

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL
SECRETARIA DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA DE PROGRAMAS REGIONAIS

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

PROPOSTA PARA DISCUSSÃO

Brasília, dezembro de 2003

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Integração Nacional

Ciro Ferreira Gomes

Secretário Executivo

Márcio Araújo de Lacerda

Secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional

Tânia Bacelar de Araújo

Secretário de Programas Regionais

Carlos Augusto Grabois Gadelha

Diretor de Planejamento do Desenvolvimento Regional

Antônio Carlos F. Galvão

Equipes Técnicas Envolvidas

Departamento de Planejamento do Desenvolvimento Regional/SDR

Departamento de Gestão dos Fundos de Investimento/SDR

Departamento de Programas das Regiões Norte e Nordeste/SPR

Departamento de Programas das Regiões Sul e Sudeste/SPR

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
1. O CONTEXTO ATUAL	6
2. O OBJETO DA POLÍTICA	11
3. AS PREMISSAS ASSUMIDAS	14
4. O DIAGNÓSTICO	17
5. OS CRITÉRIOS BÁSICOS DA POLÍTICA	33
6. A IMPLEMENTAÇÃO INICIAL E OS MAPAS DE TRANSIÇÃO	48

APRESENTAÇÃO

Há muito tempo que o país sonha com o momento de poder pensar novamente, com determinação, seu desenvolvimento. Será o dia de rever velhos modelos e suas mazelas, de repensar heranças arraigadas na memória da população, de redesenhar projetos e reconstruir consensos em torno de novas idéias-força, capazes de nos conduzir a uma etapa de progresso, bonança e prosperidade. Penso que esse momento chegou com o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Preparar o terreno para a edificação de um novo período histórico afirma-se, portanto, como um dever e uma obrigação daqueles que, como eu, estão engajados na tarefa de mudar a orientação herdada dos governos anteriores e recolocar, no rumo correto, o projeto de Nação que almejamos nesta entrada do Século XXI. E, devo afirmar, nossa missão passa pelo repúdio e superação, creio que com a unanimidade dos brasileiros, das inaceitáveis desigualdades sociais e regionais que saltam à vista de todos e tornam o cotidiano de muitos insuportável. Deixar o fardo das iniquidades para trás representa, para o País, a condição mais importante de mudança do curso da história.

Este Documento pretende ser uma modesta contribuição para isso. Tem por objetivo apresentar e submeter à discussão pública uma Proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR - elaborada pelo Ministério da Integração Nacional - MI.

A Proposta reflete um conjunto amplo de idéias que vêm sendo sugeridas há algum tempo por especialistas do desenvolvimento regional brasileiro, não tendo alcançado, até aqui, desdobramentos concretos. O desafio é, portanto, vir a estruturar uma política pública com a chancela

dos poderes constituídos, dos entes federados e das forças sociais que animam este momento ímpar da vida política brasileira.

A Política está voltada para a redução das desigualdades regionais e também para a ativação das potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras. O ponto central da estratégia é valorizar a magnífica diversidade regional do país. Diversidade essa que se desdobra em múltiplas dimensões - ambiental, socioeconômica e cultural, - e é capaz de servir de base a um desenvolvimento incluyente e sustentável, levando, dessa forma, à estruturação de uma sociedade mais justa.

O programa de governo apresentado ao país pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, explicita o compromisso de formatar e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O PPA 2004-2007 coloca entre seus megaobjetivos o de reduzir as desigualdades regionais. Urge, assim, por em marcha esse debate tão relevante para a definição de uma nova era de desenvolvimento para o Brasil.

CIRO FERREIRA GOMES

Ministro da Integração Nacional

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL UMA PROPOSTA PARA DISCUSSÃO

Esta proposta compreende o esforço realizado pela equipe técnica do Ministério da Integração Nacional ao longo de 2003, para propor ao País uma de suas mais estratégicas políticas: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

1. O CONTEXTO ATUAL

O desenvolvimento mundial recente reanima forças centrípetas de articulação metropolitana que atestam a lógica espacial predominante de um sistema econômico que intensificou sua internacionalização. A tendência à concentração de meios de produção e força de trabalho em determinados pontos do território é motivada pelas circunstâncias que se vão impondo na dinâmica do jogo do mercado e das políticas públicas. Na atual conjuntura, a força das decisões do setor privado se acentua, especialmente com os movimentos de internacionalização dos grandes conglomerados mundiais, da liberalização financeira e de reestruturação produtiva que se encontram na raiz da chamada “globalização”. Em consequência, acirram-se as desigualdades sociais e regionais, aumentando a necessidade de que se organizem políticas capazes de minorar seus efeitos negativos e reafirmar a coesão social e territorial das nações e de suas regiões.

Neste ambiente, os países menos desenvolvidos tendem a enfrentar maiores dificuldades, uma vez que os grandes blocos de capital e as corporações que os representam ganham liberdade de movimento e se estruturam para se deslocar velozmente pelos mais dispersos pontos do planeta, utilizando os territórios nacionais como meras plataformas de operação. Faltam a esses países instrumentos para retirar maiores contrapartidas da presença dessas corporações em seus territórios, incapazes que estão, pelas regras reinstituídas da “boa conduta social e econômica”, de regular os fluxos que movimentam as redes globais. Nesses termos, o desenvolvimento tende a privilegiar certas localidades, enquanto inabilita ou deixa de lado outras, muitas vezes levando mais em conta o interesse das corporações que o das nações e de suas populações.¹

De maneira geral, as atividades econômicas dinamizam-se em áreas que apresentam melhores condições de atração locacional, ou seja, que contam, entre outros, com atributos vantajosos de infra-estrutura, com recursos humanos qualificados e qualidade de vida da população aceitável, mostrando-se adequadas à instalação de empreendimentos modernos e à geração de maiores lucros. A provisão dos meios necessários e o estímulo à adoção de posturas favoráveis ao pleno desenvolvimento das atividades produtivas tem sido a via para que se alterem paisagens, culturas, modos de vida e as estruturas e relações sociais em diversas localidades, no curso de certo período de tempo.

Áreas excluídas pelo mercado, de outro lado, tendem a permanecer à margem dos fluxos econômicos principais e, assim, a

¹ Cabe lembrar que a maioria das corporações globais está sediada nos países desenvolvidos, que terminam por apropriar a maior parte dos resultados gerados. Esses países se transformam, assim, nos grandes beneficiários do sistema econômico atual, independentemente do fato de que seus governos também tenham perdido graus de controle sobre as empresas.

apresentar menores níveis de renda e bem-estar, o que termina por instigar o esvaziamento populacional e os fluxos migratórios para áreas mais dinâmicas ou de maior patrimônio produtivo instalado. Mesmo algumas regiões que presenciaram certo grau de desenvolvimento anterior e estiveram inseridas em circuitos relevantes podem passar a mostrar sinais de estagnação e letargia social e econômica.

Em outras palavras, enquanto certas áreas assistem a um uso intenso dos recursos disponíveis, outras vêem seus potenciais de desenvolvimento subutilizados. A configuração territorial, resultante desse mosaico de situações díspares quanto à inserção produtiva, conforma e reafirma situações de desigualdade entre indivíduos, empresas e regiões. Os desequilíbrios observados, no entanto, são passíveis de alteração pelo impulso de políticas de desenvolvimento regional.

Políticas de desenvolvimento regional, de forma geral, estiveram na base das tentativas de mudança das condições sócio-econômicas das regiões de uma nação. E, nos anos recentes, já estão sendo implementadas na escala supra-nacional, como no caso exitoso da União Européia. Desde a difusão intensa dessas políticas no Pós-Guerra, mobilizaram-se investimentos vultosos em grandes obras de infra-estrutura ou na implantação de grandes unidades de produção, que tendiam a reordenar o território contíguo, produzindo efeitos sobre as populações nele residentes. Forças exógenas, sobretudo, contribuiriam para subverter o estado de subdesenvolvimento de certas regiões, como na resposta sugerida por Myrdal ao fenômeno da “causação circular cumulativa”, hoje, corroborada pelas conclusões da Nova Geografia Econômica de Krugman e seguidores. Mas, nem sempre os efeitos alcançados foram suficientes para transformar realidades sócio-econômicas arraigadas. Muitas vezes,

ao se criarem enclaves regionais, faltaram complementos importantes para que tais forças alcançassem, de fato, as populações locais.

A regulação prévia à tomada de decisão privada sobre os investimentos e o monitoramento das iniciativas com vistas a assegurar minimamente os interesses das populações circunvizinhas pareceu crescentemente desejável. O desenvolvimento das regiões podia se beneficiar diretamente dos grandes investimentos, desde que iniciativas complementares fossem implementadas, impulsionando maior agregação de valor na região, maior conexão com as estruturas de produção pré-existentes, a criação de empregos diretos e indiretos e assim por diante.

Na verdade, uma nova visão de desenvolvimento estava sendo gestada; uma visão que reclamava maior atenção para as forças endógenas do sistema regional e para o tecido sociocultural presente nas regiões. Era necessário encetar processos de desenvolvimento desde a base das relações sociais existentes no sistema, de “baixo para cima”, como definia o Professor Stöhr já em 1972, desenvolver “meios inovadores”, como propunha Aydalot no começo do anos 80, ou explorar as potencialidades de um ambiente favorável às inovações de todo o tipo, como sugerido por Harvey, em 1989. Embasadas em experimentos localizados bem sucedidos, como nos casos clássicos dos distritos industriais italianos ou do Vale do Silício californiano, todas as políticas de desenvolvimento no cenário da globalização passaram a assumir uma expressão regional explícita, atestando a importância das forças sociais em interação nas regiões como elemento-chave das estratégias preconizadas.

No novo cenário do final do século XX, que revalorizou a dimensão regional e as respectivas políticas a ela dirigida, grandes corporações e pequenas e médias firmas passaram a se beneficiar da

flexibilidade de organização produtiva e da mobilidade locacional na exploração das potencialidades regionais e dos meios socioculturais mais adequados aos seus anseios de expansão e lucro.

Nem tudo está, no entanto, capturado ou movido pela parte mais poderosa e dinâmica do sistema. A vida social e econômica persiste nas áreas periféricas, realimentando circuitos secundários de valorização dos capitais ou de iniciativas de organização alternativas que animam a vida cotidiana de amplas camadas da população. Dessa forma, mesmo nas franjas menos significativas do sistema econômico hegemônico, recursos mal ou pouco aproveitados podem ser melhor mobilizados, desde que haja estímulos para tanto - uma postura que chama atenção novamente para o esforço inovador demandado pelo desenvolvimento regional.

A criatividade e capacidade de organização coletiva das populações pode perfeitamente explorar brechas para a inclusão social e econômica e, assim, reencontrar nichos de inserção sustentada nos mercados. O caso recente do Seridó Norte-Riograndense parece exemplar. A partir do estímulo à habilidade da mão-de-obra local para fabricar bonés, produtos alimentares e produtos cerâmicos, foi possível alterar sensivelmente o quadro sócio-econômico negativo antes existente, gerando-se emprego e renda para a população de seu principal centro urbano. O complexo de confecções de Toritama/Santa Cruz do Capibaribe, no Agreste Pernambucano, é outro dentre muitos exemplos encontrados no Brasil atual. Com apoio e empenho para planejar seu próprio desenvolvimento, populações que enfrentam problemas podem se organizar para buscar respostas concretas a seus desafios.

Políticas nacionais de desenvolvimento regional possuem, assim, novo espaço para agir. Não precisam mais lidar apenas e exclusivamente com a atração de empresas de grande porte, dos empreendimentos

motores do crescimento. Mas, agora, estão abertas à exploração das relações sociais de cooperação e de compartilhamento de visões de futuro e projetos de desenvolvimento dos membros da sociedade regional.

Num país como o Brasil, a existência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional torna-se fundamental para que, na retomada do crescimento que se anuncia, as forças tradicionais da concentração sejam minimizadas e o dinamismo possa atingir as mais diversas regiões do país. Na sua ausência, nas décadas recentes, prevaleceu a “guerra fiscal”. Mas floresceram, também, experiências de cooperação sub-regional muito positivas e que devem ser valorizadas, agora, pelas políticas federais. Em nível estadual, alguns estados começam a implementar uma verdadeira revolução institucional, valorizando a dimensão regional na estruturação de suas ações.

Em nível municipal, após a onda fragmentadora que prevaleceu nos anos pós Constituição de 1988, quando mais de 1300 novos municípios foram criados, numerosas experiências de pactos, fóruns, consórcios, e outras formas de ação coordenada ou de cooperação sinalizam um momento novo que também deve ser valorizado na formulação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

2. O OBJETO DA POLÍTICA

O objeto principal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR são as profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades territoriais ou regionais do país. Os diferentes potenciais de desenvolvimento das diversas sub-regiões, que refletem a diversidade social, econômica, ambiental e cultural presente no País, são a matéria-prima das políticas regionais. É para atuar

nessas duas direções, de forma clara e direta, que se justifica a existência da PNDR. Atuar nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando suas diversidades, configura-se como uma estratégia para a redução das desigualdades. Ou seja, a desigualdade de renda, na sua expressão territorial, decorrente da ausência e/ou estagnação da atividade econômica é o que interessa a essa política. Reduzi-la, ajuda a construir um país de todas as regiões e não apenas de algumas.

No caso de um país continental como o Brasil, além da redefinição de sua inserção mundial, parece cada vez mais evidente o imperativo de combater desigualdades internas e trabalhar a diversidade como um ativo essencial do modelo de desenvolvimento. E isso nos remete, obrigatoriamente, à políticas que tenham por eixo a estruturação de iniciativas inovadoras desde a base territorial do país, que contem com o engajamento das diversas forças sociais e políticas das regiões.

O sentido maior de uma PNDR é, portanto, duplo: de um lado, sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades regionais que, à exceção de curtos períodos históricos, não pararam de se ampliar no Brasil; de outro, explorar, com afinco, os potenciais endógenos da magnificamente diversa base regional de desenvolvimento, em conformidade com os fundamentos sociais atuais de uma produção mais diversificada e sofisticada, mas portadora de valores sociais regionalmente constituídos. Um dos mais importantes patrimônios do país é sua diversidade ambiental, sócio-econômica e cultural.

Alguns problemas, naturalmente, possuem maior afinidade com o desenvolvimento regional. De modo inverso ao que muitos pensam, o objeto da PNDR não é o combate à pobreza, que constitui um problema afeto a outros campos de ação pública, em especial o das políticas sociais.

Se assim fosse, no caso brasileiro atual, o mapa de intervenção da PNDR levaria o Governo a priorizar as áreas metropolitanas, mais ricas e dinâmicas, mas hoje concentradoras de enorme contingente de pobres. Pobreza e desigualdades regionais, no entanto, mostram-se convergentes em muitos lugares e seus respectivos mapas de referência se assemelham em várias regiões, nas quais, em muitas situações, as posições relativas se superpõem.

No entanto, uma categoria não é redutível à outra. Identificam-se bolsões de pobreza nas regiões de baixos níveis de rendimento domiciliar médio por habitante. Mas esses também se fazem presente em áreas de alto nível de rendimento médio domiciliar. No caso da Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, que congrega o maior número absoluto de pobres no País, convive-se com um rendimento domiciliar médio elevado, que afasta os cartogramas, apresentados adiante, de um e de outro fenômeno. O combate à pobreza, pelas políticas sociais, que também poderá ser implementado com base em unidades territoriais definidas, deverá estar articulado com as ações e programas da PNDR nas suas áreas de prioridade.

De certa forma, as políticas urbanas buscam responder igualmente a este campo de preocupações, articulando respostas desde a perspectiva da provisão dos serviços públicos essenciais e da acessibilidade das populações à sua oferta. Por outro lado, a desigual rede de cidades que organiza os sistemas urbanos regionais do Brasil é um dos mais evidentes sinais das enormes desigualdades regionais do país. Política Urbana e Política Regional explícitas e valorizadas são indispensáveis num país que se quer menos desigual.

Desta forma, os espaços não incorporados a contento pela dinâmica capitalista justificam a intervenção do Estado, que objetiva a

redução das desigualdades sócio-econômicas por meio da criação das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas, inserção digna da população no mercado de trabalho, implantação de infra-estrutura e dos serviços básicos de saúde, educação, dentre outros. O fundamento da Política reside na oportunidade de que se articulem iniciativas de cunho territorial tendo em vista ampliar os níveis de coesão e integração das estruturas sócio-econômicas espacialmente distribuídas.

3. AS PREMISSAS ASSUMIDAS

A PNDR precisa ser uma **Política Nacional**, envolvendo iniciativas do Congresso Nacional, dos diversos entes da federação, das universidades, de entidades do setor produtivo (empresários, trabalhadores, autônomos, cooperados etc.), de ONG'S, dentre outros. O Governo Federal tem, no entanto, papel estratégico em sua concepção e implementação. As iniciativas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexos na Política Nacional. Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional.

No âmbito da União, a PNDR compreende uma política de governo e não está restrita a um único ou a poucos ministérios, ainda que se admita alguma ênfase no papel que o Ministério da Integração Nacional deve exercer na coordenação do processo de formulação e implementação da Política. Mas, mesmo essa última função deve ser compartilhada com as áreas de coordenação geral das ações de Governo, como a Casa Civil da Presidência da República, a Secretaria Geral de Governo e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para um conjunto de políticas mais próximas, que têm como substrato comum o território, os afinamentos parecem obrigatórios, como nos casos da Política Urbana, a cargo do Ministério das Cidades; da Política Ambiental, do Ministério do Meio Ambiente; ou ainda, do Desenvolvimento Agrário, a cargo do Ministério homônimo. O diálogo entre a Política Regional e essas outras precisa ser muito próximo pelo evidente caráter de complementação que preside suas relações.

Três outros conjuntos de ministérios precisam fazer políticas e ações dialogarem com os objetivos de redução das desigualdades regionais: a) os da infra-estrutura; b) os de promoção do desenvolvimento econômico e de política de emprego; c) os de implementação de políticas sociais e assistenciais.

Uma articulação especial deve ser estabelecida com o Ministério da Cultura, tanto pela importância da dimensão cultural na vida das sociedades regionais, como pelo fato de que em muitas regiões brasileiras, de base material pobre, a riqueza cultural é evidente e constitui um de seus principais potenciais.

O mais complexo na Proposta deriva mesmo do fato de que iniciativas que buscam intervir sobre outros problemas devem, na medida do possível, responder aos critérios emanados da PNDR. Isso demarca uma divisão de trabalho interna à Política: de um lado, os espaços onde a governabilidade é indireta e prevalece, sobretudo, a capacidade de persuasão dos parceiros para os seus propósitos; de outro, os espaços de intervenção mais direta, em que predominam os programas de desenvolvimento regional que devem constituir efeito básico de demonstração do rumo das ações. Nesse último caso, a Política deve organizar as ações com autonomia e consistência, pois se precisa ganhar expressão por todo o espectro das ações de governo e da sociedade,

catalisando esforços dirigidos a outros campos. Deve, ainda, ser capaz de mobilizar os recursos necessários e de operar com eficiência e eficácia seus instrumentos de ação mais direta. Com isso, será capaz de responder aos principais desafios e problemas do desenvolvimento regional, permitindo o alcance de resultados efetivos na redução das desigualdades e na exploração de potenciais de desenvolvimento das regiões.

Acrescenta-se ainda, considerando a complexidade da realidade regional brasileira, que a Política requer uma **abordagem em múltiplas escalas** (ver detalhes no item 5.1). Não só os elementos das agendas de desenvolvimento possuem espacialidades variadas, como também existe a necessidade de articular as iniciativas dos vários entes federados e da sociedade civil em torno de objetivos, diretrizes e metas comuns, compartilhados por todos. As escalas de atuação determinam, em larga medida, as agendas efetivas da PNDR e ajudam a traçar as linhas de distinção entre ela e as demais políticas.

A definição de propostas, instâncias e iniciativas em múltiplas escalas rompe com visão tradicional que tendeu a circunscrever o problema regional brasileiro ao Nordeste e Norte do país. O mapa do Brasil deve ser dissecado, agora, em múltiplas escalas, para fins de ação em política regional. Num país continental, as simplificações não dão conta da realidade.

Mas a PNDR deve ser acima de tudo nacional, porque essa é a escala compatível com a perspectiva de regulação do fenômeno das desigualdades. Mesmo a ativação dos potenciais de desenvolvimento das regiões e a exploração das diversidades devem se fazer desde a União, tendo por referência o quadro objetivo das desigualdades, sob pena de obtenção de resultados contraditórios aos almejados. Para evitar certa

autonomização típica dos “localismos”, a PNDR deve contar sempre com uma regulação nacional.

4. O DIAGNÓSTICO

Para efeito de orientação dos programas de desenvolvimento regional e também com vistas ao estabelecimento de uma referência obrigatória para o diálogo entre a PNDR e as demais políticas de Governo, organizou-se uma visão da configuração regional e da dinâmica recente a partir de um conjunto selecionado de variáveis expressas em cartogramas. O objetivo é fornecer um suporte mínimo e informar o conjunto de iniciativas voltadas para a redução das desigualdades regionais e a ativação dos diversos potenciais de desenvolvimento das regiões. O diagnóstico, como veremos, ajuda a construir um conjunto de critérios para priorizar a seleção das sub-regiões que devem merecer apoio preferencial da PNDR e que ajudam na estruturação de uma referência para outras políticas.

4.1 Metodologia

A metodologia adotada parte da análise de cartogramas, tendo por base a escala microrregional.² Alguns cartogramas de diagnóstico nos ajudam a construir uma visão mais atual das desigualdades e diversidades regionais brasileiras.

A base de dados compreende categorias e informações extraídas dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE - (1991 e 2000) e as estimativas do Produto Interno Bruto – PIB -

dos municípios realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA - para os anos de 1990 e 1998.

As variáveis selecionadas buscam retratar a ocupação do território e sua tendência de evolução no último período intercensitário. Procura-se exprimir as características particulares que qualificam a população residente quanto a atributos específicos, tais como o rendimento domiciliar médio por habitante, os anos de estudo de certa proporção da população acima de certa faixa etária, ou seu local de residência, seja urbano ou rural. Para cobrir características e atributos da produção, agrega-se ainda uma aproximação da base econômica associada à unidade microrregional por meio da taxa de crescimento médio anual do PIB que representa a dinâmica socioeconômica no período 1990/1998.

Embora algumas variáveis se espelhem nos domicílios ou nos indivíduos, a exemplo de rendimento por habitante, o que se analisa e representa são atributos territoriais característicos das Microrregiões Geográficas (MRG). O valor médio microrregional das variáveis selecionadas permite a identificação de padrões territoriais.

A análise da distribuição das variáveis é feita em sextis, definidos automaticamente pelo *software* de estatística espacial utilizado. O valor mínimo observado constitui o limite inferior e o máximo, o superior. Os três sextis inferiores separam-se dos outros três superiores pela mediana. Os limites intermediários dependem da distribuição efetiva dos eventos.

Por fim, cabe interpretar com cautela os dados da Região Norte, diante da baixa densidade populacional predominante e da maior extensão

² Esforço análogo pode ser feito em bases municipais ou mesorregionais . Para os fins aqui pretendidos considerou-se o município uma escala por demais detalhada e as mesorregiões do IBGE muito grandes .

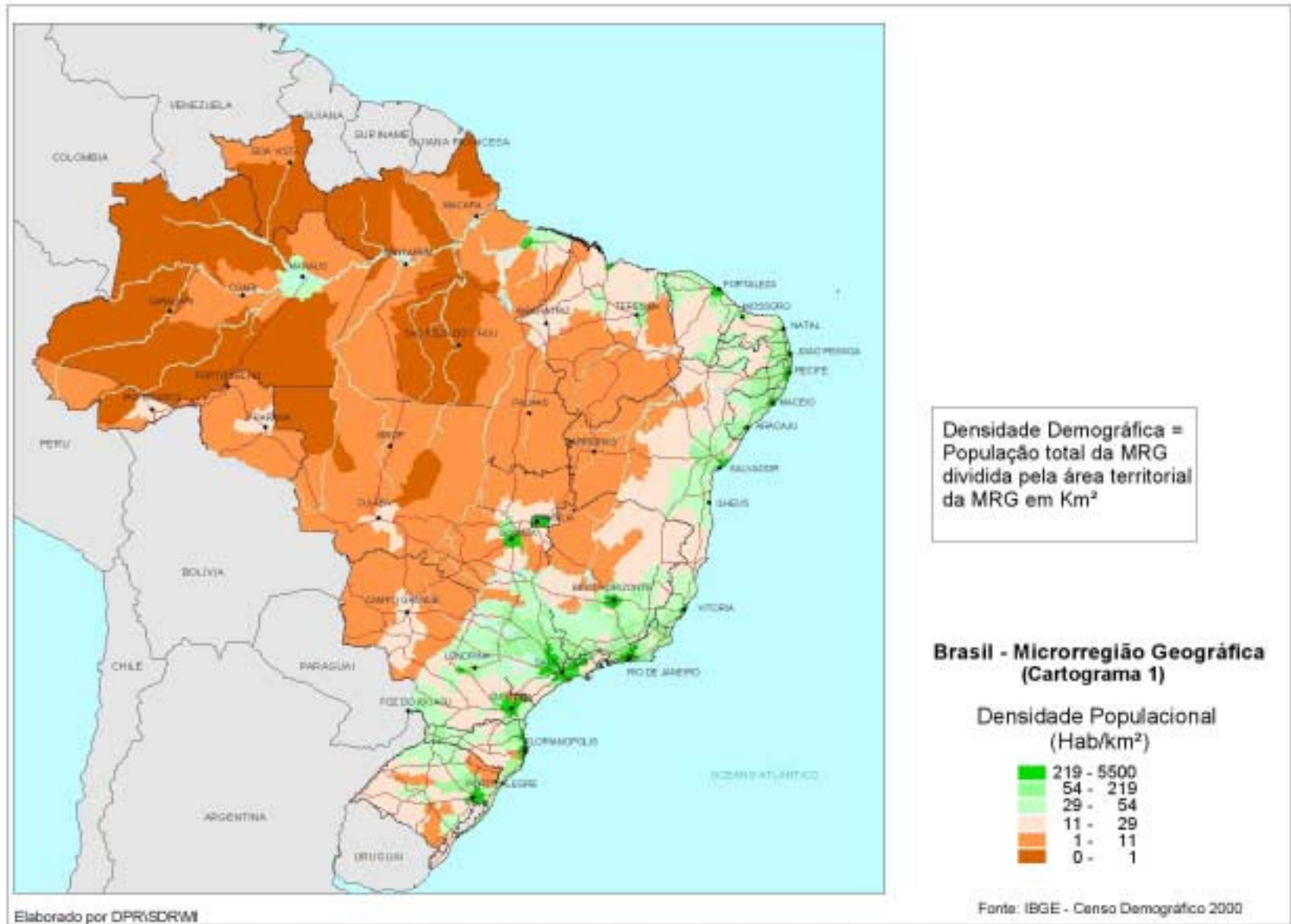
das áreas microrregionais. Nos cartogramas, isso provoca certa ilusão de ótica, magnificando a posição dessas microrregiões. De outro lado, a rarefação populacional da região causa maior sensibilidade dos dados frente a pequenas variações.

4.2 Análise da realidade regional brasileira atual

A distribuição da população no território brasileiro (ver cartograma 1) revela que grande parte da população se estabelece nas áreas próximas ao litoral, no entorno das metrópoles e capitais estaduais, e ainda em alguns centros urbanos dispersos no interior do país, a exemplo de Manaus, Brasília ou Goiânia. Nessas áreas encontram-se as maiores densidades demográficas, superiores a 54 hab/km².

A este adensamento litorâneo se contrapõe a existência de extensas áreas com níveis de densidade muito baixos (menos de 11 hab/km²). É neste espaço que se encontram as áreas de ocupação menos densas, notadamente no Norte e Centro-Oeste e em parte do Semi-Árido nordestino, cuja ocupação se associa à baixa capacidade de absorção de mão-de-obra ou ao baixo dinamismo das atividades ali localizadas ou ainda a sua tardia ou deficiente integração às áreas mais dinâmicas do país. Na Região Amazônica, menores densidades de ocupação humana se associam freqüentemente a áreas demarcadas para as populações indígenas ou para unidades de conservação ambiental.

Esta heterogeneidade não é, entretanto, presente em todo o território. Constata-se uma maior homogeneidade nas Regiões Sul e Sudeste, que mostram valores superiores a 29 hab/km², com exceção da metade norte de Minas e de algumas sub-regiões do Rio Grande do Sul, com densidade abaixo de 11 hab/km².

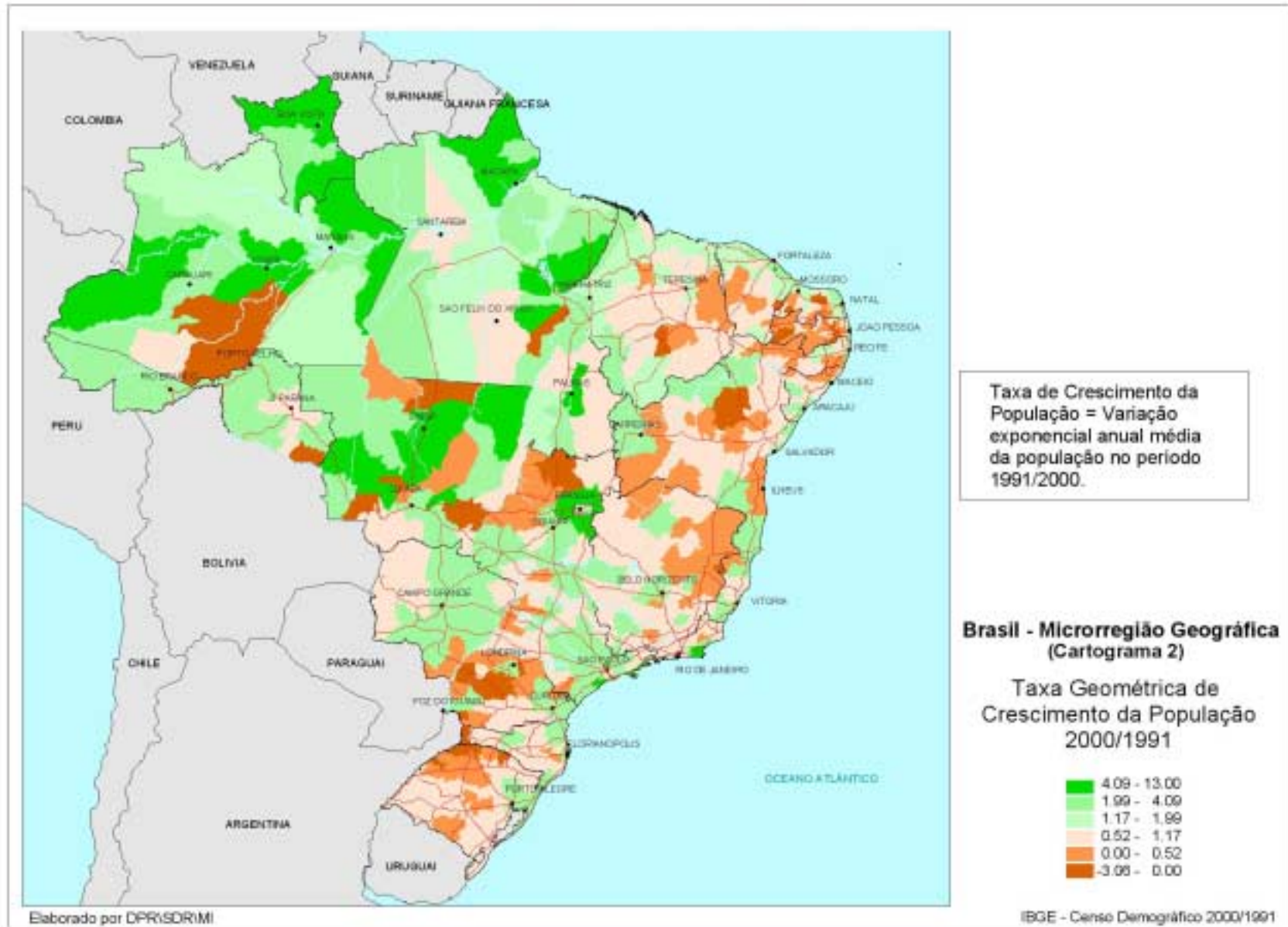


O padrão de distribuição populacional acima descrito tem sua origem no processo de colonização e de ocupação do território brasileiro, inicialmente estabelecido em torno das áreas litorâneas e dos principais portos e, a seguir, a partir de uma lógica produtiva que utilizou os espaços interiores para dar sustentação às atividades exportadoras.

A lógica da produção voltada para o mercado externo, concentrou as atividades mais dinâmicas nestas regiões, enquanto o interior do país ficou à margem deste processo. A penetração do povoamento para o interior fez-se inicialmente com a exploração do ouro e outros minérios e, posteriormente, com a expansão da fronteira agrícola, de início com a criação extensiva de gado, e posteriormente, com a exploração de lavouras comerciais – atividades que marcaram e foram responsáveis pelo estímulo à ocupação do interior do país.

Este padrão de ocupação do território vem sendo lentamente alterado pelo processo de crescimento populacional das duas últimas décadas (Cartograma 2). As taxas de crescimento da população hoje observadas indicam um lento, porém constante e marcante, processo de interiorização de população. Seja na Amazônia, onde sua vasta porção de florestas e outras formas de vegetação natural sempre foram uma barreira considerável à ocupação humana (a exemplo de Alto Solimões, Boa Vista, Sudoeste de Roraima e Macapá), seja em vastas áreas do cerrado, observa-se uma crescente pressão antrópica perceptível com o aumento da população que habita aquelas regiões.

Também merece destaque o crescimento da população no entorno de pólos de desenvolvimento, tais como Brasília, Petrolina-Juazeiro ou no entorno de eixos de penetração, nos estados da Bahia e Mato Grosso e na região de Palmas/Tocantins, áreas que são direta ou indiretamente produto da intervenção do poder público, seja na promoção



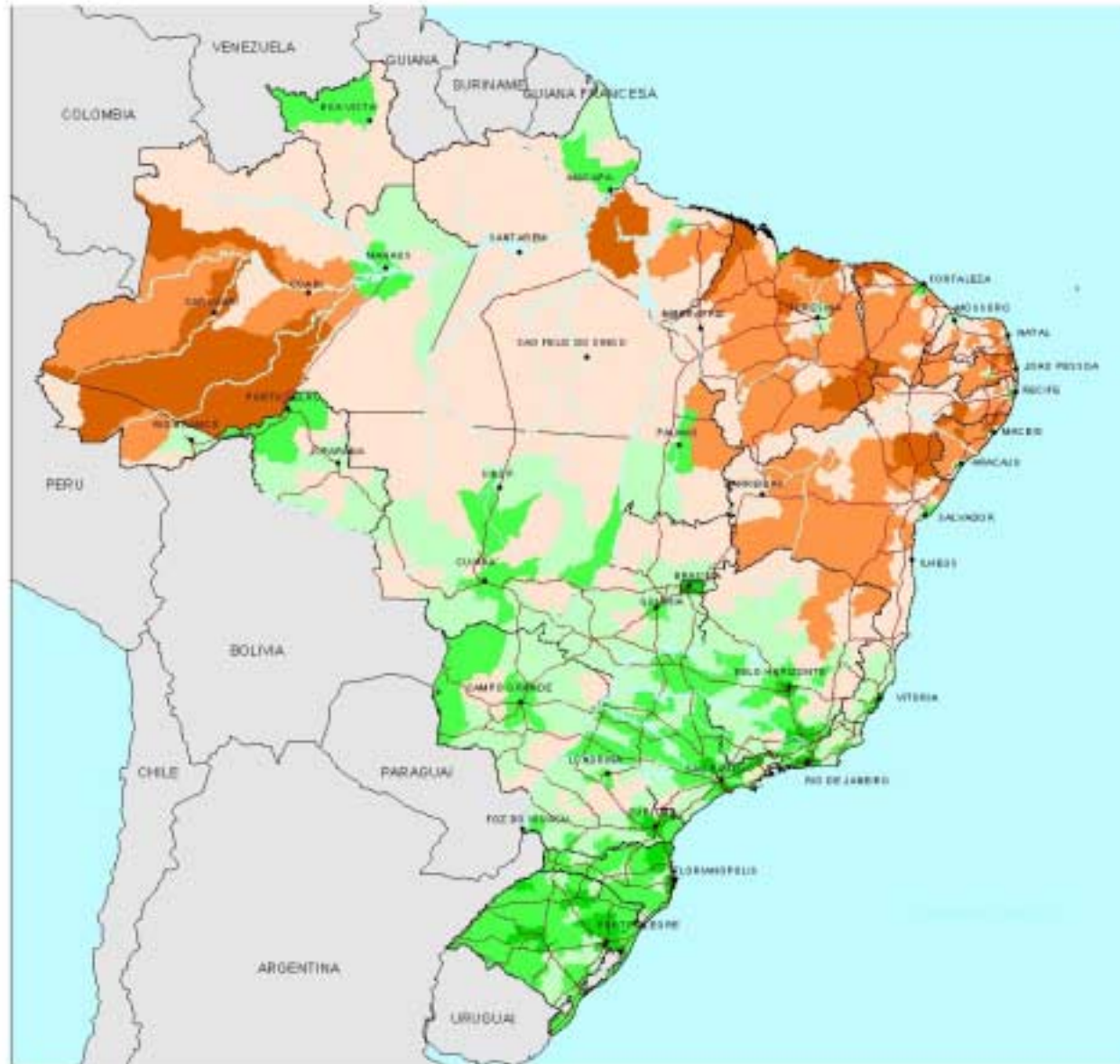
de investimentos massivos, seja através da oferta concentrada de empregos e serviços públicos. Entender a lógica de ocupação do espaço, expressa pelo movimento migratório e pela consolidação da estrutura econômica intrarregional, fornece pista essencial para a definição dos espaços prioritários de atuação da PNDR.

A análise das características socioeconômicas da população revela um padrão territorial diferenciado. Ao contraste litoral *versus* interior se contrapõe um contraste norte/sul bem marcado, onde se ressaltam diferenças regionais marcantes.

Os níveis educacionais apresentados nos cartogramas 3 e 4, refletidos pelas variáveis percentagem de pessoas com até 4 anos e com mais de 12 anos de estudo na população com mais de 15 e de 25 anos, respectivamente, exemplificam bem este padrão bipartido, que secciona em dois o território nacional. De um lado, o Centro-Sul (incluindo parte do Centro-Oeste) com proporções menores da população com menos de 4 anos de estudo (menor que um terço na maioria da MRG) e proporções maiores com mais de 12 anos de estudo (mais de 4%, na maior parte das MRG) e, do outro, o Norte-Nordeste e a outra parte do Centro-Oeste, onde, na maioria das MRG, mais de um terço da população conta com menos de 4 anos de estudo e menos de 4% possui 12 anos ou mais de estudo.

O divisor macrorregional assinala, portanto, uma dimensão educacional inequívoca, que contribui para reforçar a conclusão de que o país precisa realizar esforço dedicado no campo da educação.

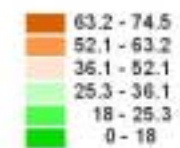
O cartograma 5 identifica, de forma homogênea, a concentração das maiores taxas de urbanização nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, com exceção na parte central do estado do Paraná e em algumas poucas áreas nos estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.



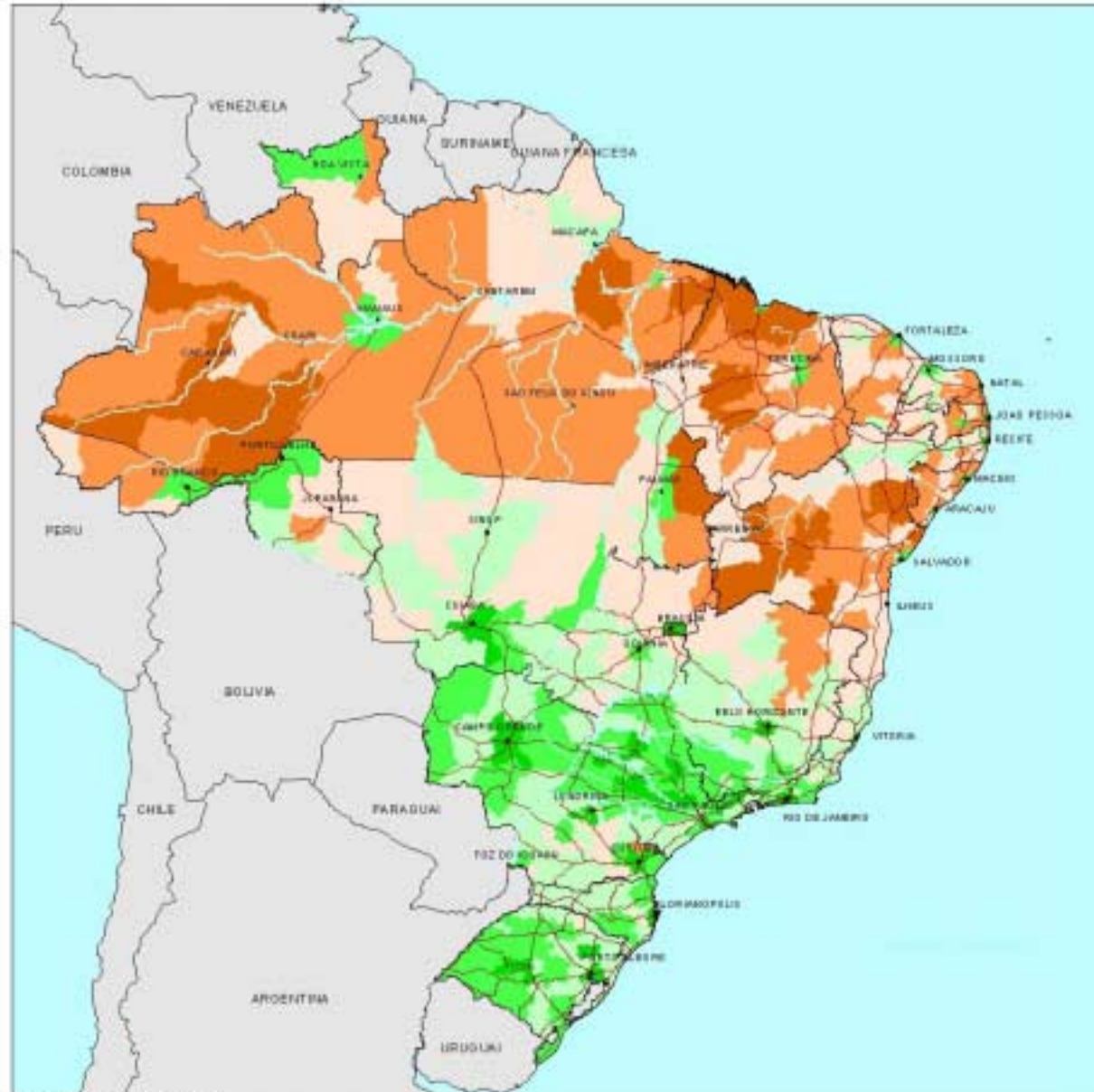
Elaborado por DPR/SDR/M

Brasil - Microrregião Geográfica (Cartograma 3)

% Pessoas mais 15 anos de idade
e com menos de 4 anos de estudo em 2000



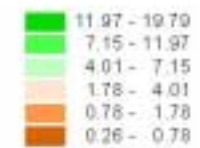
Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000



Elaborado por DPR/SDR/MI

Brasil - Microrregião Geográfica (Cartograma 4)

% Pessoas mais 25 anos de idade
e mais de 12 anos de estudo em 2000



Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

Essas MRG caracterizadas por maiores taxas de urbanização, coincidem com as regiões mais desenvolvidas do país, daí se podendo reafirmar a importância que as redes de cidades assumem, como suporte importante ao desenvolvimento regional.

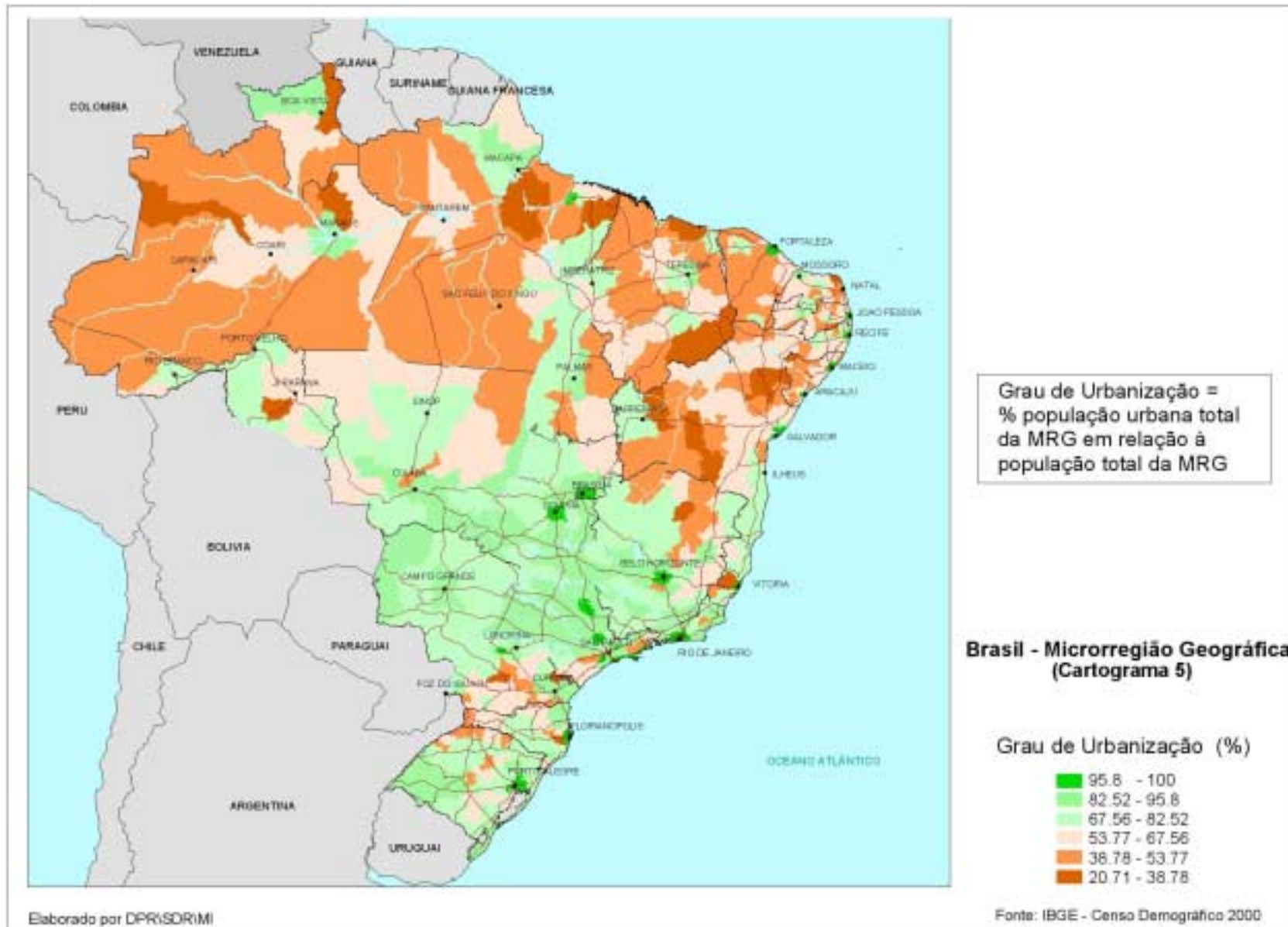
Por outro lado, nas regiões Norte e Nordeste prevalecem áreas com baixos níveis de urbanização. As exceções apresentadas são as capitais dos Estados e os seus principais centros urbanos, inclusive interioranos, a exemplo de Mossoró - RN, Sobral - CE e Campina Grande - PB. Nessas regiões, predomina o ambiente rural, aspecto relevante para a escolha das estratégias a serem adotadas.

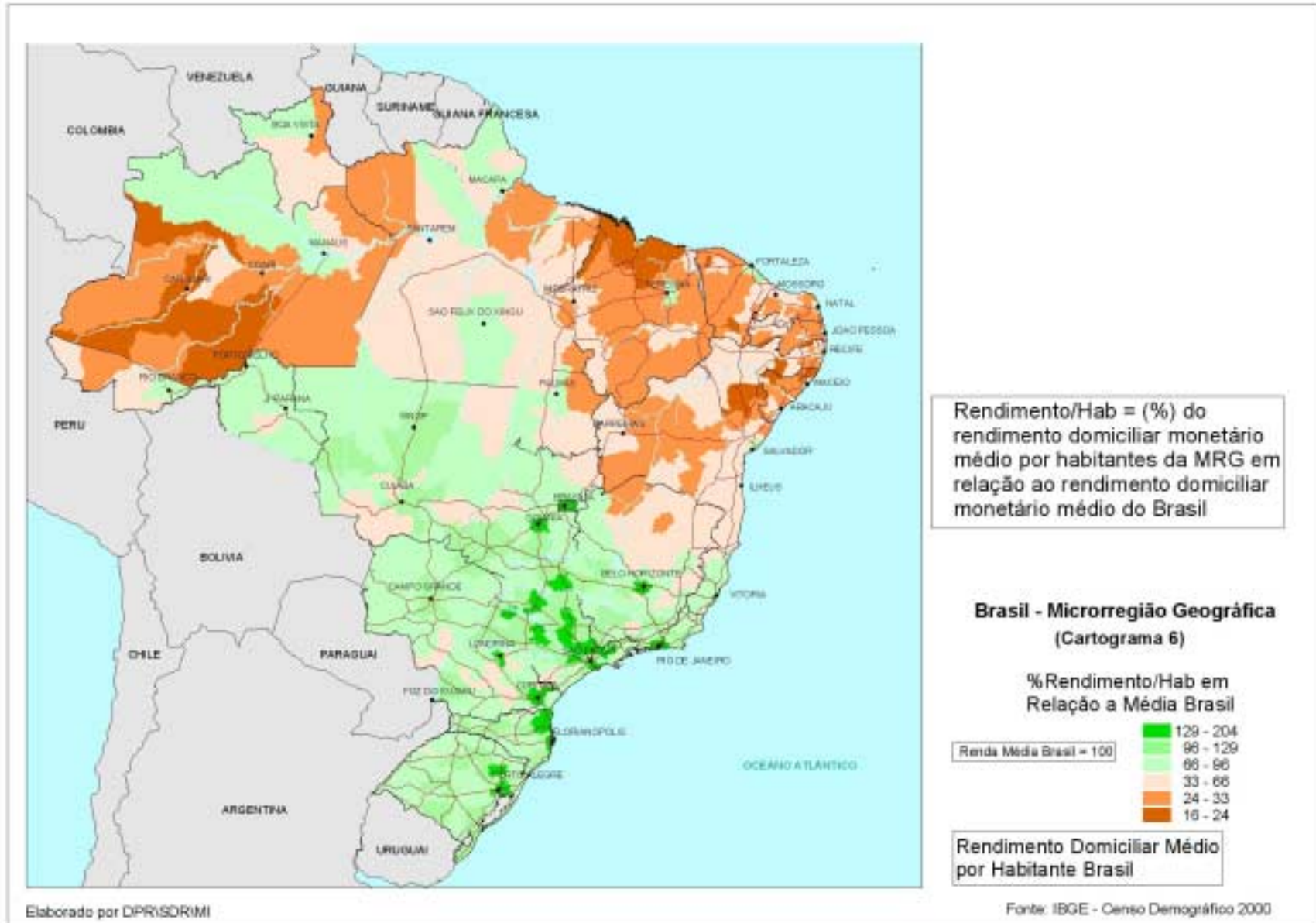
De modo geral, as áreas com baixos níveis educacionais coincidem com as áreas de baixo grau de urbanização, o que insinua a idéia de que o desafio do desenvolvimento no Brasil passa por uma nova abordagem do meio rural, inclusive no sentido de dotar seus centros urbanos de menor porte da provisão dos serviços essenciais necessários.

A distribuição dos níveis médios de rendimento domiciliar por habitante de cada microrregião em relação à média brasileira, aqui tomados como um atributo territorial, mostra um padrão semelhante às características socioeconômicas analisadas.

Como se vê no cartograma 6, os percentuais microrregionais em questão destacam áreas em que essa proporção se apresenta em patamares bem mais baixos, que vão de 16% a 33% da média nacional. Essas áreas, que predominam no Norte e Nordeste, também se identificam com menor freqüência em algumas MRG do Sul, Sudeste e Centro-Oeste do país.

Também se associam a muitas destas regiões taxas negativas de crescimento do PIB. Tanto a posição estática como dinâmica de certas

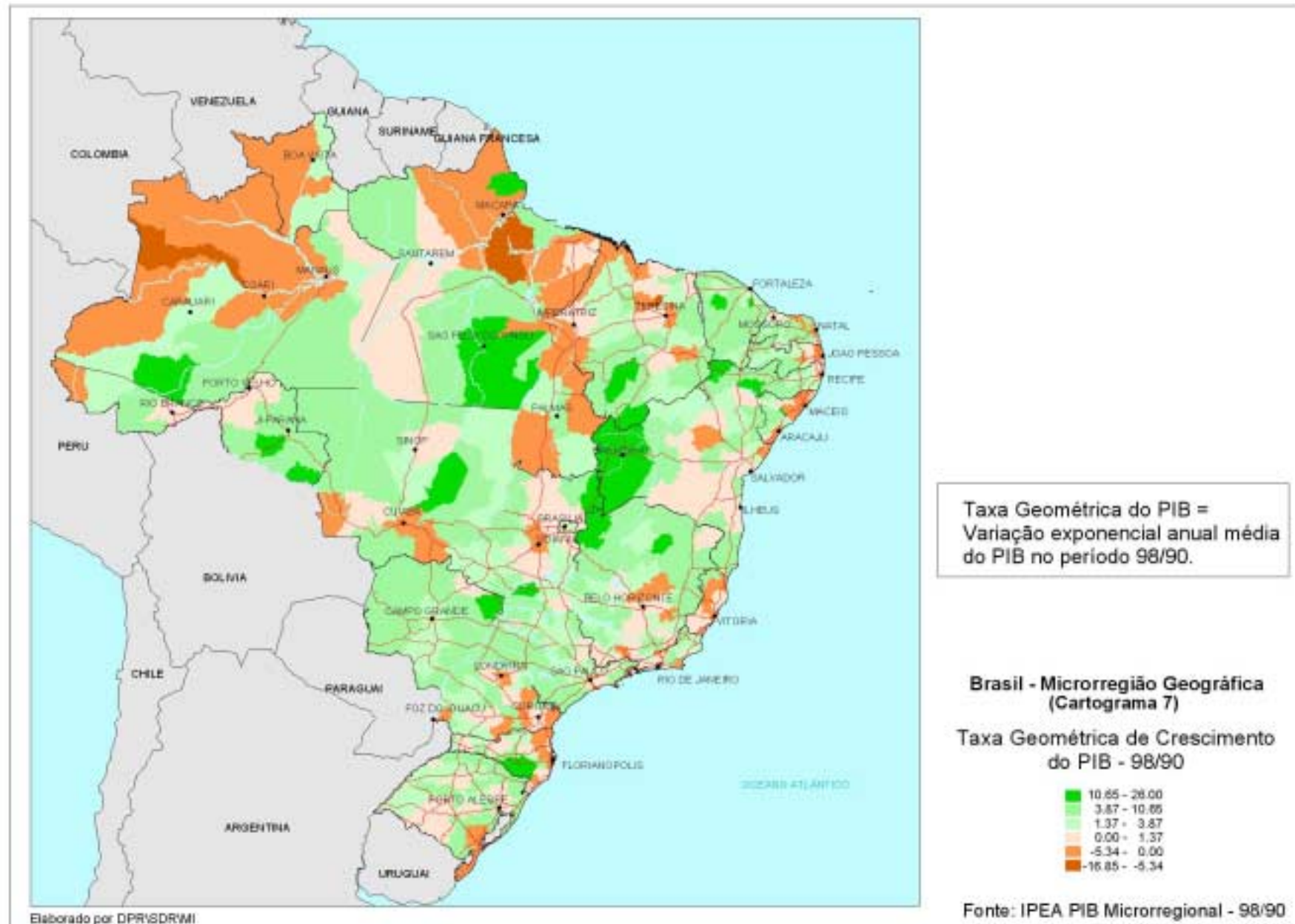




áreas convergem nesse casos para configurar um quadro de maior gravidade perante o desenvolvimento regional, como é o caso das MRG de Euclides da Cunha e Jeremoabo, na Bahia; de Santana do Ipanema e Vale do Ipanema, em Alagoas e Pernambuco, respectivamente, e dos Lençóis e Baixada Maranhense e Gurupi, no Maranhão.

No outro extremo, as MRG com rendimento ligeiramente inferior ou maior que a média nacional se concentram nos estados do Sul e Sudeste do país e já se identificam entre unidades presentes em estados da chamada fronteira oeste, como Mato Grosso e Rondônia. Distribuem-se entre as regiões que tradicionalmente estiveram incorporadas à dinâmica econômica do país, ou que estão em franco processo de integração à economia global (caso das áreas de expansão da lavoura comercial da soja, do milho e do algodão), ou ainda que se articulam às áreas de concentração urbana, em torno de algumas regiões metropolitanas e capitais do Nordeste. Estes conjuntos territoriais e as áreas à sua volta expressam o mesmo padrão de espacialização observado na distribuição dos níveis de alfabetização e de urbanização.

Assim, os menores níveis de rendimento estão associados a grande parte do sertão nordestino e ao estado do Amazonas, onde se identificam a maioria das MRG com essas características. Eles praticamente inexistem na região Sul e Sudeste, com exceção da porção norte de Minas Gerais, área tradicionalmente incorporada ao Semi-Árido. Embora os níveis intermediários de rendimento (patamares logo inferiores à média nacional) tenham uma distribuição mais disseminada, continuam sendo a característica principal da região Centro-Sul. Nas outras áreas predominam níveis de rendimento em torno da metade da renda média nacional, com destaque para o Centro-Sul e algumas regiões de fronteira econômica do Norte-Nordeste.



À semelhança da dinâmica populacional, que se contrapõe à distribuição territorial da população, a dinâmica econômica (expressa pela taxa de crescimento do PIB microrregional - cartograma 7) se contrasta com o rendimento médio por habitante das sub-regiões (vista através da sua expressão no cartograma 6).

Observa-se que as áreas que apresentam maior dinâmica econômica, em termos de variação do PIB positiva ao longo da década de 90, se localizam de forma predominante nas áreas rurais. Por outro lado, evidencia-se o baixo, ausente ou, em algumas situações, o negativo incremento nas taxas de crescimento do PIB nos maiores centros urbanos do país, tais como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e Manaus. Este fato revela a estagnação da atividade industrial urbana, decorrente, em grande parte, das políticas macroeconômicas recessivas implantadas no período em referência.

São nítidos os pontos de crescimento significativo nas microrregiões localizadas em espaços rurais bem definidos. É possível identificar a expansão da fronteira agrícola pelo cultivo da soja nas áreas compreendidas pelo corredor que se inicia no noroeste de Minas Gerais (Unaí) e se estende pelo nordeste de Goiás (Vale do Paranã), oeste da Bahia (Barreiras), sul do Piauí (Alto do Parnaíba Piauiense) e do Maranhão (Chapada das Mangabeiras). Outro corredor da soja, favorecido pela construção da rodovia BR-364, corresponde ao noroeste do Mato Grosso (Colíder e Parecis), atingindo o estado de Rondônia (Colorado do Oeste e Alvorada do Oeste).

Inúmeras são, ainda, as atividades agropecuárias que se desenvolvem por outras áreas do território e que podem estar relacionadas ao incremento da dinâmica econômica num espaço mais localizado. A pecuária leiteira, por exemplo, é predominante na região de Ituiutaba/MG e

de Paranaíba/MS; a fruticultura irrigada e o café se estende, também, pela região de Barreiras/BA. Acrescenta-se o extrativismo de madeira em Redenção/PA e de produtos amazônicos na Serra da Madureira/AC, bem como a agroindústria de frutas regionais em Óbidos/PA. Importante ainda mencionar as atividades de artesanato em Santa Quitéria/CE, o turismo em Cascavel/CE e as mini-indústrias de confecções em Araripina/PE.

A título de síntese, indaga-se acerca dos traços mais gerais possíveis de serem sublinhados do diagnóstico. A leitura dos cartogramas ressalta, dentre outros aspectos relevantes, as seguintes características:

- a) a presença de sub-regiões com elevados rendimentos relativos médios, dinâmicas e competitivas e de sub-regiões com precárias condições de vida e traços de estagnação em todas as macrorregiões do país;
- b) a existência de dinâmicas microrregionais demográficas e de crescimento do PIB que assinalam um perfil territorial disperso, num contexto de baixo crescimento econômico agregado do país, de taxas cadentes de expansão natural da população;
- c) a persistência de um padrão macrorregional expressivo de diferenciação das principais variáveis, destacando a distância básica que ainda divide essencialmente o Norte e o Nordeste do Sul e Sudeste, com o Centro-Oeste aproximando-se destas últimas macrorregiões;
- d) a distância extrema de níveis de rendimento e outras variáveis apresentadas pelo Semi-Árido nordestino, que inclui parte do Norte de Minas Gerais, e o posicionamento análogo recente do Amazonas, a indicar uma regressão socioeconômica sensível das MRG do interior do estado na última década do século XX.

Como consequência, os dados corroboram a necessidade de se regular as ações mobilizadas para o desenvolvimento regional desde a escala nacional, de se pensar estrategicamente as iniciativas no plano macrorregional e de algumas escalas especiais e de tratar, direta e objetivamente, a grande diversidade sub-regional observada, inclusive pelo que representa de inovador para a exploração dos seus potenciais de crescimento.

5. OS CRITÉRIOS BÁSICOS DA POLÍTICA

5.1. Escalas e Instâncias de Referência

Cabe ao Ministério da Integração Nacional e demais órgãos envolvidos na coordenação da PNDR articular e discutir com os demais ministérios os investimentos estratégicos para a redução das desigualdades, bem como definir os critérios e selecionar os espaços sub-regionais que devam ser prioritários para a alocação dos recursos mobilizados pela Política. Cabe, ainda, associar-se aos governos estaduais e municipais para incentivá-los a um trabalho que amplie o leque das ações das políticas públicas nas regiões que requerem uma presença maior do Estado, sinalizando espaços adequados e incorporando a iniciativa privada. Para isso, a PNDR deve contemplar as instâncias de articulação, formulação e operação, de acordo com as escalas básicas de intervenção.

A instância nacional compreende aquela de definição dos critérios gerais de atuação no território, identificando as sub-regiões prioritárias para intervenção da PNDR e os espaços preferenciais de intervenção das demais políticas sob a ótica de seu objeto - as desigualdades regionais de renda e as oportunidades e desenvolvimento entre as unidades territoriais

do país. Aqui opera-se, essencialmente, na definição dos contrastes territoriais que devem matizar as iniciativas. Para exercer essa atividade, o Governo Federal conta com dois instrumentos iniciais importantes: a Câmara de Políticas Regionais e o Comitê de Articulação Federativa, ambos criados recentemente sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

Nas instâncias macrorregionais prevalece a atividade de elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento, a articulação de ações e a promoção de iniciativas especiais. A instância macrorregional é especialmente relevante no Norte e Nordeste, onde a missão do desenvolvimento regional envolve parte substancial dos respectivos territórios e reclama certo nível de concertação das ações numa escala superior à sub-regional. Também é importante, em certo grau, na Região Centro-Oeste. A proposta recente de recriação das superintendências de desenvolvimento regional, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO, justifica-se pela necessidade da presença de órgãos com esse perfil, capazes de agir como braços de representação da PNDR mais próximos aos beneficiários e aptos a dialogar com essas forças sociais no entendimento e aperfeiçoamento de suas proposições estratégicas de desenvolvimento.

Nas instâncias sub-regionais estão as ações predominantemente operacionais. Os Programas Mesorregionais constituem a unidade de articulação das ações federais nas sub-regiões selecionadas pelos critérios definidos para todo o território nacional, acoplando-se a eles espaços institucionais de concertação a essa escala, como fóruns e agências de desenvolvimento, conforme arranjos estabelecidos pelos atores sub-regionais.

As ações serão, portanto, desenvolvidas preferencialmente à escala mesorregional. Nesse âmbito, cabe assinalar, ainda, a importância das regiões do Semi-Árido nordestino e da Faixa de Fronteira como áreas especiais, ambas por serem estrategicamente importantes para o desenvolvimento e a integração nacional. A primeira, por ser uma sub-região tradicionalmente com precárias condições de vida e baixa atividade econômica (tem 40% da população do Nordeste e responde por apenas 20% do PIB regional); a segunda, por ser uma área estrategicamente importante para o objetivo da integração sul-americana, objeto de especial atenção do Governo Federal, como explicitado no Plano Brasil de Todos.

A idéia é consolidar os Programas Mesorregionais dentro de uma agenda preestabelecida de ações, que inclui, prioritariamente: infraestrutura clássica de média e pequena escala, apoio à inovação e suas práticas em arranjos produtivos locais, capacitação de mão-de-obra, apoio à ampliação dos ativos relacionais e oferta de crédito para as unidades produtivas. O apoio ao Programa Mesorregional parte do consenso construído pelos atores locais em torno de um plano de desenvolvimento, que deve sinalizar ao Ministério da Integração Nacional e demais unidades do Governo o *mix* particular de ações a serem apoiadas. São as forças sociais organizadas em prol do desenvolvimento da região, incluindo todos os entes federados e a sociedade civil em geral, e a leitura compartilhada que possuem da realidade regional que devem estabelecer a estratégia de ação .

A PNDR, nas grandes regiões urbanas do país, deve apoiar os governos estaduais, os municipais e a sociedade local no seu esforço de enfrentar problemas intra-regionais (como o apresentado pela Zona Leste do município de São Paulo), ou ainda atuar em escalas maiores, como na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno- RIDE.

5.2. Os Espaços Sub-Regionais Prioritários para Atuação

Com o objetivo de delimitar os espaços prioritários de ação de governo e tendo em mente os objetos da PNDR, propõe-se dar ênfase a duas variáveis: rendimento domiciliar médio e variação do Produto Interno Bruto - PIB. O rendimento domiciliar médio por habitante é uma variável estática que busca mensurar o poder de compra médio em um determinado território. A variação anual média do PIB é uma variável dinâmica, que mostra a evolução da produção de um determinado espaço geográfico. Nessa Proposta, uma vez feita a superposição dos cartogramas compostos por estas variáveis, os espaços resultantes definem os tipos de áreas beneficiadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

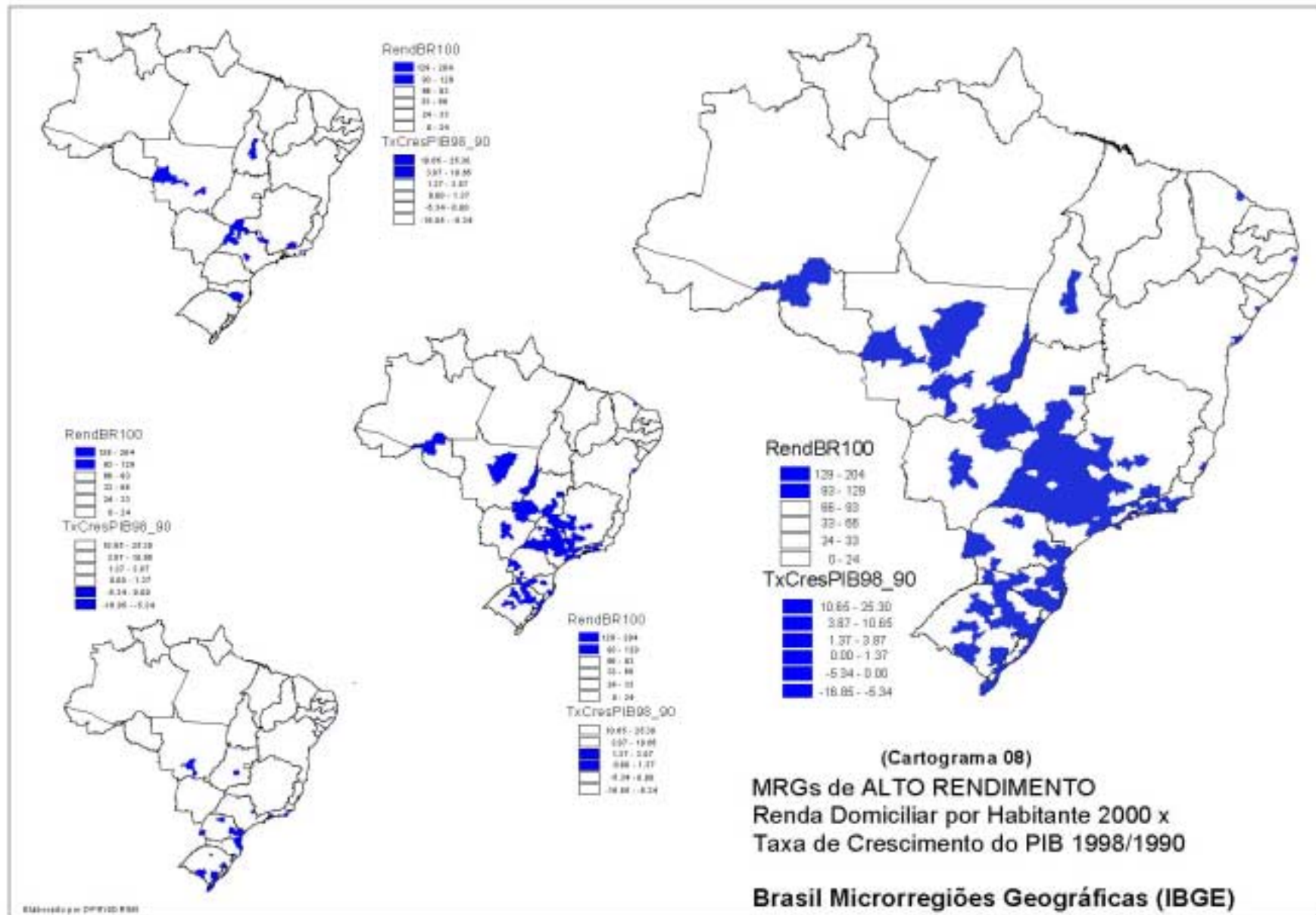
O cruzamento das duas variáveis nos cartogramas, considerando uma composição dos sextis originais em três conjuntos, alto, médio e baixo (quer se trate, respectivamente, dos dois sextis superiores, dos dois intermediários ou dos inferiores), levou a um conjunto de nove cartogramas. Esses cartogramas, reagrupados, espelham uma tipologia regional que define quatro conjuntos territoriais distintos. A classificação pode ser visualizada esquematicamente no Quadro 1, que apresenta os quadrantes da matriz da tipologia. Ele retoma a idéia de que a definição destes critérios territoriais se aplicam especialmente aos programas de desenvolvimento sub-regional, cuja expressão atual no PPA 2004-2007 corresponde, no caso do MI, aos Programas de Promoção da Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais - PROMESO - e de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões - PROMOVER -, que idealmente deveriam ser financiados por aportes de um grande Fundo.

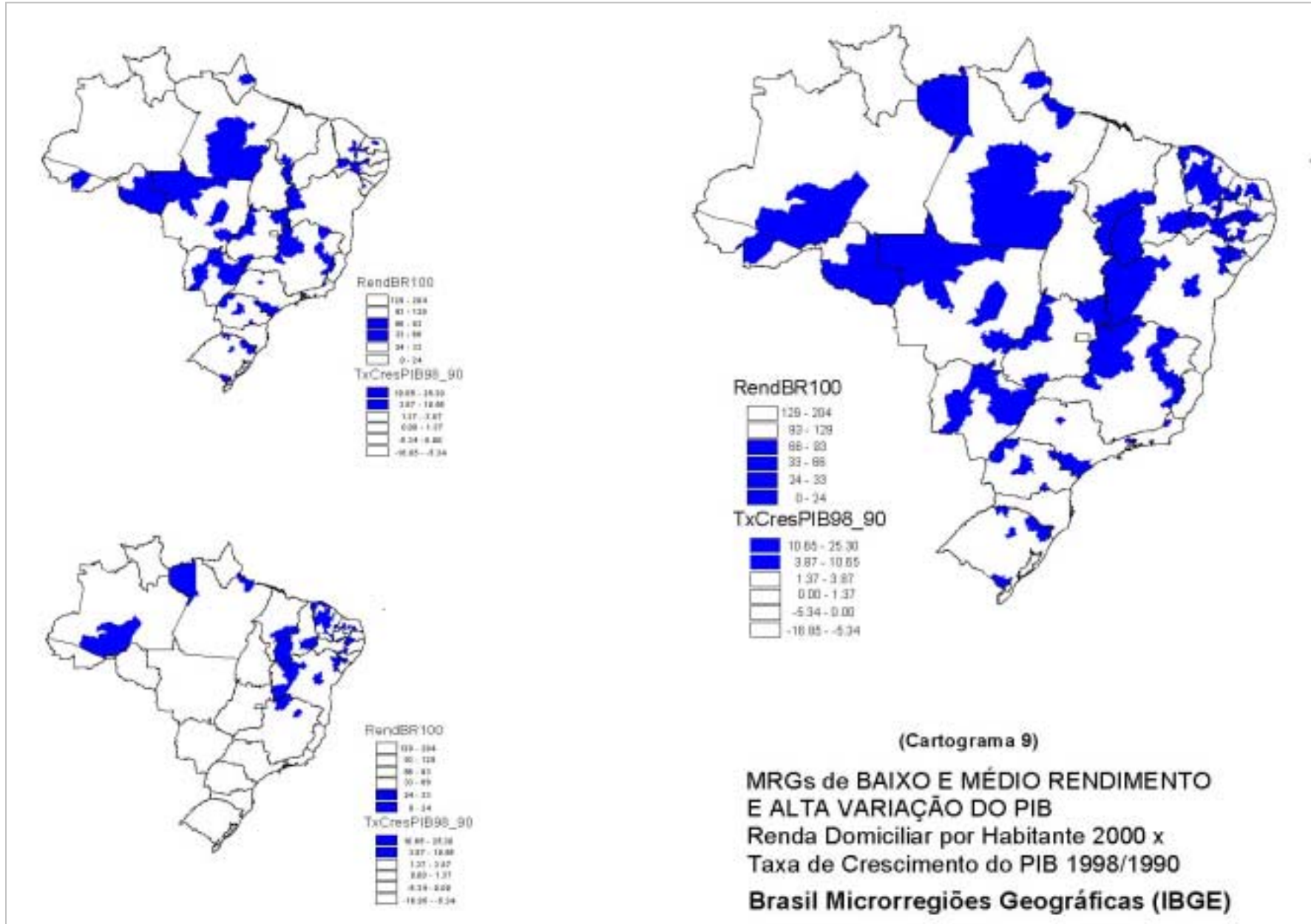


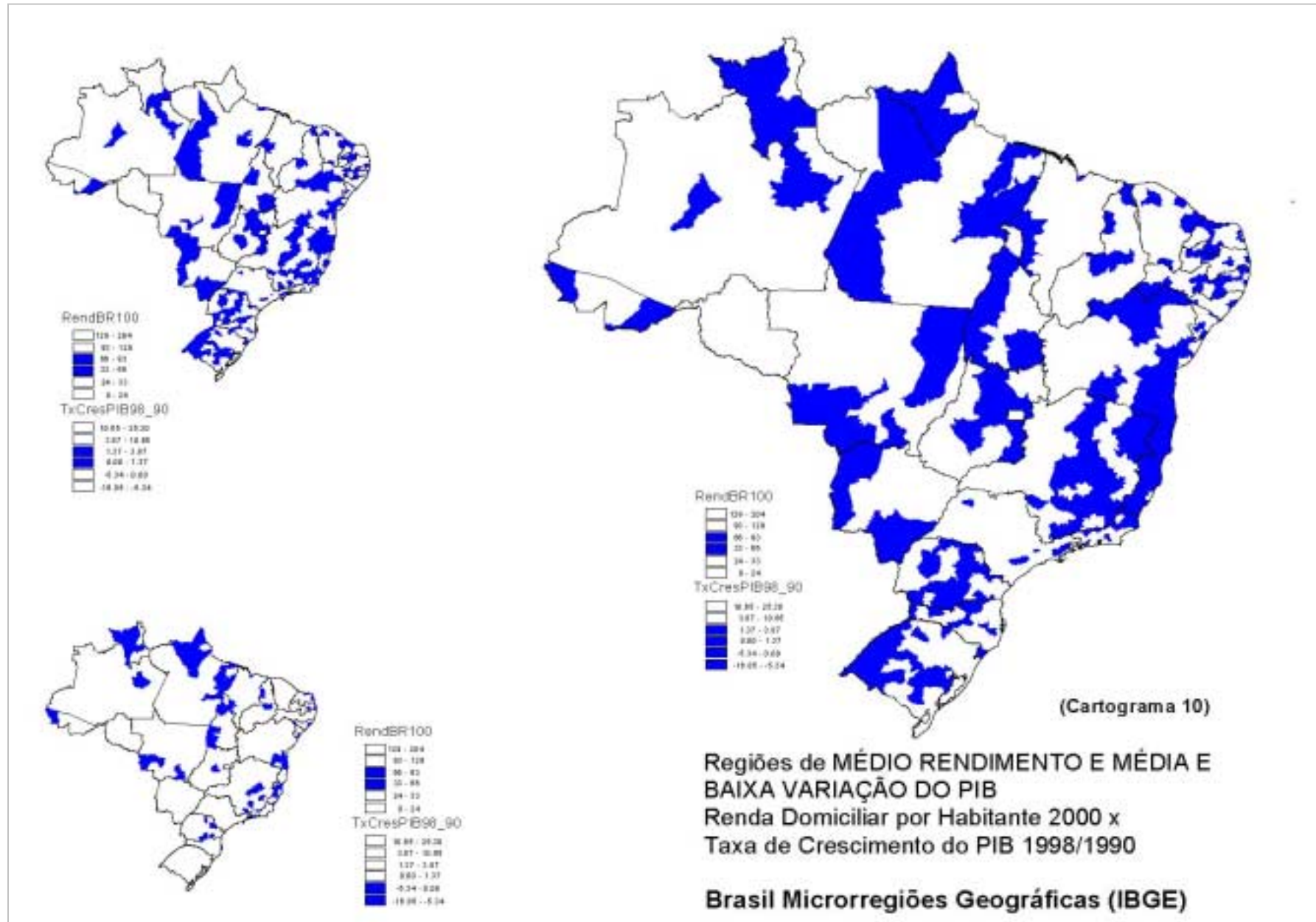
Recentemente, foi proposto pelo Executivo, no âmbito da Proposta de Emenda à Constituição que trata da Reforma Tributária (PEC 41), um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, com base em 2% do IPI e do IRPJ (representaria receita anual estimada de R\$ 2 bilhões), que terminou tendo outra destinação. Há, portanto, que construir uma alternativa de financiamento dos Programas.

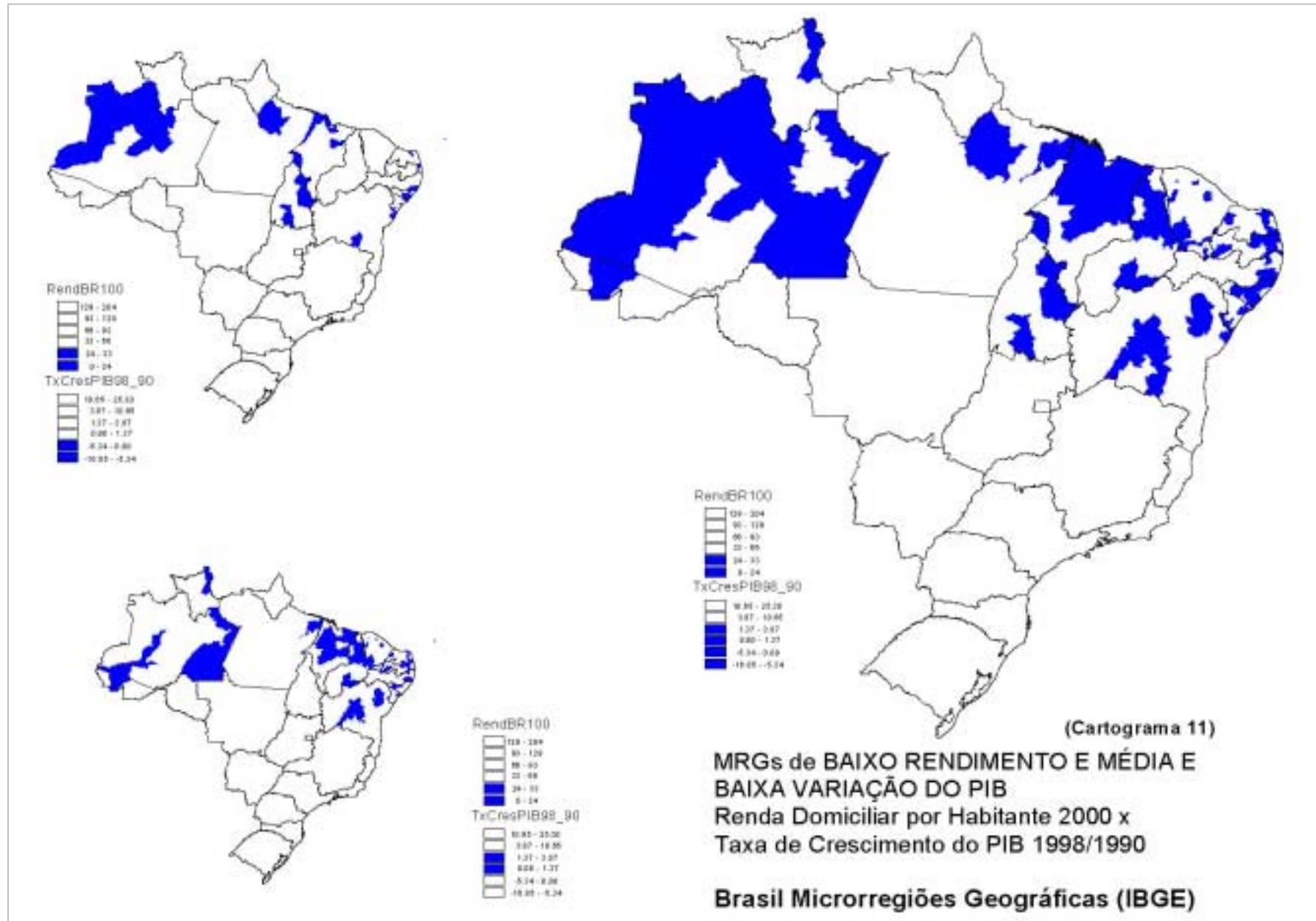
As MRG classificadas no primeiro grupo – alto rendimento domiciliar médio em termos relativos independente do dinamismo observado no período recente (cartograma 7) -, encontram-se predominantemente nas regiões Sul e Sudeste, as mais desenvolvidas do País, e também no Centro-Oeste, como nas MRG do Sul e Sudoeste goiano, em algumas do trecho inicial da BR-163, próximo a Cuiabá, ou das MRG de Campo Grande e o Distrito Federal. As regiões Norte e Nordeste, ao contrário, apresentam manchas insignificantes nessa tipologia, a maioria relacionada às MRG das capitais, o que denota um primeiro contraste importante.

Cabe frisar que estes espaços microrregionais tendem a não ser alvo prioritário de intervenção da PNDR. Estas sub-regiões têm, naturalmente, todo o direito de lutar por seu desenvolvimento e de organizar planos estratégicos nessa direção, no que contam com o apoio do MI. Mas devem fazê-lo, preferencialmente, às custas dos próprios recursos e dos aportes dos respectivos governos estaduais. A lógica é a de que já concentram meios suficientes para lidar com seus projetos de desenvolvimento, e eventuais aportes adicionais de recursos da União devem contar com contrapartidas locais significativas. A PNDR é aqui solidária com essas iniciativas regionais e deve assegurar apoio institucional.









Os três conjuntos seguintes (relativos às MRG: a) dinâmicas de menor renda; b) de média renda com médio ou baixo dinamismo; e c) de baixa renda com médio ou baixo dinamismo) compõem o espaço preferencial de atuação da PNDR, mas comportam significados distintos para as estratégias de desenvolvimento enfrentadas nos programas sub-regionais.

No período recente, as dinâmicas observadas no plano territorial relacionam-se principalmente à expansão da agroindústria e, em particular, ao complexo de produção associado à soja. Não por outra razão, o cartograma 8 realça as MRG dos cerrados mato-grossenses e nordestinos. Mas também aparecem promissora áreas do Semi-Árido nordestino, do nordeste de Minas Gerais e do Pantanal.

As MRG dinâmicas de menor renda (cartograma 8) possuem presença rarefeita nas regiões Sul e Sudeste. São mais freqüentes nos casos das macrorregiões Centro-Oeste e Nordeste, onde cobrem vastas extensões territoriais. A interpretação dos dados dessa tipologia leva a crer que se trata de um processo de transformação no período recente, sendo relativamente fácil para a PNDR apoiar as iniciativas existentes.

A espacialização das regiões classificadas como média renda, mas baixo crescimento produtivo (cartograma 9), o terceiro compartimento da tipologia, mostra uma dispersão por todo o território e um evidente problema de estagnação, com baixos indicadores de crescimento.

As MRG classificadas nesse terceiro conjunto correspondem àquelas que de certa forma já apresentaram alguma dinâmica de crescimento no passado, refletida nos seus padrões médios de renda, mas que estão atualmente estagnadas ou com baixo dinamismo. Quando se observa o cartograma 9, identificam-se vastas porções dos territórios do Pará, Amapá e de Roraima, na Região Norte, nessa condição; do Espírito

Santo, no Sudeste; e as MRG de Itabuna-Ilhéus, Porto Seguro, de Petrolina-Juazeiro, na Bahia, (sendo que as duas últimas áreas já contam com atuação do MI) e, por fim, o entorno do Distrito Federal.

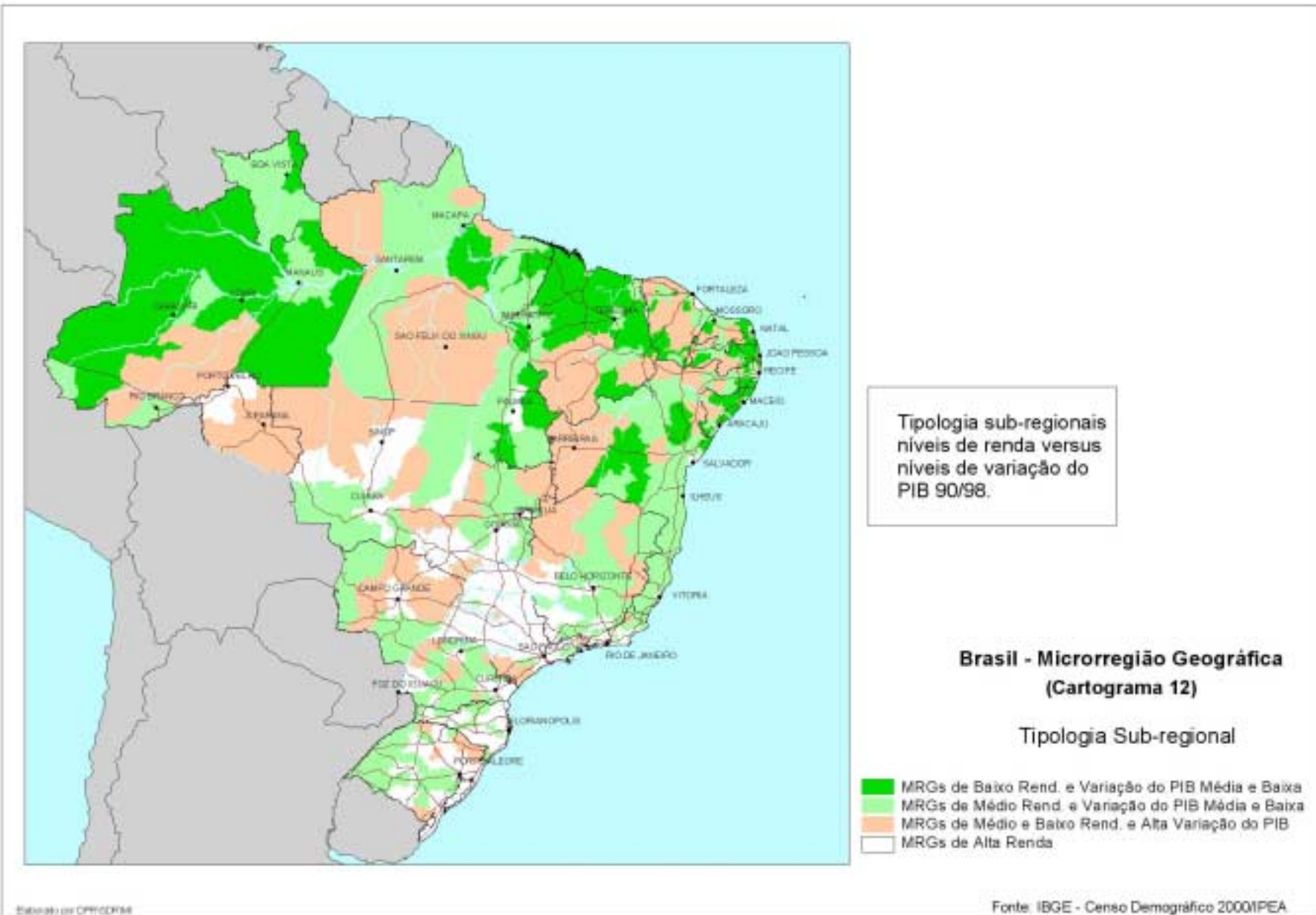
Por último, as regiões de baixo crescimento e baixa renda (cartograma 10) que se concentram nas regiões Norte e Nordeste do país, constituem um campo desafiador para a PNDR. Essas áreas apresentam, pois, um quadro em que convergem baixos indicadores de renda aliados ao pouco dinamismo de sua base produtiva, o que resulta em espaços problemáticos no que se refere aos desequilíbrios inter e intrarregionais.

A atuação da PNDR nesse conjunto territorial requer melhoria da articulação entre ministérios, em especial com aqueles que lidam diretamente com a questão da pobreza. Convém ressaltar que nas sub-regiões de renda baixa e pouco dinamismo econômico, se faz necessário forte articulação da PNDR com as políticas sociais, uma vez ser insuficiente a ação unilateral da política regional, decorrente das precárias condições de vida nessas sub-regiões.

5.3. A Síntese da Tipologia Regional Adotada

A partir destes cartogramas originais que organizam cada um dos tipos sub-regionais identificados, pode-se chegar a um cartograma síntese, que assinala a área preferencial de atuação da PNDR (cartograma 11) no que respeita ao financiamento dos programas de desenvolvimento regional.

No cartograma síntese, as áreas em branco estariam em outro nível de prioridade para atuação da PNDR, uma vez que se classificariam como de alta renda. As ações da PNDR se concentrariam nas regiões coloridas (à exceção das brancas), as quais devem, inclusive, receber tratamento diferenciado, conforme as particularidades que apresentam.



Variação do PIB 1998/ 1990	% Rendimento Médio por Habitante Brasil 2000		
	ALTO de 93 a 204%	MÉDIO de 33 a 93%	BAIXO de 16 a 33%
ALTA de 3,87 a 25,30%	ALTA RENDA (140 MRG): <ul style="list-style-type: none"> • 53,7% População 2000 • 12,6% do Território • 85 hab/km² • 74,0% Renda Domiciliar Br total • 139,0% Renda Med/hab (Br = 100) • 76,3% PIB Total Brasil 1998 • 143,0% PIB 1998/Hab (Br = 100) • 1,2% Taxa de Crescimento do PIB 98/90 • 93,2% Grau de Urbanização • 18,4 da Pop >15 anos e < 4 anos de estudo • 12,8 da Pop >25 anos e > 12 anos de estudo 	DINÂMICAS DE MENOR RENDA (120 MRG): <ul style="list-style-type: none"> • 9,0 % População 2000 • 30,3 % do Território • 6,0 hab/km² • 4,0 % Renda Domiciliar Total BR • 49,0 % Renda Domiciliar (Br=100) • 4,2 % PIB Br 98 • 47,0 % PIB/Hab 98 (Br=100) • 0,7 % Taxa de Crescimento PIB 98/90 • 46,5 da Pop >15 anos e < 4 anos de estudo • 3,1 da Pop >25 anos e >12 anos de estudo 	
MÉDIA de 0 a 3,87%		MÉDIA RENDA E BAIXO CRESCIMENTO (210 MRG): <ul style="list-style-type: none"> • 28,9 % População 2000 • 33,9 % do Território • 17,0 hab/km² • 18,9 % Renda Domiciliar Total BR • 65,0 % Renda Domiciliar (Br=100) • 17,7 % PIB Br 98 • 61,0 % PIB/Hab 98 (Br=100) • 1,54 % Taxa de Crescimento PIB 98/90 • 75,3 % Grau de Urbanização • 34,4 da Pop >15 anos e <4 anos de estudo • 5,6 da Pop >25 anos e >12 anos de estudo 	BAIXA RENDA E BAIXO CRESCIMENTO (87 MRG): <ul style="list-style-type: none"> • 8,4 % População 2000 • 23,2 % do Território • 7,0 hab/km² • 2,3% Renda Domiciliar Br total • 1,7% PIB Total Brasil 98 • 27,0 % Renda Domiciliar (Br = 100) • 20,0 % PIB 98/Hab (Br = 100) • 0,64% Taxa de Crescimento PIB 98/90 • 50,4% Grau de Urbanização • 57,4 da Pop >15 anos e < 4 anos de estudo • 1,4 da Pop >25 anos e > 12 anos de estudo
BAIXA de -16,85 a 0%			

As situações de rendimento domiciliar médio e dinâmica de crescimento do PIB se desdobram, no Quadro 2, em nova leitura das variáveis de diagnóstico apresentadas anteriormente no contexto das quatro tipologias identificadas.

As áreas de alta renda compreendem 12,6% do território brasileiro e concentram um contingente considerável de população (53,7% do total). Como resultado, caracterizam-se por um forte adensamento populacional, em torno de 85 habitantes por km², e elevado grau de urbanização, de 93,2%. Essas MRG, em conjunto, detêm 74% da renda domiciliar total e participam com 76% do PIB total do país no final dos anos 90.

Os indicadores das condições socioeconômicas também refletem um distanciamento considerável com relação às demais áreas: mais de 12% da população possui 12 anos ou mais de estudo; o rendimento médio por habitante representa 139% da média registrada para o Brasil.

As áreas classificadas como dinâmicas de menor renda cobrem 30,3% do território brasileiro e participam com 9% da população, resultando em uma densidade de aproximadamente 6 habitantes por km², dos quais 57,9% encontram-se em áreas urbanas.

A fração dessa Região no PIB nacional e na renda domiciliar situa-se pouco acima dos 4%. A participação dos rendimentos médios por habitante fica próxima a 50% da média nacional. Nessas áreas, cerca de 46,5% da população de 15 anos e mais possuem menos de 4 anos de estudo.

As regiões de média renda e crescimento baixo ou negativo se estendem por 33,9% do território e participam com 28,9% da população (densidade de 17 habitantes por km²), da qual 75,3% é classificada como

urbana. A participação desse conjunto territorial no PIB nacional alcança 17,7% do total e na renda domiciliar, cerca de 19% do conjunto do país, fato que demonstra algum peso das transferências de renda que se direcionaram para estas MRG.

Nessas regiões de média renda e crescimento médio ou baixo, a participação dos rendimentos médios por habitante situa-se em torno de 65%. A proporção da população com mais de 25 anos que possui 12 anos ou mais de estudo é um pouco superior a 5%. Cerca de um terço da população de 15 anos e mais possui menos de 4 anos de estudo.

Por último, as regiões classificadas como de baixa renda e crescimento baixo ou negativo apresentam números que traduzem a dimensão da face mais aguda do problema regional brasileiro. Essas MRG compreendem, juntas, 23% do território nacional e apenas 8,4% da população, o que implica uma densidade demográfica baixa, próxima de 7 habitantes por km². O grau de urbanização é de 50,4%. No conjunto, sua participação no PIB nacional é insignificante, algo em torno de 1,7%, sendo a participação no conjunto total da renda domiciliar pouco superior, cerca de 2,3%, o que atesta novamente a presença de transferências positivas de renda. Ainda assim, a participação na renda por habitante está próxima de meros 27% da média nacional. A proporção de pessoas de 15 anos e mais de idade com menos de 4 anos de estudo é de quase 60%. Só 1,4% da população de 25 anos e mais possui mais de 12 anos de estudo.

6. A IMPLEMENTAÇÃO INICIAL E OS MAPAS DE TRANSIÇÃO

A tipologia regional definida espelha o cenário drástico de desigualdades entre regiões e sub-regiões no País, representando uma

referência objetiva que orienta as demais ações de política pública do Governo. O mapa que informa as áreas elegíveis para definição dos programas de desenvolvimento regional colabora para a conformação de diretrizes mais gerais voltadas para o objetivo de redução das desigualdades regionais. Sejam ações de infra-estrutura econômica, sejam ações de política social, há lugar para que, ao lado das considerações específicas tradicionais que justificam e orientam a tomada de decisão nessas políticas, estejam colocados, no mesmo plano, os critérios que informam as estratégias estabelecidas de desenvolvimento regional e a visão aguda das diferenças de renda e condições de vida das populações.

A PNDR constitui um evidente desafio para o novo governo e a sociedade civil, pois ao lado das ações que se delineiam para uma atuação eficaz sobre as desigualdades pessoais de renda, coloca-se a urgência de um enfrentamento simultâneo do problema das desigualdades regionais. A abordagem do problema justifica-se até mesmo pela forma territorialmente delimitada com que se tende a definir parte expressiva das ações incidentes sobre o campo social. Há lugar, pois, para uma PNDR que contemple múltiplas escalas territoriais, explore os potenciais da rica diversidade social, econômica e cultural das regiões e articule a ação entre os entes federados e as forças sociais em prol de um país que apresente maior inclusão social, seja mais robusto em sua economia e mais atento à sustentabilidade ambiental, e que mantenha-se atento à coesão e integração nacional.

No ano de 2003, ao mesmo tempo em que formulava a proposta de política ora apresentada ao debate, o Ministério da Integração Nacional buscou reorganizar e adequar sua ação concreta aos princípios básicos e diretrizes gerais dessa PNDR. Empenhou-se em definir essa ação no âmbito do PPA 2004/2007, a partir da estruturação de novos Programas

de Desenvolvimento Regional - concebidos em consonância com os critérios e orientações da nova Política - e na articulação interna ao próprio Ministério. O quadro 3, a seguir, reflete o esforço proposto e realizado.

Decorrente da opção central de tratar a questão regional brasileira em múltiplas escalas, como anunciado no item 5.1, iniciativas já estão em curso em cada uma delas.

No que tange à escala macrorregional, como destacado no cartograma 13, foram elaboradas propostas de criação de novas instituições de desenvolvimento (SUDENE, SUDAM e SUDECO)³. Paralelamente, foi iniciada a formulação de Planos Estratégicos que orientam o desenvolvimento futuro dessas macrorregiões, com avanço mais significativo para o caso da Região Norte (Plano Amazônia Sustentável - PAS).

Para algumas áreas especiais, em escala intermediária, como indica o cartograma 14, foram propostos programas específicos no PPA 2004-2007 (Programa Faixa de Fronteira e Programa CONVIVER, de convivência com o Semi-Árido). A implementação de tais Programas suscitou a necessidade de propor, também neste caso, estratégias específicas de desenvolvimento.

³ Os Projetos de Lei Complementar de criação da SUDAM e SUDENE já se encontram no Congresso e o da SUDECO será enviado no início da Legislação de 2004.

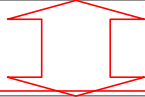
SDR: FORMULA, PROPÕE, ACOMPANHA e AVALIA a PNDR / e articula com PNOT

Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional

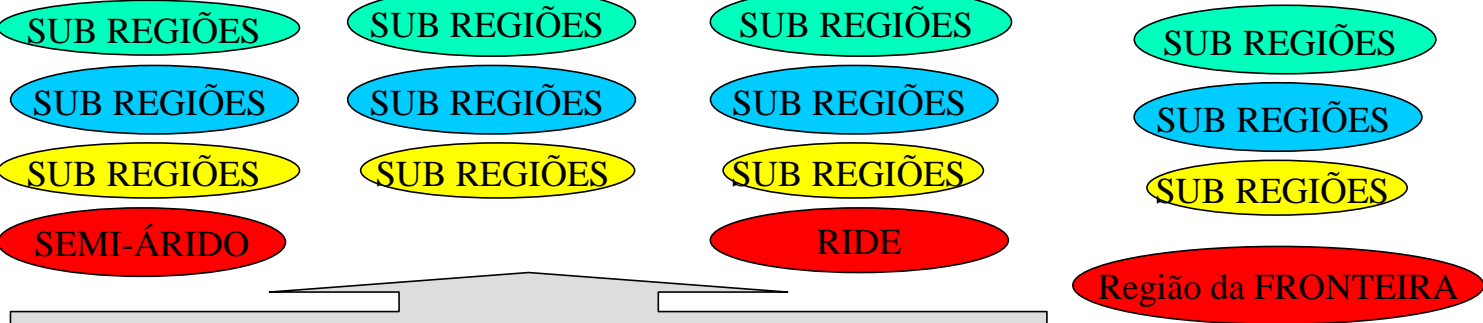


PROGRAMAS NACIONAIS
CONVIVER PROMESO PROMOVER FAIXA DE FRONTEIRA

DNOCS CODEVASF SIH SEDEC

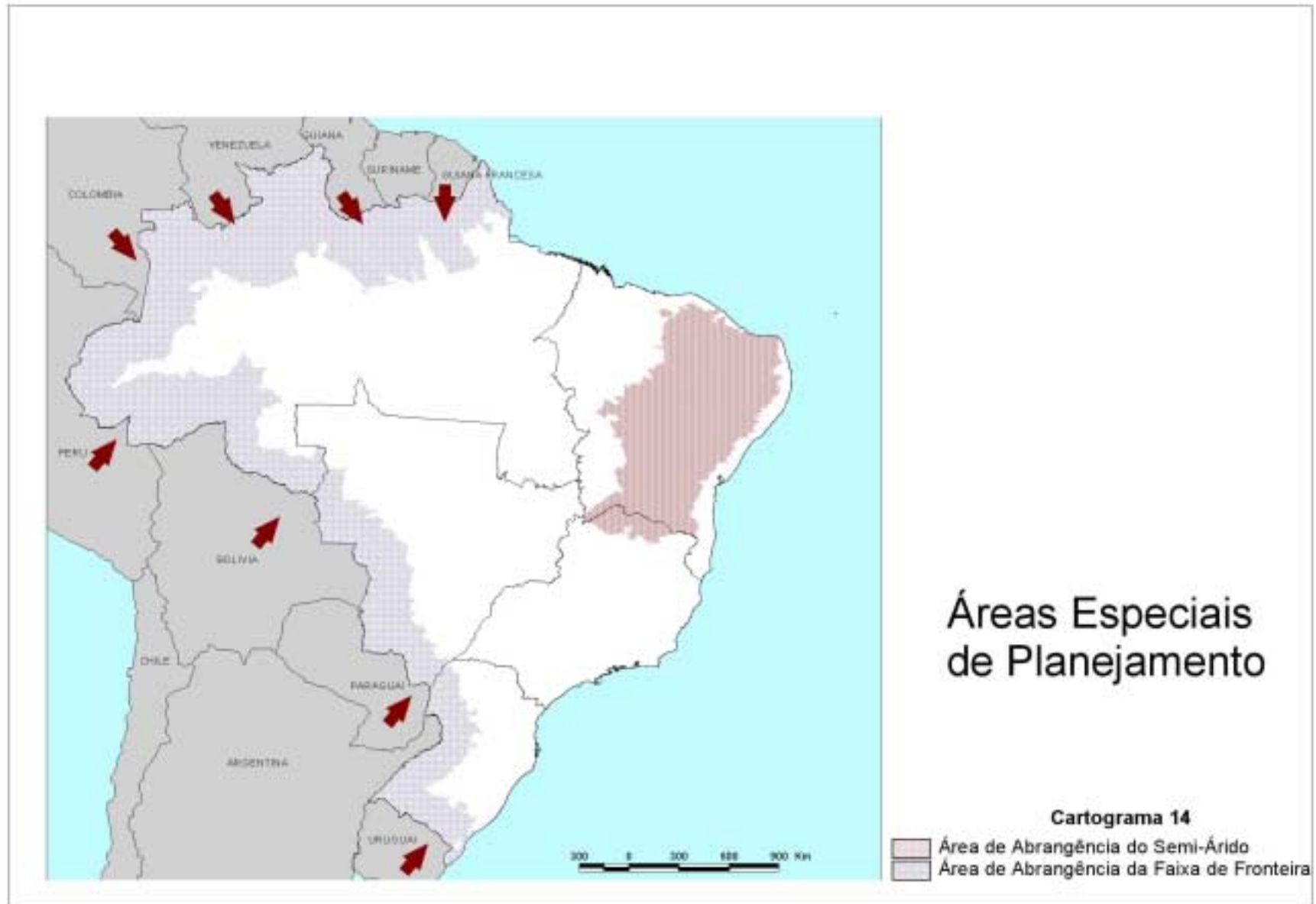


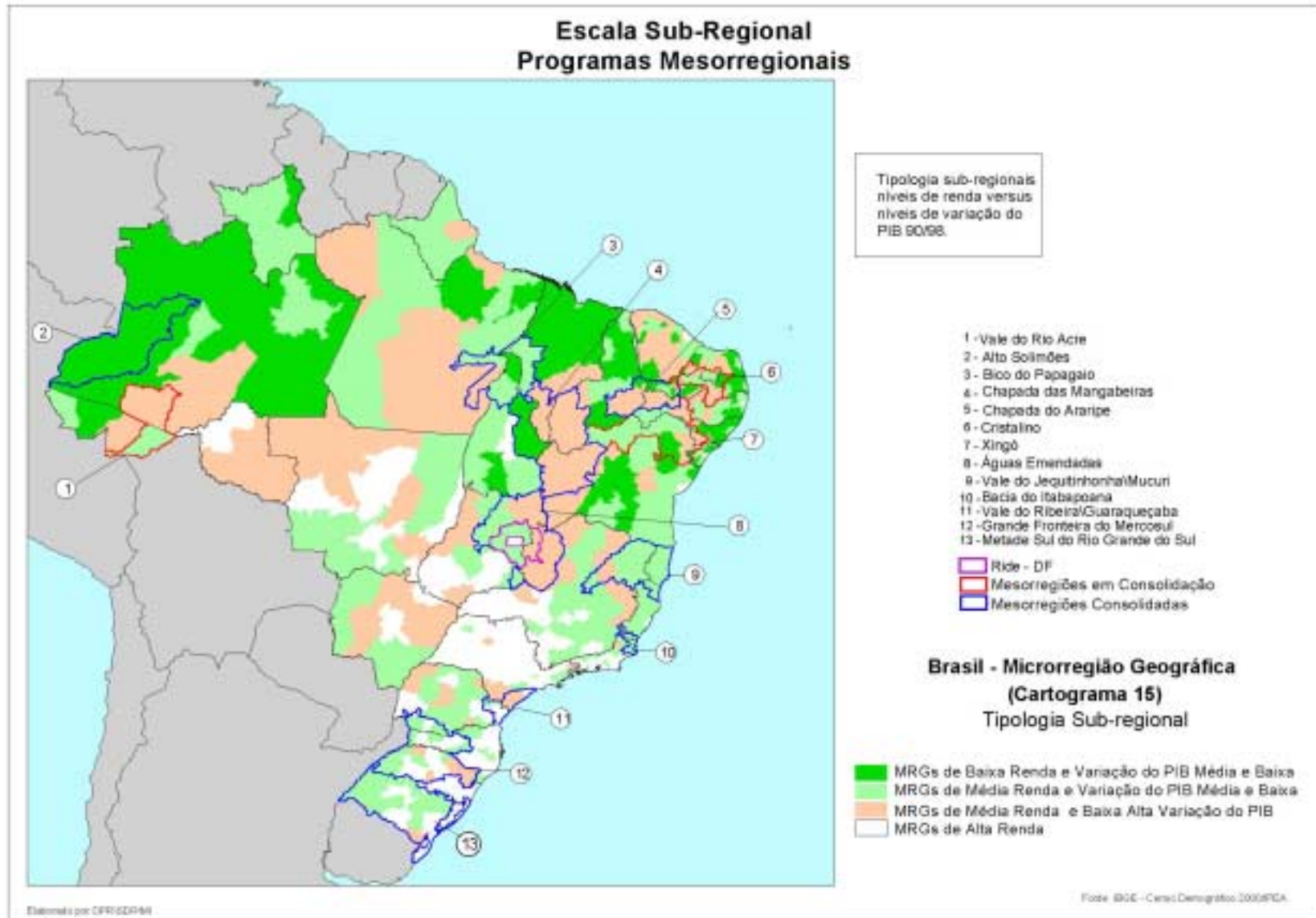
SUDENE SUDAM SUDECO SPR(S-SE)



FUNDOS CONSTITUCIONAIS
(financia atividades produtivas)







Finalmente, na escala preferencial de atuação da PNDR, a sub-regional, programas de promoção do desenvolvimento regional já começaram a ser implementados a partir de um mapa de transição. Tal mapa (ver cartograma 15) baseou-se em mesorregiões herdadas do PPA anterior, para as quais se adotou uma dupla estratégia: i) apoiar as mais consolidadas e ii) discutir as que se mostraram mais incipientes ou cujo delineamento geográfico têm divergências com os critérios da PNDR.

A natureza dos Programas, especialmente do PROMESO, valoriza as iniciativas vindas das forças sociais organizadas nas diversas sub-regiões. Este é um dos esteios básicos da implementação da Política. Paralelamente, em particular por meio do PROMOVER, foram apoiados arranjos produtivos locais que refletem potencialidades das bases produtivas sub-regionais como forma de estimular, inicialmente, dinâmicas regionais específicas.

Os Programas Regionais têm dupla finalidade: marcam a presença de nova abordagem da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil e servem de instrumento de diálogo e articulação do Ministério da Integração Nacional com outras ações governamentais, especialmente com as do Governo Federal.

A PNDR pretende estabelecer um amplo consenso, em que as tipologias propostas devem ser consideradas objetivamente na definição das prioridades, inclusive orientando a alocação dos recursos disponíveis.

Para isso, em 2004, resta um grande desafio para consolidar a Política: trata-se de encontrar uma fonte de recursos capaz de financiar ações que não encontram amparo na iniciativa privada (pois para isso já se conta com vários Fundos Regionais e com recursos dos bancos oficiais), mas que se mostram cruciais para investir em externalidades (infra-estrutura econômica; promoção da inovação; capacitação de

recursos humanos; assistência técnica e desenvolvimento de ativos relacionais, dentre outros itens assemelhados), necessários à revalorização dos empreendimentos e ao processo de transformação das dinâmicas regionais.

A proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional precisa ainda encontrar formas de diálogo com uma outra e fundamental política: a de Ordenamento Territorial. Na construção de um Brasil para todos e de todas as regiões, essas políticas terão lugar especial na agenda da sociedade Brasileira dos próximos anos.