

Título:

Políticas de Desenvolvimento, Território e Pacto Federativo:

avanços e limitações no quadro atual (2000/2012)

Aristides Monteiro Neto

Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)

arimonteiro2011@gmail.com

1. Introdução

Este texto problematiza aspectos da insuficiência, e até mesmo da ausência, de elementos de articulação e/ou coordenação entre as políticas de desenvolvimento regional e setorial no país, bem como entre estas e o regime de partilha de recursos no federalismo brasileiro atual. Mostra como a baixa prioridade política dada ao tema do desenvolvimento regional por parte do executivo federal traduz-se em baixa mudança das estruturas produtivas regionais e, por conseguinte, na manutenção do quadro de desigualdade econômica relativa. Quando políticas públicas temáticas são criadas para atuar em regiões de baixo desenvolvimento, em geral, não dialogam entre si nem com as políticas regionais explícitas. O esforço de articulação da política regional com demais políticas e, em especial, com as de apoio ao setor produtivo, se bem tenha se ampliado nos anos recentes, ainda é rarefeito e de pouca visibilidade.

Diante do quadro relatado, pode-se especular que enquanto a questão regional estiver pouco articulada com o conjunto das demais políticas federais, as ações públicas voltadas para as regiões de baixo desenvolvimento permanecerão incapazes de promover mudanças estruturais. Neste contexto, o crescimento nestas regiões permanecerá episódico e tenderá, no máximo, a ser impelido pelos impulsos criados pelo restante da economia nacional. Sobressaem-se duas preocupações acerca do divórcio entre a atuação das políticas federais em geral e o desenvolvimento regional, as quais serão mais amplamente explicitadas ao longo deste texto. São elas: a) a ação redistributiva do sistema de partilha de recursos na federação não visa à equiparação das receitas finais por habitante entre unidades da federação e, portanto, entre regiões; e b) as transferências fiscais realizadas não visam a uma orientação estratégica de promoção da mudança estrutural das economias das regiões de menor desenvolvimento. Vejamos a seguir como isso ocorre.

2 Federalismo e questão regional

Ênfase para o desenvolvimento regional equilibrado fora prevista no âmbito da nova Constituição federal. Novos recursos foram criados para as regiões de menor desenvolvimento, bem como foram feitas alterações em parâmetros de repartição de recursos com vistas a beneficiar as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) foram criados tendo como base 3% do total dos recursos federais do IPI e

do IR. Também foram alocados recursos adicionais por meio de mudanças nos percentuais da partilha constitucional destinados aos estados e municípios por meio dos fundos de participação (FPE e FPM), os quais visam contribuir para o desenvolvimento das regiões mais pobres ao destinar mais recursos para estados e municípios em regiões de baixo nível de renda por habitante.

As relações intergovernamentais propugnadas no ambiente constituinte visavam adicionalmente o fortalecimento dos entes federativos subnacionais, principalmente, os governos municipais. Um processo de descentralização de recursos e da autoridade sobre políticas públicas foi proposto nos anos iniciais da década de 1990 e deveria, entre outros atributos, contribuir para o enraizamento da democracia nos governos locais e também para encaminhamento da questão regional brasileira. O movimento de descentralização federativa, entretanto, não teve curso efetivo, nem tampouco a questão regional ganhou relevância. Operaram na contracorrente da descentralização, a necessidade de levar adiante a estabilização macroeconômica com o Plano Real em 1994 e o saneamento das finanças públicas federais e subnacionais no restante da década, o que veio a exigir recentralização de recursos e de autoridade decisórias nas mãos do governo federal [Monteiro Neto (2014) e Arretche (2012)]¹.

Na década de 2000, o processo de recentralização se manteve, desta vez explicado pela necessidade de consolidar a agenda do bem-estar social. O fortalecimento e ampliação do gasto social em torno da educação, da saúde e da assistência social, inclusive das transferências de renda a parcelas mais pobres da população, tornou-se o centro galvanizador da política pública sob comando do governo federal. O federalismo do bem-estar social veio a se consolidar e obter apoios do pacto federativo no decorrer da década.

Ao longo deste percurso percorrido pelo pacto federativo desde meados dos anos 1990 até o momento presente, a preocupação com o desenvolvimento regional tornou-se subsidiária, com suas instituições e formulações desacreditadas e enfraquecidas. A política regional brasileira, na sua forma clássica, sempre contou com instrumentos de incentivos fiscais para a promoção do processo de industrialização de regiões pobres. Com algumas variações, ela emulou experiências internacionais realizadas e consolidadas na Europa e América do Norte durante os anos 1950 a 1970, onde se propugnou que a política de desenvolvimento no território deveria ser capaz de induzir a expansão industrial e, desse modo, aumentar a produtividade e a renda geral da comunidade objeto de intervenção. Dito de outra maneira, a política regional constituiu-se como política de apoio a territórios específicos (*place-based approach*) considerados capazes de receber investimentos, daí que a tônica esteve nos instrumentos de barateamento do custo do capital como fator de peso para a decisão locacional.

¹ Ainda mesmo em 1994, o governo federal criou o mecanismo da desvinculação de receitas da União (DRU), artifício que passou a desvincular 20% das receitas da União das destinações previamente fixadas pela constituição. O principal objetivo desta medida foi o de ampliar o raio de atuação do governo federal sobre a política fiscal visando garantir o controle do processo inflacionário.

Na passagem da crise dos anos 1980 para a estabilização dos anos 1990, a visão que se consolidou para a política regional foi: a sua ineficácia, baixa efetividade e viés concentrador de renda, além do que capturada por grupos políticos oligárquicos. Todos estes componentes contribuíram para seu enfraquecimento institucional e desqualificação e desgaste político. Não por outra razão que nos governos democráticos dos anos 1990 e 2000, a questão real dos desequilíbrios regionais passou a ser tratada a partir de seus atributos sociais, os quais deveriam ser o foco da agenda social brasileira mais ampla. Mudou-se a orientação de políticas essenciais para a construção de uma nova trajetória de bem-estar nas regiões do seu foco exclusivamente territorial para o do atendimento direto aos cidadãos, isto é, de políticas do tipo centrado no território, *place-based*, para o tipo voltado para a melhoria do bem-estar dos cidadãos, *place-neutral approach* [ver Pike et alli (2007) e Barca et alli (2012)].

Os benefícios da mudança de orientação exclusiva para execução de políticas do território para as pessoas e a consolidação de um padrão que combina, ainda que pouco claramente, os dois tipos de orientação vem se mostrando positivos, entretanto, ainda não se pode concluir que suas transformações tenham assumido caráter duradouro. Teriam as melhorias no bem-estar promovidas pela política social, por exemplo, por meio de transferências de recursos para regiões onde a pobreza é mais presente já se feito permanentes e sustentadas no tempo, isto é, elas são duradouras? É possível imaginar que, sem concomitantes transformações nas estruturas produtivas regionais, as regiões mais pobres terão condições que garantir a sustentabilidade dos avanços sociais?²

A discussão, portanto, que se empreende neste texto não é a da contestação da política social e de outras políticas federais não-explicitamente regionais mas sim é da constatação, cada vez mais premente, da necessidade de uma nova agenda para política nacional de desenvolvimento regional que dê suporte aos avanços sociais e seja capaz de fomentar a diversidade de recursos humanos, culturais e produtivos existente nas regiões brasileiras. Aponta-se pela necessidade de uma agenda articuladora das várias dimensões das políticas setoriais federais com as diferenciadas necessidades dos cidadãos no variado território nacional. Por sua vez, a dimensão articuladora das diversas políticas deve ser problematizada no contexto e determinações do atual pacto federativo. Nele se circunscrevem as proposições políticas, os instrumentos e recursos para a necessária construção de elementos de articulação e coordenação das políticas no território.

² No relatório do PNUD para o Brasil merece atenção ao fato de que o Brasil como um todo já atingiu o nível de alto desenvolvimento ficando apenas um nível abaixo dos países mais desenvolvidos (de muito alto desenvolvimento). Quando se olha para os estados da federação uma das situações captadas é a de sucessiva expansão dos índices em todos os estados desde 1991, primeiro ano para o qual houve cálculo deste índice, passando por 2000 e finalmente por 2010 o último dado publicado. Em todos os três anos em que houve cálculo do IDH, os estados das regiões Norte e Nordeste, responsáveis pelo maior número de pobres no país, melhoram suas posições e aumentam o bem-estar de suas populações, entretanto, continuam, num ranking nacional, sucessivamente atrás de todos os demais estados da federação. Em suma, as posições absolutas melhoram ano a ano nos estados mais pobres do país, mas não as posições relativas no contexto nacional. (Ver Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013. PNUD/IPEA/FJP.)

Resultados e limitações do atual pacto federativo sobre o desenvolvimento das regiões brasileiras são vislumbrados a seguir. É motivo de preocupação a configuração que tomou o sistema de partilha de recursos no país e sua baixa capacidade de apoiar o desenvolvimento de unidades da federação mais pobres. Mesmo com todos os recursos assignados pelo texto constitucional para o equilíbrio federativo, o sistema de transferências de recursos ainda tem sido pouco capaz de contribuir para a equalização final dos recursos fiscais no país.

A tabela 1 traz dados de transferências fiscais (constitucionais e voluntárias) realizadas pelo governo federal a governos estaduais em 2000 e 2010. São recursos de enorme importância para o fortalecimento da base de receitas dos estados em regiões de baixo desenvolvimento como Norte e Nordeste, mas, entretanto, não são capazes de modificar os níveis finais de recursos para patamares próximos dos praticados no restante do país.

Tabela 1						
Receitas Tributárias e Transferências no Federalismo Brasileiro, 2000 e 2010						
Valores por Habitante (Em R\$ de 2008)						
	Receitas Tributárias		RT pós Transferências		(B)/(A)	
	(A)		(B)			
	R\$	BR = 100	R\$	BR = 100		
2000						
Norte	619,2	58	1.383,4	94,9	2,2	
Nordeste	518,0	48,5	949,3	65,1	1,8	
Sudeste	1.502,3	140,6	1.751,8	120,1	1,2	
Sul	1.027,1	96,1	1.352,9	92,8	1,3	
C.Oeste	1.214,3	113,7	2.032,7	139,4	1,7	
Brasil	1.068,3	100	1.458,5	100	1,4	
2010						
Norte	929,7	66,4	1.957,6	102,1	2,1	
Nordeste	738,5	52,8	1.399,5	73	1,9	
Sudeste	1.824,9	130,4	2.136,9	111,5	1,2	
Sul	1.542,1	110,2	2.037,4	106,3	1,3	
C.Oeste	1.714,4	122,5	2.328,1	121,5	1,4	
Brasil	1.399,3	100	1.916,6	100	1,4	
Fonte: Dados Brutos: STN. Ministério da Fazenda.						

Tabela 2				
Receitas Tributárias no Federalismo Brasileiro				
Índice de Theil para Desigualdades Estaduais				
Ano	Regiões	Receitas Tributárias	RT pós Transferências	
		(A)	(B)	(B)/(A)
2000	Brasil	1,1606	1,1005	0,95
	NO	0,0810	0,0796	0,98
	NE	0,0414	0,0122	0,30
	SE	0,0366	0,0234	0,64
	SU	0,0301	0,0140	0,47
	CO	0,0416	0,1506	3,62
2010	Brasil	0,0939	0,0340	0,36
	NO	0,0650	0,0815	1,25
	NE	0,0221	0,0126	0,57
	SE	0,0179	0,0094	0,53
	SU	0,0067	0,0042	0,63
	CO	0,0377	0,0318	0,84

Fonte: Dados Brutos: STN/Ministério da Fazenda.

O papel redistributivo do Estado federal é bastante expressivo e, de fato, promove ganho de recursos para estados e regiões menos desenvolvidas. No caso dos estados da região Nordeste, com receitas próprias equivalentes a 48,5% do valor médio nacional, o sistema de partilha adiciona um montante de recursos à região que a faz mover-se para o nível de 65,1% da média nacional no ano de 2000. Dez anos depois, em 2010, partindo de um nível médio de receita tributária total equivalente ainda a 52,8% do valor nacional, as transferências realizadas elevam os recursos finais na região para 73,0% da média nacional.³

Na região Norte do país, o sistema de partilha está sendo mais efetivo em produzir equiparação das receitas finais por habitante visto que os valores pós-transferências, ora em 2000 ora em 2010 funcionam aumentando o valor médio regional da receita tributária per capita para muito próximo da média nacional.

É com relação ao Nordeste que a ação do mecanismo de partilha federativo tem sido menos efetivo em produzir equilíbrio final das receitas. Na região em que se encontra o segundo maior contingente populacional do país (53 milhões em 2010) e que detém o maior número de pobres do país, onde os recursos públicos são mais necessários para a ampliação da oferta de bens e serviços básicos, que a federação tem falhado em seus propósitos de igualdade de oportunidades e direitos.

³ Prado (2003) havia apontado, com base em dados de 1999, para as dificuldades do sistema de partilha brasileiro em produzir equilíbrio na receita tributária final dos estados da federação. Desde então a questão permanece pouco alterada.

Não se pode deixar de registrar, entretanto, para o importante papel de redução das disparidades nos recursos fiscais que o sistema de partilha tem promovido. Quando medidas pelo índice de Theil, as desigualdades nas receitas fiscais finais (pós-transferências) por habitante em cada região são sempre menores que a mesma medida para a situação inicial da receita própria por habitante (Tabela 2). A desigualdade diminui em cada região (exceto Centro-Oeste) em função das transferências realizadas em cada um dos anos analisados. Entretanto, as transferências não tem tido poder de ampliação das receitas tributárias próprias em cada estado da federação. Na região Nordeste, por exemplo, seu nível de receitas próprias em 2000 relativamente ao valor medido do Brasil como um todo, foi de 48,5%. Em 2010, sua Receita Tributária ficou em 52,8% do valor médio nacional, configurando um ganho muito inexpressivo durante a década. Desse modo, pode-se atentar, inicialmente, pelo fraco poder do sistema atual de transferências fiscais no sentido do fortalecimento da capacidade de geração de receitas próprias em regiões pouco desenvolvidas.

As transferências fiscais realizadas pelo governo federal para os governos subnacionais criam poder de compra adicional para os habitantes destas regiões contribuindo para o aumento de seu bem-estar. Entretanto, tais recursos não têm transformado as estruturas produtivas locais de maneira a fortalecer a base de geração de tributos.

Esta é uma questão relevante do atual debate federativo, pois sugere a necessidade urgente de adoção de políticas voltadas para o desenvolvimento regional que não sejam apenas mitigadoras de desequilíbrios, mas que sejam, de fato, capazes de operar transformações robustas nas estruturas produtivas regionais.

A necessidade de retomar-se a política de desenvolvimento regional deve atentar, por sua vez, pelos desdobramentos recentes por que tem passado a questão dos desequilíbrios regionais, tanto com relação a sua trajetória e características quanto aos recursos para ela disponibilizados.

3 Contexto recente da desigualdade regional

Terminada a década de 2000 e divulgadas estatísticas confiáveis da atividade econômica das regiões brasileiras algumas avaliações sobre padrões e tendências em consolidação já podem ser desenvolvidas. Tem ficado cada vez mais evidente que certas inflexões adotadas pelo governo Lula da Silva resultaram em poderosos estímulos ao crescimento e à desconcentração produtiva no território, numa guinada diferenciada relativamente a padrões observáveis de condução da atuação governamental na questão regional em governos precedentes desde, pelo menos, o início dos anos 1990.

Os dados da distribuição regional do Valor Adicionado Bruto (VAB) (tabela 3) demarcam bem o terreno e nos lembram para a ainda larga avenida a ser percorrida para que o país venha perseguir uma configuração econômica no território mais consentânea com a configuração prevaiente para a sua população.

Observa-se o avanço do esforço de redução das disparidades, capturado pela perda de importância relativa das regiões Sudeste e Sul na composição do Pib nacional de 74,1% em 1990 para 71,3% em 2009 e o ganho absoluto de 2,8% entre 1990 e 2009 para o conjunto das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de 25,9% em 1990 para 28,7% em 2009. O esforço e o resultado são relevantes ao final do período de análise, mas o quadro geral da composição territorial das atividades econômicas permanece muito díspar.

Cabe notar que as mudanças em prol da desconcentração foram mais presentes na década de 2000 que na precedente. Entre 1990 e 2000, as três regiões menos desenvolvidas perderam um ponto percentual no total do VAB nacional, mas na década de 2000 houve uma reversão da reconcentração com ganhos de 3,9% do VAB nacional.

Do ponto de vista da distribuição regional das atividades industriais confirma-se a trajetória de desconcentração para as regiões Norte, Nordeste Centro-Oeste. Destaque-se que o conjunto da “periferia” aumentou sua participação no VAB nacional em 6,5%, deste ganho obtido a região Centro-Oeste avançou mais que as duas outras entre 1990 e 2009: Centro-Oeste com ganhos de 3,5%, Norte com 1,2% e Nordeste com 1,7% no mesmo período.

No VAB do setor agropecuário novamente se confirmaram acréscimos na participação relativa das três regiões “periféricas” de cerca de 9,0% entre 1990 e 2009. Os ganhos majoritários foram observados na região Centro-Oeste com um avanço de 12,0% no VAB nacional do setor. As regiões Norte e Nordeste, ambas, tiveram suas participações no VAB nacional reduzidas ao longo do período.

E, finalmente, a situação no setor de serviços não foi positiva para a desconcentração regional. Na verdade, houve neste grande setor da economia brasileira reconcentração das atividades econômicas nas regiões mais dinâmicas do Sudeste e Sul, as quais avançaram conjuntamente 1,7% no total nacional, que já era elevado (de 68,9% do VAB nacional em 1990).

Na década de 1990, as regiões “periféricas” nacionais perderam participação relativa conjunta no setor agropecuário (-0,8%) e no de serviços (-3,8%) e ganharam participação apenas na indústria (2,6%). A direção e a intensidade de perdas em cada região foram diferentes. No Norte do país houve perda relativa na agropecuária nacional, mas registraram-se ganhos na indústria e nos serviços, com a perda na agropecuária superando os ganhos nos outros dois grandes setores econômicos. O saldo líquido para esta região – que depende dos pesos dos setores no Pib regional e nacional – foi zero, sem perdas ou ganhos gerais. No conjunto da região Nordeste houve, por sua vez, perda no setor agropecuário e ganhos nos setores industrial e de serviços com saldo líquido de ganhos em apenas 0,5% no VAB nacional nesta década de 1990. Por fim, na região Centro-oeste a despeito de seu elevado ganho no setor agropecuário nacional de 5,4% na década e do ganho de 1,1% no setor industrial, as perdas no terciário de (-4,5%) nacional findaram por contribuir para que a região perdesse (-1,5%) participação no VAB total nacional.

O panorama da desconcentração produtiva se modifica na década de 2000 ganhando mais velocidade e mais ímpeto. Entre 2000 e 2009 as três regiões de menor desenvolvimento ganharam 3,9%, passando de 24,8% do VAB nacional no início da década para 28,7% do mesmo em 2009.

Em todos os três grandes setores de atividade (indústria, serviços e agropecuária) houve desconcentração produtiva com benefício para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Atividades produtivas, nesta década, foram impulsionadas em todas as regiões “periféricas” nacionais sendo que os efeitos foram mais intensos no Centro-Oeste brasileiro.

Estes resultados mais recentes são promissores pois vem a estabelecer um padrão, ainda pouco definido é verdade, de desconcentração que, no entanto, ocorre combinado com altas taxas de crescimento em todas as regiões. Ou seja, o processo de desconcentração se deu em ambiente de elevada expansão das oportunidades econômicas do aparato produtivo nacional quando também as regiões mais ricas apresentam crescimento econômico com estímulos positivos sobre as áreas menos desenvolvidas.

Tabela 3							
Brasil e Regiões							
Composição (%) Regional do Valor Adicionado Bruto Setorial e Total							
1990, 1995, 2000, 2005, 2009							
Regiões	VAB					Ganho/Perda no Período	
	1990	1995	2000	2005	2009	2000/1990	2009/2000
Setor Industrial							
Norte	4,1%	4,6%	4,5%	5,4%	5,3%	0,4%	0,9%
Nordeste	10,5%	10,9%	11,5%	11,8%	12,2%	1,1%	0,7%
Sudeste	64,1%	62,3%	61,9%	60,1%	58,2%	-2,2%	-3,8%
Sul	19,1%	19,1%	18,7%	17,8%	18,6%	-0,4%	-0,2%
C.Oeste	2,2%	3,1%	3,3%	4,9%	5,7%	1,1%	2,3%
BRASIL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%
NO+NE+CO	16,8%	18,6%	19,4%	22,1%	23,3%	2,6%	3,9%
SE+SU	83,2%	81,4%	80,6%	77,9%	76,7%	-2,6%	-3,9%
Setor Agropecuário							
Norte	11,5%	8,6%	7,7%	9,5%	9,4%	-3,8%	1,6%
Nordeste	18,8%	19,2%	16,4%	18,9%	18,2%	-2,4%	1,7%
Sudeste	35,5%	36,0%	32,4%	29,7%	27,1%	-3,0%	-5,3%
Sul	26,7%	26,6%	30,4%	23,2%	25,9%	3,8%	-4,6%
C.Oeste	7,5%	9,6%	13,0%	18,8%	19,5%	5,4%	6,5%
BRASIL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%
NO+NE+CO	37,9%	37,4%	37,1%	47,1%	47,0%	-0,8%	9,9%
SE+SU	62,1%	62,6%	62,9%	52,9%	53,0%	0,8%	-9,9%
Setor de Serviços							
Norte	4,0%	3,9%	4,3%	4,4%	4,5%	0,2%	0,2%
Nordeste	13,2%	13,0%	13,7%	13,6%	14,2%	0,5%	0,5%
Sudeste	54,8%	59,0%	57,7%	56,1%	55,3%	3,0%	-2,5%
Sul	14,1%	15,7%	15,0%	15,8%	15,3%	0,8%	0,4%
C.Oeste	13,8%	8,4%	9,3%	10,2%	10,7%	-4,5%	1,4%
BRASIL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%
NO+NE+CO	31,1%	25,3%	27,3%	28,1%	29,4%	-3,8%	2,1%
SE+SU	68,9%	74,7%	72,7%	71,9%	70,6%	3,8%	-2,1%
Total							
Norte	4,7%	4,6%	4,6%	5,0%	5,0%	0,0%	0,4%
Nordeste	12,6%	12,8%	13,0%	13,4%	13,9%	0,5%	0,8%
Sudeste	57,0%	58,3%	57,5%	55,7%	54,5%	0,5%	-3,1%
Sul	17,1%	17,9%	17,6%	16,8%	16,8%	0,5%	-0,8%
C.Oeste	8,7%	6,5%	7,2%	9,1%	9,8%	-1,5%	2,7%
BRASIL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%
NO+NE+CO	25,9%	23,9%	24,8%	27,4%	28,7%	-1,0%	3,9%
SE+SU	74,1%	76,1%	75,2%	72,6%	71,3%	1,0%	-3,9%

Fonte: Dados Brutos: IBGE. Base de Dados obtida no IPEADATA. Vários Anos.

4 Políticas e recursos federais no território: muitos objetivos, pouca articulação

Um balanço ainda que parcial de algumas políticas federais com rebatimentos nas economias regionais brasileiras pode ser realizado. Para tal foi selecionado um pequeno número de instrumentos de política, que, no entanto, tem expressividade sobre a economia e o bem-estar nas regiões. De um lado, dois instrumentos de financiamento da atividade produtiva – os fundos constitucionais regionais e os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No primeiro caso, dos fundos constitucionais, tem-se instrumentos próprios da política regional enquanto que o BNDES opera sob orientação mais setorial que regional dos investimentos. De outro lado, dois tipos relativamente novos de recursos da política social brasileira (o recursos do Programa Bolsa Família e os relacionados aos Benefícios de Prestação Continuada), os quais operam melhoria do bem-estar para populações pobres e têm tido rebatimentos importantes sobre a renda regional. Os dados relevantes estão nas tabela 4 e 5 a seguir.

Deve-se considerar a natureza distinta dos tipos de ações e recursos aqui elencados. Os recursos operacionalizados pelos fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, operam sob a lógica de políticas regionais explícitas e se expressam como oferta de crédito subsidiado ao investimento privado nas regiões⁴. Portanto, são recursos que modificam a estrutura produtiva regional por acréscimo da oferta agregada. Os recursos do BNDES, por sua vez, são viabilizados pelo *funding* originado no FGTS e Tesouro e operam políticas industriais ou de apoio a infraestrutura com lógicas nacionais. Representam também créditos subsidiados ao investimento privado e estatal com é o caso da Petrobrás, mas também a governos estaduais.

Os recursos do programa Bolsa Família e dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) correspondem a orientação de programas federais de transferência de renda. Operam imediatamente sobre o consumo das famílias e destinam-se apenas a, no primeiro caso, retirar determinadas famílias das situações de miséria e/ou pobreza extrema ou, no segundo caso, a prover meios à pessoa idosa não beneficiária do sistema de previdência e à pessoa com deficiência. Nem mesmo são, tais recursos, os mais importantes em termos dos montantes arregimentados da política social brasileira. Foram trazidos aqui apenas para confrontar os valores mobilizados com os dos instrumentos clássicos da política regional e denotar, como se verá adiante, portanto, a perda de importância que estes últimos vêm sofrendo ao longo dos anos.

- Fundos Constitucionais de Desenvolvimento (FCO, FNO e FNE)

De modo geral, é razoável afirmar que houve recuperação dos recursos em todos os mecanismos apresentados ao longo das duas décadas. A fonte clássica de apoio ao desenvolvimento regional, os fundos constitucionais, criados em 1989, apresentam participação relativa ainda modesta no conjunto das fontes de recursos federais com

⁴ São instituições financeiras públicas, os operadores dos recursos. Na região Norte, o Banco da Amazônia (BASA); na região Nordeste, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB); e para os estados da região Centro-Oeste, o Banco do Brasil.

impacto regional: na última década manteve-se próxima a 10% do total dos recursos analisados. Como sua base de sustentação [o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o imposto de renda (IR)] perdeu relevância no conjunto da carga tributária brasileira em prol do ganho de importância das contribuições federais não repartidas com estados e municípios, a política explícita de desenvolvimento para as regiões tem encontrado, do ponto de vista de seu financiamento, freios à expansão. Ainda assim, os recursos comandados conjuntamente pelos três fundos referidos saltaram do patamar anual de R\$ 2,4 bilhões (valores de 2010) em 1995 para R\$ 20,0 bilhões em 2012.

- BNDDES

Os desembolsos do BNDDES, por outro lado, foram fortalecidos nas últimas duas décadas, mas foi nesta última década de 2000 que o Banco recebeu uma orientação mais incisiva do governo federal para financiar investimentos de estatais federais, bem como o financiamento do crédito ao empreendimento privado nas diversas regiões do país, com certo destaque para os grandes projetos de infra-estrutura de logística e transportes (rodovias, portos e aeroportos) em diversos estados do país e para os ligados à cadeia de petróleo (prospecção, extração e refino), no Rio de Janeiro, em Pernambuco, e no Maranhão.

Partindo de um patamar total de R\$ 26,1 bilhões (R\$ de 2008) em 1995, o BNDDES chegou em 2005 com R\$ 65,3 bilhões, ano em que teve seus recursos multiplicados em quase três vezes, atingindo em 2012 R\$ 136,9 bilhões. Do ponto de vista do impacto regional, a sua atuação foi decisiva para alavancagem de novos projetos nas regiões. Na região Norte eles são mais de três vezes superiores aos recursos do fundo constitucional FNO em 2012: R\$ 12,0 bilhões contra R\$ 3,8 bilhões do FNO. Na região Nordeste algo similar acontece, o banco disponibilizou 1,7 vezes mais recursos que os instrumentos tradicionais da política regional: foram R\$ 15,9 bilhões contra R\$ 9,0 bilhões do FNE.

- Instrumentos de transferências de renda (PBF e BPC)

Por sua vez, os recursos aqui selecionados para retratar operações de política pública na área social, PBF e BPC, apresentam crescimento constante. No ano de 2005 o montante conjunto foi de R\$ 17,2 bilhões, passando para R\$ 29,9 bilhões em 2010 e atingiu R\$ 37,5 bilhões em 2012. Na composição dos recursos federais analisados este subgrupo tem assumido cerca de 20% do conjunto total de fontes analisadas.

Os recursos do Programa Bolsa Família, programa criado apenas em 2003 pela incorporação e junção de várias ações isoladas de transferência de renda pré-existentes, constituiu-se em importante instrumento de apoio governamental aos mais pobres. Seus impactos são reduzidos do ponto de vista dos montantes totais nacionais gastos, mas não sobre as economias locais, onde tendem a operar efeitos de transbordamento nas regiões do Norte e Nordeste do país – onde tradicionalmente se encontra o maior número de pobres. Os dispêndios totais nacionais com este programa passaram de R\$ 8,2 bilhões em 2005 para R\$ 16,3 bilhões em 2012. Já neste último ano, o volume de recursos no programa se aproxima do valor dos recursos dos fundos constitucionais

regionais constituindo-se, portanto, em elemento importante da atuação do governo federal fora da esfera dos instrumentos clássicos da política regional.

A paulatina recuperação dos instrumentos e recursos para a atuação da política pública visando ao enfrentamento da questão regional tem sido fator crucial deste esforço. Em regiões especialmente carentes de recursos públicos como Norte e Nordeste, segundo os dados levantados neste trabalho, o conjunto de recursos carreados pelo governo federal passou na região Norte, como fração do Pib regional, de 3,8% em 2005 para 9,8% em 2012. Os recursos para financiamento à atividade produtiva proveniente do BNDES tiveram papel preponderante neste período passando de 2,5% do Pib regional em 2005 para 7,5% em 2012. A fonte regional clássica de financiamento da produção, o FNO, por sua vez, sofreu declínio relativo e até mesmo com relação aos itens de política social apresentados: em 2005 o FNO representava 1,0% do Pib regional e os recursos da política social montavam a 1,3%. Em 2012, o FNO atingiu 1,8% do Pib e a política social chegou a 2,3%.

No Nordeste, por sua vez, os recursos totais de todas as fontes analisadas têm ganhado bastante relevância na década recente em termos do Pib regional passando de 5,2% em 2005 para 9,1% em 2012. Tal como verificado na região Norte, também no Nordeste a implantação das políticas sociais do PBF e BPC carrou recursos para a região em volume superior aos do FNE. Em 2005, os recursos da política social equivaliam a 2,2% do Pib regional e os do FNE a 1,6%; em 2012, as mesmas participações, respectivamente estavam em 3,5 e 2,0% do Pib regional deste ano.

Um fato que está a merecer mais atenção da política pública é que os recursos carimbados diretamente para a política regional – como são os dos fundos constitucionais e fiscais – têm perdido espaço no conjunto da atuação do governo federal nas regiões. Esta trajetória de perda relativa (mas, não absoluta) de importância já foi comentada por vários autores entre eles Monteiro Neto (2005), Mendes & Monteiro Neto (2012) e IPEA (2012), porém ela continua a ocorrer mesmo num quadro geral, o dos anos 2000, de expansão absoluta dos montantes de recursos públicos nas regiões.

É claro que com recursos expandidos e atuando em várias frentes os efeitos positivos sobre as regiões estão ocorrendo na forma de expansão acelerada de seus Pibs, no entanto, cabe ainda indagar que tipo de sinergia está sendo criado com a aplicação desta miríade de instrumentos e recursos? A amplificação dos recursos do BNDES segue alguma orientação de apoio ou suporte às políticas e instrumentos da política regional clássica? Ou, pelo contrário, a orientação federal dada pelo BNDES às aplicações de seus recursos nas regiões tem encontrado correspondência e suporte por parte da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais? Em outras palavras, os recursos estão a se complementar ou se sobrepor?

A retomada da atuação do BNDES em escala mais ampliada nesta última década tem sido direcionada a investimentos nas regiões que se, de um lado, são, eles próprios, de grande dimensão para as regiões onde se dirigem, de outro lado, ainda representam

esforços canalizados a ramos produtivos: a) de baixo e médio valor agregado; ou b) àqueles distantes das fronteiras tecnológicas; ou ainda c) àqueles voltados ao mercado nacional e de pouca competitividade internacional. São os casos, por exemplo, do apoio do banco a grandes investimentos no setor automobilístico no Rio de Janeiro (Nissan) e em Pernambuco (Fiat); em refinarias de petróleo no Rio de Janeiro (Comperj) e em Pernambuco (Suape); na extrativa mineral no estado de Pará e Minas Gerais com a Cia. Vale do Rio Doce; e os projetos de construção das hidrelétricas de Belo Monte (rio Xingu) no Pará e as hidrelétricas de Santo Antonio e de Jirau (Rio Madeira) em Rondônia.

É necessário, entretanto, admitir que a atuação do BNDES nas regiões de menor desenvolvimento tem sido mais relevante nesta última década e está rompendo com padrões anteriores. Em 2000, as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste perfaziam 24,4% do total dos desembolsos do banco. Em 2010 o percentual aumentou para 33,1% e em 2012 para 37,0% do total. Desse modo este banco se torna um elemento de grande relevância para a criação de sinergia e *funding* para o desenvolvimento regional, devendo por isso ser objeto de maior aproximação com os demais elementos da política regional clássica.

Ademais, constatando-se uma novidade em termos de política social na atuação do governo federal – representada pelo Programa Bolsa Família, mas que se estende aos demais programas de transferências de renda – os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e as aposentadorias a idosos e deficientes, os quais têm recursos até mais volumosos – cujos montantes totais nacionais, como foi percebido, já se igualam aos dos fundos constitucionais e fiscais, que tipo de sinergias estão sendo construídas entre os elementos desta política social de alto impacto sobre a redução da pobreza nas regiões de menor desenvolvimento e as políticas classicamente regionais?

Por fim, deve-se ressaltar o fato positivo de que os recursos destinados à atividade produtiva e, portanto, de forma mais preponderante ao investimento, nas regiões de menor desenvolvimento – especialmente Norte e Nordeste – são mais relevantes, em montante, que os recursos da política ‘social’. Esta afirmação não pretende desqualificar os efeitos e recursos da política social, mas alertar para o fato de que o esforço em manter o nível de investimento em trajetória acima daquela produzida pelos recursos dedicados ao consumo deve ser permanentemente perseguido. Na verdade, a criação de demanda adicional de consumo pelos vetores da política social (PBF e BPC) sempre que possível deve ser coordenada para gerar estímulos sobre a demanda de investimento regional, impulsionando o crescimento de produto e renda e evitando vazamentos de renda para fora da região em relevo. O programa federal para apoio a agricultura familiar (PRONAF), por exemplo, criado visando ao fortalecimento de pequenos agricultores tem tido resultados mais impactantes em regiões mais desenvolvidas onde a cultura de cooperativismo é mais forte. Segundo estudo de Castro, Resende e Pires (2014) o programa tem mostrado resultados mais relevantes sobre o crescimento do Pib per capita total e o Pib agropecuário nas regiões Sul, Sudeste que no Nordeste, Norte e Centro-Oeste. Ou seja, um programa de apoio a agricultura familiar tem mostrado fraco

impulso sobre o crescimento justamente em regiões onde o número de pobres é maior e onde as transferências de renda a pobres e necessitados são mais presentes.

Em suma, o quadro mais geral delineado aponta para o avanço de políticas não explicitamente de corte regional vis-à-vis as explicitamente regionais. De um lado, elementos de política social orientam-se para o provimento do consumo das famílias pobres e necessitadas, mas sem conexão explícita com as medidas de apoio ao setor produtivo. De outro lado, elementos da política de apoio ao setor produtivo manuseados pelo BNDES, os quais têm orientação setorial predominante, mantêm baixa articulação com os instrumentos explícitos da política regional, os fundos constitucionais.

Tabela 4								
Brasil e Regiões								
Dimensão Regional de Instrumentos Selecionados de Política do Governo Federal								
1995, 2000, 2005 e 2010 e 2012								
Em R\$ Milhões de 2008								
Regiões	Ano	Políticas para o Setor Produtivo			Política Social			TOTAL (C + F)
		(A) Fundos Constitucionais	(B) BNDES	(C = A + B) Sub-total	(D) Programa Bolsa Família	(E) BPC *	(F = D + E) Sub-total	
Norte	1995	1.261	643	1.904	--	--	0	1.904
	2000	1.734	1.869	3.603	--	--	0	3.603
	2005	1.273	1.950	3.223	727	892	1.619	4.842
	2010	2.628	11.925	14.553	1.727	2.047	3.774	18.327
	2012	3.873	12.028	15.901	2.421	2.488	4.909	20.810
Nordeste	1995	3.414	4.137	7.551	--	--	0	7.551
	2000	1.419	5.604	7.023	--	--	0	7.023
	2005	5.437	4.590	10.027	4.250	3.288	7.538	17.565
	2010	9.216	14.680	23.896	6.472	6.145	12.617	36.513
	2012	9.065	15.903	24.968	8.226	7.497	15.723	40.691
Sudeste	1995	--	12.764	12.764	--	--	0	12.764
	2000	--	24.689	24.689	--	--	0	24.689
	2005	--	34.685	34.685	2.027	3.135	5.162	39.847
	2010	--	82.014	82.014	2.742	5.831	8.573	90.587
	2012	--	53.761	53.761	3.700	7.016	10.716	64.477
Sul	1995	--	7.177	7.177	--	--	0	7.177
	2000	--	8.707	8.707	--	--	0	8.707
	2005	--	11.527	11.527	810	929	1.739	13.266
	2010	--	25.841	25.841	942	1.850	2.792	28.633
	2012	--	22.167	22.167	1.165	2.253	3.418	25.585
C. Oeste	1995	441	1.420	1.861	--	--	0	1.861
	2000	563	3.276	3.839	--	--	0	3.839
	2005	1.915	3.947	5.862	368	836	1.204	7.066
	2010	3.744	9.992	13.736	633	1.555	2.188	15.924
	2012	4.558	15.631	20.189	860	1.849	2.709	22.898
Brasil	1995	5.116	26.141	31.257	--	--	0	31.257
	2000	3.716	44.145	47.861	--	--	0	47.861
	2005	8.625	56.699	65.324	8.182	9.080	17.262	82.586
	2010	15.588	144.452	160.040	12.516	17.428	29.944	189.984
	2012	17.496	119.490	136.986	16.372	21.103	37.475	174.461

Fonte: Dados Brutos: IBGE para PIBs; BNDES; Ministério da Integração Nacional para Fundos Constitucionais; Min.Desenvolvimento Social para Bolsa Família; e Ministério da Previdência para BPS.

* Gastos em Benefícios de Prestação Continuada.

Tabela 5								
Brasil e Regiões								
Dimensão Regional de Instrumentos Seleccionados de Política do Governo Federal								
1995, 2000, 2005 e 2010 e 2012								
Proporção (%) do Produto Interno Bruto (PIB)								
Regiões	Ano	Políticas para o Setor Produtivo			Política Social			TOTAL (C + F)
		(A) Fundos Constitucionais	(B) BNDES	(C = A + B) Sub-total	(D) Programa Bolsa Família	(E) BPC *	(F = D + E) Sub-total	
Norte	1995	1,3%	0,7%	2,0%	--	--	0,0%	2,0%
	2000	1,7%	1,8%	3,5%	--	--	0,0%	3,5%
	2005	1,0%	1,5%	2,5%	0,6%	0,7%	1,3%	3,8%
	2010	1,3%	5,8%	7,1%	0,8%	1,0%	1,8%	8,9%
	2012	1,8%	5,7%	7,5%	1,1%	1,2%	2,3%	9,8%
Nordeste	1995	1,3%	1,6%	2,9%	--	--	0,0%	2,9%
	2000	0,5%	1,9%	2,4%	--	--	0,0%	2,4%
	2005	1,6%	1,4%	3,0%	1,3%	1,0%	2,2%	5,2%
	2010	2,1%	3,4%	5,5%	1,5%	1,4%	2,9%	8,4%
	2012	2,0%	3,5%	5,6%	1,8%	1,7%	3,5%	9,1%
Sudeste	1995	--	1,1%	1,1%	--	--	0,0%	1,1%
	2000	--	1,9%	1,9%	--	--	0,0%	1,9%
	2005	--	2,4%	2,4%	0,1%	0,2%	0,4%	2,7%
	2010	--	4,7%	4,7%	0,2%	0,3%	0,5%	5,2%
	2012	--	3,0%	3,0%	0,2%	0,4%	0,6%	3,6%
Sul	1995	--	2,0%	2,0%	--	--	0,0%	2,0%
	2000	--	2,2%	2,2%	--	--	0,0%	2,2%
	2005	--	2,7%	2,7%	0,2%	0,2%	0,4%	3,1%
	2010	--	4,8%	4,8%	0,2%	0,3%	0,5%	5,4%
	2012	--	4,0%	4,0%	0,2%	0,4%	0,6%	4,6%
C. Oeste	1995	0,4%	1,2%	1,5%	--	--	0,0%	1,5%
	2000	0,4%	2,1%	2,4%	--	--	0,0%	2,4%
	2005	0,8%	1,7%	2,6%	0,2%	0,4%	0,5%	3,1%
	2010	1,2%	3,3%	4,5%	0,2%	0,5%	0,7%	5,2%
	2012	1,4%	4,9%	6,3%	0,3%	0,6%	0,9%	7,2%
Brasil	1995	0,3%	1,3%	1,5%	--	--	0,0%	1,5%
	2000	0,2%	2,0%	2,1%	--	--	0,0%	2,1%
	2005	0,3%	2,2%	2,5%	0,3%	0,4%	0,7%	3,2%
	2010	0,5%	4,5%	5,0%	0,4%	0,5%	0,9%	5,9%
	2012	0,5%	3,6%	4,1%	0,5%	0,6%	1,1%	5,2%

Fonte: Dados Brutos: IBGE para PIBs; BNDES; Ministério da Integração Nacional para Fundos Constitucionais; Min.Desenvolvimento Social para Bolsa Família; e Ministério da Previdência para BPS.

* Gastos em Benefícios de Prestação Continuada.

Considerações Finais

O planejamento do desenvolvimento regional/territorial no Brasil é tarefa ainda a ser realizada. Embora a Constituição de 1988 tenha criado um ambiente assertivo para que este objetivo viesse a ter curso efetivo, outras importantes agendas de política pública orientaram a ação do Estado nacional, relegando-o a papel secundário e não prioritário.

Contudo, as consequências de o país não ter uma agenda de desenvolvimento territorial adequada à dimensão dos problemas regionais prevaletentes ainda cobram seu preço. O sistema de partilha dos recursos da federação está a mitigar e reduzir desigualdades das

receitas tributárias próprias, entretanto, não tem sido capaz de fortalecer a capacidade própria de geração de impostos.

Tais limitações da partilha de recursos tendem até mesmo a conter o avanço da agenda social brasileira nas suas regiões de menor desenvolvimento. Como indica a literatura especializada, os indicadores sociais em regiões como Norte e Nordeste do país melhoraram amplamente nas últimas duas décadas, mas seus patamares teimam em permanecer distantes daqueles já alcançados por demais regiões brasileiras.

É verdade que os desequilíbrios regionais da atividade produtiva não foram alargados na última década, mas sua redução foi lenta e muito dependente de orientações programáticas governamentais, no mais das vezes pouco estratégicas. Na década de 1990, período de forte retração do gasto público na questão regional, a redução nas desigualdades do Pib foi fortemente influenciada por movimentos da guerra fiscal entre estados da federação. Na década subsequente, a mudança de governo trouxe novo alento à questão regional e significou reorientação para um ativismo fiscal que trouxe benefícios claros a regiões de menor nível de renda per capita.

Configurou-se na última fase a combinação de três elementos benéficos como não se tinha visto desde os anos 1970: expansão acelerada das economias regionais, redução das disparidades regionais nos Pibs e recuperação da capacidade governamental, na forma de instrumentos e recursos, para ativar o desenvolvimento regional.

Evidenciou-se no texto a relevância da recuperação da atuação do governo federal para o processo de desconcentração produtiva em curso, a qual é combinada, entretanto, pelo enfraquecimento relativo (grifo do autor) dos instrumentos tradicionais de política regional – os fundos constitucionais regionais. As determinações que realmente têm impacto para a mudança do perfil concentrador regionalmente da atividade produtiva brasileira estão cada vez mais fortes no âmbito do governo federal, porém estão fora da esfera da política regional clássica. Para o governo federal o seu principal agente, cuja atuação tem forte rebatimento territorial, tem sido o BNDES, ora pelo montante de recursos, ora pelas escolhas setoriais estratégicas que ele pode mobilizar. Contudo, deve-se assinalar que sua orientação estratégica fundamental não é a do desenvolvimento regional.

Em outra vertente, alguns elementos da política social (PBF e BPC) ganharam, em termos de recursos disponibilizados, relevância em regiões com Norte e Nordeste a tal ponto que já se equiparam aos recursos mobilizados pelos fundos constitucionais. Tais recursos, contudo não estão associados a estratégias que visam à ampliação do investimento local e ao fortalecimento das bases produtivas regionais.

Considerando-se que as políticas públicas para atuação no território vêm se tornando mais diversas, nota-se, contudo, que elementos de articulação entre as várias políticas ainda se mostram escassos. A política de transferência de renda, representada pelos programas PBF e BPC, orienta-se pelo atendimento a pessoas e desse modo contribui para a redução das carências nas regiões de baixo desenvolvimento.

Registre-se, entretanto, ao lado do reconhecimento dos avanços recentes, que não está posta uma orientação mais geral do Estado brasileiro – em contraposição a orientações programáticas pontuais de administrações governamentais – para conduzir uma ação estratégica para o desenvolvimento regional como um dos elementos determinantes para o desenvolvimento nacional. A proliferação de políticas públicas, instrumentos e recursos nesta última década, na ausência de um esforço previamente conduzido para operar sob articulação e coordenação mais estreitas, tem se traduzido em baixa eficácia de seus resultados regionais.

Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, Marta (2012). Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil. Ed. Fiocruz: FGV. Rio de Janeiro, RJ.
- BARCA, F., McCANN, P., RODRIGUEZ-POSE, A. (2012) The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1): 134–152.
- CASTRO, Cesar Nunes, RESENDE, Guilherme Mendes, e PIRES, Murilo José (2014). Avaliação dos Impactos Regionais do Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). In: Avaliação de Políticas Públicas no Brasil – uma análise de seus impactos regionais (Guilherme Resende, editor). Ipea, Brasília, DF.
- IPEA (2012). Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas 2011. Mecanismos de Financiamento do Desenvolvimento Regional. (capítulo 5). Brasília, DF.
- MENDES, Constantino C. e MONTEIRO NETO, Aristides (2012). Planejamento, Instrumentos e Resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. *Cadernos do Desenvolvimento*. V. 7, n. 10. Centro Internacional Celso Furtado. Rio de Janeiro, RJ.
- MONTEIRO NETO, Aristides (2005). *Desenvolvimento Regional em Crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Unicamp, SP.
- MONTEIRO NETO, Aristides (2014). Federalismo sem Pactuação: governos estaduais na antessala da federação. In: Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro – capacidades e limitações governativas em debate (Aristides Monteiro Neto, organizador). Ipea. Brasília, DF.
- PIKE, A., RODRIGUEZ-POSE, A., TOMANEY, J. (2007). What kind of local and regional development and for whom? *Regional Studies*, 41(9): 1253–1269.
- PNUD (2013). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro - Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013. PNUD/IPEA/FJP. Brasília, DF.
- PRADO, Sérgio (2003). Distribuição Intergovernamental de Recursos na Federação Brasileira. In: Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil – desafios da reforma tributária. Fernando Rezende e Fabrício Oliveira (Orgs.). Konrad Adenauer Stiftung. Rio de Janeiro, RJ.