

**Título do capítulo** POLÍTICA REGIONAL: INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS

**Autores (as)** Thompson Almeida Andrade

**DOI**

**Título do livro** O Brasil no fim do século: desafios e propostas para ação governamental

**Editor (es)**

**Volume**

**Série**

**Cidade**

**Editora** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Ano** 1994

**Edição** 1ª

**ISBN**

**DOI**

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

---

# Política Regional: Instituições e Instrumentos

Thompson Almeida Andrade\*

## 1 - Introdução

**E**ste texto tem por objetivo discutir as formas institucionais e os instrumentos que vêm sendo adotados pela política de desenvolvimento regional no Brasil. A experiência de décadas de funcionamento de instituições como a Sudene e as demais superintendências que a seguiram e de uso dos incentivos fiscais regionais para atrair investimentos para as áreas atrasadas e deprimidas do país enseja a oportunidade de rever de que forma esta intervenção governamental pode ser aperfeiçoada em face dos novos objetivos de descentralização e de redefinição das funções do Estado na economia brasileira.

Na segunda seção deste texto faz-se um relato da forma institucional empregada pelo governo federal para promover o desenvolvimento daquelas regiões, levantam-se os principais problemas para o seu funcionamento e descrevem-se as atuais sugestões para a sua reestruturação.

Na terceira e última seção são examinadas as principais críticas levantadas contra a utilização dos incentivos fiscais como instrumento de atração de investimentos para aquelas regiões e contra a forma pela qual os órgãos regionais usam este instrumento para o desenvolvimento regional.

---

\* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

## 2 - Desenvolvimento Regional e seu Arcabouço Institucional

A Sudene — Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste — foi criada no início dos anos 60 com a finalidade de ser o braço direito do governo federal no Nordeste, coordenando os esforços governamentais no sentido de combater os efeitos danosos que as secas periódicas provocavam na economia e na população locais, e para transformar estruturalmente a economia da região, tirando-a do atraso em que ela se encontrava há muitos anos. Até então, o governo tinha uma atuação descoordenada na região, tópica, e esperava-se que com o advento da Sudene as suas ações passassem a ser concertadas, envolvendo diversos ministérios e demais órgãos governamentais, aumentando-se desta forma o potencial transformador que os gastos públicos pudessem ter. Mais tarde, o governo criou a Sudam — Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia — e outras superintendências, tentando transferir a experiência, até então considerada bem-sucedida, da Sudene para as demais regiões. Estas outras superintendências, à exceção da Sudam, tinham características diversas daquelas que presidiam a existência da Sudene, mas, de uma forma geral, tinham como justificativa básica a necessidade da participação, considerada decisiva, do governo federal no processo de promover o desenvolvimento regional e de diminuir as enormes desigualdades inter-regionais.

Estas superintendências regionais até que inicialmente tentaram desenvolver atividades que se coadunavam com o papel delas esperado. No caso da Sudene, por exemplo, suas equipes técnicas definiram planos plurianuais de desenvolvimento, estabelecendo diretrizes para investimentos prioritários, metas, formas e instrumentos de intervenção, enfim, empregando todo o instrumental de programação necessário para a adequada implementação de uma política de desenvolvimento para a região.

A experiência, contudo, não foi bem-sucedida. Afora as dificuldades de ordem política, as quais não podem ser desprezadas, este resultado também decorreu da incapacidade daquelas superintendências comandarem os recursos financeiros necessários para a implementação dos planos de desenvolvimento e de seus programas. Estes recursos estavam orçamentariamente ligados aos diversos ministérios, obedecendo a prioridades outras, e sujeitos a demandas políticas não-coincidentes com aquelas estabelecidas nos planos e programas regionais. Esta não-coincidência pode ser explicada não só pela pressão colocada pelas demais regiões sobre os recursos disponíveis, como também pelo próprio desinteresse das elites dirigentes nestas regiões menos desenvolvidas, as quais se sentiam ameaçadas pelas transformações sociais e econômicas que pudessem decorrer da implementação destes planos e programas.

De toda maneira, era e continua a ser fatal para qualquer esforço de implementação de qualquer plano para estas regiões a inexistência de uma fonte orçamentária específica que pudesse respaldar os investimentos previstos para a sua execução. Esta é uma primeira conclusão ou lição desta experiência, a qual deve nortear qualquer novo esforço que se faça para reforçar a ação do governo na promoção do desenvolvimento do Norte e do Nordeste e das demais regiões e sub-regiões que se pretenda desenvolver no país.

Na falta de recursos orçamentários próprios e com a incapacidade institucional de envolver recursos comandados por outros setores do governo federal, as superintendências tiveram que depender unicamente, do ponto de vista financeiro, da disponibilidade dos incentivos fiscais regionais decorrentes das deduções do imposto de renda para investimento nestas regiões. Estes recursos, inicialmente pensados como complementares aos dispêndios governamentais para a promoção do desenvolvimento destas regiões, tornaram-se o instrumento financeiro básico, mas inadequado, para apoiar os investimentos produtivos nas mesmas. Esta inadequação se deve ao fato de que as deduções fiscais são motivadas por interesses de ordem privada, em projetos nos quais os empreendedores enxergam uma vantagem que lhes parece atraente, projetos não necessariamente prioritários do ponto de vista do planejamento regional. Além disto, a dependência de investimentos cuja oportunidade não leva em conta as complementaridades dos mesmos pode provocar excesso de investimentos em alguns setores e escassez em outros, com desperdício de recursos, em grande parte de propriedade pública, como o são os incentivos fiscais.

Pode-se argumentar, como tradicionalmente era feito, que qualquer investimento em áreas carentes como o Norte e o Nordeste é bem-vindo, uma vez que irá gerar renda e emprego nas mesmas, justificando-se assim plenamente. Tal argumento, entretanto, não se sustenta quando se tem presente o dispêndio fiscal que tal investimento representa, fato que requereria maior preocupação em procurar maximizar o retorno social deste gasto público. Uma outra maneira de se racionalizar este tipo de investimento tem sido a de mostrar que o mesmo já geram uma arrecadação tributária municipal, estadual e federal superior ao dispêndio fiscal inicial resultante da dedução fiscal. Este argumento, entretanto, não pode ser invocado sem se levar em conta os investimentos alternativos que este dispêndio fiscal poderia financiar e os impactos sociais e econômicos, inclusive os tributários, que eles gerariam (por hipótese, maiores).

Na década de 70, como resultado de um diagnóstico de que os efeitos da política de desenvolvimento regional eram insatisfatórios, excessivamente concentrados em investimentos industriais no caso do Nordeste e em projetos

agropecuários no caso da Amazônia, o governo desviou parte dos recursos dos incentivos fiscais (regionais e setoriais) para dois programas considerados prioritários no desenvolvimento destas regiões. Assim, uma parcela do montante dos incentivos veio a constituir os recursos financeiros do PIN — Programa de Integração Nacional — e do Proterra — Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste. O efeito prático desta modificação foi a redução do montante de incentivos administrado por estes órgãos regionais (uma queda de cerca de 50% em relação ao que lhes era atribuído) e a perda do poder de influenciar, de alguma forma, embora precária, a alocação destes recursos agora detidos pelo governo federal, já que a decisão da alocação a ele foi transferida. O resultado disto, além da perda dos recursos (a qual ampliava a perda sofrida anteriormente quando se admitiu que programas setoriais como pesca, turismo e reflorestamento pudessem usufruir de incentivos fiscais), foi a implementação de investimentos muito discutíveis, como os realizados na Transamazônica e nos programas como o Polamazônia e o Polonordeste, cujas decisões de alocação foram tomadas adotando-se um enfoque clientelista, sem se levar em conta as necessidades regionais definidas nas próprias regiões.

A Constituição de 1988, em seu Artigo 159, criou os Fundos de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste. Estes três fundos têm como fonte de recursos a destinação de 3% da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados e devem ser aplicados pelas instituições financeiras de caráter regional (como o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste do Brasil) de acordo com os planos regionais de desenvolvimento. Como se vê, a criação destes fundos vai permitir que os organismos encarregados do desenvolvimento regional possam ter alguma autonomia na decisão de alocar recursos para a promoção das atividades produtivas em suas áreas territoriais de atuação. Esta autonomia, tão necessária para que as superintendências de desenvolvimento regional possam adequadamente exercer seu papel de indutora dos investimentos requeridos para a transformação da estrutura produtiva regional, seria melhor contemplada se fossem acrescidos os recursos financeiros sobre os quais as superintendências podem ter comando.

Uma sugestão neste sentido é transferir os recursos hoje alocados ao PIN e ao Proterra para aqueles fundos de financiamento regional. Por outro lado, os incentivos fiscais regionais, embora não sejam objeto de comando direto das superintendências regionais, são uma importante fonte de recursos para estas regiões e, por isto, necessitam ser objeto de reformulação que restaure a sua dimensão original. Esta reformulação passa pelo exame da oportunidade de permitir a utilização da mesma base tributária (imposto de renda) para incentivo a outros setores (como é o caso dos investimentos culturais,

entre outros) e pelas modificações que reforcem o interesse dos contribuintes em fazer a opção pela isenção, tornando claros os ganhos que os mesmos podem ter com o seu uso para empreender novas atividades nas áreas menos desenvolvidas.

Além do reforço na base financeira para dar suporte a investimentos a serem feitos em áreas do território nacional, é de fundamental importância a restauração do processo de planejamento econômico no país, abandonado nas últimas décadas para atender a necessidades de administração de problemas da conjuntura brasileira. Dentro de um novo quadro de planejamento e de ações governamentais voltados para resolver os problemas econômicos estruturais de médio e longo prazos, o planejamento regional se impõe como forma de definir programas governamentais que levem em conta não apenas o atingimento de objetivos setoriais, mas também regionais.

Assim, são pertinentes as sugestões de montagem de um novo arcabouço institucional do planejamento nacional e regional, como aquela feita no Fórum "O Novo Mapa da Economia Brasileira: Desafios do Planejamento Regional", realizado pelo IPEA em novembro de 1993, a qual prevê a montagem de dois planos nacionais plurianuais, um de desenvolvimento, com políticas e programas nacionais setoriais regionalizados, e outro de ordenamento territorial, com políticas e programas especificamente voltados para atender a objetivos nacionais em nível das regiões. A implementação desta sugestão exige um arcabouço institucional e financeiro que garanta a coordenação das ações dos governos envolvidos na sua definição e execução e do uso priorizado na alocação dos recursos orçamentários envolvidos.

Outra sugestão a ser considerada é a feita no parecer do relator da comissão especial mista do Congresso que estudou o desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro. Esta sugestão propõe várias modificações institucionais, entre as quais se colocam:

a) a transformação das atuais superintendências regionais de desenvolvimento, como a Sudam e a Sudene, em órgãos de estudos e de planejamento, compondo com um IPEA reestruturado, com o IBGE, com novos institutos regionais do Sul e Centro-Oeste e com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento das quatro regiões um Sistema Nacional de Planejamento que teria a missão de planejar setorial e regionalmente as ações do governo;

b) a montagem de um sistema do financiamento de desenvolvimento regional, a partir da criação de um comitê nacional de instituições financeiras federais, com o objetivo de articular as atividades de financiamento da Finep e dos bancos oficiais federais (Banco do Brasil, BNDES, Caixa Econômica, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Banco Central) com as diretrizes

do planejamento do governo e de regionalizar as aplicações destas instituições financeiras;

c) a transferência para uma corporação regional de financiamento e investimento da função de gestão dos incentivos fiscais regionais ora desenvolvidas pelas superintendências regionais de desenvolvimento. Estas corporações, a exemplo de instituições similares existentes em bancos multilaterais, como o BID e o Banco Mundial, e o BNDES, administrariam não só os recursos dos incentivos, mas também parte dos fundos constitucionais regionais, aquela que seria reservada para incentivar projetos de médio e grande porte.

As sugestões acima resumidas, embora compatíveis com o desejo de introduzir a visão da necessidade de incorporar os objetivos de natureza regional dentro das preocupações de programação do desenvolvimento equilibrado nacional, precisam ser examinadas cuidadosamente para se verificar se os desejos de articulação de políticas e o conseqüente envolvimento de uma gama muito ampla de órgãos públicos no processo de decisão da alocação dos recursos podem na realidade se transformar em um grande obstáculo para uma atuação ágil do governo. Quando esta possibilidade de rigidez se materializa, a tendência da burocracia em geral é a de encontrar desvios que facilitem o funcionamento da máquina administrativa. Se isto ocorrer com os arcabouços institucionais acima sugeridos, deve-se esperar que as articulações regionais sejam ignoradas porque o processo de decisão atribuir maior grau de prioridade aos objetivos setoriais, mais fortemente associados aos interesses dos grupos empresariais e empreendedores envolvidos. Portanto, é preciso haver um compromisso entre a sonhada articulação do setorial com o regional da ação governamental e a leveza operacional do arcabouço institucional que ela implica.

### **3 - A Gestão dos Incentivos Fiscais e seu Aperfeiçoamento**

Avaliações diversas feitas para mensurar a eficiência do uso do incentivo fiscal como instrumento financeiro para a atração locacional de investimentos para as regiões menos desenvolvidas geralmente levantam uma série de críticas à administração dos mesmos pelas superintendências regionais de desenvolvimento. Entre estas críticas, podem ser selecionadas as seguintes:

a) Os critérios de pontuação utilizados para quantificar o nível de apoio financeiro que será recebido pelo projeto não são capazes de influenciar fortemente a decisão do empresário no que diz respeito à localização do projeto, à quantidade de mão-de-obra a ser utilizada, ao tipo de tecnologia empregado, ao uso de insumos locais, e demais atributos que são de

fundamental importância para caracterizar o projeto e torná-lo capaz de ser um empreendimento de importância para a geração de renda, para a criação de empregos e para a complementação da estrutura produtiva destas regiões. Em outras palavras, a pontuação aparentemente foi estabelecida de forma muito arbitrária, o que faz com que os resultados observados nas avaliações feitas com os projetos aprovados pelas superintendências indiquem: uma fraca capacidade da mesma para induzir que os investimentos se fizessem em áreas com maior prioridade locacional; que a criação de empregos por unidade de capital empregado ficou aquém do que seria esperado; e que os demais impactos não tiveram uma repercussão tão ampla quanto seria desejável. Faz-se necessária uma revisão neste instrumento de orientação dos projetos incentivados, reforçando a sua potencialidade de induzir a escolha do empreendedor na direção das prioridades estabelecidas pelo plano de desenvolvimento regional.

b) Existem evidências de que a análise dos projetos submetidos à aprovação nas superintendências de desenvolvimento regional não é feita de maneira compatível com as melhores técnicas de avaliação. Dificuldades de várias ordens, particularmente a referente à qualificação do corpo técnico das mesmas, têm feito que tal avaliação se restrinja à análise do chamado “enquadramento” dos projetos (ou seja, ao exame das exigências legais) e ao exame da consistência dos dados financeiros e de demanda apresentados no projeto. A oportunidade de se fazer uma avaliação social dos projetos nem mesmo é considerada, talvez motivada pela idéia de que a iniciativa de promover atividades produtivas em uma região carente de recursos não exige tal sofisticação analítica. Esta atitude fica mais clara quando se percebe que não há uma hierarquização dos projetos quanto à rentabilidade social apresentada pelos mesmos, ou seja, embora os recursos financeiros sejam escassos (na verdade, crescentemente mais escassos), os projetos não competem entre si por seus diferentes níveis de rentabilidade ou por critérios de prioridade locacional, por exemplo, mas por outros motivos. Um revigoramento do arcabouço institucional para o planejamento regional vai exigir que esta situação se transforme, começando pelo aprimoramento do corpo técnico das superintendências e pela adoção de métodos e técnicas de análise que enfatizem o uso eficiente dos recursos financeiros empregados.

c) É deficiente o acompanhamento da implementação dos projetos aprovados e que recebem os incentivos financeiros (os incentivos fiscais regionais e os empréstimos bancários associados com o empreendimento), mais em algumas superintendências, menos em outras. Isto significa que muitas das falhas apresentadas pelos projetos e o resultado menos desejável de algumas análises do desempenho agregado do impacto dos projetos incentivados decorrem da incapacidade gerencial e técnica de acompanhar e de avaliar a implantação dos projetos. Este acompanhamento se faz necessário não só



para fiscalizar se os mesmos estão sendo efetivamente levados adiante e na forma contratada, como também para orientá-los nas adaptações que devam ser processadas para a sua implementação e para que eventuais dificuldades sejam superadas. Não é infreqüente observar, particularmente no caso da Sudã, que existem projetos com longos processos de implantação, não justificáveis pelas dificuldades normais esperadas para a iniciação de atividades nestas regiões. A função de acompanhamento e de avaliação dos projetos deve ser considerada de grande importância para o funcionamento adequado destes órgãos de desenvolvimento regional e, por isto mesmo, devem ser alocados recursos orçamentários nestas superintendências para que tais atividades possam ser exercidas como esperado em um órgão de fomento de atividades produtivas.

Sempre que se fazem sugestões como as aqui apresentadas surge o argumento de que as maiores restrições e os maiores cuidados na análise e no acompanhamento dos projetos poderiam enfraquecer o poder indutivo que os incentivos financeiros dados aos projetos de desenvolvimento regional apresentam e que, conseqüentemente, os investimentos seriam perdidos na competição para a alocação nos demais estados da federação, particularmente os sulistas. Tal perda implicaria prejuízos em termos da expansão da renda e do emprego regionais, variáveis-chave no processo de diminuição das disparidades inter-regionais de desenvolvimento. Não se pretende, com as sugestões antes feitas, que os resultados de sua adoção produzam tais conseqüências. O que se busca com elas é que os recursos para o desenvolvimento regional possam ter um maior impacto e que haja uma preocupação permanente com o custo de oportunidade dos investimentos feitos nestas regiões.