

PROGRAMA 2029 – DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL

CONTEXTUALIZAÇÃO

Atualizado em 10/07/2015

As desigualdades regionais no Brasil se constituem em uma característica herdada do processo histórico de ocupação do território nacional. Foram sendo construídas desde o período colonial, quando população e produção se concentraram no litoral, ampliando-se e consolidando-se nos movimentos de industrialização e urbanização vivenciados na segunda metade do século XX. Além disso, também desempenhou papel relevante nesse processo a diversidade regional, representada pela existência de seis biomas distintos, onde se organizaram relações sociais, culturais e econômicas, induzidas pelos recursos naturais e pela mistura de raças.

A partir dos primeiros anos do século XXI, a execução de várias políticas públicas propiciou a reversão da tendência de contínuo crescimento das desigualdades regionais, que ainda são muito significativas. Entre as políticas públicas que impactaram a dimensão regional do desenvolvimento brasileiro, cumpre refletir sobre as que consideram o território como elemento organizador e sobre aquelas de corte setorial.

Das políticas de corte setorial, destacam-se algumas de caráter claramente econômico, como a de valorização do salário mínimo e a de ampliação do crédito, outras de natureza assistencial, como as de transferência de renda por meio do ‘Programa Bolsa Família’ e da previdência rural. O resultado mais perceptível dessas políticas foi a inclusão de milhões de brasileiros no mercado interno por meio do crescimento da renda das famílias, o que levou ao incremento do consumo de alimentos e bens duráveis. Essa maior demanda propiciou investimentos produtivos e de infraestrutura, muitos deles localizados nas regiões menos desenvolvidas, como no Nordeste e no Norte do País.

A valorização do salário mínimo, por exemplo, teve um impacto muito expressivo no Nordeste, onde quase a metade dos trabalhadores ocupados, segundo dados da PNAD/IBGE 2013, recebe até um salário mínimo. Apesar de atuar em todo o Brasil, o ‘Programa Bolsa-Família’ destina, em média, mais de 50% de seus recursos para o Nordeste. Esse constante fluxo de renda acarretou o fortalecimento do comércio em geral e, especialmente, nos pequenos municípios.

Na Região Norte, especificamente na Amazônia Ocidental, os desafios econômicos, sociais e ambientais representam barreiras secularmente erigidas, tanto pela geografia física da região, quanto pela distância dos grandes centros fornecedores e consumidores nacionais e estrangeiros.

Diante desses desafios, a promoção do desenvolvimento socioeconômico regional requer políticas públicas elaboradas a partir de parcerias entre setores governamental, empresarial e acadêmico, de modo a utilizar de modo eficiente os recursos de ciência, pesquisa, tecnologia, inovação e biotecnologia disponíveis como principais instrumentos para superação das dificuldades existentes.

As políticas públicas de base territorial – rural, regional, ambiental e urbana – também contribuíram para esse novo quadro de crescimento econômico e distribuição de renda que, paralelamente, auxiliou na redução das desigualdades regionais. Um exemplo disso refere-se ao maior volume de recursos alocados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que passaram de R\$ 2,3 bilhões no ano safra 2002/03 para R\$ 21 bilhões no ano safra 2013/14, o que representou um incremento superior a nove vezes.

Com relação à temática regional, a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) em 2007 representou a retomada dessa temática na agenda do Governo Federal. O elemento mais inovador da PNDR foi o reconhecimento de que a desigualdade regional não deve ser tratada somente na escala macrorregional e sim na sub-regional de forma a englobar áreas menos desenvolvidas espalhadas em todo o território nacional, inclusive em macrorregiões consideradas ricas, como o Sul e o Sudeste, e em áreas historicamente prioritárias como o Semiárido Nordeste e a Faixa de Fronteira. Esta, situada no extremo oposto à região costeira, constitui território muito menos povoado e desenvolvido que o litoral, carecendo de infraestrutura e de condições logísticas adequadas à interiorização do desenvolvimento brasileiro e à articulação com os países da América do Sul.

Ademais, houve a orientação de se aplicar mais recursos dos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) nas sub-regiões consideradas menos desenvolvidas, embora o dinamismo das regiões mais estruturadas economicamente atraia a aplicação de recursos, que se destinam ao financiamento do setor privado. Há ainda necessidade de aprimorar os instrumentos de financiamento, inclusive com a criação de um fundo de desenvolvimento para o setor público, com viés regional, de forma a estruturar atividades apoiadas pelos fundos regionais atualmente existentes.

Com o propósito de reformular a PNDR, de maneira a superar os obstáculos que dificultaram resultados mais exitosos, realizou-se processo de consulta à sociedade civil, à academia e aos governos subnacionais, por meio da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (27 conferências estaduais, 5 macrorregionais e nacional), durante os anos de 2012 e 2013. O resultado desse esforço está expresso em propostas de alterações legais e infralegais que se encontram em análise pelo Governo Federal, indicando alterações quanto ao modelo de governança, aos critérios de elegibilidade de regiões prioritárias e aos instrumentos de financiamento.

A despeito dos avanços alcançados em termos de redução das desigualdades regionais nos últimos anos, elas ainda persistem de forma expressiva, o que leva à

identificação de desafios a serem enfrentados pelas políticas públicas territoriais. Um dos desafios diz respeito à inexistência de uma política de ordenamento territorial que trate dos conflitos inerentes ao uso do território por diversos atores com interesses distintos. Nesse contexto, a ação do Estado torna-se fundamental para propor o modelo de desenvolvimento para o País.

Essa ação deve ser levada a cabo por meio de um amplo debate coordenado pelo Estado em instâncias de negociação entre atores e instituições com o intuito de se harmonizar as estratégias de uso e ocupação do território nacional, que devem estar expressas em uma política de ordenamento territorial. Vale ressaltar que há um importante instrumento para orientar a ação nesse âmbito, que é o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE.

O ZEE tem sido percebido por vários setores dos governos federal, estaduais e municipais e da sociedade civil como o principal instrumento de planejamento ambiental territorial em implementação. Seu papel ganha força e legitimidade na medida em que cresce a percepção de que o meio ambiente está submetido a pressões que comprometem a base de recursos naturais, fundamentais ao próprio desenvolvimento e à qualidade de vida. Para tanto, é imprescindível a articulação harmônica entre a questão ambiental e as atividades econômicas, voltadas para o desenvolvimento do país.

Cabe ressaltar que territórios como a Amazônia Legal e o Nordeste Semiárido exigem soluções criativas para o seu desenvolvimento. São territórios ambientalmente sensíveis que não suportam a exploração intensiva de base agropecuária ou mineral. O beneficiamento da produção local nesses territórios agrega valor, gera mais e melhores empregos, diversifica a economia regional e cria encadeamentos internos no setor industrial e no de serviços, amenizando a pressão sobre o consumo de recursos naturais.

Assim como é necessário o fortalecimento institucional dos territórios mais vulneráveis, é também essencial promover seu desenvolvimento econômico. Uma forma relevante de fazê-lo é a partir de Rotas de Integração Nacional, que buscam articular cadeias produtivas com vistas ao aprimoramento tecnológico e ao fortalecimento da comercialização dos bens produzidos nos Arranjos Produtivos Locais (APL) que compõem essas rotas. Nesse sentido, busca-se o desenvolvimento e adensamento desses APLs e de redes regionais de produção e inovação visando à inclusão produtiva. O adensamento dos APLs em territórios estratégicos estimula a oferta local de serviços e insumos, fortalecendo centros urbanos regionais e revertendo a tendência de concentração da rede de cidades e da metropolização das capitais estaduais.

Além disso, é necessário desconcentrar a produção de conhecimento e desenvolver tecnologias voltadas para a agricultura familiar em todas as regiões do Brasil. Este esforço deve ser feito em cooperação com a rede nacional de ensino médio profissionalizante e superior, de abrangência nacional, além da rede pública de assistência técnica, pesquisa, financiamento e apoio a microempreendedores, pequenas e médias empresas.

Neste contexto, a política de desenvolvimento territorial rural desenvolvida desde 2003 pelo Estado brasileiro constitui-se como uma inovação alicerçada na ampliação dos processos de participação social, na integração de políticas públicas e na articulação interfederativa, contribuindo para a redução das desigualdades regionais e sociais e para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.

O território socialmente constituído, utilizado como unidade de planejamento e gestão, possibilita a participação e representatividade dos atores locais nos Colegiados Territoriais, a formulação do planejamento territorial e ainda a inserção, de forma mais clara, de outras dimensões para além da setorial, contemplando, por meio da abordagem territorial, a ação integrada de diversos setores governamentais, sejam eles da área social, econômica, ambiental ou de infraestrutura.

A partir de 2008, essa estratégia territorial rural foi ampliada com a constituição do Programa Territórios da Cidadania, criado para contribuir com a superação da pobreza no meio rural mediante a estratégia de desenvolvimento sustentável baseada na abordagem territorial. O Programa, que conta com a participação de 23 ministérios, tem uma estrutura de gestão que privilegia a atuação colegiada para alocar a oferta de políticas públicas selecionadas para os territórios, articular esta oferta com as demandas sociais organizadas no planejamento territorial e promover a integração de políticas públicas entre os setores do Governo Federal e com os demais entes da Federação.

A estratégia territorial rural apoia atualmente 239 territórios que reúnem 3.591 municípios em todas as regiões do país, nos quais habitam cerca de 76,5 milhões de brasileiros, e estão presentes 3,5 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar, 812,2 mil famílias assentadas da reforma agrária. Esse público, durante muito tempo invisibilizado, teve nessa estratégia a oportunidade de ampliação do acesso às políticas públicas federais.

Nesses territórios rurais são desenvolvidas ações de apoio às iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, de investimentos em serviços e infraestrutura produtiva e a gestão do conhecimento, expressas nos seguintes eixos de atuação: o fortalecimento da gestão social, a articulação de políticas públicas, a inclusão socioprodutiva e a ampliação das capacidades e competências nos territórios. Essa atuação foi fortalecida a partir da realização da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário em 2013, que conformou um Plano Nacional para o Desenvolvimento do Brasil Rural, e deliberou pela construção de planos nas escalas estaduais e territoriais.

Importante ressaltar que um desafio ainda presente é a ampliação da participação de grupos historicamente excluídos, como Mulheres, Jovens e Povos e Comunidades Tradicionais na estratégia de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, a atuação governamental busca ampliar essas representações nas instâncias territoriais, além de realizar ações afirmativas que visam à habilitação das mulheres rurais para o acesso às políticas públicas e conseqüentemente a sua efetiva inserção nas atividades produtivas, contribuindo para a construção da sua autonomia.

PROPOSTA DE INDICADORES

1 - Denominação	Coefficiente de Gini do PIB per capita microrregional
Fonte	IBGE
Unidade de Medida	Adimensional
Índice de Referência	
Periodicidade	Anual
Base Geográfica	Macrorregião
Fórmula de Cálculo	$1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (PropAcum(Pop_{k+1}) - PropAcum(Pop_k)) \times \left(PropAcum\left(\frac{PIB}{Pop_{k+1}}\right) + PropAcum\left(\frac{PIB}{Pop_k}\right) \right)$ <p>Legenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - PropAcum: Proporção Acumulada - PIB: Produto Interno Bruto - Pop: População - k: Microrregião
Data de Apuração	

2 - Denominação	Coefficiente de Gini da média móvel centrada de 3 anos do valor dos empréstimos per capita, por município, do Fundo Constitucional
Fonte	Ministério da Integração Regional
Unidade de Medida	Adimensional
Índice de Referência	
Periodicidade	Anual
Base Geográfica	Área de abrangência do Fundo Constitucional
Fórmula de Cálculo	$1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (PropAcum(Pop_{k+1}) - PropAcum(Pop_k)) \times \left(PropAcum\left(\frac{Valor}{Pop_{k+1}}\right) + PropAcum\left(\frac{Valor}{Pop_k}\right) \right)$ <p>Legenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - PropAcum: Proporção Acumulada - Valor: média móvel centrada de 3 anos do valor dos empréstimos - Pop: População - k: Microrregião
Data de Apuração	

3 - Denominação	Coefficiente de Gini da relação entre a média móvel centrada de 3 anos do valor dos empréstimos, por município, do Fundo Constitucional e o PIB microrregional
Fonte	IBGE e Ministério da Integração Regional
Unidade de Medida	Adimensional
Índice de Referência	
Periodicidade	Anual
Base Geográfica	Área de abrangência do Fundo Constitucional
Fórmula de Cálculo	$1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (PropAcum(Pop_{k+1}) - PropAcum(Pop_k)) \times \left(PropAcum\left(\frac{Valor}{PIB_{k+1}}\right) + PropAcum\left(\frac{Valor}{PIB_k}\right) \right)$ <p>Legenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Valor: média móvel centrada de 3 anos do valor dos empréstimos - Pop: População - k: Microrregião - PIB: Produto Interno Bruto - PropAcum: Proporção Acumulada
Data de Apuração	

4- Denominação	Taxa de Crescimento do PIB per capita dos territórios rurais (a preços constantes)
Fonte	IBGE
Unidade de Medida	%
Índice de Referência	
Periodicidade	Anual
Base Geográfica	Nacional
Fórmula de Cálculo	$\frac{\left(\frac{PIB}{Pop}\right)_t - \left(\frac{PIB}{(1 + IPCA_{t-1})Pop}\right)_{t-1}}{\left(\frac{PIB}{(1 + IPCA_{t-1})Pop}\right)_{t-1}}$ <p>Legenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pop: População - t: Ano - PIB: Produto Interno Bruto - IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Data de Apuração	

5 - Denominação	Coefficiente de Gini do PIB per capita dos territórios rurais
Fonte	IBGE
Unidade de Medida	Adimensional
Índice de Referência	
Periodicidade	Anual
Base Geográfica	Nacional
Fórmula de Cálculo	$1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (PropAcum(Pop_{k+1}) - PropAcum(Pop_k)) \times \left(PropAcum\left(\frac{PIB}{Pop_{k+1}}\right) + PropAcum\left(\frac{PIB}{Pop_k}\right) \right)$ <p>Legenda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - PropAcum: Proporção Acumulada - Pop: População - PIB: Produto Interno Bruto - k: Microrregião
Data de Apuração	