

EDIÇÃO 1/2014

Outubro - Dezembro



BOLETIM



OBSERVATÓRIO DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

Boletim ODR. Informativo sobre a ferramenta Observatório do Desenvolvimento Regional, Desenvolvimento Regional, Política Nacional de Desenvolvimento Regional – nº 01 (outubro – dezembro de 2014) – Brasília, DF; Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2014.

Trimestral

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL

Ministro de Estado da Integração Nacional

Francisco José Coelho Teixeira

Secretário-Executivo

Irani Braga Ramos

Secretária de Desenvolvimento Regional

Adriana Melo Alves

Diretor de Gestão de Programas de Desenvolvimento Regional

Walber Santana Santos

Diretor de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional Substituto Eventual

João Mendes da Rocha Neto

Coordenador-Geral de Planejamento Estratégico

Paulo Pitanga do Amparo

Coordenadora-Geral de Gestão Institucional

Maria Thereza Ferreira Teixeira

Coordenador Geral de Monitoramento e Avaliação de Políticas Regionais

Gustavo Gomes Basso

AUTORES

Alexandre Alves Porsse – Diretor Financeiro e presidente da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (Aber)
E-mail: porsse@ufpr.br

Carlos Eduardo Lobo – Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE FACE-PPGE/PUCRS)
E-mail: carlos.silva@pucrs.br

Gabriela Drummond Marques da Silva – Estatística, doutoranda da Universidade de Brasília (UnB), atualmente trabalha no Ipea como bolsista
E-mail: gabidrum@yahoo.com.br

Guilherme Mendes Resende – Coordenador de Estudos Regionais da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea
E-mail: guilherme.resende@ipea.gov.br

Joaquim José Martins Guilhoto – Professor titular da Universidade de Brasília e atual chefe do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA/USP)
E-mail: guilhoto@usp.br

FICHA TÉCNICA

Adriana Melo Alves

E-mail: adriana.alves@integracao.gov.br

Carlos Eduardo Lobo

E-mail: carlos.silva@pucrs.br

Cintia Macedo de Oliveira Rebelo

E-mail: cintia.rebelo@integracao.gov.br

Cleber Bezerra Aguiar

E-mail: cleber.aguiar@integracao.gov.br

Gabriela Drummond Marques da Silva

E-mail: gabriela.silva@integracao.gov.br

Guilherme Castello Branco Coutinho

E-mail: guilherme.coutinho@integracao.gov.br

Guilherme Mendes Resende

E-mail: guilherme.resende@ipea.gov.br

Gustavo Gomes Basso

E-mail: gustavo.basso@integracao.gov.br

João Mendes da Rocha Neto

E-mail: joao.neto@integracao.gov.br

Juliana de Oliveira Pasiani

E-mail: juliana.pasiani@integracao.gov.br

Luciana Mendes de Melo

E-mail: luciana.melo@integracao.gov.br

Luiz Carlos Silva Costa

E-mail: luiz.costa@integracao.gov.br

Morganna Mendes P. de Oliveira

E-mail: morganna.oliveira@integracao.gov.br

Priscila Muniz Franco

E-mail: priscila.franco@integracao.gov.br

Rayane Monteiro Meneses

E-mail: rayane.meneses@integracao.gov.br

Renan Zerbini Ribeiro Leão

E-mail: renan.leao@integracao.gov.br

Samuel Menezes de Castro

E-mail: samuel.castro@integracao.gov.br

Virginia Maia de Miranda

E-mail: virginia.miranda@integracao.gov.br



APRESENTAÇÃO

O Boletim do Observatório do Desenvolvimento Regional (Boletim ODR), publicação de periodicidade trimestral e que se inicia neste número, tem por objetivo fundamental constituir-se de uma referência para a sociedade brasileira no debate e na reflexão sobre temas como o planejamento, a política e a dinâmica regional brasileira, sejam acadêmicos, gestores públicos, profissionais da imprensa e o público em geral interessado no tema.

Para alcançar esse escopo, o Boletim estará permanentemente conectado com o Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR), divulgando novos dados, indicadores e instrumentos que o ODR disponibiliza, além de utilizar esse portal como fonte de dados para gerar e divulgar estatísticas regionais de interesse.

Além das seções vinculadas diretamente ao ODR, o Boletim pretende abrir as edições com uma entrevista. Neste primeiro número, a secretária de Desenvolvimento Regional, Adriana Melo Alves, é nossa entrevistada, e a proposta é trazer sempre líderes de suas áreas, seja na formulação de políticas, na gestão ou mesmo na pesquisa acadêmica sobre o desenvolvimento regional. Na entrevista, a secretária avalia a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), explica as razões para a criação da PNDR II e antecipa o que podemos esperar desta nova orientação.

A seção seguinte – Radar – procura identificar acontecimentos, propostas e resultados de políticas relacionadas ao desenvolvimento regional que merecem destaque. Vale ressaltar dois aspectos: a cobertura não se limita às ações de iniciativa governamental, e não é ambição do Boletim esgotar a lista de ações importantes desenvolvidas a cada trimestre. Neste número, essa seção traz eventos acadêmicos nas áreas de economia, economia regional e planejamento que devem acontecer no segundo semestre de 2014, com

informações gerais sobre os encontros e os respectivos endereços para detalhes adicionais.

As duas seções seguintes – Observatório e Estatísticas Regionais Comparadas – abordam respectivamente as novidades e possibilidades do ODR e levantamentos estatísticos sobre o tema regional. Para esta edição, a seção 3 apresenta o ODR ao leitor e indica as perspectivas futuras, especialmente a partir da parceria estabelecida entre o Ministério de Integração Nacional (MI) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). A seção 4 traz estudos exploratórios sobre os PIBs e as dinâmicas populacionais das regiões brasileiras, com comparações, projeções e análises.

Finalmente, a seção Artigos desta edição conta com a participação dos pesquisadores Joaquim José Martins Guilhoto, professor titular da FEA-USP; Alexandre Porsse, professor da Universidade Federal do Paraná e presidente da Aber; e ainda do Dr. Guilherme Mendes Resende, pesquisador e coordenador de estudos regionais do Ipea.

O professor Guilhoto apresenta um texto sobre os antecedentes e a construção dos modelos de insumo-produto, metodologia que é vastamente utilizada em análises de impactos regionais advindos de choques econômicos. Em seguida, o professor Porsse faz um balanço dos quase dez anos de existência formal da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (Aber) e também aponta perspectivas futuras para a associação. Finalmente, o Dr. Guilherme Resende fecha a primeira edição do Boletim com uma análise dos dez anos de PNDR, apontando os avanços alcançados e as limitações/dificuldades que motivaram a criação da PNDR II.

Esperamos que a leitura seja agradável e instrutiva.

Carlos Eduardo Lobo e Silva





SUMÁRIO

▲ Entrevista	6
▲ Radar	13
▲ Observatório do Desenvolvimento Regional	14
▲ Estatísticas	19
No crescimento regional brasileiro, a estagnação convive com taxas chinesas	19
Dinâmica populacional entre 2000 e 2010: enquanto os estados do Norte crescem rápido, o extremo sul do país perde população	35
▲ Artigos	50
Leontief e insumo-produto: antecedentes	50
Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (Aber)	60
10 anos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)	65



À frente da Secretaria de Desenvolvimento Regional do MI desde novembro de 2013, Adriana Alves fala ao Boletim sobre os avanços e desafios que envolvem a criação de uma nova política voltada para a superação das desigualdades regionais no país e sobre as perspectivas de ampliar as análises geoestatísticas apresentadas pelo Observatório de Desenvolvimento Regional.

Arquiteta e urbanista, Adriana é servidora pública federal da carreira Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Trabalhou na Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, onde foi diretora substituta do Programa de Regularização Fundiária. No Ministério da Integração Nacional, exerceu o cargo de coordenadora-geral de Programas e Projetos Especiais e diretora de Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional na Secretaria de Desenvolvimento Regional.

Boletim ODR: Qual o balanço que a senhora faz dos dez anos (2003-2013) da Política Nacional de Desenvolvimento Regional?

Adriana Melo Alves: Tivemos importantes avanços, principalmente concernentes à mudança de paradigma que a PNDR I trouxe em relação à formulação das políticas regionais no Brasil. Se entre as décadas de 1960 e 1980 os importantes investimentos nas regiões tiveram sua implementação verticalizada, com pouca legitimação social, a PNDR I traz a participação e o empoderamento local como foco da atuação. O olhar mais apurado sobre as regiões, considerando as diferenças e potencialidades intrarregionais e valorizando a diversidade como ativo, também representou um importante avanço da política, que propôs sua implementação em múltiplas escalas geográficas e a atuação nacional, com regiões eleitas e priorizadas a partir da utilização de indicadores que buscassem aferir a desigualdade, tais como PIB e rendimentos. Além disso, procurou instalar a cultura



de ação transversal entre diferentes instituições do governo federal que, direta ou indiretamente, atuam no processo de superação das desigualdades regionais. Outra contribuição importante diz respeito à retomada do tema no ambiente político-institucional, uma vez que houve o enfraquecimento da discussão regional na agenda ao longo das décadas de 1980 e 1990, mas seus importantes pilares se frustraram: o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional não foi criado (ele deveria atuar em todo o Brasil e combinando recursos de financiamento com não reembolsáveis); e a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional foi desativada (ela possibilitaria, no governo federal, a coordenação das políticas setoriais no território). Nesse sentido, ainda temos algumas lições a aprender em função da implementação da PNDR I, que de certa forma estão cristalizadas na proposta da PNDR II. Assim, meu balanço é positivo, mas ainda assim precisamos manter esforços continuados para fortalecer o tema.

Assim, meu balanço é positivo, mas ainda assim precisamos manter esforços continuados para fortalecer o tema.

Boletim: Quais razões levaram o Ministério da Integração Nacional a criar a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II)? Com base nessas razões, quais as diferenças fundamentais entre a PNDR I e a PNDR II?

Adriana: A principal razão que motivou a reformulação da PNDR foi a necessidade de elevá-la à condição de política de Estado, enquanto parte integrante e prioritária do projeto nacional de desenvolvimento. Para isso, construir o consenso político-institucional em torno da priorização do tema no governo federal e em meio aos entes federados fez-se necessário, por isso a construção participativa da nova PNDR a partir de amplo processo conferencial, envolvendo mais de 13 mil pessoas de diversos segmentos da sociedade entre os anos de 2012 e 2013. Existem consideráveis diferenças entre a PNDR I e a PNDR II, mas as principais relacionam-se com a afirmação de que a política regional brasileira é essencialmente uma política de coesão territorial, social e econômica e que, para isso, deve reconhecer e enfrentar o problema regional brasileiro a partir de suas problemáticas territorialmente distintas: baixo rendimento e dinamismo regional, esvaziamento populacional, excessiva commoditização, além de uma frágil rede de cidades. Para além da busca de convergência do nível de desenvolvimento e qualidade de vida entre e intrarregiões que alicerça a PNDR I, os objetivos da PNDR II vão mais longe: buscam fortalecer o binômio da equidade e da

competitividade, valorizando os ativos regionais como vantagens competitivas para o país e que gerem emprego e renda para as pessoas; promover diversificação econômica e agregação de valor às atividades produtivas, considerando prioritariamente os territórios caracterizados pela excessiva produção de commodities agrícolas e minerais; deter o esvaziamento populacional em territórios outrora dinâmicos e que foram perdendo dinamismo ao longo dos anos; e fortalecer uma rede de cidades policêntrica que ofereça suporte no setor de serviços públicos que sejam de boa qualidade e atividades econômicas. Outro ponto que é um diferencial para a PNDR II são seus princípios, fundamentados na solidariedade regional, no reconhecimento e fortalecimento do federalismo cooperativo, bem como na transversalidade de políticas. Além de outros existentes e igualmente relevantes, esse conjunto de princípios diz muito daquilo que se deseja para o país, que é atuar em diferentes escalas, respeitando os princípios constitucionais de autonomia de estados e municípios, mas reconhecendo o importante papel do governo federal no suporte a esses governos subnacionais por meio do conjunto de políticas públicas que recaem sobre o território e que devem se dar de forma coordenada, uma vez que o problema da desigualdade se expressa, igualmente, em múltiplas dimensões. Em meio a esse esforço de coordenação e integração de políticas no território, tanto horizontal quanto vertical, a PNDR II propõe um robusto sistema de governança que reconhece e valoriza instituições regionais, tais como Sudam, Sudene e Sudeco; governos estaduais; consórcios públicos; e demais instâncias sub-regionais, que representam hoje, no Brasil, o esforço autônomo de cooperação intrarregional. Além disso, propõe o aprimoramento dos critérios de seletividade setorial e territorial dos mecanismos de financiamento explícitos da política, que são seus fundos e incentivos, bem como retoma a proposta de criação do FNDR, um fundo público complementar, não reembolsável, para apoio aos entes públicos nas ações de desenvolvimento regional.



Boletim: A mudança de orientação é automática ou haverá um período de transição entre as orientações da PNDR I e da PNDR II?

Adriana: Não podemos desconsiderar orientações já preestabelecidas na PNDR I, instituída por um decreto federal ainda vigente. A PNDR I orientou ações que se encontram em curso e vamos respeitar isso. Além do mais, a PNDR II está sendo construída conjuntamente com a sociedade, que deliberou sobre seu formato. A decisão foi por um projeto de lei que lhe conferirá status de política de Estado e garantirá maior empoderamento aos atores envolvidos. Esse projeto de lei já foi amplamente discutido com a sociedade, legitimado junto aos delegados eleitos e natos da Conferência Nacional e foi encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, que, após apreciação, deverá enviá-lo ao Congresso Nacional. Portanto, esse é um processo que ainda tem fases a ser cumpridas até que a PNDR II se institucionalize. Logo, teremos um período de transição, sim.

Boletim: Competitividade regional, agregação de valor e diversificação econômica fazem parte dos objetivos da PNDR II. Aumento da competitividade e da agregação de valor, muitas vezes, exige políticas de fortalecimento de cadeias produtivas e de arranjos produtivos locais, o que pode ampliar a especialização. Como compatibilizar a diversificação com o fortalecimento das cadeias?

Adriana: Não achamos incompatíveis esses objetivos. Entendemos que o fortalecimento das cadeias não deve ser exclusivo para esse ou aquele setor produtivo. Pensamos que a diversidade que encontraremos em cada porção do território nos permite fugir desse dilema. Já que estamos trabalhando a questão da desigualdade e de sua superação na perspectiva da transversalidade, nada mais justo que incorporem as ações de outros órgãos de governo que tratam de atividades econômicas que podem se complementar, não como uma cadeia, necessariamente, mas como mais uma possibilidade de superar a desigualdade e promover o desenvolvimento das regiões. Exemplo disso são algumas áreas rurais voltadas para o agronegócio, em que é possível ampliar a agregação de valor e a competitividade de seus produtos. Isso não incompatibiliza a coexistência de outros setores,

Devemos entender as porções do território na perspectiva de que a complexidade que elas contêm são suas riquezas e suas vantagens competitivas e, para tanto, devem ser valorizadas.

tais como a pequena agricultura voltada para mercados locais e regionais ou mesmo o turismo. Devemos entender as porções do território na perspectiva de que a complexidade que elas contêm são suas riquezas e suas vantagens competitivas e, para tanto, devem ser valorizadas.

Boletim: Uma análise superficial da taxa de crescimento do PIB e da população por unidade da federação basta para encontrarmos grandes disparidades. Por exemplo, enquanto a população de alguns estados, especialmente no Norte, cresce a uma taxa acima de 3%, a população de outros, como o Rio Grande do Sul e a Bahia, cresce a uma taxa abaixo de 1%. A senhora vê essas disparidades como um problema? Há o que se possa fazer para evitá-las?

Adriana: Sim, em ambos os casos. A PNDR II tem um olhar cuidadoso para esses fenômenos. Se há crescimento populacional acelerado de algumas partes do território, isso sinaliza para ampliação do consumo e provável dinamismo, mas também devemos tomar cuidado, pois o passado nos trouxe lições. Algumas dessas áreas de crescimento acelerado não enraizaram em seu território estruturas produtivas capazes de atender à nova demanda por produtos e serviços, e

ainda carregaram para seus limites problemas sociais e de infraestrutura, bem como pressão por equipamentos urbanos, o que acabou por neutralizar os efeitos virtuosos da dinamização econômica. Nesses casos, devemos ter uma “lupa” para identificar quais as possibilidades de promoção da dinamização econômica, evitando a excessiva dependência de uma única atividade produtiva; daí a PNDR II ser incisiva na questão da diversificação. Por outro lado, quando observamos áreas que crescem pouco ou perdem população, igualmente, devemos nos debruçar para entender que razões desencadeiam esse processo, e é de interesse da política regional se a perda da população é decorrente da ausência de atividades produtivas ou da estagnação econômica, bem como compreender seus efeitos sobre o território: fenômenos migratórios, perda de capital humano, pauperização de cidades. Entendemos que há medidas possíveis e viáveis para sanar tais problemáticas e, para isso, devemos fugir das ações padronizadas, o que é uma importante premissa da PNDR II, utilizando seus instrumentos sem esquecer que atuamos transversalmente. Portanto, vamos ter a colaboração de outros órgãos governamentais, de maneira sistêmica, com a participação de instâncias macrorregionais, estaduais e sub-regionais no processo.

Boletim: O MI tem participado de ações integradas com outros países, como é o caso da Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional, e também de iniciativas ligadas aos Diálogos Setoriais UE-Brasil. O governo tem obtido resultados concretos dessas parcerias?

Adriana: Essas parcerias têm resultado em um processo de aprendizagem mútua, que vem amadurecendo a cada ano. A aproximação com a União Europeia já se encontra em estágio mais avançado, e a PNDR I teve na política regional do bloco algumas referências importantes, que também serviram para a fundamentação da PNDR II, como o propósito de coesão territorial e a formatação dos critérios de elegibilidade de territórios-alvo da política a partir de um conjunto de indicadores. Além disso, o bloco europeu sempre demonstrou interesse em compreender a dinâmica territorial do Brasil e sua complexidade, o que resultou em uma agenda bilateral de troca de

informações e compartilhamento de conhecimentos. A instalação da Rede Latino-Americana representa, em termos de política regional, um esforço inovador, coerente com a orientação estratégica de governo para fortalecer a cooperação sul-sul. Trata-se de uma iniciativa importante do Brasil no sentido da aproximação cada vez maior dos nossos vizinhos de continente, que vêm definindo processos político-institucionais importantes, como a retomada do planejamento do desenvolvimento, esforços de descentralização político-administrativa, reconhecimento dos potenciais das regiões no contexto de globalização da economia. É de interesse do governo brasileiro compreender também suas dinâmicas, bem como aquilo que os países vêm desenvolvendo para combater as desigualdades, especialmente as proposições para a integração sul-americana com fortalecimento da cooperação transfronteiriça. E temos certeza de que esse é um campo aberto para muitas prospecções e parcerias, considerando o panorama do continente, que tem na desigualdade social e regional uma das suas maiores marcas. A rede já está constituída e o Brasil é o país líder neste biênio 2013-2014. Temos a perspectiva de, em breve, lançar a página eletrônica que traz as informações institucionais e os documentos oficiais de cada um dos países que a compõem, bem como torná-la uma ferramenta de intensificação de trocas, como estatísticas, indicadores, políticas públicas, instrumentos para a promoção do desenvolvimento regional. Tivemos

A cooperação que a SDR estabeleceu ao longo dos últimos anos tem sido profícua, com resultados relevantes para o Brasil e demais países da América Latina.



Há algum tempo verificamos que a política regional necessitava de um sistema de informações georreferenciadas que permitisse não apenas avaliá-la, mas também avaliar a dinâmica regional brasileira. O ODR, lançado em 2013, veio para preencher essa lacuna.

ainda um encontro, em dezembro de 2013, que instalou oficialmente a rede e recebemos nas dependências do Ministério da Integração Nacional representantes de 18 países, em parceria com o Itamaraty, a Enap, a OCDE, o Ilpes/Cepal, o Ipea e o EuroSocial. Por fim, temos procurado estreitar as relações com nossos parceiros no sentido de prepará-los institucionalmente para receber o mandato de coordenação da rede. Assim, julgo que a cooperação que a SDR estabeleceu ao longo dos últimos anos tem sido profícua, com resultados relevantes para o Brasil e demais países da América Latina.

Boletim: Qual a importância de avaliar os resultados das políticas públicas regionais e como a parceria com o Ipea pode contribuir nesse sentido?

Adriana: Sempre tivemos uma excelente relação com o instituto e procuramos constantemente ampliar e consolidar essa relação. Sabemos da expertise do Ipea

na avaliação de políticas públicas e foi pensando nisso que optamos por essa parceria. A PNDR I foi construída em 2003 e institucionalizada em 2007. Desde 2003 se vão 11 anos de implementação, um período razoável para a avaliação da efetividade da política regional brasileira a partir de seus instrumentos explícitos, que são os recursos do Orçamento-Geral da União e dos Fundos Constitucionais, de Desenvolvimento, bem como os incentivos fiscais. Esses instrumentos de financiamento ao setor privado são, atualmente, os de maior fôlego da PNDR. Entretanto, devemos considerar ainda que a questão das desigualdades não se expressa em uma única dimensão e, portanto, também requer a avaliação sob uma perspectiva de transversalidade a partir de seus eixos temáticos estruturantes, quais sejam: educação, C&T, estrutura produtiva, infraestrutura, acesso a serviços e sustentabilidade. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas tem sido um dilema histórico, pois muitas vezes fica aprisionada em metas quantitativas, as quais não expressam nem o esforço feito pelos implementadores, como também não qualificam os resultados. Dessa forma, a parceria com o Ipea busca aperfeiçoar os instrumentos de avaliação da PNDR e da dinâmica regional brasileira. Precisamos eleger e construir indicadores, inclusive sintéticos, que expressem, de fato, os impactos da política e que nos possibilitem avaliações e correções de rumo em bases mais qualificadas.

Boletim: Como a senhora avalia os critérios de elegibilidade e a aplicação dos Fundos Constitucionais de Financiamento e dos Fundos de Desenvolvimento?

Adriana: A trajetória recente das aplicações mostra que estamos evoluindo. Só a título de exemplo, saímos de um montante de R\$1,7 bilhão, em 2001, para R\$18,5 bilhões, em 2011, nos três Fundos de Desenvolvimento. A Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais do Ministério da Integração Nacional tem orientado o sistema de crédito oficial a priorizar os territórios elegíveis na PNDR I. No entanto, sabemos que devemos aperfeiçoar os critérios de seleção de projetos, tanto setorialmente quanto territorialmente, pois os fundos podem ser instrumentos indutores de setores produtivos estratégicos e com alto grau de inovação, tais como a bioindústria na região Norte;

ou o setor de energias limpas, como a solar e a eólica, no Nordeste, por exemplo. Tais critérios de seletividade territorial também devem atuar de modo a minimizar as tendências de concentração intrarregional com incentivos seletivos claros para que sejam apoiados projetos em regiões de frágil aparato técnico. Além disso, devemos garantir mecanismos que promovam a complementaridade entre as ações dos bancos públicos de desenvolvimento, tais como o BNDES, além de criar novos mecanismos de incentivos fiscais federais para compensar a redução dos incentivos estaduais em segmentos estratégicos, e ainda facilitar o acesso a serviços financeiros por parte das MPMEs e arranjos produtivos locais (APL). O aprimoramento dos critérios certamente orientará de maneira estratégica a aplicação dos fundos, bem como os demais parceiros do sistema oficial de crédito que atuam no desenvolvimento regional.

Boletim: Qual o papel do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR) na PNDR II?

Adriana: Há algum tempo verificamos que a política regional necessitava de um sistema de informações georreferenciadas que permitisse não apenas avaliá-la, mas também analisar a dinâmica regional brasileira. O ODR, lançado em 2013, veio para preencher essa lacuna. É um sistema online, aberto à sociedade, que integra em seu módulo 1 um rol de mais de 400 indicadores obtidos junto a fontes de pesquisa oficiais, como IBGE, Ipea, CNI, MPOG, dentre outras, que extrapolam a temática econômica e agregam informações relativas aos vetores do desenvolvimento que a PNDR II explicita. São eles: educação, C&T, estrutura produtiva, infraestrutura, acesso a serviços e sustentabilidade. Seu módulo 2, em construção, incorpora as ações e os investimentos do Ministério da Integração Nacional com impacto regional; e seu módulo 3, a ser construído, incluirá ações e investimentos do governo federal atrelados aos eixos do desenvolvimento mencionados. Esse sistema permite o monitoramento, a avaliação e o acompanhamento das ações regionais, confrontando-as com a evolução de indicadores de desenvolvimento. O sistema permite diversificação na saída de informações: gráficos, mapas e tabelas de construção discricionária fazem parte do ODR.

É um sistema para pesquisadores do desenvolvimento regional, formuladores de políticas públicas e sociedade geral. Nesse sentido, o ODR também é um recurso importante no diálogo com a sociedade e para o controle social.

Boletim: Parece haver uma preocupação por parte do MI não apenas em avaliar de maneira mais efetiva e rigorosa as políticas de desenvolvimento regional, mas também em permitir que a opinião pública acompanhe indicadores e também avalie os resultados da PNDR II. Essa impressão procede? A senhora vê algum risco de a transparência dificultar projetos de longo prazo?

Adriana: Como já havia falado anteriormente, em relação ao ODR, não há nenhum tipo de preocupação em tornar a PNDR II o mais transparente possível, até porque ela é resultado de um pacto feito com a sociedade por meio do processo conferencial. Assim, todos esses parceiros conhecem as oportunidades e os desafios que temos em implementar uma política sistêmica e estruturante, com resultados e evolução de indicadores obtidos a médio e longo prazos. O controle social é necessário, inclusive, para a mobilização de forças políticas, institucionais e sociais voltadas para a eficiente implementação da política. Entendemos a sociedade como parceira e como parte integrante desse processo. Segmentos da sociedade integrarão o sistema de governança da PNDR II e é assim que queremos construí-la. Só a partir da construção de consensos políticos e sociais que garantiremos a sua legitimidade e consequente êxito.

Boletim: A senhora acredita que falta proximidade entre os pesquisadores acadêmicos dedicados ao tema do desenvolvimento regional e os formuladores de políticas públicas?

Adriana: Vejo que o tema tem sido muito mais permanente nos debates acadêmicos do que propriamente no governo, basta que observemos a década de 1990, quando ele praticamente desaparece da agenda de governo, mas não da pesquisa. Assim, creio que a preocupação atual em manter a pesquisa próxima dos formuladores é um estímulo constante para a continuidade dessa relação. Nesse sentido, tenho



de destacar as ações recentes da SDR no intuito de fortalecer esse diálogo. Temos o Prêmio Celso Furtado de Desenvolvimento Regional, que este ano homenageia Armando Mendes, e que tem entre suas categorias de premiação teses e dissertações concluídas. Ele já está na terceira edição, e temos uma expressiva participação das universidades e centros de pesquisa, não só na divulgação como também na submissão de excelentes trabalhos. Alguns deles mostraram-se tão interessantes para a PNDR que chegaram a ser publicados com nosso patrocínio. Adicionalmente, temos uma parceria com a Capes, no projeto denominado Pró-Integração, que financia bolsas de pós-graduação para pesquisadores de mestrado, doutorado e doutorado-sanduiche voltadas para o desenvolvimento regional, chamadas por intermédio de editais públicos. Temos em produção uma revista científica, intitulada Política e Planejamento Regional, realizada em parceria com a IPPUR/UFRJ. Estamos também propondo o resgate das contribuições de importantes planejadores do desenvolvimento brasileiro no projeto Memória do Desenvolvimento Regional, em parceria com as Superintendências do Desenvolvimento. A própria PNDR, tanto em sua fase I como nesta proposta atual, mobilizou grande número de acadêmicos nos seus debates, e percebo que continuará a mobilizar, uma vez que se caracteriza como uma política multidimensional, alcançando diferentes campos do conhecimento. Assim, creio que a academia é sempre uma excelente parceira para oxigenação e reflexão acerca daquilo que estamos fazendo.

Boletim: O Boletim ODR está na sua primeira edição. Qual o objetivo fundamental que deve ser perseguido pelo Boletim em sua opinião?

Adriana: O Boletim foi criado como um instrumento destinado aos pesquisadores do tema e à sociedade para acompanhamento e discussão das dinâmicas regionais a partir de análises geoestatísticas recentes, utilizando os indicadores disponibilizados no Observatório do Desenvolvimento Regional. Ele deverá ser um meio de comunicação ágil, com artigos, informes e análises, comparativas ou não, tendo como base o território em múltiplas escalas geográficas. Pensamos em um

formato que atinja diversos públicos. Não desejamos restringir os leitores do Boletim, queremos que ele seja lido nas universidades, nos movimentos sociais, nos órgãos de governos e pelos interessados no tema. Essa acessibilidade ampla também levou à decisão de formatá-lo em meio eletrônico e hospedá-lo na página do Ministério da Integração Nacional. O Boletim ODR tem o grande objetivo de estimular o olhar sobre a realidade nacional, a partir da compreensão das dinâmicas e tendências de seus territórios, considerando a diversidade presente e novos desafios ao propósito maior de redução das desigualdades entre e intrarregiões.

O Boletim ODR tem o grande objetivo de estimular o olhar sobre a realidade nacional, a partir da compreensão das dinâmicas e tendências de seus territórios, considerando a diversidade presente e novos desafios ao propósito maior de redução das desigualdades entre e intrarregiões.

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur) promove o VII Seminário de Avaliação do Ensino e Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais, cujo tema é: O ensino e a pesquisa no campo dos estudos urbanos – Permanências, desafios e novos caminhos. O seminário acontecerá nos dias 13 e 14 de novembro de 2014 na sede do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Para mais informações, acesse: www.anpur.org.br.

“Plurilocalidade dos sujeitos: de quem é o pedaço?” é um movimento de discussão sobre processos de expressão territorial. Como entender as diversidades efêmeras de produção territorial e o dilaceramento dos sentidos de pertencimento espaciais dos sujeitos e grupos sociais? Como transita o sujeito entre redes de controle e jogos de poder em diferentes ordens e condições espaciais? Esse é o desafio que propõem o III Seminário Nacional sobre Múltiplas Territorialidades e o III Seminário Internacional sobre Microterritorialidades nas Cidades, que acontecerão concomitantemente em Porto Alegre – RS de 4 a 7 de novembro na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Para mais informações, acesse: www.anpur.org.br.

A Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia (Anpec) e o Banco do Nordeste do Brasil promoverão o XIX Encontro Regional de Economia e o XX Fórum BNB de Desenvolvimento. Os eventos serão realizados paralelamente na cidade de Fortaleza – CE, nos dias 6 e 7 de novembro, e têm por objetivo mobilizar a comunidade acadêmica e política em torno de questões relevantes para o desenvolvimento regional. Para mais informações, acesse: www.anpec.org.br.

A Anpec promoverá em 2014 o 42º Encontro Nacional de Economia. O evento será realizado no Centro de Convenções do Serhs Grand Hotel, em Natal – RN, entre os dias 9 e 12 de dezembro. Para mais informações, acesse: www.anpec.org.br.

“Espaço, planejamento e insurgências: Alternativas contemporâneas para o desenvolvimento urbano e regional” é o tema central do XVI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Enapur). O evento acontecerá de 18 a 22 de maio de 2015 em Belo Horizonte – MG. Para mais informações, acesse: www.anpur.org.br.



OBSERVATÓRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O Observatório de Desenvolvimento Regional (ODR), inserido no Sistema Nacional de Informação para o Desenvolvimento Regional (SNIDR), é um repositório de informações georreferenciadas que engloba dimensões centrais do desenvolvimento regional (odr.mi.gov.br). Prevista no Decreto Presidencial nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a plataforma funciona sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional (MI).

O ODR tem múltiplos objetivos, todos com base na sua vocação central de agregar, relacionar e divulgar dados socioeconômicos sobre as regiões brasileiras: I) subsidiar o processo de decisão do MI e dos demais órgãos vinculados; II) auxiliar na avaliação e no monitoramento das políticas e ações de desenvolvimento regional; III) constituir-se de fonte de informações e dados para atores e instituições que atuam nas questões regionais; e IV) aproximar o cidadão das realidades regionais para

facilitar o acompanhamento e o controle públicos de políticas e programas de desenvolvimento regional.

A plataforma reúne dados provenientes de diversas fontes – vinculadas ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e aos diversos órgãos do governo federal – e divide-os em temas variados. Além da categorização dos dados, o ODR foi desenvolvido para comportar, inicialmente, três módulos:

I) Módulo Indicadores – indicadores sobre a dinâmica regional e o financiamento da PNDR. Este módulo já está disponível, com mais de 400 indicadores sociais, econômicos, de estrutura produtiva, de finanças públicas, de infraestrutura, etc.

II) Módulo MI – informações relacionadas às ações e investimentos do Ministério da Integração Nacional que impactam no desenvolvimento dos territórios.

III) Módulo Governo Federal – informações da ação federal nos territórios, envolvendo diversas áreas do governo e em especial o orçamento federal, prioritariamente nos seguintes eixos setoriais: infraestrutura, educação, C&T, estrutura produtiva, acesso a serviços e sustentabilidade.

O ODR tem múltiplos objetivos, todos com base na sua vocação central de agregar, relacionar e divulgar dados socioeconômicos sobre as regiões brasileiras.

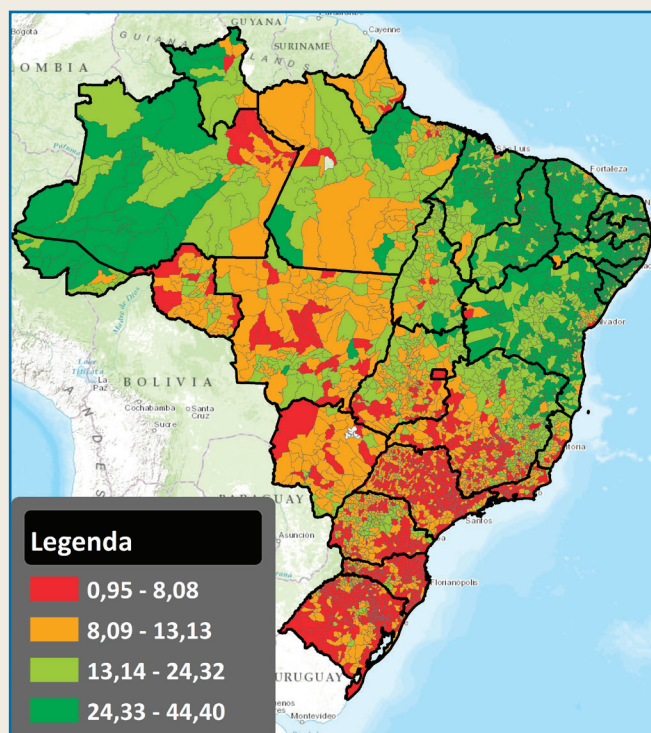


Para explorar esse abrangente banco de dados, o usuário não apenas pode escolher diferentes cruzamentos de variáveis, mas também tem à sua disposição mapas sofisticados que possibilitam uma visualização detalhada dos resultados.

A seguir, o mapa temático mostra, por município, o percentual de pessoas com 15 anos ou mais não alfabetizadas. O segundo exemplo traz um mapa de calor relativo à concentração ou dispersão das unidades básicas de saúde nas regiões brasileiras. A última ilustração é uma análise evolutiva do PIB das regiões do Centro-Oeste brasileiro.

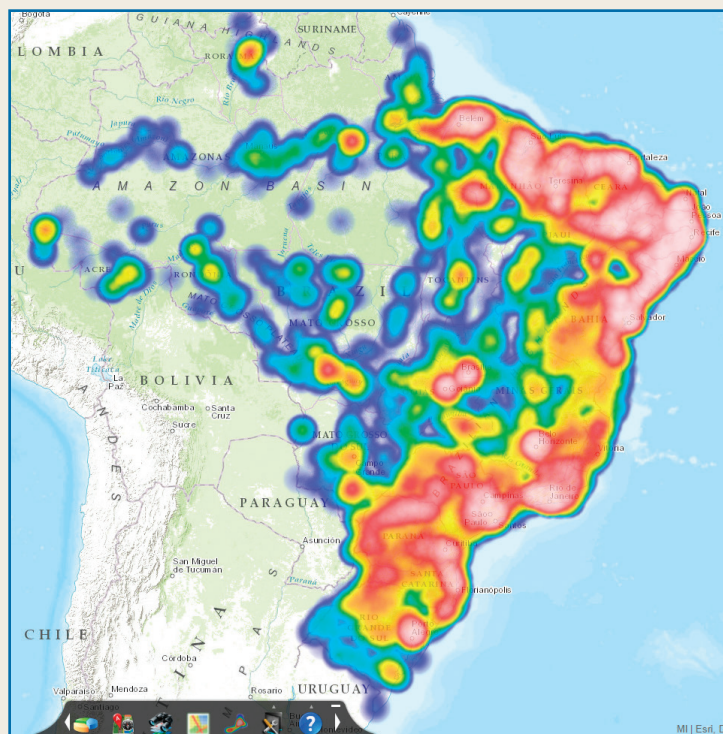
Para explorar esse abrangente banco de dados, o usuário não apenas pode escolher diferentes cruzamentos de variáveis, mas também tem à sua disposição mapas sofisticados que possibilitam uma visualização detalhada dos resultados.

Figura 1: Mapa temático do percentual de pessoas com 15 anos ou mais não alfabetizadas, por município.



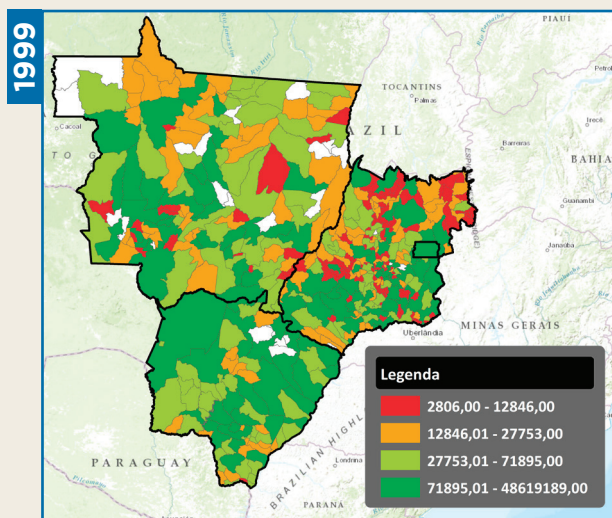
Fonte: IBGE, elaboração no ODR.

Figura 2: Mapa de calor relativo à concentração ou dispersão das unidades básicas de saúde nas regiões brasileiras.

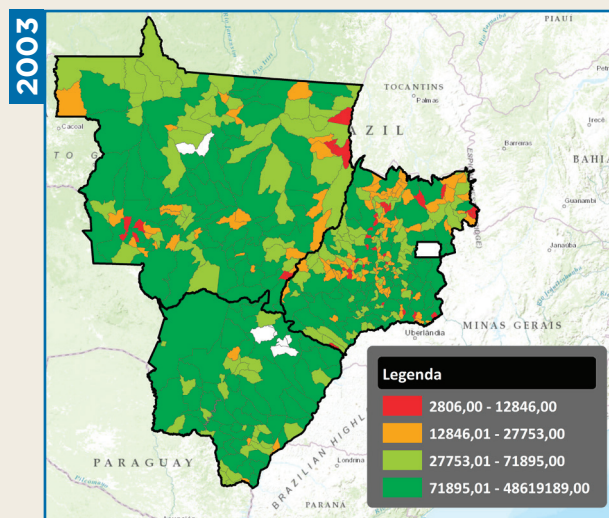


Fonte: INDE, elaboração no ODR.

Figura 3: Mapas temáticos com análise evolutiva (1999, 2003, 2007 e 2011) do PIB dos municípios do Centro-Oeste brasileiro. (continua)



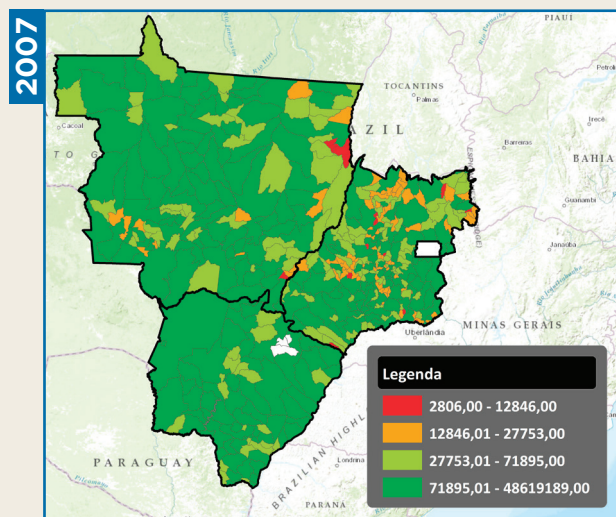
Fonte: IBGE, elaboração no ODR.



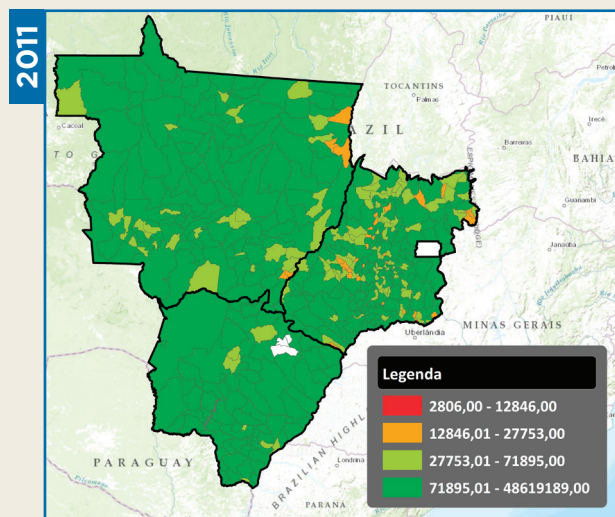
Fonte: IBGE, elaboração no ODR.



Figura 3: Mapas temáticos com análise evolutiva (1999, 2003, 2007 e 2011) do PIB dos municípios do Centro-Oeste brasileiro. (continuação)



Fonte: IBGE, elaboração no ODR.



Fonte: IBGE, elaboração no ODR.

Perspectivas - Em março de 2014, a parceria do MI com o Ipea viabilizou a formação de um grupo de trabalho que tem por objetivo enriquecer o banco de dados do Observatório e principalmente criar indicadores que estejam conectados com as políticas de desenvolvimento regional. Assim, os novos indicadores poderão ser utilizados tanto para o diagnóstico inicial e a análise de elegibilidade das regiões como para a avaliação das políticas já implantadas.

O desafio de avaliar políticas públicas não é trivial; ao contrário, estimar os efeitos de determinada política exige especialização e consistência teórica, especialmente porque as ações interferem em realidades dinâmicas que, por sua vez, são influenciadas por diversos outros fatores. Sem conhecer como seria a realidade caso a política não tivesse sido implantada, o pesquisador precisa isolar os impactos advindos das ações públicas e ainda mensurá-los.

Para o desenvolvimento de um módulo de indicadores, os especialistas envolvidos no trabalho pretendem se beneficiar da experiência de organismos multilaterais e de manuais de orientações que fornecem diretrizes sobre as boas práticas e os procedimentos relacionados ao monitoramento e à avaliação de projetos. Portanto, o desafio de aprimorar o ODR, no sentido de torná-lo ainda mais próximo das políticas de desenvolvimento regional, não prescindirá de trabalhos como Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results (2009), publicado pela Organização das Nações Unidas (ONU); e Designing a results framework for achieving results: a how-to guide (2012), produzido pelo Independent Evaluation Group.

Para a criação dos indicadores, três passos serão fundamentais. Inicialmente, documentos, leis, resoluções e medidas provisórias, além de estudos já produzidos, deverão ser analisados para a identificação dos objetivos das políticas propostas relativas ao desenvolvimento regional.



A tarefa seguinte será estabelecer uma cadeia lógica que se inicia na definição de uma política específica, passa pelas intervenções necessárias para sua implementação e ainda identifica os seus resultados esperados. A construção dessa sequência, baseada na teoria da mudança, é passo fundamental para a construção da matriz de indicadores, que por sua vez deve estar explicitamente relacionada com os objetivos identificados na etapa anterior.

Mais especificamente, na construção dessa matriz, o propósito é fazer com que os objetivos estratégicos e também os resultados intermediários sejam definidos em um conjunto de indicadores mensuráveis para acompanhar o avanço de um projeto. Uma matriz de resultados deve, portanto, focar a efetividade do desenvolvimento das intervenções e exige que os indicadores de resultado e impacto de curto e longo prazos sejam atribuíveis ao projeto. Além disso, os indicadores devem atender ao critério Smart – sigla em inglês para os atributos que seguem: específico, mensurável, alcançável/atribuível, relevante e delimitado no tempo.

Em resumo, a partir da identificação dos objetivos das políticas, a parceria MI-Ipea tem como objetivo, relativo ao ODR, a criação de critérios consistentes e operacionalmente eficientes para o melhor acompanhamento e avaliação das políticas e dos projetos de desenvolvimento regional. O Boletim do Observatório do Desenvolvimento Regional propõe-se a acompanhar a evolução dos trabalhos e a reportar os avanços e as inovações introduzidas na plataforma.

***O Boletim do
Observatório
do Desenvolvimento
Regional propõe-se a
acompanhar a evolução
dos trabalhos e a reportar
os avanços e as
inovações introduzidas
na plataforma.***

ESTATÍSTICAS

Conforme mencionado na Apresentação, esta seção traz análises de dados relativos aos PIBs e populações regionais. O objetivo principal da seção é regionalizar os dados, adotando três unidades geográficas – unidades da federação, microrregiões e municípios. Visto que vários fatores não considerados na análise devem concorrer na determinação das populações e dos PIBs, os resultados das correlações propostas no texto devem ser interpretados com cuidado e, adicionalmente, esses procedimentos estatísticos não têm a ambição de identificar qualquer relação causal.

Feitas essas observações, espera-se que a seção estimule o debate e o surgimento de ideias para estudos futuros sobre a economia e o desenvolvimento regional.

No crescimento regional brasileiro, a estagnação convive com taxas chinesas

Carlos Eduardo Lobo e Silva

Gabriela Drummond Marques da Silva

Se você mora na parte norte do país, em uma cidade pequena de um estado agropecuário, há uma probabilidade grande de a economia que o cerca estar crescendo a um ritmo chinês (ou acima dele!). Isso é o que sugere o levantamento de dados realizado nesta seção, que explora a evolução do PIB a partir de três unidades regionais: as unidades da federação, as microrregiões e os municípios.

Os resultados que seguem mostram que, entre 2000 e 2010, os estados cujas economias contam com forte participação da agropecuária cresceram acima da média nacional. Os quatro estados mais concentrados na agropecuária – Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Tocantins – apresentaram crescimento médio acima dos 5% ao ano.

Na análise do crescimento das microrregiões, percebem-se áreas de alto crescimento em todas as regiões brasileiras, mas especialmente na parte central da região Norte.

Na análise do crescimento das microrregiões, percebem-se áreas de alto crescimento em todas as regiões brasileiras, mas especialmente na parte central da região Norte. Além disso, é possível identificar microrregiões com altíssima taxa anual média de crescimento, como Baía da Ilha Grande – RJ (14,1%) e Sergipana do Sertão do São Francisco – SE (13,5%), que fazem fronteira com microrregiões que apresentam taxas negativas de crescimento: Caraguatatuba – SP (-0,9%) e Batalha – AL (-0,4%), respectivamente. Ainda nos dados relativos às microrregiões, quinze delas apresentaram taxa anual média de crescimento acima dos 10% entre 2000 e 2010.

Finalmente, a análise dos dados municipais leva-nos a uma relação negativa e significativa entre tamanho do município e taxa média de crescimento. Considerando as 23 maiores cidades, onde residem 25% da população



brasileira, o crescimento médio acumulado nos 10 anos de análise foi de 38,1%, enquanto o crescimento médio dos 4.415 menores municípios, onde também residem 25% dos brasileiros, o acumulado chega a 62,8%.

Vale mencionar que devemos ter cuidado na interpretação dos resultados, especialmente daqueles relativos ao crescimento dos municípios. Quanto menor a área de análise, mais sensíveis serão os dados em relação a investimentos em novas obras de infraestrutura e/ou estabelecimentos produtivos. Resultados expressivos não significam necessariamente uma tendência; muitas vezes refletirão apenas o impacto da chegada de um investimento específico. Certamente, o crescimento do município de Alto Horizonte - GO, líder do ranking nacional, com média de crescimento anual de 47,34% entre 2000 e 2010, deve ser explicado pela instalação de uma grande mineradora em 2007, que fez o PIB municipal crescer quase 1.200% naquele ano. Muitos outros exemplos existem.

De qualquer forma, se por um lado altas taxas não significam necessariamente uma tendência conjuntural, por outro lado os impactos causados por grandes investimentos não devem ser ignorados, pois podem criar efeitos multiplicadores futuros e dinamizar a economia regional.

Tomadas todas as precauções na interpretação dos resultados, a exposição que segue procura trazer desagregações regionais e tratamento dos dados que nos ajudem a entender melhor a dinâmica do crescimento brasileiro, uma abordagem importante quando consideramos a extensão do território nacional e as disparidades socioeconômicas existentes entre nossas regiões.

Para introduzir as análises, é importante um estudo mais geral e descritivo do PIB do Brasil nas regiões brasileiras. No ODR, os dados do PIB a preços correntes estão disponíveis para os anos de 1999 a 2011. As Figuras 4 e 5 apresentam exemplos de exames que podem ser obtidos por meio do portal, utilizando-se as ferramentas de análise comparativa e construção de mapas temáticos.

Figura 4: PIB das macrorregiões brasileiras em 2011 em R\$1.000,00.

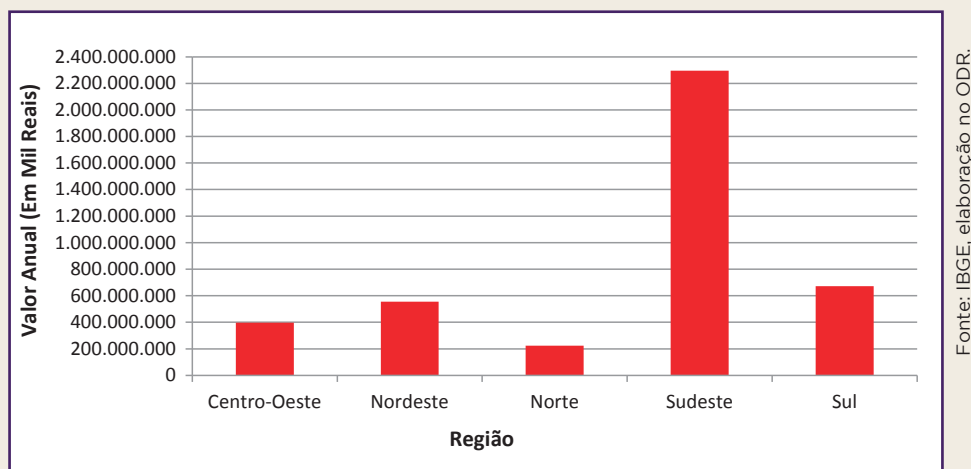
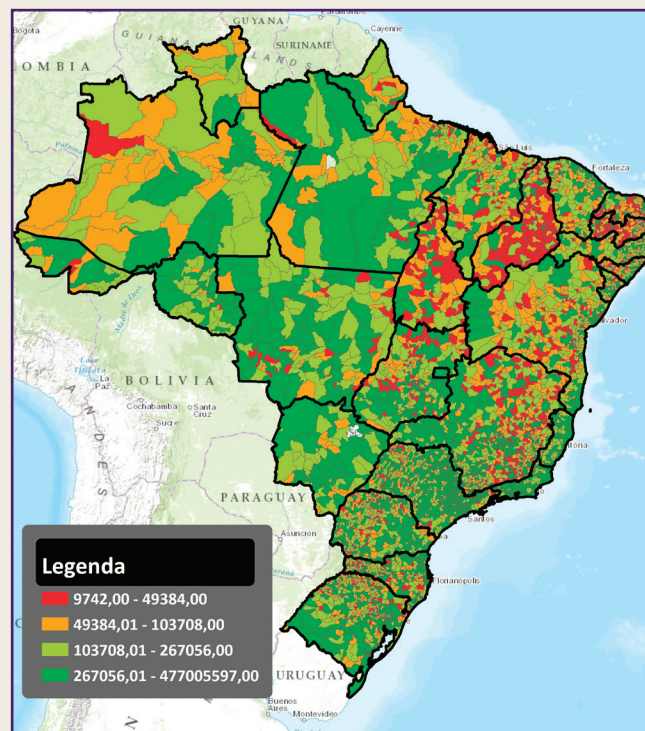


Figura 5: PIB dos municípios brasileiros em 2011 em R\$1.000,00.



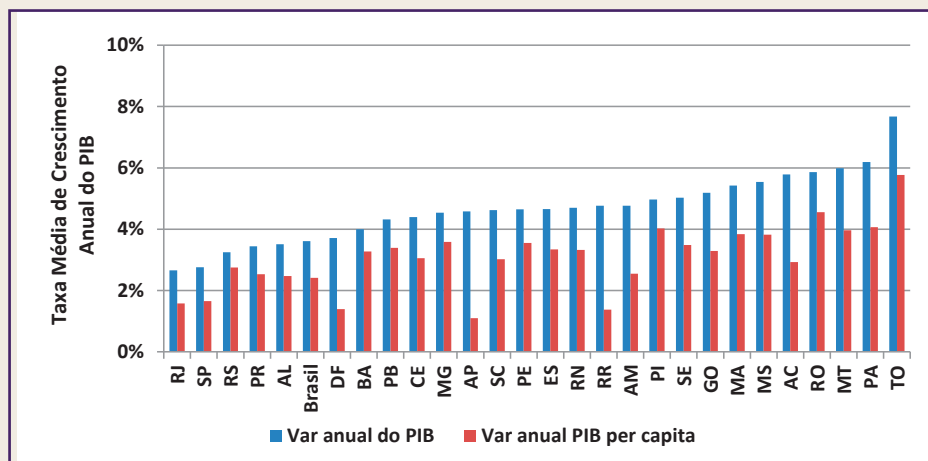
Fonte: IBGE, elaboração no ODR.

Na Figura 4, é apresentado o PIB total das macrorregiões brasileiras no ano de 2011, enquanto na Figura 5 descreve-se o mapa temático do PIB de 2011 em categorias de cores que têm o mesmo número de municípios. Em ambas as figuras, é possível observar a grande concentração de riqueza no território brasileiro com diferenças marcantes tanto entre macrorregiões quanto dentro das macrorregiões

Unidades da federação – As unidades da federação cresceram a taxas significativamente diferentes durante esses dez anos analisados. A Figura 6 traz a taxa média anual de crescimento do PIB na barra mais alta e a do PIB per capita na barra menor. Vale ressaltar que todos os valores do PIB utilizados nas análises que seguem são a preços de 2013. Enquanto Tocantins apresenta um crescimento do PIB de 7,7%, os estados de São Paulo (2,8%) e Rio de Janeiro (2,7%) não chegam a 3%.



Figura 6: Taxa média de crescimento anual do PIB e PIB per capita por estado (2000-2010).



Fonte: IBGE, elaboração própria.

No caso do PIB per capita, Rio de Janeiro e São Paulo superaram estados como Roraima e Amapá e ainda o Distrito Federal, em razão da alta taxa de crescimento populacional dessas três unidades da federação. O contraste dos resultados de PIB e PIB per capita aparece com clareza para o Rio Grande do Sul: se o estado teve o terceiro mais baixo crescimento do PIB (média anual de 3,3%, que está abaixo da média nacional – conforme mostrado na Figura 6), o PIB per capita cresceu 2,8% ao ano, acima da média nacional de 2,4%.

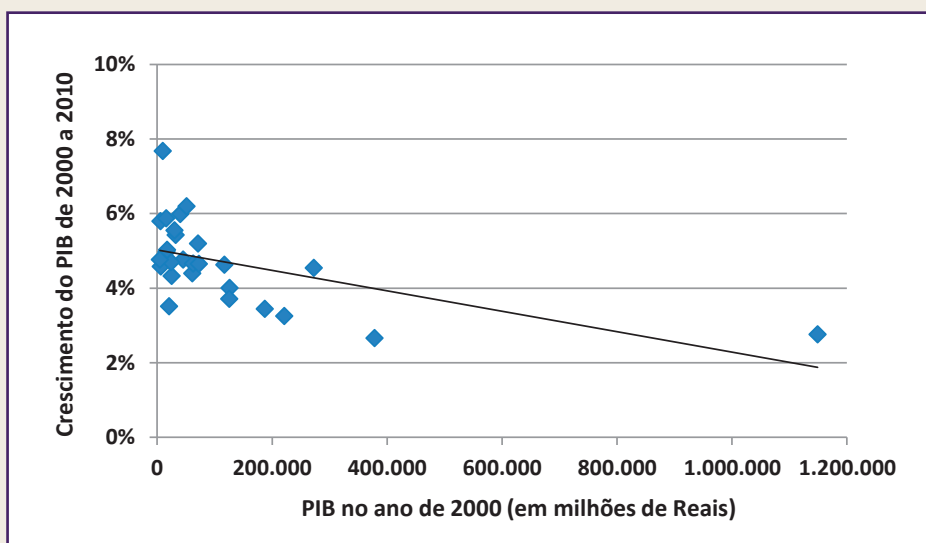
Ainda a respeito do crescimento do PIB, é interessante perceber que os seis estados de maior crescimento pertencem às regiões Norte e Centro-Oeste, enquanto os estados com melhores desempenhos das regiões Sul e Sudeste aparecem apenas na 16ª e 14ª posições, respectivamente.

Conforme mencionado, os dois estados de maior PIB – Rio de Janeiro e São Paulo – apresentam as menores taxas de crescimento. De fato, a correlação entre tamanho do PIB em 2000 e taxa anual média de crescimento é de -0,56. A Figura 7 permite-nos visualizar a relação negativa, que sugere convergência dos PIBs estaduais.

Os coeficientes de correlação linear trazidos ao longo do texto visam apenas a complementar o que a análise visual do gráfico nos informa e não tem evidentemente a ambição de estabelecer ou eliminar a possibilidade de haver alguma relação causal entre as variáveis em questão.



Figura 7: Relação entre PIB do ano 2000 e crescimento do PIB (2000-2010).



O objetivo seguinte foi buscar um padrão de estrutura produtiva que estivesse relacionado com o crescimento regional. A participação da agropecuária no PIB da unidade da federação mostra-se altamente correlacionada com as taxas de crescimento tanto do PIB (0,67) quanto do PIB per capita (0,66), conforme mostram as Figuras 8 e 9.

Figura 8: Dispersão do crescimento do PIB (2000-2010) e da participação da agropecuária no PIB (2000).

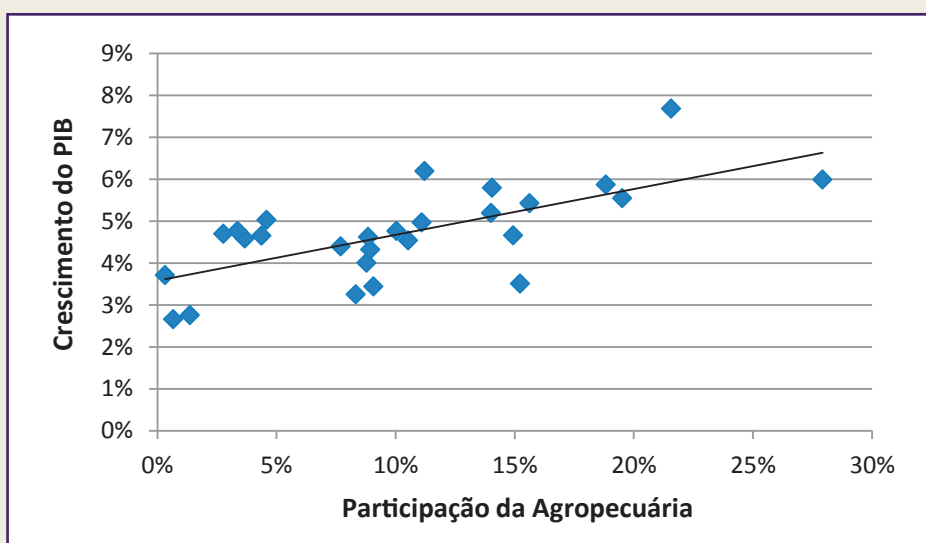
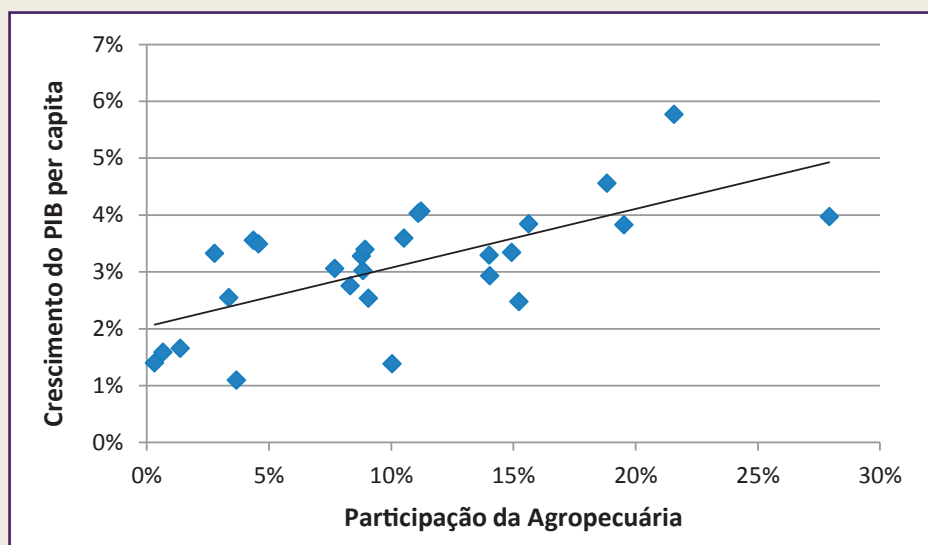


Figura 9: Dispersão do crescimento do PIB per capita (2000-2010) e da participação da agropecuária no PIB (2000).



Fonte: IBGE, elaboração própria.

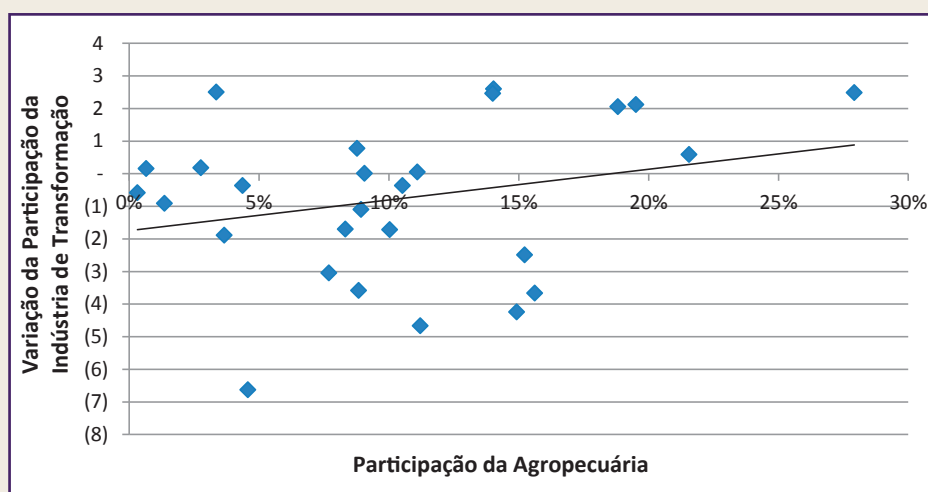
Quando o mesmo cálculo é feito novamente para o PIB, mas levando-se em conta a participação da indústria de transformação, a correlação passa a ser negativa e de menor magnitude (-0,40).

Ainda considerando-se as estruturas produtivas, chama a atenção o fato de as economias com forte participação da agropecuária estarem se tornando mais industrializadas. Tomando-se o exemplo do Acre, a participação da indústria de transformação saltou de 1,57% em 2000 para 4,17% em 2010, um aumento de

2,6 pontos percentuais. A Figura 10 apresenta esses percentuais para todas as unidades da federação. Pela figura, percebe-se que o desempenho dos quatro estados mais fortemente ligados à agropecuária – Mato Grosso, Tocantins, Mato Grosso do Sul e Rondônia – é decisivo para a conclusão mencionada. Se os quatro estados forem desconsiderados, a correlação entre participação da agropecuária no PIB de 2000 e a variação da participação da indústria de transformação entre 2000 e 2010 cai de 0,26 para -0,12.



Figura 10: Dispersão da participação da agropecuária no PIB (2000) e a variação em pontos percentuais da participação da indústria de transformação (2000-2010).



Fonte: IBGE, elaboração própria.

Finalmente, considerando-se as taxas anuais de crescimento de cada unidade da federação entre 1996 a 2011, pode-se calcular a correlação entre as taxas dos estados e do Distrito Federal com as taxas de crescimento do resto do Brasil, desde que seja assumida a hipótese simplificadora de independência entre as observações.

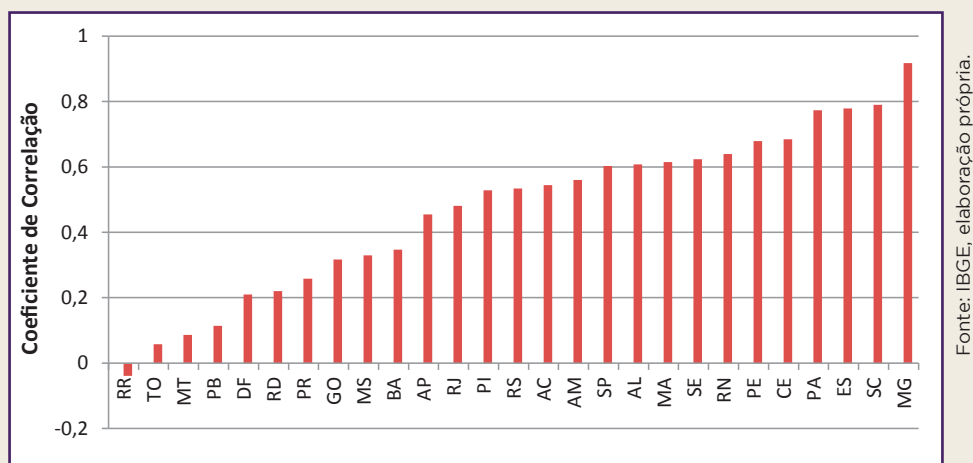
Mais especificamente, a comparação foi feita entre o crescimento de um estado (ou do Distrito Federal) e o crescimento do PIB do Brasil, descontado o PIB do estado em questão. Assim, as taxas de São Paulo, por exemplo,

foram comparadas com as taxas de crescimento do PIB brasileiro menos o PIB paulista.

Os resultados são surpreendentes, especialmente pela baixa correlação de alguns estados (Figura 11). O estado de Roraima apresenta correlação negativa e os quatro estados já mencionados com forte participação da agropecuária na composição do PIB estadual estão entre os de menor correlação. Tocantins e Mato Grosso ocupam inclusive duas das três últimas posições.



Figura 11: Correlação entre as taxas de crescimento das unidades da federação e do resto do Brasil (1996-2011).



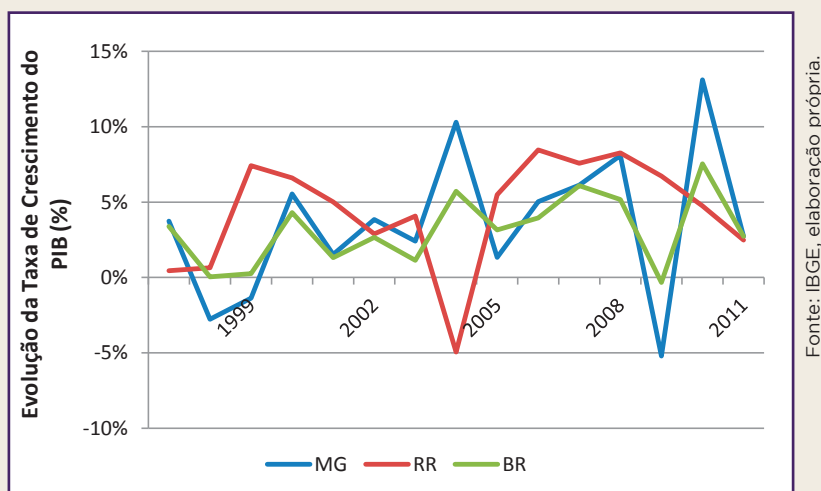
No extremo oposto, Minas Gerais apresenta a maior correlação com o resto do Brasil, seguido por Santa Catarina, Espírito Santo e Pará. É curioso perceber que as economias de Minas Gerais, Espírito Santo e Pará contam com participação expressiva da indústria extrativa. Mais especificamente, em 2010, os percentuais de participação eram de 6,9, 16,8 e 23,5, respectivamente, bem acima da média nacional de 3,8%.

Ainda correlacionando-se taxas de crescimento e calculando-se uma matriz de correlação entre os estados, em que cada célula representa a correlação do crescimento de duas unidades da federação, chega-se a valores baixos, e apenas três combinações ultrapassam

0,8: Minas Gerais e Pará, Minas Gerais e Santa Catarina e Amapá e Rio Grande do Norte. Um estudo mais detalhado das estruturas setoriais poderia identificar similaridades entre esses estados, que eventualmente explicariam em parte esses resultados. Além disso, análises adicionais são necessárias para a incorporação de metodologias que consideram a não estacionariedade observada em algumas das séries de dados.

Para fechar as análises a partir dos dados das unidades da federação, a Figura 12 mostra a evolução das taxas de crescimento brasileiras e dos estados com os resultados extremos – Roraima e Minas Gerais.

Figura 12: Evolução da taxa de crescimento de Roraima, Minas Gerais e Brasil (1996-2011).



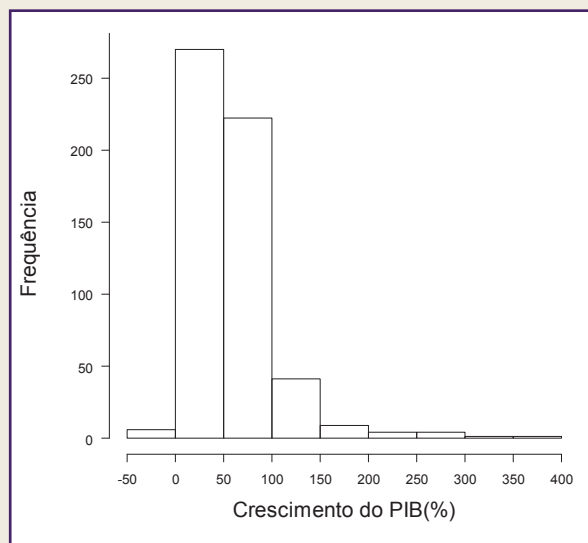
Nota-se claramente que os anos de 2004, 2009 e 2010 parecem explicar a correlação negativa entre Roraima e Brasil. Em 2004, Roraima teve crescimento negativo, enquanto o Brasil cresceu acima dos 5%. Já no biênio 2009-2010, Roraima não acompanhou a oscilação sofrida pela economia brasileira em função da crise financeira mundial de 2008.

Microrregião - Quando a análise desagrega os dados em microrregiões, novas percepções aparecem. A Figura 13 mostra a disparidade de crescimento entre as microrregiões brasileiras a partir do histograma das taxas de crescimento acumuladas no período de 2000 a

2010. Neste gráfico, apresenta-se o crescimento do PIB subdividido em classes e número de microrregiões que registraram crescimento entre os limites de cada classe.

Mesmo sem conhecer caso a caso as razões para os resultados seguintes, a significativa disparidade observada na Figura 13 - com 60 microrregiões mais do que dobrando o tamanho de suas economias e outras 73 crescendo acima de 70%, enquanto outras crescem a taxas inexpressivas ou mesmo negativas - permite-nos ao menos diferenciar os extremos: as microrregiões pujantes e dinâmicas das microrregiões estagnadas.

Figura 13: Histograma do crescimento das microrregiões brasileiras – taxa acumulada (2000-2010).



Fonte: IBGE, elaboração própria.

Com o intuito de identificar e detalhar a diferença entre os extremos, as Tabelas 1 e 2 trazem as taxas médias anuais das microrregiões que estão crescendo além dos 10% ao ano e daquelas que crescem aquém de 1% anual.

Na primeira tabela, chama atenção a diversidade de estados presentes: as 15 microrregiões representam 12 estados brasileiros. Além disso, três regiões paraenses e duas sergipanas estão presentes na lista das que mais crescem.



Tabela 1: Taxa anual média de crescimento das microrregiões que mais cresceram (2000-2010).

UF	Microrregião	Taxa
PA	Parauapebas	16,90%
ES	Itapemirim	15,52%
RJ	Baía da Ilha Grande	14,11%
MT	Alto Araguaia	14,09%
CE	Baixo Curu	13,93%
SE	Sergipana do Sertão do São Francisco	13,50%
SC	Itajaí	12,38%
TO	Jalapão	12,14%
SE	Cotinguiuba	12,03%
PI	Alto Parnaíba Piauiense	12,02%
MG	Ouro Preto	11,04%
RN	Macau	10,43%
AM	Rio Preto da Eva	10,42%
PA	Marabá	10,37%
PA	Tucuruí	10,21%

Fonte: IBGE, elaboração própria.

Entre as dezoito microrregiões de menor crescimento, São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Alagoas contam com três microrregiões cada, e duas microrregiões paulistas tiveram crescimento negativo nesse período de dez anos.

Note que Pará, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e Ceará fazem parte das duas tabelas, ou seja, os estados abrigam microrregiões dos extremos. Para identificar a variação de desempenho de microrregiões

Tabela 2: Taxa anual média de crescimento das microrregiões que menos cresceram (2000-2010).

UF	Microrregião	Taxa
PA	Almeirim	-4,08%
SP	Caraguatatuba	-0,92%
ES	Alegre	-0,68%
PR	Palmas	-0,49%
AL	Batalha	-0,36%
SP	São José dos Campos	-0,32%
ES	São Mateus	0,10%
SP	Jaboticabal	0,23%
PR	Floraí	0,72%
AL	Mata Alagoana	0,75%
MG	Poços de Caldas	0,76%
RJ	Santo Antônio de Pádua	0,77%
RJ	Vassouras	0,79%
PR	Foz do Iguaçu	0,86%
CE	Canindé	0,88%
RJ	Nova Friburgo	0,90%
AL	Serrana dos Quilombos	0,91%
RS	São Jerônimo	0,96%

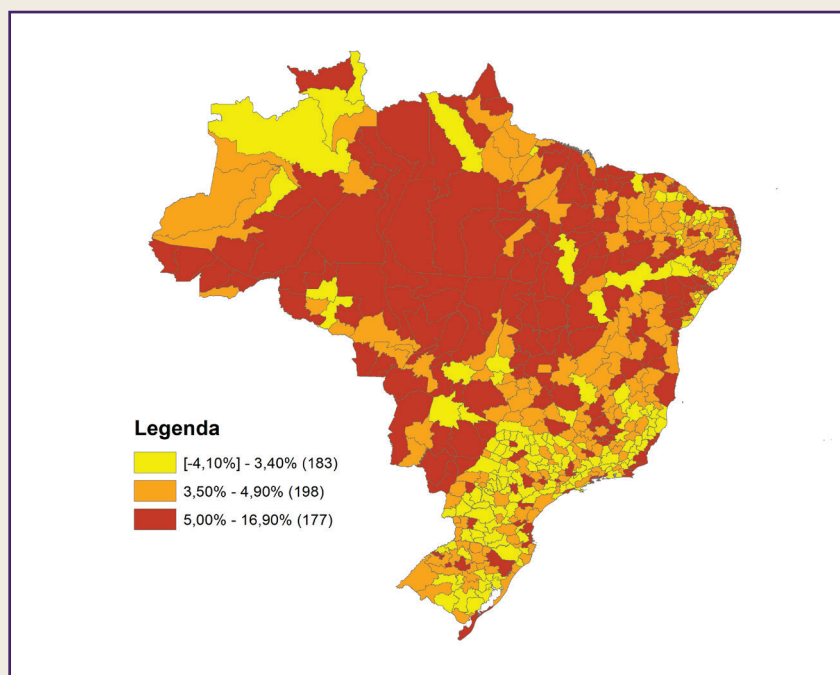
Fonte: IBGE, elaboração própria.

de um mesmo estado, calculou-se a variância das taxas para cada estado, e Pará, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Sergipe aparecem com destaque.

Tanto esta variação intraestadual como a dispersão geográfica das microrregiões de crescimento acelerado podem ser vistas no mapa da Figura 14. Não há dúvida de que as regiões claras estão concentradas no centro-sul e extremo sul do país. O mapa da Figura 15 traz um retrato muito similar, mas com subdivisões diferentes.

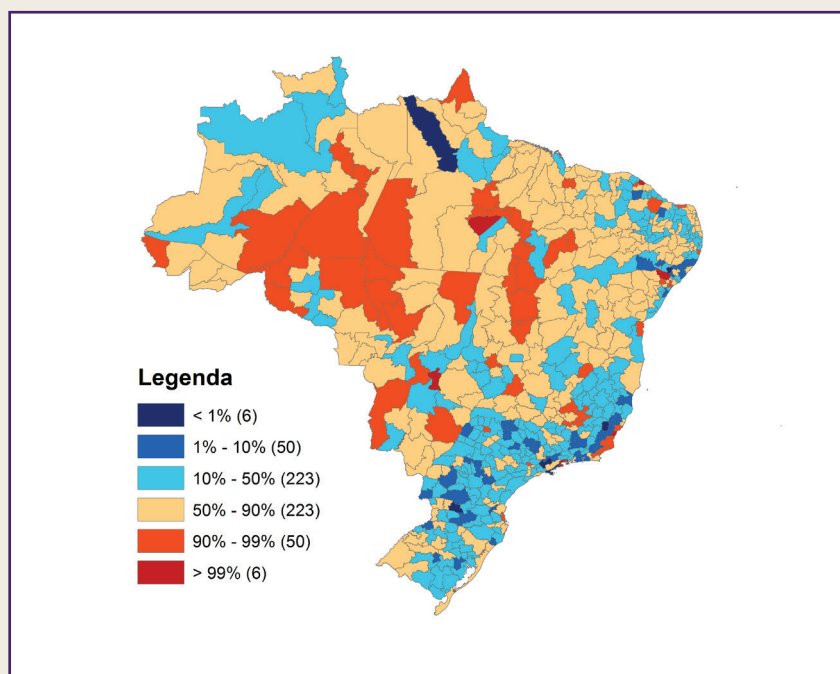


Figura 14: Mapa das microrregiões brasileiras em três níveis de crescimento.



Fonte: IBGE, elaboração própria.

Figura 15: Mapa das microrregiões brasileiras em seis níveis de crescimento.



Fonte: IBGE, elaboração própria.



Mais especificamente, a subdivisão proposta pela Figura 15 permite identificar as microrregiões de taxas de crescimento extremas – 1% de maior e de menor crescimento –, aquelas pertencentes aos 10% de maior e menor crescimento e ainda as microrregiões acima e abaixo da média, mas com taxas não extremas (entre 10% e 50% e entre 50% e 90%).

Considerando-se os grupos pertencentes aos 10% de maior e de menor crescimento, percebe-se que aqueles que mais crescem concentram-se na região Norte, enquanto os de menor crescimento aparecem no centro-sul.

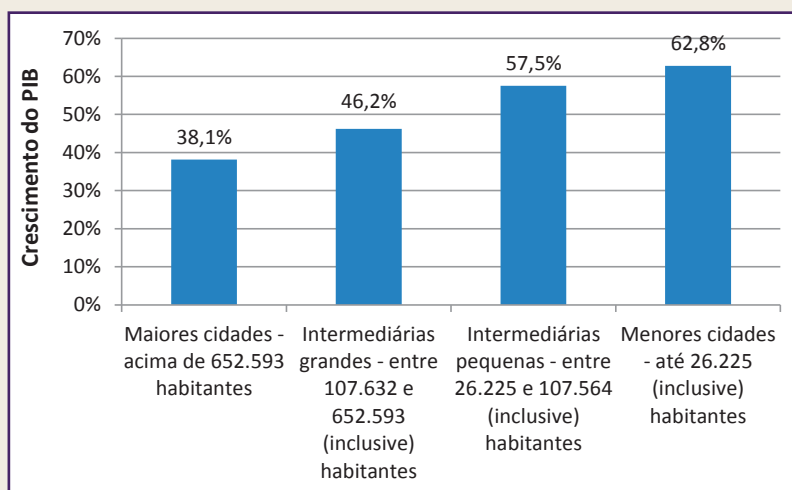
Conforme mencionado na introdução, a Figura 15 permite-nos identificar microrregiões vizinhas, que, em termos de crescimento, estão em extremos opostos. São os casos da microrregião carioca da Baía da Ilha Grande – RJ (14,1%), que faz fronteira com a paulista Caraguatatuba – SP (-0,9%), e a microrregião de Sergipana do Sertão do São Francisco – SE (13,5%), vizinha de Batalha – AL (-0,4%), microrregião de Alagoas. Além desses casos, vale mencionar ainda o estado do

Espírito Santo, com um conjunto de microrregiões de alto crescimento no leste do estado, fazendo fronteira com microrregiões estagnadas mais ao centro.

Municípios – Entre os anos de 2000 e 2010, as cidades pequenas foram as que mais cresceram. Dividindo-se as cidades em quatro grupos de tal forma que 25% da população resida em cada grupo, essa tendência aparece claramente. Considerando-se o crescimento acumulado do período, a Figura 16 mostra que o grupo das menores cidades (grupo 4) cresceu à média de 62,8%, enquanto as 23 maiores cidades brasileiras (grupo 1), todas com mais de 663 mil habitantes, cresceram à média de apenas 38,1% entre 2000 e 2010.

Para completar a informação, a Tabela 3 mostra o crescimento anual médio e ainda o número de cidades de cada grupo com os tamanhos máximo e mínimo de seus componentes. Os grupos 2, 3 e 4 cresceram acima da média nacional de 3,3%. A maior diferença ocorre entre o grupo 2, composto por cidades de 107 mil a 663 mil habitantes, e grupo 3, composto por cidades de 26 mil a 107 mil habitantes.

Figura 16: Crescimento acumulado (2000-2010) dos PIBs municipais de quatro grupos definidos pelo tamanho das cidades.



Fonte: IBGE, elaboração própria.



Tabela 3: Crescimento anual médio dos municípios, divididos em grupos por tamanho de cidade.

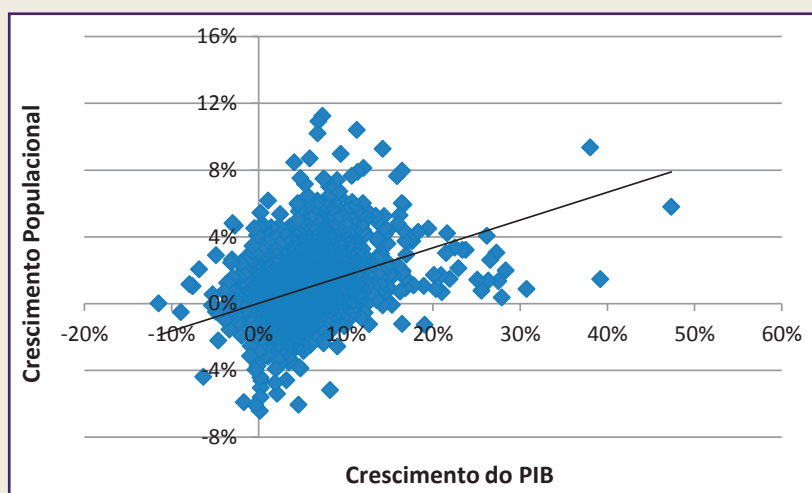
MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL				
Grupo	Num. cidades	PIB	Pop. Máx.	Pop. Mín.
1	23	3,28%	10.434.252	663.621
2	184	3,87%	652.593	107.632
3	885	4,65%	107.564	26.225
4	4.415	4,99%	26.219	795

Fonte: IBGE, elaboração própria.

As cidades cujos PIBs mais crescem tendem a crescer mais também em número de habitantes. A correlação entre as taxas de crescimento do PIB e da população é de 0,36, e a função que define a linha de tendência na Figura 17 revela que cada ponto percentual de aumento do PIB equivale a aproximadamente 6 pontos percentuais de aumento da população.

As cidades cujos PIBs mais crescem tendem a crescer mais também em número de habitantes.

Figura 17: Dispersão do crescimento do PIB (2000-2010) e crescimento da população por município.



Fonte: IBGE, elaboração própria.



Finalmente, as cidades mais ricas, medidas pelo PIB per capita do ano 2000, tenderam a crescer menos que a média entre 2000 e 2010. Tanto o crescimento do PIB absoluto quanto o crescimento do PIB per capita apresentam correlação negativa, apesar de fraca, com o PIB per capita de 2000: -0,125 e -0,099, respectivamente (Figuras 18 e 19).

Figura 18: Dispersão do crescimento do PIB (2000-2010) e PIB per capita (2000).

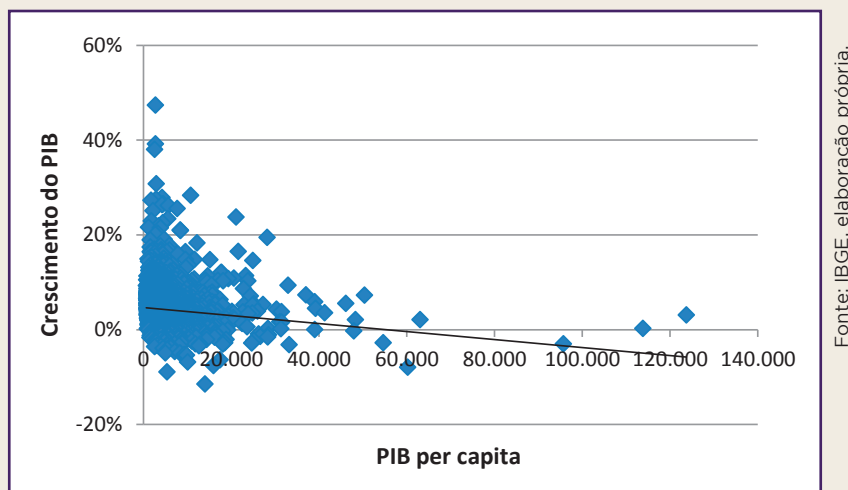
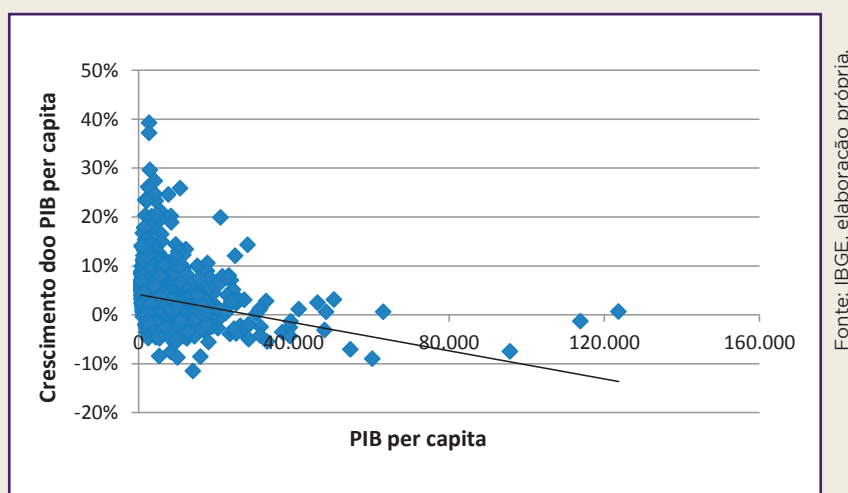


Figura 19: Dispersão do crescimento do PIB per capita (2000-2010) e PIB per capita (2000).



O crescimento brasileiro não é homogêneo entre as regiões. Além de o crescimento de muitos estados ter fraca relação com o crescimento da economia do resto do Brasil, quando a análise é feita para microrregiões ou municípios, as disparidades aparecem de maneira ainda mais clara, e é possível identificar algumas regiões pujantes e outras estagnadas. Além do aspecto geográfico que os mapas trazem, identificam-se claramente fortes relações entre o crescimento e as características regionais.

Essa breve exploração dos dados relativos ao crescimento não tem a ambição de explicar as razões, apenas de identificar padrões e comportamentos que enriqueçam nosso conhecimento sobre a natureza regional do crescimento econômico brasileiro, para que eventualmente motivem estudos mais aprofundados sobre determinadas questões.

O crescimento brasileiro não é homogêneo entre as regiões. Além de o crescimento de muitos estados ter fraca relação com o crescimento da economia do resto do Brasil, quando a análise é feita para microrregiões ou municípios, as disparidades aparecem de maneira ainda mais clara, e é possível identificar algumas regiões pujantes e outras estagnadas.

Dinâmica populacional entre 2000 e 2010: enquanto os estados do Norte crescem rápido, o extremo sul do país perde população

Carlos Eduardo Lobo e Silva

Gabriela Drummond Marques da Silva

Os brasileiros parecem caminhar para o norte. A população de todos os estados da região Norte tem crescido a uma taxa superior à média nacional, e antigos territórios como Amapá, Acre e Roraima são aqueles que lideram o ranking nacional de crescimento populacional entre 2000 e 2010.

Se os olhos correrem para o Sul, veremos várias microrregiões que perderam população no mesmo período. Será que indicadores sociais ruins explicam essa derrocada? Não parece ser o caso: a média do IDHM dos municípios que mais crescem não se distingue de maneira significativa do índice daqueles que menos crescem.

A explicação para essas variações populacionais não é óbvia nem deve ser única, dado que outras regiões com características econômicas e geográficas bem distintas do extremo sul – como é o caso de algumas regiões do interior mineiro e baiano – também vêm perdendo população. Se as explicações são controversas, há consenso quanto à importância do tema para o desenvolvimento nacional.

Identificar e mensurar os fatos são passos iniciais na longa estrada da investigação científica que procura pelas causas do fenômeno. Nesta seção, analisaremos a dinâmica populacional das regiões brasileiras, explorando alguns aspectos dos dados que podem sugerir relações, mas sem ter como ambição algo que vá além do primeiro passo.

Para tanto, a ideia será trazer os dados a partir de unidades de análise cada vez menores: iniciamos com os estados brasileiros e o Distrito Federal, passamos às microrregiões e finalizamos com os municípios.

Antes de conhecer a dinâmica populacional, entretanto, é interessante saber como as pessoas estão distribuídas no território brasileiro. Para tanto, as Figuras 20 e 21 apresentam respectivamente o gráfico de barras da população das macrorregiões em 2010 e o mapa temático dos municípios nesse mesmo ano. Ambas as figuras foram construídas diretamente pelo ODR e podem ser reproduzidas pelos leitores utilizando-se as ferramentas Análise Comparativa e Mapa Temático (tematização por Intervalos Geométricos). Por meio da Figura 20, é possível observar que o Norte tem a segunda menor população dentre as macrorregiões no Brasil. Além disso, a partir da Figura 21, verifica-se o grande número de municípios com a população menor que 50 mil habitantes, apresentados em verde.

***Antes de conhecer
a dinâmica
populacional,
entretanto, é
interessante saber
como as pessoas
estão distribuídas
no território
brasileiro.***



Figura 20: População das macrorregiões brasileiras (2010).

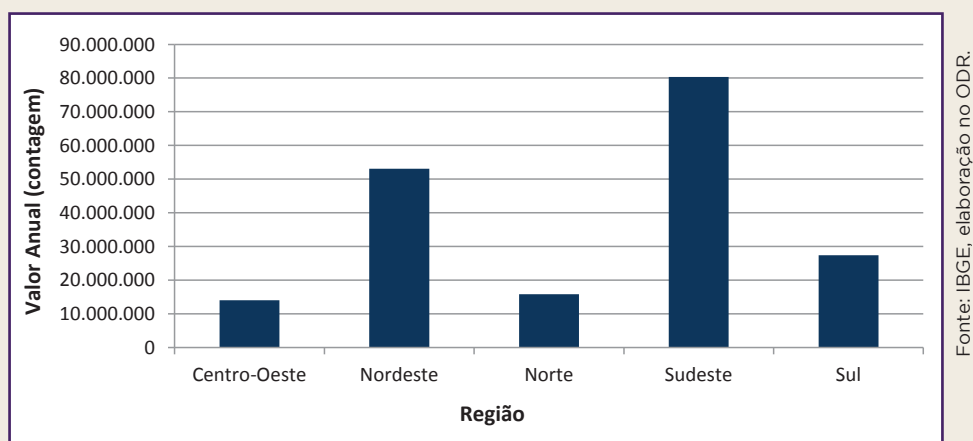
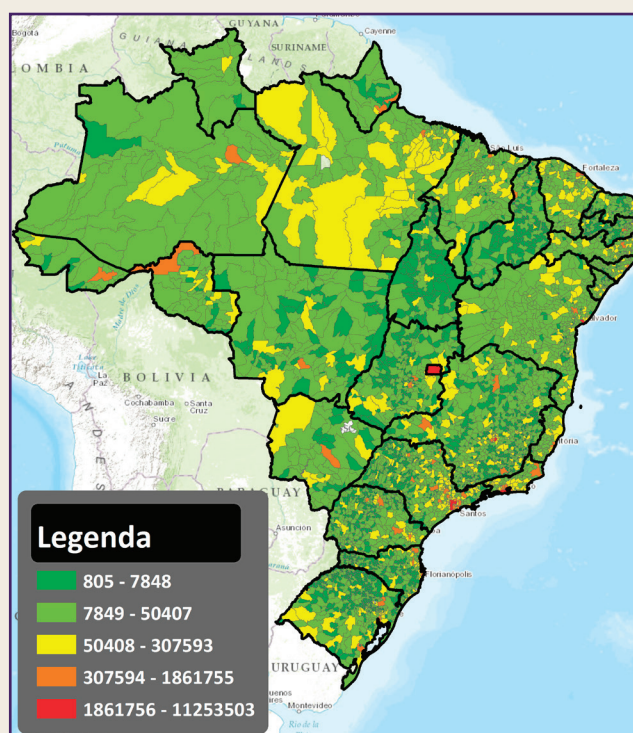
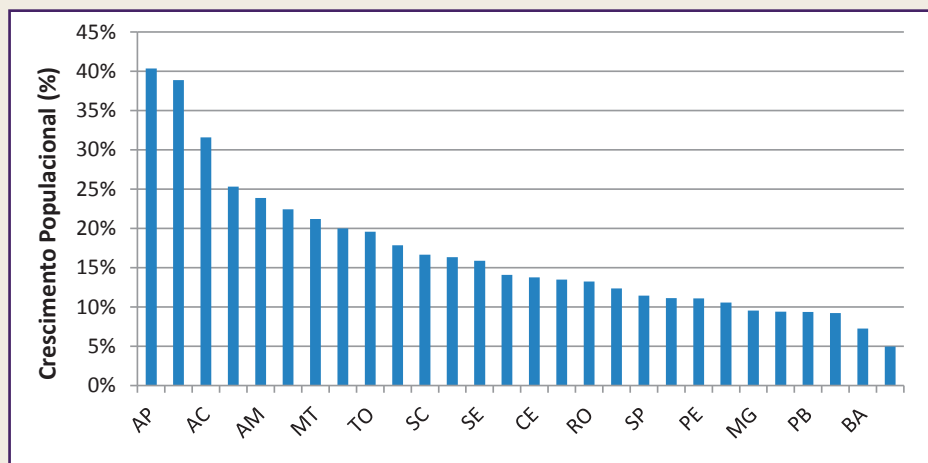


Figura 21: População dos municípios brasileiros (2010).



Unidades da federação – O crescimento populacional variou significativamente entre as unidades da federação em torno da média nacional (12,3%), como nos mostra a Figura 22. Considerando o crescimento total entre 2000 e 2010, enquanto Amapá (40,4%), Roraima (38,9%) e Acre (31,6%) superaram os 30%, o Rio Grande do Sul não ultrapassa os 5%.

Figura 22: Crescimento das populações estaduais (2000-2010).



Fonte: IBGE, elaboração própria.

Chama a atenção também o destaque dos estados do Norte: cinco dos seis líderes do ranking de crescimento populacional pertencem à região Norte. Além disso, todos os dez primeiros são das regiões Norte e Centro-Oeste.

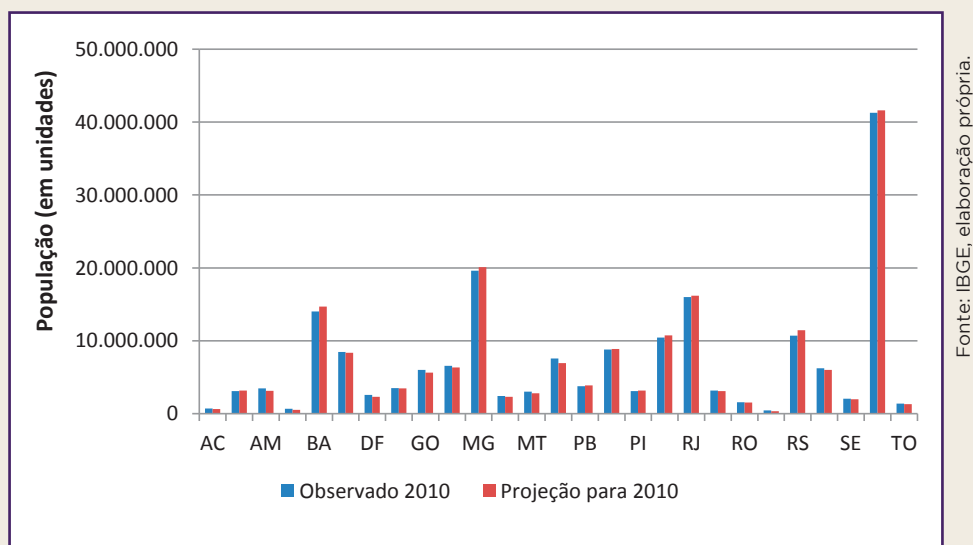
Caso todos os estados crescessem no mesmo ritmo, seguindo, portanto, a média nacional, chegar-se-ia aos valores da projeção para 2010 da Figura 23, que são comparados com os valores observados no mesmo ano. Considerando-se os totais, a diferença entre o projetado e o observado não impressiona, mas note que os sete estados mais populosos cresceram abaixo da média brasileira. De fato, a correlação entre populações estaduais em 2000 e o crescimento populacional dos estados entre 2000 e 2010 é de -0,44. O Ceará, com crescimento de 13,8%, foi o estado mais populoso que cresceu acima da média.

No extremo oposto, os onze estados menos populosos apresentaram crescimento populacional acima da média. Alagoas quebra a sequência com um crescimento de 10,6%.

Os resultados do exercício de projeção tornam-se mais interessantes quando são consideradas as diferenças absolutas e os percentuais entre a população projetada a partir da taxa de crescimento do Brasil e a observada em 2010 (Figura 24). As barras azuis mostram a diferença absoluta. Assim, tivesse o Rio Grande do Sul crescido no mesmo ritmo da população brasileira, a população do estado, em 2010, teria 750.764 pessoas a mais do que tem hoje. Essa diferença é maior que a soma das populações da segunda e terceira maiores cidades do estado em 2010, respectivamente Caxias do Sul (360 mil habitantes) e Pelotas (323 mil habitantes), ou ainda corresponde a mais da metade da população de Porto Alegre.



Figura 23: Populações estaduais observadas e projetadas para 2010.

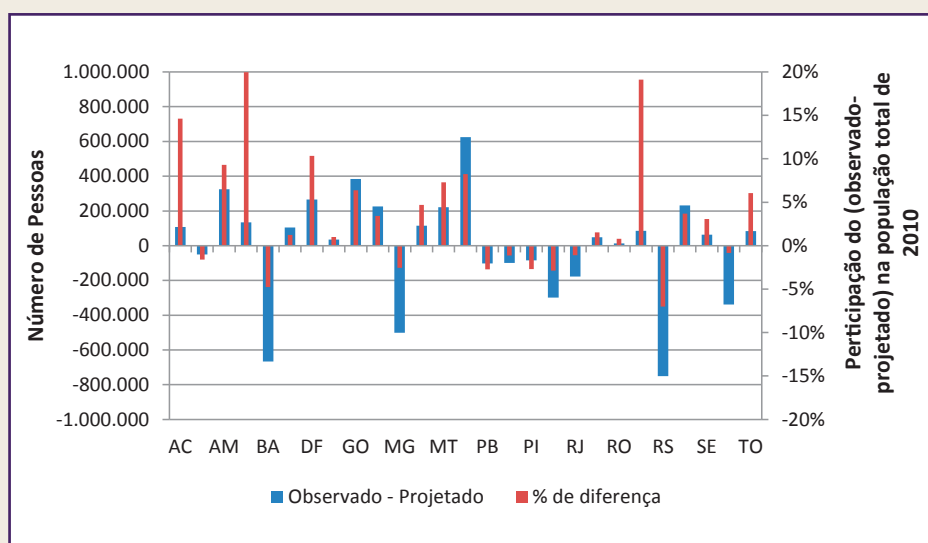


Dentre os estados de baixo crescimento, merecem destaque ainda Bahia e Minas Gerais, com “perdas” superiores a 500 mil habitantes. Enquanto no caso de Minas Gerais a projeção supera a população observada em 501.484 habitantes, para a Bahia essa diferença chega a 685.854.

Ainda nos valores absolutos, mas do lado positivo, os estados do Pará (624 mil), Goiás (383 mil) e Amazonas (324 mil) merecem destaque.

A Figura 24 mostra quanto essa diferença entre populações projetada e observada representa em relação à população total de 2010. Assim, a barra vermelha positiva representa o percentual da população de 2010 que corresponde a esse crescimento populacional “excedente”. Por exemplo, para o estado de Tocantins, a diferença entre observado e projetado corresponde a pouco mais de 5% da população do estado em 2010.

Figura 24: Diferenças entre população observada e projetada e participação do observado/projetado na população total (2010).



Fonte: IBGE, elaboração própria.

Nesse aspecto, Acre, Amapá e Roraima são os estados com os maiores percentuais. Note que, diante dos 20% relativos ao estado do Acre, pode-se concluir que a população do estado em 2010 corresponderia a apenas 80% da população real, caso o Acre tivesse crescido a taxas nacionais.

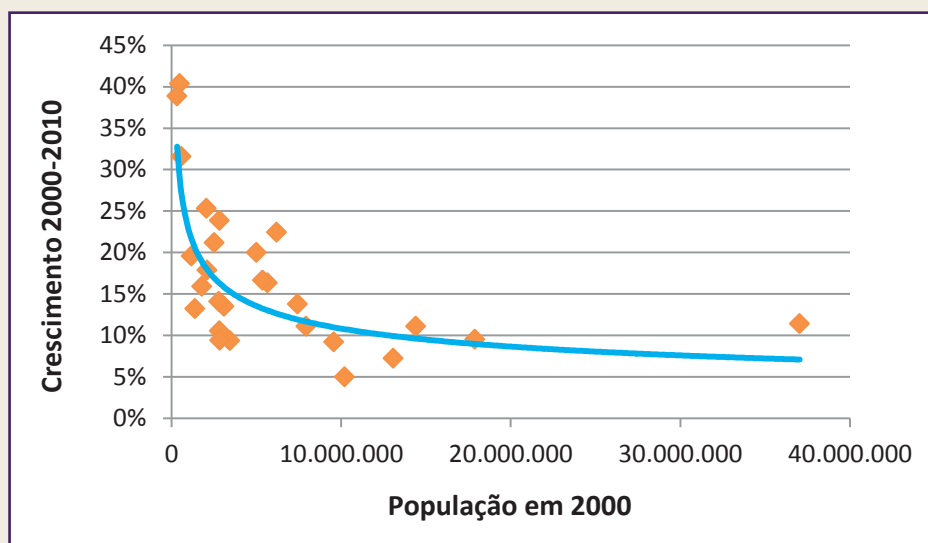
A relação entre o crescimento populacional e a população do estado em 2000, início do período analisado, fica mais clara na Figura 25. Enquanto a correlação é de -0,44, a dispersão mostra uma relação aparentemente não linear.

Duas variáveis centrais – PIB estadual per capita e IDHM – foram selecionadas para que a relação direta de cada uma delas com o crescimento populacional fosse testada. Os resultados não permitem identificar fortes relações. Porém, vale ressaltar que o crescimento populacional pode (e deve) ser função de um conjunto de variáveis e, sendo assim, PIB estadual per capita e IDHM podem apresentar impactos significativos ao crescimento populacional, quando analisados em conjunto com as demais variáveis explicativas.

O crescimento populacional pode (e deve) ser função de um conjunto de variáveis e, sendo assim, PIB estadual per capita e IDHM podem apresentar impactos significativos ao crescimento populacional, quando analisados em conjunto com as demais variáveis explicativas.



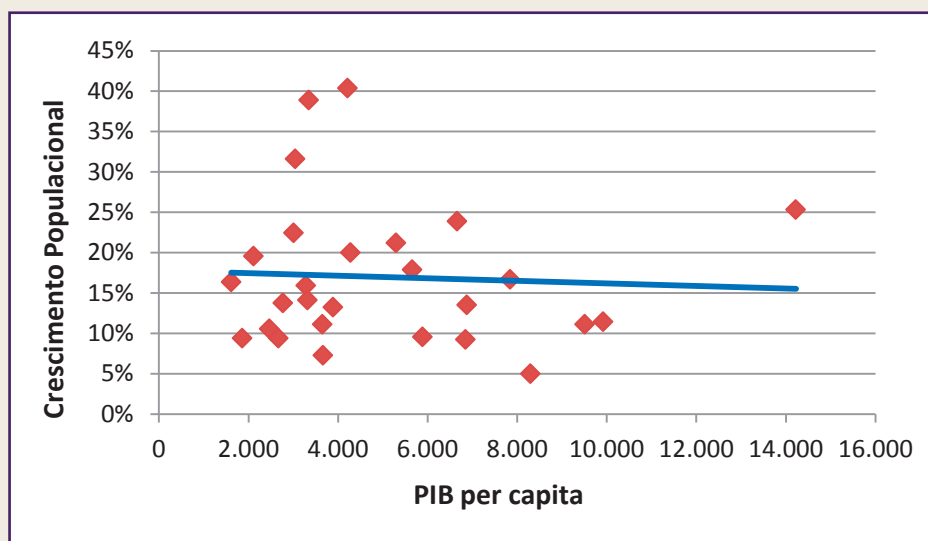
Figura 25: Dispersão do crescimento populacional (2000-2010) e população (2000).



Fonte: IBGE, elaboração própria.

A Figura 26 apresenta a dispersão dos pontos definidos pelo crescimento da população e do PIB estadual em 2000. Quando o teste considera o crescimento do PIB estadual per capita entre 2000 e 2010 (Figura 27), a correlação passa a ser de 0,29 e sugere, assim como a linha de tendência, uma relação positiva entre o crescimento do PIB per capita e o crescimento da população.

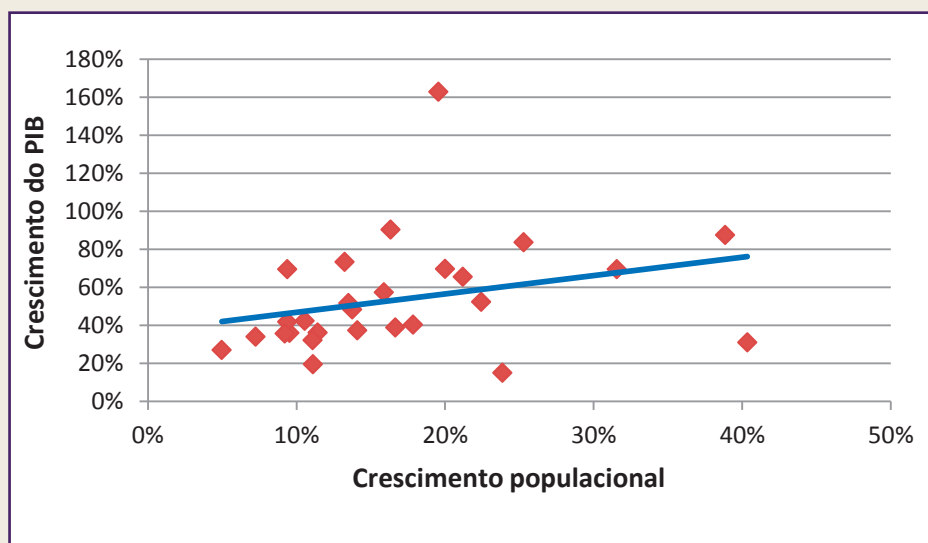
Figura 26: Dispersão de PIB per capita (2000) e crescimento populacional (2000-2010).



Fonte: IBGE, elaboração própria.



Figura 27: Dispersão de crescimento do PIB per capita (2000-2010) e crescimento populacional (2000-2010).

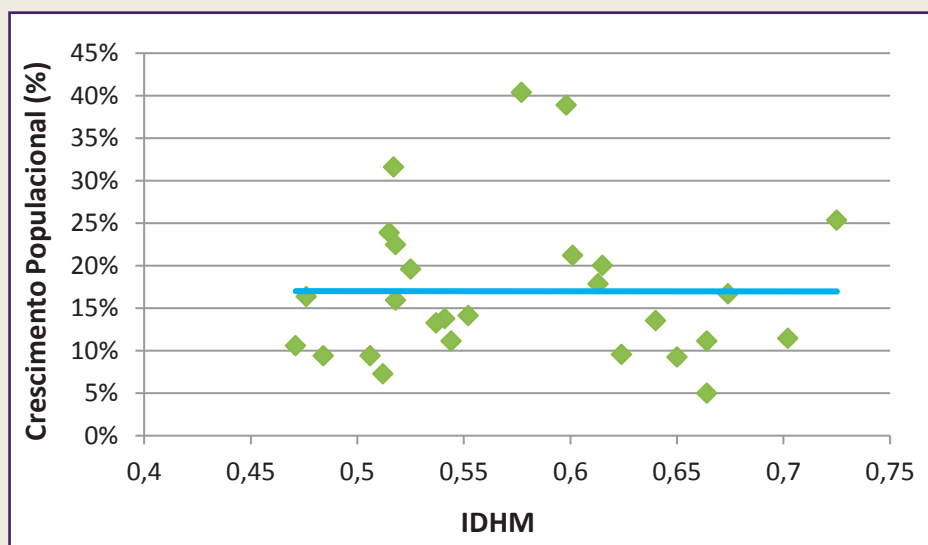


Fonte: IBGE, elaboração própria.

Como vimos, o PIB per capita em 2000 não apresenta relação significativa com o crescimento populacional, e o mesmo se pode concluir das condições socioeconômicas medidas pelo IDHM-2000. Na Figura 28, a dispersão entre IDHM estadual e crescimento das respectivas populações mostra que não há tendência clara: Rio Grande do Sul e Bahia têm baixo crescimento populacional (5% e 7,2%, respectivamente), com IDHMs bastante distintos – 0,664 para o Rio Grande do Sul e 0,512 para a Bahia. No grupo das unidades da federação com alto crescimento, o Distrito Federal e o Pará apresentaram crescimento pouco acima dos 20%, enquanto diferem significativamente no IDHM: 0,725 e 0,518, respectivamente.



Figura 28: Dispersão do IDHM (2000) e crescimento populacional (2000-2010).



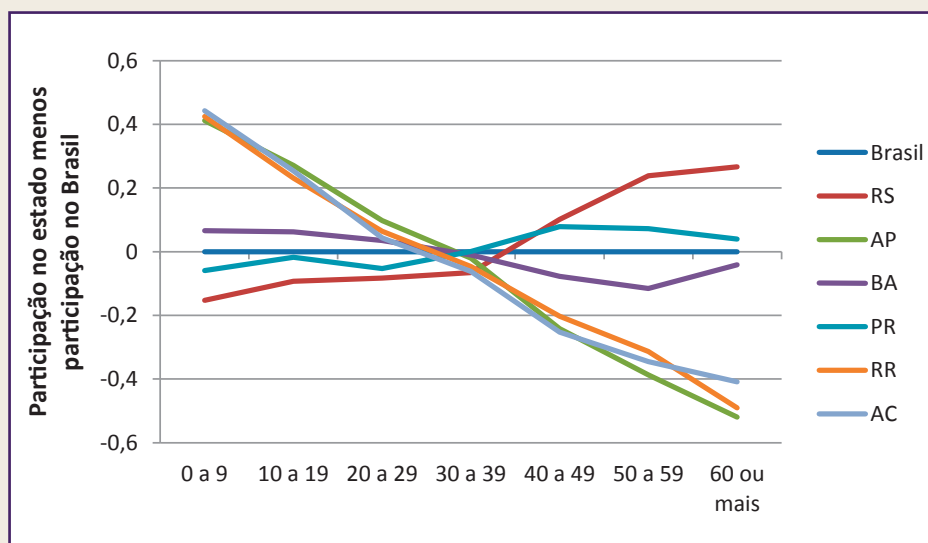
Fonte: IBGE, elaboração própria.

Um padrão bem mais definido pode ser encontrado quando a análise recai sobre as faixas etárias das populações estaduais. Nesse caso, salta aos olhos a diferença entre a estrutura etária da população de estados com alto crescimento populacional comparada com a estrutura de estados de baixo crescimento.

A Figura 29 mostra os três estados com maior crescimento populacional – Amapá, Acre e Roraima – e os três de menor crescimento – Rio Grande do Sul, Bahia e Paraná. As curvas retratam a diferença percentual entre a participação de determinada faixa etária em um

estado em comparação com a participação da mesma faixa no Brasil. Um exemplo: 21,8% da população do Acre, em 2010, pertenciam à faixa etária de 0 a 9 anos, enquanto no Brasil esse percentual era de 15,1%. Assim, proporcionalmente ao Brasil, há 44,3% de acreanos entre 0 e 9 anos a mais do que teríamos, caso o Acre tivesse a mesma estrutura que a brasileira. Para a mesma faixa, o Rio Grande do Sul tem proporcionalmente menos habitantes do que o Brasil, por isso sua curva parte abaixo do eixo.

Figura 29: Estrutura etária dos estados pelos desvios da média nacional (2010).



Fonte: IBGE, elaboração própria.

Evidentemente, o que chama a atenção é o fato de os três estados com alto crescimento populacional apresentarem praticamente o mesmo padrão: mais jovens e menos idosos que a estrutura brasileira. Esse resultado sugere que a taxa de natalidade, não apenas os fluxos migratórios, explique parte do crescimento desses estados.

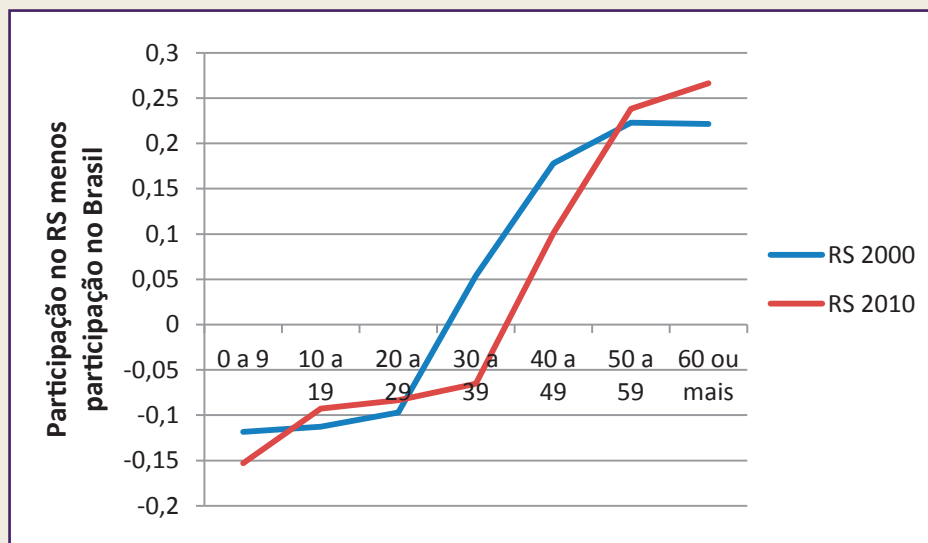
Bahia e Paraná não se diferenciam significativamente do Brasil, mas o Rio Grande do Sul apresenta estrutura oposta dos três primeiros: relativamente mais idosos e menos jovens do que no país como um todo.

Comparando as curvas do Rio Grande do Sul para os anos 2000 e 2010, percebe-se um envelhecimento relativo crescente, especialmente para as faixas acima dos 50 anos (Figura 30).

Evidentemente, o que chama a atenção é o fato de os três estados com alto crescimento populacional apresentarem praticamente o mesmo padrão: mais jovens e menos idosos que a estrutura brasileira. Esse resultado sugere que a taxa de natalidade, não apenas os fluxos migratórios, explique parte do crescimento desses estados.



Figura 30: Estrutura etária do Rio Grande do Sul pelos desvios da média nacional (2000 e 2010).



Fonte: IBGE, elaboração própria.

Microrregiões - A análise por microrregião possibilita entender dinâmicas e tendências intraestaduais. Antes da apresentação do mapa, porém, vale registrar a significativa disparidade de crescimento populacional existente entre elas (Figura 31): enquanto algumas microrregiões cresceram mais de 50% (Tabela 4) nos dez anos analisados, outras viram suas populações diminuir (Tabela 5).

Nas microrregiões de alto crescimento, Rio de Janeiro e Pará são destaque, com duas microrregiões cada, enquanto o Paraná tem três microrregiões entre aquelas que tiveram a maior diminuição populacional.

A análise por microrregião possibilita entender dinâmicas e tendências intraestaduais.

Figura 31: Crescimento ordenado das microrregiões brasileiras (2000-2010).

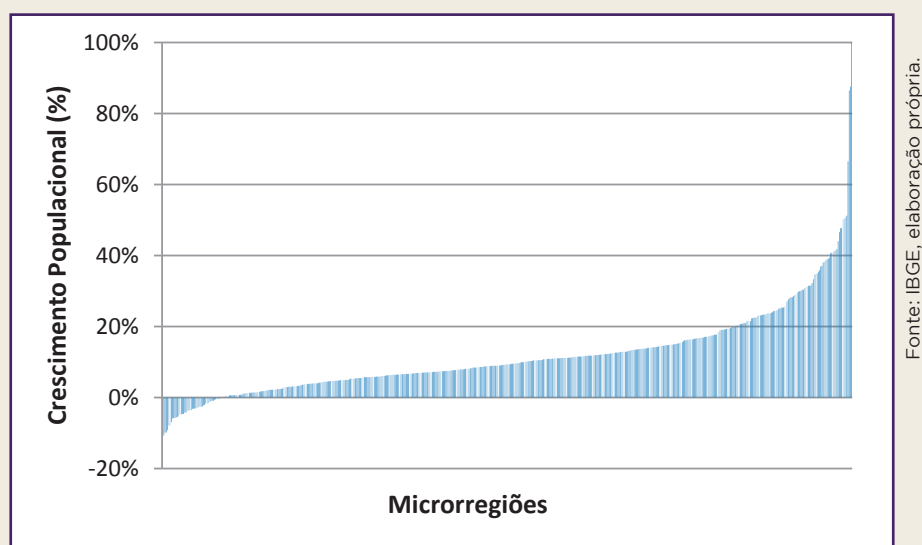


Tabela 4: Microrregiões com crescimento populacional acima de 50%.

UF	Microrregião	Crescimento 2000-2010
RJ	Bacia de São João	103,4%
MT	Alto Teles Pires	87,6%
PA	São Félix do Xingu	86,5%
PA	Parauapebas	66,4%
AM	Rio Preto da Eva	51,2%
RJ	Macaé	50,7%
AP	Oiapoque	50,4%
CE	Pacajus	50,3%

Fonte: IBGE, elaboração própria.

Tabela 5: Microrregiões com crescimento populacional abaixo de -6%.

UF	Microrregião	Crescimento 2000-2010
RO	Colorado do Oeste	-12,5%
PR	Pitanga	-10,7%
BA	Brumado	-9,9%
PR	Goioerê	-9,8%
AM	Japurá	-9,2%
RS	Jaguarão	-7,9%
PR	Ivaiporã	-7,9%
BA	Ilhéus-Itabuna	-6,9%

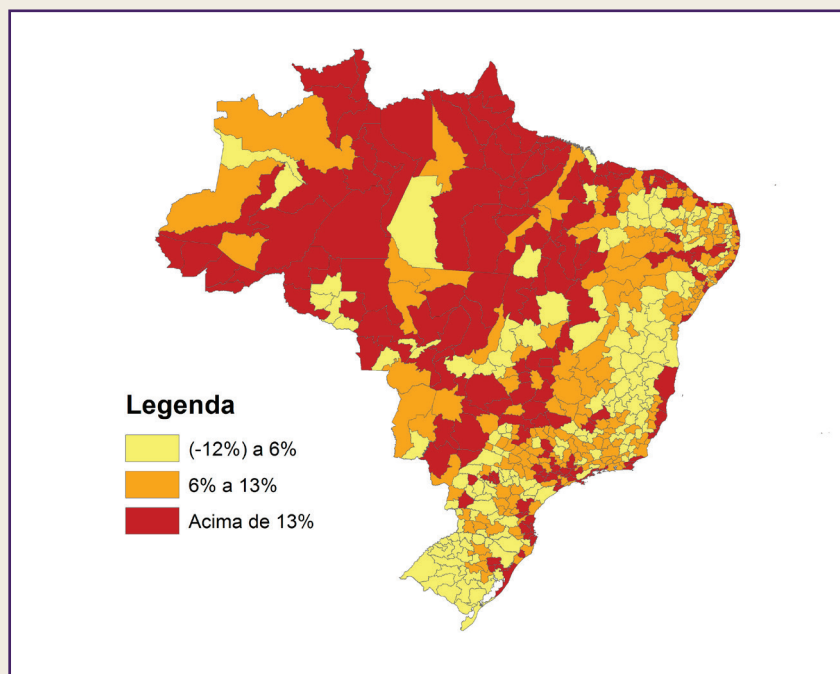
Fonte: IBGE, elaboração própria.



A Figura 32 apresenta o mapa do Brasil, subdividido em microrregiões coloridas em três cores, conforme o ritmo de crescimento populacional. A análise permite identificar duas regiões contíguas principais de baixo crescimento: 1) o extremo sul brasileiro, que abrange quase todo o Rio Grande do Sul – sendo a única exceção a região nordeste do estado –, e ainda o sul de Santa Catarina; e 2) na área leste, que abrange o norte de Minas Gerais e boa parte do interior da Bahia.

Quanto às regiões com alto crescimento, há uma tendência de elas estarem nas duas grandes áreas contínuas do norte. Além dessas áreas, há concentração no Centro-Oeste e ainda em algumas faixas litorâneas das regiões costeiras do país.

Figura 32: Mapa do crescimento populacional por microrregião brasileira.



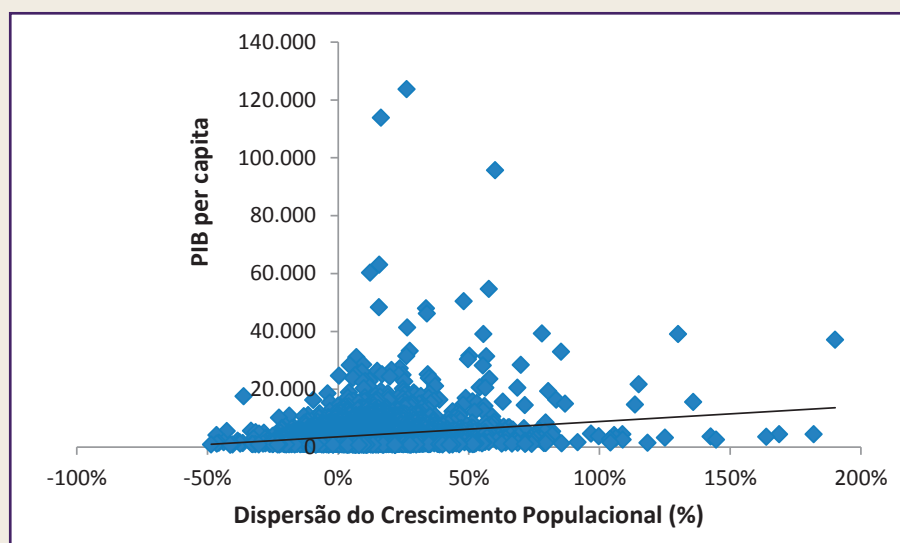
Note que algumas microrregiões de alto crescimento fazem fronteira com outras de baixo crescimento. Essa percepção motivou o cálculo, para cada unidade da federação, da variância das taxas de crescimento de suas microrregiões. Rio de Janeiro e Mato Grosso apresentam os maiores resultados. No caso do Rio de Janeiro, pequeno em extensão, o estado abriga tanto microrregiões como a Bacia de São João e Macaé – cujas taxas de crescimento são 103,4% e 50,7%, respectivamente – quanto microrregiões com crescimento abaixo dos 4%, como é o caso de Santo Antônio de Pádua (3,8%) e Santa Maria Madalena (2,0%). Em Mato Grosso, o crescimento de Alto Teles

Pires (87,6%) e Primavera do Leste (46,6%) contrasta com o crescimento negativo de Rosário Oeste (-2,6%) e Alto Paraguai (-0,4%).

Municípios – Quando o recorte geográfico é o município, os resultados advindos da comparação do crescimento populacional com PIB per capita ou IDHM também são frágeis, sem nos permitir qualquer conclusão.

Na Figura 33, a (fraca) relação positiva com o PIB per capita não é facilmente visualizada na massa de pontos correspondentes aos municípios.

Figura 33: Dispersão do crescimento populacional (2000-2010) e PIB per capita (2000) dos municípios.



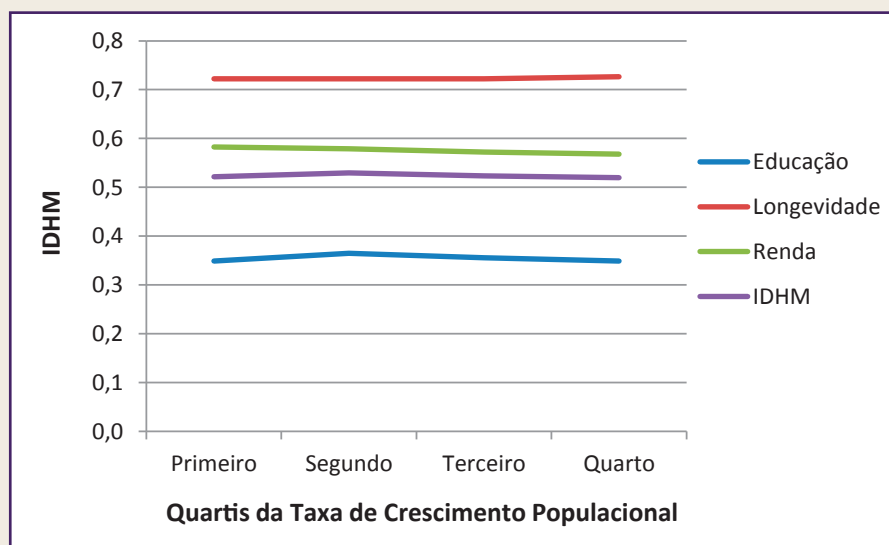
Fonte: IBGE, elaboração própria.

Em seguida (Figura 34), o IDHM e seus componentes são calculados para os quartis dos municípios, ordenados pelo crescimento populacional. O primeiro quartil corresponde aos 25% de municípios com maiores taxas de crescimento. Pouco se pode extrair dessa relação. Apenas na dimensão renda há uma ligeira tendência de queda entre o primeiro e o quarto quartil.

Se, quando todos os dados são levados em conta, o resultado não é expressivo, a análise dos extremos pode nos trazer percepções interessantes. A Figura 35 apresenta a média móvel da taxa de crescimento de cinquenta municípios ordenados pelo PIB per capita, portanto a primeira observação mostra a média de crescimento populacional dos cinquenta municípios com os maiores PIBs per capita, e assim sucessivamente.



Figura 34: Relação entre IDHM-2000 e taxa de crescimento populacional.



Fonte: IBGE e Pnud, elaboração própria.

Se, a partir do 800º maior PIB per capita, não há uma tendência perceptível, com as médias variando em torno de um valor central, as médias iniciais apresentam uma clara tendência de queda. Esse resultado evidencia o fato de os municípios com os maiores PIBs per capita apresentarem, na média, um crescimento populacional mais acentuado.

Finalmente, o cálculo proposto não é ponderado pela população de cada município, porque o interesse aqui é tomar cada cidade como uma unidade de análise, excluindo-se a disparidade de importância que a ponderação traria.

Também no caso do IDHM-2000, a estratégia de analisar os extremos da distribuição permite-nos identificar aspectos que a análise global não revela. Na Figura 36, a média do IDHM e de seus componentes de todos os municípios brasileiros é comparada com as respectivas médias de três grupos: os cem municípios que mais cresceram, os cem municípios que menos cresceram e os cinquenta municípios que menos cresceram entre 2000 e 2010.

A estratégia de analisar os extremos da distribuição permite-nos identificar aspectos que a análise global não revela.

Figura 35: Média móvel do crescimento populacional de cinquenta municípios ordenados pelo PIB per capita.

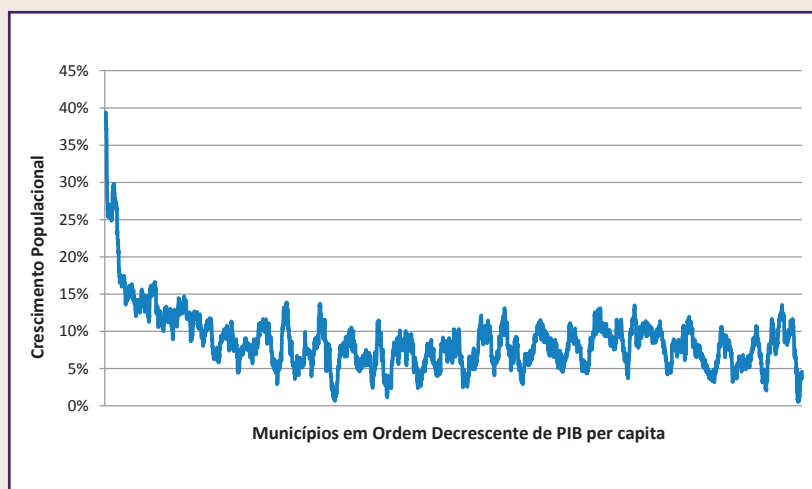
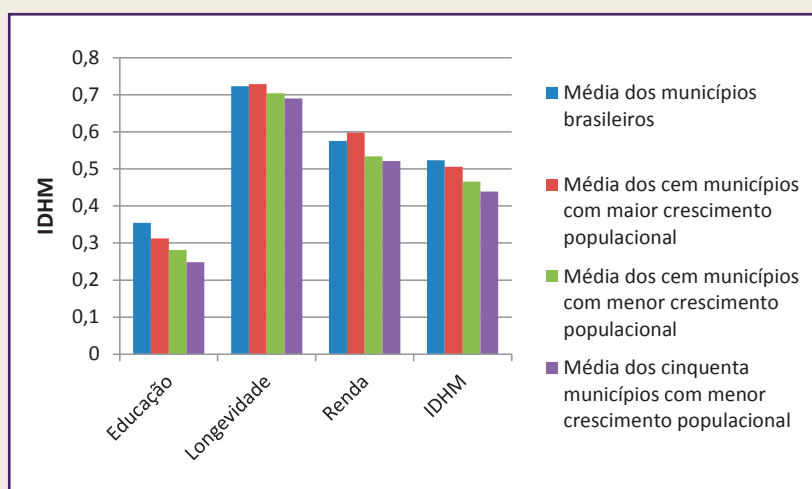


Figura 36: IDMH para grupos de municípios selecionados.



Os resultados mostram que o IDHM médio dos municípios que mais crescem é menor que a média global, especificamente por causa do componente educação. O contrário ocorre quando os componentes de renda e de longevidade são analisados.

A tendência que se pode perceber diz respeito aos municípios que menos crescem: nesses casos, claramente o IDHM está positivamente relacionado com a taxa de crescimento populacional.

LEONTIEF E INSUMO-PRODUTO: ANTECEDENTES

Joaquim José Martins Guilhoto

Resumo

Neste trabalho, é feita uma revisão da literatura econômica, visando a apresentar os antecedentes da teoria de insumo-produto de Leontief, situando-a dentro da teoria do pensamento econômico. De modo a atingir o objetivo deste trabalho, é feito um levantamento da história do pensamento econômico da teoria de Leontief, desde as suas origens nos trabalhos de economistas pré-fisiocratas, como Petty e Cantillon, passando pelo trabalho do fisiocrata Quesnay, e de outros economistas, como Isnard, Smith, Ricardo, Torrens, Marx, Dmitriev, von Bortkiewicz e Walras.

Palavras Chave: Leontief. Insumo-Produto. Teoria Econômica.



Minha tendência foi combinar empirismo e teoria. Em economia esta combinação exige conceitos matemáticos, como análise de sistemas. (LEONTIEF apud POLENSKE, 2000).

1. Introdução

A teoria de insumo-produto vem sendo largamente utilizada como ferramental essencial para, em um primeiro momento, permitir um melhor entendimento das questões regionais e, em um segundo momento, auxiliar na formulação de políticas de desenvolvimento regional. Mas, além das questões regionais, esse instrumental tem desempenhado um papel destacado no melhor entendimento de questões estruturais, de relações do meio ambiente com as atividades econômicas e de relações internacionais de comércio, entre outras.

Com o objetivo de entender um pouco melhor a teoria de insumo-produto, os seus fundamentos e as suas potencialidades para o estudo das questões regionais nas suas dimensões econômicas, sociais e ambientais, neste primeiro momento, são apresentados os seus antecedentes e as bases históricas e teóricas, para então, em um segundo artigo, apresentar as bases desta teoria, os potenciais da sua utilização em análises regionais, assim como as suas perspectivas futuras.

Fazendo uma resenha do livro Input-Output Analysis, editado por Kurz, Dietzenbacher e Lager (1998), Carter (2000) sintetiza muito bem o que os economistas em geral pensam da teoria de insumo-produto e o que é, na verdade, essa teoria:

A teoria de insumo-produto vem sendo largamente utilizada como ferramental essencial para, em um primeiro momento, permitir um melhor entendimento das questões regionais e, em um segundo momento, auxiliar na formulação de políticas de desenvolvimento regional.



[...] insumo-produto comumente caracterizado por economistas na corrente principal do pensamento econômico como sendo simplista e sem sofisticação, engloba um universo cheio de sofisticação, inteligência e, comumente, pensamento extremamente abstrato. (CARTER, 2000, p. 132).

Mais do que isso, como será visto adiante, a teoria e as aplicações de insumo-produto continuam seguindo a ideia original do seu formulador, Wassily Leontief, que é a de uma visão prática da economia. Dessa forma, este texto visa a apresentar os antecedentes da teoria de insumo-produto, situando o trabalho de Wassily Leontief dentro da teoria econômica, em uma visão histórica.

2. Antecedentes Históricos da Teoria de Insumo-Produto

Na tentativa de traçar as origens da teoria de insumo-produto dentro da teoria econômica e de explicar um pouco da sua evolução no século XX, esta seção em muito se beneficiou do Volume Especial do Economic Systems Research (v. 12, n. 2, jun. 2000, Special Issue: Input-Output Analysis and Classical Economic Theory), e em especial do trabalho de Kurz e Salvadori (2000) neste volume.¹

De acordo com Leontief:

A análise de insumo-produto é uma extensão prática da teoria clássica de interdependência geral que vê a economia total de uma região, um país ou mesmo do mundo todo como um sistema simples, e parte para descrever e para interpretar a sua operação em termos de relações estruturais básicas observáveis. (LEONTIEF, 1987, p. 860).

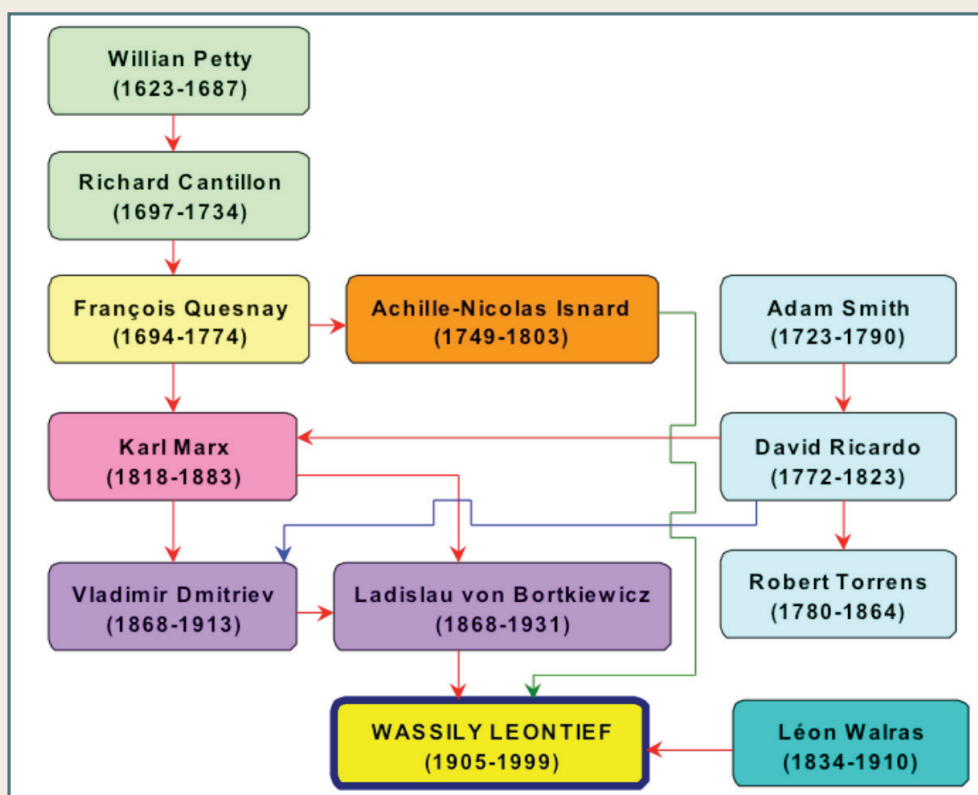
Dentro dessa ideia de Leontief, a origem da sua teoria pode ser traçada ao problema do fluxo circular da renda, assim como ao problema da sua distribuição entre as classes envolvidas dentro do processo produtivo, preocupações essas que aparecem no seu artigo de 1928, *Die Wirtschaft als Kreislauf* (LEONTIEF, 1928), baseado no seu trabalho de doutorado e que foi parcialmente traduzido para o inglês em Leontief (1991), *The Economy as a Circular Flow*, assim como no seu artigo de 1936, *Quantitative Input-Output Relations in the Economic System of the United States* (LEONTIEF, 1936).

Tomando como base a teoria do fluxo circular, as origens da teoria de Leontief, apresentada de forma esquemática na Figura 37, podem ser traçadas a autores que antecederam aos fisiocratas, como William Petty (1623-87) e Richard Cantillon (1697-1734).

No seu primeiro trabalho, *Treatise of Taxes and Contributions*, originalmente publicado em 1662 (PETTY, 1986), Petty coloca o conceito de excedente social. O excedente agrícola, identificado como a renda da terra, é expresso como a diferença entre a produção de milho menos o milho utilizado como insumo, incluindo a subsistência dos trabalhadores medida em termos de milho. Dado o meio de subsistência dos indivíduos, o excedente poderia também ser expresso em termos do número de pessoas que poderiam ser mantidas por certo número de trabalhadores engajados na produção de bens.

¹O trabalho de Kurz e Salvadori (2000) pode ser considerado uma obra-prima em traçar as origens da teoria de insumo-produto e sem dúvida esse trabalho fornece a grande base teórica desta seção.

Figura 37: Esquema das Origens da Teoria de Leontief.



Cantillon publicou o seu trabalho *Essai sur la Nature du Commerce en Général* postumamente em 1755 (CANTILLON, 1931), sendo fortemente influenciado pelo trabalho de Petty. Ele enfatiza que todos os membros da sociedade subsistem com base na produção da terra, o que parece indicar que a fonte de todo o excedente é a agricultura, porém existem passagens no seu trabalho que indicam que o excedente também pode ser gerado na manufatura, como lucro.

A visão de que somente a agricultura pode gerar excedente e de que a manufatura é uma atividade estéril, gerando uma produção com um valor não maior do que os insumos agrícolas por ela utilizados, é apresentada no trabalho de François Quesnay (1694-1774), *Tableau Économique*. Quesnay é considerado o fundador da Escola Fisiocrata, a qual se opunha às ideias mercantilistas de Colbert. O *Tableau* apareceu em três versões, sendo que a primeira deve ter aparecido no final de década de 1750 (Kuczynski e Meek, 1972, apresentam estas três versões).

O *Tableau Économique*, também conhecido como “tabela de zigue-zague”, é apresentado de forma esquemática na Figura 38 (extraída de Baumol, 2000), a qual mostra: a) que a agricultura é a atividade econômica produtiva e que a manufatura é a atividade estéril; e b) como se dá a relação de produção entre estes dois setores da economia.

É importante salientar que, enquanto Marx foi um crítico de Adam Smith, ao mesmo tempo ele se mostra um admirador do trabalho de Quesnay (BAUMOL, 2000). Marx fala do Tableau como: “uma concepção extremamente brilhante, incontestavelmente a mais brilhante pela qual a economia política foi responsável até o momento”. (MARX, 1956, p. 344).

Leontief, em seu trabalho de 1936, também faz menção ao trabalho de Quesnay: “O estudo estatístico apresentado [...] pode ser mais bem definido como uma tentativa de construir, com o material estatístico disponível, um Tableau Économique dos Estados Unidos para 1919 e 1929”. (LEONTIEF, 1936, p. 105).

Achille-Nicolas Isnard (1749-1803), em seu trabalho *Traité des Richesses* (ISNARD, 1781), foi um crítico da doutrina fisiocrata com relação ao fato de que somente a agricultura é produtiva, e mais importante ainda: Isnard argumentava que o fato de um setor da economia gerar uma renda em excesso aos seus custos de produção não pode ser decidido de forma independente das relações de troca entre os bens, ou seja, os preços relativos. Os preços relativos não só refletem os custos de produção dos diversos bens, mas também a regra pela qual o excedente é distribuído entre as classes proprietárias.

Os conceitos de produção e do fluxo circular estão de certa forma presentes nos trabalhos de Adam Smith (1723-1790), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (SMITH, 1965), publicado em 1776, e de David Ricardo (1772-1823), *On the Principles of Political Economy and Taxation* (RICARDO, 1982), publicado em 1817; porém a volta desses conceitos dentro de um ambiente da teoria de insumo-produto é trazida à tona no trabalho de Robert Torrens (1780-1864). Na segunda edição do seu trabalho, *Essays on the External Corn Trade* (TORRENS, 1820), voltam à discussão os problemas de quantidades relativas e taxas de crescimento, e de preços relativos e taxas de lucro, tornando claro que o conceito de excedente era a chave para explicar a divisão da renda.

Karl Marx (1818-83) usou o Tableau como base do seu esquema de reprodução (Figura 39, extraída de Baumol, 2000). O esquema de reprodução (MARX, 1956, parte III) preocupa-se com a distribuição do trabalho entre os diferentes setores da economia. Essa distribuição foi vista por Marx como dependente das técnicas de produção socialmente dominantes, da distribuição de renda entre salários e lucros e dos gastos dessas rendas, especialmente se parte dos lucros é acumulada ou não.

O esquema de reprodução de Marx, porém, apresentava um problema. Após desenvolver o seu esquema de reprodução (veja Baumol, 2000), ele chega à conclusão de que os bens de produção produzidos no Departamento I (bens de produção) para o Departamento II (bens de consumo) devem ser iguais em valor aos bens de consumo que o Departamento II produz para o Departamento I, o que já era de se esperar.

A questão que se colocava era o que mais o modelo de Marx poderia contar? E é justamente nos trabalhos de Vladimir K. Dmitriev (1868-1913) e Ladislaus von Bortkiewicz (1868-1931) que a resposta é encontrada.

Em 1898, Dmitriev publicou *Economic Essays on Value, Competition and Utility* (DMITRIEV, 1974), em que é feita uma análise da teoria do valor e da distribuição de Ricardo.

A partir do trabalho de Dmitriev e do problema enfrentado por Marx, von Bortkiewicz, que viria a supervisionar a tese de doutorado de Leontief, desenvolve um tratado em três partes, o qual é publicado entre 1906 e 1907 (as partes II e III foram traduzidas para o inglês como *Value and Price in the Marxian System* (VON BORTKIEWICZ, 1952). Nesse trabalho, von Bortkiewicz chama atenção para o fato de que as informações que o enfoque clássico da teoria do valor e da distribuição utilizam são suficientes para determinar a taxa de lucro e os preços relativos.

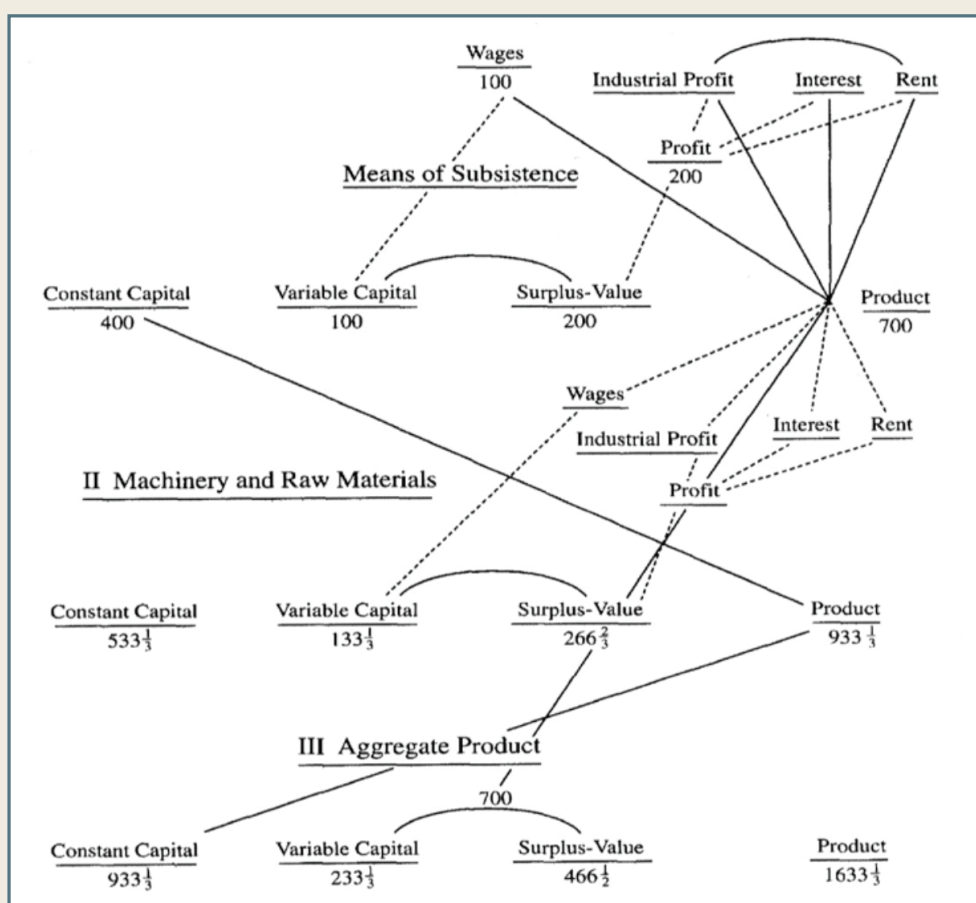
Figura 38: Tableau Économique de Quesnay.

<p>TABLE ÉCONOMIQUE</p> <p>EXPENDITURE OF THE REVENUE after deduction of taxes, is divided between productive expenditure and sterile expenditure</p>		
PRODUCTIVE EXPENDITURE	Revenue	STERILE EXPENDITURE
Annual Advances		Annual Advances
600 ^l produce	600 ^l	300 ^l
Products	one-half goes here	one-half goes here
300 ^l reproduce net	300 ^l	300 ^l
	one-half	goes here
150 reproduce net	150	150
	one-half, etc.	one-half, etc.
75 reproduce net	75	75
37..10 ^s reproduce net 37..10 ^s		37..10 ^s
18..15 reproduce net 18..15		18..15
9..7..6 ^d reproduce net ... 9..7..6 ^d		9..7..6 ^d
4..13..9 reproduce net ... 4..13..9		4..13..9
2..6..10 reproduce net ... 2..6..10		2..6..10
1..3..5 reproduce net ... 1..3..5		1..3..5
0..11..8 reproduce net ... 0..11..8		0..11..8
0..5..10 reproduce net ... 0..5..10		0..5..10
0..2..11 reproduce net ... 0..2..11		0..2..11
0..1..5 reproduce net ... 0..1..5		0..1..5
<p>Total reproduced . . . 600^l of revenue and the annual costs of agriculture of 600 livres which the land restores. Thus the reproduction is 1200 livres.</p>		

Fonte: Baumol - 2000.



Figura 39: Esquema de Reprodução de Marx.



Wassily Leontief nasceu em 5 de agosto de 1905, em Munique, na Alemanha, e estudou de 1921 a 1925 na Universidade de Leningrado, formando-se em Economia. Fez o seu doutorado na Universidade de Berlim sob a supervisão de von Bortkiewicz. Em 1928, publicou parte da sua tese no artigo *Die Wirtschaft als Kreislauf* (LEONTIEF, 1928), que foi traduzido parcialmente para o inglês em 1991 - *The Economy as a Circular Flow* (LEONTIEF, 1991). Neste seu trabalho, Leontief desenvolve um modelo de dois setores de insumo-produto que foi construído para descrever produção, distribuição e consumo. Segundo Kurz e Salvadori (2000), o trabalho de Leontief, de 1928, apresenta semelhanças com o de Isnard. De 1927 a 1930, trabalhou na Universidade de Kiel. Em 1928-1929, trabalhou na China como consultor do Ministério das Estradas de Ferro. Em 1931, mudou-se para os EUA, indo trabalhar no National Bureau of Economic Research, em Nova Iorque. Em 1932, ele se torna professor no Departamento de Economia da Universidade de Harvard, EUA, onde começa a construção das primeiras matrizes de insumo-produto para a economia americana. Essas matrizes, juntamente com o modelo matemático, são publicadas em 1936 e 1937 (LEONTIEF, 1951). Leontief foi professor na Universidade de Harvard até 1975 e recebeu o prêmio Nobel de Economia em 1973. No período de 1975 a 1999, foi professor no Departamento de Economia da New York University, vindo a falecer em 5 de fevereiro de 1999. É interessante chamar atenção para o fato de que, conforme Baumol (2000), o trabalho de Leontief:

[...] é na verdade um salto para a frente, e não simplesmente uma mera extensão daqueles que são chamados de seus predecessores. A contribuição de Leontief é revolucionária, não incremental. Ela transforma abstrações de aplicação duvidosa num instrumento analítico operacional e amplamente utilizável. (BAUMOL, 2000, p. 142).

Existe uma vasta literatura discutindo se realmente existem semelhanças e se o trabalho de Leontief pode ser comparado ao da teoria neoclássica de Walras. Uma discussão maior foge ao objetivo deste trabalho, sendo que na apresentação a seguir será dado apenas o tom desse debate. Ao leitor mais curioso é recomendada a leitura aqui referenciada.

Leontief, em seu primeiro livro sobre insumo-produto, coloca que:

Este modesto volume descreve uma tentativa de aplicar a teoria econômica de equilíbrio geral – ou melhor, de interdependência geral – a um estudo empírico das inter-relações entre as diferentes partes de uma economia nacional como revelado através da covariação de preços, produções, investimentos e rendas. (LEONTIEF, 1951, p. 3).

Seu livro de 1966 confirma a afirmação, colocando o método de insumo-produto desenvolvido nas décadas de 1930 e 1940 como: “uma adaptação da teoria neoclássica de equilíbrio geral ao estudo empírico da interdependência de quantidade entre atividades econômicas inter-relacionadas”. (LEONTIEF, 1966, p. 134).

O fato que chama atenção é que essas afirmações de Leontief acontecem após a sua mudança para os EUA, no seu trabalho de 1928, conforme mostrado por Kurz e Salvatori (2000), onde o conceito marginalista de Homo Oeconomicus é considerado inapropriado por Leontief, pois dá espaço a muita imaginação e poucos fatos; portanto a análise econômica deveria concentrar-se no conceito do fluxo circular.

Em oposição a essa visão, colocada por Kurz e Salvatori (2000), o trabalho de Davar (2000) coloca que, apesar de haver diferenças entre os trabalhos de Leontief e Walras, é possível a conciliação das duas teorias.

Lager (2000) apresenta uma discussão sobre economistas contemporâneos de Leontief que se preocuparam com a teoria da produção, acumulação e distribuição (fluxo circular), e que de alguma forma têm o seu trabalho relacionado com o de Leontief, como John Richard Hicks (1904-1989), Piero Sraffa (1898-1983), John von Neumann (1903-1957) e Nicolas Georgescu-Roegen (1906-1994). Entre outros economistas de importância no século XX e que tiveram o seu trabalho relacionado com o de Leontief, podemos citar: Alfred Kähler (1900-1981), Luigi L. Pasinetti (1930-), Paul Anthony Samuelson (1915-) e John Richard Nicholas Stone (1913-1991).



3. Comentários Finais

Neste artigo, foi visto um pouco dos antecedentes da teoria de insumo-produto e de como ela se situa dentro da literatura econômica. Mais do que isso, ficou patente a necessidade de se seguir a filosofia de Leontief, cuja máxima era que a teoria deve ser unida à prática de modo que se possa entender cada vez mais o porquê dos fatos.

Essa necessidade de entender cada vez mais os problemas que afligem a economia brasileira faz com que as questões estruturais que preocupam as nações, e em especial o Brasil, aumentem. Isso é claramente observado dentro da economia brasileira, quando se passou da preocupação da inflação para o problema de desenvolvimento e de integração regional. E, como foi demonstrado, a teoria de insumo-produto mostra-se como a mais adequada, pois se preocupa com o fluxo circular, que engloba a explicação da formação de riquezas e da sua distribuição entre a sociedade.

Essa necessidade de entender cada vez mais os problemas que afligem a economia brasileira faz com que as questões estruturais que preocupam as nações, e em especial o Brasil, aumentem.

É sempre bom lembrar que nas análises que são realizadas com as matrizes de insumo-produto:

[...] coeficientes de insumo-produto “baseados em valor”, muito além de refletirem somente as condições físicas de produção da indústria em questão, geralmente também dependem da distribuição doméstica da renda, dos preços mundiais, das tarifas de importação e das condições físicas de produção em outras indústrias (e talvez em todas as outras indústrias). (STEEDMAN, 2000, p. 229).

4. Referências

- BAUMOL, W. J. Leontief's Great Leap Forward: Beyond Quesnay, Marx and von Bortkiewicz. *Economic Systems Research*, v. 12, n. 2, p. 141-152, jun. 2000.
- VON BORTKIEWICZ, L. Value and Price in the Marxian System. *International Economic Papers*, v. 2, p. 5-60, 1952.
- CANTILLON, R. *Essai Sur la Nature du Commerce en Général*. Editado com uma tradução em inglês por H. Higgs. London: Macmillan, 1931.
- CARTER, A. P. Book Review. *Economic Systems Research*, v. 12, n. 1, p. 131-133, 2000.
- DAVAR, E. Leontief and Walras: Input-Output and Reality. *13th International Input-Output Association Conference*. Macerata, Itália, 21-25 ago. 2000.
- DMITRIEV, V. K. *Economic Essays on Value, Competition and Utility*. Cambridge: Cambridge University, 1974.
- ISNARD, A. N. *Traité des Richesses*. London; Lausanne: F. Grasset, 1781. 2. v.
- KUCZYNSKI, M.; MEEK, R. L. (Eds.) *Quesnay's Tableau Économique*. London: Macmillan, 1972.
- KURZ, H. D.; DIETZENBACHER, E.; LAGER, C. (Eds.). *Input-Output Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998. 3. v.
- KURZ, H. D.; SALVADORI, N. Classical Roots of Input-Output Analysis: a Short Account of its Long Prehistory. *Economic Systems Research*, v. 12, n. 2, p. 153-179, jun. 2000.
- LAGER, C. Production, Prices and Time: a Comparison of Some Alternative Concepts. *Economic Systems Research*, v. 12, n. 2, p. 231-253, jun. 2000.
- LEONTIEF, W. Die Wirtschaft als Kreislauf. *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, v. 60, p. 577-623, 1928.
- _____. Quantitative Input-Output Relations in the Economic Systems of the United States. *Review of Economics and Statistics*, v. 18, p. 105-25, 1936.
- _____. *The Structure of the American Economy*. 2. ed. ampl. New York: Oxford University, 1951.
- _____. *Input-Output Economics*. New York: Oxford University, 1966.
- _____. The Economy as a Circular Flow. *Structural Change and Economic Dynamics*, v. 2, p. 177-212, 1991.
- MARX, K. *Capital*. Moscou: Progress Publishers, 1956. v. II.
- PETTY, W. *A Treatise of Taxes and Contributions*. Cambridge: Cambridge University, 1986.
- POLENSKE, K. R. Leontief's Magnificent Machine and Other Contributions to Applied Economics. *13th International Input-Output Association Conference*. Macerata, Itália, 21-25 ago. 2000.
- RICARDO, D. *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Cambridge: Cambridge University, 1982.
- ROBINSON, S. Multisectoral Models. In: CHENERY; SRINIVASAN (Eds.). op. cit., 1989. p. 886-947.
- SMITH, A. *The Wealth of Nations*. New York: The Modern Library, 1965.
- STEEDMAN, I. Income Distribution, Foreign Trade and the Value-Added Vector. *Economic Systems Research*, v. 12, n. 2, p. 221-230, jun. 2000.
- TORRENS, R. *An Essay on the Influence of the External Corn Trade upon the Production and Distribuion of National Wealth*. 2. ed. London: Hatchard, 1820.



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS (ABER)

Alexandre Alves Porsse

ARTIGOS

60



A Associação Brasileira de Estudos Regionais (Aber) é uma associação multidisciplinar de pesquisadores acadêmicos e demais interessados em estudos dos fenômenos sociais em suas manifestações no território, objetivando contribuir para o avanço das pesquisas sobre os fenômenos regionais e urbanos através da criação de um ambiente de estímulo à troca de ideias e experiências entre os interessados nesses assuntos.

A Aber é uma associação científica sem fins lucrativos e sem posicionamento político-ideológico, e suas atividades estão abertas a todos os pesquisadores e instituições interessados, sem distinção de origem, nacionalidade, escola de pensamento ou área de pesquisa. Seu objetivo prioritário é apoiar, incentivar e promover a produção e a divulgação do conhecimento sobre os fenômenos regionais e urbanos, com vistas à redução das desigualdades, superação dos problemas ligados à urbanização, além do fomento ao crescimento e desenvolvimento.

A associação foi criada formalmente em 2005, mas suas atividades precedem essa data. Já em 2002, a partir do engajamento de um conjunto de pesquisadores, foi realizado o primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (Enaber), em São Paulo. O grande volume de trabalhos apresentados nesse encontro demonstrou a importância da temática espacial e deu o impulso necessário para sua criação oficial em 2005. Desde então, a associação tem se envolvido em diversos projetos ligados ao tema, promovendo congressos e encontros multidisciplinares.

Anualmente, a realização do Enaber vem possibilitando que seus associados, como também outros profissionais com interesse nos fenômenos espaciais, exponham e debatam seus trabalhos de pesquisa científica em 17 áreas temáticas (vide a seguir). O Enaber tem sido um espaço único para que os associados compartilhem suas experiências de pesquisa e, assim, contribuam para o crescimento dos estudos sobre problemas regionais e urbanos no país.

Seu objetivo prioritário é apoiar, incentivar e promover a produção e a divulgação do conhecimento sobre os fenômenos regionais e urbanos, com vistas à redução das desigualdades, superação dos problemas ligados à urbanização, além do fomento ao crescimento e desenvolvimento.

1. Teoria, métodos e modelos de economia regional e econometria espacial.
2. Análise espacial e econometria espacial.
3. Localização e concentração das atividades econômicas.
4. Geoprocessamento e análise espacial.
5. Crescimento econômico e desenvolvimento regional.
6. Globalização e competitividade regional.

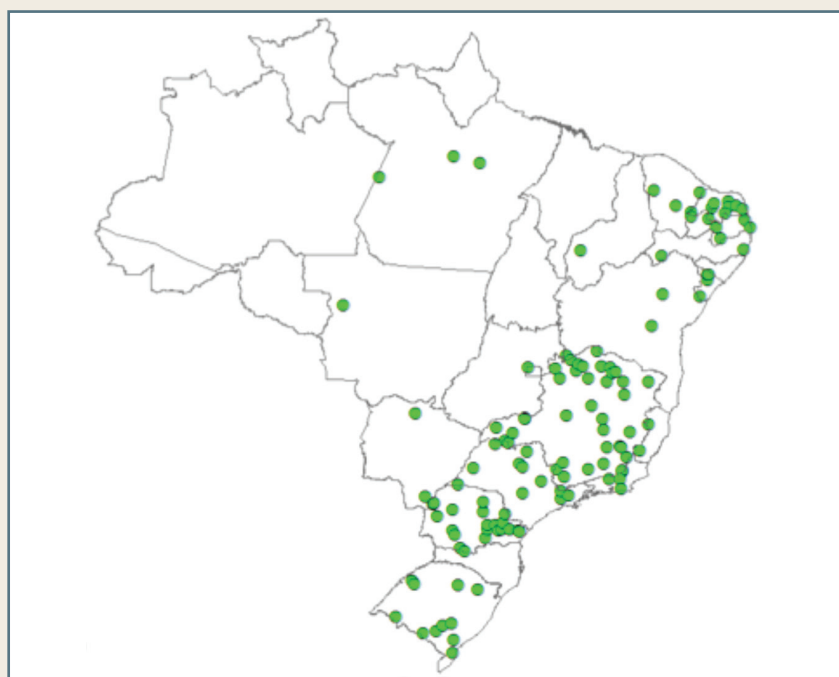


7. Infraestrutura, transporte, energia, mobilidade e comunicação.
8. Questões urbanas e metrópoles.
9. Meio ambiente, recursos naturais e sustentabilidade.
10. Cultura, lazer, turismo e desenvolvimento regional.
11. Empreendedorismo, redes, arranjos produtivos e inovação.
12. Questões espaciais no mercado de trabalho.
13. Desigualdade, pobreza e políticas sociais.
14. População, migração e desenvolvimento.
15. Finanças públicas locais e regionais, política fiscal.
16. Descentralização, planejamento regional e desenvolvimento.
17. Desenvolvimento rural e local.

O Enaber está atualmente em sua 12ª edição, caracterizando-se como um evento que valoriza a diversidade de pensamento e estimula o intercâmbio de conhecimento entre pesquisadores mais experientes e pesquisadores jovens que estão iniciando suas pesquisas sobre fenômenos espaciais. Com o objetivo de incentivar o trabalho desses jovens pesquisadores, a Aber criou o prêmio Paulo Haddad. Os artigos que concorrem ao prêmio devem ser submetidos ao Enaber, ter autoria exclusiva de alunos de graduação ou pós-graduação, e uma comissão científica seleciona os dois melhores artigos para receber o prêmio Paulo Haddad, no valor de R\$2.000,00 (primeiro lugar) e R\$1.000,00 (segundo lugar). Além do encontro anual, a Aber também publica a Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos com o objetivo de contribuir para a disseminação das pesquisas com temática regional e urbana.

Atualmente, a Aber tem 120 associados, agregando pesquisadores, professores, alunos e demais profissionais, cuja abrangência compreende 46 instituições nacionais (universidades, órgãos governamentais, etc.) e 17 unidades da federação brasileira (Figura 40). Esses filiados compartilham o interesse comum no estudo dos fenômenos sociais, onde a dimensão espacial é um importante elemento analítico.

Figura 40: Distribuição Espacial dos Associados da Aber.

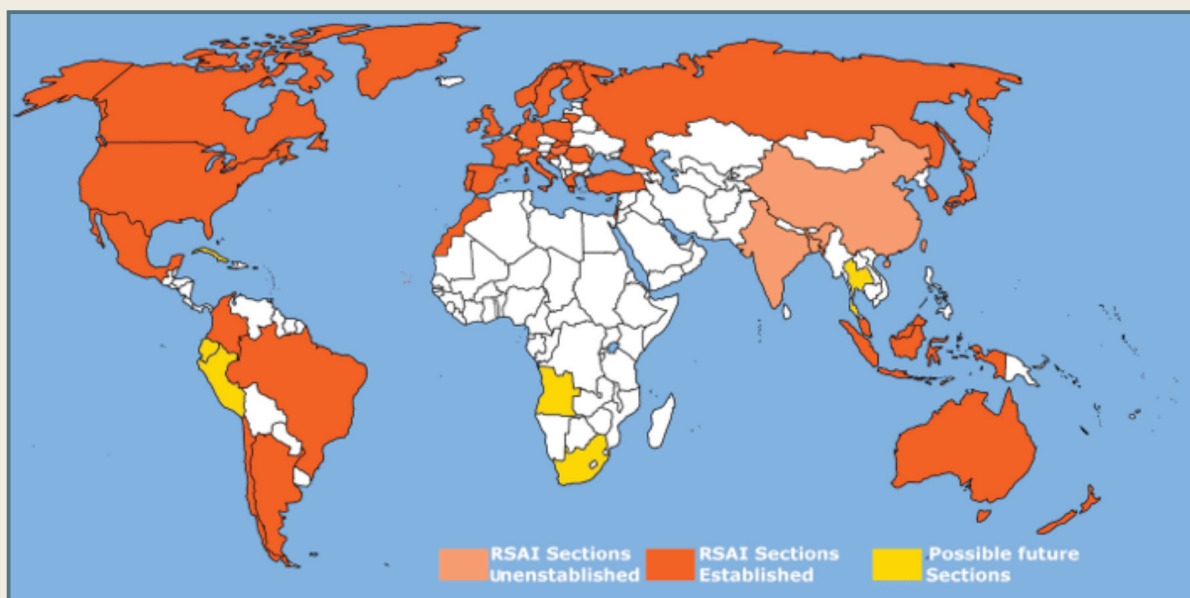


Fonte: Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos.

Além da atuação nacional, a Aber está filiada à Regional Science Association International (RSAI), constituindo a Brazilian Section of the RSAI. A RSAI é organizada por três grupos suprarregionais de associações ou seções nacionais, destacando-se: The Regional Science Association of the Americas (RSAmericas), The European Regional Science Association (ERSA) e The Pacific Regional Science Conference Organisation (PRSCO). Com uma ampla abrangência sobre o globo terrestre (Figura 41), a RSAI congrega 42 associações ou seções em diversos países e possui aproximadamente 4.000 filiados. Esses associados correspondem a pessoas de várias áreas acadêmicas e profissionais que compartilham o interesse sobre estudos espaciais. Portanto, todos os associados à Aber tornam-se automaticamente associados à RSAI, e passam a usufruir de benefícios tais como acesso aos periódicos *Papers in Regional Science* e *Regional Science Policy and Practice* e descontos na aquisição de publicações e em inscrições nos congressos internacionais da RSAI.



Figura 41: Organização e Abrangência Espacial da RSAI.



Após mais de 10 anos de atividade, podemos considerar que a Aber configura-se como uma instituição científica consolidada e cujo trabalho tem buscado o contínuo fortalecimento dos estudos com temática espacial e a promoção da interação entre pesquisadores e demais profissionais interessados na área, através de seus encontros e publicações. Em termos de perspectivas futuras, a associação vislumbra a importância de ampliar sua inserção nas regiões Centro-Oeste e Norte por meio da agregação de pesquisadores vinculados principalmente a instituições de ensino superior. Além disso, a interação com agentes governamentais mostra-se relevante para que o conhecimento produzido e discutido em nossos encontros contribua tanto para a formulação como também para uma maior efetividade das políticas de planejamento regional e urbano no país.



10 ANOS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR)

Guilherme Mendes Resende



1. Introdução

Em 2014, completam-se dez anos do lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) pelo Ministério da Integração Nacional (MI), que foi institucionalizada em 2007. Este breve texto busca fazer um breve relato de uma década de PNDR, descrevendo alguns pontos importantes da sua formulação, enumerando seus instrumentos de financiamento e analisando alguns estudos recentes que demonstram seus impactos verificados ao longo do território. Por fim, alguns desafios e perspectivas para a PNDR nos próximos anos são comentados.

Vale ressaltar que esta breve nota não tem a intenção de fazer um balanço exaustivo da PNDR desde 2003. Isto pode ser encontrado em outros documentos – MI/SDR (2012); MI/SDR/IICA (2003) –, sendo que a seguir se discute uma seleção de pontos relevantes. Um ponto de extrema importância, por exemplo, é que a PNDR inovou ao apresentar um tratamento da questão regional brasileira em mais de uma escala, isto é, a questão regional é tratada em suas diversas escalas geográficas: municípios, microrregiões, mesorregiões, etc. Um tratamento desse tipo permite um melhor entendimento da complexa realidade do território brasileiro e, portanto, as intervenções têm maior probabilidade de ser mais efetivas na redução das disparidades regionais.

A PNDR pode ser dividida em duas fases: a PNDR I, que vigorou entre 2003 e 2011; e uma nova versão, que é chamada de PNDR II (2012 até o momento), que inclui melhorias que são fruto da experiência anterior.

2. A formulação da PNDR I

A PNDR pode ser dividida em duas fases: a PNDR I, que vigorou entre 2003 e 2011; e uma nova versão, que é chamada de PNDR II (2012 até o momento), que inclui melhorias que são fruto da experiência anterior. Vale ressaltar que Bacelar (1999) iniciou a discussão sobre a necessidade, a possibilidade e a pertinência de se formular e implementar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil já na década de 1990.

Nesse sentido, a formulação da PNDR é parte do esforço de retomada, no Brasil, do planejamento em geral e de políticas regionais em particular, desde a segunda metade dos anos 1990 (MI/SDR, 2012). A partir de 2003, ocorre a consolidação de um esforço de repensar a política regional brasileira com o lançamento da proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Regional pelo Ministério da Integração Nacional, que foi institucionalizada em 2007 pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

Inicialmente, a PNDR teve dois objetivos principais, reduzir as desigualdades regionais e ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando as diversidades locais. Ou seja, objetiva-se reverter a trajetória das desigualdades regionais e explorar os potenciais endógenos da diversa base regional brasileira. O arranjo de articulação institucional criado em 2003 para a implementação da PNDR propôs três escalas de coordenação, em nível federal, macrorregional e sub-regional.

Não existe uma escala de análise capaz de sintetizar toda a dinâmica regional e que seja mais precisa que as outras, sendo que uma abordagem multiescalar revela-se útil para um melhor entendimento da maioria das questões regionais.

Esse reconhecimento de coordenação é digno de nota, visto que a maioria das intervenções no território exige uma complexa combinação de ações e de articulações entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual, municipal ou outro ente público regional) e demais entes privados, que perpassa, muitas vezes, os limites administrativos.

Ademais, não existe uma escala de análise capaz de sintetizar toda a dinâmica regional e que seja mais precisa que as outras, sendo que uma abordagem multiescalar revela-se útil para um melhor entendimento da maioria das questões regionais (RESENDE; MAGALHÃES, 2013). Verificava-se, pois, que em todas as macrorregiões do país coexistiam sub-regiões dinâmicas, competitivas e com elevados rendimentos relativos médios e sub-regiões com precárias condições de vida e sinais de estagnação. Com essa perspectiva, a PNDR acertadamente adotou uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. Nesse sentido, foi um avanço em relação à visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das macrorregiões Norte e Nordeste. A PNDR também definiu uma tipologia de regiões para definir áreas prioritárias de atuação. A formulação das regiões prioritárias foi definida pelo cruzamento das variáveis rendimento domiciliar médio e crescimento do

PIB per capita. O cruzamento dessas duas variáveis resultou em quatro grupos definidos de regiões (microrregiões de alta renda, dinâmicas, estagnadas e de baixa renda). Com exceção das microrregiões de alta renda, as demais seriam espaços prioritários para a ação da PNDR.

Dois outros pontos importantes da proposta da PNDR eram: a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que permitiria à política contar com uma maior fonte de recursos capaz de financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas; e a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, que tinha um papel crucial de coordenação e articulação das políticas setoriais nos territórios menos desenvolvidos. Entretanto, conforme o próprio MI reconhece:

[...] a despeito desses avanços, os dois principais pilares da política – Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) proposto e [...] a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR) – se frustraram, comprometendo seriamente a implementação da PNDR. (MI/SDR, 2012).



3. Novas diretrizes e eixos temáticos da PNDR II

A Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), realizada em 2012, definiu os princípios e as diretrizes para a formulação da PNDR II. Vale ressaltar o processo participativo da CNDR, que contou com duas etapas preparatórias: as Conferências Estaduais e do Distrito Federal e cinco Conferências Macrorregionais.

Essa segunda fase da PNDR redefiniu melhor os seus objetivos: I) sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais; e II) criar condições de acesso mais justo e equilibrado aos bens e serviços públicos no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento e moradia.

Por sua vez, as diretrizes foram definidas através de um processo de priorização em que foram escolhidas as proposições mais votadas apresentadas na CNDR. Com isso, a PNDR II definiu como espaços de prioridade a totalidade das áreas de abrangência da Sudene, Sudam e Sudeco e alguns espaços localizados no Sul e Sudeste, desde que sejam classificados como de média e baixa renda. A PNDR II ainda incluiu as microrregiões de alta renda das macrorregiões menos desenvolvidas como objeto de sua ação, visto que mesmo as regiões de alta renda das regiões Norte e Nordeste estão muito distantes dos resultados para o Sul e o Sudeste.

A partir disso, foi estabelecido que a PNDR II também determinaria Regiões Programa (RP) e Sub-Regiões de Planejamento (SRP), priorizando as regiões que já haviam sido definidas na PNDR I. As RPs foram definidas em cinco escalas: escala macrorregional (as regiões de atuação da Sudene, Sudam e Sudeco), escala intermediária (o semiárido, a faixa de fronteira), as regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs: Distrito Federal e Entorno, Grande Teresina e Petrolina-Juazeiro), escala sub-regional (mesorregiões definidas pelo Decreto Federal nº 6.074/2007, territórios rurais e da cidadania) e subespaços estratégicos definidos como Regiões de Programas Especiais (RPE), por exemplo a área do Xingu no entorno de Belo Monte.

Os eixos temáticos foram organizados pela CNDR em quatro estruturas, e a partir deles foram definidos os princípios e as diretrizes da PNDR II. Os eixos definidos foram:

- 1. Governança, Participação Social e Diálogo Federativo:** visa ao debate dos amplos setores da sociedade na promoção de ações de governança na coordenação, execução, capacidade e competências para o combate às desigualdades regionais. Para tanto, demanda o estabelecimento de instrumentos democráticos de participação social, modelos de gestão, arranjos institucionais de coordenação vertical e horizontal.
- 2. Financiamento do Desenvolvimento Regional:** com a nova PNDR, a questão do financiamento deve ser essencial para o sucesso da política e o financiamento de ações regionais. Atualmente, os instrumentos mais importantes são os fundos de financiamento discutidos na próxima seção.
- 3. Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade:** no desenvolvimento regional, os critérios de elegibilidade permitem relacionar e priorizar os espaços territoriais-alvo da nova PNDR, em suas variadas escalas geográficas. Também buscam estabelecer os fundamentos do diálogo com entes federados e agentes sociais, visando à execução dos programas e ações. Neste eixo, a proposta seria enumerar os indicadores que deveriam ser utilizados para classificar as regiões prioritárias para se destinarem recursos em apoio a programas de desenvolvimento regionais.

4. Vetores de Desenvolvimento Regional Sustentável: são relacionados à necessidade de ações transversais nas diversas vertentes da nova PNDR em consonância com o federalismo cooperativo. Esses vetores serão guiados por seis vertentes de ação: a) Estrutura Produtiva; b) Educação; c) Ciência, Tecnologia e Inovação; d) Infraestrutura; e) Rede de Cidades; e f) Sustentabilidade Ambiental. Uma descrição detalhada da proposta da nova PNDR encontra-se em www.integracao.gov.br/conferencia-nacional-de-desenvolvimento-regional.

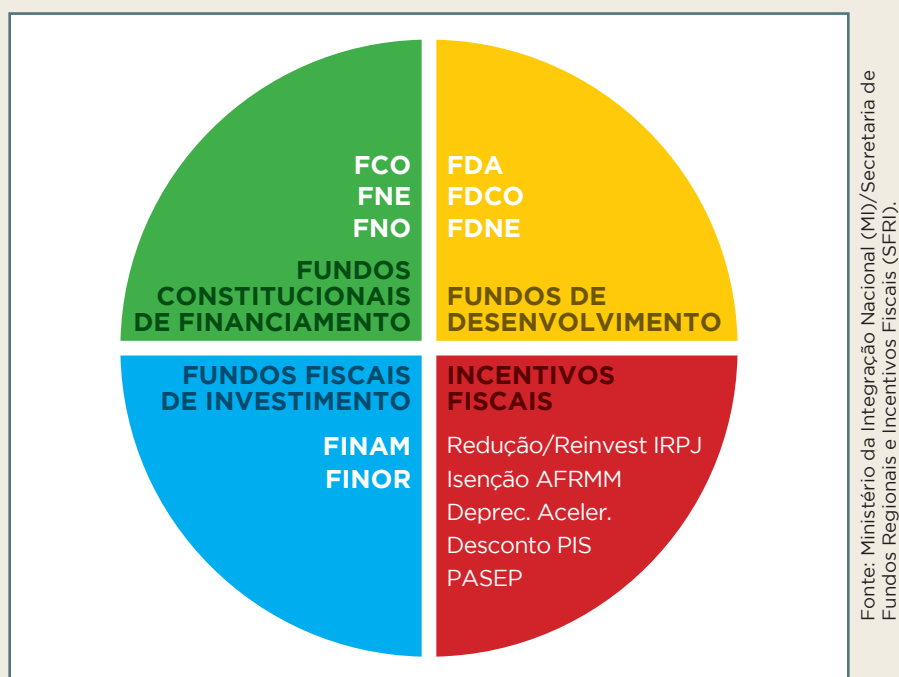
4. Financiamento do desenvolvimento regional

O financiamento do desenvolvimento regional tem diversos instrumentos dos entes federativos. No nível federal, os instrumentos da PNDR são os seguintes: os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); e os Fundos de Desenvolvimento do Norte (FDA) e do Nordeste (FDNE) e do Centro-Oeste (FDCO). Também estão em funcionamento os Fundos de Investimento da Amazônia (Finam) e do Nordeste (Finor), em que os recursos se originam da aplicação de parte dos impostos de renda das empresas e são destinados aos empreendimentos relevantes ao desenvolvimento regional. O Finam e o Finor atendem apenas os projetos que já foram aprovados. Além dos instrumentos de financiamento, operam ainda incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene, em diversas modalidades, a fim de estimular a atração e a promoção local de novos investimentos.

Como salientado anteriormente, com a inviabilização do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a PNDR teve de contar apenas com os instrumentos tradicionais vigentes antes de sua aprovação, enumerados acima e ilustrados na Figura 42, além dos recursos orçamentários da União que já vinham sendo aplicados em programas do MI.

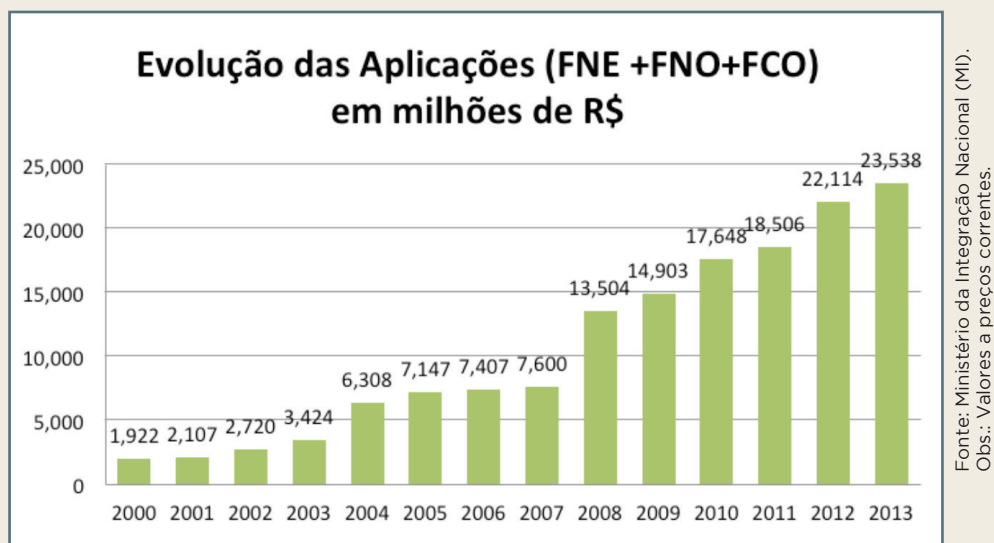


Figura 42: Instrumentos de Financiamento da PNDR.



Vale ressaltar que, desde 1989, os Fundos Constitucionais de Financiamento para o Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO) têm o status de principal instrumento de política de desenvolvimento regional no Brasil. Esses fundos, segundo a Lei nº 7.827, de 1989, visam ao desenvolvimento econômico e social das três macrorregiões menos desenvolvidas através de empréstimos a taxas de juros subsidiadas às atividades produtivas desenvolvidas nessas regiões. A Figura 43 mostra a evolução dos empréstimos totais dos fundos constitucionais entre 2000 e 2013. Apenas em 2013, os três fundos constitucionais somaram cerca de R\$23,5 bilhões em empréstimos. A título de comparação, o programa Bolsa Família fechou 2013 com o recorde de R\$24,5 bilhões transferidos a famílias de baixa renda. Vale ressaltar que os Fundos Constitucionais se restringem às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; portanto, em termos per capita, sua alocação é muito maior. Um ponto digno de nota é o aumento significativo de recursos a partir de 2003 (ver Almeida et al., 2007, para uma discussão sobre as hipóteses do baixo volume de empréstimo no período anterior, 1998-2002).

Figura 43: Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO).



5. Balanço dos impactos no território

Nesta seção, são discutidos os resultados de estudos de avaliações de impacto dos três fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO) realizados recentemente. Vale salientar que a maioria dos trabalhos já realizados contém análises que vão até meados da década de 2000, período que é caracterizado pelos baixos volumes de dispêndio de recursos de tais fundos (Resende, 2014a).

Três trabalhos realizados recentemente pelo Ipea abordam um período mais recente (2004-2010), em que houve uma elevação significativa dos volumes de recursos dos fundos constitucionais. Tais estudos utilizaram uma abordagem econométrica que combinou avaliações em várias escalas geográficas que forneceram resultados robustos acerca dos impactos dos empréstimos do FNE, FCO e FNO sobre o crescimento do produto interno bruto (PIB) per capita entre 2004 e 2010.

Os resultados mais confiáveis são os que sugerem que os efeitos positivos do FNE-total são em grande medida influenciados pelo desempenho e pelo impacto positivo dos empréstimos do FNE para o setor agropecuário.



Para o FNE, Resende (2014a) mostrou que os recursos do FNE-Total apresentaram impactos positivos sobre o crescimento do PIB per capita nos níveis municipal e microrregional. Além disso, os resultados mais confiáveis são os que sugerem que os efeitos positivos do FNE-total são em grande medida influenciados pelo desempenho e pelo impacto positivo dos empréstimos do FNE para o setor agropecuário. Por sua vez, o estudo não identificou impactos estatisticamente significativos dos empréstimos do FNE na escala mesorregional, provavelmente porque a referida escala apresenta unidades geográficas muito extensas e internamente muito heterogêneas, fato este que dificulta a mensuração dos impactos econômicos.

Por sua vez, Resende et al. (2014) avaliaram pela primeira vez e com dados recentes o desempenho do FCO em cada uma das suas modalidades: rural e empresarial. Os resultados das avaliações de impacto sugerem que o FCO influencia positivamente o crescimento do PIB per capita apenas na escala geográfica municipal. Além disso, as estimativas indicam que este resultado é influenciado principalmente pela modalidade FCO-Empresarial. No entanto, os resultados não sugerem impactos estatisticamente significativos para as escalas micro e mesorregional. Segundo os autores, esses resultados não significam que não exista impacto do FCO dentro das micro e mesorregiões; contudo, sugerem que os efeitos gerados no nível municipal não são suficientemente grandes para gerar crescimento econômico em escalas geográficas mais agregadas.

Por fim, Resende (2014b) mostrou que os recursos do FNO-Setorial apresentaram impactos positivos sobre o crescimento do PIB per capita, possivelmente resultado dos empréstimos concedidos aos setores rural e de comércio/serviços no nível municipal. As estimações para as escalas geográficas de microrregião e mesorregião sugerem que o FNO-Total e o FNO-Setorial não estimulam o crescimento econômico nesses níveis geográficos pelos mesmos motivos salientados acima.

É importante salientar que os resultados encontrados nesses estudos devem ser complementados por outras avaliações para analisar a eficácia e a eficiência desse instrumento de política regional. Entretanto, fica evidente o desempenho superior de tais fundos no período (2004-2010) com maior volume de recursos se comparado com as avaliações que abrangem o período anterior (Resende, 2012).

6. Desafios e perspectivas para a PNDR nos próximos

Existe uma onda crescente de interesse sobre o tema do desenvolvimento regional. No campo internacional, isso é salientado por Barca et al. (2012), que examinam o “repensar” sobre as formas de intervenção da política de desenvolvimento regional que tem emergido, quais sejam as abordagens baseadas em regiões versus as políticas não espaciais (i.e., sem um foco explicitamente regional). No Brasil, cabem ressaltar os aprimoramentos da política regional brasileira com o avanço da discussão da PNDR instituída pelo Decreto nº 6.047, de 2007, e sua recente proposta de reformulação (PNDR II). Tal política tem se aprimorado tanto do ponto de vista da maior disponibilidade de recursos quanto em termos institucional/legal e do processo de monitoramento e avaliação da política.

Entretanto, alguns desafios estão postos para os próximos anos. Com volumes de recursos mais expressivos nos últimos 10 anos, disponíveis tanto para a política regional quanto para as políticas sociais e setoriais, tem-se a necessidade de elevar os esforços de coordenação das várias esferas das políticas no sentido de aumentar a eficácia e o multiplicador regional dos recursos aplicados no território brasileiro. Deve-se ter em mente que a PNDR deve ser capaz de pôr em acordo os diferentes níveis de governo – desde os agentes locais até o governo federal – bem como entes públicos e os

*Ademais,
é necessário criar
uma gama maior
de indicadores do
desenvolvimento regional
em um esforço de
melhor compreender as
estruturas e dinâmicas
produtivas e inovativas
dos diferentes espaços do
território brasileiro. Vale
salientar que tal esforço
já está em curso por
meio do aperfeiçoamento
do Observatório do
Desenvolvimento
Regional (ODR).*

entes privados com o intuito de melhor executar a referida política. Colocar em prática esse arranjo institucional não é nada trivial. E, ao mesmo tempo, é um ponto essencial para se obter o sucesso esperado com a PNDR.

Apesar da elevação dos recursos dos instrumentos tradicionais da política regional brasileira, ainda é necessário se instituir o FNDR, que permitiria financiar territórios além das macrorregiões tradicionalmente apoiadas, bem como dispor de recursos não reembolsáveis para apoiar ações estratégicas. Acordar a disponibilização de tais recursos dentro do pacto federativo e em um cenário de restrição orçamentária, sem sombra de dúvida, é um desafio.

No que se refere à tipologia que serve como critério de elegibilidade dos territórios, é importante avançar na sua discussão. Primeiro, é necessário também criar uma tipologia multiescalar que seja capaz de classificar os territórios em seus diversos recortes geográficos. Ademais, é necessário criar uma gama maior de indicadores do desenvolvimento regional em um esforço de melhor compreender as estruturas e dinâmicas produtivas e inovativas dos diferentes espaços do território brasileiro. Vale salientar que tal esforço já está em curso por meio do aperfeiçoamento do Observatório do Desenvolvimento Regional (ODR).

Por fim, cabe ressaltar os avanços da política regional brasileira em relação ao reconhecimento da importância do processo de monitoramento e avaliação da PNDR. O desenvolvimento e aprimoramento do ODR, juntamente com os esforços de avaliação de impacto e a construção

de uma metodologia de avaliação continuada dos instrumentos da PNDR, que estão sendo realizadas ao longo de 2014 por meio de parceria entre MI-Ipea, é um passo importante na consolidação da cultura de monitoramento e avaliação da política. A continuidade desse processo de avaliação pode dar aos gestores da política mais subsídios para uma melhor forma de atuação.



7. Referências bibliográficas

ALMEIDA JUNIOR, M.; RESENDE, G. M.; SILVA A. M. Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. *Revista de economia*, v. 33, n. 2, p. 115-137, 2007.

BACELAR, T. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.

BARCA, F.; MCCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A. The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, v. 52, n. 1, p. 134-152, 2012.

BRASIL. Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989. Brasília: Presidência da República, 1989. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7827.htm>.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6047.htm>.

MI/SDR/IICA. Política Nacional de Desenvolvimento Regional PNDR. Ministério da Integração Nacional (MI), Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Brasília, 2003. p. 1-32.

MI/SDR. 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR). Documento de Referência. Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) Brasília, 2012. p. 1-77.

RESENDE, G. M. 2000-2006: Measuring micro- and macro-impacts of regional development policies: the case of the FNE Industrial loans in Brazil. *Regional studies*, 2012. DOI: 10.1080/00343404.2012.667872

_____. *Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste entre 2004 e 2010*. Ipea, 2014a. (Texto para Discussão, n. 1918).

_____. *Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte entre 2004 e 2010*. Ipea, 2014b (Texto para Discussão, no prelo).

RESENDE, G. M.; CRAVO, T.; PIRES, M. *Avaliação dos impactos econômicos do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste entre 2004 e 2010*. Ipea, 2014. (Texto para Discussão, no prelo).



Mais informações, acesse:

integracao.gov.br

odr.mi.gov.br



Ministério da
Integração Nacional

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

