Painel 1:

A implantação da nova PNDR: desafios e oportunidades para as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional

Guilherme Mendes Resende
Coordenador de Estudos Regionais
da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (DIRUR) –
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Roteiro:

1. Motivação
   - Percepção das pessoas no território
   - Um exemplo sobre convergência do PIB per capita
2. Qual a distribuição espacial dos recursos dos instrumentos de política regional e das demais políticas públicas?
   - Políticas regionais x Políticas não-espaciais
3. Quais os impactos regionais das políticas regionais vs. demais políticas públicas
   - O papel da avaliação das políticas públicas
   - O impacto das Políticas regionais x Políticas não-espaciais
4. Desafios e oportunidades

Motivação

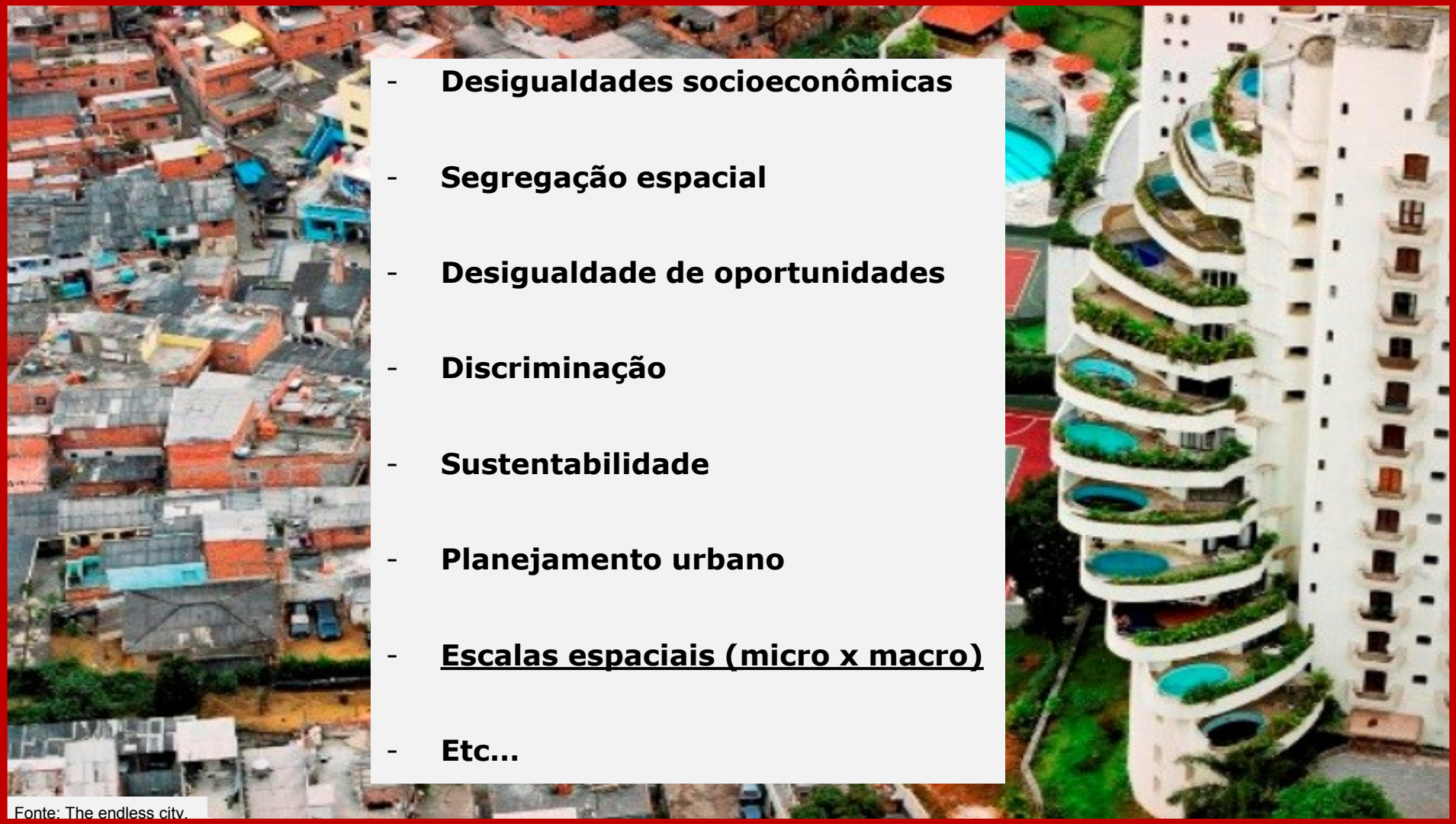
Motivação:

- A importância de aspectos como o capital humano e inovação (teoria do crescimento endógeno), aglomerações e distância (Nova Geografia Econômica) e instituições (economia institucional) têm sido ressaltado no debate de questões regionais.
- Muitos modelos econômicos tratam de “regiões”.....
- Mas é importante observar corretamente as pessoas no território
- O que se conclui para uma dada escala espacial pode não ser aplicável a uma outra escala [Yamamoto (2008), Briant et al. (2010), Resende (2011), Resende (2012)]
- Escassez de estudos sobre desenvolvimento regional em múltiplas escalas espaciais
- Problemas de agregação: Falácia ecológica, MAUP (efeito de zoneamento e de escala)
- Estudos de correlação (ou de causalidade) entre duas ou mais variáveis em diferentes escalas podem apresentar resultados diferentes [Gehlke and Biehl (1934), Robinson (1950) and Openshaw and Taylor (1979)]
- Necessidade de se levar em conta as múltiplas dimensões espaciais na análise regional:
  - (por exemplo, avaliações dos impactos regionais de políticas públicas)

Percepção das pessoas no território:

Fonte: The endless city.

Percepção das pessoas no território:



- **Desigualdades socioeconômicas**
- **Segregação espacial**
- **Desigualdade de oportunidades**
- **Discriminação**
- **Sustentabilidade**
- **Planejamento urbano**
- **<u>Escalas espaciais (micro x macro)</u>**
- **Etc...**

Fonte: The endless city.

Percepção das pessoas no território:

Fonte: The endless city.

Percepção das pessoas no território:

Fonte: The endless city.

Percepção das pessoas no território:

Efeito de Zoneamento

Fonte: The endless city.

Percepção das pessoas no território:

Fonte: The endless city.

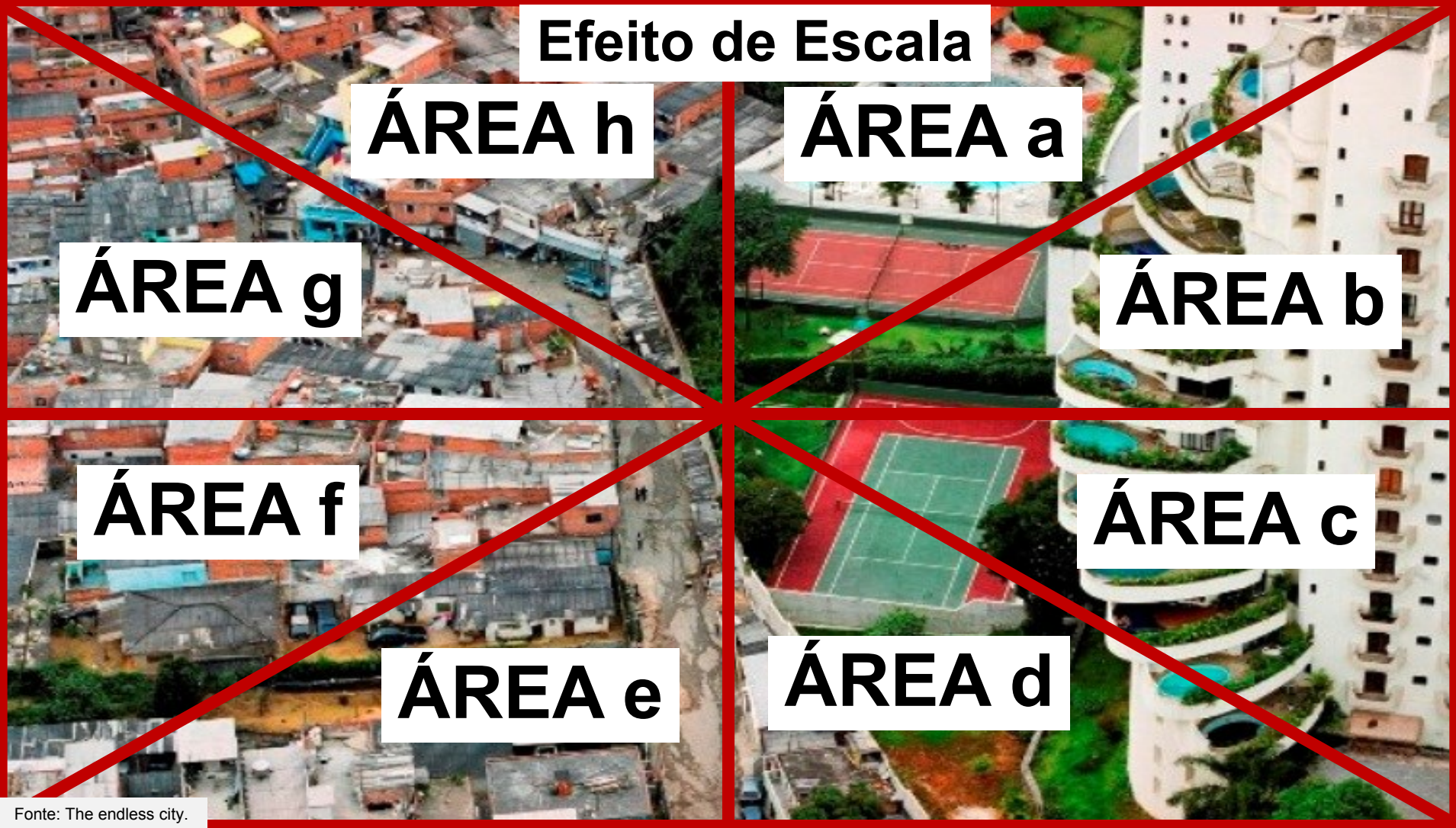
Percepção das pessoas no território:

Fonte: The endless city.

Percepção das pessoas no território:

Fonte: The endless city.

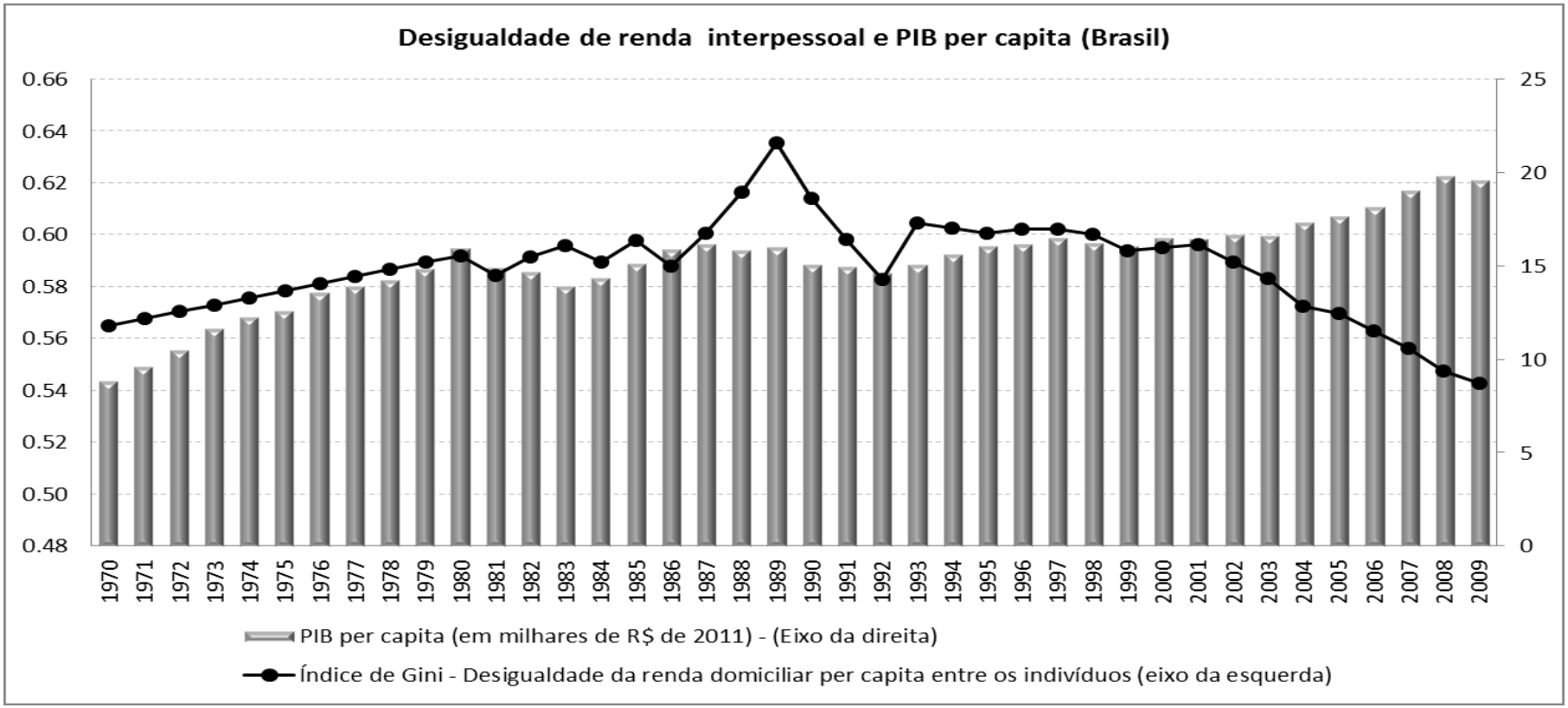
Percepção das pessoas no território:



Fonte: The endless city.

Um exemplo:

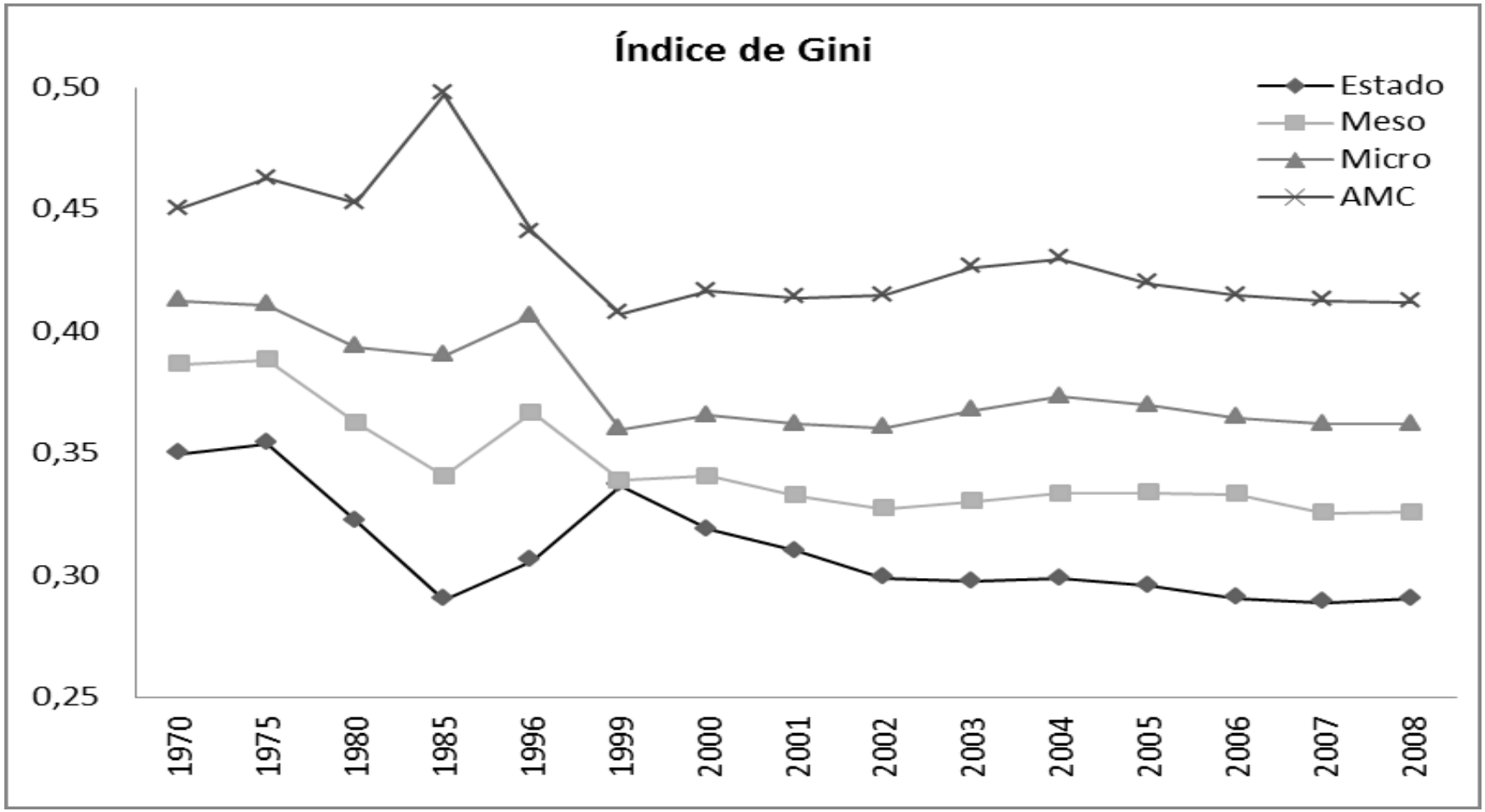
- **DISPARIDADES DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) *PER CAPITA* NO BRASIL: UMA ANÁLISE DE CONVERGÊNCIA EM DIFERENTES ESCALAS REGIONAIS, 1970-2008 (*TD IPEA, NO PRELO*)**



Fonte: Guilherme Mendes Resende & João Carlos Ramos Magalhães (TD IPEA, no prelo)

Um exemplo:

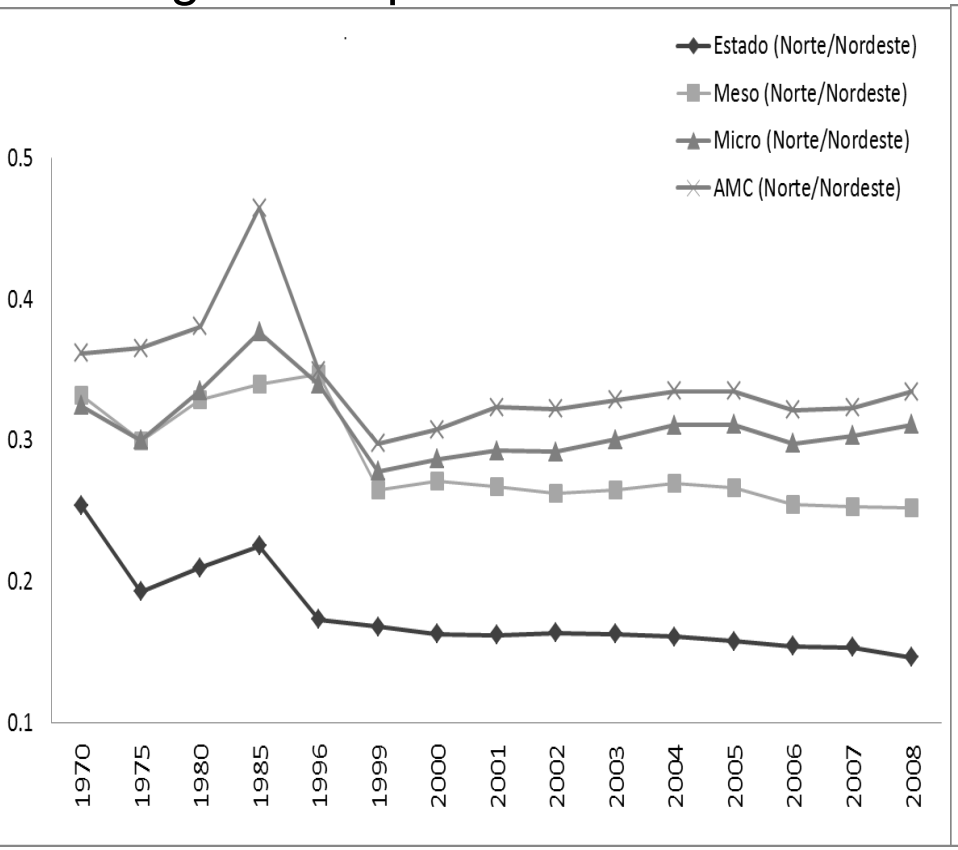
- Índice de Gini do PIB per capita em quatro escalas espaciais:



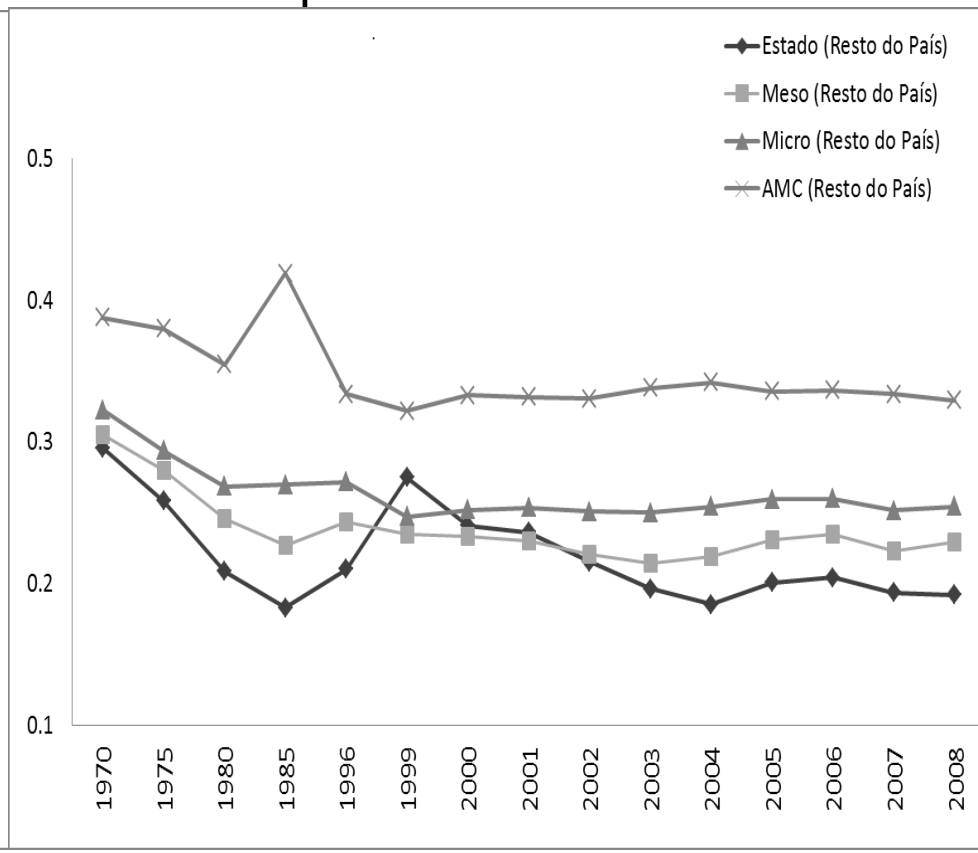
Fonte: Guilherme Mendes Resende & João Carlos Ramos Magalhães (TD IPEA, no prelo)

Um exemplo:

- Evolução das disparidades do PIB *per capita* em dois subconjuntos de regiões do país: “Norte e Nordeste” e “resto do país”:



Índice de Gini (Norte e Nordeste)



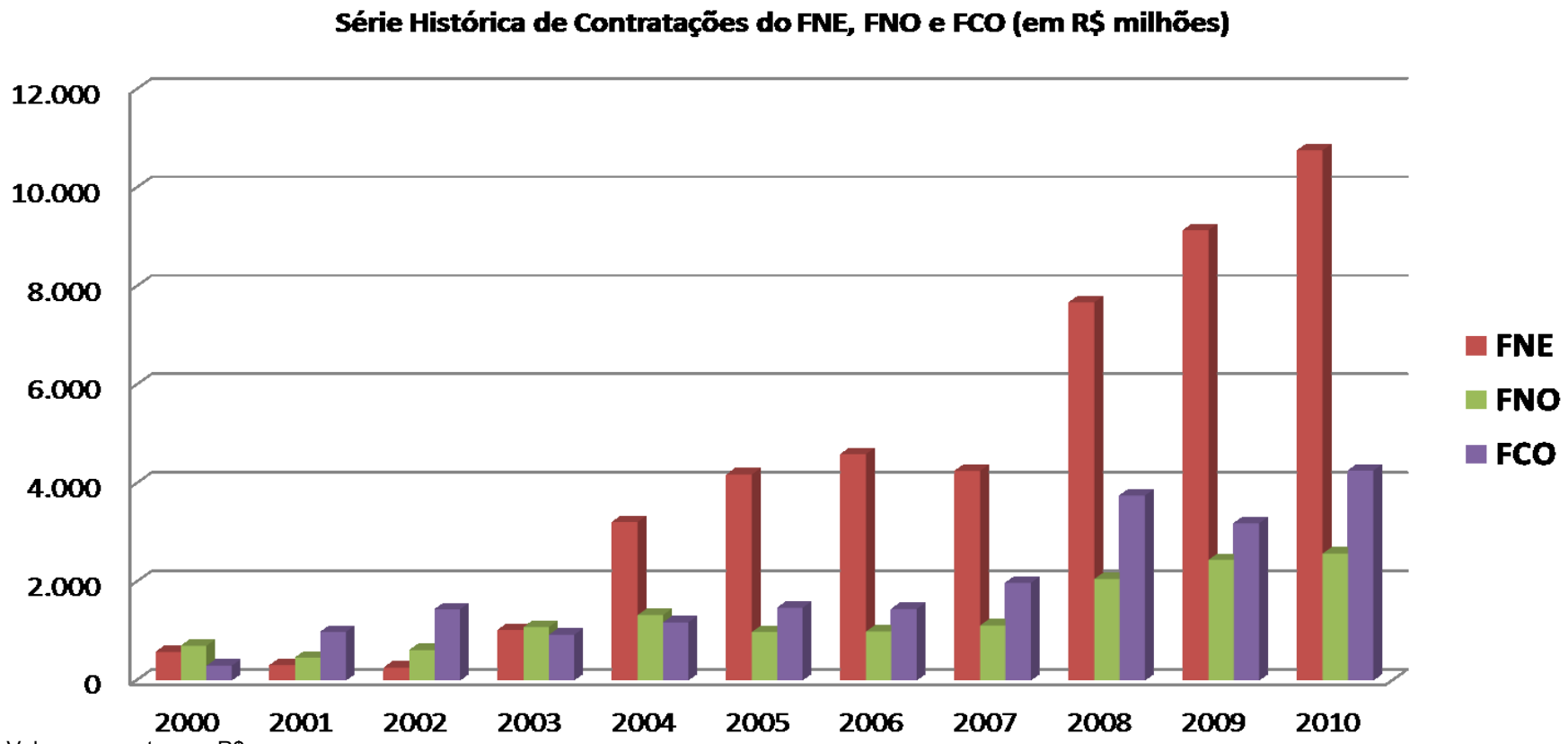
Índice de Gini (resto do país)

Fonte: Guilherme Mendes Resende & João Carlos Ramos Magalhães (TD IPEA, no prelo)

Qual a distribuição espacial dos recursos dos instrumentos de política regional e das demais políticas públicas?

Qual a distribuição espacial dos recursos dos instrumentos de política regional e das demais políticas públicas?

- Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO)
- É constituído por 3% da arrecadação do IR e do IPI para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.



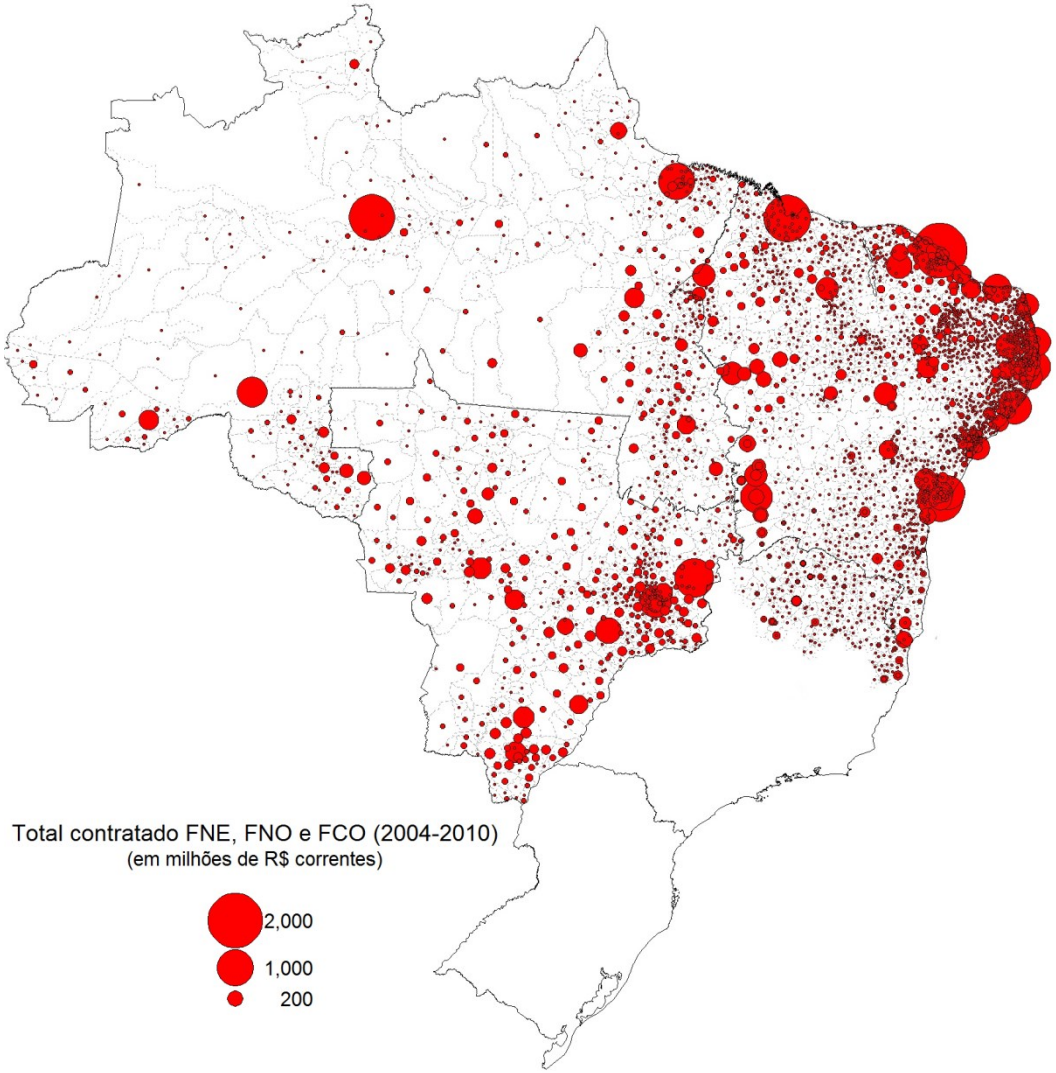
Fonte: MI. Valores correntes em R$.

Qual a distribuição espacial dos recursos dos instrumentos de política regional e das demais políticas públicas?

- Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO)
- É constituído por 3% da arrecadação do IR e do IPI para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Região	Valores contratados dos fundos 2004-2010 (R$)	Participação
Norte - FNO	11,456,362,880	16%
Nordeste - FNE	43,775,423,057	61%
Centro-Oeste - FCO	16,964,833,012	23%
Total	**72,196,618,949**	**100%**

Fonte: MI. Valores correntes em R$.

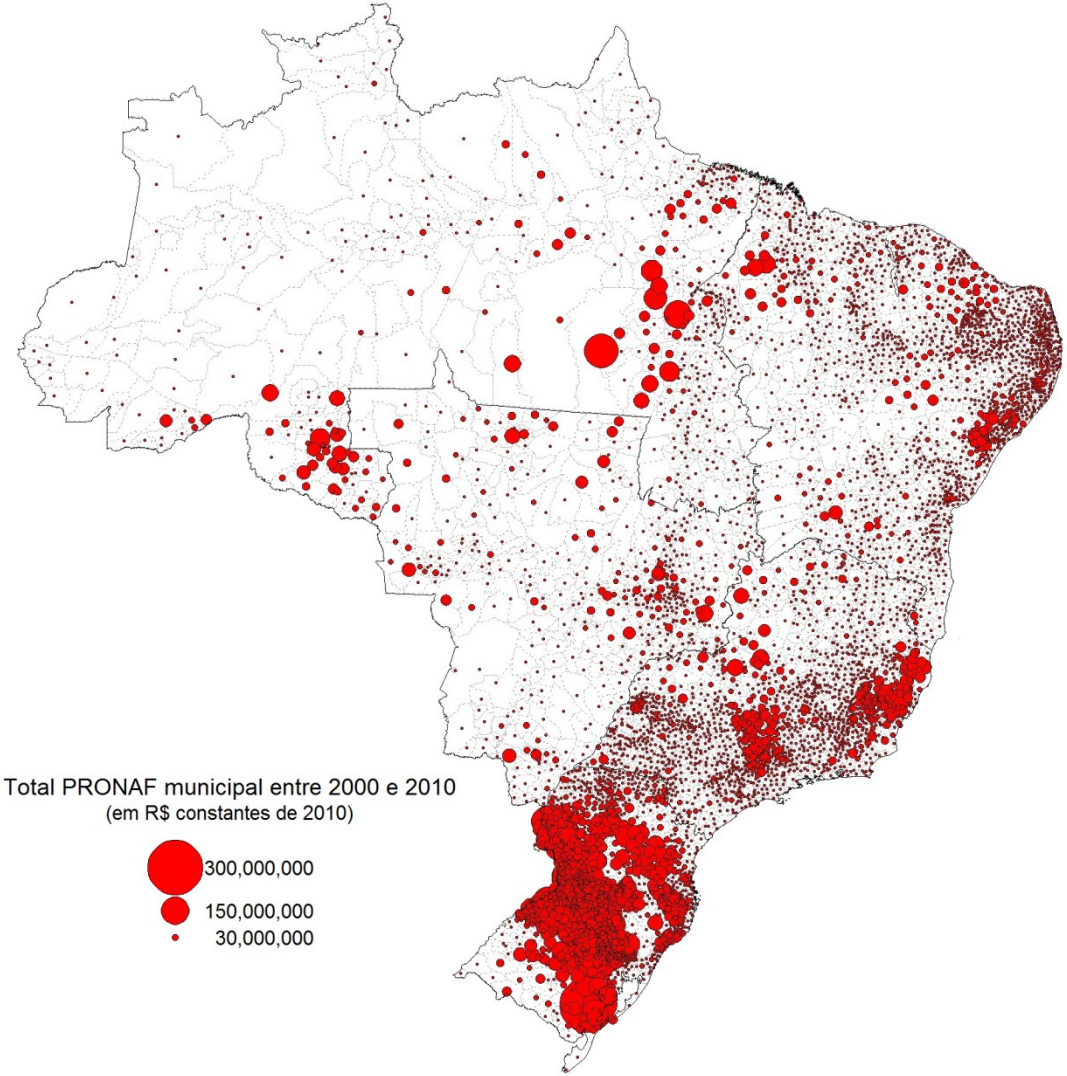


Qual a distribuição espacial dos recursos dos instrumentos de política regional e das demais políticas públicas?

- PRONAF:
- O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária.
- Mapa com dados dos financiamentos totais em nível municipal entre 2000 e 2010

Regiões	PRONAF 2000-2010 (R$)	Participação
Centro-Oeste	5,996,780,660	7%
Nordeste	15,720,419,270	19%
Norte	7,097,933,042	8%
Sudeste	16,920,640,721	20%
Sul	37,944,806,180	45%
Brasil	**83,680,579,873**	**100%**

Fonte: MDA. Valores constantes em R$ de 2010

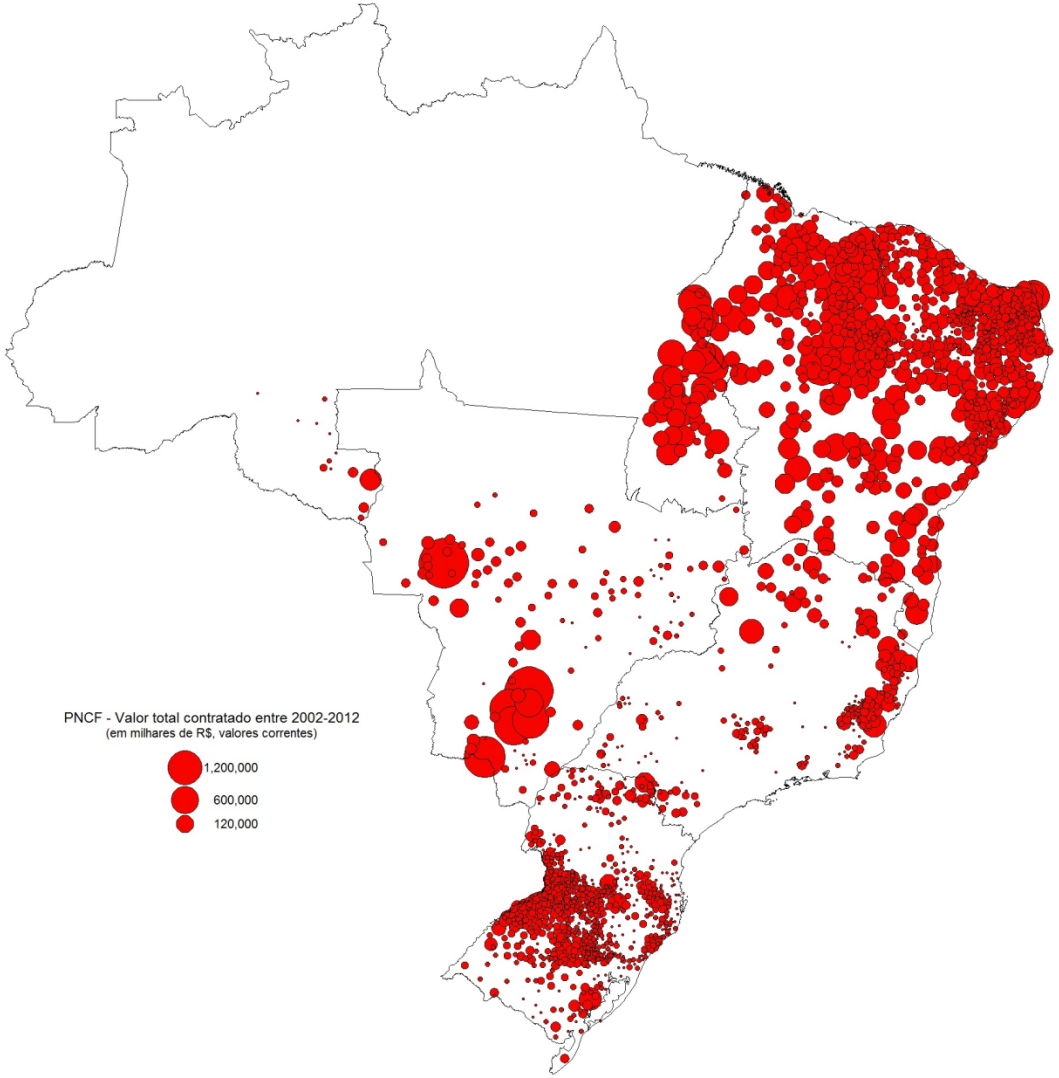


Qual a distribuição espacial dos recursos dos instrumentos de política regional e das demais políticas públicas?

- Política Nacional de Crédito Fundiário
- O **PNCF** oferece condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural por meio de um financiamento. Além da terra, o agricultor pode construir sua casa, preparar o solo, comprar implementos, ter acompanhamento técnico.

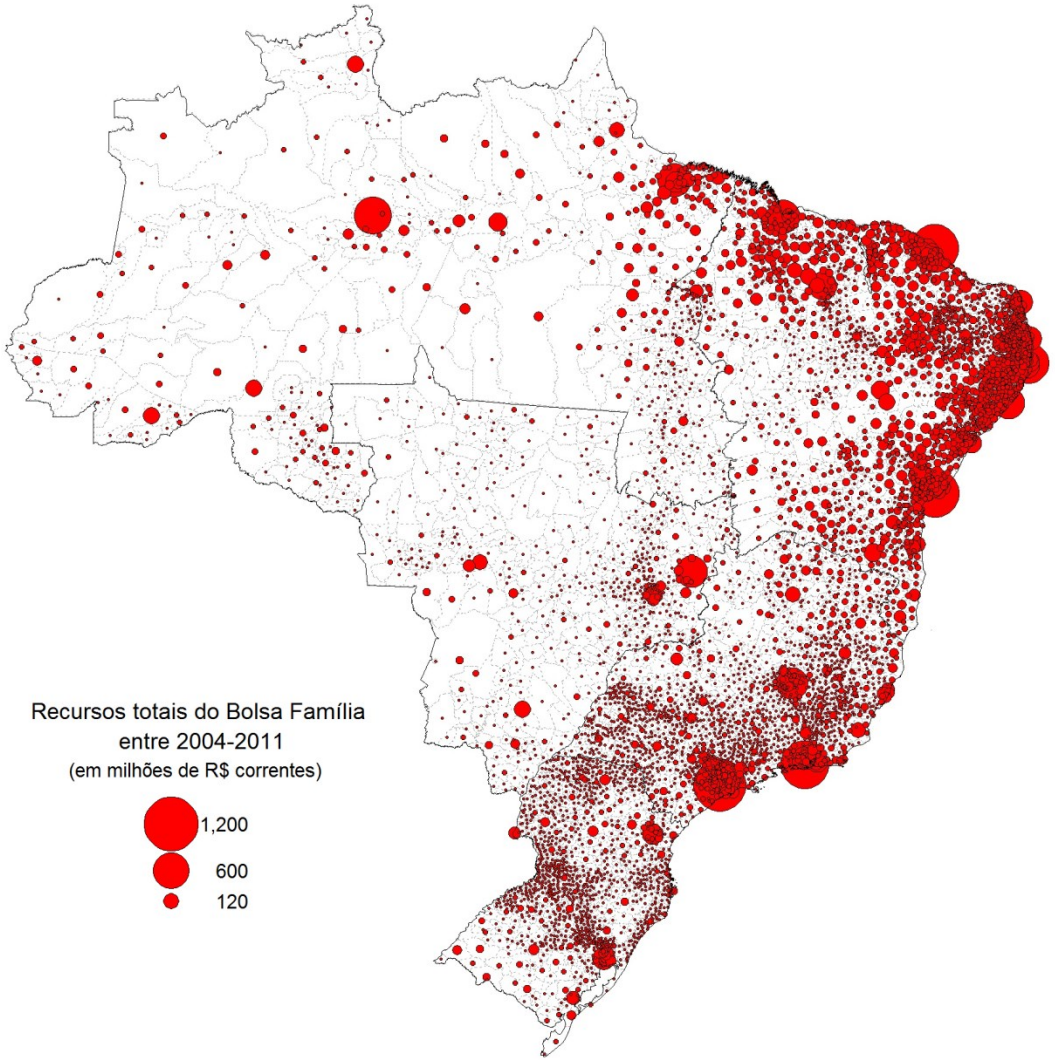
Regiões	PNCF 2002-2012 (R$)	Participação
Norte	3,188,957,299	12%
Nordeste	16,021,526,651	61%
Sudeste	1,245,535,429	5%
Sul	1,276,633,909	5%
Centro-Oeste	4,529,533,076	17%
Brasil	26,262,186,364	100%

Fonte: MDA. Valores correntes em R$.



Qual a distribuição espacial dos recursos dos instrumentos de política regional e das demais políticas públicas?

- **Bolsa Família**
- BF é um programa de transferência de renda com condicionalidades, focalizado em famílias pobres cadastradas em cada município do país. Resultante da unificação de diferentes programas, foi instituído por lei em 2004. O valor do benefício, reajustável por decreto, varia conforme a renda domiciliar per capita da família, o número e a idade dos filhos.

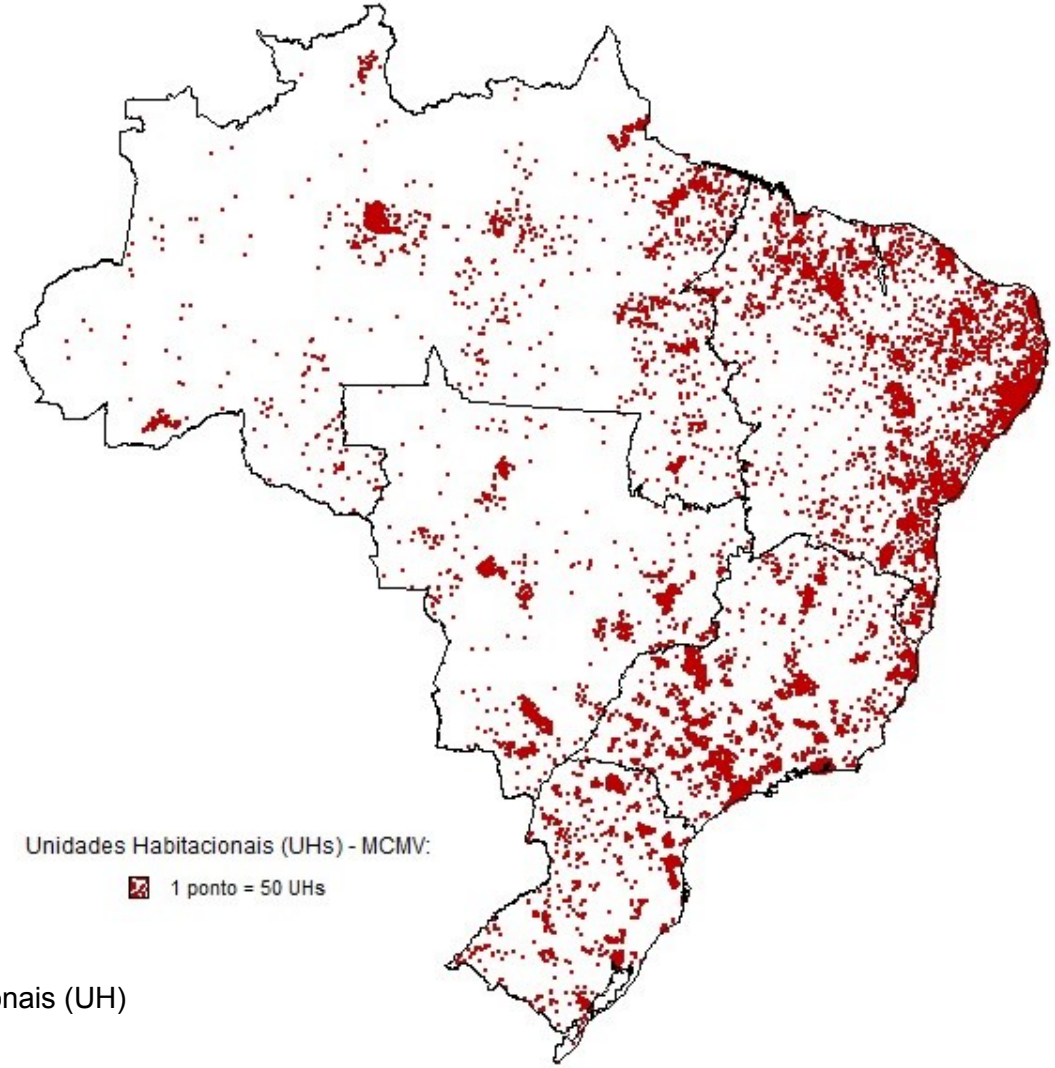


Região	Bolsa Família 2004-2011 (R$)	Participação
Norte	8,947,355,051	11%
Nordeste	42,072,883,272	52%
Sudeste	18,899,507,736	24%
Sul	6,384,591,234	8%
Centro-Oeste	3,921,869,329	5%
Brasil	**80,226,206,622**	**100%**

Fonte: IPEADATA. Valores correntes em R$.

Qual a distribuição espacial dos recursos dos instrumentos de política regional e das demais políticas públicas?

- **“Minha Casa Minha Vida”**
- É um programa do governo federal que acontece em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos. O Programa oferece algumas facilidades, como, por exemplo, descontos, subsídios e redução do valor de seguros habitacionais.



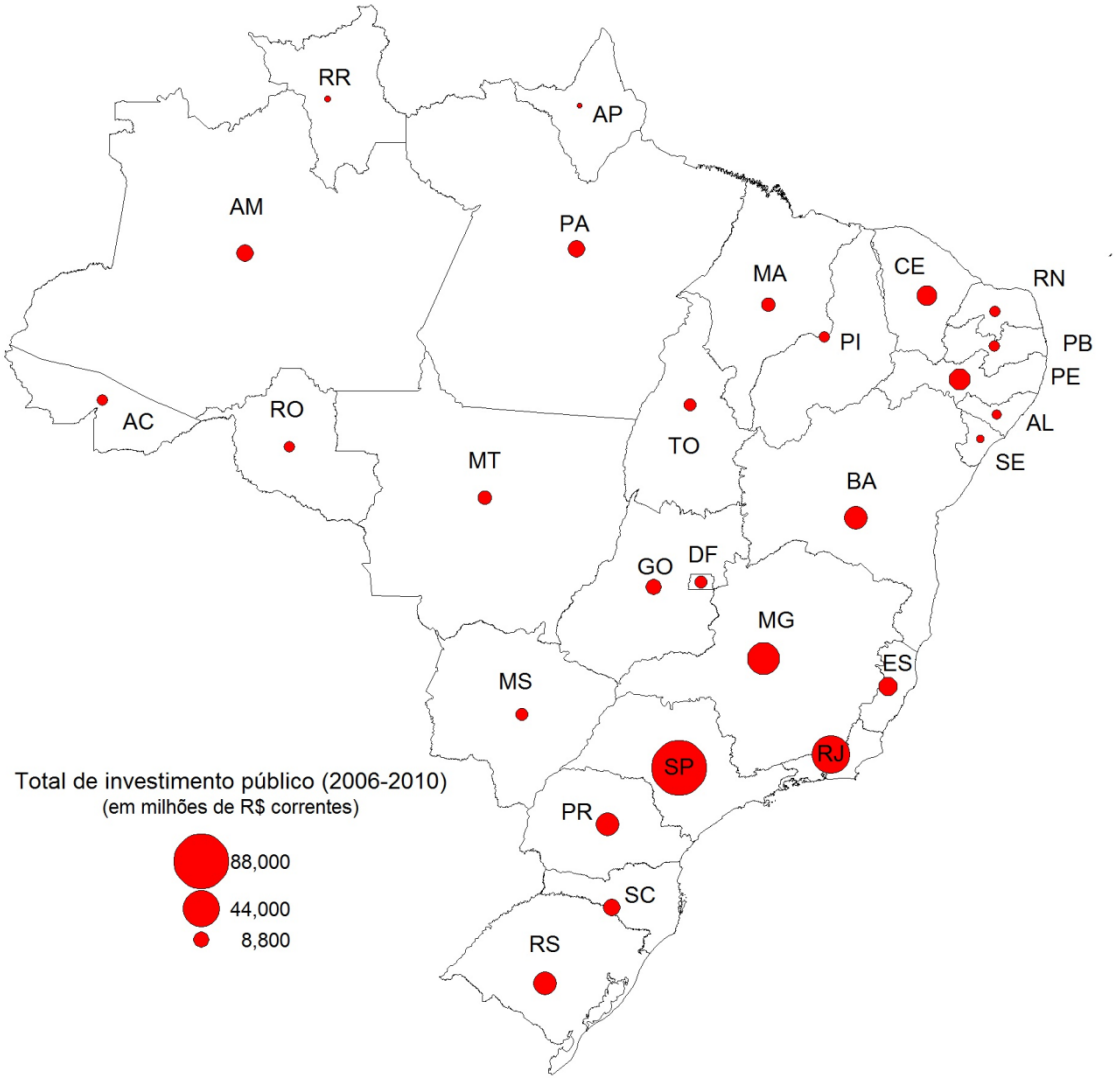
Região	Total de UHs do MCMV (2009-jun2012)	Participação
Norte	85,762	12%
Nordeste	336,010	45%
Sudeste	191,815	26%
Sul	67,956	9%
Centro-Oeste	60,207	8%
Brasil	**741,750**	**100%**

Fonte: Ministério das Cidades. Total de unidades habitacionais (UH) em empreendimentos contratados até 4 de junho de 2012.

Qual a distribuição espacial dos recursos dos instrumentos de política regional e das demais políticas públicas?

- **Investimento público regionalizado entre 2006 e 2010** = [Municipal + Estadual + Federal (~55%) + Estatais (~65%)]

Região	Investimento público regionalizado 2006-2010 (em milhões de R$)	Participação
Norte	41,011	11%
Nordeste	79,570	21%
Sudeste	182,031	47%
Sul	51,677	13%
Centro-Oeste	31,015	8%
Brasil	**385,305**	**100%**



Fonte: DIMAC-IPEA. Os valores do GF são pagos. Governos subnacionais são empenhos.

Quais os impactos regionais das políticas regionais vs. demais políticas públicas?

O papel da avaliação das políticas públicas:

- Em geral, avaliações são empregadas em diversas áreas e visam responder a questões como quando e como as intervenções funcionam.
- A tarefa das avaliações é informar decisões sobre melhorias, expansões, modificações que podem ser feitas.
- Ainda existe grande espaço para avaliações de políticas públicas que podem melhorar a eficácia de tais políticas, torná-las mais eficientes e verificar se seus benefícios superam seus custos.

Tipos de Avaliação por níveis de complexidade

Avaliação de processo			Avaliação de resultados		
Monitorar tarefas diárias	Avaliar as atividades do programa	Enumerar os resultados	Medir a eficácia do programa	Custo-Benefício	Avaliar o impacto sobre o problema

Fonte: Bartik e Bingham (1995) .

Políticas regionais x Políticas não-espaciais

- Resurgimento da discussão ao redor do mundo: Sapir et al. (2004), World Bank (2009), European Commission (Barca, 2009), OCDE (2009a, 2009b) e Corporación Andina de Fomento (CAF, 2010)
  - Barca, F., McCann, P., RodrÍguez-Pose, A. (2012) The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52 (1): 134–152.

- Evidências no Brasil:
- Fundos Regionais: Instrumento (micro) X Impacto esperado (macro) => resultado ambíguo (Resende, 2012)
- Bolsa-família: Instrumento (micro) X Impacto esperado (micro) => resultado positivo
  - Política social como política regional. Silveira Neto & Azzoni (2011) mostram que os programas Bolsa Família e BPC são responsáveis por mais de 24 por cento na redução das desigualddes regionais de renda (apesar de representar menos de 1,7 por cento da renda disponível das famílias).

- No Brasil, Pessôa (2001), Ferreira (2004) e Barros (2011) => maiores investimentos em educação

Desafios e Oportunidades

Desafios e Oportunidades:

- Resistência de avaliações por parte de alguns setores, atores
- Possibilidade de fazermos as melhores avaliações de política regional do mundo ➔ capacidade de continuarmos construindo uma política regional que atinja as pessoas mais necessitadas
- Onda crescente de interesse sobre o tema ➔ tanto a questão regional quanto as avaliações
- Ainda é necessário definir um sistema para a avaliação e acompanhamento dos resultados das políticas regionais abrangendo todas as intervenções ao nível da empresa/indivíduo e níveis macro.
- É necessário avaliar o impacto de cada uma das alternativas, analisar o custo benefício dos instrumentos a serem utilizados.

Obrigado!

guilherme.resende@ipea.gov.br

www.guilhermeresende.com