



PNDR X PAC. Entre o discurso e a prática no Planejamento Regional.

*Arquimedes Belo Paiva
Marcel Cláudio Sant'Ana
Nathan Belcavelo de Oliveira*

Introdução

O presente trabalho se propõe examinar a distribuição dos investimentos em infraestrutura energética e de transportes contidos no Programa de Aceleração do Crescimento — PAC—, à luz do que reza a nova lei que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional —PNDR—. Trata-se de um típico caso de análise do discurso embutido por uma política nacional desenhada pelo Governo Federal e o diálogo deste com a prática de alocação investimentos estruturantes para a base produtiva bem como para o território nacional.

Por meio da identificação dos empreendimentos do PAC, por localização e tipo, o trabalho ocupou-se de caracterizar a distribuição deste programa no território nacional, preocupando-se em demonstrar o modelo de desenvolvimento embutido no discurso do governo: se como divulgado o programa se pretende também combater as desigualdades socioterritoriais entre as regiões do país, fazendo valer as diretrizes de desenvolvimento estabelecidas no PNDR, coube verificar se na prática essa distribuição de investimentos é condizente ao discurso de combate às desigualdades regionais.

Nessa perspectiva, nos debruçando tanto sobre os aspectos quantitativos — total de empreendimentos por estado ou região —, quanto sobre os aspectos qualitativos — a variedade e tipo de empreendimento classificados pelo potencial de impactos socioterritoriais —, temos as seguintes questões orientadoras da análise:

- Qual o papel do planejamento Regional na distribuição das obras contidas no PAC?
- Existe alguma aproximação entre o discurso praticado por uma política de desenvolvimento regional e a prática da distribuição de investimentos no território nacional ?
- Qual a distância entre a locação de investimentos e as áreas de desenvolvimento prioritário estabelecidos na PNDR?
- Em que medida a alocação desses empreendimentos contribui para o desenvolvimento econômico da região onde este se implanta e para a melhoria nas condições de vida de sua população?¹

Essas, dentre outras, são algumas das questões que tentaremos elucidar neste trabalho.

PNDR: um novo marco para o planejamento territorial ?!

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto n. 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, tem por objetivo:

“A redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidade de desenvolvimento, e deve **orientar os programas e ações federais** no território nacional.”

E estabelece como territórios prioritários para intervenção:



“(...) o semi-árido, a faixa de fronteira e as RIDES — Regiões integradas de Desenvolvimento.”²

Dessa forma, ao se elencar regiões fora do fluxo dinâmico da economia brasileira como áreas de intervenção prioritária, a PNDR toma por bandeira de luta a correção de desigualdades territoriais e estabelece como agente principal de transformações o Governo Federal por meio de suas ações e programas.

Apesar do avanço dessa proposta, uma grande falha diz respeito à ausência das negociações governamentais verticais (União, Estados e Municípios) e o envolvimento com a sociedade civil, que dariam legitimidade à política lançada: ao elaborar uma política nacional de desenvolvimento regional sem o devido envolvimento dos Entes Federados diretamente interessados no processo acabou-se construindo um projeto politicamente limitado; desenhado apenas pela burocracia estatal com o apoio de alguns especialistas de universidades, a proposta é de pouca aplicabilidade, mesmo quando falamos em ações intragovernamental da União.

Esse enunciados serão comprovados quando avaliarmos o modelo de investimento proposto no PAC para estas regiões.

PAC x PNDR: entre o discurso e a prática.

Se por um lado o governo gerou um marco legal que estabelece a equidade regional como diretriz principal para orientação de sua intervenção no território nacional, a fraqueza institucional da proposta faz da realidade algo bem diferente. Como demonstra a FIG.1 vemos que a distribuição de empreendimento no Estado do PARÀ praticamente se resumem em empreendimentos de transporte, fluvial e rodoviário, obras típicas para um a proposta de expansão da fronteira agrícola, onde se abrem os acessos as fontes de recursos naturais mas não se desenvolve uma proposta de desenvolvimento. Já quando nos deparamos com os investimentos no estados do Centro-sul, a exemplo de São Paulo, FIG 2, a variedade e gama de investimento visa a ampliação do sistema industrial e a perpetuação da polarização desse sistema regional sobre os demais.

Um claro exemplo de concentração de indústria produtiva poderemos tirar da distribuição das usinas de produção de combustível renovável (Etanol e Biodiesel). Como mostra a FIG.3, cerca de 30% dos empreendimentos desse ramo de atividade serão concentrados em São Paulo, e 60% em uma pequena região adjacente, a qual chamamos de mancha do etanol, que envolve pequenas áreas dos estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Goiás. Mais uma vez fortalecendo o pólo Centro-Sul.

FIG.1

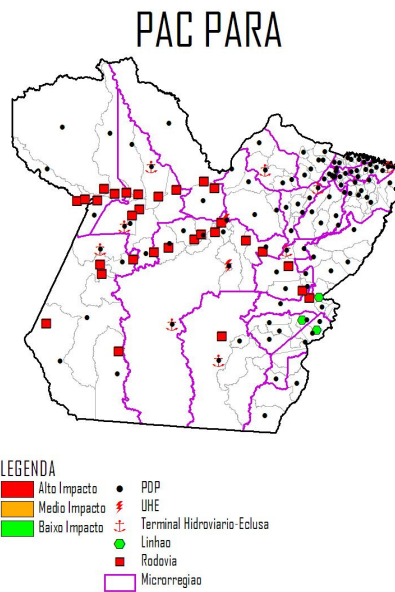


FIG.2

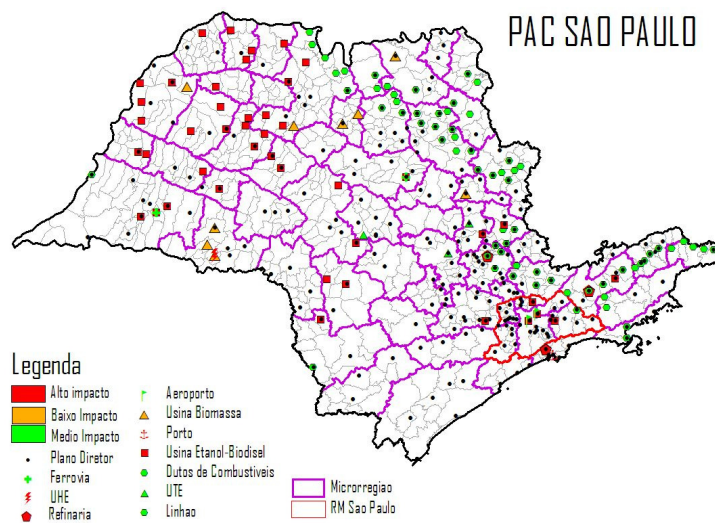
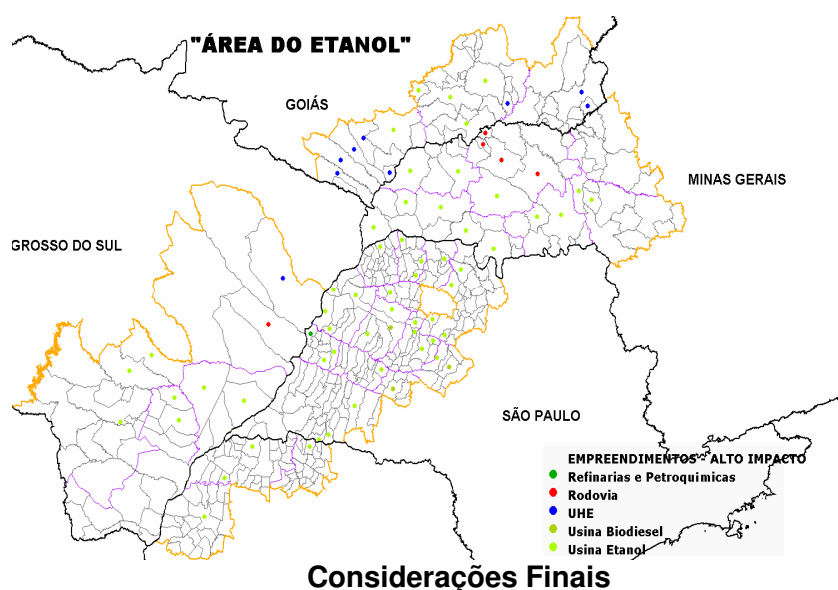


FIG.3



Pelo exposto acima, podemos caracterizar as ações do Governo Federal na área do planejamento regional como de baixa eficácia, principalmente quando nos deparamos com a questão do combate às desigualdades regionais. Alocando recursos de forma ineficiente e contraditória ao que a própria PNDR estabelecia, os investimentos dão mais força ao modelo de exploração centro-periferia.

O Governo reincidiu no erro de concentrar recursos federais em regiões que polarizam a sistema produtivo nacional, e demonstrou assim que o projeto de desenvolvimento do país passa muito longe da inclusão das regiões periféricas e de estagnação econômica, aplicando numa escala regional aquela velha máxima do Delfim Netto: “crescer para depois dividir”.

Bibliografia

ABLAS, L. O “estudo do eixos” como instrumento de planejamento regional. In: GONÇALVES, M.F & BRANDÃO, C.A. (orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano-regional**. São Paulo: Ed. Unesp: Anpur,2003

COHN, A. **Crise Regional e Planejamento**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1978.

DINIZ, C.C & CROCCO, M (orgs). **Economia Regional e Urbana. Contribuições Teóricas Recentes**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

PEDRÃO, F. Tendências históricas e vontade política na formação espacial do Brasil. In: GONÇALVES, M.F & BRANDÃO, C.A. (orgs). **Regiões e cidades, cidades nas regiões. O desafio urbano-regional**. São Paulo: Ed. Unesp: Anpur,2003

TAVARES, H.M. **Planejamento Regional e mudanças. O projeto JK para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Ed IPPUR: H.P.comunicacao, 2004.

¹ Como ressalta DINIZ & CROCCO (2006) a competição, num modelo de economia globalizada, deixa de atuar apenas entre firmas e passa se manifestar também nas disputas entre “sistemas industriais regionais”. Numa situação de escassez de recursos e de baixa eficácia da coordenação política do desenvolvimento nacional, os investimentos feitos em regiões de economia pouco dinâmica, principalmente quando se limitam à estrutura de transporte e energia, acabam por reforçar a centralidade de algumas regiões em detrimento de outras que acabam vivenciando o



velho sistema de exploração da periferia pelos centros dinâmicos da economia.

² O Decreto estabelece como Ride's: Juazeiro-BA/Petrolina(PE); Teresina (PI) /Timon(MA) e Entorno do DF.