

ENSAIOS

DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: REALIDADE ATUAL E PERSPECTIVAS

Aristides Monteiro Neto¹
Marco Aurélio Costa²
Guilherme Resende³
Constantino Cronemberger Mendes⁴
Ernesto Galindo⁵

Se se considerar como data norteadora da adoção de políticas regionais no Brasil – de maneira explícita e coordenada dentro do governo federal – o início dos anos 1950, já se trilha um percurso que se mantém ao longo de seis décadas. Não é pouco tempo para um país em que políticas públicas vão e vêm ao sabor de conjunturas econômicas e políticas.

É verdade que a região Nordeste havia se constituído em motivo de preocupação de políticas federais desde pelo menos a primeira década do século XX, com a criação da Inspeção Federal de Obras contra as Secas (Ifocs), em 1909. Entretanto, somente na década de 1950, tomou impulso um esforço concatenado de reflexão, planejamento e criação institucional, ainda no governo Getúlio Vargas, com a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, e depois, em 1956, no governo Juscelino Kubitschek, tendo à frente o economista Celso Furtado, com a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Resultou dessa experiência a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, e posteriormente a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), respectivamente.

Deu o tom ao funcionamento dessas superintendências regionais o objetivo de realizar processo de industrialização nas chamadas periferias nacionais, com vistas a fazer, principalmente, as regiões Nordeste e Norte alcançarem níveis mais elevados de produto por habitante, por meio da atração e da implantação de setores industriais novos nos tecidos produtivos regionais preexistentes. Os instrumentos e recursos da política regional federal explícita destinaram-se, majoritariamente, para a atração de empreendimentos privados

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e coordenador de estudos regionais na mesma diretoria. *E-mail*: <aristides.monteiro@ipea.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea e coordenador de estudos urbanos na mesma diretoria. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea. *E-mail*: <guilherme.resende@ipea.gov.br>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea e coordenador de estudos federativos na mesma diretoria. *E-mail*: <constantino.mendes@ipea.gov.br>.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea. *E-mail*: <ernesto.galindo@ipea.gov.br>.

externos às regiões-alvo, sendo os mecanismos de isenção fiscal e financeira intensamente utilizados para permitir a redução do custo de instalação do capital produtivo e consequente manutenção ou aumento da rentabilidade deste capital externo às três regiões.

É sabido, contudo, pela literatura especializada, que se a política regional teve papel relevante na modernização de amplos setores produtivos nas regiões Norte e Nordeste, grande diferença foi feita pelas políticas setoriais nacionais. Dito de outra maneira, tem se reconhecido que os impactos produzidos por políticas nacionais mais amplas – como infraestrutura de transportes, energia, comunicações, habitação etc. – afetam em magnitude muito mais relevante as trajetórias e dinâmicas regionais que simplesmente as políticas regionais explícitas. Foi assim na década de 1970 e até meados da década de 1980, quando os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PNDs) induziram gastos expressivos nas regiões de baixo desenvolvimento. Não somente o investimento⁶ da administração pública federal foi determinante para o desenvolvimento regional, como também o foi o investimento realizado por empresas estatais federais. Não foi por acaso que nesta última década puseram-se em marcha os elementos sustentadores de um início de desconcentração produtiva no território nacional: as chamadas “periferias” nacionais não apenas aceleraram o passo de seu crescimento econômico, como ousaram aumentar, ainda que marginalmente, suas participações no produto nacional.

A partir de meados dos anos 1980, a deterioração e a crise das finanças públicas nacionais, em um quadro de desorganização macroeconômica, reduziram de maneira abrupta a capacidade de intervenção governamental nas políticas nacionais de desenvolvimento. O investimento federal arrefeceu nas regiões de menor desenvolvimento e as políticas regionais explícitas perderam vigor.

Depois de 1995, com a implementação do Plano Real de estabilização macroeconômica, um novo cenário para a reorganização fiscal e financeira do Estado brasileiro veio a se estabelecer em bases mais permanentes. Entretanto, nesta nova fase, o imperativo da liberalização comercial e financeira da economia brasileira, bem como da redução do papel do Estado, principalmente como produtor econômico, impôs uma forte regressão às políticas regionais explícitas. De um lado, isso ocorreu porque o governo federal conteve sua capacidade de investimento em políticas estruturantes e, de outro lado, porque os recursos da política regional explícita, os fundos constitucionais de desenvolvimento – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) –, destinados por preceito constitucional para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tiveram sua base de arrecadação reduzida, quando o governo federal ampliou a porção relacionada com as contribuições sociais federais (não compartilháveis com governos subnacionais ou com regiões de menor desenvolvimento) no conjunto da carga tributária brasileira.

Esse foi um período de baixo crescimento da economia brasileira e de retorno à preocupação do agravamento dos desequilíbrios regionais. As referências institucionais da política regional – as clássicas superintendências regionais (Sudene, Sudam e Sudeco) –, foram enfraquecidas e substituídas por agências de desenvolvimento com atribuições muito limitadas. Vários estudiosos passaram a especular, neste momento, pelo aumento das disparidades depois de um breve interregno, entre 1970 e 1985, de convergência regional e até mesmo a temer pela existência de um fenômeno novo, o da fragmentação da nação,

6. Orçamento fiscal e da seguridade.

em face dos movimentos de abertura da economia brasileira para o exterior com as economias mais aptas colando-se às dinâmicas do comércio externo e o Estado ausentando-se de produzir orientações de redução das desigualdades e até mesmo da promoção de políticas de desenvolvimento regional (Cano, 1995; Pacheco, 1998).

No início da década de 2000, tanto o cenário macroeconômico interno quanto a situação externa da economia brasileira foram alterados no contexto de alto crescimento da economia mundial, o que permitiu a retomada da capacidade de intervenção do Estado brasileiro em políticas de desenvolvimento, inclusive as regionais. A partir de 2003, uma nova proposta de política de desenvolvimento regional passou a ser construída no governo federal. Desta vez, procurou-se superar algumas das principais limitações das políticas anteriores relacionadas: *i*) às dificuldades para a efetivação de um processo de convergência das rendas *per capita* estaduais; *ii*) à recorrente concentração dos recursos da política regional nas grandes áreas metropolitanas das regiões Norte e Nordeste; *iii*) à incapacidade de atender adequadamente às necessidades de desenvolvimento das populações do semiárido nordestino; e *iv*) à reconhecida inadequação das propostas de industrialização, baseadas nos modelos do Sudeste e do Sul, para as sub-regiões da Amazônia brasileira.

Com inspiração na experiência regional da União Europeia, cuja ênfase estava na compreensão multiescalar da dinâmica territorial e na noção de identificação e fortalecimento das vantagens competitivas regionais, a nova política regional – a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR I) – ganhou vida própria em 2007. Segundo a norma que a instituiu, o Decreto nº 6.047/2007,⁷ a PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e as ações federais no território nacional (atendendo ao disposto no inciso III do Artigo 3º da Constituição).

Como proposição diretiva, a PNDR, em suas fases I e II, vem se abrindo em torno a um leque de princípios orientadores relacionados com transparência, participação social, transescalaridade territorial, multidimensionalidade e transversalidade das políticas. Daí que sua área de abrangência tenha sido alargada, trazendo-lhe novos desafios do ponto de vista de sua eficácia e eficiência, bem como de sua capacidade de mobilização de recursos.

Tendo como áreas prioritárias o semiárido nordestino, os centros urbanos localizados nas faixas de fronteira e as regiões integradas de desenvolvimento do Distrito Federal e entorno (Ride/DF), de Petrolina-Juazeiro e de Teresina-Timon, suas novas preocupações passam a se dirigir também para cobrir, entre outras, demais regiões do país que apresentem declínio populacional e elevadas taxas de migração. Na verdade, seus novos objetivos incluem a promoção de convergência de rendas *per capita* (segundo critérios estabelecidos); a promoção de competitividade produtiva; a agregação de valor e diversificação econômica em regiões que apresentam forte especialização na produção de *commodities* agrícolas e/ou minerais; e o fortalecimento da rede de cidades médias.

Contando apenas com os limitados recursos dos fundos constitucionais para o desenvolvimento regional (FCO, FNO e FNE) e alguns incentivos fiscais, a PNDR depara-se com restrições incontornáveis para atuar adequadamente sobre os amplos objetivos por ela delineados. Uma limitação foi a não implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento

7. Disponível em: <<http://goo.gl/gXU8AJ>>.

Regional (FNDR), além das ações pontuais da política com baixa coordenação com os governos subnacionais e pouca capacidade de transformar a dinâmica regional. Nesta perspectiva, o problema (e a solução) se repõe: em larga medida, o sucesso da política regional passa a depender das políticas nacionais universais ou setoriais.

Quanto às orientações de políticas nacionais no território, a capacidade de intervenção governamental no país foi substantivamente modificada neste início de século XXI, principalmente a partir de 2007, quando o governo federal instituiu e passou a executar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Seu propósito (do programa) central foi o de aumentar a taxa de acumulação da economia nacional, por meio da elevação do investimento público em infraestrutura econômica (rodovias, portos, aeroportos, energia, comunicações) e habitação.

Nos anos imediatamente subsequentes, em face da desaceleração da economia mundial e da crise financeira internacional ocorrida em 2008 e 2009, o PAC ganhou ainda mais importância como elemento da estratégia nacional de crescimento. Passou, entre outros, a contar com a firme disposição do governo federal na ampliação da oferta pública de crédito bancário, em contexto de retração de crédito do setor bancário privado, de maneira a garantir o financiamento dos investimentos planejados.⁸

As instituições públicas voltadas para o desenvolvimento regional acompanharam bem de perto esse novo ativismo fiscal do governo federal e passaram a contribuir mais fortemente para o esforço nacional de crescimento. Os fundos constitucionais, por exemplo, tiveram uma significativa ampliação de seus desembolsos no período: o FNO passou de 1,0% do produto interno bruto (PIB) da região Norte, em 2005, para 1,3%, em 2010; o FNE, por sua vez, passou de 1,6% do PIB da região Nordeste, em 2005, para 2,1%, em 2010; e o FCO passou de 0,8% do PIB da região Centro-Oeste, em 2005, para 1,2%, em 2010.

Comparada a magnitude dos recursos da política regional explícita com outros recursos de políticas setoriais e/ou mesmo de programas sociais vê-se, entretanto, como quaisquer trajetórias de mudanças estruturais nas regiões de menor desenvolvimento somente ocorrem no período recente por força destas últimas.

A tabela 1, apresentada a seguir, traz elementos que permitem aquilatar essa dimensão da intervenção governamental nas regiões. Foram selecionados três tipos de instrumentos de políticas federais com impactos diferenciados, mais representativos, no território em que atuam: *i*) os fundos constitucionais de financiamento das regiões, representando os recursos, por excelência, da política regional explícita; *ii*) os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), representando os recursos de política setorial nacional; e *iii*) os recursos de dois programas sociais representativos: o Programa Bolsa Família (PBF) – gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) – e os benefícios de prestação continuada – do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) –, os quais são destinados a pessoas e famílias, na forma de transferências unilaterais de renda.

8. A participação do setor bancário público na oferta total de crédito do país passou de 36,7%, em 2005, para 41,8%, em 2010, e 56,1%, em 2013. Ao mesmo tempo em que a oferta total de crédito (pública e privada) ampliava-se de 31,2% do PIB brasileiro, em 2005, para 46,4%, em 2010, e 51,2%, em 2013 (BCB, 2005; 2010; 2013).

TABELA 1

Recursos de política pública com impactos regionais – fundos constitucionais de desenvolvimento, desembolsos do BNDES, PBF e benefícios de prestação continuada – regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (2000-2006/2007-2012)

(Valores acumulados nos períodos, em R\$ bilhões de 2012)

Região/períodos	Fundos constitucionais (A)	Desembolsos (B)	Recursos para investimento (A + B) = (C)	Programas sociais (D)	Totais (C + D)
Nordeste	FNE	BNDES	FNE + BNDES	PBF + BPC	Subtotal Nordeste
2000-2006	26,0 (25,1%)	47,5 (45,8%)	73,5 (70,9%)	30,2 ¹ (29,1%)	103,7 (100,0%)
2007-2012	63,9 (24,1%)	104,6 (39,4%)	168,5 (63,5%)	97,3 (36,6%)	265,8 (100,0%)
Norte	FNO	BNDES	FNO + BNDES	PBF + BPC	Subtotal Norte
2000-2006	13,2 (34,4%)	18,3 (47,8%)	31,5 (82,2%)	6,8 ¹ (17,8%)	38,3 (100,0%)
2007-2012	16,6 (15,6%)	63,1 (59,3%)	79,7 (74,9%)	26,7 (25,1%)	106,4 (100,0%)
Centro-Oeste	FCO	BNDES	FCO + BNDES	PBF + BPC	Subtotal Centro-Oeste
2000-2006	6,2 (28,5%)	11,1 (50,9%)	17,3 (79,4%)	4,5 ¹ (20,6%)	21,8 (100,0%)
2007-2012	11,9 (20,8%)	29,0 (50,7%)	40,9 (71,5%)	16,3 (28,5%)	57,2 (100,0%)

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados das transferências do PBF apenas para os anos de 2004-2006.

Os dados foram recortados em dois subperíodos, de 2000 a 2006 e de 2007 a 2012, de maneira a demonstrar a mudança de orientação e de magnitude na intervenção governamental em meados da década passada e, principalmente, depois da criação e paulatina execução do PAC, a partir de 2007. Verifica-se, inicialmente, o elevado ritmo de expansão do volume de recursos aplicados em cada uma das três regiões entre o primeiro e o segundo subperíodos analisados. No Nordeste, o volume total de recursos elencados foi multiplicado 2,5 vezes. Na região Norte, o crescimento foi de 2,8 vezes, e na região Centro-Oeste, a expansão foi de 2,6 vezes.

Nas três regiões, a parcela exclusiva dos recursos explícitos da política regional diminuiu relativamente às demais fontes de recursos comparadas, embora os montantes absolutos não se tenham reduzidos entre um e outro período. No Nordeste, o FNE representou 25,0% do total acumulado do período 2000-2006 e recolheu-se para 24,0%, nos anos 2007-2012. Na região Norte, o FNO passou de 34,4%, em 2000-2006, para 15,6%, em 2007-2012; e na região Centro-Oeste, o FCO saiu de 28,4%, em 2000-2006, atingindo 20,8%, em 2007-2012.

É significativo salientar as diferentes dimensões macroeconômicas que as distintas políticas (e seus recursos) operam no território. De um lado, os recursos dos fundos constitucionais regionais e os desembolsos do BNDES destinam-se, majoritariamente, ao financiamento de empreendimentos produtivos; portanto, são recursos que visam ao financiamento da demanda de investimento nas regiões em que são aplicados. De outro lado, os recursos

escolhidos da política social que, ao se destinarem diretamente aos cidadãos e às famílias, representam financiamento da demanda de consumo nas regiões.

Na região Nordeste, o montante acumulado de recursos destinados à demanda de investimento mais que dobrou entre os dois períodos, passando de R\$ 73,5 bilhões para R\$ 168,5 bilhões (valores reais de 2012), entre 2000-2006 e 2007-2012, respectivamente, e contribuiu sobremaneira para a expansão do tecido produtivo regional. Também na região Norte os recursos para a expansão dos empreendimentos produtivos passam de R\$ 31,5 bilhões para R\$ 79,7 bilhões entre os períodos. No Centro-Oeste, há também duplicação de aplicação de recursos que passaram de R\$ 17,3 bilhões para R\$ 40,9 bilhões.

Portanto, sobressai, da análise da tabela 1, a evidência da importância dada pelo governo federal, nos anos recentes, para a ampliação e modificação das estruturas produtivas regionais por meio de um *mix* de instrumentos de políticas composto por crédito para financiamento da dinâmica do investimento produtivo e por transferências de renda a famílias visando alterar a dinâmica do consumo regional. São elementos que contrariam teses correntes de que a tônica da intervenção governamental teria se centrado majoritariamente na expansão do consumo agregado das economias regionais. Ambos, o consumo e o investimento, foram motivo de fortalecimento por parte do governo federal.

Na esfera estadual de governo, estudos recentes continuam a assinalar o reduzido poder de implementação de estratégias de crescimento. Os governos estaduais apresentam baixa autonomia de geração de arrecadação tributária e passaram a depender fortemente das orientações e dos recursos federais para sobreviver. Em particular, o investimento tem permanecido em níveis deprimidos por toda esta última década. Enquanto o governo federal e suas estatais realizaram investimentos da ordem de 1,59%, 1,79% e 3,21% do PIB, respectivamente, em 2000, 2005 e 2010, os governos estaduais responderam, nos mesmos anos, por 0,87%, 0,85% e 1,19%.

Premidos, de um lado, pelo peso do endividamento junto ao governo federal e, de outro, pelas crescentes vinculações constitucionais para o uso de recursos próprios e de transferências recebidas do governo federal, os governos estaduais têm se ressentido de baixa capacidade de definição de estratégias próprias de desenvolvimento. Suas contribuições, neste cenário, para a redução dos desequilíbrios regionais permanecem limitadas ou inexistentes (Monteiro Neto, 2014).

Quanto às dinâmicas territoriais recentes, de maneira sintética, cabem apenas apontar rapidamente algumas das trajetórias recentes de variáveis relevantes para o entendimento da questão regional, na última década, em face das opções estratégicas tomadas pelo governo federal, entre elas o PAC. O que vem a ocorrer na dinâmica da população e da produção, por exemplo, é de crucial relevância para a compreensão do quadro presente.

A composição regional da população brasileira seguiu, nesta última década, a trajetória de longo prazo de queda relativa da participação da região Nordeste no total nacional da população, passando de 28,1%, em 2000, para 27,8%, em 2010. As regiões Norte e Centro-Oeste, por outro lado, constituem-se em áreas de permanente expansão populacional, com suas participações no total nacional elevando-se de, respectivamente, 7,6% e 8,3%, para o Norte, e 6,9% e 7,4%, para Centro-Oeste, entre 2000 e 2010. Nestas duas regiões ganhadoras de população, dois movimentos internos têm sido identificados: um está relacionado à expansão da população das capitais dos estados e o outro é ligado ao crescimento da população e dos fluxos migratórios para a formação de cidades médias, bases do agronegócio para exportação.

Quanto à distribuição territorial do produto interno bruto, as mudanças fizeram-se notar em apoio ao aumento da participação das regiões de menor desenvolvimento. É a região Centro-Oeste, entre as três, aquela que mais alarga sua participação no total da economia nacional. Conforme dados das contas regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2000 e 2012, a região Norte aumentou sua participação no total da economia nacional em 0,7 ponto percentual (p.p.); a região Nordeste aumentou, no mesmo período, 0,5 p.p.; e a região Centro-Oeste teve ganho de 2,9 p.p.⁹

A melhoria obtida, no contexto nacional, pelas três regiões de menor desenvolvimento relativo não permite que se afirme categoricamente pela existência de um processo de convergência de rendas *per capita* no país. Resende *et al.* (2014) apontam que a velocidade da convergência tem se mostrado tão lenta que a região Nordeste levaria cinquenta anos – considerando uma taxa de crescimento anual do PIB *per capita* de 3,12%, entre 2000-2010, no Nordeste, e de 1,81%, no mesmo período para o Brasil – para convergir para 75% do PIB *per capita* nacional. A região Norte, contudo, teria um tempo bem menor, de apenas quatorze anos, para convergir para 75% da média do PIB *per capita* do país.

Novas configurações territoriais para a dinâmica da população e do PIB estão em curso em escalas municipais. Resende *et al.* (2014) apontam, além disso, para o crescimento vigoroso das cidades médias no Brasil. Analisados os municípios brasileiros segundo a classificação de tamanho de população em cinco faixas – *i*) até 50 mil habitantes; *ii*) de 50 mil a 100 mil habitantes; *iii*) de 100 mil a 500 mil habitantes; *iv*) de 500 mil a 1 milhão de habitantes; e *v*) mais de 1 milhão de habitantes – verificou-se que as taxas médias de crescimento do PIB total, no período 2000-2010, são mais elevadas nas três faixas de tamanho inferior de população: por ordem, os municípios da primeira faixa (até 50 mil habitantes) tiveram crescimento médio de 4,54%; os da segunda faixa cresceram à taxa de 4,04% anuais; e os da terceira faixa cresceram à taxa de 4,43% anuais. Somente estas três faixas de municípios apresentaram aceleração econômica em ritmo superior à média do crescimento do PIB do conjunto dos municípios brasileiros, que foi de 3,65% ao ano (a.a.) no período.

Ainda utilizando o mesmo recorte de faixas de tamanho da população, o estudo mostra, para cada faixa, a taxa média de crescimento da população dos municípios nela inclusos. Os resultados apontaram para menores taxas de crescimento nas faixas de extremo inferior (até 50 mil habitantes) e superior (mais de 1 milhão de habitantes): a faixa inferior, com expansão populacional de 0,85% a.a., entre 2000-2010; e a faixa superior, com taxa de 1,03% a.a., no mesmo período. Configurando a outra ponta da tendência estão as três faixas intermediárias de tamanho de população em que as taxas de crescimento são mais elevadas: na faixa dois (de 50 mil a 100 mil habitantes), a taxa foi de 1,38% a.a.; na faixa três (de 100 mil a 500 mil habitantes), a taxa foi de 1,59%; e na faixa quatro (de 500 mil a 1 milhão de habitantes), a taxa foi de 1,25% a.a.

Estão, portanto, nos municípios de população entre 50 mil e 500 mil habitantes, as maiores taxas de crescimento da população e do PIB, entre 2000 e 2010. Configura, assim, um padrão distinto de décadas anteriores, quando a dinâmica populacional e produtiva no território brasileiro esteve fortemente concentrada nas regiões metropolitanas.

9. A região Centro-Oeste tem como base de sua economia o agronegócio para a exportação. Em produtos como milho, soja, cana-de-açúcar, algodão e sorgo, a região já aparece nos primeiros lugares do *ranking* da produção nacional. Adicione-se à agropecuária a elevada expansão da produção mineral em cobre, níquel, calcário, água mineral, ouro, diamante e ferro-nióbio.

Tratando-se do desafio à vista, como fortalecer o papel da PNDR no contexto das políticas nacionais? O momento atual, em 2015, já aponta para um clima de contenção de gastos governamentais e trajetória recessiva da economia nacional. Neste contexto, os volumes de recursos das políticas nacionais – sejam as destinadas ao setor produtivo – BNDES, Banco da Amazônia (Basa), BNB, Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF) –, sejam as políticas sociais – tendem a diminuir consideravelmente.

O governo federal, em função de compromissos políticos e de escolhas redistributivas, tenderá a manter, ao menos em patamar estabilizado, os recursos destinados às políticas sociais. Entretanto, poderá defrontar-se com a necessidade de reduzir as aplicações de recursos ao setor produtivo. O crescimento elevado da dívida pública no último ano tem pressionado o aumento da taxa de juros, a redução dos prazos de financiamento e até mesmo a redução do valor dos empréstimos. Deste modo, bancos públicos terão capacidade mais limitada para o financiamento: o BNDES deverá reduzir seus desembolsos ao setor privado; a CEF tenderá a diminuir o financiamento habitacional com efeitos negativos sobre o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV); e o BB também poderá limitar, entre outros, o financiamento agrícola. Adicionalmente, os bancos de desenvolvimento regionais (BNB, Basa) terão sua fonte de recursos para os fundos constitucionais – a base de arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – reduzida, o que afetará sua capacidade de empréstimo.

Se os gastos sociais puderem ser mantidos, parte da renda regional poderá ser preservada. Contudo, o que poderá acontecer com os gastos destinados ao investimento empresarial? A redução destes últimos tenderá a diminuir a taxa geral de investimento nas regiões de menor desenvolvimento, com repercussões negativas sobre a trajetória de crescimento. O (lento) processo (em curso) de convergência do PIB *per capita* tenderá a ser ainda mais retrasado.

Em tempos de recursos mais limitados, surge como esforço inescapável garantir melhor efetividade e eficiência na utilização dos recursos existentes. Neste caso, a coordenação de políticas públicas distintas com rebatimentos no território apresenta-se como imprescindível. A dimensão referida à coordenação não deve se limitar apenas aos aspectos setoriais das políticas nacionais, mas também ao nível de coordenação federativa dessas políticas.

Nesse sentido, a busca por um maior equilíbrio regional deve fazer parte dos objetivos da construção de um novo pacto federativo no país. A compatibilização entre as capacidades fiscais e administrativas dos entes federativos e as suas atribuições na oferta de bens e serviços para a sociedade deve ser mais bem equalizada. As fortes distorções existentes na captação e na distribuição de recursos fiscais criam impactos perversos na possibilidade de uma ação pública coordenada e cooperativa, com objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais persistentes no país.

Para o tratamento da questão regional, a dimensão dos problemas de desequilíbrios de renda e produto, bem como os esforços de sua superação, exigem atenção especial para a existência de vazamentos interregionais de renda/produto. Para conter ou reduzir a magnitude das saídas de renda de uma região pobre para uma rica, os governos tendem (ou se esforçam) a coordenar políticas para: *i*) capturar recursos de políticas redistributivas (políticas sociais), originalmente destinados à melhoria do bem-estar de populações pobres ou miseráveis para que, uma vez gastos pela população, sejam mais intensamente transformados em investimento nas próprias regiões receptoras; *ii*) canalizar recursos para o investimento nas regiões de menor desenvolvimento, não apenas para o fortalecimento do setor empresarial

(por meio do crédito), como também para a ampliação da dotação geral de infraestrutura que permita o aumento da competitividade regional; *iii*) induzir estratégias de desenvolvimento que maximizem os recursos conjuntos de investimento dos governos central e subnacionais; e *iv*) utilizar os recursos explícitos da política regional de maneira que sejam aditivos, evitando financiar atividades que seriam financiadas de qualquer forma.

Um grande desafio para a PNDR, no horizonte próximo, caracterizado por maiores restrições de recursos, tende a ser o de priorizar as questões, os enfrentamentos e as soluções mais relevantes.¹⁰ É emblemático concluir pela riqueza de soluções e apontamentos da experiência de tratamento da questão regional no Brasil, desde os anos 1950. Se os resultados de convergência regional dos PIBs por habitante, induzidos pelas políticas regionais, *grosso modo*, não se mostram satisfatórios, as regiões-alvo da política, contudo, foram definitivamente ligadas ao mercado nacional e passaram a se expandir sob estímulo deste último. Não há mais, vistas sob a escala macrorregional, regiões deprimidas e/ou decadentes no país. Há, sim, regiões com atraso relativo.

Dito isso, pode estar aberta a oportunidade para que a PNDR II debruce-se mais afirmativamente pela definição de estratégias de competitividade de subespaços regionais, por meio do fortalecimento da diversidade de ativos existentes no território – o que significa, entre outros motivos, apoiar mais intensamente setores baseados em conhecimento, em biodiversidade e em energias renováveis, estratégia que alarga o campo de possibilidades do desenvolvimento sustentável nas regiões, ao mesmo tempo em que abandona paulatinamente a estrada longamente perseguida até o momento, qual seja, a de atuar na questão regional apenas com uma visão compensatória e de minoração de disparidades.

Se, além disso, são as políticas nacionais em sentido amplo que fizeram e fazem real diferença na promoção do desenvolvimento regional, então é sobre estas que as pontes de ligação com a política regional explícita devem ser, de maneira enfática, fortalecidas, ainda mais no atual momento recessivo da economia brasileira, quando as demandas inerciais dos habitantes das regiões mais ricas por recursos públicos tendem a se sobrepor a vozes mais fracas dos cidadãos das regiões de menor desenvolvimento.

É claro que essa não pode ser apenas uma tarefa, a de criar pontes da política regional com as nacionais, a ser enfrentada exclusivamente pelo Ministério da Integração Nacional (MI) e suas instituições vinculadas. Pelo contrário, deverá ser exercício do governo central alargar a compreensão do significado e impacto que as diversas políticas setoriais nacionais têm sobre o desenvolvimento das regiões. Poderá fazer enorme diferença para a mudança de compreensão do governo federal com relação à questão regional, a atuação mais incisiva dos governos subnacionais quanto a uma maior participação e a um maior envolvimento no desenho e na execução da política regional de desenvolvimento, tal como manifestado no primeiro processo conferencial para discussão da PNDR, realizado entre 2012 e 2013, pelo MI.

10. A limitação de recursos foi amplamente reconhecida pelo Ministério da Integração Nacional (MI), no âmbito do processo conferencial para a revisão da política e construção da PNDR II. Ver Alves e Rocha Neto (2014).

REFERÊNCIAS

ALVES, Adriana M.; ROCHA NETO, João Mendes. Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil – relatório anual de 2005**. Brasília: BCB, 2005.

_____. **Boletim do Banco Central do Brasil – relatório anual de 2010**. Brasília: BCB, 2010.

_____. **Boletim do Banco Central do Brasil – relatório anual de 2013**. Brasília: BCB, 2013.

CANO, Wilson. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23., Salvador, 1995. **Anais...** Brasília: Anpec, 1995. v. 2.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014.

PACHECO, Carlos A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

RESENDE, Guilherme *et al.* Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil. *In*: _____. (Org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Brasília: Ipea, 2014. v. 1.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, Otamar. Perspectivas do desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 295-310, 2014.