

# Critérios de Elegibilidade da PNDR

Pedro Silveira Bandeira  
COREDES/RS

# Temas Abordados

- Causas da inadequação das propostas de objetivos da política e de critérios de elegibilidade contidas no documento do MI;
- Proposta de um critério alternativo de elegibilidade.

# A Proposta do MI

O objetivo da PNDR, portanto, é duplo:

- I. Sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intra regionais valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais
- 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.

Nesta nova etapa, define-se como espaços elegíveis para a PNDR II, a totalidade do território abrangido hoje pela SUDENE, SUDAM e SUDECO e os demais espaços do território brasileiro, situados no Sul e Sudeste, classificados como de Média e Baixa Renda, independentemente de seu dinamismo. Essas áreas serão denominadas de Regiões Elegíveis da PNDR.

Não são, portanto, objeto da política regional brasileira, as regiões de Alta Renda do Sul e Sudeste. Isto porque o objeto da PNDR, como já explicitado neste documento, é exatamente reduzir a grande distância que separa estes dois conjuntos de territórios no País, através da promoção do desenvolvimento das regiões menos favorecidas.

# Causas da Inadequação da Proposta (I)

- Ao preocupar-se exclusivamente com a redução das desigualdades, a proposta baseia-se em uma definição muito restritiva de quais devam ser os objetivos de uma política regional;
- As desigualdades de níveis de renda são o principal “problema regional” do país, mas não esgotam o rol das questões que devem ser objeto de uma política regional adequada ao caso brasileiro;
- Uma política regional não precisa, nem deve, ser vista como uma política ocupada exclusivamente em promover a redução das diferenças de renda entre regiões;
- Exemplo disso é a política regional da União Europeia, que trata de três objetivos: (i) convergência, (ii) competitividade regional e emprego, e (iii) cooperação territorial;
- Os critérios da PNDR I estavam mais corretos, ao preocuparem-se simultaneamente com as dimensões “pobreza” e “dinamismo”;

# Causas da Inadequação da Proposta (II)

- Na prática, o critério de elegibilidade proposto implica em quase abandonar a intenção de que a política regional deva ser “nacional”, um avanço importante da PNDR institucionalizada em 2007, pois a maioria das regiões do Sul e do Sudeste quase certamente será considerada não elegível;
- Para que a política regional brasileira seja uma política “nacional”, seus objetivos precisam ir além do tema da convergência;
- É ignorado um problema que se tornou agudo em regiões do Sul: o declínio populacional, que está ligado à reduzida geração de empregos e oportunidades e às elevadas taxas de emigração;
- Caso se pretenda uma política regional realmente “nacional”, o conceito do que é uma “região com problemas” deve ser ampliado, não se restringindo à dimensão “pobreza”, mas incorporando também a questão do baixo dinamismo.

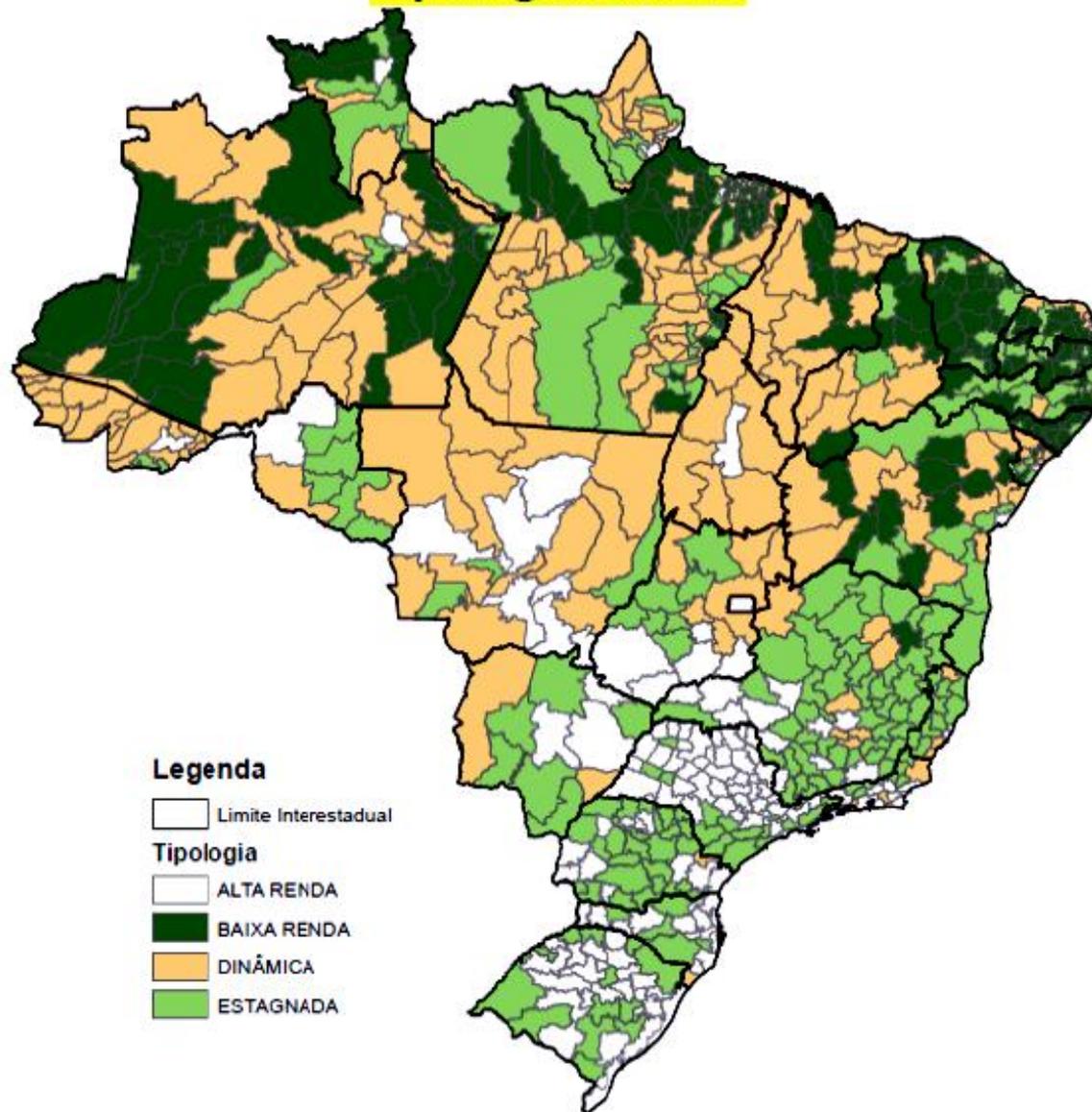
# Uma Proposta Alternativa

- O critério de elegibilidade proposto a seguir considera simultaneamente as dimensões “pobreza” e “dinamismo”;
- Além disso, corrige alguns problemas metodológicos da tipologia adotada na PNDR I;
- Propõe-se que a tipologia sirva de critério objetivo de elegibilidade, e seja usada como base para diferenças de tratamento na utilização dos recursos dos instrumentos da política regional.

# Os Critérios de Elegibilidade da PNDR I



## Tipologia PNDR I



Fontes: Rendimento Domiciliar Médio/Hab (R\$ constante de 2000) (IPEA/PNUD); PIB Municipal Médio Trienal 1990/1992 (IPEA-R\$ constante de 2002); PIB Municipal Médio Trienal 2000/2002 (IBGE-R\$ constante de 2002); Cesta Básica Média 2000 (DIEESE).

# PNDR I

## ESPAÇOS PRIORITARIOS

### LEGENDA:

● Cidades-Gêmeas prioritárias

--- Faixa de Fronteira

--- Semi-Árido

### Mesorregiões

Alto Solimões

Vale do Rio Acre

Bico do Papagaio

Chapada do Araripe

Xingó

Chapada das Mangabeiras

Vales do Jequitinhonha e do Mucuri

Itabapoana

Vale do Ribeira/Guaragueçaba

Águas Emendadas

Grande Fronteira do Mercosul

Metade Sul do Rio Grande do Sul

Seridó

### Regiões Integradas de Desenvolvimento RIDE's

/// Ride do Entorno do DF

■ Ride do Pólo de Juazeiro e Petrolina

■ Ride da Grande Teresina - Timon

### Sub-regiões do Semi-Árido

■ São Raimundo Nonato

■ Médio e Baixo Jaguaribe

■ Vale do Açu

■ Sousa Piancó

■ Sertão do Moxotó

■ Santana do Ipanema

■ Sergipana do Sertão do São Francisco

■ Brumado/Bom Jesus da Lapa/Guanambi

■ Serra Geral (Janaúba)



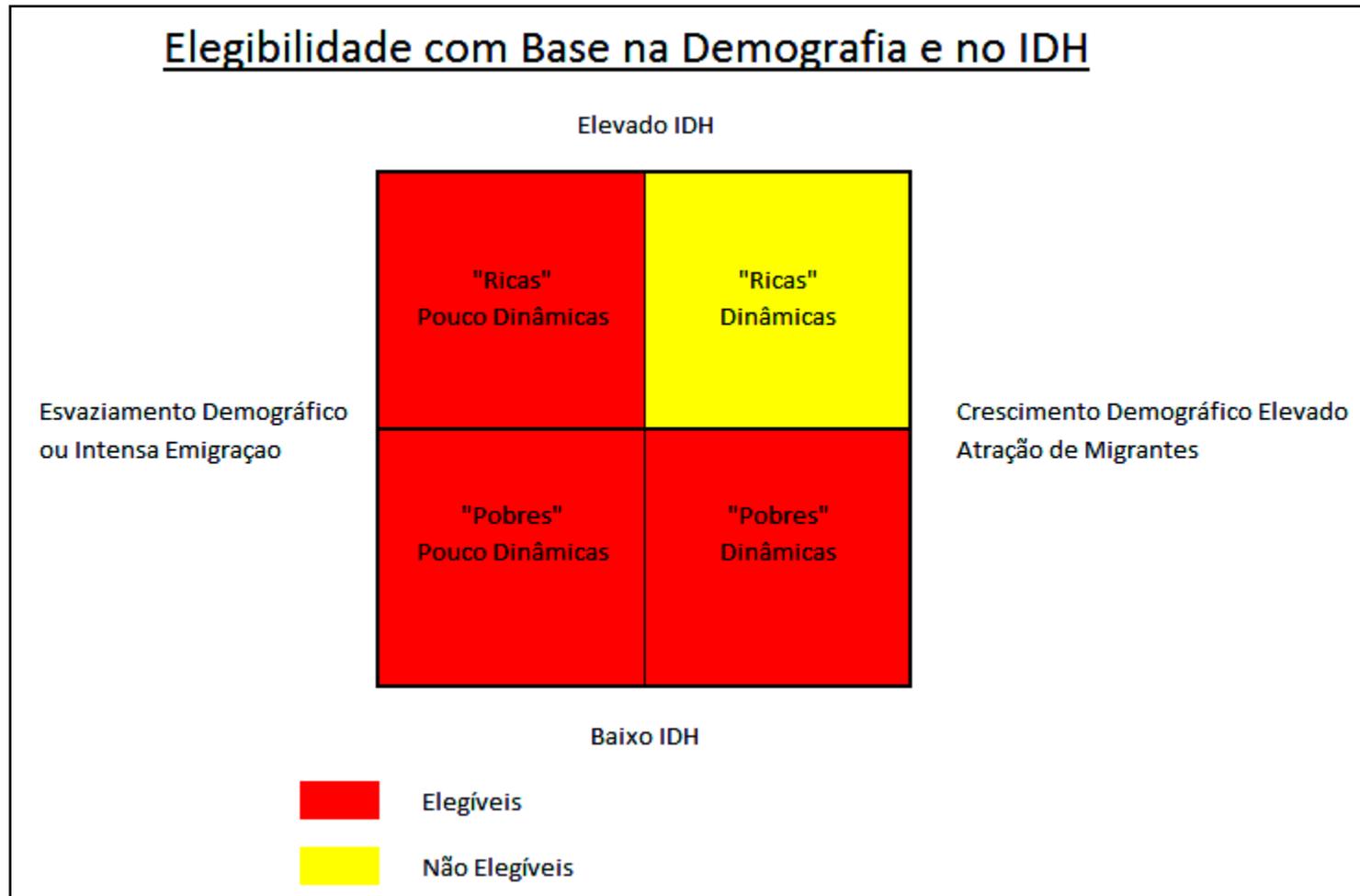
# A Inadequação das Variáveis Usadas na PNDR I

- A maior parte das áreas do interior do Brasil tem sua economia baseada na agricultura;
- Os níveis de produto e renda dessas áreas são muito suscetíveis à influência de fatores aleatórios (secas, pragas, etc);
- Para comparações adequadas, seria necessário usar períodos em que essas influências não fossem significativas;
- Em um país com a extensão territorial e com a diversidade geográfica do Brasil, não existem períodos que sejam adequados para todas as regiões;
- Um exemplo: caso se use um período inicial de seca e um período final de chuva, o agreste nordestino poderá ser considerado “muito dinâmico” por um critério mecânico de crescimento do PIB;
- Da mesma forma, um período de safras extraordinárias pode fazer com que uma região “pobre” se torne “rica” pelo critério do PIB, enquanto um período de safras muito ruins pode transformar em “pobre” uma região que noutro período seria considerada “rica”;
- O uso de médias trienais (como no documento da PNDR) atenua, mas não soluciona o problema de forma totalmente adequada;
- Além disso, o crescimento do PIB não identifica o tipo de dinamismo, que pode ser restrito a segmentos muito específicos e não causar elevação expressiva na geração de empregos e oportunidades e emprego na região.

# Um Critério Alternativo

- Existem soluções mais adequadas do que as usadas na tipologia da PNDR I;
- Para evitar os problemas apontados, sugere-se:
  - Usar o IDH, ao invés da Renda *per capita*, para identificar regiões “ricas” ou “pobres”, reduzindo os efeitos de fatores climáticos aleatórios;
  - Usar a evolução demográfica, ou os saldos migratórios, ao invés do crescimento do PIB, para identificar as regiões “dinâmicas” e “estagnadas”.

# Proposta de Novo Critério de Elegibilidade

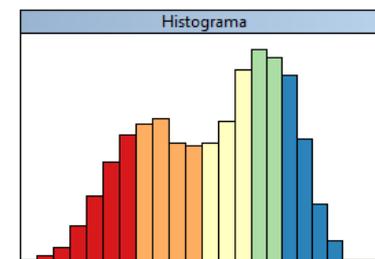
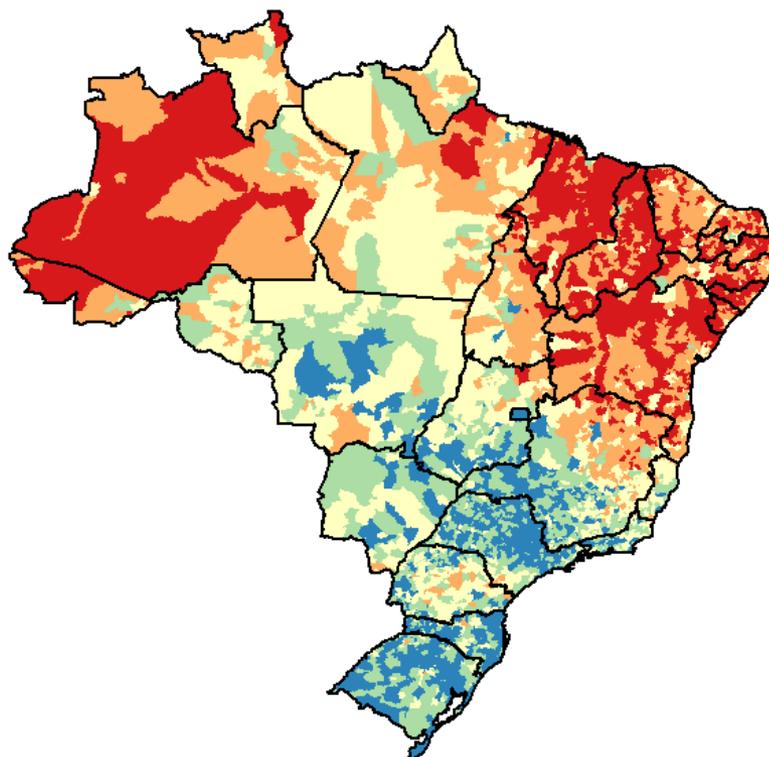


# As Áreas Elegíveis

- Seriam consideradas elegíveis todas as regiões caracterizadas por baixo IDH;
- Também seriam elegíveis as regiões que, mesmo com IDH mais elevado, se caracterizem por elevada taxa de emigração:
  - Independentemente do nível do IDH, uma região com elevadas taxas de emigração é, sem dúvida, uma “região com problemas”;
- As definições de “alto” e “baixo” IDH, bem como a de “elevada taxa de emigração” (os pontos de corte da tipologia) dependeriam da realização de estudos adicionais;
- Além disso, devem continuar a ser consideradas elegíveis as áreas que são objeto de programas especiais, como a Faixa de Fronteira, as Mesorregiões e o Semi-Árido.

# IDH 2000

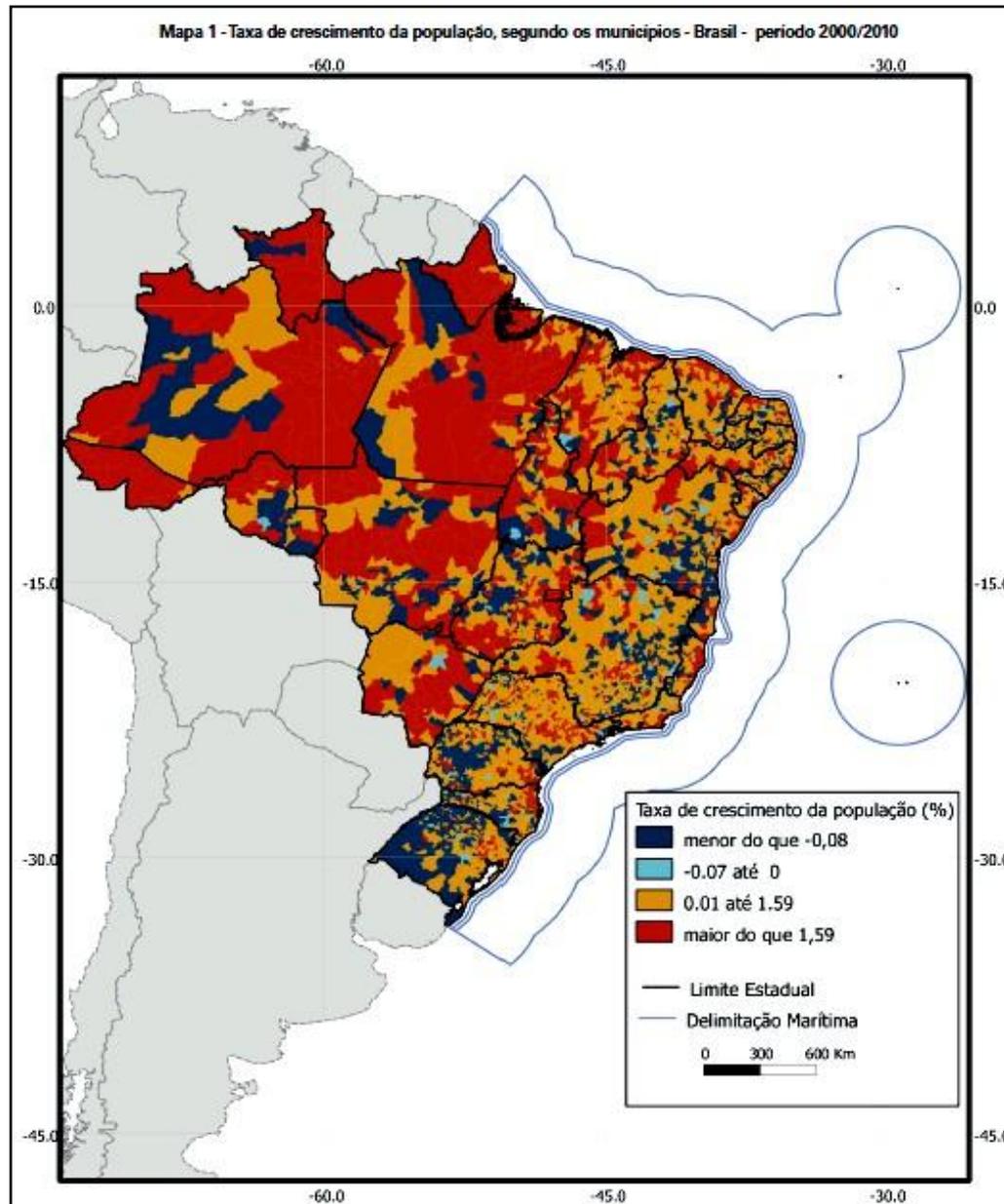
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000  
Todos os municípios do Brasil



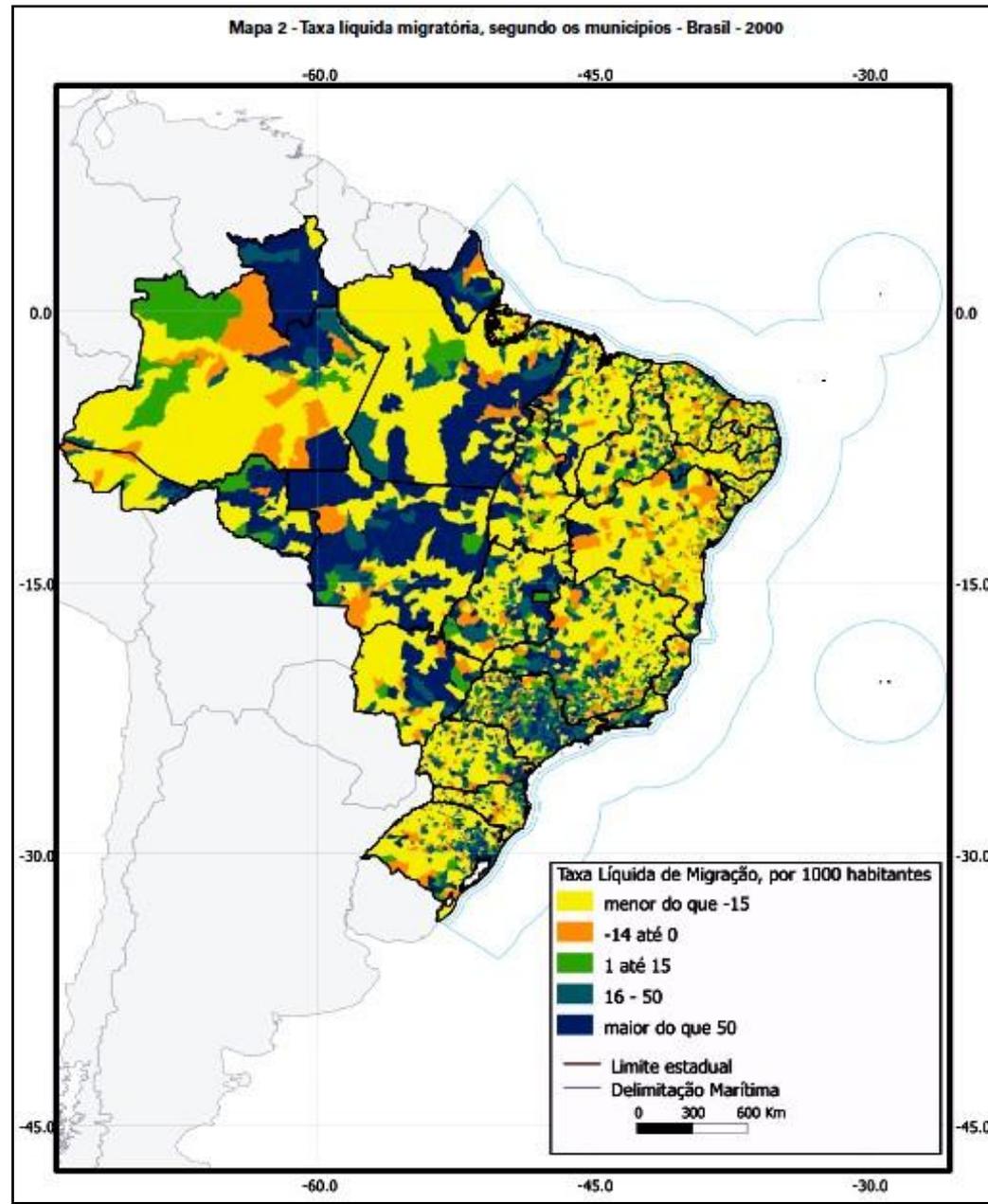
Legenda

0,467 a 0,614	(1105)
0,615 a 0,680	(1112)
0,681 a 0,738	(1098)
0,739 a 0,779	(1119)
0,780 a 0,919	(1073)

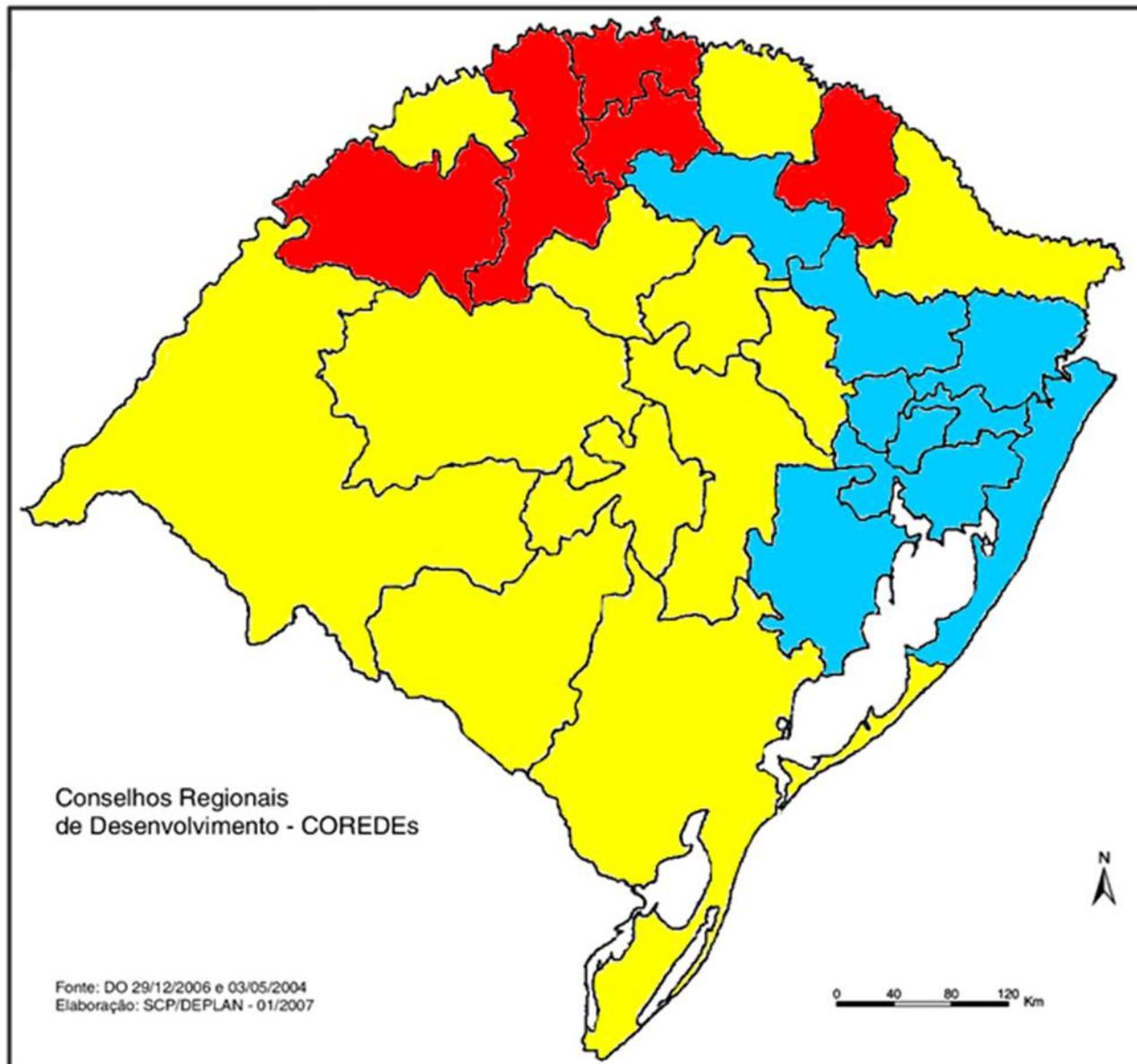
# Crescimento da População 2000-2010



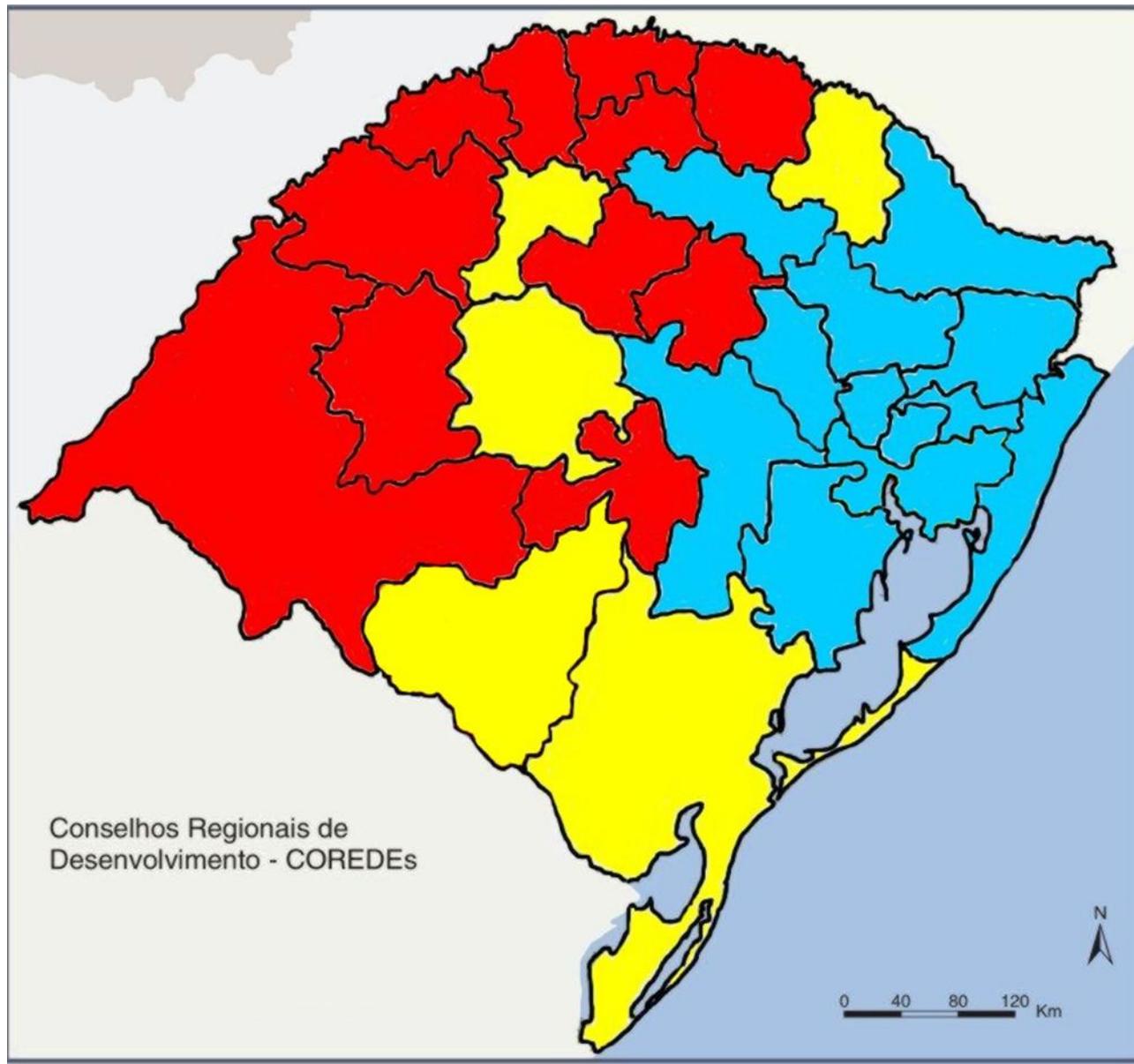
# Taxa Líquida Migratória 2000



# Rio Grande do Sul 1991-2000



# O Rio Grande do Sul 2000-2010



COREDE	População			Crescimento (% a.a.)	
	1991	2000	2010	1991-2000	2000-2010
Alto da Serra do Botucaraí	106.327	105.280	108.986	-0,09	-0,12
Alto Jacuí	152.217	159.572	155.278	0,48	-0,27
Campanha	202.583	215.353	216.295	0,56	0,04
Campos de Cima da Serra	90.060	95.738	100.045	0,56	0,44
Central	386.029	377.289	391.651	1,06	0,37
Centro-Sul	213.899	236.921	253.534	0,98	0,68
Fronteira Noroeste	211.081	210.366	208.521	-0,08	-0,33
Fronteira Oeste	507.844	553.488	530.426	0,79	-0,42
Hortensias	94.151	115.161	127.040	1,85	0,99
Médio Jacuí	143.182	148.231	143.341	0,32	-0,33
Litoral	183.293	243.411	296.176	2,61	1,98
Médio-Alto Uruguai	171.643	160.699	152.538	-0,60	-0,52
Metropolitano Delta do Jacuí	1.997.438	2.298.640	2.420.887	1,29	0,52
Missões	267.658	262.322	248.068	-0,18	-0,56
Nordeste	126.154	124.354	126.884	-0,13	0,20
Noroeste Colonial	152.368	160.537	166.613	0,48	0,37
Norte	209.250	216.858	215.156	0,33	-0,08
Paranhana-Encosta da Serra	141.247	183.078	204.922	2,39	1,13
Produção	294.227	331.579	355.712	1,09	0,71
Vale do Rio da Videira	121.420	116.505	115.148	-0,37	-0,12
Serra	601.845	732.029	860.302	1,80	1,63
Sul	755.076	827.008	842.809	0,85	0,19
Vale do Caí	126.565	150.938	169.611	1,61	1,17
Vale dos Sinos	1.018.249	1.194.234	1.290.883	1,46	0,78
Vale do Rio Pardo	362.223	397.089	418.109	0,84	0,52
Vale do Taquari	268.442	299.896	327.822	1,01	0,89
Celeiro	165.641	149.590	141.490	-0,92	-0,56
Vale do Jaguari	118.558	121.670	117.285	0,24	-0,37
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>9.138.670</b>	<b>10.187.798</b>	<b>10.695.532</b>	<b>0,99</b>	<b>0,49</b>

# Nova Definição de Objetivos

- Para corresponder a essa tipologia e aos critérios gerais de elegibilidade, os objetivos da política regional devem ser ampliados, incluindo, além dos ligados à convergência:
  - Apoio a regiões pouco dinâmicas e/ou caracterizadas por elevadas taxas de emigração;
  - Apoio ao desenvolvimento das áreas de fronteira com outros países e à cooperação em áreas de fronteira interestadual.
- A definição do volume de recursos a serem aplicados para cada objetivo deve ser objeto de discussão posterior.

# Fontes

- IBGE (2011) – “Reflexões Sobre os Deslocamentos Populacionais no Brasil”;
- MI/SPR (2012) – “I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional – Documento de Referência”;