



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



10 Anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR: avanços e entraves

**10 Years of the National Policy of Regional
Development - PNDR: advances and obstacles**

Coordenador: *Fernando César de Macedo*, Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico – CEDE/ Instituto de Economia da Unicamp, Professor Livre-Docente, fcmacedo@unicamp.br.

Debatedor: *Wilson Cano*, Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico – CEDE/ Instituto de Economia da Unicamp, Professor Titular, wcano@unicamp.br.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR completa dez anos de institucionalização em 2017¹. Recebida com entusiasmo nos meios acadêmicos e pelos formuladores de políticas públicas, sobretudo aqueles que trabalham diretamente com a problemática territorial no Brasil, a PNDR recolocaria no centro das discussões a questão regional que estava deslocada do debate e das políticas governamentais desde a crise dos anos 1980, quando o colapso do financiamento público restringiu as políticas de desenvolvimento em geral e as regionais em particular. Na década seguinte, com o avanço do neoliberalismo e do mercado como eixo norteador do ajuste estrutural da economia brasileira, o planejamento perdeu força e sucumbiu diante do esvaziamento da função desenvolvimentista do Estado e do ajuste macroeconômico conservador imposto ao país pelo capital financeiro internacional. Naquele contexto, não houve espaço para a discussão regional. Esta foi reduzida: 1) ou, a um problema de disputa dos entes federativos – explicitado principalmente por meio da guerra fiscal; 2) ou, a busca pela integração competitiva dos espaços subnacionais no mercado mundial.

A PNDR não apenas resgatou o tema, como o fez dentro de uma proposta que romperia com a velha concepção de abordar os problemas regionais exclusivamente pela dimensão macrorregional, não obstante explicitar que as regiões Norte e Nordeste continuam como as mais vulneráveis do país. Da mesma forma, o documento oficial da Política indicava que a questão regional brasileira deveria ser tratada, pioneiramente, em múltiplas escalas geográficas, de forma articulada e, sobretudo, dentro um projeto nacional de desenvolvimento. Portanto, ao trazer o reconhecimento da diversidade territorial brasileira e incorporar o recorte multiescalar, a política superaria, também, a velha tradição centralista que impunha de cima para baixo as ações públicas no território. Valorizou, assim, os espaços locais e suas características específicas como ativos à política de desenvolvimento, sem cair no localismo vulgar que ganhou força teórica nos anos 1990 e que fora criticado por Brandão (2007)².

Nestes dez anos, diversos trabalhos analisaram a PNDR³. Apesar dos avanços na sua concepção, observaram-se muitos problemas para a implementação e efetivação da política. A literatura aponta, em geral, os seguintes entraves: fragilidade institucional que restringe a política a um Ministério e não a uma coordenação estratégica; pouca aderência e inadequação dos fundos públicos destinados ao financiamento regional à PNDR; não constituição do Fundo Regional de Desenvolvimento Regional – FNDR; baixa participação da sociedade; baixa (ou nenhuma) participação dos governos estaduais; ausência de governança; pequena centralidade na agenda governamental; limites impostos pela política macroeconômica etc. Estes problemas foram discutidos na I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional – I CNDR, realizada em 2012,

¹ Decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2017.

² BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento**. Campinas, Editora da UNICAMP, 2007, especialmente capítulo 2.

³ Como por exemplo: 1) PEREIRA, P. G. **Dificuldades de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): impasses, embates e conflitos**. 2009. 220 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009; 2) COELHO, V. L. P. **A esfinge e o Faraó: a política regional do Governo Lula (2003/2010)**. 2014. 214 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas, São Paulo, 2014; 3) SILVA, S. A. da. **O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores**. 2014. 518 fls. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014; 4) ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência dos desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul./dez. 2014, p. 311-338; 5) BRANDÃO, C. A. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, jul./dez. 2014, p. 339-344; 6) MACEDO, F. C.; COELHO, V. L. P. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR e os fundos constitucionais de financiamento. **Revista REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 20, n. 3, Suplemento - set/dez. 2015, p. 464-486.

com a participação de treze mil congressistas e que resultou na elaboração do Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, atualmente em tramitação. Por meio dele, busca-se superar, na implementação da PNDR II, alguns dos entraves anteriormente observados.

O que se evidenciou dos debates da I CNDR é a necessidade de repactuar federativamente as ações sobre o território, com a participação de todos os níveis de governo, de forma a superar a fragmentação e ausência de coordenação (inter e intra entes federados) das políticas públicas regionais. Buscar-se-ia, superados estes entraves, uma agenda pactuada e coordenada das políticas públicas sobre o território de forma a transformar a PNDR numa política de Estado, com relevância na agenda oficial. Este objetivo é fundamental para que a PNDR possa, de fato, ter capacidade de atuar sobre a dinâmica regional brasileira que desde o início do século tem sido muito mais influenciada pela política macroeconômica (e seus desdobramentos), pelo cenário externo e pelos efeitos das políticas implícitas (transferência de renda; interiorização do ensino superior federal; generalização do crédito; valorização do salário mínimo etc). Ou seja, as mudanças ocorridas nas regiões brasileiras pouco (ou nada) têm a ver com a PNDR.

A proposta desta Sessão Livre é avaliar a experiência da PNDR após dez anos de sua implementação oficial. Busca-se fazer um balanço, tanto da sua primeira versão (quais os limites verificados?) quanto da segunda versão (qual a possibilidade de sua efetivação no atual quadro de recessão econômica e crise política?). Algumas perguntas norteiam esta sessão: 1) qual foi a centralidade (ou não) da questão regional durante o período 2003/2015?; 2) qual o balanço dos resultados da PNDR que se pode realizar, inclusive no avanço ou não de seus conceitos?; 3) O governo atual tem alguma concepção de política regional?; 4) no atual cenário político e econômico do país, dada a fragilidade institucional entre a política e os entes federados subnacionais, é possível pensar numa política regional multiescalar e multinível de governo?; 5) quais limites a crise econômica e política impõe à PNDR, especialmente na implementação de um sistema nacional de governança?; 6) O que a PNDR deixou de herança para uma futura política regional no longo prazo? 7) qual tem sido o papel desempenhado pelo Ministério da Integração - MI na efetivação da PNDR?; 8) o MI tem condições de cumprir a coordenação da PNDR e garantir sua institucionalização e efetivação de fato?; 9) qual o papel das políticas de desenvolvimento regional em um contexto econômico marcado pela menor capacidade dos entes nacionais influenciarem a organização espacial e levarem adiante um projeto nacional de desenvolvimento?

LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES DA PNDR: SERÁ POSSÍVEL UMA POLÍTICA REGIONAL NO PERÍODO PÓS-GOLPE?

Carlos Antônio Brandão – Professor Titular-Livre do IPPUR/UFRJ - brandaoufrj@gmail.com

Pretende-se realizar um balanço das concepções da PNDR em suas versões I e II, discutindo o possível futuro do Projeto de Lei do Senado nº 375, de 2015, em “tramitação”. A partir do balanço de três recentes rodadas de neoliberalização no Brasil, nos últimos vinte anos, pretende-se discutir o lugar ocupado pela política regional na agenda governamental, em cada uma dessas conjunturas históricas concretas. É urgente um balanço rigoroso e aprofundado do que foi realizado e o que não se logrou avançar. Algumas perguntas se colocam: Qual foi a centralidade ou não da questão regional durante o período 2003/2015? Qual o balanço dos resultados da PNDR que se pode realizar, inclusive no avanço ou não de seus conceitos? Qual a relação entre as chamadas políticas regionais implícitas e a PNDR? O governo atual tem alguma concepção de política regional? Seria possível pensar em uma dimensão regional do atual bloco no poder no Brasil? Há na nova rodada

conservadora na escala mundial espaço para estratégias de desenvolvimento regional? O que a PNDR deixou de herança para uma futura política regional no longo prazo?

A PNDR EM 10 ANOS: O DESAFIO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Vitarque Coêlho (Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, DF) - vitarque.coelho@integracao.gov.br

Nos últimos 10 anos, o avanço retórico e normativo da questão regional não foi acompanhado por uma evolução dos seus meios concretos de intervenção. Em que pese o avanço da temática territorial/regional nos documentos de governo, as instituições com mandato especificamente regional, tais como o Ministério da Integração Nacional (MI), não contaram com instrumentos adequados ao enfrentamento das desigualdades regionais brasileiras. O caso da PNDR é emblemático: mesmo após sua institucionalização pelo Decreto nº 6.047, de 22/02/2007, a PNDR continuou sem instrumentos substantivos de execução, seja do ponto de vista orçamentário, institucional ou organizacional. A política não consegue influenciar a gestão dos instrumentos financeiros regionais – Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento e Incentivos Fiscais – nem tampouco constituir um instrumento próprio de financiamento. Os recursos próprios do MI (OGU) são demasiados escassos para empreender iniciativas relevantes em um país continental e tão desigual como o Brasil. Hoje, a PNDR vive um paradoxo no campo das políticas públicas: é um campo sem militância, seja no ambiente governamental, seja na sociedade civil. Embora, continue debatida na academia, a questão regional não empolga, não gera a densidade de interesses necessária para a consolidação de uma política pública, materializada em estruturas administrativas profissionais, regidas por um sistema de planejamento e recursos materiais compatíveis. Resta o desafio de institucionalizar a PNDR. Hoje essa discussão envolve a iniciativa das “Rotas de Integração Nacional”, a estratégia de desenvolvimento regional e inclusão produtiva adotada pelo MI no PPA 2016-2019.

A PNDR FAZ 10 ANOS: ATORES RELEVANTES AVALIAM A POLÍTICA E SEU PRINCIPAL INSTRUMENTO (OS FUNDOS CONSTITUCIONAIS)

Aristides Monteiro Neto (IPEA, DF) - aristides.monteiro@ipea.gov.br

A PNDR trouxe para a política regional várias novidades conceituais e de aplicação. Uma das mais importantes é de reconhecimento da diversidade territorial brasileira e daí a incorporação do recorte multinível ou multiescalar, inspirada que foi nas experiências europeia. Uma tipologia de territórios foi criada e passou a ser referência para aplicação de recursos políticas, programas e recursos. Contudo, a partir daí dificuldades relevantes surgiram dada a fragilidade institucional entre a política e os entes federados subnacionais. No momento atual, esforços precisam ser realizados para o desenho e implementação de um sistema nacional de governança da PNDR. A governança, é claro, passa por aprofundamento das relações intergovernamentais que subjazem a política. Nesta dimensão cabe notar que entrevistas realizadas com tomadores dos fundos constitucionais, seus gestores (gerentes das agências bancárias) e atores locais (gestores municipais, representantes de Ong’s, etc), mostram que há um baixo conhecimento da política e de seus propósitos. Governos estaduais e municipais têm pouca proximidade com a regionalização utilizada pela PNDR e não recorrem a ela, de maneira regular, em suas próprias estratégias de

desenvolvimento. Quaisquer passos futuros de alterações e melhorias na PNDR devem ser capazes de incorporar as críticas e sugestões vocalizadas, se não de todo ao menos em parte, nestas entrevistas.