenvolvimento territorial (aquela “que integrasse todas as ações da dimensão de governo, a partir do território”).³³

Os diferentes exercícios de classificação das Políticas Regionais revelam flexibilidade em sua composição. Como disse Galvão:

Na verdade, a política regional pode ser quase tudo, como é na União Europeia, que engloba atividade de largo espectro, cobrindo um conjunto de investimentos muito abran-

32 Meu comentário: Na verdade, a argumentação de Cláudio Egler conduz-nos a compreender o impacto dos grandes projetos de investimento aos setores a montante (cimento, siderurgia, etc.) e a jusante (relacionados ao seu uso e à sociedade que o cerca, num dado território).

33 Em um trecho de sua entrevista, Galvão cita como um dos “defeitos” da PNDR a tecnocratização (“Se tem um pecado da área regional é que ela é muito tecnocratizada, ela é pouco aberta à política”). Pode-se, com alguma razão dizer, igualmente, que a estratégia da Política Regional em duas etapas (política especializada e política territorial) constitui um evento de corte tecnocrático, pois no argumento de construção da estratégia faltam evidências de que ela estivesse embebida em valores políticos.



gentes, ou pode ser uma política muito especializada, que era nossa proposta inicial, exatamente para não “bater cabeça” com outras áreas do governo.

De certa forma, isso atesta nossa hipótese inicial de que a Política Regional é uma “política vazia”, isto é, sem conteúdo setorial que a parametrize. Se partirmos do ponto de vista que o sentido das políticas públicas é proporcionar serviços e facilidades à população, o que “chega” ao cidadão são serviços proporcionados por políticas setoriais. Por isso, não cabe esperar que o conteúdo (setorial) seja a essência da política regional. Sua razão de ser é a coordenação, a articulação, a combinação de meios que, realizados num dado território, transmitam a seus cidadãos uma parcela dos bens públicos e privados que os equiparam aos cidadãos de outras regiões. Nesse sentido, a Política Regional é a um só tempo a voz do diálogo entre as grandes regiões de um país e a percepção holística que o território é capaz de construir. Poder-se-ia dizer que a Política Regional basicamente é uma estratégia de desenvolvimento dos territórios com inclusão.

Sob qualquer dos enfoques que buscam entender e aproximar a Política Regional das políticas sociais, o pior será fazer crer que o que é social é também regional ou vice-versa. Essa identificação forçada tem um resultado perverso sobre a Política Regional, pois a desqualifica como uma política de base espacial.

Alguns exemplos de iniciativas voltadas para a pobreza servem de base e de exemplo: o “Bolsa Família”, o microcrédito, o Pronaf, o programa P1MC (Um milhão de cisternas no Semiárido), o “segunda água” (P1+2), o programa de APL do BNDES, entre outros. Embora vários estejam assentados em uma perspectiva econômica, todos têm um forte apelo “social” porque dirigidos aos excluídos de sempre no Brasil. Na medida em que regiões como o Semiárido concentram parte expressiva da pobreza nacional, a pobreza e o regional acabam se entrelaçando de tal forma que fica difícil separá-los. Ainda assim, não se pode deixar que a Política Regional seja “contaminada” por essa via e perca sua expressividade singular no seio das políticas públicas.

3.2.3 A ESTRUTURA PROGRAMÁTICA DA PNDR

A ação programática do MI por meio da PNDR tem como objetivo a redução das acentuadas disparidades regionais e o desenvolvimento regional por meio do apoio às inicia-



tivas locais, a partir da constatação de que o país dispõe de uma magnífica diversidade regional.

Na apresentação da PNDR, nota-se com destaque a expressão territorial associada à expressão programática da ação (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2006). Para fins de registro, segue a listagem dos programas de base territorial preparada pelo próprio MI, distribuída em cinco diferentes categorias, com a advertência de que o citado documento é de 2006:

- Planos Macrorregionais
- Planos Sub-Regionais
- Ação Territorial do MI
- Instrumentos de Financiamento
- Integração com outras Políticas de Referência Territorial.³⁴
- Na categoria “Planos Macrorregionais”, o MI inclui:
 - Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Centro-Oeste (PED-CO)
 - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE)
 - Plano Amazônia Sustentável (PAS).
- No caso dos Planos Sub-Regionais, estão presentes:
 - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA)
 - Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (Planomeso).

34 Em nenhum ponto do documento citado são mencionados o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira; o Programa Conviver, as RIDEs e os programas Produzir e Promover.



PNDR

Para caracterizar sua ação territorial, o MI lista:

- o Programa de Promoção da Sustentabilidade em Espaços Sub-Regionais (Promeso);
- o Plano de Desenvolvimento Sustentável da BR-163: Eixo Estratégico de Integração para a Amazônia;
- a Defesa Civil;
- a Revitalização do Rio São Francisco: Recuperação do Potencial Hídrico e Inclusão Social;
- a Integração de Bacias;
- a Nova Transnordestina;
- a Infraestrutura Hídrica como Fator de Desenvolvimento Regional;
- o Plano de Integração do Vale do Parnaíba.
- Como instrumentos de financiamento fazem-se presentes:
 - Fundos Constitucionais: FCO, FNE, FNO
 - Fundos de Desenvolvimento: FDA e FDNE
 - Pronaf
 - Programa Regional do BNDES: Política de Dinamização Regional (PDR).

Por último, os elementos que atestam a integração com outras políticas de referência territorial são os seguintes:

- Integração Produtiva: Arranjos Produtivos Locais (MCT e MCT)
- Integração Ambiental: PNMA (MMA)
- Integração Territorial: Programa Territórios Rurais (MDA)
- Integração com Turismo: "Roteiros do Brasil" (Ministério do Turismo)
- Integração Urbana: Tipologia Urbana (Ministério das Cidades)
- Regionalizações Estaduais: Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Ceará e Pernambuco.



As dimensões associadas aos programas da PNDR são as seguintes:

- Dinamização econômica: estímulo a APL, setores e cadeias produtivas, extensão tecnológica e agricultura familiar.
- Infraestrutura econômica, incluindo transporte, energia e telecomunicações.
- Infraestrutura social, englobando comunicações e inclusão digital, saúde, educação, inclusão de grupos sociais específicos, infraestrutura urbana e rural, infraestrutura hídrica e de saneamento, ampliação de áreas da reforma agrária, preservação ambiental, segurança alimentar e combate à fome.
- Organização social e institucional com fóruns de desenvolvimento, territórios rurais, planos diretores, regularização fundiária, justiça e cidadania básica, difusão de informações socioeconômicas.

Chama a atenção a colocação de todos os tipos de ação sob a responsabilidade do MI sob a rubrica “desenvolvimento regional”, inclusive a Defesa Civil. Por outro lado, o caráter transversal da PNDR é pouco explorado quando o documento trata da integração da PNDR com outras políticas (outros ministérios e governos estaduais) de base territorial. Isso porque não há evidências do trabalho conjunto e articulado nem do exercício da coordenação por parte do MI nos temas elencados.

3.3 INSTITUCIONAL

O rebatimento institucional da PNDR revela que em sua concepção foi reunido o cabedal de iniciativas preexistentes que, de certa forma, vinham sendo tocadas pelo Governo FHC, do que se pode deduzir que havia uma inércia na esfera do regional no âmbito do Governo Federal. Essa percepção levou Galvão a afirmar que se fazia o “regional” sem uma política que o correspondesse.

A tentativa de implementar a PNDR exclusiva ou majoritariamente por meio do Ministério da Integração Nacional pressupunha um aporte adicional de recursos a ele, de forma a que a Política pudesse sinalizar aos seus potenciais parceiros (estados e municípios) uma nova dinâmica. Como isso não foi construído, prevaleceram dois aspectos: o da versão *stricto sensu* da PNDR e, como dito, o domínio da força da inércia de decisões anteriores.



3.3.1 COORDENAÇÃO E ARTICULAÇÃO PELA CPDR

Criada em 1995, a CPR fazia a coordenação-geral da Política Regional do Governo Federal, bem como a articulação federativa.

A partir de 2003, com a criação da CPDR em lugar da CPR, o Governo Federal passou a imprimir nova dinâmica a esses processos, tendo como base a orientação geral de reduzir a miséria e a criação de um mercado de consumo de massa no Brasil.

3.3.1.1 COORDENAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL

Segundo a perspectiva da coordenação, a história da CPDR pode ser dividida em dois períodos (Ofício 181/SAMC/CC/PR, de 19/8/2009):

A Câmara [CPDR] viveu duas grandes etapas, desde a sua criação por meio do Decreto n. 4.793/2003 até a presente data [2009] – a primeira no período compreendido entre 2003 e o início de 2007 e a segunda de 2007 até os dias atuais [2009].

Na primeira etapa, os trabalhos da Câmara de Políticas foram intensos e concentraram-se na estruturação de novos instrumentos de políticas de desenvolvimento regional bem como na recomposição de instrumentos já existentes e que haviam sido desativados ou pouco utilizados nos anos anteriores

[...] no início de 2007 os principais instrumentos da Política Regional estavam validados, e a partir de então o esforço governamental foi no sentido de monitorar a implementação dos principais projetos que viriam a dar sustentação à Política. Tal acompanhamento foi realizado no âmbito da gestão do PAC.

Entre 2007 e 2010 a ação da Câmara arrefeceu, tanto assim que o relato de funcionamento do GTI-PDR vai até 24 de novembro de 2006.

Nesse segundo período, o programa *Territórios da Cidadania*, instituído em 2008 e atribuído ao MDA, toma um grande vulto e se agiganta como presença programática e coordenadora. Por um lado, compete com a PNDR em seu esforço transversal e integrativo territorial das diversas políticas federais. Pelo outro, funciona nos moldes da CPDR, que havia se retraído após 2007.



A estratégia do referido Programa, segundo o documento Ministério da Integração Nacional (2010b), é a seguinte: “[...] referenciar as ações nos territórios, cujos municípios possuem identidades econômicas, ambientais e coesão social e cultural das populações”.

Nesse excerto, a amplitude do termo “referenciar” é vaga. Porém, segundo o documento *Balanço*, ele assume a seguinte compreensão:

Territórios da Cidadania conta com a atuação integrada de 22 ministérios e outros órgãos do Governo Federal com estados, municípios e sociedade civil. [...] duas palavras ajudam a compreender adequadamente esse esforço: multissetorialidade e matricialidade. Por conta disso, as interfaces do Programa são inúmeras, seja sob o ponto de vista técnico, seja nas perspectivas institucional, política e social. É um Programa que, por ter essa natureza agregadora e transversal, faz interface com os mais diversos programas e ações prioritários [...] além de se articular de maneira complementar ao PPA e aos Orçamentos da União, por utilizar suas ações orçamentárias, desdobrando suas metas de maneira a ter um alcance territorial (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010b).

O grande desafio desse Programa é fazer com que as políticas públicas cheguem articuladas e ao mesmo tempo aos que dele mais necessitam, para efetivamente promover o desenvolvimento territorial sustentável.

O Programa conta com as seguintes instâncias governamentais:

- Comitê Gestor Nacional, integrado pelos secretários executivos dos ministérios e órgãos que integram o Programa, incumbidos de estabelecer as diretrizes gerais.
- Comitê Técnico, integrado por representantes dos ministérios e órgãos que integram o programa, incumbidos de tratar da operacionalização das ações.
- Comitês de Articulação Estaduais, integrados por representantes de órgãos federais em cada estado, de representantes de secretarias e órgãos estaduais, bem como de representantes de governos municipais, incumbidos de promover a integração das ações e a superação de entraves, no âmbito de cada estado.
- Colegiados Territoriais, que são incumbidos de elaborar ou aperfeiçoar os Planos de Desenvolvimento dos Territórios, de contribuir para a qualificação e integração de ações, de aconselhar e exercer o controle social sobre as políticas públicas.



PNDR

Em resumo, o *Territórios da Cidadania*:

- Tem como função a integração das ações de 22 ministérios e órgãos do Governo Federal com estados e municípios.
- Orienta-se por um modelo transversal e agregador.
- Busca fazer interface com os mais diversos programas e ações.
- Chega a articular ações no plano do orçamento anual e no do PPA.
- Conta com instâncias decisórias e técnicas bastante desenvolvidas.

Com características tão próprias da estratégia de uma Política Regional, como distinguir (e aceitar) seus propósitos e estratégias dos da PNDR? Para coordenar, integrar e agregar ações de ministérios e órgãos do Governo Federal não teria sido necessário criar um Programa, pois esse é precisamente o papel da PNDR, especialmente nas áreas deprimidas, que acusam maior carência de serviços públicos.

Como se sabe, o *Territórios da Cidadania* foi criado em fevereiro de 2008, em momento em que a CPDR, Câmara da Casa Civil da Presidência da República, deu por encerrada sua missão de implantar os instrumentos básicos da PNDR e passou a considerar apenas o monitoramento das ações. No momento de criação do *Territórios da Cidadania*, a PNDR completava um ano de existência. As circunstâncias favorecem a interpretação de que o programa *Territórios da Cidadania* emerge do vácuo de coordenação deixado pela CPDR, vindo a ocupar um espaço que a PNDR, por algum motivo, deixou de utilizar.³⁵

O que suscita dúvidas e interpretações é a suposta capacidade de coordenação das ações federais do MDA perante a do MI, legalmente o possuidor do mandato de exercê-la no campo das ações de base territorial. Embora não dispusesse do *status* de Política Nacional e estivesse afeto a um ministério essencialmente temático e setorial, o programa *Territórios da Cidadania* teria tido, àquele tempo, mais visibilidade pública nos territórios e maior

35 Segundo Galvão, "As disputas políticas internas promoveram outras opções de tratamento da questão territorial, como no caso da agricultura familiar: os *Territórios da Cidadania* buscam integrar visões de como agir no território, mas a meu juízo trabalha mal a real problemática regional brasileira; não dá conta dela. Mais grave, muitas vezes, privilegia territórios que não deveriam ser prioritários à luz dos objetivos de uma política regional".



grau de conexão com a base de lideranças locais e *stakeholders*, o que lhe teria dado uma vantagem relativa – sobretudo política – sobre a PNDR e o MI.³⁶

Essa argumentação sugere uma interpretação do contexto político em que se encontra a PNDR.

Nossa federação, o arranjo político que se move ao seu redor, a fórmula do presidencialismo de coalizão e a parcela das forças políticas que se entronam como oligarquias regionais formam o pano de fundo do palco em que se move a PNDR. Nesse contexto, a PNDR é vista pelos técnicos e pela população como uma espécie de paladino da equidade e das oportunidades latentes na economia diversa do Brasil; pelos parlamentares, talvez como fonte de recursos.

Não é qualquer governo que está disposto a fazer valer o objetivo, com tintas quixotescas, de uma política voltada para a equidade. Mas, uma vez que se apresente, haverá de conviver com o conflito às vezes latente, às vezes explícito, pois, inevitavelmente, o modelo político imprime sua marca nas instituições públicas do Estado brasileiro que cuidam das políticas, inclusive a regional.

O cálculo dos ganhos e perdas do exercício da atividade política, feitos tanto para o presente quanto para o futuro, por exemplo, promoveu o “transplante” da matriz de interação territorial dos programas federais para o MDA e não para o MI. Não que a Casa Civil deixasse de mediar a questão central da PNDR naquele momento; mas o fez no sentido de encaminhar a solução para um núcleo político-partidário com interesses mais próximos dos do partido do Presidente da República.

Esse foi um episódio crucial no início do resgate da PNDR, que se pode considerar superado sempre e quando o Brasil como um todo possa sair ganhando com as diversas experiências de territorialização dos programas e políticas públicas federais.

Porém, se persistir a orientação partidária de entregar a gestão do MI a um partido aliado, então a atividade coordenadora e articuladora da PNDR por este Ministério está sacrificada hoje, e estará sacrificada amanhã e sempre. Desse ponto de vista, o fortalecimento

36 O *Territórios da Cidadania* também foi criado por um decreto.



PNDR

da PNDR, na ausência da revisão do modelo de coalizão, fica a depender da solução do conflito entre meios e fins.

A política, para a PNDR, assemelha-se a uma torquês política. Uma das mandíbulas da torquês condiciona, em nível estratégico, a PNDR segundo os interesses do partido político dominante. A outra mandíbula impõe à PNDR, aliás a seus programas, um condicionamento operativo que submete a implementação das ações públicas à vontade individual dos detentores de emendas parlamentares. Isso leva a que os recursos não possam atender aos reclamos das programações, fruto dos fóruns locais e regionais ou das instâncias centralizadas do Governo Federal, e sim dos parlamentares.

Dessa forma, no “atacado” (instância estratégica) e no “varejo” (instância operativa), a PNDR está condicionada a decisões de caráter político-partidário. Esse aspecto serve de contraponto ao enfoque de alguns entrevistados, que identificaram a PNDR como a ferida exposta das políticas de equidade no contexto da acumulação capitalista. Esse contraponto não substitui o conflito distributivo; amplia a visão e dá o grau de complexidade na concepção e gestão de políticas distributivas não no seio do capitalismo, mas no seio de uma determinada formação social capitalista.

Segundo Carlos Gadelha, entrevistado para esta avaliação, em termos de coordenação, a questão regional deveria ser assumida nos núcleos decisórios e coordenadores de todas as políticas, pois, em caso contrário, ficaria (como no presente) em somente um ministério, “perdendo potência e não conseguindo promover uma ação concreta que reverta a desigualdade regional”. Desdobrando seu argumento, o entrevistado não acredita em grandes alterações, como seria a aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) no bojo de uma reforma tributária, para “salvar” a PNDR. Entende que a PNDR pode influenciar pela via do planejamento, desde que o PPA seja realmente regionalizado, isto é, regionalize todas as políticas setoriais. De certa forma, essa seria a versão plena da “política regional explícita”. Nessa perspectiva, fica prejudicada a política regional *cepalina* ou *rangeliana*, como a caracterizaram alguns dos entrevistados. Segundo eles, ao MI cabe um papel destacado nesse esforço de regionalização e coordenação.



3.3.1.2 ARTICULAÇÃO FEDERATIVA

A articulação federativa no caso da PNDR diz respeito às relações entre o Governo Federal e os governos estaduais e municipais, assim como a interação com as sociedades locais e o papel das ONGs no âmbito do desenvolvimento regional.

Embora a PNDR preveja a participação e a descentralização nos programas da Política e seus dirigentes as verbalizem, a percepção daqueles que militam nos estados é que, na maior parte das vezes, o Governo Federal executa e coordena diretamente suas ações no território, sem mediação regional ou regionalizada. Isso estaria a indicar que a estruturação do Estado está bastante assentada na esfera nacional, que tende a ser setorial.³⁷ Os exemplos mais expressivos, não só porque seguem à risca esse desenho, mas também porque são programas bastante relevantes, são o PAC e o *Bolsa Família*.³⁸

Por eles e com eles, o Governo Federal interage diretamente com o cidadão beneficiado. A mediação federativa é mínima e não toca os pontos cruciais da iniciativa.³⁹ Ainda segundo percepção estadual, a multiplicidade de ações setoriais termina por afastar o diálogo entre as partes interessadas, o que gera, no global, uma ação descoordenada e superposta. Em meio a tal situação, é até compreensível que o planejamento não seja um instrumento essencial da concertação de interesses. Conforme Francisco Costa:⁴⁰

*O planejamento em geral inexistente, faltando aderência entre o que é pensado e articulado ou planejado na origem da política com a forma real como os territórios funcionam. Como a PNDR advoga as múltiplas escalas, tal perspectiva deveria ser rebatida no plano institucional, daí a necessidade de instituições mediadoras, papel que Sudene e Sudam não cumprem.*⁴¹

37 Nas palavras de Francisco Costa: “A quase totalidade [de iniciativas do Governo Federal] que eu conheci na época tratava de coordenar ação direta no território, sem mediação regional ou regionalizada [...]. O Estado estruturado para o nacional, com Ministério setorial, jamais vai fazer isso...”

38 “The payments are very small – currently \$12 per child, or an average \$35 a month. *But they are made directly by the federal government, cutting out local malversation*” (ANDERSON, 2011) [grife].

39 Não se pode negar que a execução direta pelo Governo Federal seja uma forma de “blindar” os programas de governo das interferências partidárias locais e regionais exercidas pelas oligarquias locais e regionais. Ainda assim, essa percepção não deixa aflorar a essência da abordagem regional.

40 A posição de Francisco Costa assemelha-se à de Godoy.

41 “Com a ADA houve um intento de construir um novo modelo de atuação institucional para a agência, mas com o passar do tempo o discurso inicial foi sendo esquecido até que sobreveio o abandono” (Francisco Costa).



3.3.2 GESTÃO DA PNDR PELO MI

Afora a importância da liderança política exercida pelo Ministro de Estado do Ministério da Integração Nacional sobre a PNDR, as três principais secretarias responsáveis pela Política Regional são a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), a Secretaria de Políticas Regionais (SPR) e a Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SCO).⁴²

A SDR responde pela formulação, concepção e iniciativas gerais de implementação da PNDR, bem como por seus instrumentos básicos, como os planos regionais estratégicos. Responde também pela definição de diretrizes e prioridades e pelo acompanhamento de mecanismos de apoio ao desenvolvimento regional, a exemplo dos créditos concedidos ao setor privado por meio do FNO, FNE e FCO e da concessão de incentivos fiscais para a realização de empreendimentos na Amazônia Legal e no Nordeste.

O seu Departamento de Planejamento do Desenvolvimento Regional (DPR) cuida do processo de formulação, implementação e acompanhamento de questões relacionadas à PNDR, enquanto o Departamento de Gestão dos Fundos de Desenvolvimento Regional (DFD) trata dos Fundos Constitucionais e demais instrumentos de financiamento da Política.

No âmbito do MI, a SDR atua junto com as demais secretarias do Ministério no sentido de promover a convergência de suas ações com as prioridades e objetivos da PNDR.

A SPR contribui na formulação e implementação da PNDR, promovendo ações de estruturação econômica e de inclusão social nas áreas prioritárias; articulando os programas e ações da PNDR com afins do Plano Plurianual; integrando e compatibilizando os programas e ações com a atuação dos órgãos e entidades do Ministério, e com os demais órgãos da administração federal, dos estados e dos municípios e com a sociedade civil. Atua também na esfera da cooperação técnica internacional como a SDR.

Para este mister realiza parcerias com órgãos públicos e organizações da sociedade civil; supervisiona e acompanha a implementação de ações e promove e implementa ações de apoio às regiões integradas de desenvolvimento.

42 Todas as considerações não levam em conta as transformações na estrutura do Ministério, implantadas com a nova gestão, a partir de 1º de janeiro de 2011.



Para tanto, conta com dois departamentos. O que cuida dos programas nas regiões Norte e Nordeste e o que trata dos programas das regiões Sul e Sudeste

A criação da SCO como enfoque pontual da concepção da gestão dá um pouco a medida do ritmo das deliberações a respeito da PNDR. Como a Sudeco foi extinta sem nenhuma promessa firme de ser reabilitada no estilo da Sudene e Sudam (com Adene e Ada, respectivamente), optou-se por criar uma secretaria regional extraordinária para o Centro-Oeste, como forma de atender tanto a questão programática (abrigar programas da PNDR nos moldes da SPR) quanto a questão institucional (fazer as vezes da Sudeco enquanto não se encaminhava uma solução correspondente). O caráter extraordinário da SCO prolongou-se muito mais do que seria razoável, uma vez que o processo de restauração da Sudeco prolongou-se excessivamente, para além de 2010, data final desse relatório, pois o Governo Federal tem mostrado escasso interesse nessa iniciativa.

Pode-se dizer que a SCO é uma estrutura miniaturizada do MI, adequada para cuidar dos assuntos do Centro-Oeste, de forma que todos os projetos e programas da PNDR (Faixa de Fronteira, Promeso, etc.) e de outras secretarias do MI (como agricultura irrigada) são transferidos a ela sempre e quando a ação se refira ao Centro-Oeste.

As diretrizes básicas dos programas da PNDR (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2007b], p. 5) em respeito às quais se estabelecem a estrutura e os mecanismos de gestão e coordenação são as seguintes:

- a) Delimitação de espaços sub-regionais prioritários.
- b) Organização social em bases sub-regionais, envolvendo estados, municípios e sociedade civil.
- c) Dinamização e estruturação econômica das sub-regiões.

Diante dessas diretrizes, o obstáculo de gestão para a implementação da PNDR não se distingue do enfrentado por outros ministérios com relação às suas políticas. Isto corresponde à dificuldade de fazer a confluência de esforços a partir da pulverização de iniciativas por muitos ministérios.⁴³

43 Galvão, ex-secretário da SDR/MI e Aginaldo Silva, técnico da SCO, coincidiram nesse particular.



PNDR

Para alguns entrevistados, falta um colegiado no MI que formule pontos de convergência de suas secretarias, a partir da PNDR, à qual deveria caber a seleção de áreas e de objetos de ação. Por isso, as escolhas não se dão organicamente, reproduzindo as mesmas dificuldades de todas as secretarias de todos os ministérios.

Num ambiente de pulverização institucional, as resistências à PNDR se estendem ao estabelecimento de prioridade das regiões, ainda que com apoio em estudos específicos, e à articulação, que é o oposto de compartimentalização da ação de governo.

No campo da gestão, tal como entendida no presente documento, as secretarias eminentemente operativas da PNDR, SCO e SPR, desenvolvem pouca articulação com as demais secretarias do MI. No campo da articulação, a baixa intensidade de interação com outras instituições descentralizadas do MI (DNOCS, Codevasf), assim como com outros ministérios, também é a regra. Em contraste, a relação com BASA, BNB e Banco do Brasil, por conta dos fundos constitucionais, é considerada boa, ainda que passível de melhorias.⁴⁴

Em termos específicos, o leque de programas e ações da PNDR a cargo da SPR e da SCO não apresenta uma concepção satisfatória e aderente à PNDR como símbolo do resgate da Política Regional no Brasil. Isso porque o principal programa da PNDR, o Promeso, já existia antes do primeiro mandato do presidente Lula. O mesmo se aplica ao Produzir, datado de 1994, e ao Programa Faixa de Fronteira. Este último é uma área especial, tal como o Semiárido, tendo sua definição ligada a princípios de segurança nacional. Por seu turno, a RIDE-DF foi instituída em 1998; e as de Petrolina-Juazeiro e da Grande Teresina o foram em 2001. Em especial, essas áreas acabaram não justificando a ênfase inicial nelas colocada e hoje são programas relativamente marginalizados. No início, esse tipo de programa teve grande demanda porque se associava às RIDEs a disponibilidade de recursos. Como isso não ocorreu, a demanda se autoextinguiu.

44 O modelo de gestão de regiões de programas da PNDR poderia valer-se da articulação com, por exemplo, o Ministério do Meio Ambiente, como no caso do Promeso Águas Emendadas, que, por possuir sete bacias hidrográficas em seu interior, faz sua gestão com base nesse critério. É provável que outras particularidades possam dar suporte de articulação do MI com outros ministérios em grau de profundidade maior do que o que hoje existe.



3.3.2.1 PROGRAMAS SOB A COORDENAÇÃO DAS SECRETARIAS

Todos os programas relacionados com a PNDR, exceto o codificado sob o número 0902, estão atribuídos ao Ministério da Integração Nacional. No Quadro 8 mostra-se cada um dos programas, a secretaria que o executa e a secretaria que o sedia.

QUADRO 8 – PROGRAMAS ATUAIS DA PNDR E SUA VINCULAÇÃO COM AS SECRETARIAS

PROGRAMA		SECRETARIA EXECUTORA			SECRETARIA SEDE
CÓDIGO	DENOMINAÇÃO	SCO	SPR	SDR	
0120	Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	X	X		SPR
0379	Desenvolvimento da Agricultura Irrigada	X			SIH
0515	Infraestrutura Hídrica	X			SIH
0757	Gestão da Política de Integração Nacional			X	SDR
0902	Operações Especiais: Financiamentos com Retorno (Fundos Constitucionais)	X		X	Externo*
1025	Promeso	X	X		SPR
1027	Prevenção e Preparação para Desastres	X			Sedec
1029	Resposta aos Desastres e Reconstrução	X			Sedec
1036	Integração de Bacias Hidrográficas				SIH
1047	Conviver		X		SPR
1138	Drenagem Urbana e Controle de Erosão Marítima e Fluvial	X			SIH
1430	Desenvolvimento Macrorregional Sustentável	X			SCO

Fonte dos códigos e das denominações: PPA 2008-2011.

Preenchimento das demais colunas: informações fornecidas pelas secretarias.

Nota: As linhas coloridas indicam os “programas típicos” da PNDR.

(*) Órgão 92.000 (“Atividades Padronizadas”).

3.3.2.2 EFEITOS DA GESTÃO NA CONDUÇÃO DOS PROGRAMAS

Enquanto na SPR a organização da ação se dá por programas, na SCO o critério é o pertencimento à Região Centro-Oeste. É bem verdade que na SPR há um nível intermediário de coordenação por regiões, o qual organiza as ações por programa.



PNDR

Eventualmente, em ambas as secretarias ocorre superposição entre as áreas de distintos programas. Assim, a SPR teve de agir para evitar conflitos de condução entre o Promeso e o Faixa de Fronteira nos casos dos Promesos Metade Sul do Rio Grande do Sul e Grande Fronteira do Mercosul. O mesmo ocorre, por exemplo, com as áreas do Promeso Águas Emendadas e a RIDE-DF⁴⁵, que apresentam áreas superpostas. Outro exemplo é a superposição entre áreas do Conviver e do Promeso sempre e quando estes se localizem total ou parcialmente no Semiárido.⁴⁶

Para Agnaldo Moraes da Silva, da SCO, a mesorregião não é uma boa opção, pois cada UF tem suas próprias regiões de intervenção. Está em discussão a mesorregião como unidade territorial central da PNDR. Se, entretanto, a mesorregião prevalecer como escala de intervenção, a situação do Centro-Oeste deve ser revista, pois haverá espaço para pelo menos duas mesorregiões aqui. A idéia é descer mais ainda na escala, ficando a da região praticamente dentro de cada estado.

3.3.2.2.1 RELAÇÕES DA SDR COM SPR E SCO

Há aceitação praticamente generalizada de que as relações da SDR com a SPR e com a SCO não são fluidas, e, assim, improdutivas em grau acentuado. A interação daquela com estas, prevista pela organização institucional do MI não funcionou a contento e foi sendo desgastada ao longo do tempo. O resultado é uma atuação paralela das secretarias sem a geração de sinergias benéficas à Política Regional. Ilustra-se esse tema com a tipologia da PNDR.

Um dos aspectos mais caros da PNDR à SDR é a tipologia da Política, desenvolvida a partir de um estudo na escala das microrregiões geográficas (MRG) do IBGE, recentemente atualizado. Esse instrumento da PNDR tem tido bastante aplicação na esfera dos fundos cons-

45 O fórum de Águas Emendadas foi criado em 2002 e encerrado em 2003, porque se tornou muito difícil manter uma mesorregião como unidade territorial da Política contando com um orçamento anual de apenas 300 mil reais.

46 Há cerca de quatro anos a SCO vem pleiteando a redefinição do Promeso Águas Emendadas, por sua superposição com a RIDE-DF, pois esta está totalmente dentro daquela. Segundo apurado, a RIDE-DF exerce "força centrípeta" sobre a área do Entorno e o Promeso Águas Emendadas exerce "força centrífuga". Mas, até agora, não foi possível atender à pretensão por falta de recursos para contratar um estudo sobre o tema.



titucionais, depois de intensos esforços da SDR no âmbito dos Conselhos que presidem a aplicação de seus recursos. O uso prático desse instrumento ocorre no âmbito do MI porque, assim se acredita, a unidade que dele faz uso integra a SDR. Já nas outras secretarias, SPR e SCO, as entrevistas com gestores de projetos e programas revelaram que a tipologia raramente é utilizada no balizamento da ação de seus programas ao longo do tempo.

3.3.2.2.2 UM CASO DE INSERÇÃO INADEQUADA NA POLÍTICA: PRODUZIR

O Produzir é um PCT (FAO-UTF/BRA/040/BRA), iniciado em 1994 e encerrado em 2010. Até 2003, tinha como referência a Metodologia de Capacitação Massiva (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2011], p. 55).

[O Produzir] atua na identificação e na viabilização de alternativas de trabalho e de renda para as comunidades carentes excluídas da dinâmica socioeconômica do país. Por meio da organização produtiva, o Produzir configura-se em um elo entre as políticas de desenvolvimento social e as políticas voltadas ao desenvolvimento em sua vertente regional (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2007], p. 5-6).

Já esteve inscrito no PPA 2000-2003 e no PPA 2004-2007.

O Produzir não teve resultados em 2010:

[...] grande parte das atividades do Projeto Produzir voltadas à ação em campo é finalizada em 2009, e o foco das ações do Projeto em 2010 passa a ser direcionado à avaliação final e ao encerramento do PCT; com a elaboração do seu relatório final (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2011], p. 20).

Entre 2004 e 2010, o Produzir atuou em 127 municípios, capacitou 15.300 pessoas e participou da criação de 404 empreendimentos, ao custo de US\$ 8,6 milhões (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2011], p. 56), ou US\$ 1,2 milhão/ano, o que corresponde a aproximadamente R\$ 2 milhões/ano.

Na condição de projeto de cooperação técnica, é inadequado tratá-lo como um projeto da PNDR. Em primeiro lugar, porque os projetos de cooperação técnica não devem ser



utilizados como realizadores das metas governamentais de forma direta. Os PCT estão postos para apoiar a ação pública, não para ocuparem seu lugar.

Em segundo lugar, sua expressão financeira é bastante modesta para se colocar como projeto da PNDR (R\$ 2 milhões anuais). Se essa fosse a regra, teríamos uma pulverização enorme de pequenos projetos na PNDR. Dessa forma, o Produzir deveria ser tratado como é: um projeto de cooperação técnica e não como um instrumento de operacionalização da PNDR.

Visto o assunto tal como deve ser tratado tecnicamente, por conta do estilo de avaliação, pergunta-se pela razão de o PCT ter sido alçado à condição de Programa da PNDR. A resposta, seguindo o estilo de avaliação, é que o MI como um todo e a SPR, em particular, o absorveram como tal porque estavam diante de “vazios” e de uma escassez de iniciativas e recursos para cumprir os requisitos da Política Regional. Nessas circunstâncias, que bem explica o contexto em que a PNDR foi resgatada, a equiparação de um PCT a um programa da Política Regional aparece como uma ação voluntarista de preenchimento de espaços vazios.

3.3.2.2.3 INSTRUMENTOS PARA A OPERAÇÃO DA PNDR

Dois aspectos operativos chamam a atenção no caso da colocação em campo dos programas da PNDR. Um deles se refere aos tipos de instrumentos jurídicos para formalizar as parcerias e a própria execução e o outro trata especificamente do papel da Caixa Econômica Federal (CEF) nesse processo.

No caso da SCO e da SPR, secretarias tipicamente de caráter operacional, a execução financeira da PNDR descansa exclusivamente no mecanismo das transferências voluntárias, com o detalhe de que os parceiros são predominantemente, se não exclusivamente, entidades públicas, por recomendação da Consultoria Jurídica do Ministério da Integração Nacional. Com isso, ficam de fora do emparceiramento direto as organizações não governamentais, associações, cooperativas, etc. Segundo os gestores entrevistados, tal recomendação tem caráter preventivo e decorreria da suposição de que há maior incidência de corrupção e desvios no caso de entidades não governamentais. De qualquer maneira, o emparceiramento público-público recomendado pela Consultoria Jurídica do Ministério não evita



que ao longo da cadeia de execução intervenham elementos do mundo privado ou do terceiro setor como parceiro, por exemplo, de uma prefeitura conveniada direta do MI. Nessa cadeia de emparceiramento, capeada por acordos e convênios, ocorre, não muito raramente, a impossibilidade de formalização de compromissos por falta de condições técnicas, jurídicas e cadastrais de alguns dos parceiros. Dessa forma, a descentralização da execução tem esbarrado em óbices legais e administrativos que fazem com que determinadas ações apresentem atraso significativo de implementação, havendo casos de convênios de 2008 que ainda em 2010 não haviam sido realizados.⁴⁷

Das informações recolhidas junto ao *staff* da SPR e SCO, deduziu-se que a multiplicidade de formatos de emparceiramento com intervenção direta e indireta na implantação de um programa de desenvolvimento regional – que como um todo se apresenta em forma de rede, característica marcante da sociedade contemporânea⁴⁸ – ainda não está no foco de ação da Consultoria Jurídica do MI. Tendo em vista a filosofia dos programas e da PNDR (descentralização, emparceiramento, trabalho conjunto, empoderamento), seria de todo recomendável que a Consultoria Jurídica do MI estivesse diretamente envolvida na formatação e formalização dos instrumentos legais utilizados na execução dos programas, inclusive com visitas a campo para conhecer diretamente os problemas e potencialidades, pois acredita-se que desse contato poderão surgir adaptações e recomendações mais apropriadas para os casos vividos pelas diversas equipes da SPR e SCO.⁴⁹

47 Com a alteração processual relativa aos convênios ocorrida em 2007, o empenho dos recursos é seguido da apresentação de um projeto inicial, básico, acompanhado da documentação do pretendente, por exemplo, de uma determinada prefeitura. Para fins de acompanhamento, não está claro o que é lançado como “realizado”: o projeto inicial ou a obra concluída? Não haveria problema se os dois eventos ocorressem num único exercício. Porém, para uma quantidade razoável de convênios que foram firmados em 2008 e tiveram as obras previstas finalizadas em 2011, a dúvida é crucial.

48 Os arranjos produtivos locais e as cadeias de produção, comercialização e consumo são duas de suas manifestações extremamente popularizadas.

49 A propósito, a percepção de Paula Ravanelli, da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, é bastante pertinente. Segundo ela, a “PNDR trabalha com transferências voluntárias. É pouco, mas não é um modelo falido. [É preciso] um regime jurídico que colabore com os objetivos do desenvolvimento regional”. Estendendo-se em suas considerações, disse que “nosso arcabouço legal não favorece a solidariedade, a cooperação. A gente tem que criar mais instrumentos de cooperação [...] que incentivem e promovam a cooperação entre os três níveis de governo. Eu acho que isso é essencial para uma política nacional de desenvolvimento, porque o Governo Federal não tem capilaridade ou condições de se fazer presente em todo o território nacional”. Em termos gerais, crê que a política “está muito centrada em ONG, em APL, e ela não usa o estado e o município para fazer isso” [...]. “[...] uma política muito *ongueira* [...] não traz para dentro da política como aliados os entes da federação”.



PNDR

A processualística dos convênios deveria ser colocada em questão, tendo como objetivo alcançar formas mais adequadas às necessidades da PNDR, em especial quando se considera a desejável associação do Governo Federal com mais de um estado ou mais de um município.

No segundo ponto focalizado nesta seção, as emendas parlamentares passaram a ser vistas com bons olhos pelos técnicos da SPR quando o orçamento da Secretaria foi sofrendo reduções, pois, mesmo com os problemas gerados por tais emendas, seus aportes ajudavam a superar a escassez de recursos orçamentários e financeiros dedicados à Política.⁵⁰ Aspecto complementar do aumento de disponibilidades orçamentárias refere-se à ampliação das emendas para outros programas, haja vista que as emendas até 2006 estavam destinadas apenas ao PDFF.⁵¹

Até 2008, a gestão local dos recursos dos programas, inclusive das emendas parlamentares, era de responsabilidade da CEF, decorrente de entendimentos com a alta cúpula do MI. Porém, em 2008, o MI rompeu o convênio com a CEF, passando o próprio Ministério a realizar o serviço que a CAIXA, até então, realizava. Para tanto, a SPR teve de contratar mais engenheiros. No primeiro momento passou de dois para dez, equipe hoje estabilizada com sete profissionais.

O crescimento da equipe correspondente à nova tarefa foi menor do que o dos projetos, especialmente porque cresceu muito a demanda decorrente das emendas parlamentares, o que tem criado dificuldades para a normalização do serviço, que implica aprovação de projetos, liberação de recursos, supervisão e vistoria, etc. Desse ponto de vista, há gestores na SPR que advogam a volta da CEF ao circuito dos projetos financiados, porém recebem inúmeras manifestações de interessados das áreas dos programas que não gostariam que

50 A redução dos recursos orçamentários dos programas da PNDR, acusada pelos gestores na SPR e SCO, deveu-se ao contingenciamento e aos cortes determinados pela área responsável pelo OGU. É possível que tal determinação seja devida à condição de os recursos serem classificados como “transferências voluntárias”. Sendo voluntária a alocação, pode-se especular que a área responsável pela redução entendia que ou as emendas parlamentares eram um substituto conveniente dos recursos reduzidos ou que as transferências compulsórias eram suficientes e não demandavam complementação.

51 Há vários ministérios que lidam com emendas parlamentares, como, por exemplo, Ministério do Turismo, dos Esportes e da Saúde. Conforme explicou um dos entrevistados, os parlamentares costumam “migrar” dos ministérios com mais dificuldades para implementar suas emendas para os que apresentam mais agilidade. Ele acredita que houve um tempo em que alguns parlamentares migraram para o MI porque havia mais profissionais para analisar as propostas.



a CEF voltasse a integrar o time dos parceiros, pois, segundo eles, a competência da CEF em muitos locais é bastante limitada e muito pouco permeável à interação com os interessados. Assim, se a prioridade dos gastos nos programas da PNDR continuar a ser os pequenos investimentos, o MI deveria buscar mecanismos mais ágeis e confiáveis para a celebração de contratos, vistoria de obras e liberação das parcelas, com garantia de legalidade, de forma a evitar o aumento de projetos em carteira sem condições de operacionalização.

3.3.2.3 GRANDEZA, NATUREZA E MOTIVAÇÃO DOS GASTOS DA PNDR

De modo geral, tanto nos programas coordenados pela SPR quando nos pela SCO, predominam os gastos com investimentos de pequeno porte.⁵² Não estão ao alcance dessas secretarias os orçamentos de investimentos do PAC.

Para se dar conta da ordem de grandeza de um “grande projeto” nessas secretarias, toma-se um projeto público de irrigação da SCO, estimado em R\$ 60 milhões, como medida de tal grandeza. Segundo informações de um dos entrevistados, esse mesmo projeto deverá ter, no orçamento de 2011, algo como R\$ 5 milhões.

A SPR e a SCO convivem com uma particularidade orçamentária incômoda, em que mais de 2/3 dos recursos anualmente movimentados provêm de emendas parlamentares.⁵³ O incômodo provém da atitude pouco flexível dos parlamentares quanto a seus propósitos com os recursos das emendas. Poucos são os que procuram conhecer a PNDR e seus programas para chegar a um acordo de alocação. Por se tratar de uma massa representativa de recursos no conjunto disponibilizada para a PNDR, seria recomendável que os recursos fossem orientados ao financiamento de elementos selecionados da estratégia regional. Não sendo assim, as secretarias se prestam, quase sempre, como elemento de suporte administrativo para os parlamentares e suas emendas.

52 De forma complementar, um dos técnicos entrevistados estimou que, em sua área, 70% dos recursos destinam-se aos investimentos e 30% ao custeio.

53 Em determinados anos, as emendas parlamentares podem representar até 80% dos recursos orçamentários manejados pela SPR e SCO. Na SPR, até 2006, as emendas parlamentares estavam orientadas apenas ao Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. Depois, passaram a atender o Promeso.



PNDR

Os dados analíticos oferecidos pela SCO mostram, para o exercício de 2010, a expressão quantitativa das emendas parlamentares no orçamento da Secretaria. Do total de R\$ 296 milhões aplicados em 2010 pela SCO, as emendas parlamentares participaram com R\$ 135 milhões, ou 46%. A diferença, no valor de R\$ 161 milhões, refere-se ao Plano de Ação, a créditos extraordinários e a alocações compulsórias. Portanto, desse último valor deve-se excluir, em primeiro lugar, R\$ 96 milhões alocados compulsoriamente (CF, ADCT, art. 42, irrigação no Centro-Oeste), restando R\$ 65 milhões. Considerando este valor, as emendas parlamentares passam a representar 67,5% do orçamento da SCO. Excluindo ainda e finalmente R\$ 34 milhões de créditos extraordinários, não previstos originalmente na LDO, o Plano de Ação “normal” da SCO fica reduzido a R\$ 31 milhões. Com este valor, que é o mais adequado para comparação com o das emendas parlamentares, a participação dessas últimas eleva-se a 81% [135/(135+31)]. Assim, considerando apenas as previsões orçamentárias realizadas segundo a “programação normal”, a participação das emendas chega a 81%.⁵⁴

Afora esse aspecto, ainda há que se 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 (como, por exemplo, R\$ 2 milhões), ela 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.

Uma análise mais abrangente tenderia a evitar o uso do adjetivo “incômoda” para as emendas parlamentares, sempre e quando se entendesse que a alocação orçamentária direta em nome dos programas da PNDR, consagrados no PPA, é bastante reduzida. Um exemplo ajuda a esclarecer a questão. O fórum do Promeso Águas Emendadas foi esvaziado porque os recursos alocados para seu desenvolvimento mal alcançaram R\$ 300 mil no exercício. Embora, isoladamente, as emendas possam ser tachadas de alocação incômoda para o desenvolvimento regional, sua inexistência provocaria um esvaziamento importante das atividades das mencionadas secretarias. Desse ponto de vista parece que a operacionali-

54 O dado do TCU para o Promeso chega a 90%: “[...] a maior parte dos recursos, cerca de 90%, é alocada ao programa por meio de emendas parlamentares, dificultando sobremaneira o planejamento das ações de desenvolvimento regional” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009b).



zação dos programas da PNDR vive de um ativismo (produzido pelas emendas parlamentares) que não condiz com a grandeza e importância de uma Política Regional num país com extremado grau de desigualdade social e regional.

3.3.2.4 CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO

Na medida em que prevalece a compartimentalização da ação de governo, a desejada descentralização demandaria uma multiplicidade de iniciativas. E, com elas, o crescimento da quantidade de instrumentos e mecanismos de descentralização. Essa configuração, por um lado, poderia beneficiar interesses muito fragmentados, o que abrigaria a possibilidade do aumento de fugas do controle e da coordenação. Dessa maneira, à míngua de uma coordenação mais abrangente, termina prevalecendo a centralização.

Também não pode ser esquecida a característica voluntária da transferência de recursos federais. Tal característica pode ensejar maior ou menor disponibilidade para a efetivação da transferência e mesmo sua reorientação para outras ações e áreas diversas das que estavam originalmente previstas. Ademais, deve ficar registrado que nesse processo, a descentralização é da execução, pois a decisão sobre o que, onde e quanto aplicar continua sendo federal, observada a origem dos recursos, como explicado no caso das emendas parlamentares.

No processo de descentralização e operacionalização da PNDR, a capacidade da SCO e da SPR de atuar como um interlocutor legítimo do Governo Federal com estados e municípios é bastante limitada, a não ser em termos técnicos, quando o faz por meio de seus engenheiros. Contribui como uma limitação extra a inexistência de regionalização feita pelos estados ou as regionalizações que não apresentam elementos comuns com os programas da PNDR. Nesse sentido, pareceria recomendável um diálogo federativo em torno de regionalizações multiescalares, ainda que disso não resultassem compromissos financeiros de investimento ou custeio.

Seria especialmente importante numa Política Regional de âmbito nacional que os governos de estados e municípios deixassem de perceber a PNDR como um “fundo de recursos”, ao qual pretendem ter acesso para aplicá-los em seus próprios programas. A PNDR deveria ser vista como um fórum de diagnósticos e proposições em torno da ação governamental



articulada e coordenada, tendo presente que o enfeixamento das atividades seria construído em bases territoriais.

Não se deve esquecer que a descentralização é uma orientação de gestão bastante recomendável no caso da Política Regional, para qualquer de suas escalas. Entretanto, deve-se consultar a história para saber se um ato de descentralização (positivo, em tese) pode servir a interesses oligárquicos regionais (negativo, em tese). A “receita” para tanto implica envolver a sociedade civil e suas organizações para que o controle público seja exercido em grau correspondente aos interesses da cidadania. Embora essa seja uma “solução” de curto prazo e usada intensamente em programas importantes do Governo Federal, como *Bolsa Família*, *Territórios da Cidadania*, entre outros, deve-se analisar com cuidado as consequências do eventual *by pass* de governos estaduais e municipais, assim como de assembleias estaduais e câmaras municipais. Nesse particular, o eventual divórcio entre a federação e a PNDR pode ser mais um capítulo de dificuldades para o bom exercício da Política Regional.

Por fim, a descentralização encontraria um porto seguro na vida ativa das superintendências regionais restauradas por leis complementares, como Sudene e Sudam. Para tanto, o MI conseguiu, numa das ocasiões de revisão do PPA 2008/2011, nele inserir o *Programa 1430 – Programa de Desenvolvimento Macrorregional Sustentável*, destinado a fortalecer as atividades regionais na escala macrorregional. Diante da inércia das superintendências, ao não conseguir definir um conteúdo compatível com as funções esperadas, os recursos do Programa, em grande medida, foi apropriado por parlamentares e, com isso, perdeu a funcionalidade prevista. Do ponto de vista da PNDR tornou-se inútil e inócuo, na perspectiva do ex-secretário da SDR. A tendência é que ele desapareça no PPA 2012-2015.

3.3.2.5 UM EXERCÍCIO DE INDUÇÃO: A PNDR VISTA DESDE SEUS PROGRAMAS

Vários intelectuais e profissionais entendem que o enfoque multiescalar adotado pela PNDR é plenamente justificado e fértil de possibilidades. Como essa compreensão é tomada em termos de uma posição de dissenso em relação à posição de centralidade da escala macrorregional, as duas posições são vistas como oponentes uma em relação à



outra. De todos os entrevistados, o único a valorizar, ou melhor, a re-valorizar a escala macrorregional foi o professor Carlos Brandão.

Mario Vega Wall é caudatário de quem luta pela afirmação do intrarregional e resume bem esse pleito:

A política regional tem que estar assentada em visualizações um pouco mais reduzidas que a grande região. Hoje, falar do Nordeste não significa quase nada. Você tem Nordeste da praia, da Zona da Mata e do semiárido. E dentro do próprio semiárido tem também situações diferentes. Não posso dispensar a possibilidade e a potencialidade que tem cada um desses subterritórios, por dizer assim, essas localidades para ser não apenas objeto, mas também atores do seu próprio desenvolvimento

Estabelecido esse ponto, damos início à discussão de um tema que somente pode ser considerado à luz da tese das múltiplas escalas da PNDR pacificada. Trata-se de propor, discutir e deliberar sobre a polaridade INTER x INTRA da PNDR.

A pedra de toque das proposições clássicas sobre a política regional é o confronto entre regiões, ou melhor, entre macrorregiões. Desse ponto de vista, o problema regional é, em síntese, inter-regional.

Por outro lado, quando mais modernamente constatou-se que a pobreza e a desigualdade estão presentes em todas as regiões, em especial nas franjas das áreas metropolitanas, o intrarregional passou a ser a pedra de toque.

Não havendo como não aceitar os discursos de ontem e de hoje, é de se admitir que a PNDR trate das duas expressões do problema regional: o inter e o intra.

Na avaliação do autor deste trabalho não há finca-pé da PNDR – em seus textos básicos – sobre essa dupla manifestação do problema regional. Quem o revela por inteiro é o diálogo surgido do contato com os profissionais da operacionalização da Política. Sua prática está a indicar que tal questão está órfã de tratamento conceitual e procedimental.

Procurando manter aderência aos elementos obtidos durante as entrevistas com os profissionais da SDR, SPR e SCO, trata-se nesta seção da questão INTRA x INTER puramente do lado procedimental, aqui enquadrada como um exercício de indução, pois as observações nasceram da prática gerencial dos executores e não das reflexões dos propositores.



PNDR

Para tanto, é necessário fixar uma formulação geral que seja o ponto de partida: a substância do INTER é política; a do INTRA, técnica. Concretamente, no Brasil, a linha de clivagem da “questão regional” estabelecida pela história é a norte/sul. Mais especificamente, o Nordeste e o Norte opoem-se ao Sudeste. Esta clivagem, claramente inter-regional, foi recepcionada pela Política, tanto assim que os políticos buscaram conceber e aprovar instrumentos financeiros e institucionais que correspondessem a essa compreensão. O resultado engloba a Sudene, a Sudam, os incentivos fiscais, os fundos constitucionais e os de desenvolvimento, etc. E por que a Política não deu o mesmo tratamento e não criou à sua semelhança os instrumentos intrarregionais? Talvez porque fossem entendidos como tarefa dos estados e municípios. Mas como se pode aceitar essa posição sabendo-se, como se sabe, que os territórios da pobreza e da desigualdade não coincidem com as fronteiras das unidades federativas e que, portanto, cabe à União atuar onde o problema desborda as fronteiras políticas?

Embora possam ser arguidas falhas nessa argumentação, é inquestionável a diferença de tratamento que se dá ao INTER e ao INTRA na esfera da política. Para seguir com a argumentação, devem-se deixar de lado as afirmações do tipo “tudo é político”, já que elas contribuem mais para a acomodação do que para a compreensão.

Se, então, a substância do INTER é política, qual é natureza do INTRA? Não sendo política, a natureza seria não política. Porém, a negação, apesar de construir um universo muito maior que a afirmação, não atende ao anseio da especificação. O caso, então, é a escolha de uma categoria que apresente um contraste com a Política. Essa categoria, no seio da coisa pública, é perfeitamente aceita como sendo a Técnica. No contexto em que se faz tal proposição, antes de se colocarem como categorias opostas, Política e Técnica se completam sob a designação de Fins e Meios, Decisão e Execução. Por isso se diz que enquanto o INTER é político, o INTRA é técnico. É técnico no sentido de que modela a operação e a condução dos programas e serviços públicos destinados à população.

Então, retomando o mote inicial, a da visão indutora da PNDR, a pergunta é: uma política regional está preparada, ao mesmo tempo, para atacar o problema inter-regional e o intrarregional? Ou, alternativamente, a batalha inter-regional decide-se na lei (fruto da ação do político) e a batalha intrarregional decide-se na execução (fruto da ação do técnico)?



A concepção prevalecente sobre o acerto da opção pelas múltiplas escalas serve de encaminhamento das respostas a essas perguntas. Isso porque algumas ou quase todas as escalas das múltiplas escalas serão enquadradas como intrarregionais. Dessa forma, quando se pergunta a um técnico das secretarias operativas da PNDR (SPR e SCO) como enquadra as ações do programa que coordena, ele tende a escolher, entre as duas possibilidades, a intrarregional. Recebida a resposta, pergunta-se-lhe de volta, então, qual o suporte intrarregional que a PNDR lhe oferece e ele não sabe dizer por que a PNDR como política (ou a tipologia) não lhe serve de apoio nesse caso.

Essa constatação, que pode ser tomada como uma crítica implícita, sugere a existência de vazios enormes na esfera propositiva entre a Política e seus Programas. A Política traz suas definições de áreas, territórios, instrumentos financeiros, entre outros. Mas nada traz de estratégia, de tática, de formulações de coordenação, gestão e articulação. Entre as escalas macrorregional e microrregional (esta, das microrregiões geográficas – MRG –, que geraram a tipologia) existe um abismo. Diante desse abismo, a área executora da Política pouco pode fazer além de buscar um conteúdo temático e setorial para o exercício de suas funções, sabendo-se que o setorial deveria ser tarefa dos ministérios setoriais. Como se constatou, em alguns casos, apesar das emendas parlamentares serem uma distorção para os programas da Política, em certo sentido são úteis para preencher um vazio que incomoda o corpo técnico das secretarias executoras.

O diálogo INTER x INTRA ainda está muito fluido e esgarçado. Sem buscar apoio externo, o Ministério da Integração Nacional poderia desenvolver e preencher essa relação, pois o que parece é que no dia a dia da Política, que se dá na esfera da SPR e da SCO, o conjunto de ações é de base local, a ponto de a PNDR, em vez de modular as ações por escalas, parece estar privilegiando, dentro de sua própria casa, o localismo.⁵⁵

Em resumo, a visão indutora da Política sugere a existência de um vazio entre as macrodefinições e os microprocedimentos, que deveria ser preenchido com elementos de gestão, coordenação e articulação interministerial e interfederativo, mas, de fato, não o é.

55 Um dos indicadores é a pequena escala dos APLs, que serve de base à PNDR para a animação da vida econômica nas regiões onde atua.



3.3.2.6 GESTÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS

Os trechos a seguir mostrados constituem excertos da entrevista dada por Divino da Costa Vaz, coordenador-geral dos Fundos Constitucionais de Financiamento no período de setembro de 1999 a janeiro de 2010, constante do documento *20 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO – FNE – FNO)* (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2010e]).

Nele, o entrevistado trata do vazio de coordenação do Ministério da Integração Nacional na fase inicial dos Fundos Constitucionais:

O Ministério não existia quando foi editada a Lei n. 7.827/1989, que disciplina os fundos constitucionais. Até então, a administração dos Fundos cabia às superintendências regionais e aos bancos. Com a criação do Ministério, essa lei foi revista e os Fundos Constitucionais passaram a ser administrados por três órgãos: pelo Ministério da Integração Nacional, pelos conselhos deliberativos das superintendências regionais e pelos bancos administradores dos recursos, cada órgão com suas atribuições específicas. O Ministro da Integração Nacional passou a exercer a presidência dos conselhos deliberativos das superintendências regionais.

A criação do Ministério da Integração Nacional foi de suma importância. Quem acompanha esses Fundos já há algum tempo sabe que a equipe técnica do MI encontrou uma situação de muito descontrole, especialmente em relação ao FNE e ao FNO, que registravam baixas aplicações e altas inadimplências.

No caso do FCO a situação era um pouco melhor, pois a Sepre exercia as funções de Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (Condel/FCO) e mantinha um bom acompanhamento e controle desse Fundo. Até a criação do MI não havia um comportamento homogêneo entre os bancos para a destinação dos recursos e a condução das operações.

Outra situação que nós, de imediato, sentimos foi a necessidade de rever alguns pontos essenciais da legislação então em vigor, principalmente com relação aos encargos financeiros (as taxas de juros cobradas dos mutuários dos empréstimos).

Trata, agora, da ação coordenadora exercida pelo MI antes da existência da PNDR:

Com a Lei n. 10.177/2001 procurou-se estabelecer tratamento diferenciado e favorecido para os empreendedores de menor porte. Foi um grande avanço, juntamente



com a lei que aprovou a estrutura da Presidência da República, que deu atribuições ao Ministério para estabelecer as diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos. Outro avanço importante foi introduzido pelo artigo 7º da Lei n. 10.177/2001, segundo o qual os bancos administradores dos Fundos (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil) deveriam fornecer, na forma solicitada pelo Ministério da Integração Nacional, as informações necessárias à supervisão, ao acompanhamento e ao controle das aplicações e à avaliação de desempenho de cada Fundo. Esse artigo 7º deu ao Ministério competência legal para atuar firmemente nos assuntos relacionados aos Fundos. O Ministério ganhou, digamos assim, atribuições muito importantes, que vieram por lei e, a partir daí, passamos a acompanhar de forma sistemática e frequente as aplicações realizadas com recursos dos Fundos, recomendando aos bancos, sempre que necessário, a realização de ajustes para uma melhor operacionalização dos Fundos.

Como resultado dessa atribuição de supervisionar, acompanhar e controlar as aplicações e avaliar o desempenho dos Fundos, a cada semestre o Ministério elabora um relatório de gestão, no qual se procura avaliar a atuação do banco administrador e o desempenho do respectivo Fundo. Se entendermos que alguma coisa não está adequada ou satisfatória, geramos recomendações para o banco melhorar sua atuação e corrigir eventuais desvios. O Relatório de Gestão anual (de janeiro a dezembro de cada ano) é incorporado ao processo de prestação de contas de cada Fundo. O Ministério está obrigado a apresentar esse relatório ao Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU).

A Lei n. 10.177/2001 também permitiu a renegociação de dívidas contratadas com recursos dos Fundos Constitucionais, mas isso aí é outra situação. Posteriormente a essa Lei vieram outras alterações também importantes. A Lei n. 11.011/2004, por exemplo, permitiu que os recursos dos Fundos Constitucionais, para alguns segmentos dos agricultores familiares, fossem aplicados com risco do respectivo Fundo. Essa alteração foi precedida de uma discussão muito intensa, mas acabou sendo aprovada com o parecer favorável do Ministério da Integração Nacional, pois percebemos que os bancos, tendo risco nessas operações, não tinham interesse em fazê-las, por serem operações de pequenos valores e de altos riscos.



Esclarece a ação coordenadora do MI depois do lançamento da PNDR:

Além das mudanças introduzidas pela Lei n. 10.177/2001, outro aspecto importante foi o estabelecimento de normas em 2005, por meio de Portaria Conjunta do Ministério da Integração Nacional e do Ministério da Fazenda para a realização de provisões e o reconhecimento de perdas nas operações realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Essa medida permitiu que os Fundos passassem a ter uma situação mais real em relação aos seus ativos e aos seus patrimônios líquidos, excluindo das carteiras de empréstimos aquelas operações de liquidação duvidosa.

Responde à seguinte questão: A partir de que momento se pode visualizar melhoria na aplicação dos recursos dos Fundos Constitucionais?

A partir do momento em que ficou bem explicitada a competência do MI, passamos a atuar diretamente junto aos bancos, junto às classes produtoras, às classes trabalhadoras e a todos os órgãos interessados para discutirmos a programação de cada fundo em cada Estado. Para examinarmos a programação de cada Fundo, passamos a ir aos Estados para discutirmos não só com o banco, mas também com os órgãos dos Governos Estaduais, das classes produtoras e das classes trabalhadoras. Na discussão das propostas de programação de cada Fundo, em cada Estado, nós passamos a ouvir, por exemplo, o Governo Estadual, a Federação da Indústria, a Federação da Agricultura e outros órgãos que tinham interesse na aplicação dos recursos. Na execução da programação de cada Fundo, passamos a acompanhar e controlar a aplicação dos recursos. E sempre foi nosso entendimento de que a melhoria na aplicação dos recursos deveria vir acompanhada da destinação de um maior volume de crédito para os agricultores familiares, os mini e pequenos produtores rurais e as micro e pequenas empresas, porque todos nós sabemos que os empreendedores de menor porte são grandes absorvedores de mão de obra.

Esclarece se os Fundos Constitucionais geram cidadania e inclusão.

Sim. Só que, na verdade, estamos dando empréstimo e não recursos a fundo perdido. Embora reconheçamos que há um percentual maior de risco nas operações do Pronaf, estamos procurando difundir o conceito do crédito: o cidadão pega um empréstimo e, se ele se comportar corretamente, pode obter novo financiamento. Tem gente que condena pelo fato de a inadimplência ser alta, mas temos que pon-



derar o seguinte: se o cidadão do Pronaf pegar o empréstimo e não pagar, ele fica excluído do sistema. Se estendermos essa atuação ao longo do tempo, podemos ter, lá na frente, uma agricultura familiar sadia, ou seja, só vai permanecer no Pronaf aquele cidadão comprometido com as normas da agricultura familiar. Por outro lado, se ele não pagar o empréstimo, deixa de ter nova assistência e sai do programa. Diante disso, parece-nos válida a decisão de se dar nova orientação para o crédito. O programa, ao longo do tempo, vai sendo saneado para, no futuro, termos uma agricultura familiar trabalhada por gente que seja do ramo e que tenha interesse no desenvolvimento na atividade financiada.

Aduz comentários sobre o desempenho dos Fundos Constitucionais entre 2003 e 2008:

As aplicações com recursos dos Fundos nem sempre acompanharam o ingresso de recursos. Os repasses efetuados pela União para os três Fundos evoluíram de R\$ 1,9 bilhão no ano 2000 para R\$ 6,5 bilhões em 2008, havendo neste período um incremento de 242%. Se pegarmos, por exemplo, os anos 2000, 2001 e 2002, a soma das aplicações dos três Fundos foi menor do que os repasses efetuados pela União. Os bancos nestes anos não conseguiram aplicar nem mesmo o que os Fundos receberam da União.

A partir de 2003, mudamos radicalmente essa situação. Houve um crescimento constante das aplicações, que evoluíram de R\$ 2,3 bilhões em 2002 para R\$ 13,2 bilhões em 2008, o que representa um incremento da ordem de 474%.

O crescimento do Patrimônio Líquido permite aplicar além do que vem do Tesouro Nacional; a diferença é a soma do retorno da carteira dos empréstimos e a remuneração das disponibilidades

Aquilata a importância dos Fundos Constitucionais para a PNDR:

Os Fundos Constitucionais são hoje os principais instrumentos de que dispõe a PNDR. São os instrumentos mais efetivos, não só pelo fato de eles não estarem sujeitos a contingenciamento, mas também pelo volume de recursos disponíveis. A PNDR tem outros instrumentos, como os incentivos fiscais e os Fundos de Desenvolvimento (FDA e FDNE). Falando no porte dos beneficiários, a Lei que criou os Fundos Constitucionais estabelece tratamento prioritário para os empreendedores de menor porte. A PNDR recomenda tratamento prioritário para os empreendimentos localizados



nas microrregiões classificadas como de baixa renda, estagnada e dinâmica. A PNDR introduziu um novo e muito importante conceito, no sentido de se trabalhar o território e dar um tratamento prioritário para levar o crédito, em primeiro lugar, às microrregiões consideradas como de menor renda e de menor dinamismo.

3.3.2.7 RESULTADO DOS PROGRAMAS E AÇÕES

3.3.2.7.1 EXPRESSÃO LATO SENSU DA PNDR

Em seu trabalho de avaliação do PPA 2004-2007, o Ministério do Planejamento percebe as desigualdades regionais como um tema complexo e difícil de ser apreendido, haja vista a diversidade e a quantidade de variáveis que repercutem na desigualdade.

Após as considerações sobre esses pontos, o Ministério do Planejamento comenta os seguintes tópicos:

- Desigualdades regionais
- Escalas da intervenção pública; e
- Participação da sociedade (empoderamento).

Com relação ao primeiro tópico, faz um breve relato das alterações experimentadas pelo país no período do PPA, tomando como base o período imediatamente anterior para informar que a situação melhorou. Quanto aos dois outros tópicos, relata os esforços programáticos e de gestão do Governo Federal. Estritamente às desigualdades econômicas, afirma que:

- Na escala nacional, a renda domiciliar média apresentou ritmo de crescimento mais forte no período 2004-2006 do que no período 2001-2003.
- Na escala regional, o Nordeste foi a região que mais cresceu no período 2004-2006. Seguem-lhe, nesta ordem, Sudeste, Norte, Centro-Oeste e Sul.
- Na escala estadual, os cinco estados que tiveram crescimento mais forte entre 2004-2006 (Roraima, Alagoas, Acre, Piauí e Bahia) pertencem às regiões Norte e Nordeste.



- Na esfera intrarregional, o Índice de Gini de 2004-2008 é melhor do que o de 2001-2003. Em 2004-2006, a maior desigualdade transferiu-se do Nordeste para o Centro-Oeste.

A inexistência de outros parâmetros impede a análise de questões como competitividade sistêmica, sustentabilidade social e ambiental ou potencialidades endógenas de crescimento econômico. Isso, evidentemente, empobrece o conhecimento sobre o impacto dos programas governamentais no potencial de crescimento das regiões.

Quanto às escalas e participação da sociedade, a avaliação enfoca o esforço do Governo Federal. Informa que o MI desenvolveu instrumentos de apoio ao planejamento e à gestão territoriais e à elaboração e implementação de políticas, planos e programas para reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais que incorporam a necessidade de as políticas regionais atuarem em escalas mais próximas do nível local e, portanto, mais adequadas à participação da sociedade no desenvolvimento, na integração, na racionalização e no controle social de ações governamentais.

Já o Ministério da Integração Nacional consolidou as realizações da Política Regional para os dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva no documento *Balanço da atuação do Governo Federal nos últimos 8 anos* (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010b).⁵⁶ Para tanto, usou as categorias conceituais do PPA (eixos, subeixos, linhas e ações) para a classificação das ações. Ademais, os resultados e ações ali apresentados referem-se à expressão *lato sensu* da Política, ou seja, abarca as ações do Governo Federal com forte repercussão territorial, mas não necessariamente derivadas diretamente da PNDR. A matriz de interação utilizada no *Estudo da dimensão territorial do PPA* (BRASIL. MPOG, 2006) é a seguinte:

56 O documento é conhecido como *Balanço*.



PNDR

QUADRO 9 – CATEGORIAS DE PLANEJAMENTO DA DIMENSÃO TERRITORIAL DO PPA

EIXO	SUBEIXO	ITEM	AÇÃO
Desenvolvimento Sustentável com Redução de Desigualdades	Política de Desenvolvimento Produtivo	Polos Regionais Industriais para Exportação	Polo Industrial de Manaus e Centro de Biotecnologia da Amazônia
	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico	Expansão e Consolidação do Sistema Nacional de CT&I	Fundos Setoriais
	Reforma Agrária	Regularização Fundiária	Amazônia Legal e Territórios Quilombolas
	Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável	Combate ao Desmatamento	
Cidadania e Inclusão Social	Direitos da Cidadania	Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais	
Infraestrutura	Infraestrutura Hídrica	Integração de Bacias	Integração do rio São Francisco com bacias hidrográficas do Nordeste Setentrional

Fonte: BRASIL. MPOG, 2006, nota de rodapé 1.

As ações e programas mencionados no estudo do MPOG (BRASIL. MPOG, 2006), abaixo referidos, estão classificados por sua amplitude (PNDR *lato sensu*). Ainda assim, é de se notar que algumas delas não integram a mencionada matriz de interação.

- Educação:

- Criação de universidades federais com interiorização (14). Exemplos: Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa) e Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf).
- Criação de escolas federais de educação tecnológica e profissionalizante com interiorização (a rede passou de 140 para 366 unidades).

- Infraestrutura:

- Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF).
- Rodovias BR-101, BR-116 e BR-324 no Nordeste.
- Ferrovias Transnordestina, Norte-Sul e de integração Oeste-Leste e Centro-Oeste.
- Gasodutos, refinarias e portos, como Pecem e Suape.
- Metrô de Salvador, Recife e Fortaleza.
- Obras de saneamento e habitação.



- Programa *Territórios da Cidadania*:
 - 60 territórios em 2008, ampliados para 120, em 2009.
- Pronat – Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais:
 - 164 territórios rurais implantados em 2009/2010, abrangendo 2.500 municípios (população de 52,2 milhões de pessoas e área de 5 milhões de km²).
 - 173 mil agentes de desenvolvimento capacitados (dados com repetição).
 - 136 Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável elaborados.
 - 628 empreendimentos associativos e cooperativos da agricultura familiar apoiados diretamente.
 - 15 mil famílias/ano beneficiadas com assessoria técnica pelo Projeto Dom Hélder Câmara, no semiárido nordestino.
 - 164 territórios rurais com colegiados territoriais constituídos, com participação direta de cerca de 11.700 atores sociais e institucionais. Desses colegiados, 154 alcançaram o status de “consolidado”, com aplicação de R\$ 1,843 bilhão.
 - 1.396 agroindústrias familiares com apoio financeiro e técnico direto (recursos de R\$231 milhões).
 - 808 espaços de comercialização da agricultura familiar com apoio financeiro e técnico (R\$108 milhões).
 - 284 centros de formação da agricultura familiar com apoio financeiro (R\$ 47 milhões).
 - Disponibilização de veículos, máquinas e equipamentos (R\$ 261 milhões).
 - 449 câmaras temáticas organizadas.
 - Apoio à constituição da Rede Nacional de Colegiados Territoriais, quando da realização do IV Encontro Nacional de Colegiados Territoriais e do II Salão Nacional dos Territórios Rurais em março de 2010.
 - 120 planos de safra territoriais e 120 estudos de potencialidades econômicas elaborados.



PNDR

- 2 Termos de Cooperação firmados entre o Governo Brasileiro e o IICA, voltados para as ações de capacitação, elaboração de planos e de apoio à gestão territorial, realização de diversos estudos e pesquisas, além do desenvolvimento de sistemas, em especial o Sistema de Informações Territoriais e o Sistema de Gestão Estratégica.
- Programa Cisternas (Nordeste):
 - 296.423 cisternas construídas em sistema de mutirão.
 - 296.423 famílias capacitadas para realizar a manutenção da cisterna e o tratamento e o manejo da água.
 - 13.270 pedreiros capacitados para a construção de cisternas.
 - 6.115 tecnologias sociais de acesso à água.
 - 43 escolas atendidas com cisternas em 13 municípios da Bahia.
- Programas de transferência de renda, acesso ao crédito e aumento do salário-mínimo real:
 - *Bolsa Família*.
 - Prestação de benefícios continuados.
 - Ampliação do acesso ao crédito e microcrédito.

3.3.2.7.2 EXPRESSÃO STRICTO SENSU DA PNDR

Para apresentar o resultado das realizações da PNDR *stricto sensu* foram relacionadas, exclusivamente, as realizações que estiveram a cargo da SPR, SCO e SDR, além daquelas da Secretaria-Executiva e do Gabinete do Ministro de Integração Nacional, desde que vinculadas a atividades das referidas Secretarias. Prevalece, assim, a versão *stricto sensu* da PNDR, a partir de 2001. Fica excluído, portanto, o protoperíodo da PNDR, entre 1988 e 2001.

A partir de tais critérios, as realizações da PNDR foram categorizadas em seis diferentes grupos de ação, nominadas a seguir:

- 1 Elaboração de Estudos e Proposições, Planos e Projetos
- 2 Implantação e Operação de Planos, Programas e Projetos



- 3 Divulgação
- 4 Cooperação Internacional
- 5 Capacitação de Equipes Técnicas
- 6 Sistema de Informações Gerenciais.

O primeiro grupo abarca as iniciativas preparatórias e preliminares para a definição e o aprofundamento da ação em seus aspectos de prioridades, seleção de atividades, riscos, conveniências, estratégias e táticas de operacionalização. Os principais destaques nesse grupo são os seguintes:

- Formulação da PNDR de maneira tecnicamente convincente e politicamente compatível com a orientação do governo.
- Avaliação do funcionamento e dos impactos dos fundos de apoio financeiro da PNDR.
- Formulação do PDSA.
- Formulação do PDNE.
- Formulação do PAS.
- Formulação do Projeto do Entorno da BR-163.
- Nova Delimitação do Semiárido Nordeste.
- Estudos de proposição da PNOT.

O segundo grupo aplica-se às iniciativas que, uma vez decididas nas instâncias política, técnica e institucional, buscam o cumprimento dos objetivos da Política em seus distintos territórios e escalas. Essas iniciativas representam a implantação e operação de programas, projetos e ações nas diversas regiões brasileiras. Os exemplos mais representativos são os seguintes:

- Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
- Promeso Águas Emendadas
- Promeso Jequitinhonha e Mucuri



PNDR

- Promeso Vale do Ribeira/Guaraqueçaba
- Promeso Grande Fronteira do Mercosul
- Promeso Metade Sul do Rio Grande do Sul
- Promeso Chapada das Mangabeiras
- Promeso Vale do Bico do Papagaio
- Promeso Bacia do Rio Itabapoana
- Promeso Chapada do Araripe
- Promeso Alto Solimões
- Promeso Vale do Rio Acre
- Promeso Xingó
- Promeso Seridó
- RIDE do Entorno do DF
- RIDE Petrolina-Juazeiro
- RIDE Teresina-Timon
- Conviver
- Produzir (finalizado em 2010)
- Promover.⁵⁷

O terceiro grupo trata do esforço dedicado à divulgação da Política, de seus planos, programas, projetos e ações e estão materializados na publicação de livros, livretos, manuais, revistas, cartazes, folders e vídeos. Constituem exemplos característicos desse grupo:

57 Os programas *Produzir* e *Promover* foram absorvidos pelo *Promeso*, *Conviver* e *PDFF* (BRASIL. MPOG, [2008c], p. 880). Essa absorção, por um lado, é positiva, pois advém da prática de gestão desses programas. Por outro lado, indica que eles eram, de certa maneira, artificiais. Enquanto existiram, o programa *Promover* (apenas no PPA 2004/2007) aplicou R\$ 27 milhões em APL; e o programa *Produzir* capacitou 15.300 pessoas e apoiou a criação ou fortalecimento de 404 empreendimentos produtivos.



- Boletim Regional – órgão informativo da PNDR;
- Revista Espaço Regional;
- Boletim Informativo da SPR;
- Relatórios Anuais dos Fundos de Financiamento da PNDR.

O quarto grupo está dedicado a receber as ações do Ministério da Integração Nacional junto a outros países e regiões, seja por meio do intercâmbio técnico e institucional, da promoção de troca de experiências, das assinaturas de acordos e memorandos de entendimentos que pressupõem a elaboração e o cumprimento de planos de trabalho conjuntos, seja por intermédio da cooperação técnica internacional. Em termos espaciais, as iniciativas mais destacadas enlaçam o Brasil com seus vizinhos na América da Sul e com a União Europeia. Em termos institucionais, podem ser citadas as seguintes organizações:

- DGRegio (da União Europeia)
- OCDE
- FAO
- BID
- IICA
- CEPAL

O quinto grupo abriga as iniciativas de capacitação de equipes técnicas, seja do Ministério da Integração Nacional, seja de profissionais de governos estaduais, governos municipais, organizações da sociedade civil e fóruns de cidadãos formados no contexto dos programas da PNDR. Tais eventos são de formato variado, como, por exemplo, cursos de longa, média e curta duração, oficinas de trabalho, seminários, congressos e reuniões técnicas. O destaque é a carteira de 15 cursos internacionais de especialização sobre a gestão do processo de planejamento e desenvolvimento regional.

Por fim, o sexto grupo reúne as ações desenvolvidas em torno da coleta, do processamento, do armazenamento de dados para os fins de monitoria, do acompanhamento e da avaliação; bem como das que se destinam a montar e operar sistemas de gestão de informações. Nesse caso estão os relatórios periódicos de acompanhamento das ações



PNDR

dos instrumentos da PNDR, como, por exemplo, os fundos de financiamento da Política, bem como a proposição e implementação do Sistema Nacional de Informação do Desenvolvimento Regional, previsto no decreto de criação da PNDR.

Nos Quadros 9 e 10 são listados os produtos do esforço institucional, periodizados segundo as categorias utilizadas no presente relatório, a saber: a) período de instalação (2001-2006); e b) período de aprofundamento (2007-2010).

QUADRO 10 – PNDR – PRODUTOS DO ESFORÇO INSTITUCIONAL NO PERÍODO 2001-2006

ELABORAÇÃO DE ESTUDOS, PROPOSIÇÕES, PLANOS E PROJETOS
Considerações sobre novas agências para o desenvolvimento regional
Formulação da Agência Executiva da Adene
Proposta de reestruturação das Superintendências Regionais de Desenvolvimento
Relatório do GT sobre a recuperação econômica do Estado do Espírito Santo
Plano de ação para o desenvolvimento do Nordeste
Proposta de medida provisória e decretos relativos aos fundos constitucionais
Análises de propostas de aplicação de recursos dos fundos constitucionais, de projetos de lei e de medidas provisórias relacionadas a esses fundos
Estudos de viabilidade técnica e econômica e de impacto ambiental da integração de bacias dos rios São Francisco e Tocantins
Estudos de viabilidade técnica e econômica e de impacto ambiental da integração de bacias dos rios São Francisco e Canindé, Piauí
Estudos e projetos de revitalização do rio São Francisco
Proposta para criação da Agência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
Projetos de investimento do Mercoeste (MasterPlan)
Programa da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF), abrangendo os seguintes elementos: <ul style="list-style-type: none">- Cenários socioeconômicos da RIDE- Programa de desenvolvimento da RIDE- Projeto "Polo de Economia Popular/Agronegócio"- Projeto "Plataforma de Comercialização de Luziânia"- Sistema de Informação Gerencial dos municípios da RIDE- Programa de capacitação de recursos humanos para a RIDE- Curso para servidores municipais da RIDE – I- Curso para servidores municipais da RIDE – II
Projeto de lei complementar de recriação da Sudene
Projeto de lei ordinária que altera e consolida a política de incentivos fiscais e financeiros para o Nordeste
Estudos relacionados ao plano de ação para o desenvolvimento do Nordeste



Estudos relacionados à formulação da Agenda Executiva da Adene
Análise de projetos de leis da Câmara dos Deputados e Senado Federal relativos aos Fundos Constitucionais de Financiamento
Análise da Proposta de Emenda Constitucional n. 353, de 1996, que altera o inciso I, alínea “c”, do art. 159, de autoria do deputado João Preto e outros
Subsídios à Secretaria de Programas Regionais no âmbito do Prodeagro e Planaflores
Cenários socioeconômicos elaborados para o Proride
Proposta de estruturação do PDSA, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> - Versão final do Programa de Trabalho - Relatório técnico do PDSA: proposta de regionalização do Nordeste semiárido - Documento com proposta de estruturação do PDSA - Arquivo eletrônico Shaper (imagens) da região do Semiárido - Relatório sobre objetivos e estratégias do PDSA - Relatório sobre propostas de financiamento do PDSA - Relatório técnico do PDSA: ações do PPA e dos governos estaduais no Semiárido - Versão preliminar do PDSA, com contribuições do GT interministerial do Semiárido - Documento final do PDSA
Relatório técnico: Análise das propostas das consultas do Plano Amazônia Sustentável
Relatório: Avaliação crítica das propostas de nova delimitação do Semiárido
Proposta de desenvolvimento estratégico do Nordeste, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> - Versão preliminar do documento-base para elaboração do PDNE - Relatório sobre regionalização – PDNE - Versão final do documento-base para realização de consultas para a elaboração do Plano Estratégico do PDNE
Estudo: Síntese das principais linhas teóricas e metodológicas sobre o desenvolvimento regional – Fundep
Estudo da regionalização das políticas sociais
Estudos e planejamento de políticas de desenvolvimento regional (econômico e produtivo)
Textos revistos para compor o livro Economia regional e urbana: interpretações teóricas
Relatório de localização e caracterização das áreas especiais (territórios) que não podem ser incorporados ao processo produtivo
Relatório de análise das interfaces existentes e possíveis entre a PNDR e as políticas de desenvolvimento rural e o planejamento territorial
Relatório: Análise e avaliação das regionalizações estaduais existentes e sua relação com a tipologia da PNDR e os subsistemas urbano-regionais propostos pela SDR/GIM
Relatório de análise de PL da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a alteração da legislação que regulamenta os fundos constitucionais
Relatório: Análise de propostas de emenda à Constituição, relacionadas aos Fundos Constitucionais de Financiamento
Relatório: Exame de propostas de revisão e alteração das normas dos Fundos Constitucionais de Financiamento
Notas técnicas sobre projetos de lei que dispõem sobre a realização de operações com recursos dos fundos
Modelo crítico para análise de consistência dos demonstrativos financeiros dos fundos, emitidos pelos bancos operadores e proposta de ajuste na apuração dos resultados
Levantamento preliminar da realidade socioeconômica dos empreendimentos beneficiados pelos fundos
Proposta para reestruturação do sistema de operações empregado pelos diversos entes envolvidos nas ações do Governo
Relatório com proposição de modelos críticos e ajustes, estabelecimento de normativos, relatórios conclusivos e avaliação de aspectos fundamentais dos processos decisórios



PNDR

Notas técnicas referentes a PL e projetos de emendas constitucionais – elaboradas
Relatório de análise do PLC de recriação da Sudene
Relatório de análise do PLC de recriação da Sudam
Proposta de PL, medidas provisórias e portarias de aprimoramento dos fundos constitucionais
Proposta de PL, medidas provisórias e portarias de aprimoramento dos Fundos Fiscais de Investimento
Estudos sobre convergência de políticas públicas setoriais em espaços territoriais específicos, que demandam enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais por meio do aproveitamento das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, visando a inserção social e econômica das populações locais
Estudo para subsidiar a atuação do MI na definição e caracterização de um novo subespaço no Seridó, incluindo parte dos estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte
Elaboração do Plano de Desenvolvimento Estratégico do Centro-Oeste (PEDCO); período 2007/2020, envolvendo os estados do MT, MS, GO e o DF, incluindo: <ul style="list-style-type: none">- a versão final do Plano- um documento-síntese- uma revista e um pôster- documentos que serviram de base para a elaboração do Plano: a) Estudo Retrospectivo do Centro-Oeste; b) Consulta Delfos – Relatório Final; c) Oficinas Territoriais – Relatório Consolidado; d) Pesquisa Qualificada; e) Mapeamento dos Programas e Projetos previstos para o Centro-Oeste; e f) Seminário de Palestras Especiais
Proposta de projeto de lei que culminou com o PL n. 184/2004, em tramitação na Câmara dos Deputados
Relatório técnico relativo às diretrizes para formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento do Território. Foram elaborados os seguintes estudos: <ul style="list-style-type: none">- Síntese das principais linhas teóricas e metodológicas sobre desenvolvimento regional- Experiências internacionais comparadas- Levantamento dos estudos regionais- Regionalização como base para o planejamento- Avaliação das condições de financiamento versus políticas regionais
Estudos preparatórios e diretrizes para a formulação de uma PNDR
Estudos e análises metodológicas que ampliem a consistência técnica e credibilidade da tipologia microrregional da PNDR, a fim de facilitar sua legitimação atual e futura e o uso pelos diversos atores e agentes envolvidos ou relacionados com a PNDR
Documento técnico com subsídios para a formulação de propostas para a 2ª Conferência das Cidades, com ênfase no tema de desenvolvimento urbano e regional, a fim de buscar a interação da PNDR com a PNDU
Estudos técnicos para implementação de projetos focados nos subespaços territoriais específicos, a fim de identificar alternativas de inserção social e econômica das populações locais em áreas com maior incidência de seca
Estudos técnicos para implementação de projetos voltados para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, a fim de promover atividades econômicas competitivas em subespaços sub-regionais dinâmicos
Estudos e concepção de planos para o fortalecimento de Arranjos Produtivos Locais identificados na Região Nordeste
Estudos de alternativas para derivação da água do Canal do Sertão <ul style="list-style-type: none">- Estudos de viabilidade da alternativa selecionada
Concepção de estudos e instrumentos técnicos operacionais para intervenções em saneamento básico no âmbito do Programa de Revitalização do Rio São Francisco
Projeto de Lei n. 184/2004 em tramitação no Congresso Nacional (Sudeco)
Estudos relativos à criação do “Observatório da Sustentabilidade do Pantanal”, obedecendo às seguintes etapas: <ul style="list-style-type: none">- Inventário e diagnóstico das instituições produtoras de informação e das disponibilidades de dados existentes- Estrutura institucional e definição das principais atividades do “Observatório da Sustentabilidade do Pantanal”, levando em consideração as seguintes ações: a) consultas, estudos, articulações e avaliação das alternativas, buscando a institucionalização do Observatório; e b) articulação da rede de entidades componentes do Observatório- Proposição das ações posteriores visando garantir a continuidade do Observatório



Proposição e avaliação de alternativas de regionalização do território em meio ambiente, recursos naturais e desenvolvimento urbano
Proposição e avaliação de alternativas de regionalização do território nas áreas de desenvolvimento rural e planejamento territorial
Iniciativas de sensibilização e capacitação de atores-chave para a implantação da PNDR
IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS
Regulamentação do desenvolvimento do Nordeste e estrutura regimental da Adene
Diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos dos fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO), exercício de 2003
Construção do CBA: Relatório de acompanhamento da supervisão técnica e fiscalização
Diagnósticos prontos de todas as mesorregiões
Construção do CBA: Relatório de acompanhamento da supervisão técnica e fiscalização
Diagnóstico para elaboração da proposta de Plano de Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri
Versão preliminar do Plano de Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri
Plano da Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri aprovado por seu fórum
Plano da Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri: publicação e divulgação
Plano da Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e do Mucuri: revisão e editoração
Documento da Oficina de Ordenamento Territorial, elaborado e revisado
Seminário da PNDR – Teixeira de Freitas, Bahia
Dois eventos em Recife e Belém para definir prioridades anuais de aplicação dos recursos dos FNE e FNO, com a apresentação da PNDR
Levantamento das realidades socioeconômicas dos empreendimentos regionais beneficiários dos fundos Finam, Finor, Finres, FNDE e FDA
Levantamento das necessidades e propostas de agentes governamentais e não governamentais envolvidos nas destinações dos recursos
Proposta para procedimento de inspeção, com vistas na estratificação das carteiras de projetos, debêntures e de ações junto às gestões dos fundos e aos bancos operadores
Proposta de Plano de Contas Único à CVM e aos bancos
Classificação e proposta de critérios de provisões de devedores duvidosos e perdas prováveis nas carteiras de debêntures e ações dos fundos
Normas consubstanciadas em unificação de planos de contas e uniformização de registros contábeis dos atos e fatos administrativos praticados
Notas técnicas sobre projetos de incentivos fiscais e dos fundos de desenvolvimento dos incentivos fiscais.
Documento de compatibilização e proposição de diretrizes e prioridades do FDA e FDNE em consonância com a PNDR
Reunião extraordinária da Mesorregião do Araripe
Reuniões da Câmara de Política de Desenvolvimento Regional – GTI
Projeto de reestruturação do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira
Levantamento dos processos e elaboração de informativo dos municípios da faixa de fronteira
Evento de lançamento do novo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira e lançamento da Proposta de reestruturação da Faixa de Fronteira



PNDP

Edital de contratação de empresa para a elaboração do Plano Diretor Participativo de Dionísio Cerqueira, Santa Catarina
Edital de contratação de empresa para a elaboração do Plano Diretor Participativo de Barracão, Paraná
Proride elaborado, incluindo descrição de cenários e oportunidades de investimento
Documento técnico sobre a ampliação das aplicações do FNO em toda a região da Amazônia, em especial ao público de baixa renda, tendo como foco a área de microfinanças de bancos comunitários e grupos solidários
Proposta de implantação do Programa de Microfinanças Sustentáveis da Amazônia, em articulação com o Banco da Amazônia
Subsídios para a definição e caracterização de um novo subespaço territorial, a ser considerado nas ações prioritárias do Promeso
Plano de Ação da Mesorregião da Grande Fronteira do Mercosul, com foco no desenvolvimento regional e de acordo com as metas do Promeso e necessidades mesorregionais, com os seguintes documentos: - Relatório técnico contendo a estratégia de elaboração dos projetos constantes do Plano de Ação da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul - Relatório técnico referente à oficina de capacitação de multiplicadores para a elaboração de projetos
Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da bacia do rio Itabapoana, Rio de Janeiro
Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Chapada das Mangabeiras, a fim de viabilizar a articulação das ações de desenvolvimento empreendidas pelos setores governamentais, privados e da sociedade civil
Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião do Vale do Bico do Papagaio, com o objetivo de promover a construção do capital social e a viabilização de iniciativas de geração de emprego e renda
Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e Mucuri, visando a promoção de ações de desenvolvimento regional
Plano de Ação da Mesorregião do Vale do Ribeira/Guaraqueçaba, segundo as metas do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais, obedecendo às seguintes etapas: - Diagnóstico situacional participativo - Novo Plano de Ação - Seminário de validação do Plano de Ação em assembleia/reunião dos atores da Mesorregião - Plano de Ação para a Mesorregião do Vale do Ribeira/Guaraqueçaba
Plano de Ação da Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul
Planos Diretores Participativos Municipais de Dionísio Cerqueira, SC; e Barracão, PR, na concepção das cidades gêmeas
Plano Diretor Participativo Municipal de Uruguaiana, Rio Grande do Sul.
Documento técnico referente à execução do ZEE/RIDE
Documento técnico com as diretrizes para a elaboração do Diagnóstico das Ações e da Institucionalidade do PRSF
Diagnóstico, cadastro e avaliação socioeconômica do Programa Público Hidroagrícola de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul
Evento "Estratégias do Desenvolvimento Regional no Brasil"
3ª Seminário de apresentação das "Diretrizes para a formulação de políticas de desenvolvimento regional e ordenamento do território"
DIVULGAÇÃO
Livreto informativo sobre os fundos constitucionais (FCO, FNE, FNO), 2001
Livreto informativo sobre os fundos constitucionais (FCO, FNE, FNO), revisão 2002
Vídeo do Programa Arranjo Produtivo Local, em Goiás (RIDE/DF)
Textos básicos sobre temas específicos: - Incentivos fiscais - Cadeias produtivas e inovação tecnológica - Semiárido - Novas teorias do desenvolvimento regional



Bases para recriação da Sudene – Por uma Política de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste

Cinco mil fôlderes sobre a PNDR

Cinco mil livretos A nova delimitação do Semiárido, distribuídos aos municípios e instituições públicas envolvidas no tema

50 cartilhas sobre o Sistema de Informações Gerenciais dos Fundos Constitucionais

Material gráfico informativo sobre as Mesorregiões

Vídeo institucional e promocional sobre o turismo na Região Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro

Reedição do livro Proposta de reestruturação do Programa Faixa de Fronteira

Catálogo da ExpoRegiões reunindo as propostas e os projetos desenvolvidos, prestando suporte ao objetivo de redução das desigualdades regionais e consolidando um sistema de informações para o desenvolvimento regional

Publicação de dois livros:

- Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes
- Experiências internacionais de planejamento regional: lições para o Brasil

Impressão do Plano de Desenvolvimento da Mesorregião do Vale do Jequitinhonha e Mucuri

Boletim Regional – órgão informativo da PNDR: 11 números publicados entre 2006 e 2010, com tiragem média de 2.000 exemplares por número

Revista Espaço Regional – órgão de divulgação dos programas e projetos, com destaque para seus resultados: 4 números publicados a partir de 2007

Boletim Informativo da SPR: 25 números publicados entre 2008 e 2010

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Seminário Internacional “Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil” (2006)

Evento “Multilateralismo e Cooperação Internacional: Novos Diálogos dos Planos de Desenvolvimento do Nordeste”

Evento “Integrasul – Políticas de Desenvolvimento da Região Sul”, realizado em Chapecó, Santa Catarina

CAPACITAÇÃO DE EQUIPES TÉCNICAS

Curso de programação e gestão financeira e orçamentária

Cursos de capacitação em informática:

- Sistemas operacionais
- Manejo de browsers de navegação
- Georreferenciamento
- Web design
- Computação gráfica
- Softwares de produtividade do trabalho

Seminário de integração dos funcionários da SPR

Cursos de capacitação de gestores

Cursos de gramática, texto e redação

Curso de gerenciamento de riscos de mercado

Curso de gerenciamento de compras e serviços na administração pública

Oficina de trabalho sobre mudança de paradigma na administração pública

Curso de direito ambiental

Planejamento Estratégico para o MI

Oficinas sobre a Sudene

Oficina sobre o Semiárido



PNDR

Oficina sobre incentivos e créditos para o desenvolvimento regional
Oficina sobre cadeias produtivas e inovações tecnológicas
Workshop sobre o Plano de Ação 2005, da Secretaria de Programas Regionais
Oficina Técnica "Incentivos e Créditos"
Oficina Técnica "Cadeias Produtivas e Inovação"
Oficina Técnica "Nordeste de Especialistas"
Oficina Técnica "Sudeste de Especialistas"
Oficina Técnica "Semiárido"
Oficina Técnica "Especialistas do BNDES"
Oficina Técnica "Órgãos Públicos"
Oficina para apresentação e discussão dos estudos elaborados pela Fundep
Evento "Oficina PNDR – Regionalização"
Evento "Oficina sobre PNDR e Mesorregiões"
Evento "A PNDR"

INFORMAÇÕES GERENCIAIS

Sistema de Informações Gerenciais, março de 2001
Sistema de Informações Gerenciais, agosto de 2002
Sistema de Informações Gerenciais, outubro de 2002
Boletim de Indicadores Regionais, março de 2001
Quadro Comparativo das Condições Operacionais Praticadas pelos Fundos FCO, FNO e FNE com a Programação Aprovada para 2002
SICO: Sistema de Acompanhamento, Monitoramento, Gestão e Avaliação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste
Relatório com mecanismos e instrumentos de acompanhamento, revisão, avaliação e aperfeiçoamento do FCO
Relatório com Sistema de Monitoramento, Acompanhamento e Gestão de Projetos
Rede de Acompanhamento Regionalizado de Políticas
Informativo Mensal sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento; janeiro, fevereiro, março e abril de 2003
Quadro Comparativo: Principais condições operacionais praticadas pelo FCO, FNO e FNE, constantes das Programações de Financiamento aprovadas para o ano 2003
Sistema de Informação Gerencial dos Municípios da RIDE
Documentos técnicos sobre implementação da Rede de Acompanhamento Regionalizado das Políticas Públicas
Relatório de proposição de indicadores para mensuração da demanda, produto e impacto da oferta pública da infraestrutura econômica: transporte, energia e telecomunicação
Relatório de proposição de indicadores para mensuração da abrangência e acessibilidade e distribuição espacial da oferta pública de infraestrutura e serviços nas áreas de transporte, energia e telecomunicação



Relatório contendo a memória dos trabalhos realizados e os resultados obtidos junto ao Ministério dos Transportes sobre:

- eficácia dos indicadores em função da disponibilidade dos dados necessários à sua mensuração
- mudanças introduzidas nos indicadores apresentados
- indicadores definitivos para identificação das desigualdades regionais, medido por meio da infraestrutura rodoviária existente em cada região
- critérios e estudos de monitoramento das desigualdades e carências regionais

3ª Seminário de apresentação dos resultados do Projeto “Diretrizes para a formulação de políticas de desenvolvimento regional e ordenamento do território”

Proposição de indicadores de mensuração da demanda, do produto e do impacto de ações de regionalização nas áreas de meio ambiente, recursos naturais e desenvolvimento

Proposição de modelagem de dados cartográficos e tabulares para a organização do Sistema de Informações Georreferenciadas da SDR/GIM

Proposição de indicadores de mensuração da abrangência e acessibilidade e distribuição espacial da oferta pública da infraestrutura e dos serviços em áreas prioritárias especificadas

Informativos trimestrais sobre os Fundos Constitucionais de Financiamento

Sistema de Informações Gerenciais de projetos beneficiados pelo Finam, Finor, Funres, FDNE, FDA

Levantamento da carteira de ações e debêntures junto aos bancos operadores – BNB, BASA, Bandes

Publicação Sistema de Informações Gerenciais dos Fundos Constitucionais

Relatórios semestrais de avaliação dos fundos constitucionais, individualmente considerados (FNO, FNE e FCO), para diversos exercícios

Sistema de acompanhamento dos incentivos fiscais e dos Fundos Fiscais de Investimento

Modelo de avaliação dos impactos dos incentivos fiscais e Fundos Fiscais de Investimento

Banco de dados implantado, reunindo indicadores de execução orçamentária e base estatística dos municípios do Entorno do Distrito Federal

Avaliação e monitoramento da elaboração de 14 Planos Diretores em municípios da RIDE-DF

Proposta de elaboração da rede de acompanhamento regionalizado de políticas públicas, nas áreas de meio ambiente, recursos naturais e desenvolvimento urbano

Proposta de elaboração da rede de acompanhamento regionalizado de políticas públicas, nas áreas de desenvolvimento rural e planejamento territorial

Relatório de gerenciamento das aplicações realizadas com recursos do FCO, FNE e FNO

Relatório de avaliação do desempenho operacional do FNO, semestrais e anuais; diversos exercícios

Relatório de avaliação do desempenho operacional do FNE, semestrais e anuais; diversos exercícios

Relatório de avaliação do desempenho operacional do FCO, semestrais e anuais; diversos exercícios

Documento técnico referente ao acompanhamento da elaboração e implementação dos Planos Diretores dos municípios da RIDE-DF

**QUADRO 11 – PNDR – PRODUTOS DO ESFORÇO INSTITUCIONAL NO PERÍODO 2007-2010**

ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E PROPOSIÇÕES, PLANOS E PROJETOS
Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Xingu, que está referenciado no Plano Amazônia Sustentável (PAS). Inclui três consultas públicas na região e um seminário sobre cadeias produtivas em Altamira. Foi elaborado em parceria com o governo paraense
Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 – Cuiabá-Santarém. O rol completo dos trabalhos inclui a elaboração do próprio plano; o Decreto n. 6.290/2007, que institui o Plano; a instalação e o funcionamento do Fórum, que teve sete reuniões até agosto de 2010; e a realização do Seminário “Perspectivas da Mineração e Fomento à Recuperação de Áreas Degradadas na Área de Influência da BR-163”, com o seguinte temário: fomento à recuperação de áreas degradadas; perspectivas da atividade mineradora no oeste do Pará; e perspectivas do processamento industrial da mineração no oeste do Pará
Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio-Norte (PDSRT), que abarca a própria elaboração do plano; uma audiência pública no Senado Federal; seis consultas públicas na área do plano; dois decretos, sendo que um deles institui o grupo responsável pela elaboração do Plano e outro, o Decreto n. 7.373/2010, cria o Conselho Gestor do Plano
Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável do Arquipélago de Marajó, incluindo a própria elaboração do Plano; uma audiência pública no Senado Federal; cinco consultas públicas na área do Plano; a instalação do comitê gestor do fórum regional do Plano e reuniões do colegiado do desenvolvimento territorial para sua implementação em janeiro de 2010. Note-se que esse Plano migrou para o programa Territórios da Cidadania, ao qual se integrou como Territórios da Cidadania do Marajó
Prêmio Nacional de Desenvolvimento Regional 2010 em homenagem a Celso Furtado; patrocinado pelo Sebrae, Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste, sendo apoiado por Ticket Services, Funtac e IICA. Recebeu 357 inscrições válidas, sendo 157 na categoria “Produção do Conhecimento”; 81 na de “Práticas Exitosas de Produção e Gestão Institucional” e 119 em “Projetos Inovadores para Implantação no Território”
Seminário Nacional sobre Regionalização, 2009
Seminário Nacional sobre Regionalização, 2008
Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira, elaborado pelo GT Interfederativo de Integração Fronteiriça, proposto pelo Comitê de Articulação Federativa da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, por meio de sua Resolução n. 8, de 19/11/2008, em 2010
Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (2007-2020)
Trajectoria do Projeto Produzir
Iniciativa do MI junto ao IBGE e secretarias estaduais de Planejamento para promover discussão sobre os critérios norteadores da elaboração das regionalizações estaduais, visando a revisão do mapa das meso e microrregiões geográficas fixadas desde 1989
ESTUDOS COM IPEA
Realização de estudos e pesquisas na área de desenvolvimento regional, abordando problemas relacionados à dinâmica de renda das economias das regiões brasileiras e os seus efeitos.
Elaboração de proposta de desenvolvimento regional baseada em seis pilares: a) adensamento das estruturas produtivas; b) incentivo a investimentos que rompam com o padrão de renda local, especialmente nas regiões mais empobrecidas; c) ações que garantam a coesão territorial, com destaque para o semiárido nordestino; d) incentivo ao desenvolvimento do aproveitamento industrial da biodiversidade da Amazônia; e) estruturação de comitês regionais de firmas, universidades, escolas técnicas e governo local para o desenvolvimento de ações que integrem os sistemas produtivos às universidades e aos IFETs; e f) identificação de experimentos exitosos em incubadoras que possam ser rapidamente expostos aos mercados.
Construção de uma base de dados de comércio intrarregional.
Refinamento de matrizes de insumo-produto regionais.



Desenvolvimento de um modelo de equilíbrio geral computável para a economia brasileira, como forma de simular efeitos de políticas no território.

Desenvolvimento de metodologia inédita para monitoramento do emprego no turismo, em colaboração com o Ministério do Turismo, propiciando assessoramento técnico na definição dos planos de ação desse ministério.

Produção de softwares: a) SIMBrasil (desenvolvido sob encomenda da CEF) e b) IpeaGEO, para análise estatística, gerenciamento de dados georreferenciados, elaboração de mapas e econometria espacial.

Publicação do Boletim Regional, Urbano e Ambiental.

Publicação de dois livros sobre a dinâmica dos municípios no Brasil e sobre economia regional e urbana; e do livro Perspectivas do desenvolvimento brasileiro.

Contribuição para a formulação da proposta de reforma tributária, elaborada no Ministério da Fazenda.

Avaliação dos fundos constitucionais.

IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS

IV Encontro Nacional de Mesorregiões, 2009

Ciclo de eventos sobre o desenvolvimento do sul fluminense, 2009

Ciclo de eventos sobre o desenvolvimento do sul fluminense, 2008

Seminário Integranordeste, João Pessoa, 2008

III Encontro Nacional de Mesorregiões, João Pessoa, 2008

II Encontro Nacional das Mesorregiões, Brasília, 2007

I Encontro Nacional das Mesorregiões, Brasília, 2006

Seminário IntegraNordeste, Juazeiro, 2007

Fundos: Manual de Orientações – Renegociação de Debêntures Finam e Finor – 2010

Fundos: Manual de Procedimentos Operacionais – Coordenação-Geral de Instrução de Processos, 2010

Manual de Procedimentos Operacionais – Coordenação-Geral de Acompanhamento, Avaliação e Análise, 2010

Manual de Procedimentos Operacionais – Apoio Administrativo, 2010

Manual de Normatização Textual – Departamento de Gestão dos Fundos de Investimentos, 2010

Guia de Implementação do Produzir – Programa de Organização Produtiva de Comunidades

DIVULGAÇÃO

II Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional, Florianópolis, 2010, coordenada p/SPR

I Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional, Salvador, 2009

V Expo Brasil – Desenvolvimento Local, em Salvador, 2006

Vídeo da II Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional, 2010

Vídeo da I Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional, 2009

Vídeo da I Mostra Nacional de Desenvolvimento Regional – Programa pequenas empresas, grandes negócios, 2009

Vídeo de APL apoiados pelo MI, 2009

Vídeo de APL apoiados pelo MI, 2008

Vídeo da PNDR

Cartilha do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira



PNDR

Cartilha do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido

Cartilha do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais

Folders das mesorregiões diferenciadas

Fôlderes do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

Fôlder do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido

Fôlder do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais

Publicação sobre Ciência, Tecnologia e Inovação em um Brasil desigual

Publicação sobre a Produção Agroecológica Integrada Sustentada (PAIS)

Publicação sobre os Programas de Desenvolvimento Regional no PPA 2004-2007

Publicação 20 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento: desempenho operacional, de 2010

Boletim Indicadores Regionais – Vigente até março de 2001, por 5 anos, tendo alcançado 23 números publicados

Fundos Constitucionais de Financiamento – Programações anuais: publicadas anualmente para cada um desses fundos (FCO, FNO, FNE), desde 2001

Livro Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional – Autor Eduardo José Monteiro da Costa

Cartilha sobre a PNDR

Fundos Fiscais de Investimentos – Legislação Básica Consolidada, 2010

Relatórios Semestrais de Atividades dos Fundos de Investimento – diversos exercícios

Texto de divulgação: Produzir – Organização Produtiva de Comunidades

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Projeto de Cooperação Técnica com a FAO, de 1994 a 2010

Projeto de Cooperação Técnica com o IICA, de 2000 até o presente

Cooperação com a Cepal/Ilpes para a realização dos Cursos de Especialização em Gestão do Desenvolvimento Local e Regional

Cooperação internacional com a União Europeia:

- Memorando de Entendimento Brasil e União Europeia (2007)
- Semana Europeia de Cidades e Regiões (Open Days) (2007)
- Colóquio Internacional de Boas Práticas Territoriais no Brasil e na União Europeia (2007)
- Diversas viagens de intercâmbio de brasileiros à União Europeia e de europeus ao Brasil para participar de seminários, oficinas de trabalho e visitas de supervisão, inclusive com a participação do Tribunal de Contas da União
- Três oficinas no âmbito do Memorando de Entendimento Brasil-União Europeia:
 - + Análise de propostas de um novo modelo de gestão para a fase II da PNDR (2011-2015)
 - + Avaliação da Cooperação do Brasil com a União Europeia em Política Regional
 - + Informação, avaliação e auditoria de Políticas Regionais

Participação com painel na Expo Xangai, China (2010)

Congresso Internacional de gestão de políticas regionais no Mercosul e na União Europeia, 2008

Cooperação transfronteiriça entre a Guiana Francesa, o Suriname e os estados do Amapá, Amazonas e Pará e governo central brasileiro no Projeto Piloto Fronteiriço Brasil-Guiana Francesa

Grupo de Trabalho Binacional Brasil-Peru sobre Cooperação Amazônica e Desenvolvimento Fronteiriço

Rede Inter-Regional para a Cooperação Transfronteiriça e Integração Latino-Americana – Fronteras Abiertas na tríplce aliança entre Brasil, Argentina e Paraguai, em conjunto com um programa italiano com afinidades com o conceito e os propósitos do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira



Comissão Mista Brasileiro-Uruguia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (SB/CLM)
Programa de Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Integrado das Regiões Sudoeste Paranaense e Extremo Oeste Catarinense do Brasil e Extremo Oriente da Argentina (Profronteira)
Fórum dos Prefeitos dos Municípios Lindeiros ao Lago Itaipu
O Brasil, representado pelo MI, atua na condição de observador no Comitê de Políticas de Desenvolvimento Territorial da OCDE
CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS
Curso a distância de desenvolvimento territorial, 2007
II Curso internacional de gestão estratégica do desenvolvimento local e regional, 2007
Programa de capacitação em desenvolvimento regional, 2007
SERVIÇO DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS
“Inventário e diagnóstico das instituições produtoras de informações e das disponibilidades de dados existentes” para o Observatório da Sustentabilidade do Pantanal, 2008
Observatório da Sustentabilidade do Pantanal, 2008
Publicação Sistema de Informações Gerenciais dos Fundos Constitucionais (SIG). Em dezembro de 2008, já tinha publicado 38 Relatórios Semestrais, em 14 anos de atividade de divulgação ininterrupta
Iniciativas para a montagem do SNIDR APÓS 2009: - Modelo Teórico-Conceptual do SNIDR definido - Módulo I do SNIDR definido - Módulo I do SNIDR implantado - Módulo I do SNIDR em teste - Servidores e periféricos do Sistema adquiridos e instalados

3.3.2.8 AS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS E A PNDR

O caráter transversal da PNDR, potencialmente pronunciado, faria com que ela se projetasse necessariamente sobre as políticas de outros ministérios, indicando com isso que a questão do desenvolvimento regional não pode estar circunscrita à esfera de atuação do Ministério da Integração Nacional, o que, se ocorresse, a debilitaria bastante.

A existência de uma escala coordenadora acima dos ministérios, representada pela CPDR da Casa Civil da Presidência da República, poderia oferecer melhor cobertura institucional para a transversalidade da PNDR; porém, como mostra a história curta da Política Regional, isso também não contribuiu para que a PNDR assumisse importância estratégica como interface das políticas setoriais. Desse caráter incompleto restou a sensação a Fernanda Ferrácio e Vernon George, entrevistados da Sudene, de que a PNDR dialogou pouco com



PNDR

as mais importantes políticas federais setoriais. Em decorrência, se toda a força institucional das superintendências provier do MI, tal *input* aparecerá como insuficiente.⁵⁸

Especificamente com relação às superintendências de desenvolvimento, os atores de sua recriação não assumiram a responsabilidade da renovação e do encaminhamento de um papel apropriado dessas superintendências à nova PNDR. Embora desejosos de que as superintendências assumissem pleno papel no curso da implementação da PNDR, as autoridades públicas podem ter se defrontado com problemas e situações que não se mostram propícios para a transformação desejada. Por isso, resta concluir que houve quebra da cadeia de articulações institucionais para a efetivação da PNDR.

Foi praticamente unânime a avaliação dos entrevistados de que a recriação da Sudene e da Sudam resultou em fracasso pelo fato de se ter mantido o perfil antigo de tais superintendências, sem se ater para o fato de que a matéria mereceria inovação institucional em consonância com o estado atual das relações federativas e articulação das atividades econômicas em escala nacional e internacional. Também ficou patente a percepção de que o “problema institucional” enfrentado por Sudene e Sudam é bastante diferente do que a Sudeco enfrenta no Centro-Oeste. Isso aponta para a observância de especificidades institucionais a serem observadas no seio do resgate geral da PNDR.

Essa breve problematização da institucionalidade da PNDR mostra que colocar as agências (Sudam, Sudene e Sudeco) como um passo institucional intermediário do processo de desenvolvimento regional é muito pouco. Elas devem atuar como um órgão federal pleno de descentralização federal, em duas instâncias:

- a) A da supervisão e integração das diversas ações federais de forma a evitar a proliferação de “regiões” de ministérios, sem nenhuma coincidência em campo.
- b) A da instalação e operação de um ordenamento institucional que permita a articulação das ações comuns de dois ou mais estados ou de estados e municípios nas áreas prioritárias.

58 Para Vernon George, a “PNDR nem chegou a ser colocada como política de governo. Ela ficou no papel”.



O melhor indicador de que a ação federal está integrada regionalmente deve provir da área em questão e não dos ministérios, ainda que haja mecanismos de coordenação e gestão federais.

As instituições macrorregionais são importantes, seja porque a escala macrorregional é bastante importante no Brasil, seja porque aí há uma configuração política que não se pode desprezar. Porém, falta serem legitimadas, tornando-as importantes inclusive para a apreciação de políticas setoriais nacionais.

O episódio das superintendências configura a sensação de que houve enfrentamento da institucionalidade da questão regional, mas apenas fazendo, no presente, o mais do mesmo do passado, sem quase nenhuma inovação. Se isso se deve a ingerências político-partidárias, então se poderá dizer que a Política no Brasil, se não é antidesenvolvimento, é não pró-desenvolvimento.

3.3.2.9 COMENTÁRIOS ADICIONAIS SOBRE A GESTÃO DA PNDR

Entre as dificuldades apontadas na avaliação do PPA 2004/2007 destacam-se as seguintes:

- Quadro de pessoal do MI é insuficiente.
- Redução persistente e gradativa do aporte de recursos orçamentários, ademais da irregularidade de liberação.
- Eventual incapacidade operacional e institucional de acesso aos recursos disponíveis pelos convenientes selecionados.

Vale comentar que parte dos recursos utilizados na execução dos programas da PNDR provém de emendas de parlamentares ao OGU. Trata-se de uma fonte sob controle dos parlamentares e que nem sempre se ajustam às necessidades e previsões da PNDR.

No caso do PDFF (código 0120), os recursos das emendas parlamentares são atribuídos à CEF, responsável pelo gerenciamento dos projetos de infraestrutura. Nesse particular,



PNDR

o Ministério do Planejamento, na avaliação do PPA 2004-2007, entende que “o Programa tem-se caracterizado como enorme *balcão de projetos*, o que não atende necessariamente as recomendações e diretrizes da PNDR” (BRASIL. MPOG, 2008c, p. 842 – grifei):⁵⁹

Problemas do PDFF apontados na avaliação do PPA 2004-2007:

- A não apresentação dos resultados do Programa não foi razoavelmente justificada.
- A imensa abrangência territorial importaria em focar a ação em espaços menores em vez de apoiar extensa quantidade de projetos.
- As ações precisam ser escalonadas no tempo e no espaço, de modo a promover a estruturação das sub-regiões e sua dinamização econômica, o que não foi previsto.
- Não há evidência de transversalidade no desenho do Programa.
- Não existiu a elaboração de um plano estratégico, a despeito de a própria gerência mencionar a integração latino-americana como motivação.

Relativamente ao Produzir, em 2007, a SPR teve de fazer uso dos recursos alocados a um Projeto de Cooperação Técnica com a FAO como recurso extremo à opção de nada realizar naquele ano (BRASIL. MPOG, 2008c, p. 860):

A execução física do Programa em 2007 se deu com recurso do PCT FAO/UTF/BRA/040/BRA [...]. A liberação de limites financeiros para a utilização dos recursos de 2007 ocorreu no final do exercício e sua execução física deverá ocorrer em 2008

Desconsiderada a formalidade de ser um PCT (seção 3.3.2.2.2), o Produzir, com metodologia exemplar, sendo o Programa que melhor identifica os resultados alcançados e o que possui o melhor gerenciamento, foi fundido com outros programas, dado que a grandeza de seus recursos era ínfima (idem):

59 O PDFF deverá transformar-se, ainda em 2011, no “PAC das Fronteiras”. Essa transformação é fruto das atividades de um Grupo de Trabalho Interfederativo instituído pelo Comitê de Articulação Federativa (CAF), em dezembro de 2008. A proposta de desenvolvimento para a Faixa de Fronteira do Grupo foi aprovada em julho de 2010 e gerou o decreto presidencial de 8 de setembro de 2010, que instituiu a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira – CDIF. Esta Comissão veio a ser instalada em 26 de abril de 2011, sob a coordenação do MI. Segundo notícias da imprensa, não haverá recursos incrementais em relação ao já previstos no PAC (ROTHENBURG, 2011).



Visto que a metodologia do Produzir tem se revelado eficaz no decorrer do tempo, a gerência decidiu fundi-lo no PPA 2008-2011 com os demais programas de desenvolvimento regional do MI. Destes programas, o Produzir é o que melhor identifica os resultados alcançados e o que possui melhor gerenciamento. Apesar de permanecer a ausência de apuração dos indicadores, o que prejudica a identificação dos impactos efetivamente gerados na sociedade, a metodologia adotada pelo Produzir serve como exemplo para os demais programas de desenvolvimento regional. A recomendação de fusão se deve, em grande parte, ao reduzido valor orçamentário que vem sendo alocado pelo MI, o que torna o Programa insuficientemente dotado de recursos para reverter o problema que lhe deu origem [grifei].

No caso do Promeso, nota-se que o monitoramento é dificultado pelo fato de as ações se referirem a “áreas de baixo desenvolvimento”, em que os executores “apresentam pouca capacitação” e à grande amplitude de sua área de atuação.

As implicações decorrentes dessa compreensão são os atrasos no cumprimento de metas, a dificuldade de consolidação e dispersão das informações, e a limitação na adoção de modelo adaptável às diferentes realidades (BRASIL. MPOG, 2008c, p. 875).

No aspecto orçamentário, o Programa sofre com contingenciamento, morosidade de liberação de recursos programados e recursos de emendas parlamentares que nem sempre são aderentes à estratégia e objetivos do Programa.

Não há articulação entre os financiamentos (dos fundos) e a estratégia do Programa:

A aplicação dos recursos referentes às ações de financiamento é feita sem articulação com as ações realizadas nos espaços prioritários trabalhados pelo Promeso, não trazendo impactos mensuráveis e observáveis para os objetivos do Programa e para as áreas prioritárias apoiadas pelo Programa. (BRASIL. MPOG, 2008c, p. 875).

3.3.3 MONITORIA E ACOMPANHAMENTO DA PNDR E O SNDIR

[...] a grande tragédia que eu vejo na gestão pública brasileira, de um lado, é a incapacidade de manter uma sistemática de acompanhamento e avaliação sobre esse aspecto que lhe permita resolver os abacaxis antes que eles ocorram (Galvão).



PNDR

O Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR) tem sua criação prevista pelo art. 8º do Decreto n. 6.047, de 2007,

[...] com o objetivo de monitoramento e avaliação dos planos, programas e ações da PNDR, inclusive mediante intercâmbio de informações com os demais órgãos, entidades da administração indireta, organizações da sociedade civil, bem como Estados e Municípios.

Tal Sistema poderá contar, inclusive, com bases de dados que se refiram aos países limítrofes naquilo que vier a ser considerado “espaço transfronteiriço”.

Com base na criação do SNIDR e na sua gestão, o MI publicará relatórios anuais de avaliação dos planos, programas e ações da PNDR (art. 9º), que integrarão os relatórios de gestão do MI e servirão de base para a formulação de planos, programas e ações da PNDR no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Passados três anos da edição do Decreto n. 6.047, o SNIDR ainda não foi implantado, embora o MI tenha tomado diversas iniciativas para sua concretização. Essa constatação é confirmada no item 5 do relatório que deu origem ao Acórdão n. 2.919/2009, do TCU, no qual a SDR/MI confirma que até aquele momento “não existem metas nem indicadores formalizados”.⁶⁰

O assunto implica umas quantas especificações: existência de indicadores inseridos no PPA; acompanhamento das realizações dos programas da PNDR por meio dos indicadores; análise das consequências da ação estatal por meio dos indicadores; elaboração de relatórios anuais e, finalmente, retroalimentação da programação pública com base nos resultados.

A falta de resultados no caso do SNIR não deve ser traduzida como produto da inação, mas como falta de coordenação e liderança no trato da matéria, já que foi possível identificar ao longo das leituras e entrevistas diversas iniciativas a respeito, seja de técnicos e profissionais que têm a seu cargo o controle e acompanhamento da execução orçamentária,

60 No relatório do TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009b) também está registrado que uma das fragilidades do Promeso é não contar com nenhum instrumento para avaliação de seus resultados e não apresentar nenhuma avaliação.



do fluxo de aprovação de projetos e liberação de fundos de financiamento da Política, ou das questões gerenciais dos diversos projetos e programas que integram a PNDR, seja por iniciativa da direção das Secretarias que lidam com a Política. A transcrição abaixo apresentada vem ao caso para mostrar que esse tipo de ação esteve e talvez ainda esteja disseminada pelas unidades institucionais do MI que lidam com a Política. No caso, trata-se de uma iniciativa da SCO:

Desenvolvimento do Sistema de Informações da Região Centro-Oeste (SICO). O SICO terá como objetivo principal a divulgação, via internet, de dados estatísticos e informações estratégicas que sirvam ao direcionamento das ações de redução da pobreza e das desigualdades intrarregionais. Será útil também para a diversificação da base produtiva regional e a divulgação de fontes de financiamento que ajudarão na atração de investimentos diretos na Região. Trabalho em parceria com os governos estaduais e municipais para integração da base de dados.

Com respeito à inclusão de indicadores da PNDR no PPA, esclarece-se que os Programas PDFF, Conviver, Produzir, Promeso e Promover tiveram seus indicadores incluídos no PPA 2004-2007, como se mostra no Quadro 12.

QUADRO 11 – INDICADORES DOS PROGRAMAS DA PNDR NO PPA 2004/2007

PROGRAMAS DA PNDR	INDICADORES
PDFF	- Número de ocupações geradas nos arranjos produtivos locais - Taxa de atendimento aos municípios na faixa de fronteira
Conviver	- Número de ocupações geradas no Semiárido - Taxa de internação de pessoas com doenças infecciosas e parasitárias - Taxa de população no Semiárido atendida com rede geral de abastecimento de água
Produzir	- Taxa de ocupações geradas e taxa de sucesso dos empreendimentos
Promeso	- Número de ocupações
Promover	- Faturamento bruto nos arranjos produtivos locais atendidos - Número de ocupações geradas nos arranjos produtivos locais apoiados

Fonte: BRASIL. MPOG, 2008d.



PNDR

Porém, conforme SPI/MPOG (in TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2009a, p. 20),

- dos cinco programas identificados diretamente com a PNDR, apenas o Conviver apresenta indicadores definidos no PPA vigente [esclareço: 2008/2011];
- a SPI recebeu a proposta de outros nove indicadores, a serem utilizados nos demais programas, mas tais indicadores não foram inseridos no PPA, porque faltavam elementos que permitissem sua efetiva aplicação para efeito de sinalização das metas e do desempenho dos programas a que se referiam;
- existe o registro das metas físicas para as ações que compõem os programas referidos.

A propósito da primeira das três transcrições acima, a SPI/MP, em seu Ofício n. 131, de 19 de agosto de 2009, dirigido ao TCU, esclarece que o SIGPlan abriga, para o ano-base 2009 (no PPA 2008/2011), “propostas de novos indicadores para quatro dos cinco programas em tela (isto é, da PNDR). Como, entretanto, existem fragilidades relativamente à fórmula de cálculo, unidades de medida, índice de referência e índice de previsão para o final do PPA 2008/2011, além da rotina de apuração, eles não foram instituídos na Lei do PPA.

Com base nessas informações, o TCU (2009b, p. 21) conclui que a PNDR

[...] não conta com um conjunto de indicadores que permitam delinear objetivos quantificados e um horizonte de prazos para o seu alcance, inviabilizando, portanto, o estabelecimento de metas a serem perseguidas pela ação governamental. Da mesma forma, os programas que integram a PNDR não apresentam indicadores e, por conseguinte, as metas de desempenho que deveriam estar a eles associados.

Como comprovação do estado em que se encontra o acompanhamento dos programas da PNDR por meio de indicadores, apresenta-se a seguir, programa a programa, as razões invocadas pelo MI para não atender aos reclamos por indicadores no PPA 2004/2007 (Quadro 12).

Respondendo a uma série de questionamentos do TCU a propósito do monitoramento da PNDR, a Casa Civil da Presidência da República (Ofício n. 181/SAM/CC/PR, de 19/8/2009) diferencia o problema da seguinte maneira:

- (a) Os indicadores de programas e ações da PNDR já fazem parte do PPA e estão devidamente registrados no SIGPlan.
- (b) Já para a Política Regional como um todo, os indicadores ainda não foram definidos.



Mesmo sem contar com o SNDAR, o MI, segundo a Casa Civil, monitora a evolução dos indicadores extraídos da PNAD/IBGE, como, por exemplo, rendimento domiciliar médio e PIB municipal.

A propósito, a Casa Civil admite que mesmo com a inequívoca redução das desigualdades regionais no Brasil, ainda não se pode estabelecer uma relação de causalidade entre a PNDR e as melhorias reportadas, dada a breve existência da Política (dois anos) e a dificuldade de “isolar” efeitos positivos decorrentes da PNDR:

Tal desafio não é trivial e demandará o envolvimento de atores que vão além dos responsáveis pelas políticas regionais, como os centros de pesquisa, entidades da sociedade civil organizada, especialistas internacionais e o próprio TCU.

QUADRO 12 – SOBRE A INEXISTÊNCIA DE INDICADORES DOS PROGRAMAS DA PNDR NO PPA 2004 / 2007

PROGRAMA	JUSTIFICATIVA
PDFF	Justificativa para não apresentar resultados: “Como os investimentos em arranjos produtivos locais possuem, em média, duração de dois anos e meio a três anos para sua execução e alcance dos objetivos, até o presente momento não puderam ser verificados, prejudicando a mensuração do índice em referência” (BRASIL. MPOG, 2008d, p. 21)
Conviver	Justificativa para não apresentar resultados: “Os índices do Programa foram inseridos em 2005 e os projetos apoiados possuem duração média de dois a quatro anos para sua execução e alcance dos objetivos. Em decorrência disso, seus resultados não puderam ser verificados até o presente momento, prejudicando a mensuração do índice em referência” (idem, p. 27)
Produzir	Resultados apresentados: “O nível de apuração que foi possível realizar dentro das condições existentes permitiu verificar que a maioria das pessoas capacitadas conseguiu se manter dentro dos grupos produtivos, e aquelas que preferiram seguir sozinhas continuaram com as atividades aprendidas, gerando renda alternativa. Da mesma forma, verificou-se maior acesso dos empreendimentos às linhas oficiais de crédito, tais como do Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil, ampliação do mercado destes empreendimentos por meio de encomendas, maior acesso a participação em feiras. Pôde-se observar também que alguns grupos tiveram dificuldade para se formalizar, contudo, isto não prejudicou suas identidades, os quais permaneceram unidos em busca de consolidação formal” (idem, p. 43-44).
Promeso	Justificativa para não apresentar resultados: Encontra-se em estudo um novo indicador para avaliar o impacto do Programa (idem, p. 58).
Promover	Justificativa para não apresentar resultados: “Estes dois indicadores foram criados em 2005. Considerando-se que os projetos apoiados pelo Programa possuem, em média, duração de dois anos e meio a três anos, a mensuração dos resultados estava prevista para se realizar em 2007. Entretanto, cabe ressaltar a grande dificuldade de se apurarem os índices, uma vez que os parâmetros definidos não possuem relação de causa e consequência observável de forma clara quanto aos projetos apoiados. Além disso, a disponibilidade de recursos materiais e humanos tem-se mostrado insuficiente para a revisão dos indicadores e para possível construção de novos parâmetros para a avaliação dos resultados do Programa. Daí a grande dificuldade de levantar o número de ocupações geradas nos arranjos produtivos locais apoiados pelo Programa” (idem, p. 65).

Fonte: BRASIL. MPOG, 2008d.



PNDR

Já a SDR/MI indicou ao TCU as duas providências tomadas para a implantação do SNDIR, a saber: a contratação de consultoria para elaborar uma proposta do “módulo conceitual piloto de conteúdo do Sistema” e a criação de um GT no MI para identificar, caracterizar, selecionar e qualificar as ações de desenvolvimento regional a cargo do Ministério.

Relativamente à segunda iniciativa, a Portaria n. 357 do MI, de 20 de agosto de 2009, instituiu o grupo de trabalho GT/SNIDR, sob a coordenação da SPR/MI. A portaria define que o primeiro módulo do Sistema tem como foco as ações diretamente ligadas ao Ministério da Integração Nacional.

De setembro de 2009 a abril de 2010, o GT/SNIDR realizou cinco reuniões. Em função dos debates por ele realizados, foi acordado que o Sistema da Codevasf (Sigec) seria tomado como marco inicial do Módulo MI.

Na 5ª reunião do GT/SNIDR, ocorrida em 17 de abril de 2010, foi apresentado o modelo conceitual do SNIDR, concluído. A partir de então, ficou sob a responsabilidade da SDR dar início ao processo de contratação de profissionais para a customização do Sistema da Codevasf (Sigec), de maneira a atender aos objetivos do módulo MI do SNIDR.

Embora a previsão de que o módulo conceitual piloto de conteúdo do SNIDR em condições de teste estaria implantado em janeiro de 2010, ele só veio a ocorrer ao longo daquele exercício.

Note-se que o MI apresentou em março de 2010, o *Glossário da PNDR*, como parte do módulo conceitual do SNIDR (BARBOSA, 2010).

Deve-se mencionar que, igualmente, os relatórios anuais previstos no decreto de criação da PNDR nunca foram elaborados.

No Sumário Executivo da Nota Técnica n. 104, da SPI/MP, de 19 de agosto de 2009, encaminhada ao TCU pelo Ofício n. 131/SPI/MP, da mesma data (arquivada como parte do processo relativo ao Acórdão TCU n. 2.919/2009; volume principal do anexo 1), constam as seguintes informações:

Nos anexos da Lei do PPA constam informações adequadas quanto às metas físicas das ações dos cinco programas (0120, 0757, 1025, 1047 e 1430) e dois indicadores do Programa 1047 (propostos pelo MI): taxa de internação de pessoas com doenças



infecciosas e parasitárias (%) e taxa da população no Semiárido atendida com rede geral de abastecimento de água (%).

No Anexo de Metas e Prioridades das LOAs 2008 e 2009 constam informações quanto às metas físicas de nove ações associadas aos cinco programas anteriormente mencionados.

No SIGPlan, ano-base 2009, há proposições de indicadores para quatro dos cinco programas identificados com a PNDR. Tais indicadores, embora pertinentes, carecem de informações fundamentais para sua consistência e de rotina de apuração, pelo que não foram ainda instituídas formalmente no PPA 2008-2011. Há o desafio de aprimorá-los para suprir tais carências.

Acrescenta a Nota Técnica:

Todavia, há ainda fragilidades quanto à fórmula de cálculo, unidade de medida, índice de referência e índice previsto ao final do PPA 2008-2011, além da rotina de apuração, pelo que ainda não foram instituídos na Lei do PPA.

A primeira avaliação dos programas de governo está em curso e será disponibilizada brevemente à sociedade e ao Congresso Nacional. Ademais, registra-se a elaboração do Modelo Lógico do Programa 1025 (Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)).

A SPI/MP está construindo um marco conceitual e um guia metodológico para o trabalho de “construção e apuração de indicadores”.

Ademais, informa que são dois os tipos de avaliação para os programas constantes do PPA 2008-2011:

- *Autoavaliação, realizada pelo gerente de programa.* Os resultados deveriam estar prontos para serem enviados ao Congresso Nacional até 15 de setembro de 2009.
- *Modelo lógico de programas.* Um dos programas analisados foi o Promeso (1025). Segundo informações em entrevista da SPI, esse exercício foi abandonado sem que chegasse a resultados conclusivos.



3.4 ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Basicamente, os recursos que sustentam a PNDR dividem-se naqueles destinados à manutenção de seus programas, os quais são operados pela via das transferências voluntárias da União; nos aplicados sob a forma de financiamento ao setor produtivo e às obras de infraestrutura e, por fim, nos incentivos fiscais. Os primeiros são tratados na seção 3.4.1 e os demais nas subseções seguintes da presente seção.

3.4.1 ANÁLISE FINANCEIRA

Os dados financeiros apresentados nesta subseção tratam do desempenho dos programas da PNDR e foram fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (SPI/MP) para os efeitos da presente avaliação.

Os dados foram fornecidos em uma planilha Excel, com duas abas, a saber: "Ações_LOA" e "Ações_RAP". A primeira registra os valores relativos à Lei Orçamentária Anual e a segunda, aos "restos a pagar", sabendo-se que os "restos a pagar" aplicados em um dado exercício referem-se a valores da Lei Orçamentária Anual de um ou mais exercícios precedentes não aplicados nos referidos exercícios.

As mencionadas matrizes contabilizam 110.764 células, sendo 74.000 da aba "Ações_LOA" (4.625 linhas por 16 colunas) e 36.764 da aba "Ações_RAP" (2.626 linhas por 14 colunas).

Os dados referem-se aos programas inscritos no PPA 2004-2007 e 2008-2011 a nome do Ministério da Integração Nacional, com a seguinte especificação:

- "Ações_LOA": 2004-2010

- "Ações_RAP": 2005-2010.

Os comentários dizem respeito aos dados da Tabela 10, com seus diversos "blocos", que resume a situação detalhada pelas demais tabelas (11 a 22).

Quando se trata com dados totalizados para todo o período, particularidades como as dos Programas 8009 (Produzir) e 1022 (Promover), que existiram sob o PPA 2004-2007, mas não sob o PPA 2008-2011, e do Programa 1430 (Desenvolvimento Macrorregional Sustentável), cuja situação é inversa à dos anteriores, deixam de ser tratadas individualmente.



Todos os valores utilizados são os conhecidos como “realizados”. Em nenhum caso os recursos das emendas parlamentares puderam ser individualizados. A fonte, única, é SPI/MP.

No período 2004-2010, correspondente aos últimos sete anos, 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. Para que se possa aquilatar a importância dessa massa de recursos financeiros, ela é dividida analiticamente em três categorias:

- Programa de Financiamento da PNDR (que inclui os fundos constitucionais, os fundos de desenvolvimento, os recursos para o BNDES, entre outros, todos agrupados sob o Programa 0902), com 83% daquele total.
- Programas típicos da PNDR (PDFF, Promeso, Conviver, Produzir, Promover, Gestão da PNDR e Desenvolvimento Macrorregional Sustentável), com 2% do mesmo total.
- Outros programas do Ministério da Integração Nacional, com praticamente 15% da mesma quantia.

Ante tal divisão do orçamento realizado, poder-se-ia dizer que a PNDR, do ponto de vista financeiro, praticamente se confunde com o tamanho de seu programa de financiamento, ou se resume a ele. Essa mesma ideia reaparece de outra forma, quando comparamos, no mesmo período (2004-2010), o Programa 0902 (R\$ 114,8 bilhões) e os programas que formam a versão *stricto sensu* da PNDR (R\$ 2,9 bilhões). O resultado é de 40:1. Na verdade, essa (des)proporção é ainda maior, pois os R\$ 114,8 bilhões referem-se à soma de acréscimos anuais do período feita ao patrimônio dos fundos pelo Tesouro Nacional, sabendo-se que o volume emprestado também se alimenta de outras receitas, ou seja, da quitação dos empréstimos e do rendimento dos valores não aplicados. Ainda assim, deve ser mencionado que essa comparação envolve grandezas qualitativamente distintas, a saber, gastos com custeio e investimento dos programas da versão *stricto sensu* da PNDR, e aplicações reembolsáveis (empréstimos) do Programa 0902. Para superar este problema, e com base nos dados e na argumentação do Anexo 4, informa-se a proporção entre o custo dos subsídios dos programas de financiamento ao desenvolvimento regional (R\$ 27.230 milhões, entre 2004 e 2008) e o custo da versão *stricto sensu* da PNDR (R\$ 2.468 milhões, entre 2004 e 2008), que corresponde a 11:1. Não é despidendo destacar que, dos R\$ 114,8 bilhões aplicados a título de empréstimos, mais da metade (52,8%, ação 0158, Tabela 23) o é pelo BNDES. Isso é relativamente crítico, na medida em que tal aplicação não sofre o



PNDR

mesmo tipo de supervisão que o MI exerce sobre, por exemplo, as aplicações dos fundos constitucionais.

Já a relação entre os recursos da PNDR e os dos demais programas do MI é da ordem de 1:7.

Em resumo, no âmbito do MI, tanto se poderia dizer que a PNDR está insuficientemente equacionada (pois seus recursos para operação constituem apenas 2% do total do Ministério ou 1/7 dos outros programas ministeriais), como muito bem alavancada em recursos para financiamento. Talvez a síntese seja a do desbalanceamento de meios.

“Restos a pagar” (RAP) não é uma fonte desprezível para os programas típicos da PNDR, já que ao longo do período sua contribuição variou, segundo o programa, entre 20 e 31% do que foi anualmente aplicado. O mesmo não se pode dizer do Programa 0902, cuja fração de restos a pagar representou menos de 5% do total aplicado. Essa participação expressiva de restos a pagar na realização orçamentária pode estar indicando grau insuficiente de execução no exercício, seja por efeito de manejo da política fiscal por parte do Ministério da Fazenda e do Planejamento, seja por dificuldades operacionais de execução por parte do MI.

A realização orçamentária comparada dos programas típicos da PNDR sugere a existência de uma hierarquia de importância entre eles. Nesse sentido, o Promeso é mais expressivo, com 41% do total realizado. É seguido pelo Conviver e PDFF, com, respectivamente, 26% e 11%. Na terceira posição vêm Promover, Gestão da PNDR E Desenvolvimento Macrorregional Sustentável, com valores entre 6-7%. Em último lugar, aparece o Produzir, com menos de 0,5%. A inexpressividade desse último programa é objeto de comentário em outra seção deste mesmo relatório.

No que se refere à evolução de gastos no período 2004-2010, a Figura 7 tende a mostrar que, de modo geral, a PNDR alcançou um auge na parte intermediária do período considerado, para decair dramaticamente no final, a saber, em 2010, exceto para o de Financiamento, um dos poucos a apresentar certa estabilidade de aplicação ao longo de todo o período. Com esses dados, pode-se dizer que a PNDR, em termos operativos, ingressou numa zona de ostracismo no final do período considerado.



TABELA 10 – RESUMO DOS PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011

DISCRIMINAÇÃO	CÓDIGO	LOA (R\$)	RAP (R\$)	LOA+RAP (R\$)	PARTICIPAÇÃO (%)		
					LOA	RAP	
TOTAIS PLURIANUAIS							
Aplicação Total (2004-2010)	T=P+F+O	126.797.221.392	11.133.153.059	137.930.374.451	91,9	8,1	100,0
- PNDR stricto sensu (soma)	P=1:7	2.105.123.171	733.752.822	2.838.875.993	74,2	25,8	100,0
0120 - PDFF	1	223.724.511	102.151.585	325.876.096	68,7	31,3	100,0
0757 - Gestão PNDR	2	142.395.767	50.170.645	192.566.412	73,9	26,1	100,0
1022 - Promover	3	135.864.627	50.930.830	186.795.457	72,7	27,3	100,0
1025 - Promeso	4	844.706.693	330.425.331	1.175.132.024	71,9	28,1	100,0
1047 - Conviver	5	574.131.273	149.564.681	723.695.954	79,3	20,7	100,0
1430 - DMS	6	174.499.062	47.586.830	222.085.892	78,6	21,4	100,0
8009 - Produzir	7	9.801.238	2.922.920	12.724.158	77,0	23,0	100,0
- Financeiros	F	109.741.716.700	5.009.731.050	114.751.447.750	95,6	4,4	100,0
- Outros programas do MI	O	14.950.381.521	5.389.669.187	20.340.050.708	73,5	26,5	100,0

BLOCO I



PNDR

DISCRIMINAÇÃO		CÓDIGO	LOA (%)	RAP (%)	LOA+RAP (%)
REPRESENTAÇÃO COM PROGRAMA FINANCEIRO (0920)					
BLOCO II	- PNDR stricto sensu (soma)	P=1:7	1,66	6,59	2,06
	0120 - PDFF	1	0,18	0,92	0,24
	0757 - Gestão PNDR	2	0,11	0,45	0,14
	1022 - Promover	3	0,11	0,46	0,14
	1025 - Promeso	4	0,67	2,97	0,85
	1047 - Conviver	5	0,45	1,34	0,52
	1430 - DMS	6	0,14	0,43	0,16
	8009 - Produzir	7	0,01	0,03	0,01
	- Financeiros	F	86,55	45,00	83,20
	- Outros programas do MI	0	11,79	48,41	14,75

DISCRIMINAÇÃO		CÓDIGO	LOA (%)	RAP (%)	LOA+RAP (%)
REPRESENTAÇÃO SEM PROGRAMA FINANCEIRO (0920)					
BLOCO III	- PNDR stricto sensu (soma)	P=1:7	100,00	100,00	100,00
	0120 - PDFF	1	10,63	13,92	11,48
	0757 - Gestão PNDR	2	6,76	6,84	6,78
	1022 - Promover	3	6,45	6,94	6,58
	1025 - Promeso	4	40,13	45,03	41,39
	1047 - Conviver	5	27,27	20,38	25,49
	1430 - DMS	6	8,29	6,49	7,82
	8009 - Produzir	7	0,47	0,40	0,45

DISCRIMINAÇÃO	ANOS							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
EVOLUÇÃO (ANO INICIAL = 100)								
BLOCO IV	0120 - PDFF	100,0	198,8	443,7	642,4	M 1052,0	136,4	m 67,0
	0757 - Gestão PNDR	m 100,0	392,9	413,4	M 805,2	690,6	403,2	376,0
	0902 - Financiamento	m 100,0	113,0	158,0	134,0	159,8	136,6	M 166,9
	1022 - Promover	100,0	M 238,2	128,8	66,0	m 17,5	-	-
	1025 - Promeso	100,0	199,2	285,3	345,7	M 416,9	m 96,7	109,6
	1047 - Conviver	100,0	M 167,0	150,7	50,2	17,1	m 1,4	7,2
	8009 - Produzir	100,0	110,5	M 123,6	119,3	m 90,5	-	-
	1430 - DMS	-	-	-	-	M 100,0	76,1	m 64,9
	PNDR stricto sensu (soma)	100,0	190,4	203,4	176,3	M 221,1	67,4	m 66,5
	Máximo	0	2	1	1	4	0	1
	Mínimo	2	0	0	0	2	2	3

Fonte: SPI/MP.

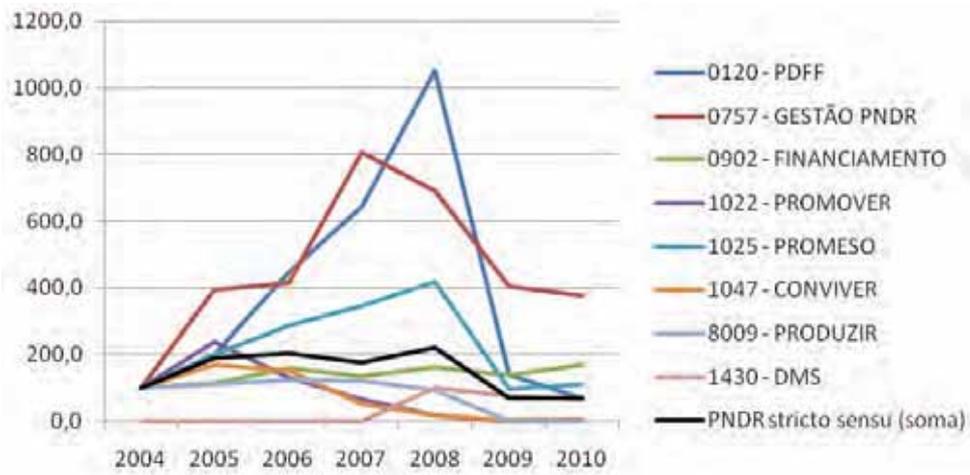


FIGURA 7 – ÍNDICE DE EVOLUÇÃO DOS GASTOS DOS PROGRAMAS DA PNDP, INSCRITOS NOS PPA 2004-2007 E 2008-2011, NO PERÍODO 2004-2010

Fonte: Bloco IV, Tabela 10.



TABELA 11 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDR (VERSÃO LOA, VALOR REALIZADO EM R\$ CORRENTES)

PROGRAMAS	ANO										SOMA
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010				
120 (PDFF)	12.342.536	18.936.002	42.001.665	51.497.460	95.255.828	941.000	2.755.000			223.724.511	
379	191.393.000	82.279.262	125.945.916	598.268.963	608.641.560	220.290.332	221.258.864			2.047.677.897	
515	169.130.647	331.684.831	193.126.125	1.032.536.309	1.119.321.362	179.102.542	312.378.740			3.337.280.556	
757 (Gestão)	6.053.353	22.046.389	17.138.764	41.933.174	26.338.441	12.285.123	16.600.523			142.395.767	
902 (Financeiro)	11.849.987.001	12.918.447.503	18.151.099.629	15.147.736.465	17.646.546.231	15.789.438.901	18.238.460.970			109.741.716.700	
1022 (Promover)	33.936.433	69.490.995	15.768.283	16.668.916	0	0	0			135.864.627	
1025 (Promeso)	75.652.883	131.927.970	136.312.569	232.656.619	203.094.104	9.229.949	55.832.649			844.706.693	
1027	47.626.215	35.950.054	43.858.602	136.209.700	387.655.383	47.211.514	25.069.943			654.691.411	
1029	90.064.536	228.169.817	181.296.292	370.371.467	774.533.318	1.150.499.426	2.067.499.744			4.815.354.600	
1036	13.785.607	463.762.019	50.762.046	476.380.118	1.121.916.116	229.955.348	184.311.470			2.540.872.724	
1037	575.000	115.964	750.000	0	0	0	0			1.440.964	
1038	48.888.506	132.383.848	118.985.379	103.100.782	0	0	0			403.358.515	
1047 (Conviver)	146.604.090	202.233.895	171.752.501	41.486.851	10.419.266	658.784	975.886			574.131.273	
1138	48.014.961	137.140.183	143.378.715	211.676.589	196.920.601	50.499.287	362.074.519			1.149.704.855	
8009 (Produzir)	2.338.983	2.127.831	2.593.627	2.740.797	0	0	0			9.801.238	
1480 (Macrorregional)	0	0	0	0	92.170.654	32.613.305	49.715.103			174.499.062	
TOTAL	12.736.393.751	14.776.696.513	19.394.370.113	18.463.259.230	22.166.842.864	17.722.725.510	21.536.933.411			126.797.221.392	
SOMA DA SELEÇÃO	276.928.278	446.763.032	385.567.409	386.978.837	427.278.293	55.728.161	125.879.161			2.105.123.171	

Fonte: SPI/MP.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDR *stricto sensu*



TABELA 12 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDR (VERSÃO LOA, VALOR REALIZADO EM %)

PROGRAMAS	ANO							SOMA
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
120 (PDFF)	0,10	0,13	0,22	0,28	0,43	0,01	0,01	0,18
379	1,50	0,56	0,65	3,24	2,75	1,24	1,03	1,61
515	1,33	2,24	1,00	5,59	5,05	1,01	1,45	2,63
757 (Gestão)	0,05	0,15	0,09	0,23	0,12	0,07	0,08	0,11
902 (Financeiro)	93,04	87,42	93,59	82,04	79,61	89,09	84,68	86,55
1022 (Promover)	0,27	0,47	0,08	0,09	0,00	0,00	0,00	0,11
1025 (Promeso)	0,59	0,89	0,70	1,26	0,92	0,05	0,26	0,67
1027	0,37	0,24	0,23	0,74	1,44	0,27	0,12	0,52
1029	0,71	1,54	0,93	2,01	3,28	6,49	9,60	3,80
1036	0,11	3,14	0,26	2,58	5,06	1,30	0,86	2,00
1037	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1038	0,38	0,90	0,61	0,56	0,00	0,00	0,00	0,32
1047 (Conviver)	1,15	1,37	0,89	0,22	0,05	0,00	0,00	0,45
1138	0,38	0,93	0,74	1,15	0,89	0,28	1,68	0,91
8009 (Produzir)	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01
1430 (Macrorregional)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42	0,18	0,23	0,14
TOTAL	100,00							
SOMA DA SELEÇÃO	2,17	3,02	1,99	2,10	1,93	0,31	0,58	1,66

Fonte: SPI/MP.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDR *stricto sensu*.



TABELA 13 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDR, EXCLUÍDO O 0902 (FINANCEIRO) (VERSÃO LOA, VALOR REALIZADO EM R\$ CORRENTES)

PROGRAMAS	ANO										SOMA	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
120 (PDFF)	12.342.536	18.936.002	42.001.665	51.492.480	95.255.828	941.000	2.755.000	223.724.511				
379	191.393.000	82.279.262	125.545.916	598.268.963	608.641.560	220.290.332	221.258.864	2.047.677.897				
515	169.130.647	331.684.831	193.126.125	1.032.536.309	1.119.321.362	179.102.542	312.378.740	3.337.280.556				
757 (Gestão)	6.053.353	22.046.389	17.138.764	41.933.174	26.338.441	12.285.123	16.600.523	142.395.767				
1022 (Promovei)	33.936.433	69.490.995	15.768.283	16.668.916	0	0	0	135.864.627				
1025 (Promeso)	75.652.883	131.927.920	136.312.569	232.656.619	203.094.104	9.229.949	55.832.649	844.706.693				
1027	47.626.215	35.950.054	43.858.602	136.209.700	318.765.383	47.211.514	25.069.943	654.691.411				
1029	90.064.536	228.169.817	181.296.292	370.371.467	727.453.318	1.150.499.426	2.067.499.744	4.815.354.600				
1036	13.785.607	463.762.019	50.762.046	476.380.118	1.121.916.116	229.955.348	184.311.470	2.540.872.724				
1037	575.000	115.964	750.000	0	0	0	0	1.440.964				
1038	48.888.506	132.383.848	118.985.379	103.100.782	0	0	0	403.358.515				
1047 (Conviver)	146.604.090	202.233.895	171.752.501	41.486.851	10.419.266	658.784	975.886	574.131.273				
1138	48.014.961	137.140.183	143.378.715	211.676.589	196.920.601	50.499.287	362.074.519	1.149.704.855				
8009 (Produzir)	2.338.983	2.127.831	2.593.627	2.740.797	0	0	0	9.801.238				
1430 (Macrorregional)	0	0	0	0	92.170.654	32.613.305	49.715.103	174.499.062				
TOTAL	886.406.750	1.858.249.010	1.243.270.484	3.315.522.765	4.520.296.633	1.933.286.610	3.298.472.441	17.055.504.693				
SOMA DA SELEÇÃO	276.928.278	446.763.032	385.567.409	386.978.837	427.278.293	55.728.161	125.879.160	2.105.123.170				

Fonte: SPI/MP.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDR stricto sensu.



TABELA 14 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDR, EXCLUÍDO O 0902 (FINANCEIRO) (VERSÃO LOA, VALOR REALIZADO EM %)

PROGRAMAS	ANO							SOMA
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
120 (PDFF)	1,39	1,02	3,38	1,55	2,11	0,05	0,08	1,31
379	21,59	4,43	10,10	18,04	13,46	11,39	6,71	12,01
515	19,08	17,85	15,53	31,14	24,76	9,26	9,47	19,57
757 (Gestão)	0,68	1,19	1,38	1,26	0,58	0,64	0,50	0,83
1022 (Promover)	3,83	3,74	1,27	0,50	0,00	0,00	0,00	0,80
1025 (Promeso)	8,53	7,10	10,96	7,02	4,49	0,48	1,69	4,95
1027	5,37	1,93	3,53	4,11	7,05	2,44	0,76	3,84
1029	10,16	12,28	14,58	11,17	16,09	59,51	62,68	28,23
1036	1,56	24,96	4,08	14,37	24,82	11,89	5,59	14,90
1037	0,06	0,01	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
1038	5,52	7,12	9,57	3,11	0,00	0,00	0,00	2,36
1047 (Conviver)	16,54	10,88	13,81	1,25	0,23	0,03	0,03	3,37
1138	5,42	7,38	11,53	6,38	4,36	2,61	10,98	6,74
8009 (Produzir)	0,26	0,11	0,21	0,08	0,00	0,00	0,00	0,06
1430 (Macrorregional)	0,00	0,00	0,00	0,00	2,04	1,69	1,51	1,02
TOTAL	100,00							
SOMA DA SELEÇÃO	31,24	24,04	31,01	11,67	9,45	2,88	3,82	12,34

Fonte: SPI/MP.

LOA: Lei Orçamentária Anual.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDR *stricto sensu*.



PNDP

TABELA 15 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDP (VERSÃO RAP, VALOR REALIZADO EM R\$ CORRENTES)

PROGRAMAS	ANOS							TOTAL
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
120 (PDFF)	5.598.248	12.762.634	27.795.507	34.590.163	15.895.931	5.509.102	102.151.585	
379	48.699.302	15.619.336	58.129.129	344.152.833	295.889.128	240.019.459	1.002.509.186	
515	74.453.421	162.324.678	80.439.350	451.146.443	429.729.781	301.761.994	1.499.855.666	
757 (Gestão)	1.734.916	7.883.800	6.808.992	15.465.072	12.120.067	6.157.799	50.170.645	
902 (Financeiro)	473.266.893	571.376.176	732.963.190	1.290.368.076	397.591.276	1.544.165.438	5.009.731.050	
1022 (Promovei)	11.329.892	27.931.445	5.723.387	5.946.106	0	0	50.930.830	
1025 (Promeso)	18.741.731	79.561.835	28.892.213	112.271.844	63.899.358	27.058.350	330.425.331	
1027	18.905.796	15.007.959	27.748.191	53.467.761	64.699.383	106.361.173	286.190.263	
1029	6.397.241	76.265.162	108.142.875	77.833.642	222.927.095	244.100.840	735.666.855	
1036	3.030.894	85.391.538	10.695.343	101.160.021	473.997.510	555.930.394	1.230.205.700	
1037	0	0	23.892	0	0	0	23.892	
1038	9.901.195	66.277.843	46.327.440	46.881.751	0	0	169.388.229	
1047 (Conviver)	42.576.115	49.178.437	32.080.852	14.720.044	1.437.112	9.572.121	149.564.681	
1138	16.003.422	63.667.757	80.200.873	77.280.413	51.653.162	177.023.768	465.829.395	
8009 (Produzir)	457.190	298.524	49.728	2.117.478	0	0	2.922.920	
1430 (Macrorregional)	0	0	0	0	37.508.094	10.078.736	47.586.830	
TOTAL	731.096.256	1.233.547.124	1.246.020.962	2.627.401.647	2.067.347.897	3.227.739.173	11.133.153.059	
SOMA DA SELEÇÃO	80.438.092	177.616.675	101.350.679	185.110.707	130.860.562	58.376.107	733.752.822	

Fonte: SPI/MP.

RAP: restos a pagar.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDP *stricto sensu*.



TABELA 16 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDR (VERSÃO RAP, VALOR REALIZADO EM %)

PROGRAMAS	ANOS						TOTAL
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
120 (PDFF)	0,77	1,03	2,23	1,32	0,77	0,17	0,92
379	6,66	1,27	4,67	13,10	14,31	7,44	9,00
515	10,18	13,16	6,46	17,17	20,79	9,35	13,47
757 (Gestão)	0,24	0,64	0,55	0,59	0,59	0,19	0,45
902 (Financeiro)	64,73	46,32	58,82	49,11	19,23	47,84	45,00
1022 (Promover)	1,55	2,26	0,46	0,23	0,00	0,00	0,46
1025 (Promeso)	2,56	6,45	2,32	4,27	3,09	0,84	2,97
1027	2,59	1,22	2,23	2,04	3,13	3,30	2,57
1029	0,88	6,18	8,68	2,96	10,78	7,56	6,61
1036	0,41	6,92	0,86	3,85	22,93	17,22	11,05
1037	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1038	1,35	5,37	3,72	1,78	0,00	0,00	1,52
1047 (Conviver)	5,82	3,99	2,57	0,56	0,07	0,30	1,34
1138	2,19	5,16	6,44	2,94	2,50	5,48	4,18
8009 (Produzir)	0,06	0,02	0,00	0,08	0,00	0,00	0,03
1430 (Macrorregião)	0,00	0,00	0,00	0,00	1,81	0,31	0,43
TOTAL	100,00						
SOMA DA SELEÇÃO	11,00	14,40	8,13	7,05	6,33	1,81	6,59

Fonte: SPI/MP.

RAP: restos a pagar.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDR *stricto sensu*.



TABELA 17 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDR E EXCLUÍDO O 0902 (VERSÃO RAP, VALOR REALIZADO EM R\$ CORRENTES)

PROGRAMAS	ANOS							TOTAL
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
120 (PDFF)	5.598.248	12.762.634	27.795.507	34.590.163	15.895.931	5.509.102	102.151.585	
379	48.699.302	15.619.336	58.129.129	344.152.833	295.889.128	240.019.459	1.002.509.186	
515	74.453.421	162.324.678	80.439.350	451.146.443	429.729.781	301.761.994	1.499.855.666	
757 (Gestão)	1.734.916	7.883.800	6.808.992	15.465.072	12.120.067	6.157.799	50.170.645	
1022 (Promover)	11.329.892	27.931.445	5.723.387	5.946.106	0	0	50.930.830	
1025 (Promeso)	18.741.731	79.561.835	28.892.213	112.271.844	63.899.358	27.058.350	330.425.331	
1027	18.905.796	15.007.959	27.748.191	53.467.761	64.699.383	106.361.173	286.190.263	
1029	6.397.241	76.265.162	108.142.875	77.833.642	222.927.095	244.100.840	735.666.855	
1036	3.030.894	85.391.538	10.695.343	101.160.021	473.997.510	555.930.394	1.230.205.700	
1037	0	0	23.892	0	0	0	23.892	
1038	9.901.195	66.277.843	46.327.440	46.881.751	0	0	169.388.229	
1047 (Conviver)	42.576.115	49.178.437	32.080.852	14.720.044	1.437.112	9.572.121	149.564.681	
1138	16.003.422	63.667.757	80.200.873	77.280.413	51.653.162	177.023.768	465.829.395	
8009 (Produzir)	457.190	298.524	49.728	2.117.478	0	0	2.922.920	
1430 (Macroregião)	0	0	0	0	37.508.094	10.078.736	47.586.830	
TOTAL	257.829.363	662.170.948	513.057.772	1.337.033.571	1.669.756.620	1.683.573.735	6.123.422.009	
SOMA DA SELEÇÃO	80.438.092	177.616.675	101.350.679	185.110.707	130.860.562	58.376.107	733.752.822	

Fonte: SPI/MP.

RAP: restos a pagar.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDR *stricto sensu*.



TABELA 18 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDR, EXCLUÍDO O 0902 (FINANCEIRO) (VERSÃO RAP, VALOR REALIZADO EM %)

PROGRAMAS	ANOS						TOTAL
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
120 (PDFF)	2,17	1,93	5,42	2,59	0,95	0,33	1,67
379	18,89	2,36	11,33	25,74	17,72	14,26	16,37
515	28,88	24,51	15,68	33,74	25,74	17,92	24,49
757 (Gestão)	0,67	1,19	1,33	1,16	0,73	0,37	0,82
1022 (Promover)	4,39	4,22	1,12	0,44	0,00	0,00	0,83
1025 (Promeso)	7,27	12,02	5,63	8,40	3,83	1,61	5,40
1027	7,33	2,27	5,41	4,00	3,87	6,32	4,67
1029	2,48	11,52	21,08	5,82	13,35	14,50	12,01
1036	1,18	12,90	2,08	7,57	28,39	33,02	20,09
1037	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1038	3,84	10,01	9,03	3,51	0,00	0,00	2,77
1047 (Conviver)	16,51	7,43	6,25	1,10	0,09	0,57	2,44
1138	6,21	9,62	15,63	5,78	3,09	10,51	7,61
8009 (Produzir)	0,18	0,05	0,01	0,16	0,00	0,00	0,05
1430 (Macrorregional)	0,00	0,00	0,00	0,00	2,25	0,60	0,78
TOTAL	100,00						
SOMA DA SELEÇÃO	31,20	26,82	19,75	13,84	7,84	3,47	11,98

Fonte: SPI/MP.

RAP: restos a pagar.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDR *stricto sensu*.



TABELA 19 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDR (VERSÃO LOA+ RAP, VALOR REALIZADO EM R\$ CORRENTES)

PROGRAMAS	ANOS										TOTAL
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010				
120 (POFF)	12.342.536	24.534.250	54.764.299	79.287.987	129.845.991	16.836.931	8.264.102			325.876.096	
379	191.393.000	130.978.564	141.165.252	656.398.092	952.794.393	516.179.460	461.278.323			3.050.187.083	
515	169.130.647	406.138.252	355.450.803	1.112.975.659	1.570.467.805	608.832.323	614.140.734			4.837.136.222	
757 (gestão)	6.053.353	23.781.305	25.022.564	48.742.166	41.803.513	24.405.190	22.758.322			192.566.412	
902 (Financeiro)	11.849.987.001	13.391.714.396	18.722.475.805	15.880.699.655	18.936.914.307	16.187.030.177	19.782.626.408			114.751.447.750	
1022 (Promovei)	33.936.433	80.820.887	43.699.728	22.392.303	5.946.106	0	0			186.795.457	
1025 (Promeso)	75.652.883	150.669.651	215.874.404	261.548.832	315.365.948	73.129.307	82.890.999			1.175.132.024	
1027	47.626.215	54.855.850	58.866.561	163.957.891	372.233.144	111.910.897	131.431.116			940.881.674	
1029	90.064.536	234.567.058	257.561.454	478.514.342	805.286.960	1.373.426.521	2.311.600.584			5.551.021.455	
1036	13.785.607	466.792.913	136.153.584	487.075.461	1.223.076.137	703.952.858	740.241.864			3.771.078.424	
1037	575.000	115.964	750.000	23.892	0	0	0			1.464.856	
1038	48.888.506	142.285.043	185.263.222	149.428.222	46.881.751	0	0			572.746.744	
1047 (Conviver)	146.604.090	244.810.010	220.930.938	73.567.703	25.139.310	2.095.896	10.548.007			723.695.954	
1138	48.014.961	153.143.605	207.046.472	291.877.462	274.201.014	102.152.449	539.098.287			1.615.534.250	
8009 (Produzir)	2.338.983	2.585.021	2.892.151	2.790.525	2.117.478	0	0			12.724.158	
1430 (Macrorregional)	0	0	0	0	92.170.654	70.121.399	59.793.839			222.085.892	
TOTAL	12.736.393.751	15.507.792.769	20.627.917.237	19.709.280.192	24.794.244.511	19.790.073.408	24.764.672.584			137.930.374.452	
SOMA DA SELEÇÃO	276.928.278	527.201.124	563.184.084	488.329.516	612.389.000	186.588.723	184.255.268			2.838.875.993	

Fonte: SPI/MP.

LOA: Lei Orçamentária Anual; RAP: restos a pagar.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDR *stricto sensu*.



TABELA 20 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDR (VERSÃO LOA+RAP, VALOR REALIZADO EM %)

PROGRAMAS	ANOS							TOTAL
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
120 (PDFF)	0,10	0,16	0,27	0,40	0,52	0,09	0,03	0,24
379	1,50	0,84	0,68	3,33	3,84	2,61	1,86	2,21
515	1,33	2,62	1,72	5,65	6,33	3,08	2,48	3,51
757 (Gestão)	0,05	0,15	0,12	0,25	0,17	0,12	0,09	0,14
902 (Financeiro)	93,04	86,35	90,76	80,57	76,38	81,79	79,88	83,20
1022 (Promover)	0,27	0,52	0,21	0,11	0,02	0,00	0,00	0,14
1025 (Promeso)	0,59	0,97	1,05	1,33	1,27	0,37	0,33	0,85
1027	0,37	0,35	0,29	0,83	1,50	0,57	0,53	0,68
1029	0,71	1,51	1,25	2,43	3,25	6,94	9,33	4,02
1036	0,11	3,01	0,66	2,47	4,93	3,56	2,99	2,73
1037	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1038	0,38	0,92	0,90	0,76	0,19	0,00	0,00	0,42
1047 (Conviver)	1,15	1,58	1,07	0,37	0,10	0,01	0,04	0,52
1138	0,38	0,99	1,00	1,48	1,11	0,52	2,18	1,17
8009 (Produzir)	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01
1430 (Macrorregional)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,37	0,35	0,24	0,16
TOTAL	100,00							
SOMA DA SELEÇÃO	2,17	3,40	2,73	2,48	2,47	0,94	0,74	2,06

Fonte: SPI/MP.

LOA: Lei Orçamentária Anual; RAP: restos a pagar.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDR *stricto sensu*



PNDP

TABELA 21 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDP, EXCLUÍDO O 0902 (FINANCEIRO) (VERSÃO LOA+ RAP, VALOR REALIZADO EM R\$ CORRENTES)

PROGRAMAS	ANOS										TOTAL
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010				
120 (PDFP)	12.342.536	24.534.250	54.764.299	79.287.987	129.845.991	16.836.931	8.264.102			325.876.096	
379	191.393.000	130.978.564	141.165.252	656.398.092	952.794.393	516.179.460	461.278.323			3.050.187.083	
515	169.130.647	406.138.252	355.450.803	1.112.975.659	1.570.467.805	608.832.323	614.140.734			4.837.136.222	
757 (gestão)	6.053.353	23.781.305	25.022.564	48.742.166	41.803.513	24.405.190	22.758.322			192.566.412	
1022 (Promovei)	33.936.433	80.820.887	43.699.728	22.392.303	5.946.106	0	0			186.795.457	
1025 (Promeso)	75.652.883	150.669.651	215.874.404	261.548.832	315.365.948	73.129.307	82.890.999			1.175.132.024	
1027	47.626.215	54.855.850	58.866.561	163.957.891	372.233.144	111.910.897	131.431.116			940.881.674	
1029	90.064.536	234.567.058	257.561.454	478.514.342	805.286.960	1.373.426.521	2.311.600.584			5.551.021.455	
1036	13.785.607	466.792.913	136.153.584	487.075.461	1.223.076.137	703.952.858	740.241.864			3.771.078.424	
1037	575.000	115.964	750.000	23.892	0	0	0			1.464.856	
1038	48.888.506	142.285.043	185.263.222	149.428.222	46.881.751	0	0			572.746.744	
1047 (Conviver)	146.604.090	244.810.010	220.930.938	73.567.703	25.139.310	2.095.896	10.548.007			723.695.954	
1138	48.014.961	153.143.605	207.046.472	291.877.462	274.201.014	102.152.449	539.098.287			1.615.534.250	
8009 (Produzir)	2.338.983	2.585.021	2.892.151	2.790.525	2.117.478	0	0			12.724.158	
1430 (Macrorregional)	0	0	0	0	92.170.654	70.121.399	59.793.839			222.085.892	
TOTAL	886.406.750	2.116.078.373	1.905.441.432	3.828.580.537	5.857.330.204	3.603.043.230	4.982.046.176			23.178.926.702	
SOMA DA SELEÇÃO	276.928.278	527.201.124	563.184.084	488.329.516	612.389.000	186.588.723	184.255.268			2.838.875.993	

Fonte: SPI/MP.

LOA: Lei Orçamentária Anual; RAP: restos a pagar.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDP *stricto sensu*.



TABELA 22 – PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL INSCRITOS NO PPA 2004-2007 E 2008-2011, COM DESTAQUE PARA OS DA PNDR, EXCLUÍDO O 0902 (FINANCEIRO) (VERSÃO LOA+RAP, VALOR REALIZADO EM %)

PROGRAMAS	ANOS							TOTAL
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
120 (PDFF)	1,39	1,16	2,87	2,07	2,22	0,47	0,17	1,41
379	21,59	6,19	7,41	17,14	16,27	14,33	9,26	13,16
515	19,08	19,19	18,65	29,07	26,81	16,90	12,33	20,87
757 (Gestão)	0,68	1,12	1,31	1,27	0,71	0,68	0,46	0,83
1022 (Promover)	3,83	3,82	2,29	0,58	0,10	0,00	0,00	0,81
1025 (Promeso)	8,53	7,12	11,33	6,83	5,38	2,03	1,66	5,07
1027	5,37	2,59	3,09	4,28	6,35	3,11	2,64	4,06
1029	10,16	11,08	13,52	12,50	13,75	38,12	46,40	23,95
1036	1,56	22,06	7,15	12,72	20,88	19,54	14,86	16,27
1037	0,06	0,01	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
1038	5,52	6,72	9,72	3,90	0,80	0,00	0,00	2,47
1047 (Conviver)	16,54	11,57	11,59	1,92	0,43	0,06	0,21	3,12
1138	5,42	7,24	10,87	7,62	4,68	2,84	10,82	6,97
8009 (Produzir)	0,26	0,12	0,15	0,07	0,04	0,00	0,00	0,05
1430 (Macrorregional)	0,00	0,00	0,00	0,00	1,57	1,95	1,20	0,96
TOTAL	100,00							
SOMA DA SELEÇÃO	31,24	24,91	29,56	12,75	10,46	5,18	3,70	12,25

Fonte: SPI/MP.

LOA: Lei Orçamentária Anual; RAP: restos a pagar.

Nota: Os programas marcados formam parte do conceito de PNDR *stricto sensu*.



PNDR

TABELA 23 – PROGRAMA 0902 NO PPA 2004-2007 E 2008-2011 DESDOBRADO EM AÇÕES (R\$ NOMINAIS) (VERSÃO LOA+RAP)

AÇÕES	ANOS										TOTAL	
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	R\$	%		
0029	734.234.729	881.415.473	990.732.733	1.131.055.702	1.371.663.483	1.227.021.132	1.361.305.685		7.697.428.936	6,7		
0030	1.101.430.964	1.322.123.319	1.486.621.529	1.696.583.694	2.057.400.299	1.909.166.466	2.041.958.540		11.615.284.811	10,1		
0031	1.101.430.958	1.322.123.317	1.485.577.060	1.696.583.694	2.057.400.298	1.909.166.464	2.041.958.540		11.614.240.331	10,1		
0158	6.257.120.011	6.929.863.485	7.735.324.058	8.363.033.436	10.138.202.770	9.626.125.091	11.586.083.770		60.635.752.621	52,8		
0315	10.478.703	0	0	0	0	0	0		10.478.703	0,0		
0343	31.476.593	0	3.064.945.044	0	182.295.308	0	0		3.278.716.945	2,9		
0353	499.600.000	607.789.536	684.417.647	729.362.276	0	14.258.281	194.144.191		2.729.571.931	2,4		
0355	748.900.000	855.698.075	1.026.626.471	50.626.664	460.206.853	206.908.786	1.097.471.224		4.446.438.073	3,9		
0379	277.163.163	233.207.448	403.002.475	380.000.000	418.030.402	0	0		1.711.403.488	1,5		
0384	353.917.151	340.478.270	831.000.000	640.000.000	769.358.490	0	0		2.934.753.911	2,6		
0384	734.234.729	881.415.473	990.732.734	1.186.623.384	1.450.318.299	1.234.614.701	1.389.703.178		7.867.642.498	6,9		
009J	0	0	0	0	29.986.105	58.672.733	0		88.658.838	0,1		
00GY	0	0	0	0	0	0	70.000.000		70.000.000	0,1		
091W	0	17.600.000	23.496.054	6.830.805	2.052.000	1.096.524	1.282		51.076.665	0,0		
SOMA	11.849.987.001	13.391.714.396	18.722.475.805	15.880.699.655	18.936.914.307	16.187.030.178	19.782.626.409		114.751.447.750	100,0		

Fonte: SPI/MP.

0029 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Centro-Oeste, 0030 - Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste, 0031 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Nordeste, 0158 - Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES, 0315 - Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (Lei n. 9.496, de 1997, e MP n. 2.192, de 2001), 0343 - Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Bancária - Proes (MP n. 2.192, de 2001), 0353 - Financiamento de Projetos do Setor Produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, 0355 - Financiamento de Projetos do Setor Produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, 0379 - Financiamento na Área de Bens de Consumo, 0384 - Financiamento na Área de Insumos Básicos, 0534 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Norte, 009J - Equalização de Juros nos Financiamentos destinados à Reestruturação Produtiva e às Exportações (MP n. 382, de 2007), 00GY - Financiamento Imobiliário para o Pessoal da Marinha, 091W - Equalização de Taxas de Juros e Outros Encargos Financeiros no FCO (MP n. 205, de 6/8/2004)



3.4.2 DERIVAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E TAMANHO DA PNDR

Nesta seção, mostra-se a realização orçamentária da PNDR, bem como os caminhos pelos quais ela poderia ser utilizada para fornecer uma expressão de tamanho da PNDR.

A respeito do orçamento e de sua realização financeira, três aspectos devem ser destacados. O primeiro tem a ver com o reflexo da concepção federativa incrustada na Constituição Federal em termos orçamentários. Levando em conta os recursos públicos da União, parte da receita é transferida a estados e municípios de duas maneiras: compulsória⁶¹ e voluntária⁶².

As principais transferências compulsórias (constitucionais) são o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto Territorial Rural (ITR), o Imposto sobre Operações Financeiras/Ouro (IOF-Ouro), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX).

Afora esses recursos, o Governo Federal promove transferências voluntárias decorrentes de projetos e programas de sua responsabilidade ou aos quais se associa, por meio de convênios e outros instrumentos de emparceiramento. Os recursos colocados à disposição da PNDR enquadram-se nessa categoria.

O segundo aspecto é relativo ao *modus operandi* das transferências. Os recursos compulsórios seguem o rito estabelecido na Constituição e em leis regulamentadoras dos dispositivos constitucionais, fazendo com que os recursos federais sigam diretamente aos entes federados. Já para os repasses voluntários há diversas modelagens institucionais, ficando o grau de descentralização em função de orientações político-partidárias do Partido que

61 Parcela das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais, na busca incessante de promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios (<tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index_dinamica.asp>).

62 Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.



exerce o comando do Governo Federal. Assim, enquanto em alguns casos o Governo Federal delega a execução de projetos e programas a estados e municípios, em outros, a União executa diretamente as ações, adotando um estilo que poderia ser chamado de centralizador. Essa segunda modalidade se justificaria para o caso daquelas obras cuja área de execução é de competência exclusiva da União e/ou cujos impactos alcançam mais de um ente federativo – como podem ser as ferrovias, rodovias, linhas de transmissão de energia elétrica, entre outras. Como parte da segunda modalidade insere-se, por exemplo, o Programa *Bolsa Família*, pelo qual as transferências não se destinam a entes federativos, mas diretamente aos cidadãos brasileiros selecionados. Essa variedade de situações é percebida na abordagem da professora Edna Castro, da Universidade Federal do Pará, entrevistada para a presente avaliação. Em sua intervenção, ela destaca o crescimento da centralização e até do autoritarismo federal no caso da Amazônia:

[...] eu observo uma reconcentração de poder nas estratégias do Governo Federal para a Amazônia. Não aparece, porque o discurso é um, mas as estratégias são estratégias de concentração de poder – e poder autoritário! Isso é muito fácil de observar nas decisões da Hidrelétrica de Belo Monte, da Hidrelétrica do Madeira – Santo Antônio e Jirau – e de vários projetos de desenvolvimento na mineração. Onde é estratégico – energia, mineração, recursos das florestas, e agora com o mercado de carbono –, nisso há uma concentração. Ministério de Minas e Energia tem muita força; também o Ministério do Planejamento. Essas questões estratégicas, como a área de fronteira na Amazônia, nunca vão abrir para fronteiras regionais. Eles não vão abrir para um processo democrático de decisão com os estados. Isso a União segura.

Diante dessa configuração, pergunta-se a professora Edna Castro:

[...] o que o Ministério de Integração vai fazer? O que uma PNDR vai fazer? Tem pouco espaço. É necessária? Eu acho que é. Mas tem pouco espaço. Por que o que é estratégico, é estratégico pro país. [...] a política nacional de desenvolvimento regional talvez tenha menos alcance justamente por que ela não abriga os projetos estratégicos. [...] Você vai fazer avaliação e você chega à conclusão que os resultados foram pífios comparativamente ao que foi pensado antes e etc. Eu acho que se encontra nessa situação a política nacional de desenvolvimento regional.

O terceiro aspecto a destacar é o quadro atual da implantação e do aprofundamento da Política Regional. A crer na percepção do professor Carlos Brandão, a luta contra as



desigualdades ainda se encontra no início e age de forma muito lenta. Segundo ele, trata-se do

[...] início de construção de um patamar mínimo de condição material de vida, de condição de cidadania, mas muito tímido ante o que o país exige.

O enfoque diacrônico flagra um determinado estado de coisas sobre a execução de políticas públicas federais, mas não uma permanência ao longo do tempo. Desta forma, seria o caso de especular se as modalidades conhecidas no momento se reproduzirão no futuro ou se cabe agir para alterar o *status quo* de tais modalidades, mesmo porque o país revela “uma enorme capacidade de crescimento econômico” que, a persistir, exigirá novas modalidades de intervenção.

Estabelecidos esses três pontos iniciais, abre-se a discussão acerca da grandeza quantitativa da PNDR, já que o Brasil apresenta uma enorme desigualdade.

Difícilmente a PNDR será do tamanho da desigualdade no Brasil se a política regional representar uma força antagônica à política macroeconômica. Esta é opinião de Wilson Cano, segundo o qual, desde o governo Sarney e, mais intensivamente, desde o Plano Real, os distintos governos “engessaram” a política macroeconômica pela forma como combinam sua atuação com o trinômio inflação, juros e taxa de câmbio e com a abertura do mercado ao exterior. Desse ponto de vista, a Política Regional só avança nos interstícios que existem entre essas três “entidades”, como seria o caso da reforma agrária. Adicionaria a educação, a inovação e tecnologia, entre outros, como lembrou a professora Tânia Baccalar. Isso se caracteriza como “inteligência do Governo Lula”.

Além de suas dimensões, a Política Regional deve ser persistente e contínua, pois ao longo do último século, especialmente depois da industrialização, percebeu-se que a desconcentração das atividades econômicas assumiu um comportamento espasmódico, aumentando e diminuindo (Guimarães Neto), sem poder cumprir as condições que levariam a desconcentração a uma tendência consistente e favorável à equidade. Do ponto de vista político, a longa luta pela equidade ainda não conseguiu fixar-se como uma prioridade suprapartidária.⁶³

63 Ao que parece, a PNDR tenderá a crescer se o encaminhamento político privilegiar o desenvolvimento auto-centrado na capacidade e dinâmica interna do país e a decrescer se prevalecer o aprofundamento da integração internacional do Brasil, especialmente sob a predominância das *commodities* na pauta exportadora do país.



PNDR

Averiguar o tamanho da PNDR é fundamental se temos em consideração que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. Nessa situação, é inescapável dimensionar a grandeza da PNDR para saber se seu tamanho é consistente com a dimensão da desigualdade no país.

Porém, não devemos avançar de imediato para o tema da definição do tamanho da PNDR. É preciso que, antes, respondamos à pergunta: O que é a PNDR? Somente depois, poderemos passar à segunda questão: Qual o tamanho da PNDR? E para tanto, é necessário explicitar o fio do argumento que permita, a um só tempo, saber o que é a Política e qual o seu tamanho.

Estribado em sua base legal, pode-se dizer que a PNDR é o que está na lei. E sua lei é o Decreto n. 6.047, de 2007. Esse decreto não define diretamente a PNDR; mas deixa compreender que ela está formada por:

- Enfoque territorial
- Articulação intersetorial
- Objetivos
- Estratégias e
- Áreas de atuação:
 - # Na escala macrorregional, prioritariamente, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sem exclusão do Sudeste e do Sul.
 - # Na escala sub-regional, as Mesorregiões Diferenciadas e outros espaços sub-regionais.
 - # Nas áreas de tratamento prioritário: Semiárido, Faixa de Fronteira e Regiões Integradas de Desenvolvimento.

Outra informação valiosa é a forma de inserção da PNDR no PPA. No PPA 2004/2007, o combate às desigualdades regionais e o estímulo às iniciativas locais constituem o *Desafio 18* ("redução das desigualdades regionais e intrarregionais, com integração das múltiplas escalas espaciais nacional, macrorregional, sub-regional e local, estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local"), o qual, por sua vez, integra o *Mega Objetivo II* ("crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais").



Em princípio, a PNDR não deveria ter um conteúdo que a definisse. Mais do que “o que faz”, firma-se pelo “como faz” e “onde faz”. A partir dessa compreensão da natureza da PNDR, pode-se falar de seu tamanho. Neste particular, não há unanimidade em relação a quão grande ou quão pequeno seja. Vejamos algumas posições a respeito para, em seguida, firmarmos nosso ponto de vista.

Algumas das posições representam aproximações ao tamanho, mesmo porque os que se manifestam não foram instados a tanto. Ainda que o fossem, as dificuldades nesse particular são bastante expressivas.

Tal busca do tamanho justifica-se pela posição assumida preliminarmente de que o Brasil é um país com alto grau de desigualdade, razão por que deveria realizar um esforço de dimensões correspondentes ao problema que enfrenta.

As próximas seções tratam das visões de diferentes órgãos sobre a PNDR, em especial sobre seu alcance e dimensão.

3.4.1.1 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO

Em resposta às indagações do TCU sobre a PNDR, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP), menciona a transversalidade como primeiro aspecto da PNDR a ser ressaltado. Em seguida, indica que o contexto da PNDR é amplo; envolvendo o conjunto da Administração Pública Federal e suas interações com os entes federados no território, para arrematar na Nota Técnica 104/SPI/MP, de 19 de agosto de 2009 (encaminhada pelo Ofício n. 131/SPI/MP, da mesma data, ao TCU, e arquivada como parte do processo relativo ao Acórdão TCU n. 2.919/2009; volume principal do anexo 1, p. 309), que “em tese, todos os programas do PPA 2008-2011 contribuem para o atendimento dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional”.

Na medida em que “todos os programas do PPA 2008-2011” contribuem para atingir os objetivos da PNDR, territorialmente o PPA converte-se na materialidade de meios da PNDR, no quadriênio 2008-2011. Em outras palavras, indica que a atuação do Governo Federal, em uníssono, no quadriênio, converge para atingir os objetivos do desenvolvimento regional; com o que a PNDR assume, do ponto de vista orçamentário, o formidável e alargado tamanho do OGU, no plano anual; e do PPA, no plano plurianual. Tal posição dá por



PNDR

suposto que toda e qualquer ação do Governo Federal é favorável à desconcentração da renda e da criação de oportunidades.

Diríamos que tal posição corresponde ao “entendimento ampliado” da PNDR, já que, mais adiante, a SPI/MP, em seu documento, pinça do PPA 2008-2011 os programas diretamente ligados à PNDR, que conformariam seu “entendimento estrito” de PNDR. Tais elementos são os seguintes:

- Programa 0120 (PDFF)
- Programa 0757 (Gestão da Política de Integração Nacional)⁶⁴
- Programa 1025 (Promeso)
- Programa 1047 (Conviver)
- Programa 1430 (Desenvolvimento Macrorregional Sustentável).

Esclarece-se que houve alterações na lista dos programas da PNDR que integram os PPA 2004-2007 e 2008-2011. A diferença é mostrada no Quadro 13.

QUADRO 13 - COMPARATIVO DOS PROGRAMAS DA PNDR INTEGRANTES DOS PPA 2004/2007 E 2008/2011

PPA 2004-2007	PPA 2008-2011
0120 - Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	
1047 - Conviver - Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido	
8009 - Produzir - Organização Produtiva de Comunidades	
1025 - Promeso - Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais	
1022 - Promover - Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões	
0757 - Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial	
	Programa 1430 - Desenvolvimento Macrorregional Sustentável

⁶⁴ No texto, “integração nacional” abarca “desenvolvimento regional” e “ordenamento territorial”.



Já a Secretaria de Orçamento Federal (Of. n. 19/Secad/SOF/MP, de 22/6/2009), do mesmo Ministério do Planejamento, não incluiu o Programa 0757 na lista de recursos alocados no Orçamento da União ao financiamento da PNDR. Ademais, adverte o TCU da possibilidade da existência de outros programas, do conhecimento do órgão responsável, isto é, do MI:

Cabe destacar que somente o órgão responsável poderá informar a execução orçamentária com vistas ao desenvolvimento da PNDR em outras programações não nominalmente identificadas [grifei].

Admite-se que o mencionado Programa 0757 e as emendas parlamentares fariam parte das “programações não nominalmente identificadas”.

3.4.1.2 CASA CIVIL

Embora a Casa Civil, como os demais, não tenha sido instada a “dimensionar” a PNDR, extrai-se de sua resposta ao TCU (Ofício n. 181/SAMC/CC/PR, de 19/8/2009), quais seriam seus elementos constituintes da Política:

- Sudam
- Sudene
- Programas e ações da PNDR
- Obras de integração de bacias do rio São Francisco
- Revitalização da bacia do rio São Francisco
- Obras estratégicas de infraestrutura hídrica, como barragens, adutoras e perímetros de irrigação
- Obras da Ferrovia Transnordestina
- Pavimentação da BR-163 no trecho Cuiabá-Santarém
- Grande empreendimento do Plano Amazônia Sustentável
- Programas voltados às mesorregiões deprimidas em termos socioeconômicos
- Territórios da Cidadania



PNDR

- Plano de Desenvolvimento do Semiárido, e
- Ações do PAC-Agenda Social.

Em outro segmento de sua resposta, a Casa Civil mostra um “tamanho ampliado” da PNDR, no que concorda com o ponto de vista da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Nota Técnica 104/SPI/MP, de 19/8/2009, apensa ao Ofício n. 131/SPI/MP), exposto anteriormente, ao dizer que a:

[a] PNDR é orientadora das políticas setoriais e se materializa nos programas e projetos temáticos do governo. A PNDR está expressamente associada aos instrumentos de planejamento governamental.

Ao dizer que a PNDR se materializa nos programas e projetos temáticos (setoriais) do governo vai ao encontro da posição assumida pelo Ministério do Planejamento, que, em nota técnica, afirmou que todos os projetos do PPA contribuem para o alcance dos objetivos da PNDR.

A posição orientada a perceber uma PNDR de tamanho ampliado coloca algumas questões. Quanto a sua expressão, coincide com nossa própria posição, expressa em uma das hipóteses, que afirma que a PNDR é (deve ser) uma “política vazia”. Ao ser vazia (do ponto de vista conceitual), seu conteúdo passa a ser, automaticamente, setorial ou temático. Afora esse aspecto, a tese do “tamanho ampliado” abona o ponto de vista ideológico – com implicações políticas – de que a ação do Governo Federal é necessariamente desconcentradora ou, quando nada, não aumenta as disparidades regionais. Essa visão atribui as desigualdades à ação do mercado, cabendo ao Estado sua reversão. Deve-se observar que algumas ações de governo podem manter o *status quo*, preservando as desigualdades (tal como taxas de juros altas para combater a inflação); outras promovem um misto de concentração/desconcentração (assim, as obras de infraestrutura não trazem em sua matriz o resultado final da apropriação social de seus benefícios); e, por fim, outras mais que tipicamente desconcentram (manutenção da taxa inflacionária em patamares baixos, transferência de renda para regiões e famílias mais pobres, etc.).⁶⁵ Ainda sobre a mesma

65 “[...] não se pode negligenciar o fato de que as diversas tentativas de participação do Estado como articulador e líder em políticas de desenvolvimento regional conduziram a distorções acima do razoável no Brasil, pois garantiu benefícios para uma elite local e manutenção da estagnação dessas regiões” (JAYME JR.; CROCCO, 2005, p. 53).



tese, poder-se-ia dizer, num rompante radical, que uma política regional é dispensável, já que a ação do Estado é necessariamente desconcentradora. Estariam os defensores da Política Regional dispostos a aceitar tal tese?⁶⁶

Ao discutir a efetividade da PNDR (item 4.3 do Ofício n. 181/SAMC/CC/PR, de 19/8/2009), o ponto de vista do “tamanho ampliado” da PNDR encontra sua melhor expressão para dar sustentação à existência de correlação positiva entre ação de governo e queda da desigualdade, ainda que o tempo relativamente curto de sua existência seja um obstáculo para a aceitação de tal correlação, tal como afirma a Casa Civil. Embora, efetivamente, a PNDR tenha sido instituída em 2007, já em 2004, a CPDR havia “lançado” a PNDR, com o que a Política teria cinco e não dois anos em 2009.⁶⁷

3.4.1.3 ORGANIZANDO O DISCURSO SOBRE O “TAMANHO DA PNDR”

Em sua avaliação do PPA 2004-2007, o Ministério do Planejamento afirma que o MI:

[...] tem como diretriz maior de sua atuação a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), instituída pelo Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, instrumento que orienta a formulação e a implementação de grandes projetos estruturantes voltados a redução das desigualdades regionais do País (BRASIL. MPOG, 2008d).

Considerando-se que a PNDR foi instituída no último ano do quadriênio do PPA, os avaliadores não esclarecem como a Política Regional pode ter coberto as ações do MI ao longo do quadriênio. Sem dúvida, a questão é de fundo legal já que a PNDR foi lançada em 2004, pela CPDR, da Casa Civil. Prova disso é que seus programas já constam do PPA 2004-2007. O problema está na declaração dos próprios avaliadores, que usam o Decreto n. 6.047, de 2007, como referência para sua afirmativa. Logo, há um problema de contraposição entre *de jure* e *de facto* nessa abordagem, aliás, já suscitado na análise diacrônica da PNDR.

66 Ainda que a argumentação utilizada seja genericamente aplicável a qualquer governo, ela mantém a validade inclusive para governos que, de forma inequívoca, promovem a redução das desigualdades.

67 Com independência da correlação a ser estabelecida, a Casa Civil adverte que o isolamento dos efeitos positivos decorrentes da PNDR não é trivial.



PNDR

Outro comentário relevante é o que diz respeito à PNDR como sendo a “diretriz maior” do MI, fazendo crer que a Política Regional cobre ações setoriais do Ministério, como defesa civil, obras de infraestrutura e irrigação. Se, de fato, a PNDR como “diretriz maior” do MI abarca todas essas atividades, então seria o caso de aceitar identidade entre o ente institucional (MI) e a figura programática (PNDR). Buscar a identidade entre instituição e política poderia, por um lado, ser positivo, porque levaria a que a ação institucional do órgão em questão, o MI, estivesse de fato ordenada pelos mandamentos da PNDR; porém, para tanto, há limites a serem respeitados.

Ademais, dado que o combate às desigualdades regionais e a busca por novas oportunidades vão muito além da ação de um ministério – tanto assim que foi instaurada a CPDR em escala hierárquica superior ao dos ministérios –, a insistência com essa identidade enseja a formulação da tese segundo a qual a redução das desigualdades encontra-se enfeudada no MI e, assim, refém de seu tamanho (orçamentário) e de sua importância (política institucional).

Evidentemente, pode-se redarguir a essa tese com o argumento de que a condição de “diretriz maior” da PNDR para o MI não reduz o raio de ação da Política Regional aos limites da ação do Ministério. Isto é, a condição de “diretriz maior” não enfeuda a PNDR no MI. Esse contraponto à tese é estritamente verdadeiro, mas, reconheça-se, lastreado em base limitadora, pois transmite a sensação de que somente o MI deve tomá-la como “diretriz maior” ou, ainda, que o problema das desigualdades regionais é um tema do MI.

Assim, há de se perguntar: qual a vantagem de promover a identidade entre MI e PNDR? Se, de fato, uma característica fundamental da PNDR é a transversalidade, tal Política, desde seu nascedouro, deveria estar presente em toda e qualquer ação estatal da esfera federal, portanto, em todos e cada um dos ministérios, das estatais e das demais agências do Governo Federal.⁶⁸

68 A propósito, não deve passar despercebido do observador que o posto máximo do MI vem sendo ocupado seguidamente por políticos provenientes do Nordeste. Se o ponto de vista político-partidário é confiável para fins de análise sobre a questão, então, a PNDR, ao se identificar com o MI, estaria se identificando com uma região. Por mais que seja merecedora de uma ação especial do Governo Federal, e de fato o é, a Política Regional perde amplitude e se torna propícia a apropriações inadequadas quando se identifica majoritariamente com uma região.



Alcançar um entendimento comum sobre essa questão é fundamental para se chegar a uma definição razoável do “tamanho” da PNDR. A busca do “tamanho” da PNDR tem tudo a ver com o “tamanho” da desigualdade no país. Daí o intento de obter um número para aquilatar a proporcionalidade das duas grandezas: “tamanho” da desigualdade e “tamanho” da Política Regional.

Dadas as dificuldades para se chegar a um único número que corresponda ao “tamanho” da PNDR, a abordagem empregada nesse texto leva em consideração três “tamanhos” de PNDR: estrito, lato e ampliado.⁶⁹

PNDR – Instrumentos (tamanho estrito)

Já o “tamanho” lato poderia ser definido como a identidade entre a PNDR e o MI:

PNDR – Instituição – MI (tamanho estendido)

Para se chegar ao terceiro “tamanho” da PNDR é necessário introduzir a assim chamada regionalização do PPA. Reconhece-se que sua aplicação ao PPA é um avanço em termos da ação organizada do Estado para o combate às desigualdades regionais. Em termos operacionais, algumas rubricas de gastos do PPA são associadas a um município, um estado ou a uma região. Todas as demais levam a menção “nacional”. Porém, adverte-se que a simples marcação de gastos como “regionais” não dá a matéria como vencida. As informações disponíveis indicam que o exercício de regionalização foi utilizado como um recurso de classificação das despesas (procedimento avaliativo *ex post*) e que teria alcançado não mais do que 11% de todos os recursos vinculados ao PPA. Como recurso *ex post* deixa de cumprir a condição de critério orientador do planejamento governamental para o combate das desigualdades regionais e, assim, não preside a alocação de recursos (previamente estabelecidos) do Governo Federal segundo critérios espaciais.

Como recurso *ex ante*, a regionalização aplicada ao PPA deveria ser vista como um fruto da PNDR ou como produto do cadinho de ideias em se deu o resgate da Política Regional em vigor. Sendo verdadeira tal hipótese, poder-se-ia sustentar que a regionalização da ação

69 A criação de uma terceira categoria de designação da PNDR para este propósito específico não invalida nem descaracteriza a dupla versão da Política (estrito e lato).



da União abarcaria todas as áreas temáticas do governo federal e, como tal, superaria os limites estritos e formais da PNDR. Esse ponto de vista não é fruto apenas de uma reflexão abstrata do avaliador. Faz parte da compreensão do tema revelada pela Nota Técnica que o Ministério do Planejamento encaminhou ao TCU como parte de uma auditoria do Tribunal sobre a PNDR em 2009. Desse ponto de vista, existiria um terceiro “tamanho” de PNDR, bastante estendido, que encontra sua identidade com o PPA, ou:

PNDR – PPA (tamanho lato)

Nesse caso, tudo no Governo Federal confluiria para a realização dos objetivos preconizados pela PNDR. Sendo plausível tal hipótese, poder-se-ia pensar até na dispensa da PNDR formal, porque a ela mais do que teria cumprido sua missão.

Em resumo, advoga-se que a PNDR possa ter três diferentes “tamanhos”. A opção por um deles revelará a escolha política sobre o combate às desigualdades regionais.

PNDR – Instrumentos (identidade instrumental: tamanho estrito)

PNDR – MI (identidade institucional: tamanho estendido)

PNDR – PPA (identidade estratégica: tamanho lato)

Adverte-se, entretanto, que a decisão sobre a efetividade da PNDR não se limita ao seu “tamanho”. Embora necessária, não é uma condição suficiente. A suficiência é dada pela qualidade intrínseca das ações governamentais, pois, como há de se convir, a ação estatal poderá agravar as condições de desigualdade regional com sua intervenção, pois não se pode classificá-la indefectivelmente como “pró-pobre”.

3.4.2 OS FUNDOS DE FINANCIAMENTO E OS INCENTIVOS FISCAIS

De longe, os fundos de financiamento e os incentivos fiscais são os instrumentos mais avaliados da PNDR. Nesta seção foi feita uma seleção dos estudos existentes para levantar e discutir as potencialidades, realizadas ou não, e os problemas que mais incidem nessa categoria de instrumentos da PNDR.



A título de esclarecimento, são quatro os tipos de fundos associados ao desenvolvimento regional no Brasil:

1. Fundos Constitucionais. Atendem ao Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO). Criados em 1988, pela Assembleia Nacional Constituinte. Fonte primária: Imposto de Renda e IPI, sendo 20% destinado ao Norte, 20% ao Centro-Oeste e 60% ao Nordeste.
2. Fundos de Desenvolvimento. Atendem ao Norte (FDA) e ao Nordeste (FDNE). O do Centro-Oeste ainda não foi implementado. Criados em 2001, em substituição aos Fundos de Investimento. Focados em grandes projetos de infraestrutura e serviços públicos; e empreendimentos privados produtivos com grande capacidade germinativa de negócios e de atividades produtivas. Sua fonte é o OGU.
3. Fundos de Investimento (Finan, Finor, Funres). Pararam de receber novos projetos em 2001. Mantêm em carteira os projetos em execução. Fonte: renúncia fiscal.
4. Fundos de Incentivos Fiscais. Várias modalidades. Os Decretos n. 4.212 e 4.213, de 2002, definem os empreendimentos prioritários para fins dos benefícios de redução do imposto de renda e de reinvestimento.

A primeira seção traz à discussão um estudo de avaliação que tem precedência histórica sobre as demais por se tratar de um estudo de avaliação que remete quase integralmente ao protoperíodo da PNDR, uma vez que seus dados correspondem ao período 1989-2001. Embora os dados objetivos se refiram ao FCO e, portanto, ao Centro-Oeste, suas observações, achados e *insights* encontram aplicação na matéria referida às regiões Norte e Nordeste, igualmente beneficiárias dos recursos dos fundos constitucionais.

3.4.2.1 AVALIAÇÃO RELATIVA AO PROTOPERÍODO: FCO

A avaliação conduzida por Fabrício Oliveira ([2002]) transcorre num período de fragilização das contas públicas, em que o conflito com a política fiscal levou a que os incentivos de financiamento ao desenvolvimento regional fossem objeto de uma “campanha anti-incentivos”.



O autor coloca-se, política e ideologicamente, a favor dos incentivos fiscais e do financiamento do desenvolvimento regional, trazendo à colação a informação de que tais instrumentos existem “em quase todos os países” (OLIVEIRA, F., [2002], p. 12), dada a compreensão de que não há como depositar confiança no poder do mercado para reduzir as desigualdades regionais.

As principais conclusões estão relacionadas aos seguintes pontos (OLIVEIRA, F., [2002], p. 51-63 e 173-179):

- Reduzido nível de eficiência do sistema institucional montado para gerir o FCO, em que o desenho institucional se apresenta desarticulado, com estrutura inoperante. Parte importante das críticas é dirigida ao Banco do Brasil, que extrapola suas competências como agente financeiro, estabelecendo regras próprias que visam a beneficiar/proteger, *prima facie*, a instituição e não o programa propriamente dito.
- Falta de diretrizes aderentes às necessidades da região, seja em termos de escala, seleção de atividades financiáveis e aspectos locacionais, o que faz com que a aplicação dos recursos seja conduzida pela demanda corrente.
- Fraca demanda por seus recursos (“potencialidade subaproveitada” do FCO, conforme OLIVEIRA, F., [2002], p. 112, mostrada na tabela 2.5, p. 113, e na figura 2, p. 114) e altos níveis de inadimplência gerados por um problema comum, a saber, a instabilidade da economia brasileira à época da avaliação (“armadilhas da conjuntura e turbulências dos mercados financeiros”, segundo o mesmo autor, p. 119). Ao comunicar instabilidade às regras de financiamento do FCO, os potenciais tomadores de crédito do Fundo se afastavam, ou, quando efetivavam operações de financiamento, terminavam por conviver com o descasamento entre os custos do financiamento e as reais possibilidades de pagamento e liquidação dos empréstimos, o que aumentava a inadimplência (tabela 2.6, p. 132), mostrando que entre 1997 e 1999, a taxa de inadimplência oscilou entre 12,4 e 24,5%). O clima de incerteza que afetava as operações levou a uma “aguda crise de demanda por seus créditos em que mergulhou no biênio 1999-2000” (idem, p. 173).

Está visto que parte importante dos problemas sofridos pelo FCO não foi intrínseca à Região Centro-Oeste ou a suas especificidades, mas originou-se da conjuntura econômica instável e do cenário de crise na economia brasileira de então. Dessa forma, condições conjunturais e estruturais adequadas são fundamentais para o FCO ingressar “numa nova



etapa de expansão, em bases mais sustentáveis, e recuperar o seu papel como instrumento creditício de apoio ao desenvolvimento regional” (ibidem).

O autor aponta um interessante dilema dos gestores do Fundo em termos de mudança de sua clientela. Diante do argumento de que o Fundo deveria privilegiar obras estruturantes e financiamentos estratégicos, os gestores encontraram-se num dilema, pois as discussões então travadas contrapunham a necessidade de aumento do teto de financiamento (para atender a grandes operações) à real possibilidade de concentrar a concessão de crédito e, com isso, descaracterizar a principal função do Fundo, qual seja a de alavancar a redução das desigualdades regionais. Este é um legítimo tema do financiamento do desenvolvimento regional.

Por último, dada a grande importância da agropecuária na economia regional, o autor da avaliação argumenta que a concentração das aplicações de seus recursos na agricultura pode exercer a função de deslocar o FCO da figura de “fundo regional” para a de “fundo setorial”, no caso da agricultura. Os dados a respeito dão sentido à suspeita do autor. Das 175 mil operações contratadas entre 1989 e 2001, 96,9% destinaram-se a finalidades rurais (OLIVEIRA, F., [2002] tabela 2.16-I, p. 158). Por outro lado, os empréstimos do FCO, que representavam 8,7% do total de operações rurais por todos os bancos na região, em 1990, passaram para 77,5%, em 1998 (idem, tabela 2.20, p. 166). Embora o autor não tenha mencionado, agrego que o risco é a perda de impacto dos recursos sobre o fortalecimento e a transformação das cadeias de atividades produtivas em geral, já que o poder polarizador da agricultura não é muito efetivo para tanto.

3.4.2.2 SÍNTESE DOS RESULTADOS DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS

Esta seção trata dos aspectos mais destacados da avaliação dos fundos constitucionais, à luz da PNDR. Com base em MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL ([2010c]), apresenta-se uma síntese da realização dos Fundos Constitucionais durante o exercício de 2009.

Antes, é importante destacar que ao longo do período 1989-2008, o Governo Federal repassou aos Fundos Constitucionais de Financiamento R\$ 58 bilhões em valores atualizados, a preços de dezembro de 2008. Cabe ressaltar que a arrecadação crescente contribuiu para o incremento médio anual em torno de 10% nos valores repassados aos Fundos



PNDR

Constitucionais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2010e], p. 16). Nesses 20 anos de existência, os Fundos Constitucionais de Financiamento financiaram 3.648.305 operações, representando um montante de R\$ 69 bilhões, em valores atualizados, a preços de dezembro de 2008. Em 31 de dezembro de 2008, o Patrimônio Líquido dos Fundos representou um significativo montante de R\$ 45 bilhões. A importância dos Fundos Constitucionais de Financiamento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sob o aspecto social, fica constatada quando se verifica a estimativa de geração e/ou manutenção de empregos, em decorrência dos financiamentos concedidos. Desde 1989, estima-se que foram gerados ou mantidos, nas três regiões beneficiadas, cerca de 9,5 milhões empregos diretos e indiretos.

Dos quase 500 mil contratos firmados em 2009, cujo valor atingiu quase R\$ 15 bilhões (Tabelas 9 e 10, in MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2010c]), obtém-se a média de quase R\$ 30 mil por contratação. Desdobrando esta média segundo o porte do contratante, observa-se que os grandes projetos representam a minoria (0,4%) dos contratos, porém a maioria (52,7%) dos recursos, sendo a média de contratação de R\$ 3,5 milhões, valor quase 120 vezes o da média geral dessas contratações. No outro extremo estão os pequenos empréstimos, com a maioria esmagadora de contratos (98,2%) e com 31,7% dos recursos, do que se extrai como valor médio dos contratos R\$ 9,5 mil, o que representa praticamente 1/3 do valor médio geral. Da configuração desses dados ressaltam dois aspectos:

- Alta concentração de recursos em mãos de poucos contratadores.
- Distribuição bimodal das contratações, provavelmente ajustando-se ao padrão social de uma assemelhada distribuição de ricos e pobres, com o característico vazio de uma classe média expressiva (apenas 1,4% são “tomadores médios”, o que, praticamente, representa a nulidade de tomadores médios).



TABELA 24 – FUNDOS CONSTITUCIONAIS – CONTRATAÇÕES SEGUNDO A TIPOLOGIA DA PNDR, EM 2009 (VALORES EM R\$ 1.000)

TIPOLOGIA DA PNDR	FUNDO							
	FCO		FNE		FNO		TOTAL	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Baixa renda	0	0,0	1221933	13,4	176789	7,2	1398722	9,5
Estagnada	1018336	32,0	3422420	37,6	749154	30,7	5199910	35,2
Dinâmica	795525	25,0	2180120	23,8	286318	11,6	3261963	22,1
Subtotal	1813861	57,0	6834473	74,8	1212261	49,7	9850595	66,8
Alta renda	1369558	43,0	2299636	25,2	1228228	50,3	4897422	33,2
TOTAL	3183419	100,0	9134109	100,0	2440489	100,0	14758017	100,0

Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2010C].

Nota: Valores aplicados.

TABELA 25 – FUNDOS CONSTITUCIONAIS – CONTRATAÇÕES SEGUNDO A TIPOLOGIA DA PNDR, EM 2009 (QUANTIDADE DE OPERAÇÕES)

TIPOLOGIA DA PNDR	FUNDO							
	FCO		FNE		FNO		TOTAL	
	OPERAÇÃO	%	OPERAÇÃO	%	OPERAÇÃO	%	OPERAÇÃO	%
Baixa renda	0	0,0	121359	31,9	14579	29,6	135938	28,5
Estagnada	23607	36,5	124377	32,7	14427	29,3	162411	32,8
Dinâmica	18702	29,0	126719	33,3	17499	35,5	162920	33,0
Subtotal	42309	65,5	372455	97,9	46505	94,4	461269	93,3
Alta renda	22260	34,5	7966	2,1	2743	5,6	32969	6,7
TOTAL	64569	100,0	380421	100,0	49248	100,0	494238	100,0

Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2010c].



Não se pode fazer uma crítica *a priori* da alocação de recursos de crédito aos projetos maiores, pois eles podem estar destinados a “projetos estruturantes” da atividade privada, que proporcionariam, de forma mais significativa, impactos para frente e para trás na cadeia em que se inserem; ademais de poderem aportar novas tecnologias e inovações com capacidade de elevar a produtividade setorial nas respectivas regiões. Assim, seria prudente investigar a base microeconômica das atividades financiadas para, depois, estabelecer as consequências da concentração evidenciada.

Mas, por outro lado, é preocupante a altíssima proporção de contratos de pequena monta, pela possibilidade de configurar o apoio do Estado a formas (variadas) de subsistência, o que reduz, drasticamente, o papel do crédito como “alavanca” da produção e dificulta a possibilidade de ascensão social dos beneficiários, já que o valor médio calculado tenderia a afastar a presença decisiva do investimento no pacote de empréstimo, deixando quase todo o espaço para o mero custeio.

Estando correta essa interpretação, do ponto de vista do planejamento e da avaliação de políticas públicas, os recursos alocados pelos fundos constitucionais passariam da rubrica “econômica” (eficiência) para a “social” (equidade). Vale anotar que 92,8% das operações dos fundos constitucionais são classificadas como “rural”, a maioria delas atribuídas ao Pronaf. Se este prognóstico é consistente com os números, as atividades financiadas não parecem dispor de sustentação ao longo do tempo, devendo ser permanentemente amparadas por condições favoráveis.

Na distribuição dos recursos dos fundos constitucionais aplicados em 2009 segundo o critério da tipologia da PNDR, de cada R\$ 3,00, R\$2,00 foram destinados às áreas prioritárias, envolvendo 93,3% das operações. Chama a atenção que esse número final (93,3%) se aproxima tanto do número de operações com mini, micro e pequenos contratantes (98,2%) quanto do universo das operações voltadas à área rural (92,8%). Essas grandezas próximas podem estar revelando que os fundos constitucionais:

- Estão alinhados com a PNDR no que se refere ao critério geográfico, pois 93,3% dos contratos destinam-se às áreas prioritárias da Política.
- Uma vez alinhados, como instrumento da PNDR, os fundos constitucionais são levados a trabalhar predominantemente com pequenos contratantes (98,2%), cuja atividade é quase toda rural (92,8%).



A sempre delicada situação em que se encontram os mais desvalidos da nação suscita algumas interrogações a respeito dos resultados conseguidos com os instrumentos da PNDR, no caso específico, com os fundos constitucionais.

Em primeiro lugar, os fundos constitucionais são um dos instrumentos da Política, mas não os únicos, ainda que considerados sumamente importantes para sua eficácia. Isto é, a análise dos fundos constitucionais não esgota a análise dos instrumentos financeiros da Política. Sendo assim, a abordagem aqui é parcial.

Em segundo lugar, haveria de se estabelecer um elo entre a atuação dos fundos e o âmbito em que atuam: o foco é a desigualdade entre regiões ou dentro das regiões? A propósito, seria próprio afirmar que a previsão constitucional está endereçada a reduzir as desigualdades entre regiões. Garantidos os recursos para as regiões, pelo dispositivo constitucional, na operação os fundos atuariam no combate às desigualdades intrarregionais. Por isso se acredita que é fundamental dirigi-los às áreas prioritárias da Política. Como mencionado, os fundos estão concordes com o preceito constitucional quando o critério é a proporção de beneficiários territorializados. O mesmo não se pode dizer a respeito da alocação em termos de valor, já que 1/3 dele destina-se a áreas de alta renda, consideradas não prioritárias para a PNDR. Diante disso, como agiria política e administrativamente o gestor público: reduziria ou até mesmo eliminaria essa parcela de 1/3 destinada às áreas não prioritárias da PNDR ou, pelo contrário, mantê-la-ia, pois é a que se dirige aos empreendimentos mais dinâmicos e, portanto, os que melhor podem multiplicar os efeitos dos recursos creditícios dos fundos constitucionais?⁷⁰

Em terceiro lugar, deve-se considerar a divisão de funções entre os instrumentos financeiros. Assim, pode-se considerar que FNO, FNE e FCO tratam de atender aos micro, pequenos e médios produtores/empreendedores, com independência de sua situação formal; que FDA e FDNE tratam de melhorar a competitividade das regiões por meio de grandes obras de infraestrutura e de grandes empreendimentos; e que, por fim, os fundos de incentivos fiscais dirigem-se às empresas formalmente estabelecidas.

70 Na região de alta renda, os projetos contratados (valor médio de R\$ 149 mil) são sete vezes maiores que os contratados nas regiões prioritárias (valor médio de R\$ 21,4 mil).



Avançando em direção a reflexões de caráter geral, estabelece-se a hipótese de trabalho segundo a qual a existência dos fundos com condições de financiamento favoráveis ao desenvolvimento regional repousa sobre uma brutal acomodação de poder no Brasil, qual seja, a de que a existência das condições favoráveis oferecidas pelos fundos aos mutuários é fruto das mesmas forças sociais e políticas que mantêm as mais altas taxas de juros de mercado do mundo. Assim, a alta e a baixa taxa de juros não são brotos de diferente genética; nascem de uma mesma planta. Dessa forma, são irmãos de matriz comum. Por ela, o poder estabelece condições excludentes em caráter geral e includentes em caráter localizado, a título de exceção. Dessa forma, por razões profundamente arraigadas, a sociedade brasileira aceita que grupos em condições de exercer o poder econômico optem por manter um modelo social cuja matriz econômico-financeira combina altas taxas de juros para o conjunto da sociedade e baixas taxas para pequenos grupos, setores ou regiões. Tal como essa situação se apresenta, a interpretação convencional é a de conferir “caráter positivo” à existência dos fundos e, em contrapartida, “caráter conformista” às altas taxas de juros. Daí nasce a mensagem à sociedade de que só podemos reagir ao subdesenvolvimento no “varejo”, mas não no atacado, “imexível” por suposto. Ante a “interpretação positiva” (conformista) da existência e do funcionamento dos fundos – como instrumento de integração das classes e regiões marcadas pela exclusão – impõe-se uma interpretação oposta, segundo a qual a existência dos fundos constitui uma denúncia das altas taxas de juros praticadas pelo mercado. A grande questão, portanto, é por que não se combate a alta taxa de juros? Como se elude tal discussão, mantêm-se altas as taxas de juros e os fundos com condições favorecidas.

Prosseguindo com as considerações de caráter geral, abre-se a discussão da “divisão de trabalho” entre Estado e sociedade no combate às desigualdades regionais. Diante das evidências oferecidas pelos dados, seria o caso de refletir se toda a responsabilidade pela redução das desigualdades e pelo estímulo às oportunidades deve caber ao Estado ou se, alternativamente, é possível acreditar que a sociedade desenvolva a capacidade de engendrar novos processos sociais que, ao negar a reconcentração de rendas e oportunidades, sejam tendentes à equidade. Caso a conclusão seja pela descrença na capacidade da sociedade, as políticas públicas, inclusive a de desenvolvimento regional, serão forças



que apenas impedirão que a situação piore continuamente, o que aponta para um baixo grau de sustentabilidade no médio e longo prazo.⁷¹

3.4.2.3 AVALIAÇÃO DOS FUNDOS DE INCENTIVOS FISCAIS – 1996/2005

A política de desenvolvimento regional no Brasil, desde os anos 1950, consagrou como papel estatal o estímulo à iniciativa privada por meios fiscais (redução e isenção de tributos e orientação para o investimento em bens de capital), além do investimento público em infraestrutura, entre outros.

Tendo em vista a maturação da referida política e as alterações nela promovidas durante a década de 1990, o Ministério da Integração Nacional resolveu contratar uma avaliação dos efeitos da redução do imposto de renda na Amazônia e no Nordeste, inclusive por recomendação do TCU, ocorrida durante apreciação das contas do Governo da República, relativa ao exercício de 2004 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2007c]).

Os incentivos fiscais foram o objeto da avaliação, com o seguinte detalhamento: isenção, redução e reinvestimento do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis sobre os resultados operacionais das empresas.

A avaliação também aborda as alterações introduzidas na política, na década de 1990, quando instituído o conceito de “empresa prioritária” e a troca de isenção por redução do imposto de renda, sob a argumentação de que haveria um conflito entre a política de desenvolvimento regional e a política fiscal. Realizada em 2006, a avaliação está baseada na concessão de incentivos, ainda em prazo de fruição do direito, aos empreendimentos beneficiados entre 1996 e 2005, o que corresponde a 4.244 pleitos, sendo 773 da Região Norte e 3.471 da Região Nordeste, incluindo parte de Minas Gerais e do Espírito Santo.

71 Um dos entrevistados da Diretoria de Gestão de Fundos de Desenvolvimento Regional, da SDR, entende que os fundos não são eficazes para combater a pobreza encontrada nas microrregiões homogêneas (MRH) com piores condições sociais, já que não estão desenhados para atacar os fatores estruturais geradores dessa mesma pobreza.



PNDR

A pergunta que orientou o estudo foi a seguinte: Os incentivos fiscais, aliados a instrumentos de financiamento, foram suficientes para promover o desenvolvimento e resolver as desigualdades regionais?

Embora os pleitos analisados se referissem aos 10 anos entre 1996 e 2005, os autores da avaliação estabeleceram um quadro de referência histórico de longo prazo para o comportamento da renda *per capita* regional relativa, do qual foi possível extrair os seguintes achados:

- Entre 1939 e 1958, as regiões Nordeste e Norte cresceram menos que o Brasil, indicando aprofundamento da desigualdade regional.⁷²
- Já entre 1958 e 1970, as regiões Nordeste e Norte cresceram tanto quanto o país, com o que foi possível manter suas posições relativas, ainda que em pior posição.⁷³
- Por último, entre 1975 e 2003, o Nordeste e o Norte cresceram mais que a média nacional, indicando um movimento de desconcentração regional da renda *per capita* no país.⁷⁴

REALIZAÇÕES

O estudo informa que todos os projetos a seguir tiveram acesso aos incentivos fiscais e que devem a eles sua existência. Portanto, os autores entendem que tais realizações estão diretamente vinculadas aos recursos obtidos da aplicação da política de incentivos fiscais (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2007c], item 5.3):

- Polo de soja no sul do Maranhão e norte do Mato Grosso
- Linhões de transmissão da Eletronorte

72 Isso talvez explique a criação do GTDN em 14 de dezembro de 1956.

73 Em 27 de junho de 1963 foi promulgada a Lei n. 4.239, que estabelece as “primeiras formas de incentivos fiscais especiais”.

74 Esta melhoria engloba a “era neoliberal”, durante a qual foi feita uma revisão nos instrumentos fiscais de incentivo em curso, a saber: (a) fim da isenção fiscal; encaminhando-se a redução à extinção; (b) introdução do conceito de “empresa prioritária” e (c) substituição das superintendências por agências.



- Polo siderúrgico do Pará
- Linhas ferroviárias do Mato Grosso
- Usina Hidrelétrica de Lajeado, Tocantins
- Polo de beneficiamento de alumínio, Maranhão
- Sistemas de telecomunicações
- Polo de fruticultura de Petrolina, Pernambuco
- Complexo hidrelétrico do São Francisco
- Polo têxtil do Ceará
- Polo gesseiro do Araripe
- Polo petroquímico de Camaçari, Bahia
- Polo metal-mecânico do Cabo, Pernambuco
- Polos agrícolas do norte do Espírito Santo
- Distritos industriais da Amazônia Legal e Nordeste

EVIDÊNCIA DE CONFLITOS DA POLÍTICA REGIONAL COM A POLÍTICA FISCAL

Os autores identificaram um conflito potencial entre a política de desenvolvimento regional via fundos de incentivos fiscais e a política fiscal:

Nesta avaliação foi feito o registro de conflito entre desenvolvimento regional (CF, art. 43, § 2º, inciso III) e o controle do impacto fiscal nas contas públicas (Lei n. 9.532/97).

Teriam criado o conflito as orientações fiscais de eliminar as isenções, de circunscrever os benefícios a empresas determinadas e de fixar um prazo para fruição dos incentivos, ou seja, sempre que se “apertam” as condições em termos fiscais, gera-se uma oposição ao preceito constitucional do desenvolvimento regional. Todavia, segundo os autores, o conflito foi superado, em 2001, com a edição da Medida Provisória n. 2.199-14, que estendeu a redução de 75% do IR até 2013.



PNDR

OS INCENTIVOS E A TIPOLOGIA DA PNDR

Tanto na Amazônia quanto no Nordeste, são as microrregiões de alta renda as mais beneficiadas com os incentivos fiscais. Lá, 34,0% dos municípios integrantes das microrregiões de alta renda contaram com tais benefícios; aqui, foram 80,4%. Também é fato comum às duas macrorregiões o pouco incentivo levado às regiões classificadas como de baixa renda: na Amazônia, 3,4% de seus municípios; no Nordeste, 13,2% (Tabela 26).

TABELA 26 – MUNICÍPIOS QUE RECEBERAM INCENTIVOS FISCAIS, SEGUNDO A TIPOLOGIA DA PNDR; 1996-2005 (ENTRE PARÊNTESES, VALOR EM PERCENTUAL)

TIPOLOGIA PNDR	AMAZÔNIA		NORDESTE		SOMA	
	TOTAL (A)	INCENTIVADOS (B)	TOTAL (C)	INCENTIVADOS (D)	TOTAL (E)	INCENTIVADOS (F)
Baixa renda	118	4 (3,4)	597	79 (13,2)	715	83 (11,6)
Estagnada	199	29 (14,6)	684	163 (23,8)	883	192 (21,7)
Dinâmica	218	18 (8,3)	655	93 (14,2)	873	111 (12,7)
Alta renda	53	18 (34,0)	51	41 (80,4)	104	59 (56,7)
TOTAL	588	69 (11,7)	1987	376 (18,9)	2575	445 (17,3)

Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2007c] (tabela 5).

Isso faz com que as diferentes regiões, segundo a tipologia da PNDR, estejam sub-representadas ou sobrerrepresentadas (Tabela 27).

TABELA 27 – INCENTIVOS FISCAIS – DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS SEGUNDO A TIPOLOGIA DA PNDR CONFRONTADA COM A DISTRIBUIÇÃO DOS QUE RECEBERAM INCENTIVOS FISCAIS, DURANTE 1996-2005, NA AMAZÔNIA E NO NORDESTE SOMADOS

TIPOLOGIA	TOTAL (A) (%)	INCENTIVADOS (B) (%)	(B/A)	INTERPRETAÇÃO
Baixa renda	27,8	18,7	0,7	Sub-representado
Estagnada	34,3	43,1	1,3	Sobrerrepresentado
Dinâmica	33,9	24,9	0,7	Sub-representado
Alta renda	4,0	13,3	3,3	Sobrerrepresentado
TOTAL	100,0	100,0		

Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2007c].



A soma dos municípios das microrregiões de baixa renda, estagnadas e dinâmicas (as consideradas prioritárias pela PNDR) na Amazônia e no Nordeste alcança 96% de todos os municípios; já seus municípios incentivados representam 87%, o que é um valor alto, porém inferior ao da representatividade dos municípios no total. Por outro lado, enquanto os municípios de alta renda correspondem a 4% do total de municípios; os dessa categoria com incentivos alcançam 13%, o que mostra sua sobre-representação na captação de incentivos.

Não se pode, em princípio, condenar a concentração dos incentivos em zonas mais ricas do Nordeste e da Amazônia (“os incentivos se concentram em municípios de alta concentração de atividade produtiva” – cf. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2007c], p. 38), pois podem ser vistos como indutores da reocupação/expansão do espaço geográfico regional pela atividade econômica predominante ou inovadora. Isso se tornaria grave quando a atividade econômica estivesse concentrada nas regiões metropolitanas.

TABELA 28 – INCENTIVOS FISCAIS – DISTRIBUIÇÃO DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS SEGUNDO O ÍNDICE IDH CONFRONTADA COM A DISTRIBUIÇÃO DOS QUE RECEBERAM INCENTIVOS FISCAIS, DURANTE 1996-2005, NA AMAZÔNIA E NO NORDESTE SOMADOS

IDH	TOTAL DE MUNICÍPIOS		MUNICÍPIOS INCENTIVADOS	
Baixo	40	1,6	2	0,4
Médio	2519	97,8	433	97,3
Alto	16	0,6	10	2,2
TOTAL	2575	100,0	445	100,0

Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2007c], tabela 7.

Nesse caso, a quantidade de municípios incentivados segue, aproximadamente, a distribuição dos municípios segundo as classes do IDH. Isto é, a maior classe de municípios com IDH médio (com 97,8% de participação) é a que, também, recebe mais incentivos (97,3%). Como se trata de uma classe dominante, quase exclusiva, os valores das outras classes é muito baixo; ainda assim, há uma inversão entre a quantidade relativa de municípios com baixo e alto IDH e com incentivos recebidos. Nesse caso, os municípios com



pior IDH estão sub-representados entre os incentivados; e os municípios com melhor IDH estão sobrerrepresentados (Tabela 28).

CONCLUSÕES E ESPECULAÇÕES

Embora os autores aceitem uma relação causa-efeito entre incentivos e renda *per capita* (“os instrumentos, a partir da década de 1960, foram fundamentais para a [...] redução das desigualdades regionais [...]”), deve-se frisar que o máximo que se poderia concluir, com base na metodologia, é a existência de uma correlação entre as variáveis, mas não de causalidade, já que falta ao estudo um modelo que evidencie tal relação orgânica e dê conta de sua correspondência em termos de magnitude.

Consequentes com os desafios impostos pela desigualdade regional, os autores aceitam que tanto as alterações na distribuição de renda quanto do emprego inter-regional ainda são “tímidas” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2007c], Conclusão, p. 57).

É importante assinalar que os autores identificaram *trade off* entre desenvolvimento regional e políticas fiscais quando aquele é apoiado em isenções, reduções e estímulos fiscais, especialmente se e quando prepondera o equilíbrio das contas públicas e o superávit primário do Governo Federal, de quem origina a maior parte dos recursos fiscais para consolidar a política do desenvolvimento regional.

Ademais, os autores identificam como função dos incentivos fiscais evitar o aumento das desigualdades (“os incentivos fiscais [foram] bastante positivos [...] para evitar que aumentassem as desigualdades regionais [...]”), com o que renunciam a postular que tais incentivos sejam “suficientes para resolver as desigualdades regionais e sociais” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2007c]). Tanto assim que, mesmo após a instalação de tantos polos, persistem as desigualdades sociais e econômicas entre regiões. Isso os leva a classificar a política de incentivos fiscais como fruto de uma “concepção antiga”, incompatível com a atualidade da PNDR. Fogem a esse enquadramento os recursos originários da depreciação acelerada, dos fundos constitucionais e dos fundos de desenvolvimento, que privilegiam as microrregiões de menor renda e menor crescimento.

O problema estaria em que ao servirem ao capital privado, os instrumentos deixam uma grande lacuna na “melhoria das condições de atração locacional de investimento” (idem)



Para os autores, o desenvolvimento regional é um desafio que ultrapassa o raio de ação dos incentivos fiscais e financeiros:

Resolver a desigualdade regional vai além de reduzir desigualdades. [...] [Para seu sucesso a Política Regional deve estabelecer] um ordenamento que identifique fatores de produção, características específicas e vantagens comparativas no processo da opção de investimentos no mercado regional (idem, p. 5).

As políticas que buscam o desenvolvimento regional têm que incentivar a formação de polos produtivos, dando aos investidores condições semelhantes de logística e de infraestrutura em comparação às regiões mais ricas, do contrário, as medidas de governo não atingirão o objetivo em sua plenitude (idem).

Um tema pouco apreciado em quase tudo que se refere à PNDR também aqui passa ao largo da análise, qual seja, o de diferenciar os efeitos da política regional sobre desigualdades macrorregionais relativamente às desigualdades intrarregionais. Tudo indica que os incentivos fiscais evitam o aprofundamento das desigualdades inter-regionais, como também podem aumentar as desigualdades intrarregionais.

Por fim, com base nos resultados obtidos, os autores propõem a “reformulação da concepção dos instrumentos fiscais e financeiros à disposição da PNDR, tornando-os mais aderentes à Política...” (idem), o que inclui o investimento em infraestrutura de pequeno e médio porte, em CT&I, em qualificação da força de trabalho, em assistência técnica e em governança e fortalecimento institucional das instâncias representativas da Federação.

3.5 O FNDR E A NATUREZA DA PNDR

Um fundo de recursos para a Política Regional é um tema bastante assentado na União Europeia e, creem muitos, para o Brasil, como de resto para qualquer país que pratique uma política regional. Na base do reconhecimento de sua necessidade está a ideia simples de que sem dinheiro não se faz uma política, pois sem ele qual seria a atratividade da Política Regional? O Brasil já dispõe dos fundos constitucionais e dos fundos de desenvolvimento para a PNDR. As autoridades públicas da Política Regional querem unificá-los e ampliar os recursos.



PNDR

Há várias barreiras a serem ultrapassadas para se chegar a um final feliz nesse particular. Em primeiro lugar, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) não será votado à parte; deve fazer parte de uma reforma fiscal e tributária, que o Brasil só tem tido a capacidade de fazer em épocas de crise ou transição: 1937, 1966 e 1988. Nem FHC nem Lula a fizeram, nem a atual presidente mostrou ânimo em conduzi-la.

Na economia, a crise mundial ainda está na agenda com seus desdobramentos, não havendo, ainda, como divisar seu fim; no país, os instrumentos clássicos da macroeconomia estão sendo colocados à prova ante uma inflação que recrudesce e uma taxa de câmbio renitente de valorização da moeda nacional.

Na política, a presidente, embora disponha de boa base parlamentar, não contaria com o apoio de governadores de estados importantes como São Paulo e Minas Gerais, ambos da oposição. Além disso, o Governo Federal, queira ou não, usará as eleições municipais de 2012 como o pré-teste das eleições gerais de 2014. Não tivesse uma agenda tão carregada, a distribuição dos *royalties* do petróleo da camada do pré-sal seria motivo de cizânia na federação, e a falta de um ritmo sustentado de crescimento diminui as possibilidades de jogar os custos dos ajustes para o futuro.

Desta forma, são bastante escassas as possibilidades de o Parlamento vir a apreciar uma reforma fiscal e tributária, e, portanto, o FNDR.⁷⁵ Em sua ausência, o que fazer? Para avaliar as consequências de sua não aprovação, deveríamos separar o financiamento privado do público. De modo geral, o financiamento ao setor privado pela banca privada, pelo Tesouro, via BNDES, e pelos fundos existentes já é considerável. Sendo assim, o calcanhar de Aquiles financeiro da PNDR seria o financiamento público. Assim como o presidente Lula conseguiu concretizar uma fatia relativamente importante de recursos para a transferência para as famílias – o *Bolsa Família* – e para o pagamento de benefícios atrelados ao salário-mínimo pela Previdência, seria o caso de um pacto federativo para dar suporte à

75 Fábio Costa advoga a desvinculação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional da proposta de reforma tributária: “[...] não sei se é possível, mas seria pelo menos teoricamente desejável que houvesse essa desvinculação e na impossibilidade disso tratar com alguma profundidade ou até com algum pragmatismo das alternativas de financiamento da PNDR”, mesmo porque acredita que é possível imaginarem-se arranjos com o Ministério do Planejamento, segundo os quais o financiamento aos programas de desenvolvimento regional, a fundo perdido, não seriam de grande monta, já que o cerne da Política é articular e coordenar as ações públicas do ponto de vista territorial.



Política Regional de forma mais acentuada e permanente. Isso eliminaria o inconveniente de usar as emendas parlamentares como fonte da Política, não só porque os recursos somados são poucos, mas também porque sua aplicação não pode, praticamente, ser colocada a serviço das prioridades mapeadas. De qualquer maneira, a “solução financeira” da PNDR passa pelo consentimento da sociedade (apoio político às transferências líquidas),⁷⁶ da classe política (apoio aos arranjos a serem estabelecidos) e do apoio da burguesia endinheirada (que se apropria da maior parte dos excedentes, especialmente os financeiros, como os rendimentos da dívida pública).⁷⁷

As dificuldades que a PNDR enfrentou e enfrentará devem-se ao seu entendimento como uma faceta da federação não propriamente solidária estabelecida no Brasil. Essa identificação coloca a PNDR diante de um dilema: tudo que pode fazer é pouco; tudo que deve ser feito é demasiado, ou seja, o que faz, sem suscitar questões de ordem federativa, é estritamente pouco; já o que deve fazer é demasiado para seu desenho. Assim, para realizar sua missão deve deixar de ser PNDR *stricto sensu* para, no limite, inscrever-se como matéria constitucional ou converter-se no PPA da República, por exemplo.

3.6 ANÁLISE DA PNDR COMO OBJETO POLÍTICO

É possível identificar duas expressões políticas no debate sobre a Política Regional. Uma que desemboca na esfera privada (sociedade ou mercado) e outra que repercute, com mais intensidade, na esfera estatal.

Na instância privada, a abordagem segundo as frações do capital (industrial, comercial e financeiro) pela hegemonia da acumulação não serve para caracterizar o debate sobre a acumulação territorial e suas consequências favoráveis e desfavoráveis.

76 Considerada “superquestão” pelo professor Carlos Brandão, entrevistado para a presente avaliação.

77 A propósito, o professor Carlos Brandão chamou a atenção para o caráter contraditório do segundo mandato do presidente Lula: política macroeconômica conservadora combinada com políticas sociais progressistas. Embora tenha dito que “isso é mais ou menos impossível”, pode-se deduzir que tal coexistência tenha decorrido de um acordo entre as partes, uma vez que em condições gerais normais, “a política macroeconômica interdita a política regional e as outras políticas progressistas” (tal como disse Cyro Gomes, ex-ministro da Integração Nacional).



PNDR

O caso em tela exige que se qualifique a disputa de forma distinta. Até que o processo de desenvolvimento dos capitais privados rompa as barreiras à acumulação e estabeleça uma dinâmica com relativa autonomia num dado espaço geográfico, o antagonismo com eixo espacial se dá em torno do acesso a recursos obtidos em mercado e a recursos controlados pelo Estado (tributários e financeiros, estes em poder das agências financeiras estatais), derivando daí a racionalidade empregada pelo capital para a escolha locacional mais favorável à acumulação.

Uma vez instalado, o capital estabelece as condições mínimas para o desenvolvimento da atividade econômica, produtiva ou não, em que importa definir e garantir o acesso e controle dos fluxos decorrentes dessas mesmas atividades econômicas e de outras correlatas. Assim, a definição de investimentos públicos, territorialmente considerados, sofre intensa pressão e negociação de grupos privados, que buscam obter vantagens no manejo das massas de recursos que os engendram ou, ao final, na apropriação dos fluxos de recursos decorrentes da entrada em operação desses investimentos. Em alguns casos, a disputa por tais fontes de recursos torna-se dissimulada, graças a mecanismos financeiros que permitem o trânsito dos excedentes de uma região a outra sem a explicitação de um conflito. Esse é precisamente o tipo de situação colocada para o capital bancário e financeiro.

Ao que tudo indica a atividade que determinada região exerce sobre o capital depende, em primeiro lugar, das condições de lucratividade, se a questão colocada se refere à operação do capital no seu ramo específico. Entretanto, algumas vezes, o capital se orienta pela especulação como oportunidade temporária ou *ad hoc* de valorização. Em qualquer das circunstâncias, a indução da dinâmica exigida pelo capital fica a dever à ação do Estado.

Uma das formas clássicas de levar o capital a se instalar num território é facilitar algum tipo de concentração espacial das atividades dependentes do lucro, isto é, o processo de aglomeração. Nesse contexto, há quem entenda que os polos produtivos têm efeito multiplicador e irradiador sobre o espaço de emprego, renda e, até, da correção das desigualdades.⁷⁸ Embora esses polos criem uma dinâmica com potencial de conectar a economia local às escalas nacional e global, eles podem aumentar a concentração dos

78 Em Pernambuco, a experiência “comprovou que esse modelo não é suficiente” (cf. entrevista de Antônio Alexandre da Silva Júnior, presidente da Condepe/Fidem, de Pernambuco).



investimentos e acirrar a desigualdade em seu entorno. Por este mecanismo, a instalação de polos pode trasladar a desigualdade observada entre as regiões para seu interior.

Segundo Silva Júnior, a política de correção dos desequilíbrios socioeconômicos decorrentes de um modelo que, por sua natureza, é concentrador precisa lançar mão da indução estatal de novas formas de organização econômica muitas vezes de base local, explorando, por exemplo, mecanismos de tecnologia social aplicada e instalação de infraestrutura em localidades selecionadas tanto pelo Governo Federal quanto pelo governo estadual. O entrevistado informa que o Governo Federal e o estadual de Pernambuco têm promovido investimentos em áreas até então não atendidas, e os tem associado a empreendimentos inovadores, como é o caso do porto digital (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2007c]).

Por fim, chama-se a atenção para o fato de nos últimos anos esse embate territorial pelo capital estar sofrendo a interferência direta da internacionalização de empresas nacionais. A intenção, aqui, é chamar a atenção para a rarefação do capital nacional dentro das próprias fronteiras quando ele se internacionaliza e, portanto, se afasta do país em busca de novas oportunidades de acumulação. Em princípio, sob essa ótica, as regiões nacionais menos aquinhoadas na acumulação ver-se-iam diante de um novo concorrente por aquele capital que flui para fora das fronteiras nacionais, que são os países que atraem esses capitais.

Na instância estatal, a Política Regional é objeto imprescindível do diálogo político-partidário, no contexto do que se chama de “presidencialismo de coalizão”. Nessa forma eleitoral e de governo, o partido que elege o presidente da República insere-se numa constelação de partidos da situação, os quais buscam posições de destaque tanto no Legislativo quando no Executivo como forma de retribuição por sua participação na eleição e no apoio proporcionado ao governo no Legislativo. Quando instalado no poder, cabe ao partido do presidente da República resolver se determinadas matérias, inclusive a Política Regional, deve ser submetida ao crivo do Parlamento ou se será resolvida no interior do Executivo. Parte dessa decisão, na verdade, não é autônoma, já que fruto de deliberações constitucionais. Porém, todas as de caráter discricionário ficam na dependência das relações partidárias estabelecidas no contexto da coalizão. No caso da Política Regional, o partido líder da coalizão leva em conta as repercussões das decisões tanto nos partidos de oposição quanto na própria coalizão. Quanto mais o formato da Política Regional se aproximar



PNDR

de uma política de Estado, tanto mais a tendência é que seu projeto seja submetido ao Parlamento, pois se espera que a clivagem situação/oposição não venha a mudar profundamente a proposta do Executivo.⁷⁹

Alternativamente, quanto mais o formato da Política Regional se aproximar de uma política de governo, tanto maior a tendência para que seu projeto seja definido internamente ao Executivo. Isso facilita que o acerto com a coalizão de partidos seja operado dentro do Executivo, por meio da distribuição de cargos de comando de instituições públicas ou por meio da orientação da alocação de recursos.

Se, por um lado, a primeira alternativa deixa “preso” o governo às definições alcançadas, a segunda sugere a condução do assunto segundo os interesses da coalizão, o que pode beneficiar as oligarquias regionais, velhas e novas.

Quando o referencial é a coalizão partidária, o partido líder pode manobrar institucionalmente o tema, de forma a chamar a si o protagonismo das ações, evitando, com isso, entregar uma parcela maior do poder regional a um dos partidos da coalizão, se isso contrariar seu projeto de poder. Ainda assim, caso um dos partidos da coalizão consiga assumir um papel de maior importância no processo, o governo ainda pode manejar os instrumentos, especialmente os orçamentários, de forma a modelar o poder de expressão política de seus partidos coligados. Uma das vias para tal regulação é o apelo a instrumentos da Política Regional definidos e operados “por fora” da própria Política.

Essa abordagem alternativa (via Congresso Nacional ou via Executivo) não qualifica o grau de dificuldade relativo entre ambas. Embora não utilizando o mesmo referencial, o professor Carlos Brandão entende que a Política Regional é um objeto político de difícil trato. Dada sua complexidade, a Política Regional não é papel de um governo. Isso porque, em sua inteireza, exigiria pactos políticos “totalmente diversos” segundo as grandes regiões, o que inviabilizaria sua homogeneização e execução por um só governo. Em comum com nossa posição, entende que há instalada uma disputa política na escala macrorregional.

79 Enquadra-se neste caso a reforma tributária e fiscal e, especificamente, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. A aprovação de ambas as matérias representaria praticamente a edição de um pacto federativo em torno da arrecadação e distribuição dos tributos, o que, no modelo de coalizão presidencial é muito difícil de ocorrer (se todos querem ganhar, então a “conta não fecha”, diz Silva Júnior. Por isso os estados ficam reticentes com a ideia da reforma tributária e fiscal).



Tendo em vista tal entendimento, o Governo Lula dedicou-se à política social e à universalização de direitos, que se encontra na esfera da homogeneização. Desse ponto de vista, “a divisão inter-regional do trabalho” foi abordada por mecanismos com menor grau de polêmica. O entrevistado acrescenta a ideia de que os grandes projetos de infraestrutura apresentam vazios de articulação institucional e de intersectorialidade, e, assim, são fruto de uma lógica fragmentária. Isso impede que possam ser contabilizados como projetos de apoio a uma política nacional de desenvolvimento regional.

A Política Regional ativa não foi recebida com um abraço que a fizesse desfilar com pompa; o mais correto é identificar sua re-estreia com a percepção de que havia chegado como uma concorrente a projetos políticos localizados e, como tal, precisava ser combatida ou cooptada como um veículo desses interesses enraizados na sociedade. Assim, o sentimento legítimo da comemoração por seu resgate foi sendo misturado com o daqueles que a apequenavam, dela desconfiavam ou a vilipendiavam.

Não há nenhum exagero em considerar que a Política Regional é uma utopia no sentido de pretender que a equidade presida a acumulação capitalista. Na esfera pública exigiria que o “Ministério de Integração estivesse num patamar, numa hierarquia de importância política superior e até acima de outros, como, por exemplo, a definição da política industrial, o BNDES, as linhas de financiamento” (professor Carlos Brandão). Por isso, o combate à heterogeneidade e desigualdade deve estar sempre presente. Acima disso, exigiria que o Estado Nacional dispusesse de um grau de autonomia dificilmente alcançável nesses tempos de globalização.

O entrevistado Carlos Gadelha, que atuou desde a primeira hora na gestão e implantação da PNDR, estabeleceu uma hipótese de deterioração do protagonismo da PNDR, que seria, aproximadamente, a seguinte: a Política Regional elegeu a escala sub-regional como principal, porém ela não está aparelhada politicamente para vocalizar seus interesses. Essa proposição vai ao encontro da questão levantada no presente relatório, segundo a qual a PNDR não mostra uma estratégia convincente para a diferenciação do INTER com o ENTRE e, assim, do tratamento do INTER. Ela passa, politicamente, do ENTRE – com suas leis e normas, que determinam ações e recursos – para o “quase-LOCAL” – expresso em sua tipologia –, mesmo porque os programas mesorregiões não possuem grandeza para tratar dos problemas diagnosticados (a propósito, ver o tamanho e a proporção desses programas ante os demais, com os quais são comparados).



PNDR

Aprofundando sua percepção, disse Gadelha que a PNDR é uma questão política delicada, porque importa em descentralização. Mais do que ver as políticas sociais com concorrentes, a PNDR é afrontada pela reconcentração e até pelo autoritarismo da União. Assim, o “grande inimigo” da PNDR não são as políticas sociais, mas o movimento de reconcentração da União das políticas ligadas à pobreza e ao crescimento do mercado interno. Seria tudo mais simples se a ação correspondesse tão somente a responder a esse problema. O entrevistado, como outros, não crê que o aumento das transferências para estados e municípios resolva, pois o Governo Federal pode perder o controle sobre o uso dos recursos, o que poderá importar até em aumento das desigualdades. Tudo indica que do ponto de vista político-partidário, a PNDR não poderia ser tomada como a pedra em torno da qual se cristaliza uma nova ordem federativa de territorializar o desenvolvimento nacional; pelo contrário, a PNDR seria muito mais a “tradução” para a política pública de uma nova ordem do entendimento político rumo à descentralização.

3.7 OUTROS ASPECTOS

3.7.1 ESTUDO DE REGIONALIZAÇÃO PARA O PPA

A CGEE foi contratada pelo Governo Federal, por meio do MPOG, para desenvolver um estudo que fornecesse as bases da regionalização do PPA. Embora concluído, o estudo de regionalização não foi utilizado para a função desejada. A princípio previsto para ser iniciado em abril de 2006, só pôde ser colocado em execução seis meses depois, o que fez com que sua conclusão somente viesse a ser alcançada em 2007. Porém, em janeiro de 2007, o Governo Federal lançou o PAC, que trazia uma carteira de investimentos em infraestrutura, que era um dos capítulos do estudo da CGEE. Devido à época em que foi terminado, deixou de ser considerado na preparação da proposta do PPA 2008-2011, apresentada ao Congresso Nacional em agosto de 2007, como manda a lei. A situação ficou agravada com a troca de equipe do Ministério do Planejamento, que servia de contraparte à CGEE, já que nessa ocasião houve, também, mudança dos objetivos do estudo. Sabe-se que o estudo foi utilizado pela Embrapa, pela SPI/MPOG, todos de forma pontual e como subsídio para decisões isoladas.



O *Estudo da Dimensão Territorial do PPA* (ou *Estudo para subsidiar a abordagem da Dimensão Territorial do Desenvolvimento Nacional no Plano Plurianual PPA 2008-2011 e no Planejamento Governamental de Longo Prazo*) compõe-se de sete volumes e um Sumário Executivo (ver BRASIL. MPOG, 2006, e BRASIL. MPOG, 2008a). Na Apresentação de seu Marco Inicial, publicado em 2006, indica que pretendeu fornecer insumos para preparar o PPA 2008/2011 em bases territoriais:

O objetivo geral do Estudo é prover subsídios ao processo de elaboração do PPA 2008-2011 e subsequentes, contribuindo para a estruturação do planejamento territorial no Brasil, ao propor uma trajetória de evolução da organização territorial do país que promova o desenvolvimento sustentável de suas diversas regiões e a redução das desigualdades sociais e regionais. O seu objetivo específico é o de gerar contribuições para o aperfeiçoamento do planejamento no país no que se refere à consideração da dimensão territorial do desenvolvimento consubstanciada nos Planos Plurianuais.

O resultado de tal esforço, do estrito ponto de vista territorial, está sintetizado no Sumário Executivo, compondo-se da identificação de:

- 6 grandes espaços homogêneos
- 11 macrorregiões
- 118 sub-regiões
- 29 pólos.

Desse resultado sou levado a supor que, para que se cumprisse o objetivo inicial, o PPA 2008-2011 e seguintes deveriam apresentar a programação da ação pública de longo prazo, segundo os grandes espaços homogêneos, macrorregiões, sub-regiões e polos indicados.

Caso o objetivo original do *Estudo da Dimensão Territorial do PPA* tivesse sido cumprido, os PPA passariam a vincular as atividades setoriais às escalas do território indicadas pelo *Estudo*. Se o conjunto das atividades do Governo Federal for regionalizado, qual seria exatamente a função de uma Política Regional? A meu juízo, como já dito, se o Governo Federal concretizasse o modelo proposto, a PNDR não só declararia cumprido seu papel como se



retiraria do cenário, exatamente porque teria obtido muito mais do que poderia fazê-lo na condição de uma política pública individualmente considerada. Mas, para assumir verdadeiramente essa posição, haverá de existir garantias políticas e institucionais.

3.7.2 AS AÇÕES DO BNDES E A PNDR

Para marcar sua posição no âmbito da PNDR, o BNDES, na área institucional, formalizou um programa próprio, o Programa de Dinamização Regional (PDR), em 2005, reunindo e substituindo programas de incentivos a grandes regiões brasileiras já existentes na instituição. Em 2007 criou a Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Regional e Local (SAR), vinculada diretamente à Presidência, e instituiu o Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (CAR-IMA). Em 2008, foi criado um departamento e um fundo específico para a Amazônia.⁸⁰

O BNDES também adotou a tipologia da PNDR para conformar sua própria tipologia, neste caso para orientar a alocação dos financiamentos e ações de apoio ao desenvolvimento regional.

Em termos de recursos, 72% do valor desembolsado pelo BNDES entre janeiro de 2009 e junho de 2010 foram destinados a grandes empreendimentos. Em contrapartida, o crédito concedido a micro e pequenas empresas passou de 15% a 24%; quando incluídas as médias empresas, este último valor sobe a 36%. A ênfase no desenvolvimento regional levou o BNDES a aumentar a proporção dos financiamentos ao Norte e Nordeste. Assim, a cota do Norte no financiamento do Banco é 30% superior à participação da região no PIB nacional. Para o Nordeste, o valor correspondente é de 15%.

Por fim, no caso dos APL, o Banco, por intermédio da sua Área de Inclusão Social, em comum acordo com os governos estaduais, identificou 301 APL de baixa renda para receber aportes financeiros não reembolsáveis. O desembolso total será de R\$ 90 milhões, dos quais R\$ 40 milhões serão do Banco. A diferença fica por conta dos estados. Mais da metade dos APL receberá entre R\$ 100 mil e R\$ 200 mil.

80 Todas as informações dessa seção, se não mencionado especificamente, foram extraídas da entrevista do presidente do BNDES ao *Boletim Regional* (COUTINHO, 2010).



Estes poucos dados mostram fatos e decisões bastante positivos (como os diversos aspectos da preparação do Banco para uma atuação renovada na área do desenvolvimento regional e a alocação de recursos a APL), mas, também, alguns aspectos relativamente inócuos e que geram preocupação com sua eficácia, como os focalizados a seguir.

Os Arranjos Produtivos Locais não parecem uma unanimidade dentro do próprio Banco. No artigo “Arranjos Produtivos Locais e desenvolvimento regional”, seus autores, funcionários do Banco, mostram-se extremamente otimistas quanto ao uso dos APLs no desenvolvimento regional. Já em “Arranjos Produtivos Locais, política industrial e desenvolvimento”, os autores, também funcionários do Banco, são mais reticentes a respeito dos APLs, chegando a dizer que “seus efeitos são, portanto, limitados do ponto de vista do desenvolvimento regional” (BNDES, [2004], p. 69), além de dizerem que, de fato, os APLs são instrumentos da política industrial e não da regional.

Também chama a atenção que o PDR esteja sob o comando da área social do Banco, mostrando uma vinculação que já foi observada nesse relatório, qual seja a da orientação que leva a identificar o “regional” como “social” ou como uma de suas facetas. No caso, tal identificação parece vinculada ao pequeno porte dos APLs e ao empréstimo não retornável (fundo perdido) a 300 deles. Isso reforça a percepção dos gestores dos programas da PNDR, em especial o Promeso, segundo a qual a dimensão local dos APLs (efetivamente, são arranjos *locais*) não é congruente com a escala de cada um desses programas.

3.7.3 PERCEPÇÃO DA PNDR DESDE OS ESTADOS; O CASO DO NORTE

Uma das percepções estaduais mais agudas das ações federais relativas à “questão regional” e suas implicações veio dos entrevistados da Região Norte. Delas se percebe claramente que os investimentos federais chegam sem observar um enquadramento de prioridades, pois em nenhuma instância da federação existem planos, como, por exemplo, os planos diretores municipais.

Há carência grande em todos os municípios que eles tenham seus planos definidos. Se nós temos uma política e temos os planos, fica fácil realizar os projetos e fica fácil captar os recursos. O que acontece hoje, no meu ponto de vista, é que a União



dispõe de grande número de recursos; muito dinheiro para ser investido e que está sendo investido, mas muitas vezes não consegue ser investido, pois não há análise de mérito naquele investimento, ou seja, você não tem cronologia ou não obedece a plano; não há planejamento (Godoy).⁸¹

As emendas parlamentares enquadram-se nessa percepção como um exemplo ajustado à situação geral. É surpreendente, portanto, constatar, diferentemente do que se supunha, que a “racionalidade” dos parlamentares não difere da do Governo Federal como um todo, em se tratando da Política Regional, já que prevalece a falta de critérios que orientem a programação geral de aplicação dos recursos públicos federais nos estados.

O deputado às vezes está lá com disponibilidade de até colocar o recurso para o município A, B, C ou D. E ele destina R\$ 300 mil para saneamento, ele liga para o prefeito e pergunta se ele quer para saneamento ou pavimentação. O prefeito define pela visão política dele. E o plano diretor específico tem que te dar isso. R\$ 300 mil é muito pouco, qual etapa desse plano, que cronologia, qual espaço da cidade onde está a densidade urbana, o crescimento? (Godoy).

Há dúvidas sobre a capacidade do Ministério da Integração Nacional de exercer a coordenação de uma política nacional de desenvolvimento regional de forma plena. Márcio Godoy entende que o ministério apropriado é o do Planejamento:

[...] não adianta dizer que o Ministério da Integração vai discutir a questão das bacias de um determinado município ou região, para favorecer novos sistemas de abastecimento de água ou redes de esgoto, melhor do que Secretaria Nacional de Saneamento. Não vai. (Godoy).

O “dono do apito”, pra mim, guardando as responsabilidades, a importância de cada ente, é o Ministério do Planejamento, que tem que capitanear esse processo, formatar solução única para que todos os entes da federação – seja governo estadual, federal ou municipal – tenham mesma linha. Que os planos possam convergir, ser feitos mapas

81 Francisco Costa pensa de forma assemelhada: “O planejamento em geral é inexistente e a essa tentativa de articulação falta aderência entre o que é pensado e articulado, ou planejado na origem da política com a forma real como os territórios funcionam”.



temáticos de propostas de desenvolvimento e de aplicação de investimento dentro de um desenho único das regiões. E o Ministério do Planejamento é o que tem capacidade, uma vez que não é o executor, é o pensador, e ele tem condições de fazer com que o Ministério da Saúde, o das Cidades e o da Integração Regional [sic] [...]. O Ministério do Planejamento pode falar melhor em relação aos meios de transportes navegáveis. Cabe ao Ministério do Planejamento combinar essa convergência e tratá-la. [...] O Ministério do Planejamento [...] tem que, no mínimo, fazer com que as políticas tenham a mesma diretriz e dar consenso a essas políticas para que planos e projetos de investimento possam estar comunicáveis (Godoy).

Para Galvão, que participou do resgate da PNDR desde a primeira hora, resta uma sensação amarga ao término do governo Lula, pois nesse momento o debate sobre a Política Regional é menos intenso e rico do que o que existiu em 2003 e 2004:

O debate sobre esse tema [...] estava na boca dos governadores, estava na boca do presidente, havia um ministro atuante.

Durante esse período, o Governo Federal não demonstrou capacidade de passar de uma Política Regional “especializada” para uma Política Territorial integrada “sem bater cabeça com as demais políticas”. Resta a sensação de que

[...] a gente foi desalojada realmente da política [...]; outras políticas, em especial a política dos Territórios da Cidadania, a meu juízo, estão muito aquém do que deveria uma política de desenvolvimento regional (Galvão).

Contrapõe-se a essa visão pessimista a visão otimista também de quem participou do resgate da PNDR desde o início, como a professora Tânia Bacelar, que acredita que, no presente, o Brasil dispõe de uma rica experiência institucional do territorial.

3.8 DISCUSSÃO DAS HIPÓTESES

[1] *Hipótese da concepção: A PNDR afirma-se como uma política setorial.*

Explicação: A PNDR, concretamente, compõe-se de programas e projetos. Cada qual se afirma segundo dado conteúdo. Ao ser composta de partes com conteúdos setoriais definidos, a PNDR deixa de ser uma “política vazia”. Por definição, uma Política Regional deveria



PNDR

ser uma “política vazia”, no sentido de que não se afirma por um conteúdo, temático⁸² por definição, associado a ela. Portanto, há um conflito entre o que a PNDR é e o que deveria ser.⁸³

Entretanto, caracterizar a Política Regional como uma “política vazia” pode dar origem a um mal-entendido. Pode-se dizer que a Política Regional é (deve ser) “vazia” porque os elementos factuais de caráter temático não se prestam para caracterizá-la como regional. Isto é, o temático não estrutura o regional. Ainda assim, sua caracterização como “vazia” pode ser um elemento de desqualificação perante as políticas setoriais, pois que setor se interessaria em dialogar com uma “política vazia”? O “vazio” da Política Regional não se caracteriza pela ausência de conteúdo. Como está a cargo de um ministério e esse não tem ascendência hierárquica sobre os demais, já que todos ocupam igual posto na hierarquia institucional federal, aquele ministério não tem elementos para sua ação regional se a Política Regional for “vazia”.⁸⁴ E qual o conteúdo de uma Política Regional? Em primeiro lugar, deve dispor de pelo menos uma condição incontestável e, como as demais, de recursos que sirvam de base para a negociação. A forma de garantir um elemento incontestável ante as demais políticas é conceber a Política Regional como uma estrutura de rede; de redes regionais. Dizer que uma política é estruturada em rede – caso da Política Regional – é conferir-lhe capacidade de diálogo com as políticas setoriais e extrair desse diálogo a conformação em rede da política setorial específica para dado espaço. Ainda assim, o simples rebatimento temático em territórios não transforma uma política setorial em regional. A verdadeira Política Regional mostra-se quando se rebatem todas as políticas setoriais sobre o território segundo critérios fornecidos pela Política Regional (vide Quadros 2, 3 e 4, da Seção 2.2 deste Relatório).

82 No texto, “temático” é usado como equivalente de “setorial”.

83 O “vazio” da Política Regional está referido aos serviços proporcionados à população, não a questões-meio, como capacitação de recursos humanos, estudos, divulgação, etc.

84 A existência de uma instância superior (no caso efetivo, a CPDR) não pode ser invocada para a coordenação, pois, como ela mesma expressa, sua função é a de monitoramento. Depois de validados os principais instrumentos da Política Regional, “o esforço governamental foi no sentido de monitorar a implementação dos principais projetos que viriam a dar sustentação à Política” (Ofício n. 181/SAM/CC/PR, de 19/8/2009, em resposta ao Ofício n. 2.080, de 2009, do Tribunal de Contas da União).



Em caráter complementar, ela deveria afirmar-se pela **coordenação e integração de políticas** e não por questões de conteúdo.⁸⁵

[2] *Hipótese derivada: A PNDR é percebida como sendo uma política social.*

Explicação: Pode-se argumentar, com razão, que o Governo Lula praticou em seu conjunto uma política de ampliação do mercado interno e redução das desigualdades entre os cidadãos. Nesse sentido, o Governo Federal alinhou a PNDR como uma “política social” (do MI) ao lado de outras ações significativas, como *Bolsa Família* (MDS), Programa de Aquisição de Alimentos (MDS), programa Territórios da Cidadania (MDA), etc. Igualmente, os governos estaduais e municipais, senão os próprios beneficiários potenciais, também percebem a PNDR como uma política social, de caráter compensatório.

Ademais, mantendo essa mesma linha de argumentação, a PNDR tenderia a identificar-se com o problema da pobreza, deixando em segundo plano a exploração da diversidade e das potencialidades regionais.⁸⁶

[2.1] *Sub-hipótese do caráter coadjuvante: A política de desenvolvimento regional é coadjuvante das políticas setoriais.*

Explicação: No passado distante, as atividades produtivas rurais em forma de ciclo (cana-de-açúcar, algodão, café, gado bovino, borracha, etc.) atuaram decisivamente sobre a geografia, criando um desenho territorial específico do Brasil. No passado recente, o desenho territorial esteve a cargo da indústria. No presente/futuro, as finanças, a C&T e a sustentabilidade apresentam-se como vetores definidores da ocupação territorial. Dessa forma, em três tempos defende-se a ideia de que a “leitura” do processo de desenvolvimento no Brasil é de extração setorial. Daí se poder concluir que o “regional” não é um elemento

85 Cohen e Franco (1994), ao tratarem de avaliação de políticas, dividem-nas em “econômicas” e “sociais”. Ao assim fazê-lo criam uma rigidez que impede o adequado enquadramento das políticas regionais, da PNDR em particular, que não é nem deveria ser econômica ou social. Dessa forma, a própria literatura técnica cria dificuldades para o melhor enquadramento da PNDR por suas características de coordenação e integração.

86 “Dada a transversalidade do tema desenvolvimento regional, são muitos os órgãos do Governo Federal com iniciativas a ele relacionadas, destacando-se as políticas voltadas à ampliação e ao fortalecimento do modelo de consumo de massa. Essas políticas auxiliaram na redução das disparidades regionais, em especial no que tange ao acesso de todas as classes sociais a bens de consumo e serviços, tanto os públicos como os privados. O impacto dessas políticas é maior justamente nas regiões com as maiores carências socioeconômicas” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010b). Embora o raciocínio demonstre o efeito regional de políticas setoriais e se trate da transversalidade do tema regional, não se clama pelo papel coordenador da Política Regional.



de orientação da trajetória da sociedade, não aparecendo como um vetor de definição preliminar das políticas de modo geral. A propósito, pode-se argumentar que num tempo em que a demanda exerce o papel dinâmico de “puxar” a economia e que a maior parte dos consumidores se encontra nas cidades, estas, cada vez mais metropolizadas, passam a definir a ocupação do espaço. Em contrapartida, tal concentração espacial de demanda e de poder encontra correspondência com vazios territoriais (demográfico, industrial, etc.), o que dilapida a urbanização como vetor vertebrador das políticas públicas regionais para a integralidade territorial nacional.

O caráter coadjuvante do “regional” contido no enunciado da hipótese poderia ser debitado a duas condições. A primeira expressa que o “regional” define apenas o “onde”. Aliado a este aspecto, o “regional” conserva, em certa medida, o caráter “natural” do espaço. Embora o homem modifique o espaço original, algumas de suas características não se alteram completamente. A permanência de aspectos originais do espaço dá sustentação à ideia de que o peso do “natural” seja, ainda, bastante expressivo. Um exemplo do presente esclarece esse ponto de vista. Vai-se entendendo que há limites para a modificação dos espaços naturais pelo homem, sob pena de se ter de hipotecar o desenvolvimento material conseguido ao longo dos séculos. O problema da água – disponibilidade, qualidade, perenidade, etc. – mostra que o homem tem de renunciar a algumas pretensões para não inviabilizar seu acesso aos recursos hídricos de forma permanente e contínua; caso contrário deverá arcar com custos crescentes, mais tarde intoleráveis. Por essa razão, não se pode esperar que o espaço seja o elemento precípua para a definição de políticas, a não ser nos casos em que a escolha da localização se imponha sobre todas as outras considerações.

A segunda condição se deve a que o setorial é o portador de “o quê”. Entre todas as condições de definição do planejamento (“o que”, “quando”, “onde”, “por que” e “quanto”), o tema ou sua escolha desempenha papel preponderante sobre as demais, daí por que o “onde” funciona como coadjuvante.

Porém, paradoxalmente, o caráter coadjuvante da região assume uma importância crucial na esfera da escolha pública. Isso porque a escolha do espaço (geográfico) da intervenção estatal configura-se quase como um ato de definição política em estado puro. Isto é, enquanto as políticas setoriais passam por longos processos de definição (na esfera do Poder Executivo), muitas vezes porque exigem conhecimentos científicos e técnicos específicos, a Política Regional é quase uma matéria de “conhecimento político” puro aplicado a uma



dada realidade em uma dada época. Por isso, o regional pode ser matéria sensível na interseção dos Poderes Executivo e Legislativo. Isso serve como indicador de que a Política Regional prescinde de conteúdos (“política vazia”) para animar as discussões de prioridade e ênfase política. Porém, como o “regional” se encontra, politicamente, identificado com o que segue à margem, a Política Regional é coadjuvante. Quanto mais a ação do homem desce na escala territorial rumo aos empreendimentos privados, mais o espaço é determinante, tal como ocorre na esfera locacional.

[3] *Hipótese do paradigma: A PNDR sofre com as oscilações entre os paradigmas “regional” e “territorial”.*

Explicação: Embora haja espaço para a coexistência dos conceitos de “região” e “território” tanto no campo teórico como no institucional, a verdade é que a PNDR se caracteriza pelo “corte regional” clássico e muito pouco pela “vertente territorial”, mais atual. Essa diferenciação temporal tem permitido caracterizar o conjunto das intervenções públicas como de 1ª, 2ª ou 3ª geração. Enquanto a “vertente regional” é mais intervencionista, o “corte territorial” é mais participacionista. Também, a primeira abordagem depende quase que integralmente de recursos próprios, alocados para os fins estabelecidos, enquanto a segunda abordagem é “mais aberta” em termos das fontes que compõem os orçamentos efetivamente aplicados. Tal como se percebe, a concepção da PNDR levou em conta a perspectiva regionalista, enquanto programas e projetos do Governo Federal, desenvolvidos por ministérios setoriais, que se encaixam como associados à PNDR, fizeram uso da concepção territorial. Dessa forma, é mais fácil o territorial ser sinônimo de participação do que o regional:

[...] historicamente [preponderava] o viés centralizador, marcado pela ausência ou baixo nível de participação da sociedade civil na elaboração e gestão destas políticas, apesar das diversas iniciativas de descentralização e de planejamento participativo e ascendente já em curso no país. Desta forma, a partir de experiências ocorridas em diversos países e alguns “projetos piloto” no Brasil, [...] o conceito de desenvolvimento territorial se apresenta como uma alternativa inovadora na concepção de políticas públicas [...] (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO, 2010b, p. 21).

Cabe à PNDR o desafio de dar amparo tanto à perspectiva regional quanto à sua perspectiva territorial. Definir-se por apenas uma dessas perspectivas será um erro.



[4] *Hipótese dimensional: A PNDR está subdimensionada.*

Explicação: Sendo um país com muita desigualdade, o Brasil dispõe de uma Política Regional menor que o seu problema de concentração de renda, riqueza e oportunidades. Saber o tamanho dessa diferença envolve a discussão sobre as fontes e origens da desigualdade, já que nem toda desigualdade pode e deve ser resolvida por uma Política Regional. Isso porque muitas desigualdades têm raízes étnicas, por dificuldades no acesso ao emprego e à educação, etc. Portanto, seria importante separar a desigualdade com raiz regional da que não a tem. Isso é ainda mais importante nos dias de hoje, quando se sabe que parte expressiva do problema da desigualdade de oportunidades não se encontra concentrada apenas regionalmente, estando vinculada às grandes metrópoles. Dessa forma, quando o problema está espacialmente “distribuído”, qual deve ser a dimensão de uma política nacional de desenvolvimento regional? Mesmo aceitando-se essa configuração, admite-se que a PNDR é menor do que o problema da concentração de renda e de propriedade no Brasil. Um caso, entre outros, que mostra a agudeza do problema da concentração no país é a concentração de ativos, entre os quais está a terra urbana e rural. Desse enfoque poderia sair a medida do tamanho da desigualdade regional no Brasil, visto que por outros critérios, o fenômeno já se encontra diluído no espaço e ao que tudo indica vem sendo combatido com políticas sociais.

[5] *Hipótese federativa: A PNDR esboça um “federalismo dos Executivos”*

Tese teórica: A Política Regional é visceralmente “política”.

Corolários teóricos:

- A Política Regional é a mais “política” das políticas públicas.
- A Política Regional é vazia de conteúdos setoriais.

Constatação:

- A Política Regional é o patinho feio das políticas.
- A Política Regional é um estranho no ninho.
- A Política Regional não é valorizada como política de desenvolvimento.



Por isso, a Política Regional é aceita como elemento da equidade dos efeitos da ação do mercado e das outras políticas, própria para ser empregada nas épocas de vacas gordas; porém sem aplicabilidade nos momentos em que se avizinham as situações de crise.

Mas a Política Regional pode deixar de ser o *patinho feito* para converter-se num belo cisne, e até no cisne negro; assim como deixar de ser uma *estranha no ninho*. A Política Regional pode ser aplicada como política de desenvolvimento. De um novo desenvolvimento. Nele, a Política Regional melhoraria ainda mais a eficiência (das épocas de vacas gordas) e preservaria a equidade (dos impactos negativos das crises, porque estas sempre existirão).

Explicação: O Brasil, com seu modelo particular de acumulação – “retardatário”, “periférico”, “em desenvolvimento” ou “emergente” – desenvolveu uma estrutura política também particular, derivada do federalismo norte-americano.⁸⁷ Sem pretender caracterizar o resultado completo de tal modelo, resalto apenas que a política, em muitos casos, deixou de ser pró-desenvolvimento. Não sendo antidesenvolvimentista, a política vem sendo não desenvolvimentista.

O desenvolvimento da região cobra *participação* da sociedade a partir da *identidade* que cada região conseguiu esculpir ao longo do tempo. Considero que a ênfase na participação (protagonismo dos atores locais, processo de baixo para cima, etc.) do cidadão na Política Regional é uma manifestação tardia do processo de redemocratização pelo qual o país passou a partir de 1985. Tardia porque muitos outros setores já tiveram sua experiência neste particular, como é o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre, cuja origem se situa em 1989. Já o da Política Regional é muito recente e data da institucionalização da PNDR. Ademais, por seu espectro difuso, a participação popular não pode ser referida como uma característica das políticas regionais. Mesmo nos dois governos do presidente Lula, a metodologia das Conferências Nacionais, em cuja proposta a participação da sociedade ocupa lugar de relevo, que foi praticada por vários setores, não o foi no campo do desenvolvimento regional. A busca por participação, muitas vezes, é tratada como se fosse uma maneira de “criar demanda” para a política. De certa forma, isso denota falta de experiência e a necessidade de conseguir resultados no curto prazo. No início

87 Uma boa parte da literatura que trata do tema está em Oliveira, M. (2006).



PNDR

das experiências pioneiras de participação no Brasil, era corrente a crítica a programas impostos, atribuindo tal problema ao autoritarismo dos governos militares. Passados mais de vinte anos do fim dos governos militares, esse tipo de crítica ficou órfão de uma causa identificada no tempo

A participação está lastreada no terreno do Poder e, por conseguinte, na política que o encarna de forma institucionalizada pelo Estado. Porém, quando se trata da participação, a lição do presente ensina que todos os envolvidos no processo da participação aceitam, tacitamente, o consenso de que não há convergência entre a política e o desenvolvimento.⁸⁸

A participação lastreada na identificação é uma proposta recorrente no planejamento regional. A dificuldade observada é que a construção da identidade territorial, que organizaria o processo de participação, se faz por meio de um processo histórico, com duração de longo prazo, com altos e baixos, o que pode constituir um problema para agendas públicas de curto e médio prazo, como são os mandatos políticos das autoridades que cuidam da Política Regional.

Ocorre que o desenvolvimento regional deveria ter inúmeros pontos de contato com a estrutura institucional do federalismo político brasileiro. O princípio da participação política no desenvolvimento regional deveria realizar-se por meio do acoplamento dos programas com as casas legislativas, na qualidade de instâncias institucionais dessa participação. A estratégia regionalista de desenvolver ações segundo escalas territoriais deveria coincidir com a estrutura federalista, já que ela assim está organizada.

Os políticos das câmaras de vereadores deveriam conectar-se com a Cidadania municipal distribuída em frações concretas do território municipal, assim como os políticos das assembleias legislativas deveriam conectar-se com a Cidadania estadual distribuída em frações concretas do território estadual. Devido a minha dúvida registrada no pé de página, aceito que os programas regionais em suas diferentes escalas deveriam conectar-se com as câmaras de vereadores e as assembleias estaduais. Entretanto, a federação está de tal forma organizada que ou o Poder Legislativo desconhece a relação territorial básica entre

88 Foi a política que se afastou do desenvolvimento ou foi esse que se afastou da política? Por que o brasileiro despreza suas instituições, em particular, o parlamento? Ao assim fazê-lo, abre a perspectiva da democracia participativa, não como elemento complementar, mas como substituto do parlamento.



o político e o cidadão, ou o Poder Executivo entende que representa isoladamente o Estado e age como tal, fazendo da política uma força não-desenvolvimentista.⁸⁹

A compreensão do formato particular do sistema federativo nacional é a porta de entrada para entender que a política de desenvolvimento regional tem muito a ganhar com a aderência da política à região e da região à política.

E por que a Política Regional é visceralmente política? Porque a Política Regional trata da distribuição do poder entre cidadãos localizados em distintas frações do território nacional. A Política Regional não tem por objetivo precípua a melhoria da saúde das pessoas (como a política de saúde), nem a segurança do cidadão (como a política de segurança pública), nem a qualificação educacional de jovens e adultos (como a política de educação), etc. A Política Regional é essencialmente uma política de segunda instância⁹⁰, de pesos e contrapesos, de avaliação e balanceamento dos benefícios incrementais e das melhorias proporcionadas à população, coerente com o papel do Estado numa sociedade em que os negócios são orientados pelo mercado. Com isso, quero dizer que o poder é o cerne da Política Regional. Se o poder é seu cerne, seu *modus operandi* é o próprio da política. Sendo seu *modus operandi* o da política, a Política Regional deve se aproximar e não se afastar das câmaras municipais, das assembleias legislativas e do Congresso Nacional, enfim, da estrutura institucional de um Estado democrático.

Quando isso não ocorre, como é fato no Brasil, a Política Regional, por dispensar a estrutura política do federalismo para sua concretização, comete o equívoco de estruturar-se em torno da “federação dos executivos”, em que os executivos são o federal, o estadual e o municipal. Uma vez constituída tal “federação”, a política põe-se em campo para envolver o cidadão, sublimando a castração do legislativo do processo.⁹¹

89 “A área regional é pouco aberta à política. A política é a política do gabinete, do governador, da coxia, não é a política das ruas. A política regional não tem a capilaridade que a política urbana tem nas cidades e que a política agrícola familiar teve ao longo dos últimos anos no Brasil. Nós não temos o eco político no Parlamento para dar conta disso. O debate regional é aprisionado pelas lideranças políticas muitas vezes tacanhas que a gente tem nas áreas mais débeis do Brasil, que reproduzem jogos de exclusão, que reproduzem interesses econômicos não necessariamente convergentes com aqueles que deveriam existir em uma política de desenvolvimento regional. Esse é o grande desafio: criar uma retaguarda política mais sólida para a política de desenvolvimento regional” (Galvão).

90 Essa concepção abre espaço para fugir do *leito de Procusto* da Política Regional: eficiência ou equidade?

91 O acúmulo de experiências históricas deformantes chega a tal ponto que, ou causa e efeito se confundem e tanto o Executivo culpa o Legislativo, quanto este culpa aquele; ou ambos não dialogam entre si.



PNDR

A proposta contida nessa argumentação não supõe que a Política Regional esgote seu repertório fazendo coincidir seu mapa de atuação com as escalas das câmaras de vereadores e assembleias legislativas. De fato, o recorte das regiões delimitadas por um histórico de identidade não coincide com os limites políticos de municípios e estados. Porém, se não houver concordância da Política Regional com recortes espaciais das casas legislativas, o problema apontado continua.

Levando em conta os dados já apresentados e a argumentação correspondente, considera-se que nenhuma das hipóteses foi rejeitada, portanto, estão mantidas em sua forma propositiva original.





PARTE IV



CONSTATAÇÕES, CONCLUSÕES, ESPECULAÇÕES E PERSPECTIVAS

Há três padrões de ajustamento à crise global de 2008 desfavoráveis ao Brasil (POCHMAN, 2010b) se o país os tomar como modelos de inspiração. São eles, o “padrão europeu” (ajuste fiscal recessivo); o “padrão norte-americano” (desfavorável ao ajuste fiscal e aumento das exportações de maior valor agregado); e o “padrão asiático” (expansão sustentada pelas exportações). Seus reflexos no Brasil incluem a valorização do real e o “aprofundamento da heterogeneidade estrutural” (crescimento da participação das *commodities* no conjunto da produção e ampliação do diferencial de produtividade entre setores inovadores e tradicionais) (POCHMAN, 2010b). A reação do Brasil dará o tom da sustentabilidade do crescimento interno e as possibilidades de uma Política Regional com forte acento na redução das desigualdades e ampliação das oportunidades.





No campo internacional, o Brasil delinea uma nova imagem entre seus pares. Nesse particular, o confronto com a China é inevitável. A propósito, estima-se que a China, em 2050, representará 22% do PIB mundial, contra os 8% atuais. Segundo a mesma estimativa, o Brasil passará de 3% a 4% do PIB mundial, no mesmo período. O mesmo se passa com a participação do país nas exportações mundiais. Com bastante otimismo aceita-se avançar a participação do Brasil mundial de 4% para 6%, em 2050 (LOZARDO, 2010).

A evolução quantitativa pouco expressiva do Brasil nos próximos 40 anos afasta completamente a possibilidade de concretização de um cenário segundo o qual o país apareceria como uma segunda China. Por isso mesmo, os desafios do Brasil não são de natureza quantitativa, mas qualitativa. Será o portador de um novo paradigma de desenvolvimento? Nesse paradigma, a questão da desigualdade deverá ainda ser tratada como um tópico relativamente autônomo ou já terá sido superado? Essa inquietação dá a medida das responsabilidades da Política Regional no país.

Tendo presente esta inquietação e balizado pelos procedimentos metodológicos estabelecidos na Parte II, apresenta-se a seguir as principais constatações, conclusões, especulações e perspectivas.

4.1 CONSTATAÇÕES E CONCLUSÕES

[1] *A PNDR combina o novo com o velho*

A PNDR não representa um ponto de inflexão ou uma inovação na condução da política de desenvolvimento regional no Brasil. Não sendo inovação, seria mais bem enquadrada como um misto de novidade e continuidade. Assim, apresenta, por um lado, a inovação da formalização legal por meio de um decreto. Pelo outro, conserva alguns elementos de continuidade. Entre eles, destacam-se os tópicos de [1] a [4], a seguir descritos.

[2] *O caráter pró-cíclico da Política Regional*

Não há *trade off* entre as políticas de desenvolvimento regional e fiscal sempre e quando aumente a carga fiscal e a arrecadação, ocorrências mais prováveis em épocas de crescimento. O conflito materializa-se em épocas de crise, de contenção orçamentária ou de-



sorganização das contas públicas. Isso faz com que a Política Regional seja pró-cíclica, isto é, mostre vigor para redistribuir a riqueza em épocas de bonança e sofra restrições em épocas de crises econômicas ou de baixo crescimento e de dificuldades orçamentárias.

[3] *Inconsistências institucionais da PNDR*

O Ministério da Integração Nacional, a “casa da PNDR”, ao se projetar como continuidade do antigo Ministério do Interior, continua considerando irrigação e defesa civil como parte da política nacional de desenvolvimento regional, o que é um claro traço de permanência do passado no presente. Essa permanência encontra apoio na compreensão que o Governo Federal tem da questão.⁹²

No âmbito supraministerial, a CPR (Governo FHC) deu lugar à CPDR (Governo Lula), caracterizando a continuidade e não um *plus* institucional. Nesse caso, a virtude esteve na compreensão de que a PNDR “pede” uma instância supraministerial, já que se trata de uma “política transversal”.⁹³ No caso das superintendências, observou-se uma relutância e titubeio com os logros desejados. Num primeiro momento, Sudam, Sudene e Sudeco foram extintas – o que poderia sinalizar um movimento de renovação na área em que as superintendências eram vistas como instituições envelhecidas. Portanto, nada mais esperado que fossem sucedidas por uma forma *up to date*, a das Agências. Mas, no lance seguinte, estas agências foram descartadas dando, novamente, lugar às superintendências – o que, correspondentemente, sinalizava um recuo. A trajetória da Sudeco foi distinta: morta e sepultada, foi restabelecida quase 20 anos depois, sem passar pelo trânsito de agência.

O caso mais flagrante de inconsistência institucional em termos da incorporação do territorial como essência da Política Regional tem como mote a criação do programa *Territórios da Cidadania*, a cargo do MDA.

92 A Presidência da República, em documento que trata do fortalecimento da federação, declara que “dentre as ações que compõem a Política Nacional de Desenvolvimento Regional [a cargo do Ministério da Integração Nacional] sobressaem-se as de [...] irrigação e de defesa civil” (BRASIL. Presidência da República, 2004, p. 73)

93 Ainda assim, não se pode argumentar que a Casa Civil seja de forma incontestável o lócus privilegiado da transversalidade, já que ali existem as seguintes Câmaras setoriais instaladas: Política Cultural, Comércio Exterior, Desenvolvimento Econômico, Recursos Naturais, Política Econômica, Infraestrutura, Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, Regulação do Mercado de Medicamentos, Relações Exteriores e Defesa Nacional e Política Social. Por outro lado, há de se observar que a tradição política brasileira corresponde a conferir à Casa Civil um papel de coordenação de temas políticos e relacionamento com o Congresso Nacional e não como foi no Governo Lula.



O grande desafio desse programa é fazer com que as políticas públicas cheguem articuladas ao público-alvo para, efetivamente, promover o desenvolvimento sustentável em cada escala territorial. Para tanto, conta com as seguintes instâncias governamentais: comitê gestor nacional, comitê técnico; comitês de articulação estaduais; e colegiados territoriais.

Tendo como função a integração das ações de 22 ministérios e órgãos do Governo Federal com estados e municípios, o *Territórios da Cidadania* orienta-se por um modelo transversal e agregador; busca fazer interface com os mais diversos programas e ações; chega a articular ações no plano do orçamento anual e no do PPA; e conta com instâncias decisórias e técnicas bastante desenvolvidas.

Com características tão próprias da estratégia de uma Política Regional, como distinguir (e aceitar) seus propósitos e estratégias dos da PNDR? Para coordenar, integrar e agregar ações de ministérios e órgãos do Governo Federal não teria sido necessário criar um programa, pois esse é precisamente o papel da PNDR, especialmente nas áreas deprimidas, que acusam maior carência de serviços públicos.

Como se sabe, o *Territórios da Cidadania* foi criado em fevereiro de 2008, momento em que a CPDR, Câmara da Casa Civil da Presidência da República responsável pela Política Regional, deu por encerrada sua missão de implantar os instrumentos básicos da PNDR e passou a considerar apenas o monitoramento das ações. No momento de criação do *Territórios da Cidadania*, a PNDR completava um ano de existência. As circunstâncias favorecem a interpretação de que o programa *Territórios da Cidadania* emerge do vácuo de coordenação deixado pela CPDR, fazendo com que o MDA viesse a ocupar o espaço que seria do MI. É tosco dizer determinadas coisas de forma direta, mas, de fato, a PNDR “caiu no colo” do MDA.⁹⁴

94 A hipótese explicativa é de fundo político-partidário. Segundo tal hipótese, a preferência atribuída ao *Territórios da Cidadania* decorreu da sua vinculação institucional a um ministério (MDA) comandado pelo PT, ao contrário da PNDR, sediada no MI, cujo comando era do PMDB. Contribuiu para tanto, a ideia já assentada de que a PNDR era uma política do MI. Não se pense que o autor entende como inconveniente a intervenção do “fator político” na PNDR. Muito pelo contrário. A ação política é uma via obrigatória numa democracia para a alocação dos recursos públicos. O problema que certamente existe está vinculado à organização política no Brasil, o presidencialismo de coalizão, que torna extremamente difícil a gestão dos negócios públicos em geral, em especial os que dependem totalmente do Estado, como a PNDR.



Embora não dispusesse do *status* de Política Nacional, e estivesse afeto a um ministério essencialmente temático e setorial, o programa *Territórios da Cidadania* teria tido, àquele tempo, mais visibilidade pública nos territórios e maior grau de conexão com a base de lideranças locais e *stakeholders*, o que lhe teria dado uma vantagem relativa – sobretudo política – sobre a PNDR e o MI.

Isso coloca uma última questão, a saber, ou a condução da PNDR pelo MI não coadunava com a orientação que a Casa Civil dava ou queria dar à Política Regional, ou a Política Regional, em si mesma, não é tida como instrumento capaz de exercer a coordenação territorial, embora tal coordenação faça parte de sua essência e compreensão.

[4] *Heranças programáticas*

Já se disse que a CPDR do Governo Lula é a versão renovada da CPR do Governo Fernando Henrique Cardoso. Também vieram desse último governo os programas *Produzir* (na verdade, um projeto de cooperação técnica do Governo brasileiro com a FAO), de 1995; *Promeso*, de 2000, integrante do PPA 2000-2003; e *Faixa de Fronteira*, de 1999, também incluído no PPA 2000-2003.

A “explosão” da vertente “territorial” nas ações dos dois governos do Presidente Lula poderia ser tomada como uma inovação, mas à luz das evidências restam mais dúvidas do que certezas. Em casos como esse é honesto repartir a “verdade” entre os otimistas e os pessimistas. No contexto territorial em que sobressaem os programas e as políticas com base espacial, a descentralização da ação pública e a participação dos atores sociais (enfim, o empoderamento) são consideradas elementos integrantes do “territorial” (isto está presente na PNDR e no *Territórios da Cidadania*, entre outros).

A descentralização é parte de uma velha dívida federativa para a qual o país não consegue encontrar uma solução ideal. E mais difícil será se promovida por uma dada política. Já a participação que nasce do “territorial” é uma iniciativa bastante defasada em relação ao processo de redemocratização pelo qual passou o país. Tal processo, com início ainda no último período dos governos militares, encontrou seu termo de coroamento na promulgação da atual Constituição, em 1988. Por isso, ao promover a participação e o empoderamento da sociedade, já entrado o século XXI, a PNDR mostra um traço de defasagem



do referido processo político. Teria sido melhor que ela tivesse encontrado esse terreno pavimentado.⁹⁵

Tanto num caso como no outro (descentralização e participação), a PNDR não reúne condições políticas para comunicar autonomia ao processo que promete promover e incrementar, pois ele se ancora na questão federativa, que é, como se sabe, um caso particular de discussão permanente no Brasil. De mais a mais, ter-se-ia de levar em conta a interação com outros (vários) programas governamentais que utilizam a mesma plataforma de empoderamento, o que acaba gerando, no campo, diversas regiões (segundo percepção dos atores), como, por exemplo, a “região da PNDR”, “a região do *Territórios da Cidadania*”, a “região desse e daquele programa”, etc.

Há uma margem de verdade no argumento que considera permanentes os instrumentos da Política Regional que aqui são considerados “velhos”. Assim, os financiamentos e os incentivos fiscais podem ser tomados como instrumentos permanentes de qualquer política, inclusive da Política Regional, o que, é claro, amaina a crítica.

[5] *Definições esperadas da PNDR*

As posições generalistas expressas pela Casa Civil no contexto do levantamento promovido pelo TCU sobre a PNDR não explora os desdobramentos necessários da questão que trata da interação entre a desigualdade ENTRE regiões e DENTRO delas e deixa em aberto um posicionamento que não deveria tardar em ser explicitado, uma vez que afirmações generalistas respondem mais a um impulso ideológico do que a uma questão tecnicamente embasada. Ainda assim, saber que a PNDR “é orientadora das políticas setoriais”, tal como disse a Casa Civil é alvissareiro, porque coloca a Política Regional como uma política

95 A descentralização de políticas públicas, em princípio, conta favoravelmente quando a ótica é a da busca da interação entre Estado e sociedade. Porém, no Brasil, a descentralização pode ser uma armadilha, pois o movimento em direção ao cidadão pode esconder um arremedo de continuidade do passado. Como se sabe, o país foi/ven sendo dominado por oligarquias regionais que impuseram seu ponto de vista ao poder central, como se as regiões e a nação fossem duas coisas descoladas uma da outra. Ainda no presente persistem resquícios dessa descentralização retrógrada e atrasada. O exemplo é trazido à consideração por Nassif (2011), ao revelar o caso da reforma agrária, em que “a excessiva autonomia das superintendências regionais [do Incra] e o avanço de grupos políticos sobre elas depois da redemocratização, tiraram do Governo Federal qualquer capacidade de formular e executar políticas nessa área [...]. Nos estados onde aliados conservadores dominam a estrutura regional do Incra, as superintendências são impermeáveis para os movimentos sociais que militam na reforma agrária”. Descentralização, sim; mas condicionada à negação do domínio de oligarquias regionais conservadoras.



de orientação das demais políticas. Quero crer que este seja um papel potencial reservado à PNDR, porém ainda não realizado.

[6] *A identificação política do Ministério da Integração Nacional*

O Ministério da Integração Nacional deve evitar, a todo custo, identificar-se como um “ministério do (ou para o) Nordeste”. Ao assim fazê-lo incorre no risco de isolar-se e perder aliados para conferir maior potência à PNDR. Ao se isolar, deixa de construir um entorno institucional de alianças e parcerias que tome o Brasil como seu território de ação. Ao se identificar fortemente com a Região Nordeste, a PNDR corre o risco de ser tomada como uma política que não se destina ao Brasil, a despeito do desmentido de seus textos.

[7] *Dilemas do financiamento do desenvolvimento regional*

Diante do argumento de que os fundos de desenvolvimento regional deveriam privilegiar obras estruturantes e financiamentos estratégicos, os gestores da Política Regional encontram-se diante de um dilema, qual seja: a concentração da concessão do crédito em grandes obras e empreendimentos privados é virtualmente necessária tanto à preparação das regiões para o desenvolvimento quanto à criação de condições para a viabilidade dos grandes negócios, que difundem efeitos positivos para frente e para trás; mas reduzem a fatia do crédito que seria destinado aos pequenos e médios empreendedores, além de não garantir, necessariamente, a redução das desigualdades, pelo contrário, podem até acirrá-las. Assim, a promoção do desenvolvimento regional, pela via do crédito, pode importar em mais e não menos desigualdade. Este é um típico dilema do financiamento do desenvolvimento regional.

Outro dilema diz respeito à possibilidade de os fundos de desenvolvimento regional passarem a ser “fundos de desenvolvimento setorial”, como é o que constata o avaliador do FCO nos últimos anos. O autor da avaliação argumenta que a concentração das aplicações de seus recursos na agricultura pode deslocar o FCO da figura de “fundo regional” para a de “fundo setorial”, no caso da agricultura.

O terceiro dilema, muito presente no FNE, é que o fundo constitucional, em vez de financiar a inovação, o incremento e as novas atividades, seja o porto seguro de financiamentos de pequeno porte e rotineiros, que simplesmente mantêm o *status quo* de uma agricul-



tura de subsistência e de pequenos negócios (comerciais, de serviços ou industriais) que mal disfarçam o trabalhador assalariado de “empresário”.

[8] *Capacitação de recursos humanos*

Praticamente não há capacitação orientada para os técnicos gestores do Ministério da Integração Nacional, já que não recebem treinamento vinculado a sua atividade de gestão da Política e de seus programas. Os que nos últimos anos conseguiram oportunidades de capacitação devem-nas a sua condição de gestores públicos de carreira e não por estar à frente de programas da PNDR.

[9] *PNDR como marca da Política Regional*

O Ministério da Integração Nacional ainda não logrou converter a PNDR em uma marca conhecida e divulgada junto aos governos e à sociedade.

[10] *Avaliação da PNDR*

A avaliação da PNDR é uma tarefa necessária, diria vital, mas extremadamente complexa. São muitos temas, muitos matizes, muitos desdobramentos. Essa complexidade, que é pertinente a uma política pública tão abrangente, dificulta enquadrar o objeto da avaliação em modelos disponíveis na literatura correspondente. Nem por isso a Política Regional deve deixar de passar por avaliações periódicas. Para tanto, deve buscar avaliar seus instrumentos ou algumas de suas particularidades, sem cair na tentação do *canto da se-reia*, de avaliações globais, bastante incertas.

Por essa razão, buscar indicadores (especialmente os quantitativos) para a Política Regional como um todo é visto como uma utopia ou, até, como ingenuidade. Em qualquer dos casos, uma iniciativa equivocada.

Se, por um lado, os fundos de financiamento foram bastante aquinhoados com exercícios de avaliação nos últimos anos, as áreas de gestão, coordenação e articulação da PNDR estão absolutamente órfãs dessa atividade essencial à continuidade e melhoria da Política Regional.



[11] *Incompatibilidades*

Os planos interestaduais não são compatíveis com a federação:

[Implantar planos interestaduais] é muito complicado hoje. Vivemos ainda um pacto federativo em que, a partir do momento em que algo somente beneficie um, não dê desvantagem, ainda vai; mas a partir do momento que gera desvantagem para um lado ou para o outro, ninguém quer ficar com a menor parte (Godoy).

[12] *Desigualdades novas e velhas*

A integração internacional do Brasil pode piorar a situação de desigualdade das regiões mais pobres do país. Jogar o Brasil ou qualquer região do Brasil à própria sorte do capitalismo seria suicídio total. É tão grande a desigualdade que uma política, como a PNDR, não resolve o problema! A PNDR necessária ainda “não está estabelecida”. Os mecanismos federativos continuam a produzir desigualdades regionais:

[...] em São Paulo tenho 200 deputados e população de 40 milhões de habitantes, e metade do recurso tem que ir pra lá, isso já era. Acho que os recursos têm que ser mais bem divididos. Hoje o Pará é o 4º em geração de divisas e o 17º em investimentos federais. Não adianta ter um país com um Sul e Sudeste desenvolvidos e um Norte e Nordeste abaixo da linha de desenvolvimento do próprio país (Godoy).

[13] *O orçamento expressa a vontade política quanto à Política Regional*

O caráter nacional de uma Política Regional acena com sua potencialização, seja porque passa a ser objeto da intervenção federal, seja porque abre o caminho para a alocação preferencial de recursos federais no desenvolvimento regional.

Em matéria orçamentária do poder público, a aprovação legislativa dos orçamentos públicos no Brasil não é mandatória; é apenas autorizativa. Excluída a parcela das transferências compulsórias da União aos entes federados – que não orbita em torno da questão regional – resta concluir que a União se engaja no desenvolvimento regional *de forma voluntária*. Com isso, a Política Regional fica ao sabor da configuração dos acordos políticos comandados pelo partido que elege o presidente da República a cada quatro anos e, praticamente, se torna uma política de governo e não uma política de Estado.



Tal como na esfera dos juros, em que, seguidamente, os governos aceitam a concepção da segmentação em mercados de altíssimas e baixas taxas, o mesmo se dá com suas responsabilidades com o desenvolvimento regional. Nesse caso, o poder público introjeta na máquina pública o conceito de “mercado segmentado”, alojando a Política Regional num ministério condicionado político-partidariamente em vez de assumi-la como um princípio geral aplicável a toda e qualquer ação. O instrumento que usa, nesse caso, é o das transferências voluntárias aos entes federados. No caso específico da PNDR, além de controlar os valores de transferências, faz uso do volume de recursos transferidos por emendas parlamentares para condicionar sua atuação nas regiões prioritárias da PNDR. É evidente que, ao contar com recursos de emendas parlamentares como parte do orçamento da PNDR, está enxovalhando a ideia original do desenvolvimento regional.

[14] *Conflito fiscal-tributário da PNDR*

O trato das questões de equidade no conjunto da acumulação capitalista importa em abrir uma frente de conflito ou de contestação. Já longe das grandes contendas populares – revoluções, motins, revoltas, altercados, etc. –, resta-nos neste século globalizado buscar a mitigação dos conflitos. No caso específico da PNDR, como política de equidade, resta-nos identificar se e quando ela entra em conflito com a Política Fiscal e Tributária em torno dos recursos que lhe são alocados. Nesse particular, e caminhando para o terreno institucional, o MI deveria buscar o entendimento com o Ministério da Fazenda, a cabeça de ponte dos capitalistas dentro do Estado.

A importância da disputa entre eficiência e equidade é sempre aguçada quando há deterioração das contas públicas e/ou quando se adentra períodos com perda de dinamismo econômico.

[15] *“Social” como “Regional”*

A inclusão social de grande parcela da população brasileira em três etapas, praticada a partir do Plano Real com: a) estabilidade macroeconômica, que controla a inflação e reduz as perdas salariais; b) redução da pobreza por meio das transferências diretas promovidas pelo programa *Bolsa Família* e, c) agora, a promessa de combater a miséria (*Brasil sem Miséria*), revela que a opção preferencial do Estado nacional é por intervenções homogeneizantes sociais do tipo setorial e não propriamente territorial. Nesse contexto é difícil esperar protagonismo de políticas genuinamente regionais. Embora uma e outra, se bem



conduzidas, consigam alcançar um dos objetivos mais caros à Política Regional, que é o da redução das desigualdades sociais, percebidas como disparidades regionais, a vertente dominante de política pública não é territorialmente marcada. Com isso, há um empobrecimento da Política Regional, a saber:

- A opção pelo mecanismo da transferência direta de recursos ao consumidor representa uma renúncia à atuação sobre a oferta e, portanto, sobre seus fatores locais determinantes. Dessa maneira, a oferta fica inteiramente entregue ao mercado, podendo prover a demanda dos programas sociais a partir de qualquer ponto do território nacional ou mesmo do exterior. A exceção a esse quadro é dada pela atuação dos instrumentos financeiros da PNDR, que estão orientados às regiões prioritárias.
- A descentralização deixa de ser uma prioridade, a ponto de poder ser percebida uma nova centralização e até autoritarismo da ação pública federal, como se deram conta alguns dos entrevistados.
- A exploração das potencialidades regionais, o outro braço da Política Regional, não é necessariamente ativada.

Decorências:

- Do que se viu, a PNDR termina reduzindo-se ao que são seus instrumentos financeiros.
- A esperança e o otimismo de alguns entrevistados com a “política regional implícita” acaba sendo uma desesperança para os que lutaram, lutavam e lutam por uma “política regional explícita” ou “típica” ou “completa”.
- No campo político, não se pode negar, a centralização e o controle federais sobre os programas sociais são um poderoso instrumento contra a atuação política indesejada das oligarquias regionais, mas ao não promover uma legítima e republicana descentralização federativa cria o perigo de desenvolver uma dependência igualmente indesejável. Assim, a criação de um “Estado Social” pode vir acompanhada do aumento da centralização e quiçá do autoritarismo de Estado. Alguém apontou que a opção por esse desenho de política é fruto da “inteligência política” de quem a implantou. Ainda assim, esse, como qualquer outro desenho, não está livre de ser dominado por suas próprias dinâmicas, o que, por isso mesmo, não isenta a consolidação de configurações que no futuro podem ser consideradas republicaneamente nocivas.



4.2 ESPECULAÇÕES

4.2.1 EXISTE O "PROBLEMA REGIONAL" NO BRASIL DE HOJE?

Nesta seção retoma-se o presente tema para responder à seguinte pergunta: existe o "problema regional" no Brasil de hoje?

A seguir o raciocínio e as razões dos entrevistados, a resposta é positiva. Todos os entrevistados aceitam e defendem o ponto de vista de que existe um "problema regional" no Brasil. Além de aceitá-lo, por exemplo, Carlos Brandão qualifica-o como complexo e de diversas manifestações. Por sua vez, Guimarães Neto, Silva Jr. e Wilson Cano argumentam que sua caracterização deve fazer uso de abordagem sociológica, política, histórica e geográfica. Edna Costa reivindica o uso de indicadores culturais e de poder.

Tânia Bacelar localiza a origem do "problema regional brasileiro" no início do século XX, quando passou a haver concentração "exagerada" de investimentos no sudeste do país e, mais precisamente, em São Paulo. Pessoalmente, acredito que o "problema regional" do Brasil resulta da consolidação de uma trajetória decrescente da importância econômica da Região Nordeste, o que remeteria sua origem primeva ao século XVIII.⁹⁶ Fernanda Ferrário e Vernon George, da Sudene, desdobrando a questão, consideram que o bom entendimento da "questão regional" não se alcança com o exacerbamento da disjuntiva entre o setorial e o regional, mas sim com a complementação. Francisco Costa, da UFPA, arriscou uma estimativa quantitativa para afirmar a questão regional, concordando com os demais quanto a sua existência:

A questão regional tem sua existência garantida no Brasil se forem considerados os fluxos financeiros de "última instância da acumulação", os quais revelam que entre 60-65% ou 65-70% do excedente está no Sudeste ou volta para ele, especialmente para São Paulo.

Assim, deve ser dito em primeiro lugar que a aceitação e a definição do "problema regional" estão assentadas em bases que vão além dos indicadores sociais e econômicos normal-

96 A sede do vice-reinado foi transferida de Salvador para o Rio de Janeiro, em 1763. Essa transferência considerou, entre outros aspectos, a proximidade da nova capital das minas de Minas Gerais, o controle do tráfico negreiro do Atlântico Sul e os interesses de fronteira com os reinos de Espanha na América do Sul (BICALHO, [1999]).



mente utilizados. Em segundo lugar, e por essas razões, o “problema regional” não se resume a baixos níveis de saúde, educação e renda da população, embora sejam indispensáveis à definição. O “problema regional” demanda um argumento estruturado de causas e razões sociais, políticas e históricas imbricadas com a disponibilidade de recursos naturais, enraizados num dado espaço geográfico, tanto assim que fora da área delimitada, o “problema regional” deixa de existir. Adagenor Ribeiro, da Sudam, preferiu entender o “problema regional” como uma configuração supraestadual de problemas que podem ser sentidos na escala local, mas cuja solução requer articulação, coordenação e planejamento que foge ao sentido estrito dos entes federados. Tal como argumenta, seu conceito assenta-se sobre a perspectiva da infraestrutura como instrumento do desenvolvimento regional.

Por essa segunda razão, a pobreza e a desigualdade não representam com toda a propriedade o “problema regional”. Pobreza, desigualdade e outros são elementos temáticos que podem ser tomados como o rebatimento setorial do “problema regional”, mas não como o “problema regional” em si.

Para a professora Bertha Becker, a acumulação de problemas setoriais regionalmente localizados cria a questão regional. Para ela e para Clélio Campolina, a questão regional no Brasil de hoje não se define sem a inclusão das cidades.

Aceita a existência do “problema regional”, aceita-se também a necessidade de uma política de desenvolvimento regional, conduzida desde a órbita nacional, pois não é possível satisfazer-se com a eficiência refletida na taxa de crescimento do PIB, ainda que alta e prolongada no tempo. A perspectiva de um crescimento inclusivo impõe a conjugação das políticas setoriais com a de desenvolvimento regional, ainda mais quando se observa que os resultados obtidos até então, pelo menos no caso do Nordeste, são apenas suficientes para manter inalterada sua participação no PIB nacional.⁹⁷

Com o processo de transformação da sociedade brasileira em múltiplas velocidades, falar da sobrevivência do “problema regional” no país é absolutamente insuficiente. Pode-se dizer, com absoluta certeza, que não temos “o” problema regional. Temos mais de um pro-

97 “Tudo o que a Sudene conseguiu fazer foi não aumentar ainda mais o fosso, manter os 13% de participação...” (REBOUÇAS).



blema regional. Assim, o “problema regional” do Nordeste é um; o do Norte, outro; e o do Centro-Oeste, outro mais. Isso, sem considerar os problemas regionais localizados das regiões mais ricas, a saber, o Sudeste e o Sul. Nesse caso, é muito bem vinda a simetria entre a admissão de que o Brasil é país plural (de raças, histórias, trajetórias, etc.) – o que acena para as soluções – e os “problemas regionais”.

Diante do paradigma, aceito de forma generalizada, de que o capitalismo gera concentração de rendas e oportunidades, arrisco-me a dizer que, além do capitalismo, o problema da congênita desigualdade deve ser remetido ao materialismo, que existirá além do capitalismo. Dominado por essa orientação, a Política Regional encontra no mito de Sísifo seu referente. Por isso mesmo nunca deverá baixar a guarda, porque sua tarefa de equidade, no caso territorial, é permanente.

4.2.2 A TIPOLOGIA DA PNDR

A eleição de espaços prioritários sempre esteve no cerne da intervenção do Estado para reverter as desigualdades regionais.

Sendo assim, desde cedo, o Ministério da Integração Nacional empreendeu esforços para definir de maneira coerente os territórios da PNDR. Para tanto, formulou em 2003, ainda quando a PNDR não estava legalmente institucionalizada, uma tipologia que servisse de base para a aplicação de sua estratégia. O texto dessa seção procura fazer observações críticas sobre o significado, o alcance e as limitações da tipologia.

A discussão que se segue parte do suposto de que a PNDR deve atuar em múltiplas escalas territoriais, haja vista o aprendizado histórico ter mostrado que bastar-se com a escala macrorregional é insuficiente e, algumas vezes, equivocado.

São duas as instâncias em que se analisam a existência e a eficácia da tipologia:

- Na escala macrorregional da desigualdade: “intra” versus “inter”.
- Na escala mesorregional e nas regiões especiais.



4.2.2.1 A TIPOLOGIA NA ESCALA MACRORREGIONAL

O documento formulado pelo Ministério da Integração Nacional (2010a), que a um só tempo é uma autoavaliação da PNDR (até 2010) e uma apresentação de suas perspectivas para o quadriênio seguinte, resume a história da tipologia da PNDR. Nele, se informa que a

[...] tipologia sub-regional [...] cobre todo o território nacional, com o propósito de estabelecer um quadro referencial das nossas desigualdades regionais.

Lê-se, ali, que a tipologia foi forjada a partir da conjugação de duas variáveis: a) nível de renda domiciliar por habitante; e b) taxa de crescimento do produto.

Na primeira versão da tipologia, as 558 MRG do IBGE foram caracterizadas e classificadas a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e de estimativas realizadas para o PIB municipal. Já a tipologia revisada, tratada no citado documento, incorpora estimativas recentes dos dados antigos e novos procedimentos metodológicos.

Em termos de escala espacial, explica-se que a tipologia adota a MRG em face da “maior facilidade de identificar padrões de referência a essa escala geográfica”. Seus autores cogitaram de adotar a escala municipal, mas tal opção foi descartada, exceto no caso da Região Norte.⁹⁸

Grande parte da apresentação da temática está ligada à escolha e ao tratamento dos dados utilizados para se obter a tipologia, aspecto que não vai ser abordado nesta ocasião.

98 “A adoção de uma escala municipal [...] 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. Outra dificuldade metodológica refere-se ao processo de subdivisão municipal, que dificulta comparações intertemporais das variáveis disponíveis”.



A ATUALIZAÇÃO GEROU A SEGUINTE MATRIZ:

Tipologia Sub-Regional		Rendimento/hab		
		Alto acima de R\$ 271,72	Médio de R\$ 110,28 até R\$ 271,71	Baixo até R\$ 110,27
Variação do PIB/hab	Alta acima de 8,38% aa	139 Sub-regiões de ALTA RENDA	121 Sub-Regiões DINÂMICAS	
	Média de 1,64 até 8,37% aa		216 Sub-Regiões ESTAGNADAS	81 Sub-Regiões de BAIXA RENDA
	Baixa até 1,63% aa			

Fonte: MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2010a.

Por último, o Ministério da Integração Nacional (2010a) conclui da seguinte maneira:

As quatro situações típicas [...] exprimiriam, portanto, a tipologia a ser considerada e promovida pela PNDR, apoiando uma visão criteriosa da situação das desigualdades regionais no Brasil, com enfoque voltado, não para a identificação de causas ou explicações, mas para apoiar a construção de prioridades para a ação de redução das desigualdades regionais.

A argumentação em torno do tema não coloca em discussão os aspectos intrínsecos da tipologia, a saber, as variáveis utilizadas e os procedimentos estatísticos de tratamento dos dados. Trata tão somente da tipologia como base da PNDR, o que leva à eleição de prioridades e ao delineamento da ação nos territórios eleitos para a ação da política.

O primeiro aspecto é o que diz respeito ao uso da tipologia como “um quadro referencial das nossas desigualdades regionais” (idem).

Ao tomar a tipologia como “quadro referencial”, seus autores associam-na à PNDR de forma biunívoca. Isto é, a tipologia repercute na política ao ser tomada como a base para a definição da estratégia da Política Regional; e, no sentido inverso, a prática concreta da Política Regional é tomada como consequência (desejada e consciente) da compreensão do problema cristalizada na tipologia.



Não se trata de colocar em dúvida a decisão (de resto, acertada) de se tomar alguma expressão territorial da desigualdade socioeconômica como base da Política Regional.⁹⁹ Porém, há de se refletir se alguma classificação, qualquer que seja ela, reúne as condições para expressar o conjunto das desigualdades de corte regional, no Brasil.

Como a desigualdade é insidiosa e persistente, mostrando imensa capacidade de se repor no tecido social, o encaminhamento do tema por meio da opção que elege um único critério (a classificação final utilizada pela PNDR) para iluminar seu combate enfraquece e fragiliza a estratégia posta em ação. Os documentos oficiais indicam que os formuladores se deram conta de sua variabilidade ao longo do tempo, e, com base nessa percepção, tomaram a providência de atualizar dados e alterar a metodologia de tratamento dos dados em busca de resultados mais eficazes. Isso, porém, não é suficiente. A própria PNDR, dando sinal de amadurecimento, descarta agir em apenas uma escala, advogando ação em múltiplas escalas. Em resumo, o primeiro aspecto focalizado é que chama a atenção para o fato de a estratégia da PNDR descansar sobre uma leitura da realidade, cristalizada na sua tipologia.

O segundo aspecto refere-se à escala adotada, que é microrregional (MRG). O Ministério da Integração Nacional (2010a) deixa claro que a dúvida na escolha da escala da tipologia esteve entre a microrregional e a municipal. A decisão pendeu, no geral, para a primeira; e, no particular (Região Norte), para a segunda. Dado o uso excepcional da escala municipal, a microrregional é a predominante; pode-se dizer única.

Ao tomar a tipologia como monoescalar, deve-se assumir que a desigualdade ali tratada se refere à intrarregional, correspondente às MRGs do IBGE. Essa opção exclui a interação intrarregional *versus* inter-regional, fazendo com que essa opção seja uma “marca” da estratégia da PNDR e, conseqüentemente, da abordagem do “problema regional” pela Política Regional.

99 Na literatura já estava claro há algum tempo a insuficiência da escala macrorregional como opção para o delineamento de políticas de combate às desigualdades regionais (BANDEIRA, 2005). Ainda assim, deve-se mencionar, como logo adiante é tratado no presente texto, que a compreensão completa da Política Regional inclui duas instâncias, em que a escala macrorregional é parte de uma delas e, portanto, não pode ser substituída ou abandonada. Essa advertência não pretende manter o *status quo*, mas chamar a atenção para incluir, também, esse aspecto no debate, pois não se trata, simplesmente, de trocar uma coisa pela outra, como muitas vezes se faz, por um apelo de modismo de linhas ideológicas de mais amplo espectro que envolvem o mundo como um todo.



Entretanto, o entendimento é que o tratamento do “problema regional” pelo Estado, no presente, vem sendo encaminhado por duas vias distintas: a política e a técnico-institucional. A via política pertence ao domínio das relações político-partidárias, tendo como cenário típico de debate organizado o Congresso Nacional. Por sua vez, a via técnico-institucional encontra sua existência no âmbito interno do Executivo e trata da implementação dos acordos tácitos e explícitos consagrados pela via política, encontrando sua expressão nos orçamentos e na organização institucional. A fórmula estilizada da PNDR em termos de recursos é: *funding* político e alocação técnico-institucional.

Em termos concretos, coube à via política definir fontes (volume e formas) e institucionalidade (superintendências, RIDE) “por fora” da PNDR. Já a implementação (estratégia, critérios, prioridades, etc.) da matéria produzida pela via política fica a cargo do Executivo. E, por suposto, esse é o caso da tipologia, cuja opção foi pela escala microrregional, portanto uma escala intrarregional do “problema regional”.¹⁰⁰

Dessa formulação, que inclui a compreensão do “problema regional” e sua abordagem pelo Estado no presente, ressaltam os seguintes pontos:

- a) A desigualdade regional mais saliente no Brasil dá-se entre as macrorregiões ou dentro delas? A PNDR trata-as com igual potência?
- b) Existe desproporção ou equilíbrio entre os instrumentos inter-regionais (definidos “por fora” da política) e intrarregionais (decididos “por dentro” da Política)?
- c) O intrarregional (operativo) deveria funcionar como mecanismo conversor do inter-regional (político) ou deveria existir uma interação equipotencial entre as duas esferas?

Do ponto de vista estatístico, a dúvida poderia ser considerada inexistente, pois tanto se poderia reduzir a desigualdade regional indo do “inter” para o “intra”, como vice-versa. Isto é, consegue-se a redução da desigualdade regional tanto pelo aumento da renda diretamente nas MRGs mais pobres – já que esse aumento faria aumentar a renda média da

100 Caso a Proposta de Emenda Constitucional n. 31, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, consiga alterar o artigo 159 da Constituição Federal, criando o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) a partir das diretrizes da PNDR, essa Política encontrará sua expressão na esfera da via política, pois estará orientando a existência e conformidade de seus instrumentos de intervenção.



macrorregião onde se encontram as MRG mais pobres – quanto pela maior dotação de recursos e meios da macrorregião mais pobre, o que proporcionaria melhores condições para que houvesse um aumento de renda de suas MRGs mais pobres. Porém, os mecanismos sociais e econômicos não garantem, *a priori*, o que a estatística, de forma abstrata, permite delinear. Por isso, o conhecimento dos mecanismos sociais, inclusive da realimentação da desigualdade, deve ser considerado para que uma estratégia mais ampla e eficaz seja aplicada à PNDR.

Assim, dispor de uma tipologia, ainda que atualizada em dados e técnicas, como “a” base da estratégia da PNDR não faz jus ao entendimento global da “questão regional” e, portanto, não permite que se atue eficazmente na solução da desigualdade regional. Por isso, assume-se que a tipologia monoescalar, ao funcionar como a base da estratégia da PNDR, reduz o alcance da Política Regional, ou, com outras palavras, a tipologia é “menor” que a PNDR.

4.2.2.2 A TIPOLOGIA NA ESCALA SUB-REGIONAL

A PNDR assume o suposto de que o mais adequado é enfrentar o problema das desigualdades regionais em escalas sub-regionais. Coerente com tal posição, delineou para sua ação as mesorregiões, às quais agregou algumas regiões especiais, como o Semiárido, a Faixa de Fronteira e as RIDEs.

E, nesse caso, como a tipologia se relaciona com essas escalas sub-regionais? Já foi visto que no caso anterior, abordagem “intra” *versus* “inter” das desigualdades, as unidades territoriais da tipologia (MRG) são o conteúdo do continente “intra”. As classes tipológicas não dão conta do problema inter-regional.

Aqui, o problema se reproduz em escala sub-regional. De um lado estão, por exemplo, as mesorregiões que apresentam uma configuração espacial derivada de características e circunstâncias históricas, sociais, econômicas e políticas, o que lhes confere coesão por meio da identidade. Ao serem definidas para a ação da PNDR, pode-se chamá-las de “unidades espaciais endógenas” da PNDR. De outro, está a tipologia, cuja unidade espacial mínima é a MRG do IBGE, o que a caracteriza como uma “unidade espacial exógena” à PNDR.

Tendo em vista os critérios espaciais distintos adotados para delimitar uma mesorregião e uma MRG, será uma coincidência que uma mesorregião venha a abarcar um número



inteiro de MRGs. Ainda que isso não seja decisivo, as diferenças de critério aparecem como um problema no mínimo de caráter metodológico. Ademais, pode-se dar o caso de uma mesorregião dispor de quantidade razoável de MRG de alta renda e fugir, assim, às prioridades da PNDR. Esse é um problema que vai além da metodologia, atingindo a estratégia de ação da Política Regional, que tem como um de seus objetivos a redução das desigualdades regionais. Além do mais, como chama a atenção Bandeira (2005), nem sempre espaços caracterizáveis (conjunto de variáveis sociais e econômicas) como objeto da ação da Política Regional encontram condições de elegibilidade para tanto.

No plano operacional, a delimitação de uma mesorregião leva em conta critérios de identidade, os quais não são utilizados na tipologia. Já a tipologia permitirá dizer, no máximo, quais porções da mesorregião são de “baixa renda”, “estagnadas” ou “dinâmicas”, para ficar com as três prioridades da Política Regional. De duas, uma: ou a delimitação das mesorregiões valeu-se do critério da identidade – o que evoca os tópicos de participação, descentralização e empoderamento, e do qual nasce uma configuração específica a ser levada em consideração na formulação de estratégia própria –, ou as mesorregiões privilegiaram as categorias prioritárias da tipologia da PNDR, o que faz, necessariamente, levar a outro resultado.¹⁰¹

Um bom exemplo da dificuldade da convivência da tipologia com a implementação da PNDR é dado pelos fundos constitucionais.

Criados em 1988 e regulamentados em 1989, FCO, FNE e FNO foram administrados sem contato com a tipologia da PNDR desde então até 2005. Somente a partir de 2006, o MI passou a vincular a aplicação dos recursos desses fundos à tipologia da PNDR (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2010e]).

Com a novidade, o MI avançou no âmbito microrregional *versus* macrorregional, vinculando a aplicação dos recursos dos fundos constitucionais à tipologia da PNDR. O resultado vai apresentado na Tabela 29 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2010e]).

101 A menção explícita à escala mesorregional e à tipologia da PNDR é assim colocada: “Na escala sub-regional, a PNDR estabelece que o Governo Federal atue prioritariamente em escala mesorregional, sendo que a definição das mesorregiões pelo Ministério da Integração Nacional observará a tipologia da PNDR” (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2010e], p. 29).



TABELA 29 – CONTRATAÇÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS SEGUNDO A TIPOLOGIA DA PNDR (2002, 2004 E 2008)

UF	TIPOLOGIA	2002		2006		2008	
		QTDE	R\$ MIL	QTDE	R\$ MIL	QTDE	R\$ MIL
FCO	ALTA RENDA	7.774	754.582	16.441	703.352	26.340	1.689.155
	BAIXA RENDA	-	-	-	-	-	-
	DINÂMICA	5.920	275.725	13.257	225.987	17.866	633.706
	ESTAGNADA	7.292	409.032	22.272	515.011	27.235	1.147.202
TOTAL		20.986	1.439.339	51.970	1.444.350	71.441	3.470.064
FNO	ALTA RENDA	1.657	159.361	2.556	255.971	2.990	760.582
	BAIXA RENDA	3.178	56.996	7.666	98.589	16.454	322.094
	DINÂMICA	3.686	109.527	11.360	232.905	14.903	297.413
	ESTAGNADA	5.604	279.079	7.496	398.793	11.915	673.477
TOTAL		14.125	604.963	29.078	986.258	46.262	2.053.566
FNE	ALTA RENDA	284	34.355	8.926	1.060.883	6.765	1.885.425
	BAIXA RENDA	7.764	53.870	202.370	790.078	107.713	1.096.216
	DINÂMICA	10.260	89.453	210.564	1.093.895	109.184	2.100.635
	ESTAGNADA	6.785	76.758	197.544	1.643.326	105.610	2.620.319
TOTAL		25.093	254.436	619.404	4.588.182	329.272	7.668.595
TOTAL	ALTA RENDA	9.715	948.298	27.923	2.020.206	36.095	4.3353.162
	BAIXA RENDA	10.942	110.866	210.036	888.667	124.167	1.384.310
	DINÂMICA	19.866	474.705	235.181	1.552.787	141.953	3.031.754
	ESTAGNADA	19.681	764.869	227.312	2.557.130	144.760	4.440.998
TOTAL		60.204	2.298.738	700.452	7.018.790	446.975	13.192.225

Fonte: Ofício 39/SDR/MI, de 19/6/2009, arquivado no volume principal do anexo 1 do Ofício 39/SDR/MI, de 19/6/2009, arquivado no volume principal do anexo 1 do processo do Acórdão TCU n. 2.919/2009.

Já quando trabalha na escala mesorregional, o relatório da mesma fonte não apresenta o vínculo entre as aplicações dos fundos e a tipologia, informando apenas o número de municípios que foram atendidos com os recursos.

Por último, não resta dúvida de que a tipologia proporciona uma base para a reflexão a respeito das prioridades. Porém, não se pode pensar em passar automaticamente de uma leitura organizada da realidade, isto é, da tipologia, para a ação.



Ainda que se dê por assentada a prioridade geral conferida às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o Promeso e o Programa Faixa de Fronteira levaram a PNDR ao Sudeste e ao Sul sem intervenção da tipologia.

Ademais, uma questão vestibular da Política Regional é por onde começar a instalação de programas (mesorregionais ou equivalentes). As regiões com maiores carências parecem ser a indicação, mas disporiam das condições mínimas de elegibilidade, entre as quais a mobilização e articulação dos atores? Certamente, dispor de uma base adequada da ação pública é um atrativo para a implementação de programas. Qualquer que seja a consideração a respeito, o gestor dos recursos buscará a obtenção de resultados palpáveis, pois isso pode desempenhar um papel importante na continuidade, na ampliação e no fortalecimento da PNDR. Tanto é assim que, segundo Bandeira (2005, p. 49),

Na verdade, os Programas de Mesorregiões que estão sendo implementados na atualidade não abrangem apenas áreas caracterizadas por níveis extremos de carência. [...] muitas das mesorregiões já existentes incluem predominantemente áreas que apresentam níveis de renda e de dinamismo econômico superiores aos de porções do território nacional onde ainda não foram implantados Programas desse tipo. Na verdade, são poucas as áreas caracterizadas [...] como de baixa renda e de variação do PIB média e baixa que estão incluídas em Programas de Mesorregiões já existentes. Os Programas atuais abrangem principalmente áreas que são caracterizadas como de renda média e de variação do PIB média e baixa ou média e alta. Uma opção no sentido de limitar a implantação de novos Programas apenas a áreas muito carentes, nos termos definidos pela nova política, pode implicar riscos significativos.

Poderíamos atribuir a diferença do inter e do intra à divisão de papéis entre Estado e mercado? Segue o argumento.

A Política Regional passou a dispor de evidência política a partir do momento em que o processo de acumulação no Brasil adquiriu uma grandeza razoável. Nesse momento histórico, era apropriada como política nacional, explicitamente com o apoio direto da Presidência da República. Tal como apresentada então, a Política Regional era nitidamente de corte inter-regional e, como as regiões eram de escala imediatamente subnacional, o inter-regional identificou-se com o macroeconômico, instância em que a intervenção do Estado era/é aceita com mais "naturalidade" pelo mercado. Ao contrário do inter-regional,



o intrarregional corresponde a escalas inferiores. O intrarregional é multiescalar, incorporando as escalas local, estadual e supraestadual. Para a grande maioria dos empreendimentos capitalistas, essas são escalas mais próximas da experiência da acumulação, uma vez que nelas crescem de importância os aspectos microeconômicos a serem considerados. A complementaridade de atividades, as decisões locais, a inovação tecnológica, os mecanismos de gestão e a interação de novos empreendimentos no “tecido local” são todos temas caros ao desenvolvimento na escala considerada inter-regional. Daí sua identificação com o mercado. Nesse caso, a intervenção estatal seria menos tolerada numa economia de mercado.

Mesmo sendo aceita tal divisão, o certo é que as iniciativas de Estado e sociedade acabam promovendo a interação do INTER com o INTRA, aliás, como seria de se esperar. O exemplo de Pernambuco, segundo a argumentação de Fernanda Ferrário e Vernon George, é bastante elucidativo. O estado está recebendo vultosos investimentos, mas de forma espacialmente concentrada. Uma vez maturados, esses investimentos colocarão o estado em um patamar competitivo qualificado diante do Sudeste (foco INTER), por exemplo. Mesmo assim, do ponto de vista intrarregional, possivelmente aumentará a concentração de atividades e iniciativas em subespaços, reproduzindo a oposição entre litoral e interior e estabelecendo um renovado padrão de relacionamento do INTRA com o INTER.

Pode-se argumentar que essa modalidade de crescimento busca preservar a funcionalidade do espaço para o capital, qual seja a de concentração espacial das atividades que, por este meio, estimula a presença de conglomerados e de cadeias produtivas de modo a evitar a dispersão dos recursos disponíveis.¹⁰²

Mas, por outro lado, a perspectiva de outros investimentos, como a Transnordestina, é distinta, pois busca exercer influência em torno de seu eixo ao longo de um território ainda com atividades incipientes. É a busca das repercussões das grandes infraestruturas sobre o território que permite a intervenção proveitosa das superintendências regionais, como Sudene e Sudam.

102 “A gente tem tido uma sinalização clara dos estados de que há espaço perverso de litoralização da economia regional, esses vazios de oportunidades sociais estão se aprofundando no Nordeste e os mesmos investimentos que apontam crescimento acima da média para a região nos últimos anos pode fazer com que internamente a distância entre as regiões dinâmicas e estagnadas aumente; esse fosso está aumentando” (entrevista na Sudene).



Os entrevistados mantêm em comum a perspectiva da polaridade litoral *versus* interior na distribuição das atividades econômicas no Nordeste como elemento a ser mitigado, mas varia em termos do grau aceitável ou não para o fenômeno. Ante a opinião dos técnicos da Sudene, Guimarães Neto percebe bastantes elementos de suporte à descentralização, como, por exemplo, empreendimentos industriais em Sobral, de base tecnológica em Campina Grande, de base do agronegócio em Petrolina-Juazeiro, diversificados em Feira de Santana, e eminentemente agrícolas no oeste baiano, no sul piauiense e sul maranhense, entre outros.

O uso da tipologia com base nas microrregiões apontaria para a máxima possibilidade de praticar uma política com foco nas diferenças intrarregionais. O que nem sempre ocorre, porque nem sempre é conveniente. Apesar das políticas elegerem prioridades e focos de ação, muitas vezes, a possibilidade de atacar o problema com êxito impõe uma combinação de estratégias que parece ofuscar o critério básico. Isso porque as políticas precisam obter resultados no curto prazo para alcançar o convencimento daquelas frações da sociedade ou de grupos de interesse que se opõem a ela, sem o que o mecanismo da generalização pode ser abortado.

A despeito das distintas formas de conduzir as políticas, e a PNDR em particular, seria necessário separar o tipo de ação e iniciativa da PNDR destinado a reduzir a desigualdade inter-regional do dirigido ao combate da desigualdade intrarregional. Embora essa questão possa passar despercebida, seu alcance ajudaria a precisar ainda mais a potencialidade e as limitações da PNDR quanto à redução da desigualdade intra e inter-regional.

4.2.3 UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO?

Com o Governo Lula consolidou-se um novo modelo de desenvolvimento no Brasil? Segundo o senador doutorando Aloizio Mercadante, sim. Nele, “o social é o eixo estruturante do econômico” e o Estado exerce um “papel mais forte”. As demais características são: responsabilidade fiscal, juros baixos, aumento real do salário, ampliação do crédito ao consumidor, com as consequentes repercussões sobre o consumo de massa. Pode-se contrargumentar, com Delfim Neto, que isso não é suficiente para caracterizar um “novo modelo”, pois essas características apontam tão somente para o aprofundamento do que já estava gravado na Constituição de 1988. De qualquer maneira, o “novo modelo” diferiria tanto do



nacional-desenvolvimentismo quanto do neoliberalismo. Ainda assim, uma característica marcante dos últimos tempos foi o crescimento das exportações de *commodities*, o que não favorece o desenvolvimento endógeno do país (LAMUCCI, 2010). No longo prazo, o aprofundamento dessa vertente atual do desenvolvimento brasileiro pode levar o país a dificuldades, uma das quais a desindustrialização.

Desconsiderada a questão conceitual de se o crescimento se faz segundo um “novo modelo”, as propostas principais para uma nova etapa incluem (LOZARDO, 2010):

- *Política tributária*: realizar a reforma tributária, pôr fim à guerra fiscal, desonerar os investimentos e reduzir os encargos trabalhistas.
- *Política industrial*: privilegiar a competitividade; aplicar isenções fiscais tópicas; eliminar obstáculos para o funcionamento das empresas.
- *Abertura econômica*: dobrar a atual abertura de 20% para 40% do PIB.
- *Infraestrutura*: incentivar a participação do capital privado e formação de poupança por meio do investimento.
- *Gastos correntes*: controlar para não fugir do razoável.
- *Superávit primário*: conduzi-lo de forma a diminuir o estoque da dívida bruta do setor público, com o que se poderá reduzir o risco fiscal e cambial e aumentar o investimento estrangeiro direto.
- *Educação*: aprimorar a qualidade do ensino médio e fundamental.

Todas as medidas apontadas são de natureza setorial. Do ponto de vista regional, a perspectiva de um “novo modelo de desenvolvimento”, que aponta para ações em áreas, setores e atividades estratégicas da economia e das finanças públicas, supõe que o Estado não age diretamente sobre as desigualdades regionais com seus instrumentos peculiares; interfere setorialmente, esperando que a redução das disparidades regionais siga seu curso pela ação da sociedade e do mercado. Sob essa perspectiva não há como garantir que as reduções das disparidades ocorram efetivamente, mesmo que o país venha a atingir novos padrões de competitividade, pois o mercado costuma ampliar as desigualdades entre as pessoas.



Johannes Eck, da Casa Civil da Presidência da República, levanta uma hipótese que ajuda a especular sobre as dificuldades de um novo modelo e sobre a PNDR em particular.

Em primeiro lugar, sua abordagem sugere que se olhem as eventuais novidades da questão regional a partir de pontos desconcentrados do país, de dentro e a partir das regiões, e não a partir de um centro hegemônico a ser considerado (como, por exemplo, a partir da hegemonia de São Paulo em termos de economia ou do mercado; ou a partir do poder político, instalado em Brasília; ou mesmo a partir de um ponto de hegemonia situado no exterior).

Segundo sua perspectiva, um ente modal de qualquer região veria a questão regional a partir da relação que sua região estabelece com o ponto central, o que permite qualificá-la como sendo uma “relação radial”, que ocorre ao longo do raio de um círculo entre um ponto da borda e seu centro. Disso, extraímos a decorrência de que as abordagens laterais do tipo região-região são inexpressivas, mesmo como uma estratégia auxiliar para o melhor relacionamento da região com o centro. Estratégias auxiliares eventuais *ad hoc* fariam, evidentemente, parte do arsenal na perspectiva de melhor relação da região com o centro, não podendo, portanto, ser descartadas. Pelo seu caráter não previsível não podem, entretanto, ser consideradas de forma sistemática. O exemplo que pode ser mencionado a propósito é a possibilidade de ocorrerem “acordos” eleitorais entre regiões, explícitos ou tácitos, como forma de se alcançar um objetivo nacional também de caráter eleitoral.

Sendo assim, dentro do país e no interesse de cada região, predominaria a visão centro-periferia, ou melhor, periferia-centro. Esta decorrência seria qualificada pelo entrevistado, quando, interpretando a posição dos entes locais e regionais, diz que o desenvolvimento regional resolve-se com a liberação de dinheiro para as regiões mais pobres: “No fundo, o que importa são os fluxos financeiros a que interesses de várias naturezas locais e regionais querem ter acesso”. Isso sugere que a “questão regional” dentro do Estado demanda a formação de uma massa de recursos com liquidez no polo federal que possa ser transferida aos demais entes federativos. Assim, a “questão regional” suscita, pela ordem, (a) a formalização de uma “política regional”; (b) sua localização no polo federal; (c) a arregimentação de recursos em seu nome nesse polo; (d) a garantia de que a massa de recursos esteja dotada de liquidez, condição fundamental para que seja transferida do federal aos entes federativos; e (e) um espaço regulado por sua disputa. Uma configuração descarnada desse modelo seria a de um “mercado” ao qual acorrem estados e municípios em



disputa da “mercadoria” que anima seu movimento. Nesse modelo, o Governo Federal é o ofertante e estados e municípios os demandantes. Como demandantes, os entes federais competem entre si por uma massa cujo teto está dado. O caráter variável de cada quinhão dessa massa é dado pela concorrência. À luz dos dados de realidade, sabe-se que se trata de um “mercado segmentado” em três partes. As transferências compulsórias, as transferências voluntárias e as aplicações diretas do Governo Federal em estados e municípios são seus três segmentos.

O segmento das transferências compulsórias poderia ser chamado de “mercado compromissado”, já que os recursos que aí circulam dependem de acordos e compromissos (Constituição Federal e leis).

O segmento das transferências voluntárias assume as características do “mercado *spot*”, no qual o “preço” e as “quantidades” se definem no enfrentamento permanente dos agentes ao longo do exercício fiscal. Isso ocorre porque o orçamento público não é impositivo, o que faculta que os governantes o executem a partir de seu ponto de vista, o que inclui negociações político-partidárias para conseguir resultados equivalentes. Esse segmento mereceria ainda uma subdivisão não encontrada na economia, qual seja a que permitiria separar os recursos alocados a estados e municípios por meio dos gestores públicos e por meio de parlamentares com direito a emendas ao orçamento público federal, individuais e de bancada.

Por fim, o terceiro segmento é constituído pelas aplicações diretas do Governo Federal. Nesse segmento, a arena de disputa foge às leis (transferências compulsórias) e aos acordos (transferências voluntárias). A calibragem do tamanho desse segmento de mercado, em geral, foge às pretensões de estados e municípios, porque decorrem da perspectiva nacional do desenvolvimento.

Dada tal modelagem de configuração, à PNDR resta o menor segmento de mercado, que vem a ser o das transferências voluntárias. O segmento das transferências compulsórias é de caráter federativo e muito superior em valores ao anterior. Já o terceiro segmento é bastante variável, pois depende da capacidade de investimento do Governo Federal, mas costuma ser bastante expressivo.

Haveremos de concordar que se esse modelo retrata relativamente bem o que se passa na atualidade, nele há pouco espaço para a cooperação entre os entes federados.



Ao finalizar seu argumento, Johanness Eck conclui que não há uma demanda expressiva que busque um equilíbrio das regiões ou uma aproximação do nível de desenvolvimento entre as regiões.

Qualquer que seja o modelo, o país enfrentará o dilema de agir diretamente sobre as fontes da desigualdade regional, sabendo que sua ação deve persistir ao longo do tempo; ou, então, agir indiretamente sobre tais fontes, deixando que os mecanismos da sociedade, como os de mercado, encaminhem além do crescimento o equacionamento das disparidades regionais.

4.2.4 RECURSOS NATURAIS EM PERSPECTIVA REGIONAL

Petróleo, água, vento e biomassa são recursos naturais que modelam a economia do país. Guardam em comum a característica de serem fontes de energia. Do petróleo, obtém-se energia não renovável, porque o recurso é fóssil. Dos demais, a energia é renovável.

A dotação de recursos naturais de cada uma das regiões brasileiras não as coloca num mesmo patamar de oportunidades. A dotação dos recursos naturais, combinada com o estágio de exploração em que cada uma delas se encontra e com o valor intrínseco de cada matéria-prima extraída, altera a correlação de forças entre as regiões, criando a possibilidade de redesenhar o quadro da distribuição espacial da riqueza derivada da exploração de seus recursos naturais. De qualquer maneira, a concentração das atividades na exploração da matéria-prima de caráter energético restringe as possibilidades do desenvolvimento endógeno, haja vista que a criação de empregos, a inovação e o desenvolvimento das operações financeiras alcançam melhores resultados quando a exploração da matéria-prima se faz acompanhada, em termos espaciais, da industrialização e da prestação de serviços.

Com as informações disponíveis, pode-se dizer que a grande magnitude das deposições de petróleo e gás na camada do pré-sal favorece a Região Sudeste, o mesmo acontecendo com a biomassa para a produção de etanol e biodiesel que, nesse caso, estende-se à Região Centro-Oeste; já o gigantismo das fontes hidrelétricas favorecerá o Norte; enquanto as possibilidades da energia eólica tenderão a fortalecer o Nordeste. Nesse contexto, o Sul não se destaca em nenhum quesito.



Esse brevíssimo panorama sugere a seguinte pergunta: qual o impacto regional da exploração das fontes de energia no Brasil, no presente e no futuro próximo? Essa pergunta leva a outra, qual seja: De que modo a PNDR abordará a colaboração da política energética para o desenvolvimento regional?

4.2.5 PARALELO ENTRE TERRITÓRIO E REGIÃO

Começamos com uma indagação do cientista político Fábio Wanderley Reis que “remete às raízes profundas da desigualdade social do país” (REIS, 2010) [as aspas nos trechos a seguir identificam expressões extraídas do texto original]:

“Como é possível, em nada menos que no Rio de Janeiro, a ocorrência de situações em que criminosos impedem a presença do Estado e controlam grandes parcelas de território por anos a fio?”.

Continua o cientista político: Enquanto restritos a seus territórios, os pobres não são visíveis. Só se convertem em problema quando extravasam as fronteiras dos territórios, tornando-se visíveis aos olhos dos “cidadãos reais e, portanto, aos olhos do Estado”.

A mudança, no caso, pode dever-se à “dinâmica das transformações modernas” sempre que “intensifica a interdependência social”, o que impõe “a superação da desatenção e do jogo de empurra da elite por meio da ação centralizada executada pelo Estado”.

O *approach* de Fábio Wanderley Reis sugere a construção de um paralelo entre a desigualdade social territorializada do Rio de Janeiro e do país como um todo. Para tanto, reformulamos a pergunta original do cientista político:

Como é possível, em nada menos que no Brasil, a ocorrência de situações em que o poder político domina o Estado a tal ponto que passa a controlar grandes parcelas do território nacional por décadas, sem que a sociedade reaja?

À continuação poderíamos repetir a frase seguinte sem qualquer adaptação:

Enquanto restritos aos seus territórios, os pobres não são visíveis. Só se convertem em problema quando extravasam as fronteiras dos territórios, tornando-se visíveis aos olhos dos “cidadãos reais e, portanto, aos olhos do Estado.”



Se a resposta estiver válida para o Brasil, então temos de admitir que os pobres não são visíveis. E por que não são visíveis? Porque estão em territórios não vistos pela sociedade. E quais são esses territórios? Em linhas gerais, o meio rural, o Nordeste e a periferia das grandes cidades. Isso porque, como informa Ricardo Paes de Barros (DURÃO, 2010), a maioria dos pobres está no entorno de metrópoles, na área rural e no Nordeste. Enquanto estes territórios forem modelados pelo poder político, que atua a partir de seus interesses conformistas, o problema não será enfrentado de frente, a não ser em casos extremos de risco de coesão social.

Antes, eram as oligarquias regionais e os coronéis que manipulavam uma parte da política nacional em proveito próprio. Nesse contexto coexistiram o “voto de cabresto” e o “curral eleitoral” para simbolizar o estilo da prática da política, isto é, do poder. Hoje, essas conformações já não dominam mais o cenário político, pelo menos de forma tão flagrante. Porém, outros tipos de lideranças se impuseram. Referimo-nos, especialmente, às forças conservadoras e corporativistas. As primeiras baseiam-se no discurso modal da ética e dos costumes – aborto, droga, família, religião – e as segundas orientam suas ações segundo interesses corporativistas (sindicados, federações, associações, ordens, etc.). Nenhuma dessas perspectivas tem potencial para romper a casca grossa da pobreza. São discursos que buscam preservar o espaço de seus arautos na sociedade, sabendo-se que eles não passam de conformistas quanto às transformações sociais capazes de romper com o ciclo da pobreza.

A mudança desejada, na visão de Fábio Wanderley Reis, deveria vir por “meio da ação centralizada executada pelo Estado”. Isso é o que parece estar no centro do sucesso do *Bolsa Família*, por exemplo. Mas, por outro lado, a dinâmica da ação centralizada executada pelo Estado tem suas limitações. Numa fase favorável da economia, em que o país tem conseguido transferir pobres da classe E para as classes C e D, seria de se esperar que o mercado desse sua contribuição, reduzindo preços, ampliando o emprego, praticando a sustentabilidade econômica. Afinal, já são mais de 15 milhões de pobres que, nos últimos anos, como integrantes das classes C e D passaram a comprar com dinheiro, cheque ou cartão de crédito. A provocação não é para que o mercado substitua o Estado; é para que haja complementação do esforço de ambos para liquidar a pobreza na perspectiva concreta de Ricardo Paes de Barros, do Ipea.

Por outro lado, não é difícil perceber que a esperança de Fábio Wanderley Reis repousa sobre a “dinâmica das transformações modernas”, que empurraria a sociedade rumo à



mudança. Entretanto, é bom assinalar que o jogo social é de tal forma intrincado que não existe nenhum mecanismo automático que faça com que as “transformações modernas” favoreçam as desejadas mudanças, ainda que a cargo do Estado. O Brasil é um país muito cioso de sua tradição e na sua tradição estão assentadas a exploração do trabalho e a acumulação selvagem. Não por outro motivo, a desigualdade aqui é tão acentuada. Por isso mesmo, há de se precaver com as dinâmicas recentes, pois elas podem ser, na verdade, um *dejà vu*, porque é muito difícil saber se de fato as mudanças conseguidas pela ação do Estado afetam o cerne do sistema social e se sustentam no médio e longo prazo. A dificuldade em alcançar o *point of no return* da curva é devida ao predomínio da “regra” do conservadorismo: mudar para continuar igual.

Outra esperança do cientista político reside no extravasamento do problema das fronteiras do território onde se encontram, como forma de sensibilização da sociedade (“cidadãos reais”) e, por via de consequência, do Estado, para que este intervenha e retifique o padrão de desigualdade inaceitável para a sociedade. Recentemente, houve um extravasamento histórico, sob o comando do MST, que veio às ruas para reivindicar a reforma agrária. Há meio século, a reforma agrária ameaçou sair dos grotões, com as *Ligas Camponesas*. Pode-se dizer, com o autor, que o problema da concentração de terras e o binômio latifúndio-minifúndio tinham lançado raízes no país, mas a situação mantinha-se represada nos “territórios rurais” e, assim, não era percebida pela sociedade urbana. Naquele tempo, a percepção urbana levou as *Ligas Camponesas* a serem combatidas e seus membros presos e alguns, deportados. No presente, o MST não chegou a conquistar as cidades para sua tese. Os trabalhadores sem-terra tornaram-se visíveis, mas os resultados foram conduzidos politicamente em direção diferente da reforma agrária pretendida. O resultado foi a canalização das demandas para a criação e o fortalecimento de um “segundo ministério da agricultura”, cujo foco deixou de ser o trabalhador sem-terra para ser o agricultor familiar. O MDA deixou de focar diretamente a reforma agrária – tanto assim que o Incra perdeu sua proeminência – e passou a trabalhar com instrumentos que no passado eram tidos como portadores da “modernização conservadora”, a saber, crédito, assistência técnica e comercialização. Isso é uma ironia da história.

Assim, no primeiro momento, o extravasamento dos atores da reforma agrária foi sufocado politicamente. Já no segundo momento foi conduzido por vias conservadoras. Nos dois casos, a reação da sociedade foi conservadora; deu mais do mesmo e não deu o novo



e o diferente. Isso mostra que o desenvolvimento pode não ser transformador, inclusive nas questões mais contemporâneas.¹⁰³

Ainda a propósito do tema, se nos Estados Unidos Bartels (2010) atribui a crescente desigualdade social à ação do Partido Republicano, aqui se poderia igualmente atribuí-la à ação de alguns e não a um só partido, dada a baixa longevidade de nossos partidos políticos. A grande parte ou é fortemente identificada com o poder econômico ou faz um condomínio em que o partido se ocupa de questões paroquiais e o poder econômico é uma classe de fato no poder. Tanto é assim, que são raros os governos orientados ao cidadão e ao trabalhador, como o de Getúlio Vargas. Parece que a regra básica de sobrevivência para os partidos que se identificam com os cidadãos e trabalhadores é buscar resultados numa distribuição bimodal: não ser um governo dos pobres nem dos ricos, mas um governo dos pobres e dos ricos ao mesmo tempo.

Enfim, no caso dos morros cariocas, o “vilão” dos cidadãos pobres são as corporações da droga e das milícias. E no caso do desenvolvimento regional, quem é o “vilão”? Não há vilão? Só abandono? Numa guerra, se não há um “inimigo” a vencer fica difícil saber quem é o alvo. É possível converter o problema da desigualdade regional numa “guerra” e, assim, identificar mocinhos e bandidos, como nas favelas do Rio de Janeiro?

4.2.6 MEGALÓPOLIS: “BURACOS NEGROS” DAS REGIÕES?

É irrefreável a marcha da urbanização no mundo. O Brasil não foge à regra. Diz-se mais, que o país “compactou” o tempo da urbanização, fazendo em décadas o que a Europa, por exemplo, precisou de séculos. Nesse ritmo, não está longe o momento em que a população urbana alcançará 95% ou 98% da população total.¹⁰⁴

103 Ainda agora, final de 2010 e início de 2011, na discussão do projeto do Código Florestal Brasileiro, os recuos na proteção ambiental das APP às margens de corpos d’água, encostas e morros faz parte de uma tática para ocultar a reforma agrária que nos falta fazer, a de agregação de minifúndios. Ao ser menos exigentes com a conservação ambiental, em especial nas pequenas propriedades, ‘aumenta-se’ o tamanho da área disponível e refreia-se a luta pela terra.

104 Novos enfoques divergem do grau de urbanização do Brasil. Veiga (2006), por exemplo, diz que somos mais rurais do que declara o IBGE. Miranda e outros (2006, p. 293) dizem que a população urbana (80%, Censo Demográfico de 2000) ocupa apenas 21.285 km², ou 0,25% da área total do país! Isso produz um abismo entre a densidade demográfica convencional (16,2 habitantes por km²) e a densidade urbana (6.481,1 habitantes por km²) das cidades.



Isso indica uma enorme massa de recursos públicos e privados encaminhados aos espaços urbanos, destinados à habitação, infraestrutura, serviços, etc., deixando o ambiente rural quase numa posição de desvantagem.

Aqui, mais uma vez, a velha imagem da composição espacial deve ceder seu lugar às mudanças em curso. Retomando matéria já abordada, poder-se-ia dizer que o que não era urbano era rural ou, em termos formais:

$$[a] U + R = 1$$

Porém, nota-se que o espaço urbano, apesar de crescer com a afluência das pessoas para as cidades, não representa mais do que 0,25% do território nacional (MIRANDA et al., 2006, p. 293). Essa reduzida expressão espacial das cidades não é motivo suficiente para ferir de morte a equação [a]. Entretanto, ao lado disso, a produtividade agrícola tem reduzido em muito a área ocupada pela agricultura. Se, isoladamente, a redução de R não afeta a [a], conjuntamente, a redução de R e o fraco avanço de U ameaçam sua validade. Na verdade, [a] somente seria verdadeira se estivesse referida ao assim chamado “território em uso” (expressão tomada de empréstimo de Milton Santos). Porém, sabe-se que parte do território nacional não é pertence a U nem a R. Trata-se de uma parte (oculta) de [a], já que não é um “território em uso”. No presente, parte de sua existência começa a receber a denominação de “reserva”. Afora as áreas nomeadas como “reservas”, por expressa intervenção estatal, devem ser consideradas as frações do território que vão caindo no domínio conhecido como “paisagem”, para as quais se reconhece o *status* de prestação de um dado “serviço ambiental”, seja o da biodiversidade, dos recursos hídricos ou do ar atmosférico. Assim, [a] dispõe de três elementos componentes:

$$[b] U + R + N = 1, \text{ em que } N \text{ são “áreas negadas”}.$$

Nos tempos presentes, passa a ser:

$$[c] U + R + P = 1$$

Note-se que a diferença entre [b] e [c] é histórica, em que “N” era a parte desconsiderada do território, pois fora da categoria “território usado”. Já [c] traz o significado de uso de parte do território (P) como consequência da imposição da questão ambiental. Embora, de alguma forma, refira-se a “territórios não usados”, esse não uso é parte da equação que sustenta a sobrevivência da espécie humana, pois se acredita que o homem dependa da



prestação de serviços ambientais, que só a natureza lhe pode prover. Por esse motivo, o componente P (antes, N) deve ser explicitado.

É impactante saber que 0,25% do território nacional abarca a quase totalidade da população brasileira. Esse valor estabelece uma proporção de quase 400:1 entre pessoas e espaço (100% dividido por 0,25%), o que mostra o quanto as cidades poderão absorver de gastos correntes e investimentos da economia nacional se o critério é proporcional às necessidades da população.

É essa proporção altíssima que serve de indicador para sustentar a hipótese que toma as cidades como “buracos negros” do regional.¹⁰⁵ Nesse cenário, o espaço geográfico é representado por pontos de altíssima concentração demográfica, unidos entre si por redes de infraestrutura, com as áreas ao seu redor praticamente vazias, convertidas em paisagem. Está além das pretensões deste Relatório afirmar que a ascensão e a importância do orçamento público das cidades já mostram o urbano como uma vertente central – quiçá hegemônica – do novo regionalismo. De qualquer forma, a força das cidades está no lema “a cidade é um território que organiza territórios” (MEYER, 2006).

4.2.7 REGIÃO-PARADIGMA, REGIÃO-ENIGMA E REGIÃO FORA DA CURVA

O Brasil é um país tropical. Disso ninguém duvida. Essa verdade tem origem na Geografia e fincou suas raízes na erudição (Luso-tropicalismo de Gilberto Freyre), nos movimentos culturais (Tropicália) e na música popular (“País tropical”). Ainda assim, a força da acumulação do capital no país segue outros desígnios.

A civilização brasileira teve início na zona tropical do Hemisfério Sul,¹⁰⁶ especificamente no que hoje é conhecido como Região Nordeste; mas, pouco a pouco, seu foco foi dirigindo-

105 Outro paradigma está na *Odisseia*, de Homero, em que Ulisses enfrenta terríveis dificuldades na volta para Ítaca, onde era rei, depois da vitória na Guerra de Troia. Uma delas é *Caribde*. Esta deusa, sob a forma de um enorme redemoinho marinho, sugava tudo que passava ao seu redor, inclusive e especialmente embarcações, e as atirava para cima. No desenvolvimento regional, as cidades funcionam como o redemoinho de *Caribde*: tragam a maior parte dos orçamentos públicos e das capacidades humanas e expelem para fora os restos e resíduos de sua gula infundável: poluição, criminalidade e drogas. Com isso, deixam imensos espaços vazios nas regiões que as circundam.

106 A zona tropical do Hemisfério Sul fica entre a linha do Equador e o paralelo conhecido como Trópico de Capricórnio.



se ao sul, a tal ponto que hoje o desenvolvimento brasileiro se concentra espacialmente na transição da zona tropical com a zona temperada. Assim, o Estado de São Paulo, que concentra boa parte da economia nacional, embora esteja quase todo contido na zona tropical, situa-se bem próximo de seu limite com a zona temperada sul. Já a Região Sul, praticamente toda, está na zona temperada, portanto além do Trópico de Capricórnio. Em contrapartida, a maioria da Região Norte e todo o Nordeste estão inseridos na zona tropical do sul, delimitada ao norte pelo Equador e ao sul pelo Trópico de Capricórnio. Com isso, essas últimas são as regiões verdadeiramente tropicais, distantes da zona temperada do Hemisfério Sul.

No Nordeste, o processo civilizatório brasileiro aferrou-se ao litoral por longos séculos. No Norte, com pequeno litoral, o processo manteve-se apenas como sinal de resistência. O Semiárido é essencialmente tropical, embora o imaginário popular recuse considerá-lo como tal. Já a Amazônia é vista como a quintessência do trópico exuberante. Por isso se colocam como tipos opostos de trópico: um, quase seco; outro, bastante chuvoso; um, com vegetação xerófila; outro, com vegetação ombrófila. Embora sejam tão diferentes entre si quanto a características edafoclimáticas e florísticas, o Semiárido e a Amazônia se aproximam em termos dos resultados da ação civilizatória: baixo nível de vida, baixa integração econômica e pequena participação na economia nacional. Assim, a combinação da dotação de recursos com os resultados da ação civilizatória fazem dessas regiões o maior desafio do desenvolvimento regional do país.

Na esfera produtiva vinculada aos recursos naturais, em que o país tem mostrado competência? Em adaptar espécies exóticas. Com base nessa competência, o Brasil tornou-se um grande produtor e um grande exportador mundial de açúcar e álcool (derivados da cana-de-açúcar), de café, de soja, de algodão, de suco (laranja) e de carnes. Todas as espécies que dão origem a esta lista são exóticas. Esta lista está vazia da *expertise* brasileira para a ocupação produtiva, com eficiência e sustentabilidade, no Semiárido e na Amazônia. Tudo indica que essas duas regiões verdadeiramente tropicais necessitam de um enfoque marcadamente endógeno. E se o estado em que se encontram essas regiões resulta da baixa intensidade de endogenia ali aplicada, o sinal para o desenvolvimento regional não é dos melhores.

Na era da sustentabilidade, fica cada vez mais claro que o desenvolvimento da Amazônia e do Semiárido, inseridos entre o Equador e o Trópico de Capricórnio não se coaduna com



os métodos e princípios da exploração econômica aplicada até então em outras áreas do território nacional. Já foram recusadas as estratégias da “integração” e de “ocupar para não entregar”. E quase nada mais existe para uma região que representa mais da metade do território nacional.

Desde sempre, o Semiárido é uma espécie de território-apêndice da região. No início, era um vazio a ser preenchido; depois, a compreensão inversa: um pleno a ser esvaziado. Esvaziá-lo respondia pela melhor relação benefício/custo para o Brasil. A distância entre as propostas de endogenia e a prática da política pública é tão grande que autoriza a pensar o Semiárido não como uma região, mas como uma não região.¹⁰⁷

O Nordeste tornou-se a região-paradigma do desenvolvimento regional por ter experimentado no longo prazo secular o descenso econômico ante o Sul e Sudeste. Passou de uma região concentradora das atividades econômicas mais importantes e do poder político da Colônia a uma região-bolsão da pobreza e da desigualdade, com forte tendência de expulsar sua população. Do fausto da zona costeira passou-se a um acúmulo de situações-problema no interior. E o então vazio do Semiárido foi preenchido, mas pouco. Ali está o cerne duro da pobreza e da desigualdade social da região e do país.

Na verdade, ainda que de forma tímida, a sociedade brasileira produziu meios e instrumentos para desenvolver o Semiárido, porém a barreira ideológica soterrou as alternativas propostas. De certa forma, o desenvolvimento só seria promovido se as atividades econômicas pudessem ser praticadas a partir de um enfoque autóctone e endógeno. Porém, o país privilegiou adotar as características universais do processo produtivo em toda e qualquer de suas regiões. Na área agrícola, as características ambientais impunham a seleção de soluções autóctones e não universais, todas importadas. Na indústria, a implantação e operação das cadeias e unidades fabris deveriam desconhecer sua interação com o ambiente, tomando o espaço como algo passivo e livremente manejável. Nem uma nem outra alternativa vingaram e o Semiárido continua um problema. Quiseram desconhecê-lo. Isso não é possível. Não quiseram integrá-lo. Isso é o que não deveria ser feito e foi feito.

107 Em 2005, o Ministério da Integração Nacional fez uma nova delimitação do Semiárido, pela qual contabilizou 1.133 municípios e praticamente 970 mil km² (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, [2005]).



Diante da Região Nordeste, que historicamente se caracteriza como a região-paradigma do “problema regional” no Brasil, o Norte é a região-enigma da questão regional brasileira e, também, do próprio desenvolvimento nacional.

A Amazônia, com nove estados, tem mais da metade do território nacional. Abriga o maior contingente de índios e reservas naturais do Brasil.¹⁰⁸ Frágil e ao mesmo tempo assustadora, não parece ser propícia para simplesmente estender a ela o que se faz corriqueiramente nas demais regiões. Poderia ser um foco de atração da população brasileira, mas hoje ninguém recomenda a ativação da imigração, como antes.

É a região que mais encarna o desafio da sustentabilidade. Negativa e positivamente. Negativamente, porque até o momento o país não dispõe de uma estratégia de ocupação econômica aceitável em termos capitalistas. Positivamente, porque é um repositório de materiais naturais que podem representar o lastro da transformação rumo a um novo tipo de relação do homem com a natureza.

É uma região tipicamente tropical. É a mais distante do centro do poder econômico e político. Nesse sentido, aparece como uma “região rebelde” a classificações assentadas de estratégias regionais conhecidas.

Com a recente implantação de imensos projetos hidrelétricos (sete, no total), a região será, no futuro, responsável pela geração de quase 1/3 de toda a hidroeletricidade do país (GOULART, 2010).

Por enquanto, a boa notícia da Amazônia é não ter uma má notícia, como a da ampliação do desmatamento. Isso, efetivamente, não é uma genuína boa notícia. A tomar a região pelos seus dados de bem-estar social, é como se seus estados formassem outro país, tão baixos são seus dados relativamente ao restante do país (CHIARETTI, 2010).

O enigma do Norte deriva da negativa de busca de alternativa fora do modo de produção vigente. Ao cristalizar-se como um problema passa, por derivação, a um problema regional. Já a SBPC/ABC (2009) acredita que o eixo da solução passa pela ciência e pela técnica

108 Nada menos que 1,71 milhão km², ou 33,5% da Amazônia Legal brasileira, está enquadrado em alguma condição de área protegida, seja como Unidade de Conservação (de proteção integral ou de uso sustentável), terras indígenas, terras quilombolas ou áreas militares (BRASIL, 2004).



(“verdadeira revolução da fronteira da ciência”; “utilização racional dos vastos recursos”; transformação da riqueza relacionada ao “conhecimento e tecnologia”; “caráter transdisciplinar como mola mestra [...] da revolução científica e tecnológica”; etc.). Embora a vinculação entre ciência e acumulação seja bastante estreita, não parece correto propugnar que as transformações sociais e econômicas, inclusive com quebra de paradigma de acumulação, sejam trazidas pela ciência, já que essa posição colocaria a ciência como crítica da acumulação, o que não parece ser o caso.

Baiardi (2009) refuta mantê-la intocável, condenando a adoção do “crescimento zero”. Para ele, é necessário flexibilizar o conceito de sustentabilidade, de forma a permitir a convivência da atividade econômica com a preservação ambiental.

O Norte nunca deixou de ser a região-enigma, já que todas as tentativas de ocupá-la segundo o modelo vigente não foram bem-sucedidas. Não basta, como disse o entrevistado Francisco Costa, adotar o plano abstrato das reivindicações que cobra o desenvolvimento sustentável com a floresta em pé. Do plano abstrato não é possível dar-se conta de que na Amazônia há estruturas produtivas que sustentam a sociedade local há 200 anos. É preciso chegar a este nível, que o entrevistado chama de “desenvolvimento real”.

Diante de tantos dados desconstruídos, pergunta-se: qual o papel da Região Norte no desenvolvimento nacional e o que o Brasil tem a oferecer à Amazônia? A resposta de Ferreira e Pinto (2006, p. 327) é: “O novo lugar da Amazônia no contexto nacional ainda é incerto e está por ser construído”.

O dilema, no caso do Semiárido não é de menor importância. Por um lado, a *intelligentsia* critica a alocação de recursos públicos em atividades que fazem prolongar o predomínio de estruturas que não são pró-desenvolvimento. Por outro lado, admite que não há uma alternativa viável:

Sabe qual o problema do Semiárido? Eu não tenho estratégias para o desenvolvimento daquela região. Esse é o drama. (Galvão)

A escala macrorregional, atualmente na berlinda por representar, historicamente, a aplicação do enfoque uniescalar das políticas regionais, erigiu-se com base em critérios de identidade e pertencimento. Nesse sentido, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul estão bastante bem-assentadas, assim como seu “encaixe” na Política Regional. O mesmo, entretanto, não ocorre com o Centro-Oeste.



Acredita-se que o Centro-Oeste seja diferente principalmente pela ausência do que seria sua identidade centro-oestina. Esta região não alcançou o patamar em que se encontra hoje a partir de uma posição pretérita de pobreza e subalternidade econômico-financeira como o Norte e Nordeste. Cumpriu uma trajetória distinta e, em muitos casos, guarda mais semelhanças com o Sudeste do que com o Norte e o Nordeste.¹⁰⁹ *Grosso modo*, poder-se-ia dizer que, enquanto a tarefa mais ingente nas regiões Norte e Nordeste é reduzir a desigualdade existente, no Centro-Oeste a tarefa é explorar suas potencialidades. Como, porém sua economia baseia-se na exploração dos recursos naturais (agronegócio), é provável que seu desenvolvimento esteja engendrando desigualdades que vão requerer mudança de enfoque no médio e longo prazo. O Centro-Oeste deu um salto de representação no Brasil, mas com um modelo centrado na agroindústria de grãos e carne. Isso distorce o dinamismo econômico, pois obtém crescimento sem distribuição de renda. A repercussão na concentração de patrimônio imobiliário rural é imensa. Essa riqueza gerou um sentimento no Governo Federal de que o Centro-Oeste não é uma região demandante de programas regionais.

Nesse contexto, o Pedco, que surgiu como documento básico para a Sudeco, deve ser reativado para pautar as orientações da ação pública nessa região, sob o princípio geral das especificidades da Região Centro-Oeste. Atualmente está em posição *stand by*, esperando pela reativação da Sudeco. De forma complementar, deve-se observar que o Centro-Oeste tem uma zona de amortecimento do Pantanal, o nordeste de Goiás e o portal amazônico como áreas de concentração de municípios pobres, a indicar que o Centro-Oeste precisa de um “olhar intrarregional”.

4.2.8 TAXAS DE JUROS

Especula-se, com uma hipótese de trabalho segundo a qual a existência dos fundos com condições de financiamento favoráveis ao desenvolvimento regional repousa sobre uma brutal acomodação de poder no Brasil, qual seja, a de que a existência das condições

109 Em sua entrevista, a professora Tânia Bacelar defende a tese de que os caracteres diferenciais da região não estão a exigir uma superintendência (Sudeco) nos moldes nem da Sudene nem da Sudam.



favoráveis oferecidas por esses fundos é fruto das mesmas forças sociais e políticas que mantêm as mais altas taxas de juros de mercado do mundo.

Assim, os mercados segmentados da alta e da baixa taxa de juros não são brotos de diferente genética; nascem de uma mesma planta. Dessa forma, resultam de matriz comum. Nela, o poder econômico consegue estabelecer condições excludentes em caráter geral e includentes em caráter localizado, a título de exceção.

Dessa forma, por razões profundamente arraigadas, a sociedade brasileira aceita que grupos em condições de exercer o poder econômico optem por manter um modelo social cuja matriz econômico-financeira combina altas taxas de juros para o conjunto da sociedade e baixas taxas para pequenos grupos, setores ou regiões.

Tal como essa situação se apresenta, a interpretação convencional é a de conferir “caráter positivo” à existência dos fundos e, em contrapartida, “caráter conformista” às altas taxas de juros. Daí nasce a mensagem à sociedade de que só podemos reagir ao subdesenvolvimento no “varejo”, mas não no atacado, “imexível” certamente.

Diante da “interpretação positiva” (conformista) da existência e do funcionamento dos fundos – como instrumento de integração das classes e regiões marcadas pela exclusão –, impõe-se uma interpretação oposta, segundo a qual a existência dos fundos constitui uma denúncia das altas taxas de juros praticadas pelo mercado. A grande questão, portanto, é por que não se combate a alta taxa de juros. Como se elude tal discussão, mantêm-se altas as taxas de juros e os fundos com condições favorecidas.

4.2.9 RAZÕES PARA A ESPERANÇA E O OTIMISMO

A velha luta pela equidade no seio do capitalismo, as linhas de fraqueza do distributivismo, a busca incessante pela igualdade e pela cidadania, a sensação de minoria que os promotores da Política Regional compartilham entre si podem ser um peso, uma sombra, uma nuvem no céu azul da utopia.

Embora a alegria que estivesse estampada no rosto de quem presenciou e tomou contato com o resgate recente da Política Regional no Brasil possa estar se desfazendo diante das dificuldades, a opinião diversa de tantos entrevistados autoriza a manter o otimismo, mesmo diante de fraquezas, desvios e sonhos abreviados.



A este respeito, trazem-se à colação três posições que convergem: as da professora Tânia Bacelar, de Antonio Carlos Galvão e do autor dessa avaliação.

Tânia Bacelar cunhou duas expressões para designar sua percepção sobre a atual política regional: “Política Regional Implícita” e “Política Regional Explícita”. Antônio Carlos Galvão fez um exercício semelhante ao cunhar as expressões “Política Regional Limitada” e “Política Regional de Largo Espectro”. Por sua vez, o autor dessa avaliação identificou o que ele chamou de “Política Regional *lato sensu*” e “Política Regional *stricto sensu*”. Embora as categorias criadas por eles não sejam redutíveis umas às outras, seus esforços alcançam um entendimento comum. Com sua percepção, os seus autores buscam identificar a forma como se faz ou se tenta fazer a Política Regional no Brasil de hoje.

Percebe-se que a classificação dicotômica de Tânia Bacelar (que está mais para complementar do que para excludente) tem raízes no otimismo e na esperança, pois com ela quer dizer que o regional extravasou seu leito e passou a correr por outras vias, inclusive e mais intensamente pelas vias do setorial, social ou não. Resulta desse extravasamento, um Brasil-cadinho de experiências diversas, inéditas ou não, que mereceriam uma reflexão organizada com vistas em uma síntese.

Galvão, com suas categorias, reporta-se à experiência pessoal na implantação da PNDR, em que o caráter “limitado” da Política Regional seria uma estratégia de “não bater de frente” com a política social, então a “jóia da coroa” do Governo Federal. Assumir naquele tempo uma PNDR de “largo espectro” corresponderia a declarar guerra aos programas sociais, o que seria totalmente contraproducente.

Desconsiderados os contextos de cada um dos entrevistados, a diferença entre eles é que Tânia Bacelar lança seu olhar para o futuro, enquanto Galvão analisa o passado recente.

Por último, as categorias “estrito” e “amplo” do autor dessa avaliação pretende dar conta da esparramação da PNDR, ainda que qualificada, às vezes, de inconsequente e improdutiva.

Essa multiplicidade de percepções seria a contraparte da “Torre de Babel” conceitual, identificada no texto dessa avaliação.

Aceitando a concordância do sentido geral das expressões cunhadas por três diferentes atores, também se deve aceitar, agora em termos de desafio, que tantas experiências se-



jam enfeixadas e tratadas como casos de estudo para emergir, ao final dessa tarefa, com um rumo a seguir.

Decerto não é possível alimentar um otimismo ingênuo, mesmo porque por detrás das políticas sociais pode estar um estilo autoritário e centralizador da ação pública federal.

4.3 RECOMENDAÇÕES

Há uma recomendação geral que está voltada para o revigoramento da PNDR.¹¹⁰ A propósito, leva-se em conta que no passado recente o país conseguiu engendrar condições minimamente necessárias à instalação de uma genuína política nacional de desenvolvimento regional, ainda que algumas iniciativas possam ser taxadas de dúbias. Porém, o mais expressivo é que a retomada da política de desenvolvimento regional evite o equívoco de fazer *tabula rasa* do que foi alcançado nesse breve período. Ao contrário, deve ser considerada a existência dos instrumentos já disponibilizados, retificando-os quando for o caso e agregando ações ministeriais ainda isoladas, mas que contam com potencial para o fortalecimento da PNDR. Nessa perspectiva, não se pode deixar de frisar a sensibilidade para as alterações do cenário econômico em todas as suas dimensões – localização, emprego, renda, especialização, etc. – o que “pede” novas formas de intervenção do Estado. Por último, o rearranjo institucional parece prometer bastantes potencialidades, sendo que uma aposta na “redenção” da PNDR a partir da aprovação do FNDR parece ser uma estratégia arriscada, ainda que considere importante a existência de um fundo para os propósitos do desenvolvimento regional.

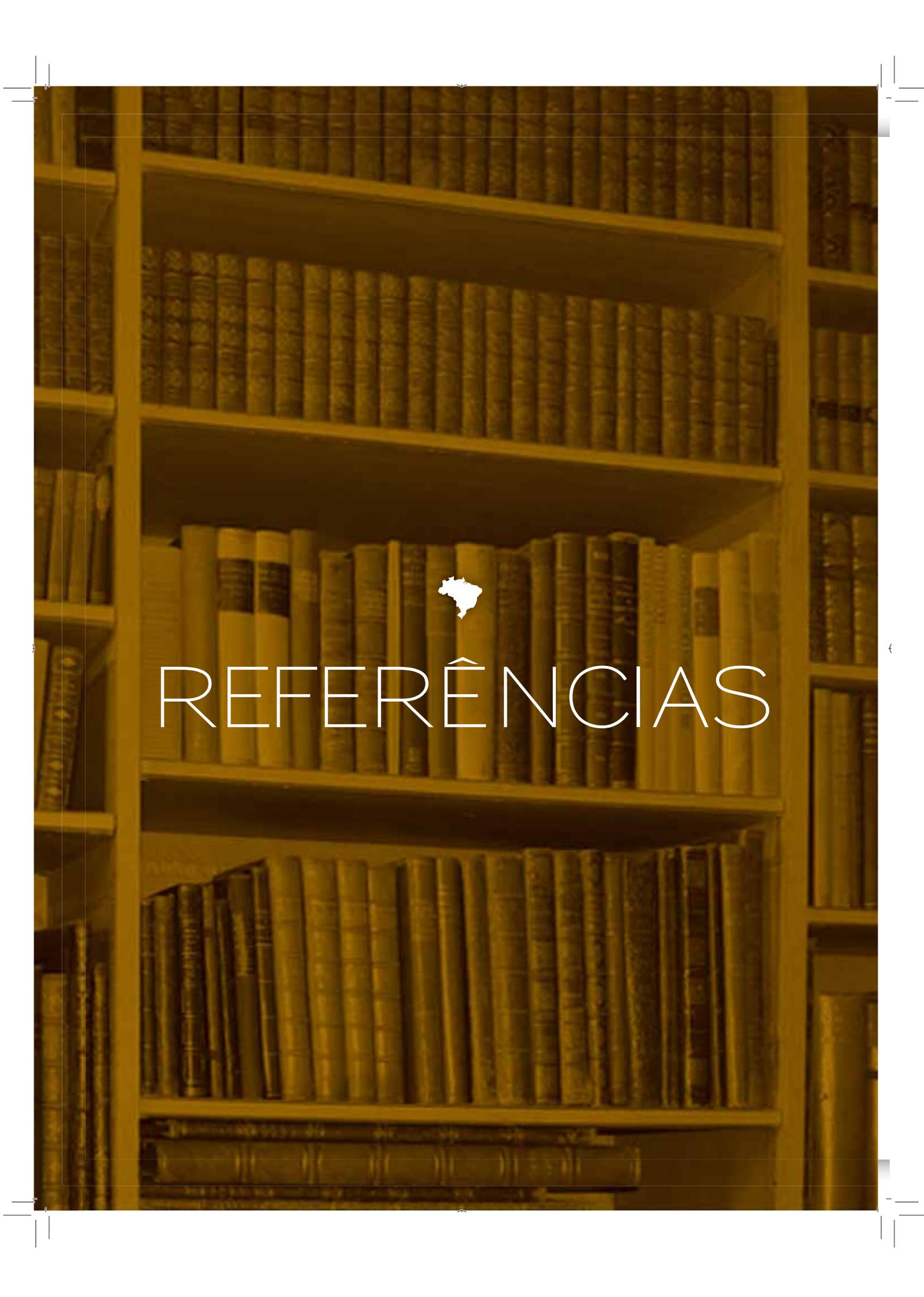
Outras recomendações específicas são as seguintes:

- Ampliar a produção intelectual sobre o desenvolvimento regional, suas políticas, inclusive sua gestão.
- Melhorar a formação de pessoal de condução da política regional.

110 Esta recomendação geral decorre das análises realizadas e está apoiada na opinião de alguns entrevistados, entre os quais e especialmente Carlos Gadelha, Fábio Cunha e o senador Armando Monteiro Neto.



- Articular a academia com as áreas técnicas de governo.
- Articular a valorização da diversidade com a homogeneização social e de cidadania, em busca da criação de emprego e renda.
- Aprofundar estudos na área dos convênios do Governo Federal, de forma a preservar na forma legal o espírito original da PNDR.
- Avaliar os modelos de gestão, articulação e coordenação da PNDR.
- Atuar na elaboração do PPA 2012-2015 no que se refere à regionalização dos investimentos.
- Investir em estudos que indiquem o entrelaçamento da PNDR com as áreas de recursos naturais (Rio+20), de energia (pré-sal, etanol, energia eólica, etc.) e de comércio exterior.
- Lutar para que seja criado um Conselho Nacional da Política Regional, envolvendo o Estado (nas três instâncias da federação) e a sociedade civil, com poder deliberativo sobre a PNDR. Essa iniciativa se vale da “elasticidade de substituição” entre um instrumento legal (o decreto de criação da PNDR) e uma instituição, que é o Conselho.
- Mapear todas as ações das entidades vinculadas ao MI (Codevasf, DNOCS, Sudene, Sudam, Sudeco), de modo a conformá-las à PNDR.
- Mapear todas as ações dos ministérios setoriais com vistas em modelar o caráter transversal da PNDR.
- Trazer para o âmbito do MI a coordenação do *Territórios da Cidadania*, integrando seus meios e instrumentos à PNDR.
- Reativar a CPDR/Casa Civil ou ajustar o modelo institucional de articulação interministerial e federativo da PNDR.

A photograph of a bookshelf filled with books, with a white map of Brazil overlaid in the center. The text "REFERÊNCIAS" is written in white, uppercase letters across the middle of the image.

REFERÊNCIAS

TEXTOS TÉCNICOS, JORNALÍSTICOS E ADMINISTRATIVOS

- A TIPOLOGIA e o Mapa de Referência da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, [2001].
- AINDA líder em crédito na região, Bahia perde espaço. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 dez. 2010, p. B-4.
- ALMEIDA JUNIOR, Mansueto Facundo et al.. Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO): uma descrição para o período recente. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. (Org.). *Ensaios de economia regional e urbana*. Brasília: Ipea, 2007. cap. 11, p. 337-373.
- ALMEIDA, Cássia; MARTÍN, Isabela. Geladeira, fogão, TV e computador nos lares com risco de faltar comida. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 38, 27 nov. 2010.
- ALMEIDA, Cássia; SPITZ, Clarice; MARTÍN, Isabela. Onze milhões de barriga vazia. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 37, 27 nov. 2010.
- ALVITO, Marcos. Aos ricos, o futebol. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 11 dez. 2010, p. J7.





- ANDERSON, Perry. Lula's Brazil. *London Review of Books*, London, v. 33, n. 7, 31 March 2011. Disponível em: <www.lrb.co.uk/v33/n07/perry-anderson/lulas-brazil>.
- AUDITORIA do TCU na Política Nacional de Desenvolvimento Regional em perspectiva comparada. *Boletim Regional*, Brasília: Ministério da Integração Nacional, n. 11, maio/ago. 2010.
- BAIARDI, Amílcar. Agronegócio como possibilidade amazônica. *Scientific American Brasil: Terra 3.0*, São Paulo: Duetto, p. 44-49. Número especial.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. *As mesorregiões no contexto da nova política federal de desenvolvimento regional: considerações sobre aspectos institucionais e organizacionais*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais/Cedeplar, nov. 2004.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. Institucionalização de regiões no Brasil. *Ciência & Cultura*, São Paulo: SBPC, v. 58, n. 1, jan./mar. 2006, p. 34-37.
- BARBOSA, Betina Ferraz. *Glossário da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional – SNIDR*. Brasília: MI/SDR, mar. 2010. (A autora é consultora contratada pelo IICA).
- BARROS, Fernando Antônio Ferreira de. Concentração técnico-científica: uma tendência em expansão no mundo contemporâneo? *Inovação Uniemp*, Campinas, v. 3, n. 1, jan./fev. 2007. Disponível em: <http://inovacao.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-23942007000100022&lng=en&nrm=iso>.
- BICALHO, Maria Fernanda. *O Rio de Janeiro no século XVIII: a transferência da capital e a construção do território centro-sul da América portuguesa*. [Rio de Janeiro]: [UFF], [1999]. Disponível em: <www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/dossie1.pdf>.
- BNDES. *Arranjos Produtivos Locais e desenvolvimento* (versão preliminar). [Brasília]: BNDES, [2004]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/apl.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2011.
- BRASIL. Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. *GTI – Programas de Desenvolvimento Regional: documento síntese*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2005.



- BRASIL. Governo Federal. Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 fev. 2007.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Ministério do Meio Ambiente. *Plano Amazônia Sustentável – PAS: diagnóstico e estratégia*. Brasília: MI; MMA, 2004. v. 1.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG]. *Estudo da dimensão territorial do PPA: marco inicial*. Brasília: SPI; CGEE, 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG]. *Estudo da dimensão territorial para o planejamento: sumário executivo*. Brasília: SPI; CGEE, 2008a. v. 1.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG]. *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano-base 2007*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2008b. v. 1, t. 1.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano-base 2007*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2008c. v. 1, t. 2.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007: exercício 2008 – ano-base 2007*. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2008d. (Caderno 8 – Ministério da Integração Nacional).
- BRASIL. Presidência da República. *Fortalecimento da federação e dos municípios: um desafio do tamanho do Brasil*. Brasília: Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais, out. 2004.
- BRASIL. Presidência da República. *Mensagem ao Congresso Nacional, 2011: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura*. Brasília: Presidência da República, 2011. (Documentos da Presidência da República).
- CALDAS, Suely. O *apartheid* das oligarquias. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 11 dez. 2010, p. B2.
- CANZIAN, Fernando. Brasil 2010 envelhece e se desconcentra. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 5 dez. 2010a, p. C6.



- CANZIAN, Fernando. Emprego e renda formam herança virtuosa. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 dez. 2010b, p. 13.
- CANZIAN, Fernando. Erradicar pobreza custaria mais R\$ 21 bi. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 nov. 2010c, p. A14-A15.
- CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata; LALL, Somik V.; TIMMINS, Christopher. Decisão locacional de novos estabelecimentos e o papel dos fundos constitucionais de financiamento. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. (Org.). *Ensaio de economia regional e urbana*. Brasília: Ipea, 2007. p. 285-312.
- CHADE, Jamil. Cortes travam expansão dos países europeus. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 21 nov. 2010, p. B19.
- CHIARETTI, Daniela. Pobreza mantém Amazônia distante do país. *Valor Econômico*, São Paulo, 20 dez. 2010, p. A12.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil 2009*. São Paulo: CGL.br, 2010. Disponível em: <<http://op.ceptro.br/cgi-bin/indicadores-cgibr-2009?pais=brasil&estado=df&servicos=servicos&age=mais-de-60-anos&education=pos-doutorado&purpose=politicas-publicas>>
- COUTINHO, Luciano. Presidente do BNDES, entrevista. *Boletim Regional*, Brasília: Ministério da Integração Nacional, n. 11, p. 7-15, maio/ago. 2010.
- CUNHA, Lilian. Alagoinhas é a “capital do refrigerante” do Nordeste. *Valor Econômico*, São Paulo, 17 dez. 2010, p. B4.
- DA MATA, Daniel; LALL, Somik V.; GUN WANG, Hyoung. Favelas e dinâmica das cidades brasileiras. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. (Org.). *Ensaio de economia regional e urbana*. Brasília: Ipea, 2007. p. 47-64.



- DALLABRIDA, Valdir Roque; SIEDENBERGER, Dieter Rugar; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro. Desenvolvimento territorial: uma revisão teórica na perspectiva da territorialização do desenvolvimento. In: WITTMANN, Luiz; RAMOS, Marília Patta. (Org.). *Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento*. 1. reimpr. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 2010. p. 101-133.
- DE CHIARA, Márcia. Com o crescimento econômico, cai a migração do Nordeste para o Sudeste. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 10 out. 2010, p. B1.
- DOMINGUES, Edson Paulo; RUIZ, Ricardo Machado. Os desafios do desenvolvimento regional brasileiro. *Ciência & Cultura*, São Paulo: SBPC, ano 58, n. 1, p. 42-44, jan./mar. 2006.
- DURÃO, Vera Saavedra. Ainda há muita desigualdade a reduzir. *Valor Econômico*, 17 dez. 2010, p. F21.
- FADEL, Evandro. O Vale do Silício de Santa Catarina. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 28 nov. 2010, p. A35.
- FERREIRA, Henrique Villa da Costa; PINTO, Jacques Salomon Crispim Soares. Amazônia brasileira no século XXI: novas propostas para a superação de antigos desafios? In: STEINBERGER, Marília (Org.). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006. p. 301-327.
- FREITAS, Ana Paula Gonçalves de; PAULA, Luiz Fernando Rodrigues de. Concentração regional do crédito e consolidação bancária no Brasil: uma análise pós-Real. *Revista Economia*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 97-123, jan./abr. 2010. Disponível em: <www.anpec.org.br/revista/vol11/vol11n1p97_123.pdf>. Acesso em: 31/1/2010.
- GIAMBIAGI, Fabio. Evolução do gasto II: as transferências. *Valor Econômico*, São Paulo, 13 dez. 2010, p. A13.
- GONÇALVES, Glauber. São Paulo perde peso no PIB nacional. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 11 dez. 2010, p. B4.



- GOULART, Flávio Alberto Andrade. Esculpindo o SUS a golpes de portaria...: considerações sobre o processo de formulação das NOBs. *Ciência da Saúde Coletiva*, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 292-298, 2001. [Comentários ao artigo "Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas", de Eduardo Levcovitz, Luciana Dias de Lima e Cristiani Vieira Machado, na mesma publicação].
- GOULART, Josette. Amazônia altera mapa da geração no país. *Valor Econômico*, São Paulo, 20 dez. 2010, p. B10.
- GUANZIROLI, Carlos Enrique; BUAINAIN, Antonio Marcio; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. *Metodología de evaluación del impacto y de los resultados de los proyectos de cooperación técnica*. Brasília: IICA, mayo 2008.
- HESSEL, Rosana; BRAGA, Gustavo. Progresso não chegou para 16 milhões de brasileiros. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 13, 5 nov. 2010.
- HESSEL, Rosana. Seis cidades dominam o PIB. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 24, 11 dez. 2010.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA [IICA]. *Termo de Referência* preparado pelo IICA. [Arquivo: "TR IICA.pdf", 2.271 KB].
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. Governo gastador ou transferidor? Um macrodiagnóstico das despesas federais no período de 2002 a 2010. In: *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010. v. 1, cap. 3.
- JAYME JR., Frederico G.; CROCCO, Marco. *Projeto Diretrizes para Formulação de Políticas de Desenvolvimento Regional e de Ordenação do Território Brasileiro: relatório avaliação das condições de financiamento de políticas regionais*. Belo Horizonte: Ministério da Integração Nacional; Face/Cedeplar-UFMG, fev. 2005.
- KRISTOF, Nicholas D. Uma nova república de bananas? *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 21 nov. 2010, p. B20.
- LACERDA, Angela; REY, Pablo. Na capital do jeans, desemprego zero. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 12 dez. 2010, p. B14.



- LAMUCCI, Sergio. Em discussão, o modelo de desenvolvimento. *Valor Econômico*, São Paulo, 20 dez. 2010, p. A3.
- LAVINAS, Lena. Acabar com a miséria é exequível, com um empurrão das mulheres. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 nov. 2010, p. A14.
- LEHMANN, Jean-Pierre. A grande praga da economia mundial. *Valor Econômico*, São Paulo, 20 set. 2010, p. A15.
- LEITE, Larissa. Como se fosse o Cazaquistão. *Correio Braziliense*, p. 12, 8 dez. 2010a.
- LEITE, Larissa. Faltam 14 milhões. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 10, 10 dez. 2010b.
- LESSA, Carlos. Mais um voo de galinha. *Valor Econômico*, São Paulo, 9 mar. 2011, p. A11.
- LEVY, Sylvain. Conselho é conselho. Conferência é conferência. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 11, 14 mar. 2011.
- LOPES, Fernando. Mato Grosso supera São Paulo em valor bruto da produção. *Valor Econômico*, São Paulo, 13 abr. 2011, p. B14.
- LOZARDO, Ernesto. Brasil na década da virada. *Valor Econômico*, São Paulo, 23 dez. 2010, p. A14.
- MAGALHÃES, João Carlos; MIRANDA, Rogério Boueri. Evolução da desigualdade econômica e social no território brasileiro entre 1970 e 2000. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. (Org.). *Ensaio de economia regional e urbana*. Brasília: Ipea, 2007. p. 135-176.
- MAIA, Samantha. Gasto maior não eleva eficiência, revela estudo. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 dez. 2010, p. A15.
- MAINENTI, Mariana. Ainda dois brasis. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 15, 26 set. 2010.
- MALTA, Cynthia. Consumo cresce, mas falta estrutura social. *Valor Econômico*, 17 dez. 2010, p. F12.
- MARIZ, Renata. 33 mil jovens não chegarão aos 19 anos. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 12, 9 dez. 2010.



- MATTOS, Adriana. Classe média se espalha para o Norte e Centro-Oeste. *Valor Econômico*, São Paulo, 8 mar. 2011, p. B1.
- MÁXIMO, Luciano. Um terço dos professores leciona sem curso superior. *Valor Econômico*, São Paulo, 14 dez. 2010, p. A4.
- MENCHEN, Denise. 11 mil passaram fome em 2009, diz IBGE. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 9, 27 nov. 2010.
- MENDOÇA DE BARROS, José Roberto. PAC: teoria e prática. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 5 dez. 2010, p. B12.
- MENEZES FILHO, Naercio. A educação no Brasil e na China. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 dez. 2010, p. A15.
- MEYER, Regina Maria Proserpi. O urbanismo: entre a cidade e o território. *Ciência & Cultura*, São Paulo: SBPC, ano 58, n. 1, p. 38-41, jan./mar. 2006.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL [MI]. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional [SDR]. *Termo de Referência* preparado pela SDR. [Arquivo "TR IICA SDR_1st draft.doc", 74 KB].
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL [MI]. *A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010*. Brasília: SDR, nov. 2010a.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL [MI]. *Balanço da atuação do Governo Federal nos últimos 8 anos*. Brasília: [s.n.], 2010b.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL [MI]. *Construindo um Brasil de todas as regiões: catálogo exporregiões*. Brasília: SDR, 2006.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL [MI]. *Discurso do Ministro Pedro Brito na solenidade de lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)*, 22 fev. 2007a. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/discurso.asp>>.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL [MI]. *Fundos constitucionais de financiamento – FCO, FNE, FNO: Sistema de Informações Gerenciais*, Brasília: SDR, ano 15, n. 39, exercício de 2009, [2010c].



- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL [MI]. *Incentivos fiscais e fundos de desenvolvimento: áreas de atuação da Sudam e da Sudene*. Exercício 1º semestre de 2010. [Brasília]: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010d.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL [MI]. *Nova delimitação do Semiárido brasileiro*. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, [2005].
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL [MI]. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional: proposta para discussão*. Brasília: SDR; SPR, 2003.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL [MI]. *Produzir: Organização Produtiva de Comunidades*. Brasília: SPR, [2007b].
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Relatório de avaliação – Redução do Imposto de Renda na Amazônia e no Nordeste: exercício 2006*. Brasília: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, [2007c].
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Trajatória de Projeto Produzir*. Brasília: SPR; FAO, [2011].
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *20 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO–FNE–FNO): desempenho operacional*. Brasília: SDR, [2010e]. 59 p.
- MIRANDA, Evaristo Eduardo de et al. Estimativa da área efetivamente urbanizada do Brasil como ferramenta de planejamento territorial e ambiental. In: STEINBERGER, Marília (Org.). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006. p. 283-297.
- NASSIF, Maria Inês. Controle conservador sobre a reforma agrária. *Valor Econômico*, São Paulo, 10 mar. 2011, p. A15.
- NERY, Carmen. De 2011 a 2016, cidade vai sediar seis megaeventos. *Valor Econômico*, São Paulo, 31 mar. 2011, p. G2.
- OLIVEIRA, Carlos Wagner de Albuquerque; ELLERY JR., Roberto; SANDI, Danielle. Migração e diferenciais de renda: teoria e evidências empíricas. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. (Org.). *Ensaio de economia regional e urbana*. Brasília Ipea, 2007. p. 177-212.



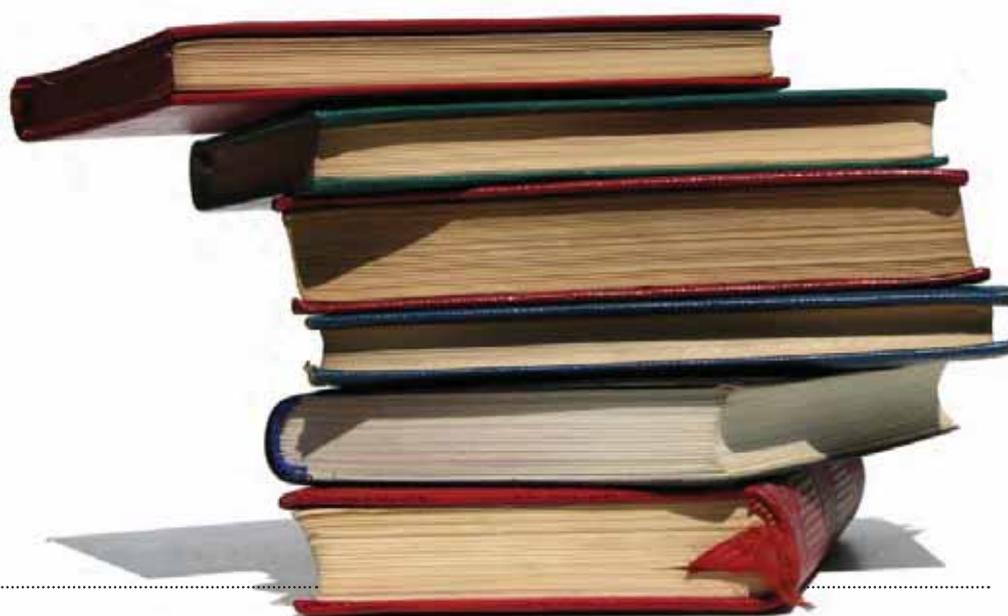
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *FCO, Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste: avaliação de desempenho*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Extraordinária do Desenvolvimento do Centro-Oeste, [2002]. (Cadernos Centro-Oeste, 2).
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. Desconcentração regional da renda e sustentabilidade aplicadas ao Semiárido brasileiro. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza: BNB, v. 37, n. 2, p. 234-247, abr./jun. 2008.
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. O duplo desvio da federação, no Brasil. Brasília: PanfletMMO, 2006. (Panfleto n. 1).
- OLIVEIRA, Ribamar. Transferência de renda é a principal marca da gestão Lula. *Valor Econômico*, São Paulo, 27 dez. 2010, p. A5.
- PAES, Rômulo. A hora e a vez da avaliação das políticas públicas. *Valor Econômico*, São Paulo, 22 dez. 2010, p. A10.
- PAVIANI, Aldo. Regiões e metrópoles brasileiras no Censo 2010. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 19, 5 dez. 2010.
- POCHMANN, Marcio. Aperfeiçoando o Estado social. *Valor Econômico*, 12 maio 2011, p. A15.
- POCHMANN, Márcio. Crescimento e distribuição de renda. *Valor Econômico*, São Paulo, 28 out. 2010a, p. A13.
- POCHMAN, Márcio. Padrões nacionais de ajustamento. *Valor Econômico*, São Paulo, 30 dez. 2010b, p. A17.
- REIS, Fábio Wanderley. O Complexo do Alemão e outros. *Valor Econômico*, São Paulo, 17 dez. 2010, p. A15.
- RESENDE, Guilherme Mendes; MATA, Daniel da; CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata. Crescimento pró-pobre e distribuição de renda das capitais dos estados brasileiros. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata et al. (Org.). *Ensaio de economia regional e urbana*. Brasília: Ipea, 2007. p. 21-45.
- ROSSI, Clóvis. São todos "Tiriricas". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 dez. 2010, p. A2.



- ROTHENBURG, Denise. Um PAC para as fronteiras. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 3, 27 abr. 2011.
- SANT'ANNA, Lourival. Cidades médias lideram crescimento populacional. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 28 nov. 2010, p. A38.
- SASSINE, Vinicius. A gente não quer só um pedaço de terra. *Correio Braziliense*, Brasília, p.8, 22 dez. 2010.
- SBPC/ABC. Amazônia precisa de uma revolução científica e tecnológica. *Scientific American Brasil – Terra 3.0*, São Paulo: Duetto, v. 3, p. 50-59, 2009. (Edição especial – Aquecimento da atmosfera).
- SMITH, Aaron. 1 in 7 Americans rely on food stamps. *CNN International*, 21 dez. 2010. Disponível em: <http://money.cnn.com/2010/12/21/news/economy/food_stamps/index.htm>.
- SOARES, Pedro. Megacidades perdem peso no PIB do país. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 dez. 2010a, p. B21.
- SOARES, Pedro. SP abriga 14 das 15 cidades mais desenvolvidas do país. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26 set. 2010b, p. C4.
- SORGATO, Lucas André Ajala; FERREIRA JUNIOR, Reynaldo Rubem; SANTOS, Patrícia Rocha dos. *Concentração bancária e desigualdade regional: o caso do nordeste brasileiro*. Disponível em: <www.bnb.gov.br/content/aplicacao/eventos/forumbnb2010/docs/concentracao.pdf>.
- STEINBERGER, Marília (Org.). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006.
- STEINBERGER, Marília. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: STEINBERGER, Marília (Org.). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006. p. 29-82.
- SUMÁRIO Executivo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: MI; IICA, [2006 ou 2007]. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/sumario.asp>>.



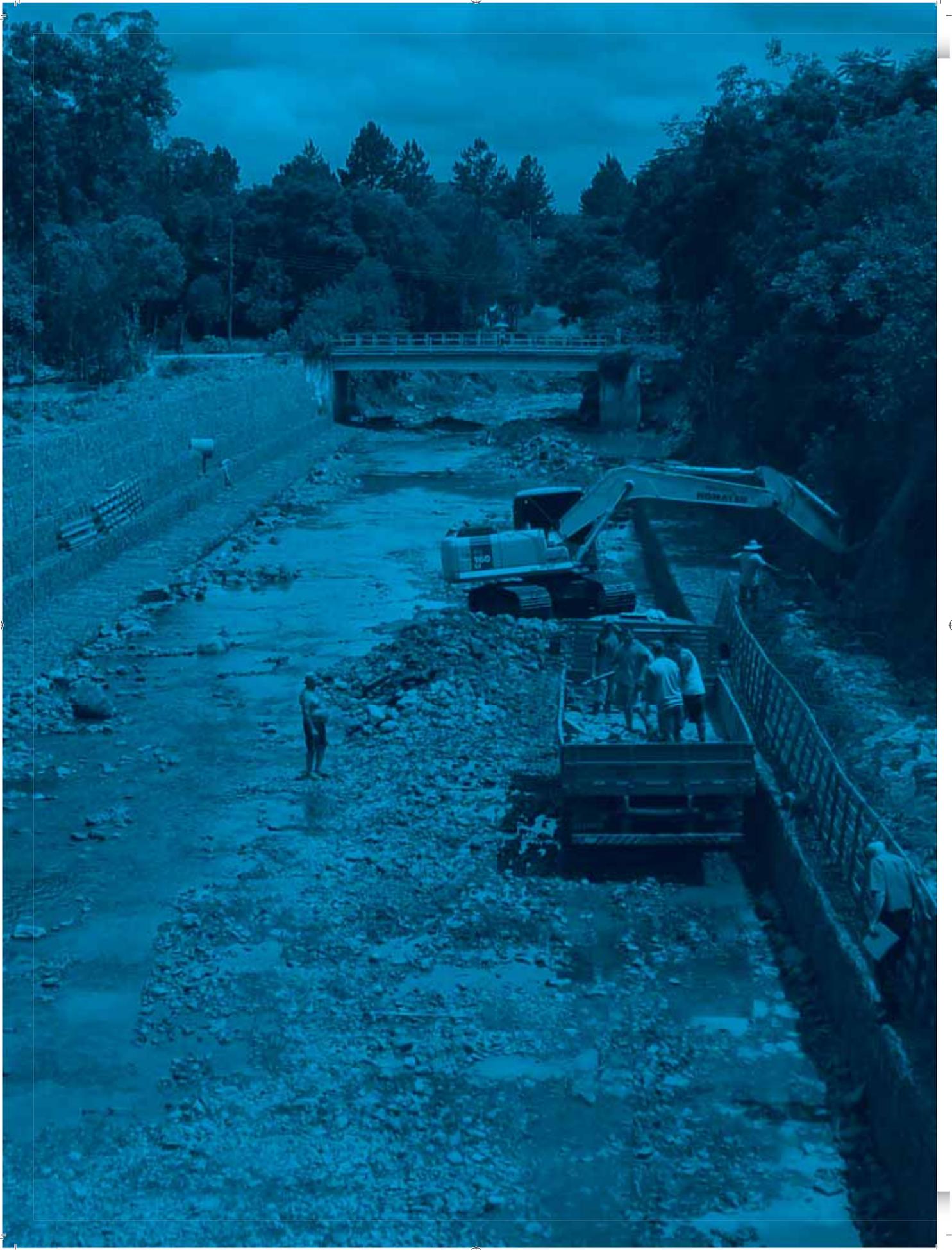
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão n. 2.919/2009*. Brasília: Secretaria de Macroavaliação Governamental, 7 dez. 2009a. 28 p.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Levantamento do Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso)*. Brasília, 2009b, 26 p. (TC n. 010.604/2009-0 Fiscalis n. 420/2009).
- UTSCH, Ana Carolina. 11 milhões têm fome. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 8, 27 nov. 2010.
- VEIGA, José Eli da. Territórios para um desenvolvimento sustentável. *Ciência & Cultura*, SBPC, São Paulo, ano 58, n. 1, p. 20-24, jan./mar. 2006.
- VERDINI, Liana; HESSEL, Rosana. Com a cara no futuro e os pés no atraso. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 11, 5 nov. 2010.
- VERDINI, Liana. Um Brasil ainda muito desigual. *Correio Braziliense*, Brasília, p. 16, 18 nov. 2010.
- WATANABE, Marta. Recolhimento de ICMS no Nordeste e Norte cresce acima da média do país. *Valor Econômico*, São Paulo, 27 dez. 2010, p. A2.
- ZANATTA, Mauro. Renda sobe e classe média vira maioria no campo. *Valor Econômico*, São Paulo, 21 dez. 2010, p. A4.





OFÍCIOS SELECIONADOS ENCAMINHADOS À SEMAG/TCU

DOCUMENTO	DATA	TEMA	LOCALIZAÇÃO
Ofício SDR/MI	12/2/2010	SNIDR – Produto 2, 43 p.	Volume Principal, fl. 132
Ofício 099/SDR/MI	8/6/2010	SNIDR	Volume Principal, fl. 140
Ofício 039/SDR/MI	19/6/2009	Código das ações da PNDR no PPA 2008-2001	Volume Principal do Anexo 1, fls. 2-45
Ofício 056/SDR/MI	23/1/2009		Volume Principal do Anexo 1, fls. 131-148
Ofício 19 Secad/SOF/MP	22/6/2009	PNDR no PPA	Volume Principal do Anexo 1, fls. 46-53
Ofício 184/SPE/MF	5/8/2009	Subsídios nos fundos	Volume Principal do Anexo 1, fls. 149-151
Memorando 08 CGFD/DGFD/SDR/MI	11/8/2009	Laudos por Tipologia 2004-2009 (30/6)	Volume Principal do Anexo 1, fls. 163-175
Ofício 1368/2009 DGFI/SECEX/MI	11/8/2009	Projetos e incentivos fiscais segundo a tipologia da PNDR	Volume Principal do Anexo 1, Quadro p. 202
Ofício 45 DGFD/SDR/Mi	12/8/2009	FDA por tipologia 2004-2009	Volume Principal do Anexo 1, fls 207, 217-219, 224 e 226
Ofício 181 SAM/CC/PR	19/8/2009	CPINDR	Volume Principal do Anexo 1, fls 297-305
Ofício 131 SPI/MP	19/8/2009	Nota Técnica 104/SPI/MP, da mesma data	Volume Principal do Anexo 1, fls 306-327





ANEXOS

ANEXO 1 LISTA ALFABÉTICA DOS ENTREVISTADOS

Segue a lista, em ordem alfabética, dos(as) 46 entrevistados(as) para a coleta de dados sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e temas correlatos. As entrevistas ocorreram entre janeiro e junho de 2011 e foram realizadas por Vitarque Coelho, colaborador do presente trabalho.

Alguns esclarecimentos a respeito:

[a] Além dos(as) entrevistados(as) relacionados(as) a seguir, considerados(as) “externos(as)” ao âmbito institucional da PNDR, outros(as) profissionais foram listados(as) à parte no seguinte Anexo 2, pois estes(as) não foram propriamente entrevistados(as), já que a entrevista supunha seguir o roteiro previamente estabelecido. Eles(as) forneceram informações oficiais a respeito de sua atuação e deram suas opiniões. Ademais, não se associam seus nomes a informações e opiniões no corpo do Relatório como forma de preservar suas posições, que nem sempre coincidiram com as oficiais da Administração Pública Federal.

[b] A amostragem buscou preservar certo equilíbrio entre as diversas macrorregiões em termos da quantidade de entrevistados(as), ressalvado o fato de alguns(mas) deles(as) serem referidos(as) à escala nacional. Considerando-se que a realização das entrevistas resultou de um acordo entre a coordenação da avaliação da PNDR e o entrevistador, que usa o mesmo material em sua





tese de doutoramento, aceitou-se um acréscimo da quantidade original de entrevistas em algumas macrorregiões, tendo em vista que os deslocamentos permitiram ir além da amostragem estabelecida, com baixo custo adicional. Para preservar o equilíbrio quantitativo entre as macrorregiões inicialmente estabelecido, alguns(mas) entrevistados(as) foram considerados(as) “extracota” em relação à avaliação da PNDR. Nesse caso, adotou-se o seguinte procedimento: suas manifestações não foram consideradas na avaliação, embora o sejam na confecção da tese de doutoramento do entrevistador. Ainda assim, o texto integral de todas as entrevistas integra o volume II da presente avaliação. Estes(as) entrevistados(as) estão assinalados(as) com asterisco na listagem que se apresenta a seguir.

- Adagenor Ribeiro, coordenador-geral de Elaboração e Avaliação dos Planos de Desenvolvimento da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, Belém do Pará.
- Antônio Alexandre da Silva Júnior, presidente da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa, de Pernambuco; Recife.
- Antonio Carlos Filgueira Galvão, diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Brasília.
- Armando Monteiro Neto, senador pelo Partido Trabalhista Brasileiro de Pernambuco, Brasília.
- Atualpa Durão(*), coordenador executivo da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional da Bahia, Salvador.
- Benito Juncal(*), chefe de gabinete da Secretaria do Planejamento da Bahia, Salvador.
- Bertha Becker, professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Carlos Brandão, professor da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Carlos Gadelha, secretário de Ciência e Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde, Brasília.
- Cláudio Egler, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Clélio Campolina Diniz, professor e reitor da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.



- Delcídio Amaral, senador pelo Partido dos Trabalhadores do Mato Grosso do Sul, Brasília.
- Dernival Oliveira(*), superintendente da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional da Bahia, Salvador.
- Edna Castro, professora da Universidade Federal do Pará, Belém do Pará.
- Eduardo do Castro Bezerra Neto(*), superintendente da Federação das Indústrias do Ceará, Fortaleza.
- Eduardo Gomes(*), coordenador institucional da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional da Bahia, Salvador.
- Eliana Boaventura, chefe de gabinete da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional da Bahia, Salvador.
- Fábio Cunha, gestor do Ministério da Integração Nacional, Brasília.
- Fernanda Ferrário, técnica da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, Recife.
- Francisco Chagas Lopes da Silva(*), coordenador de Desenvolvimento e Integração Regional da Secretaria das Cidades do Ceará, Fortaleza
- Francisco Costa, professor da Universidade Federal do Pará, Belém do Pará.
- Guilherme Maia Rebouças, diretor de Planejamento da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, Recife.
- Jair do Amaral Filho(*), professor da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- Johanness Eck, subchefe adjunto da Casa Civil da Presidência da República, Brasília.
- José Fernando Castelo Branco(*), presidente do Conselho Temático de Economia, Finanças e Tributação, da Federação das Indústrias do Ceará, Fortaleza.
- José Nivaldo Mendonça(*), diretor executivo da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional da Bahia, Salvador.
- José Otamar de Carvalho, consultor, Campinas.



PNDR

- José Sydrião de Alencar Júnior(*), diretor de Gestão do BNB e superintendente do Etene, Fortaleza.
- Leonardo Guimarães Neto, consultor, Recife.
- Marcelo Dourado, secretário da Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste, do Ministério da Integração Nacional, Brasília.
- Marcos Falcão Gonçalves(*), gerente executivo do Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza.
- Márcio Godoy, secretário da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional do Pará, Belém do Pará.
- Mario Vera Wall, coordenador da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Brasília.
- Marisa Duran, coordenadora-geral da Coordenação-Geral de Políticas Públicas do Ministério da Fazenda, Brasília.
- Paula Ravaneli, assessora especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, Brasília.
- Pedro Jorge Ramos Viana(*), coordenador da Unidade de Economia e Estatística da Federação das Indústrias do Ceará, Fortaleza.
- Pedro Silveira Bandeira, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasília.
- Reinaldo Dantas(*), vice-presidente da Federação das Indústrias da Bahia, Salvador.
- Sâmia Frota(*), gerente de Ambiente do Banco do Nordeste do Brasil, Fortaleza.
- Tânia Bacelar, professora da Universidade Federal de Pernambuco, Brasília.
- Tânia Fischer(*), professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.
- Tiago Cavalcanti(*), coordenador executivo da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional da Bahia, Salvador.



-
- Vernon George, técnico da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, Recife.
 - Vitor Lopes(*), gerente da Gerência de Estudos e Assessoria da Desenbahia (Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.).
 - Wellington Dias, senador pelo Partido dos Trabalhadores do Piauí, Brasília.
 - Wilson Cano, professor da Universidade Estadual de Campinas, Campinas.



ANEXO 2 – LISTA ALFABÉTICA DOS CONTATOS PARA OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES

- Agnaldo Moraes da Silva, coordenador-geral de Gestão do Conhecimento da SCO.
- Dorotéia Blos e Cleber Lago do Valle Mello Filho, da Coordenação-Geral de Projetos Especiais da SPR (Produzir).
- Eunice Lemos Rosal Daros, auditora federal de Controle Externo, TCU Brasília.
- Henrique Villa da Costa Ferreira, secretário da SDR na gestão anterior.
- Leonardo Rodrigues Albernaz, auditor federal de Controle Externo, TCU, Brasília.
- Luanna Sant'Anna Roncaratti, coordenadora-geral da Região Nordeste (Conviver, Mesos do Nordeste e as Rides de Petrolina e Juazeiro-Petrolina), da SPR.
- Murillo de Miranda Basto Neto, analista de orçamento da SCO.
- Paulo do Amparo Pitanga, diretor da SDR na gestão anterior.
- Ricardo Dias Ramagem, coordenador-geral de Planos e Ações Regionais do Departamento de Planejamento de Desenvolvimento Regional, da SPR na gestão anterior.
- Rubem Oliveira de Paula, analista da SPI/MP, Brasília.



ANEXO 3 – O FUNDO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O Fundo Social do Pré-Sal (FS) é regulado pela Lei n. 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Nessa lei, o FS é tratado no Capítulo VII, a partir do art. 47.

O FS é vinculado à Presidência da República e tem como finalidade “constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento” (arts. 47 e 48). Este artigo nomina as seguintes áreas: educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente, e mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Art. 47. É criado o Fundo Social – FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:

I – da educação;

II – da cultura;

III – do esporte;

IV – da saúde pública;

V – da ciência e tecnologia;

VI – do meio ambiente; e

VII – de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

§ 1º Os programas e projetos de que trata o *caput* observarão o plano plurianual – PPA, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual – LOA.

§ 2º (Vetado) Art. 48. O FS tem por objetivos:

[...]

II – oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 47; [...].



Como se vê, o “desenvolvimento regional” é mencionado no *caput* do art. 47, ao lado do “desenvolvimento social”, sem ser nomeado como uma das áreas de aplicação dos recursos do FS, todas elas setoriais.

Dessa concepção depreende-se que o “desenvolvimento regional” é uma finalidade ou um aspecto a ser observado e não uma “área” geradora de programas e projetos. Por esses critérios, não haverá um projeto ou um programa de desenvolvimento regional custeado pelo FS. Ainda assim, todos os projetos ou programas que façam uso dos recursos do FS “devem observar critérios de *redução das desigualdades regionais*” (art. 58, § 5º, grifei).

Art. 58. É criado o Conselho Deliberativo do Fundo Social – CDFS, com a atribuição de propor ao Poder Executivo, ouvidos os Ministérios afins, a prioridade e a destinação dos recursos resgatados do FS para as finalidades estabelecidas no art. 47, observados o PPA, a LDO e a LOA.

[...]

§ 5º Os recursos do FS destinados aos programas e projetos de que trata o art. 47 devem observar critérios de redução das desigualdades regionais.

Pode-se dizer, portanto, que o “desenvolvimento regional” é um componente obrigatório do uso dos recursos do FS, cabendo ao Ministério da Integração Nacional uma forma de articular-se com os ministérios setoriais para que os projetos e programas que façam uso dos recursos do FS levem em conta a questão regional. Como participação mínima, caberia ao Ministério da Integração Nacional a proposição e o acompanhamento dos critérios utilizados na redução das desigualdades regionais.

O Ministério da Integração Nacional não participa do Comitê Gestor (art. 52) e ao que parece não integra o Conselho Deliberativo (ver art. 58).

Supõe-se que o Ministério da Integração Nacional seja “ouvido” na qualidade de “ministério afim” (art. 58).

Quanto ao montante dos recursos, é ainda muito precária a base para estimá-los, não só porque seu montante depende de uma definição mais precisa da produção de petróleo e gás nos campos do pré-sal, como também da rentabilidade que os recursos do FS alcancem no exterior, já que o valor a ser aplicado nos programas e projetos elegíveis resulta do retorno de tal aplicação (art. 51).



ANEXO 4 – ESTIMATIVA DO CUSTO DOS SUBSÍDIOS DO PROGRAMA 0902

Como se sabe, os fundos de financiamento e de incentivos fiscais importam em subsídios concedidos à iniciativa privada, o que corresponde a custos para a União, que vem a ser o poder concedente de tais subsídios, neste caso debitado à Política Regional.

A pedido do TCU, o Ministério da Fazenda, por meio da SPE, estimou o custo dos subsídios absorvidos pela União para manter os programas de financiamento incentivado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A estimativa alcança o período 2003-2008 e inclui, explicitamente, os fundos constitucionais, os fundos de desenvolvimento e o Fundo da Marinha Mercante (FMM).

A Tabela 30 reúne os subsídios referentes aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO), aos Fundos de Desenvolvimento Regional (FDNE e FDA) e ao Fundo da Marinha Mercante (FMM) para o período 2003-2008, estimados pelo Ministério da Fazenda. Tal subsídio se refere à diferença entre o custo de oportunidade do Tesouro Nacional e a rentabilidade das aplicações que incide sobre os respectivos patrimônios dos Fundos.

No caso específico do FMM, por falta de informações das fontes primárias, inferiu-se sua distribuição regional no triênio 2003-2005 a partir dos dados obtidos em 2006-2008.

Relativamente ao FDNE e FDA, apesar de criados em 2001, sua regulamentação só veio a ocorrer em 2005, razão por que os demonstrativos cobrem só os exercícios de 2007 e 2008.

Trata-se, como se pode ver, de um expressivo montante em incentivos fiscais, da ordem de R\$ 34 bilhões, no período de 6 anos, entre 2003 e 2008. A Região Nordeste é que, de longe, captura a maior parte deles (60%). As três regiões prioritárias (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) participam com mais de 90% do total atribuído, conforme Tabela 30.



PNDR

TABELA 30 – SUBSÍDIOS CONCEDIDOS ÀS OPERAÇÕES DOS FUNDOS, 2003/2008 (R\$ 1.000)

ANO/FUNDO	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	BRASIL
2003	638.761	2.248.846	376.575	159.061	117.566	3.540.809
FNE, FNO e FCO	628.387	2.190.063	376.575			3.195.025
FMM	10.374	58.783		159.061	117.566	345.784
2004	609.493	1.791.835	515.116	199.052	147.125	3.262.621
FNE, FNO e FCO	596.511	1.718.272	515.116			2.829.899
FMM	12.982	73.563		199.052	147.125	432.722
2005	1.713.579	7.103.636	1.437.797	211.031	155.979	10.622.022
FNE, FNO e FCO	1.699.816	7.025.646	1.437.797			10.163.259
FMM	13.763	77.990		211.031	155.979	458.763
2006	824.603	2.511.682	950.482	320.232	201.752	4.808.751
FNE, FNO e FCO	795.778	2.508.533	950.482			4.254.793
FMM	28.825	3.149		320.232	201.752	553.958
2007	823.867	2.702.297	690.990	214.945	166.681	4.598.780
FNE, FNO e FCO	802.965	2.623.353	690.990			4.117.308
FMM	11.043	78.944		214.945	166.681	471.613
FDNE e FDA	9.859					9.859
2008	1.226.846	4.108.038	1.079.003	437.455	317.841	7.169.183
FNE, FNO e FCO	962.579	3.510.471	1.079.003			5.552.053
FMM	36.149	523.127		437.455	317.841	1.314.572
FDNE e FDA	228.118	74.440				302.558
2003/2008	5.837.149	20.466.334	5.049.963	1.541.776	1.106.944	34.002.166
	17,2	60,2	14,9	4,5	3,3	100,0

Fonte: Ofício 184/SPE-MF, de 5/8/2009, dirigido à Semag/TCU.

Nota: Fundos FNE, FNO, FCO, FMM, FDA e FDNE.

Para fins de cálculo do custo de financiamento das atividades de desenvolvimento regional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, são feitos alguns ajustes e assumidas algumas hipóteses.

- 1) Só é considerado o período 2004-2008, já que os dados sobre subsídios oferecidos pelo Ministério da Fazenda abrangem o período 2003-2008 e os dos fundos para financiamento do Ministério do Planejamento, presentes no PPA, cobrem 2004-2010. Para



tanto, desconsideram-se os valores de 2003, do Ministério da Fazenda; e os de 2009 e 2010, do Ministério do Planejamento.

2) Os cálculos do Ministério da Fazenda incidem sobre os fundos constitucionais, os fundos de desenvolvimento regional e o Fundo da Marinha Mercante. Por sua vez, o Programa 0902, incluído no PPA e mencionado pelo Ministério do Planejamento, abarca as seguintes modalidades:

- Financiamento aos setores produtivos do Centro-Oeste, Nordeste e Norte.
- Financiamento e equalização de juros no âmbito do Programa de Incentivo à Implementação de Projetos de Interesse Social (PIPS) (MP n. 122, de 2003).
- Financiamento aos setores produtivos do Semiárido.
- Financiamento de Programas de Desenvolvimento Regional.
- Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES.
- Apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos estados e do Distrito Federal (Lei n. 9.496, de 1997, e MP n. 2.192, de 2001).
- Programa de incentivo à redução da presença do setor público estadual na atividade bancária (Proes) (MP n. 2.192, de 2001).
- Financiamento de projetos do setor produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia.
- Financiamento de Projetos do setor produtivo no âmbito do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste.
- Financiamento na área de bens de consumo.
- Financiamento na área de insumos básicos.
- Financiamento a pequenas e médias empresas.

Claramente, os fundos constitucionais e os fundos de desenvolvimento regional estão presentes nas duas fontes. O FMM integra o cálculo do Ministério da Fazenda, mas não o do Ministério do Planejamento. Portanto, ele é eliminado para fins de estabelecer os custos. Com essa exclusão retiram-se os valores lançados às regiões Sul e Sudeste.



TABELA 31 – COMPARAÇÃO DA MAGNITUDE DOS FUNDOS DE FINANCIAMENTO REGIONAL E SUBSÍDIOS IMPLÍCITOS (R\$)

ANOS	SUBSÍDIOS (1)	APORTE CREDITÍCIO (2)	PARTICIPAÇÃO (%)
2004	2.829.899.000	11.849.987.001	24
2005	10.163.259.000	13.391.714.396	76
2006	4.254.793.000	18.722.475.805	23
2007	4.127.167.000	15.880.699.655	26
2008	5.854.611.000	18.936.914.307	31
TOTAL	27.229.729.000	78.781.791.164	35

(1) Fonte: Tabela 29.

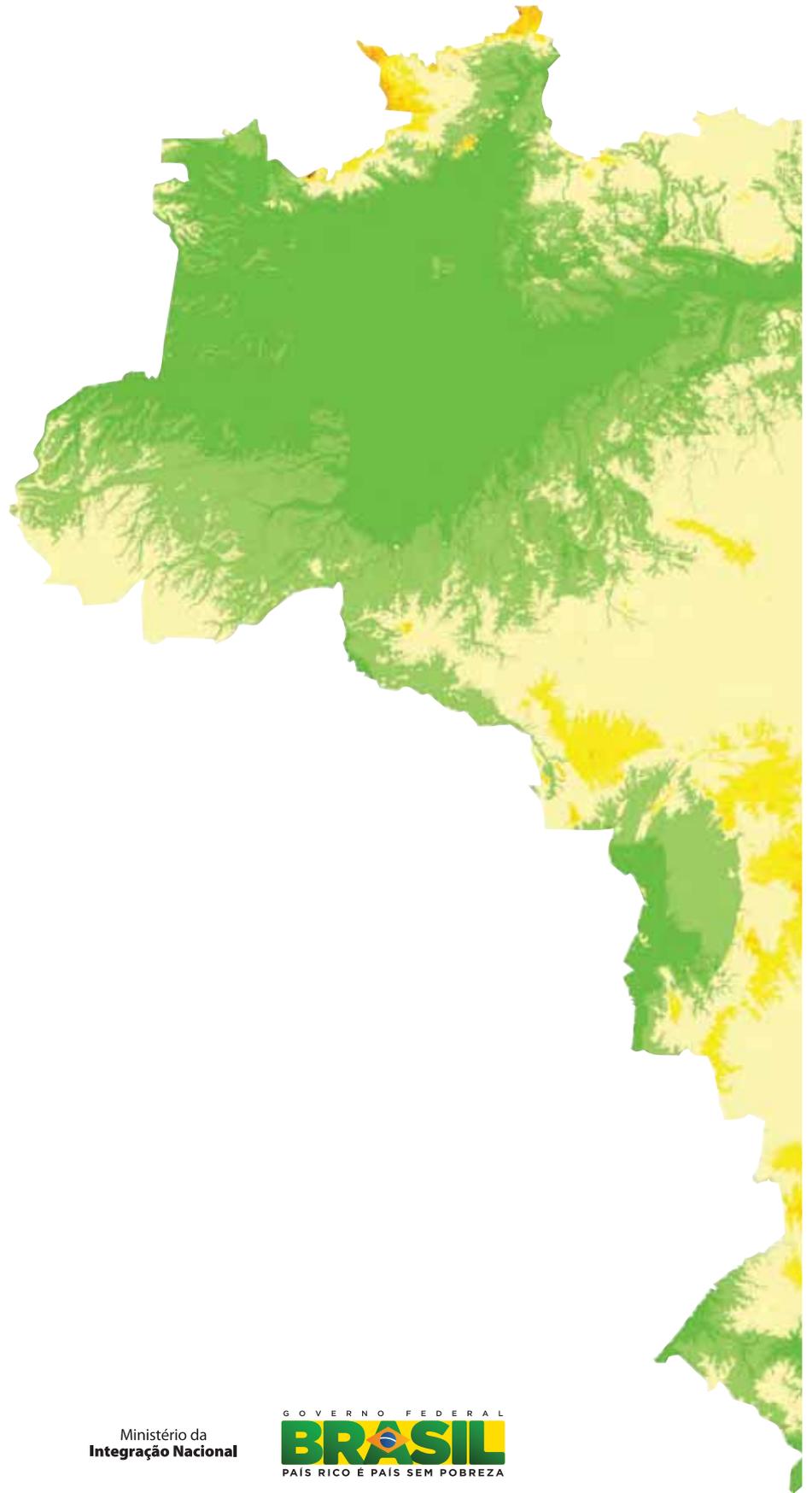
(2) Tabela 30.

1) Por último, supõe-se que todas as modalidades elencadas por esta última fonte sejam parte dos fundos constitucionais ou dos de desenvolvimento regional.

Com esses critérios, pode-se montar a tabela comparativa entre os dados das duas fontes.

Claramente, o valor dos subsídios de 2005 foge ao padrão dos demais anos por alguma razão não esclarecida pelo Ministério da Fazenda. Sem este valor, pode-se dizer que, *grosso modo*, os subsídios representam $\frac{1}{4}$ dos valores colocados à disposição da sociedade. Assim, dos 114,8 bilhões alocados pelo Programa 0902, durante 2004-2010, o custo dos subsídios implícitos alcança aproximadamente 29 bilhões durante todo o período.





70 ANIVERSÁRIO
IICA
1942 - 2012

Ministério da
Integração Nacional

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA