

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS NO PERÍODO RECENTE E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO¹

Aristides Monteiro Neto
Marco Aurélio Costa
Guilherme Mendes Resende
Constantino Cronemberger Mendes
Ernesto Pereira Galindo

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma análise, com destaque para o período recente de 2000 a 2013, dos aspectos relevantes da trajetória econômica e social regional brasileira em consonância com elementos de políticas públicas postos em ação pelo governo federal. Pretende, assim, trazer referenciais para uma crítica e sugestão de modificações das políticas federais e em especial das políticas (e instrumentos) regionais explícitas.

Na seção 2, por meio de um breve percurso histórico da questão regional, relembra-se que o esforço do Estado brasileiro em políticas de desenvolvimento regional já remonta a quase seis décadas com resultados controversos. De um lado, esta experiência permitiu que as regiões de mais baixo nível de desenvolvimento aumentassem seu potencial de crescimento econômico e passassem a apresentar, entre 1960 e 2013, taxas de expansão iguais ou superiores às do país como um todo. De outro lado, a região emblemática e alvo mais assíduo da política regional, a região Nordeste, continua a apresentar níveis do produto interno bruto (PIB) por habitante em torno de metade do nacional. Também ainda nesta seção relembra-se que as políticas locais explícitas têm tido importância reduzida – embora não desnecessária – ante os impactos territoriais de políticas nacionais mais amplas.

Na seção 3 são explorados aspectos da atuação governamental nas regiões nestes anos 2000, dando destaque para a conjugação de diversas políticas nacionais com objetivos distintos – quer sejam setoriais, sociais e regionais explícitas – no sentido de promover nova orientação sobre o desenvolvimento regional brasileiro.

1. Texto elaborado com base em discussão e reflexão realizadas no seminário Agenda Estratégica para o Brasil, ocorrido na sede do Ipea em Brasília no período de 30 de setembro a 2 de outubro de 2015.

Na seção 4, dinâmicas territoriais recentes, vistas a partir de suas dimensões econômicas, populacionais, sociais e federativas, são exploradas e problematizadas em face do percurso provável impresso pelo uso prevalente dos recursos das políticas nacionais com impactos territoriais. Algumas devidas inter-relações entre ações governamentais, aplicação de recursos públicos e dinâmica territorial são exploradas com vistas a uma percepção dos resultados das intenções da ação federal no período em relevo.

A seção 5 traz, com base nas reflexões desenvolvidas, um conjunto de apontamentos e sugestões, ainda que preliminares, para uma revisão e melhoria da capacidade institucional do governo federal em políticas de desenvolvimento territorial.

2 BREVE PERCURSO HISTÓRICO

Caso se considere como data norteadora da adoção de políticas regionais no Brasil – de maneira explícita e coordenada dentro do governo federal – meados dos anos 1950, já se está trilhando no Brasil 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 (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 desta experiência a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, e posteriormente a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

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

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, enorme 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 as 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 I e II) realizaram gastos expressivos nas áreas de baixo desenvolvimento. Não somente o gasto direto em investimento da administração pública federal foi determinante para o desenvolvimento regional, como também o foi o gasto realizado por empresas estatais federais. E não foi por acaso que nesta última década se puseram 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.

Com início em meados dos anos 1980, a deterioração e crise das finanças públicas nacionais, num quadro de desorganização macroeconômica, reduziu 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.²

A partir 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, 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

2. Os gastos governamentais em investimento (União, estados e municípios), inclusive empresas estatais, chegaram a representar em 1970, respectivamente, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, 17,0%, 11,0% e 15,6% dos seus PIBs regionais. Com a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro nos anos 1980, o gasto público foi retraído e se manteve assim até pelo menos o início da década de 2000, quando essa mesma rubrica de gasto em investimento passou a representar apenas 6,2% do PIB na região Norte, 4,5% no Nordeste e 7,7% no Centro-Oeste (Monteiro Neto, 2005, p. 208).

as contribuições sociais federais (não compartilháveis com governos subnacionais ou com regiões de menor desenvolvimento) no conjunto da carga tributária brasileira.

Este foi um período de baixo crescimento da economia brasileira e de retorno à preocupação do agravamento dos desequilíbrios locais. 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, sobre o 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, em face dos movimentos de abertura da economia brasileira para o exterior com as economias mais aptas se colando às dinâmicas do comércio externo e o Estado se ausentando de produzir orientações de redução das desigualdades e até mesmo da promoção de políticas de desenvolvimento local (Cano, 1995; Pacheco, 1998).

No início da década de 2000, as perspectivas para a economia brasileira tornaram-se bem mais positivas. Tanto o cenário macroeconômico interno quanto a situação externa 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 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, a nova política regional – a Política Nacional de Desenvolvimento Regional I (PNDR I) – ganhou vida própria em 2007. Segundo a norma que a institui, o Decreto nº 6.047/2007, 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 ações federais no território nacional (atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição).

Como proposição diretiva, a PNDR, em suas fases I e II, vem se abrindo como um leque de princípios orientadores relacionados com transparência, participação

social, transescalaridade territorial, multidimensionalidade e transversalidade das políticas. Com isso, sua área de abrangência foi 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 – área que abrange 1.133 municípios e cerca de 21 milhões de habitantes, com recorrentes problemas climáticos e hidrológicos –, as regiões localizadas nas extensas faixas de fronteira do Brasil com países sul-americanos limítrofes e três regiões integradas de desenvolvimento (Rides) – Ride do Distrito Federal e Entorno, Ride Grande Teresina e Ride Petrolina-Juazeiro –, suas novas preocupações passam a se dirigir também para cobrir, entre outras, as demais zonas 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 da economia em seções 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 de fundos constitucionais para o desenvolvimento regional (FCO, FNO e FNE), fundos de desenvolvimento – como o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) – e alguns incentivos fiscais, a PNDR se depara com restrições incontornáveis para atuar adequadamente sobre os amplos objetivos por ela delineados. Uma limitação foi a não implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), além das ações pontuais da política com baixa articulação e 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 de política regional passa a depender das políticas nacionais universais ou setoriais.

3 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 Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Seu propósito central foi aumentar a taxa de acumulação da economia nacional por meio da elevação do investimento público em infraestrutura (rodovias, portos, aeroportos), comunicações e habitação.

Nos anos imediatamente subsequentes, em face da desaceleração da economia mundial e da crise financeira internacional de 2008/2009, o PAC ganhou ainda mais importância como elemento da estratégia nacional de crescimento. Passou 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.³

As instituições públicas voltadas para o desenvolvimento regional acompanharam bem de perto este 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 PIB da região Norte, em 2005, para 1,3% em 2010 e 1,8% em 2012; o FNE, por sua vez, passou de 1,6% do PIB da região Nordeste, em 2005, para 2,1% em 2010, e atingiu 2,0% em 2012; e o FCO, por sua vez, passou de 0,8% do PIB da região Centro-Oeste, em 2005, para 1,2% em 2010 e 1,4% em 2012.

Comparada a magnitude dos recursos da política regional explícita a 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 ocorrem no período recente, em grande medida, por força destas últimas.

A tabela 1 traz elementos que permitem aquilatar esta dimensão da intervenção governamental nas áreas. Foram selecionados três tipos de instrumentos de políticas federais com impactos diferenciados, mas representativos, no território onde atuam: *i*) os fundos constitucionais de financiamento das regiões, representando os recursos, por excelência, da política regional explícita;⁴ *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 Bolsa Família (PBF) (gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – MDSA) e os benefícios de prestação continuada (BPCs) (do Ministério da Previdência Social), os quais são destinados a pessoas e famílias na forma de transferências unilaterais de renda.

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 da paulatina execução do PAC, a partir de 2007. Verifica-se,

3. 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, a oferta total de crédito (pública e privada) se ampliava de 31,2% do PIB brasileiro, em 2005, para 46,4%, em 2010, e 51,2%, em 2013 (conforme dados do Banco Central do Brasil – BCB).

4. A despeito de terem sido criados em meados dos anos 2000 com expectativas de alavancagem de uma agenda do desenvolvimento regional, os FDAs e os FDNEs apresentam uma atuação tímida na oferta de recursos para as regiões às quais eles se dedicam. O FDA realizou, entre 2007 e 2010, um montante de liberações de R\$ 912,2 milhões (valores acumulados dos quatro anos), enquanto os empenhos programados entre 2006 e 2011 totalizaram R\$ 3,5 bilhões acumulados. No caso do FDNE, para a região Nordeste, situação similar também ocorreu: foram realizadas liberações no montante de R\$ 1,7 bilhão entre 2008 e 2010, enquanto os empenhos realizados no período 2007-2010 chegaram também a R\$ 3,5 bilhões (Brasil, 2011).

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 reduzido 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%, em 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.

TABELA 1

Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: recursos de política pública com impactos regionais – fundos constitucionais de desenvolvimento, desembolsos do BNDES, PBF e BPCs (2000-2006 e 2007-2012)

(Valores acumulados em R\$ bilhões de 2012)

Região/períodos	Fundos constitucionais	Desembolsos	Crédito ao investimento	Programas sociais	Totais
Nordeste	FNE	BNDES	FNE + BNDES	PBF + BPC	Subtotal NE
2000-2006	26,0 (25,0%)	47,5 (45,9%)	73,5 (70,9%)	30,2 ¹ (29,1%)	103,7 (100%)
2007-2012	63,9 (24,0%)	104,6 (39,4%)	168,5 (63,4%)	97,3 (36,6%)	265,8 (100%)
Norte	FNO	BNDES	FNO + BNDES	PBF + BPC	Subtotal NO
2000-2006	13,2 (34,4%)	18,3 (47,8%)	31,5 (82,2%)	6,8 ¹ (17,8%)	38,3 (100%)
2007-2012	16,6 (15,6%)	63,1 (59,3%)	79,7 (74,9%)	26,7 (25,1%)	106,4 (100%)
Centro-Oeste	FCO	BNDES	FCO + BNDES	PBF + BPC	Subtotal CO
2000-2006	6,2 (28,4%)	11,1 (50,9%)	17,3 (79,3%)	4,5 ¹ (20,6%)	21,8 (100%)
2007-2012	11,9 (20,8%)	29,0 (50,7%)	40,9 (71,5%)	16,3 (28,5%)	57,2 (100%)

Fonte: As informações foram retiradas dos seguintes sítios eletrônicos: Fundos constitucionais – Ministério da Integração Nacional; desembolsos do BNDES – relatórios anuais do BNDES (vários números); PBF – MDSA; e BPCs – Ministério da Previdência Social.
Nota: ¹ Para o PBF são utilizados dados do período 2004-2006.

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 se destinam, majoritariamente, ao financiamento de empreendimentos produtivos, portanto, são recursos que visam ao financiamento da demanda de investimento nas zonas onde 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), 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 importância dada pelo governo federal, nos anos recentes, para o aumento e a modificação das estruturas produtivas regionais muito mais a partir da transformação na dinâmica do investimento produtivo e apenas em menor escala na dinâmica do consumo. São elementos que, a princípio, contrariam teses correntes de que a tônica da intervenção governamental teria se centrado majoritariamente na expansão do consumo agregado das economias regionais.

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 gasto em 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 e autonomia para a definição de estratégias próprias de desenvolvimento. Suas contribuições, neste cenário, para a redução dos desequilíbrios regionais permanecem limitadas ou inexistentes (Monteiro Neto, 2014).

Resta alertar que a forma de aplicação dos recursos no território impacta o multiplicador do recurso investido. Há que se considerar adequadamente na política regional as estratégias a fim de fomentar e consolidar setores/ramos escolhidos, bem como quais subespaços econômicos podem se tornar alvo dos recursos da política. Resende *et al.* (2014) mostraram, com certas variações entre as três grandes regiões – Norte, Nordeste e Centro-Oeste –, que os recursos dos fundos constitucionais têm se destinado, no período 1995-2012, preferencialmente para o setor agropecuário.

Na região Nordeste, por exemplo, cerca de 45% do total dos desembolsos do FNE foi para atividades agropecuárias, 38% para o setor secundário da economia e 17% para o terciário nordestino. Na região Centro-Oeste, os desembolsos para a agropecuária são ainda proporcionalmente maiores. Cerca de 82% do total foi para o setor primário e 17% para a indústria, entre 1995 e 2012.

Neste mesmo estudo citado, as evidências mostraram que os temores de concentração dos desembolsos no sistema produtivo das capitais e áreas metropolitanas dos estados nas regiões não se confirmaram. Na região Nordeste, as microrregiões das capitais capturaram não mais que 30% do total no período. Somente no período mais recente de 2010-2012 que as capitais dos estados de Alagoas e Pernambuco ficaram com participação de 40% do total de seus respectivos estados. Na região Norte, a porcentagem capturada pelas capitais é ainda menor, cerca de 10% no máximo, entre 1995-2012. E na região Centro-Oeste, a porcentagem média ao longo do período foi de 16% para as capitais.

Os resultados desta maneira de aplicação de recursos precisam ser mais bem estudados para que se compreenda se eles têm, desse modo, dado seu melhor estímulo para o crescimento e a expansão do potencial produtivo das regiões.

3.1 Transferências governamentais no ambiente federativo: impactos regionais

Outra maneira de avaliar a atuação governamental nas regiões é pela sua capacidade de realização da tarefa redistributiva entre entes federativos de maneira a equalizar ou tão somente reduzir as desigualdades na arrecadação tributária original por habitante em cada região. Dados para os anos de 2000 e 2010 são apresentados na tabela 2.

A ação redistributiva por meio de transferências da União a estados e municípios aumenta o bem-estar em estados e áreas de menor desenvolvimento, embora se verifiquem disparidades de resultados ainda flagrantes. O primeiro aspecto a se destacar é que cidadãos de regiões como Norte e Nordeste, as de menor desenvolvimento, aumentam seu nível de bem-estar com o recebimento de transferências constitucionais. Na região Norte passa-se de um patamar de 58% da média nacional em 2000 para 95% depois das transferências. No Nordeste também há ganhos, mas em menor dimensão. O cidadão médio do Nordeste passa da situação inicial de 48,5% da média nacional de receitas tributárias próprias e atinge um volume de recursos de 65% da média nacional após o recebimento de transferências.

Dez anos depois, em 2010, também se constata que o sistema federativo de redistribuição de recursos fiscais continuou a ampliar o bem-estar das regiões Norte (de 66,4% da média nacional pré-transferências para 102% da média pós-transferências) e Nordeste (de 53% da média nacional pré-transferências para 73% da média pós-transferências).

TABELA 2
Brasil e regiões: receitas tributárias por habitante no federalismo brasileiro (2000 e 2010)
 (Em R\$ de 2012)

Região	Receitas tributárias (RT)		RT pós-transferências ¹		B/A
	R\$ (A)	BR = 100	R\$ (B)	BR = 100	
2000					
Brasil	1.402,1	100,0	1.914,1	100,0	1,4
Norte	812,6	58,0	1.815,6	94,9	2,2
Nordeste	679,8	48,5	1.245,9	65,1	1,8
Sudeste	1.971,6	140,6	2.299,1	120,1	1,2
Sul	1.348,0	96,1	1.775,6	92,8	1,3
Centro-Oeste	1.593,7	113,7	2.667,8	139,4	1,7
2010					
Brasil	1.836,5	100,0	2.515,4	100,0	1,4
Norte	1.220,2	66,4	2.569,2	102,1	2,1
Nordeste	969,3	52,8	1.836,8	73,0	1,9
Sudeste	2.395,0	130,4	2.804,5	111,5	1,2
Sul	2.023,9	110,2	2.673,9	106,3	1,3
Centro-Oeste	2.250,0	122,5	3.055,5	121,5	1,4

Fonte: Dados brutos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda (Siconfi/STN/MF).

Nota: ¹ Transferências da União aqui consideradas, constantes na rubrica (1.7.2.1.00.00) do Siconfi/STN/MF, correspondem à participação na receita da União do seguinte: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), compensação financeira pela exploração de recursos naturais, recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), transferências financeiras do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e transferências a consórcios públicos.

Segundo aspecto a se destacar é a existência de esforço real de internalização das transferências constitucionais para aumentar a capacidade primária de arrecadação tributária nas regiões de menor desenvolvimento. As receitas tributárias pré-transferências nas regiões Norte e Nordeste passam de, respectivamente, 58% e 48,5% da média nacional em 2000 para a média de 66,4% e 52,8% em 2010.

O terceiro aspecto diz respeito ao Nordeste, região em que os princípios de insuficiência de crescimento econômico e de baixo desenvolvimento social são mais presentes. Para esta região, a evidência de que o sistema redistributivo federativo falha na provisão da equalização de recursos tributários por habitante, *vis-à-vis* o restante do país, é fato concreto. No Nordeste, ainda em 2010, o cidadão médio, mesmo após o recebimento de transferências constitucionais, defronta-se com apenas 73% da média nacional de recursos para financiar suas demandas básicas para o desenvolvimento.

Em uma situação como esta, em que se revela a insuficiência de recursos públicos para o provimento da equiparação de capacidades fiscais entre cidadãos

de diversas zonas no território nacional, torna-se mais premente a utilização de uma gama variada de políticas e instrumentos adicionais com vistas à redução dos desequilíbrios regionais. A busca por maior equidade no âmbito do Estado brasileiro precisa, portanto, realizar o refinamento das regras e do volume de recursos redistribuídos pelo sistema federativo de transferências constitucionais no sentido de promover maior igualdade da dotação final por habitantes nas diversas regiões – e para isso, em particular, será necessário aumentar os recursos para os estados da região Nordeste.

Em paralelo, enquanto esta tarefa não se viabiliza em horizonte de curto prazo, dado que mudanças no sistema de transferências deverão ser motivo de alterações em texto constitucional, diversos instrumentos à disposição do governo federal podem ser utilizados mais firmemente para produzir alterações no quadro de disparidades de acesso a recursos públicos. Neste sentido, os recursos dos fundos constitucionais para o desenvolvimento das regiões (FNO, FNE e FCO), bem como os desembolsos do BNDES, podem ser utilizados para reorientar e fortalecer o sistema produtivo destas.

4 DINÂMICAS TERRITORIAIS RECENTES

De maneira sintética, cabe 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 atual.

4.1 Dinâmica econômica e populacional

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 sua vez, constituem-se em áreas de permanente expansão populacional, com suas participações no total nacional se elevando de, respectivamente, 7,6% e 8,3%, para o Norte, e 6,9% e 7,4%, para o 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.

As regiões Sul e Sudeste apresentaram pequena redução na participação no período. No Sul, a participação no total nacional foi de 14,6% em 2000 e reduziu para 14,4% em 2010; no Sudeste, as participações da população no total nacional

foram, respectivamente, 42,6% e 42,1%, em 2000 e 2010. A população no Brasil, portanto, move-se mais aceleradamente nas zonas de ocupação da fronteira de recursos naturais – Norte e Centro-Oeste – e decresce em termos relativos nas regiões de ocupação econômica estabelecida – Nordeste, Sudeste e Sul.

Por sua vez, o dinamismo econômico no Brasil na última década tem sido superior nas localidades de mais baixo nível médio de PIB *per capita*. As três áreas que são alvos de política regional – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – cresceram a taxas médias anuais superiores às das partes desenvolvidas e também à média nacional do período (tabela 3). Ademais, deve ser registrado que as taxas de expansão do PIB em todas as zonas na década de 2000 foram superiores àquelas dos anos 1990.

TABELA 3

Brasil e macrorregiões: taxas anuais de crescimento do PIB total (décadas de 1990 e 2000)
(Em %)

Macrorregiões	Década de 1990	Década de 2000
Norte	1,3	5,6
Nordeste	2,1	4,4
Sudeste	2,4	3,1
Sul	1,5	3,6
Centro-Oeste	7,3	4,6
Brasil	2,5	3,6

Fonte: Ipeadata. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.
Elaboração dos autores.

Na década de 1990, as regiões Norte, Nordeste e Sul cresceram em ritmo abaixo das taxas do Sudeste e do Centro-Oeste. Neste período, houve uma parada no processo de convergência regional, pois as seções de baixo desenvolvimento ficaram para trás em seu ritmo de crescimento, com exceção da região Centro-Oeste, atrelada fortemente ao dinamismo do agronegócio mundial.

Quanto à distribuição territorial do PIB, as mudanças se fizeram 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%, a região Nordeste aumentou no mesmo período 0,5% e a região Centro-Oeste teve ganho de 2,9%.⁵

5. 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-níobio.

A melhoria obtida, no contexto nacional, pelas três regiões de menor desenvolvimento relativo não permite que se afirme categoricamente a existência de um processo de convergência de rendas *per capita* no país. Estudo realizado por Resende *et al.* (2014) aponta 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.

4.2 Desenvolvimento humano e vulnerabilidade social: aportes para análise da dinâmica regional recente

Com o intuito de ter melhor compreensão das desigualdades regionais no Brasil, é importante analisar as múltiplas dimensões do desenvolvimento regional. De forma exploratória, propõe-se aqui analisar o desempenho das macrorregiões do país a partir da análise de dois índices sintéticos recentemente produzidos pelo Ipea. Um primeiro indicador sintético se trata do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM),⁶ o qual possibilita uma análise simples e elucidativa dos avanços associados a três dimensões que organizam o conceito do desenvolvimento humano – renda, longevidade e educação –,⁷ segundo dados dos censos demográficos do IBGE, para 2000 e 2010. O índice é municipal, mas disponibilizado para diferentes agregações espaciais, tendo sido calculado para as macrorregiões brasileiras. A tabela 4 apresenta o IDHM e seus três componentes para 2000 e 2010, bem como a variação média anual dos índices entre o período analisado.

A partir da análise dos dados apresentados na tabela 4, observa-se que as regiões Norte e Nordeste apresentam os menores IDHM, tanto em 2000 quanto em 2010. Entretanto, estas duas apresentaram crescimento superior à média nacional entre 2000 e 2010. Isto também se verifica no IDHM das dimensões renda, longevidade e educação. Em relação ao IDHM Educação, Norte e Nordeste apresentaram taxas de crescimento duas vezes maiores que aquelas verificadas para o Sudeste. A despeito deste elevado crescimento, verificam-se desigualdades educacionais ainda marcantes regionalmente.

6. O IDHM é calculado a partir da média geométrica dos índices das dimensões renda, educação e longevidade, com pesos iguais. O projeto que envolve a disponibilização de dados numa plataforma *web* vem sendo desenvolvido por meio da parceria Ipea/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud Brasil)/Fundação João Pinheiro (FJP). Ver Pnud, Ipea e FJP (2013).

7. O IDHM Renda é obtido a partir do indicador renda domiciliar *per capita*. O IDHM Longevidade é obtido a partir do indicador esperança de vida ao nascer. O índice sintético da dimensão educação é obtido por meio da média geométrica do subíndice de frequência de crianças e jovens à escola, com peso de dois terços, e do subíndice de escolaridade da população adulta, com peso de um terço.

TABELA 4
Brasil e grandes regiões: evolução do IDHM (2000 e 2010)

Macrorregião	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
IDHM						
IDHM em 2000	0,527	0,516	0,676	0,66	0,639	0,612
IDHM em 2010	0,667	0,663	0,766	0,754	0,757	0,727
Varição média anual do IDHM entre 2000 e 2010 (%)	2,4	2,5	1,3	1,3	1,7	1,7
IDHM Renda						
IDHM Renda em 2000	0,613	0,588	0,735	0,711	0,720	0,692
IDHM Renda em 2010	0,670	0,656	0,773	0,764	0,776	0,739
Varição média anual do IDHM Renda entre 2000 e 2010 (%)	0,9	1,1	0,5	0,7	0,8	0,7
IDHM Longevidade						
IDHM Longevidade em 2000	0,717	0,685	0,778	0,792	0,777	0,727
IDHM Longevidade em 2010	0,796	0,782	0,845	0,848	0,839	0,816
Varição média anual do IDHM Longevidade entre 2000 e 2010 (%)	1,1	1,3	0,8	0,7	0,8	1,2
IDHM Educação						
IDHM Educação em 2000	0,333	0,342	0,541	0,51	0,467	0,456
IDHM Educação em 2010	0,557	0,569	0,688	0,662	0,665	0,637
Varição média anual do IDHM Educação entre 2000 e 2010 (%)	5,3	5,2	2,4	2,6	3,6	3,4

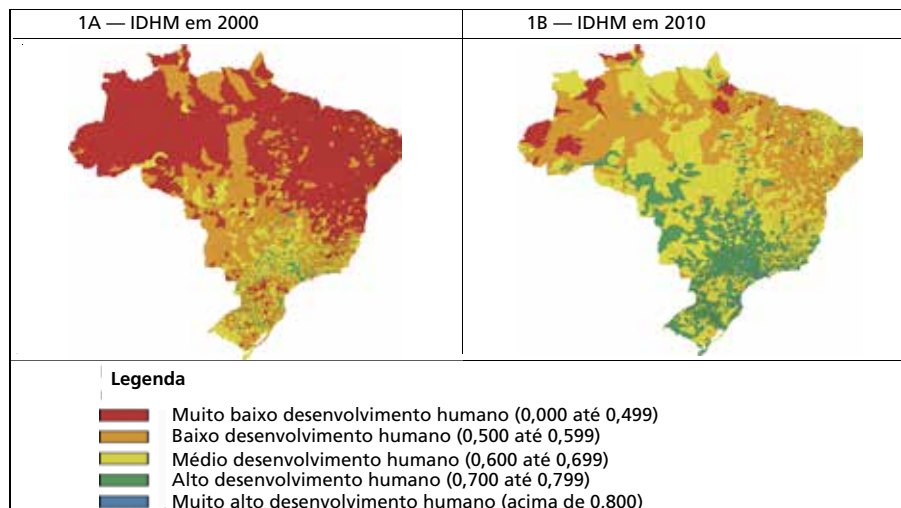
Fonte: Pnud, Ipea e FJP (2013).
Elaboração dos autores.

A figura 1 mostra as cinco faixas de classificação dos municípios para o IDHM em 2000 e 2010. A novidade está na sensível diminuição, no período, do número de municípios brasileiros em todas as regiões incluídos na faixa de muito baixo nível de IDHM. Pela imagem da figura, percebe-se que as regiões Norte e Nordeste, que detinham amplo número de municípios nas faixas de muito baixo e baixo IDHM (isto é, de 0 a 0,599), em 2000, passaram dez anos depois a figurar seus municípios nas faixas de baixo e médio IDHM (ou seja, acima de 0,599 e até 0,699).

A análise do IDHM para o conjunto de 5.565 municípios brasileiros revela, entre outras possibilidades interpretativas, uma evidente leitura regional dos resultados, com os municípios localizados nas regiões Sul e Sudeste apresentando índices que os colocam como de alto ou muito alto desenvolvimento humano, enquanto os municípios do Norte e Nordeste concentram-se na faixa do baixo e muito baixo desenvolvimento humano.

Destaca-se, na perspectiva regional, a evolução dos índices nos municípios da região Centro-Oeste, notadamente naqueles cuja dinâmica produtiva se encontra associada ao agronegócio, o que inclui os municípios situados ao longo dos principais eixos rodoviários, especialmente no estado do Tocantins.

FIGURA 1
IDHM (2000 e 2010)



Fonte: <<http://www.pnud.org.br/>>.

Numa análise complementar àquela apresentada para o IDHM, a tabela 5 traz os resultados do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) (Costa e Marguti, 2015), calculado pelo Ipea com base nos dados censitários de 2000 e 2010, estruturado também em três dimensões, a saber: renda e trabalho, capital humano e infraestrutura urbana.⁸

No que diz respeito aos indicadores de vulnerabilidade social, as regiões Norte e Nordeste aparecem, uma vez mais, como aquelas que apresentam resultados menos satisfatórios, o que faz com que essas se enquadrem na faixa da alta vulnerabilidade social, enquanto a região Sul apresenta-se como aquela de melhor desempenho, ficando na faixa da baixa vulnerabilidade social.

No entanto, diferentemente da análise possibilitada pelo IDHM, o IVS traz resultados que demandam uma análise mais cuidadosa (com a formulação e a verificação de diferentes hipóteses de trabalho) quando se analisa a evolução no período 2000-2010. A retração da vulnerabilidade social nas regiões Norte e Nordeste, nesse período, equivale àquela observada para o Brasil, a qual revela uma substantiva melhora das condições sociais no país, com uma redução do IVS da ordem de 27%. As regiões Sul e Centro-Oeste aparecem como as que mais registraram retrações de situações de vulnerabilidade social no período, enquanto a região Sudeste apresenta-se como sendo aquela cujos avanços sociais se deram abaixo da média nacional, ficando em 25%.

8. O IVS foi publicado em 2015 e encontra-se disponível para consulta e *download* da base de dados na plataforma <<http://ivs.ipea.gov.br/>>.

TABELA 5
Brasil e macrorregiões: evolução do IVS por dimensões (2000 e 2010)

Macrorregião	IVS renda e trabalho		Variação (%)		IVS capital humano		Variação (%)		IVS infraestrutura urbana		Variação (%)		IVS		Variação (%)	
	2000	2010	2010	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil	0,485	0,320	-4,07	0,503	0,362	-3,24	0,351	0,295	0,446	0,326	-1,72	0,446	0,326	-3,09		
Norte	0,563	0,423	-2,82	0,661	0,485	-3,05	0,594	0,419	0,606	0,443	-3,43	0,606	0,443	-3,08		
Nordeste	0,647	0,466	-3,23	0,640	0,470	-3,04	0,403	0,305	0,563	0,414	-2,75	0,563	0,414	-3,03		
Sudeste	0,407	0,248	-4,83	0,403	0,286	-3,37	0,397	0,373	0,402	0,302	-0,62	0,402	0,302	-2,82		
Sul	0,391	0,226	-5,33	0,403	0,288	-3,30	0,213	0,184	0,336	0,233	-1,45	0,336	0,233	-3,59		
Centro-Oeste	0,426	0,264	-4,67	0,475	0,333	-3,49	0,403	0,328	0,435	0,308	-2,04	0,435	0,308	-3,39		

Fonte: Dados retirados do portal do IVS. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br>>.

Ainda que não se pretenda aprofundar essa análise neste capítulo, vale registrar aqui uma explicação importante para esse desempenho mais fraco: a dimensão que impediu uma redução maior da vulnerabilidade social na região Sudeste foi a infraestrutura urbana, cuja retração foi inferior a 6%, contrastando com as retrações de 24% e 29% observadas, respectivamente, nas regiões Nordeste e Norte.

Com efeito, para além das diferenças de desempenho entre as macrorregiões, vale destacar aqui o fraco desempenho do IVS infraestrutura urbana no país como um todo e, em especial, nas regiões metropolitanas (RMs) mais importantes. A tabela 6 traz os dados do IVS para as dez principais RMs do país.

Os resultados trazidos pela tabela 6 também oferecem muitas possibilidades analíticas, mas o texto se limita aqui a oferecer alguns apontamentos mais associados ao debate da questão regional, pensada a partir de outras perspectivas escalares.

De modo geral, os dados revelam um quadro total (olhando-se para o IVS) de relativa homogeneidade da evolução das condições sociais do país, vistas a partir dos principais centros urbanos, os quais correspondem aos principais nódulos da rede de cidades brasileira.

Ainda assim, pode-se afirmar que não são esses espaços dinâmicos – do ponto de vista da estrutura produtiva, da produção de riqueza e da geração de renda – que alavancam a retração da vulnerabilidade social no país. Apenas as RMs de Belo Horizonte e de Fortaleza apresentam uma retração superior àquela observada para o Brasil. Ao contrário, algumas das principais RMs do país apresentam avanços menores que os observados na escala nacional, como são os casos das RMs de São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador.

Os dados mostram também que existe, sim, uma leitura macrorregional associada à análise dos dados das principais RMs do país: os menores IVS são encontrados nas RMs de Porto Alegre, Curitiba e São Paulo, tanto em 2000 quanto em 2010, ao passo que os mais elevados IVS são encontrados nas RMs do Norte e Nordeste. Ainda assim, vale notar que a articulação entre as leituras macrorregional e metropolitana não apresentou nenhuma correlação no que diz respeito à evolução no período 2000-2010.

Nesse período, o que mais chama atenção é a baixa retração do IVS infraestrutura urbana (tal como foi observado na análise macrorregional), com destaque para a baixa evolução e a permanência de um elevado nível de vulnerabilidade associada à infraestrutura urbana nas RMs de São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba.

TABELA 6
Brasil e RMs: evolução do IVS por dimensões (2000 e 2010)

RMs	IVS infraestrutura urbana			IVS capital humano			IVS renda e trabalho			IVS		
	2000	2010	Variação	2000	2010	Variação	2000	2010	Variação	2000	2010	Variação
Brasil	0,351	0,295	-15,95	0,503	0,362	-28,03	0,485	0,320	-34,02	0,446	0,326	-26,91
Belém	0,437	0,380	-13,04	0,461	0,340	-26,25	0,470	0,333	-29,15	0,456	0,351	-23,03
Belo Horizonte	0,451	0,412	-8,65	0,398	0,272	-31,66	0,405	0,224	-44,69	0,418	0,303	-27,51
Curitiba	0,419	0,405	-3,34	0,402	0,266	-33,83	0,345	0,184	-46,67	0,389	0,285	-26,74
Ride do Distrito Federal e Entorno	0,486	0,425	-12,55	0,441	0,305	-30,84	0,387	0,236	-39,02	0,438	0,322	-26,48
Fortaleza	0,431	0,348	-19,26	0,508	0,369	-27,36	0,501	0,322	-35,73	0,480	0,346	-27,92
Porto Alegre	0,333	0,322	-3,30	0,402	0,297	-26,12	0,331	0,190	-42,60	0,355	0,270	-23,94
Recife	0,533	0,442	-17,07	0,504	0,349	-30,75	0,507	0,385	-24,06	0,515	0,392	-23,88
Rio de Janeiro	0,453	0,428	-5,52	0,393	0,287	-26,97	0,383	0,243	-36,55	0,410	0,319	-22,20
Salvador	0,480	0,437	-8,96	0,477	0,323	-32,29	0,473	0,348	-26,43	0,477	0,369	-22,64
São Paulo	0,413	0,407	-1,45	0,368	0,264	-28,26	0,377	0,226	-40,05	0,386	0,299	-22,54

Fonte: Dados retirados do portal do IVS. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br>>.

Reside nesse apontamento uma importante questão que pode ser entendida como um desafio para o desenvolvimento brasileiro: apesar dos substantivos avanços observados, seja no desenvolvimento humano, seja nas condições de vida da população brasileira ao longo dos anos 2000, o enorme *deficit* de infraestrutura social e urbana, notadamente nas principais RMs do país, não se retraiu de forma satisfatória durante este período. Com isso, permanece um quadro de elevado *deficit* de infraestrutura urbana nesses espaços, o qual se traduz em crescentes pressões sociais por melhores serviços urbanos, notadamente no campo da mobilidade urbana, e uma demanda insatisfeita por recursos que financiem a ampliação dessa infraestrutura. De fato, o financiamento para o desenvolvimento urbano constitui um dos principais gargalos do desenvolvimento brasileiro, demandando recursos e soluções de governança que não estão ainda disponibilizados e equacionados.

4.3 Notas sobre a dinâmica recente do sistema urbano brasileiro

Na última década (2000-2010), foi percebida no Brasil uma desaceleração do crescimento populacional, com perspectiva de estabilização e redução da população em vinte anos. Aliaram-se a esse fenômeno ganhos socioeconômicos significativos com inclusão de parcelas crescentes da população no mercado de trabalho e de consumo, junto ao avanço da formalidade e ao aumento real do salário-mínimo.

Os movimentos populacionais, contudo, revelam diferenças quanto à expressão regional que possam assumir. De fato, a depender do porte e da função que os municípios, suas cidades e os arranjos formados por seu agrupamento tiveram, ocorreram dinâmicas bem distintas.

A população e a riqueza econômica continuam concentradas nas metrópoles e nos grandes centros urbanos, mas sua participação tem diminuído, demonstrando um crescimento mais acelerado em cidades que não estão no topo da hierarquia da rede urbana brasileira. Internamente, as RMs têm demonstrado uma inversão, passando as metrópoles em geral a crescer menos que os outros municípios da RM. Destaque para Brasília (entendida como todo o território do Distrito Federal), que continua com crescimento muito alto em população e aumento de importância observada no seu papel de metrópole nacional dado, por exemplo, no número de voos aéreos, o que fez o seu aeroporto se tornar o segundo mais importante em movimento do país.

No Centro-Oeste, mais precisamente no bioma do cerrado (que inclui parte das regiões Nordeste e Norte), tem havido uma expansão agrícola puxada pela soja, acompanhada de crescimento populacional acelerado em algumas cidades. A área conhecida como Matopiba – correspondente a cerrados dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia – passou ao centro das atenções, ganhando plano e institucionalidade. Nela estão incluídos os municípios de Barreiras e Luís Eduardo

Magalhães, os quais capitaneiam há algum tempo não apenas o crescimento, mas também a primazia da região, tendo sido cogitados tanto para serem a capital de um eventual estado do São Francisco quanto o polo do Matopiba. Sobre eles recaem, entretanto, críticas ao modelo de desenvolvimento local, pois a especialização nos principais produtos de exportação brasileiros (soja, ferro e petróleo) tem mostrado pouca absorção da riqueza gerada nos rendimentos familiares.

A rede urbana, entendida como rede de cidades ou conjunto funcionalmente articulado de cidades, conforme resumia Corrêa (1989), merece destaque complementarmente à tradicional análise regional e à insuficiente observação das cidades de forma isolada. No Brasil recente, essas relações interurbanas têm se alterado de forma mais perceptível numa hierarquia intermediária relacionada ao que alguns têm chamado de cidade média. De forma simplificada, apenas com recorte populacional, observa-se que os municípios entre 100 e 500 mil habitantes tiveram crescimento populacional maior que os menores de 100 mil e os maiores de 500 mil.

Num recorte mais rigoroso, mas ainda com dados de 2000, Branco (2006) identifica 39 cidades médias em todo o país a partir de critérios populacionais (entre 100 e 350 mil habitantes), aéreos (presença de linhas aéreas regulares) e de subordinação (foram excluídos aqueles pertencentes a RMs, subordinados, conforme os estudos de Regiões de Influência das Cidades (Regic) do IBGE, ou que fossem capitais estaduais). As cidades médias têm duas funções que podem ocorrer de forma mais ou menos acentuada: potencializar e viabilizar o desenvolvimento local-regional e ofertar de forma intermediária serviços que seriam disponibilizados apenas nas cidades maiores. Por conta disso, têm um grande papel articulador e geram mudanças nas relações de centralidade e dependência das cidades menores em relação às de maior hierarquia urbana.

A despeito do seu crescimento e de terem recebido parte dos equipamentos de educação da política de interiorização das universidades e dos institutos federais, as cidades médias têm recebido menos recursos públicos de desenvolvimento urbano que as maiores (em termos absolutos médios por cidade) e as menores cidades (em termos *per capita* médios por cidade). O reforço nesses investimentos poderia auxiliar no cumprimento do seu papel intermediário cada vez mais necessário e na melhoria de seu padrão de desenvolvimento e qualidade de vida. A exceção a esta regra são os investimentos do Minha Casa Minha Vida, que concentraram mais de 37% das unidades entregues nas cidades médias, que representam apenas 25% da população.

Entre essas 39 cidades médias identificadas, chama atenção que nem todos os estados nas grandes regiões brasileiras, à exceção da região Sul, possuem núcleos urbanos com as características definidas para serem chamados de cidades médias.

Além disso, as cidades médias identificadas possuem papéis diversos com diferentes áreas de influência (alcançando dezenas de municípios) e condições socioeconômicas. As mais estruturadas nesses aspectos se encontram em São Paulo – reforçando as desigualdades regionais inclusive dentro de uma mesma tipologia de município –, mas também em Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul.

É significativo assinalar a presença de novos fluxos de população e atividade econômica no território brasileiro redefinindo configurações territoriais em escalas municipais. Para os propósitos de política territorial em sentido amplo, e de políticas regionais em sentido mais específico, estas novas configurações devem estar presentes em suas formulações estratégicas.

Estudos recentes consolidados em Resende *et al.* (2014) apontam 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 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-se, à vista disso, um padrão distinto de décadas anteriores, quando a dinâmica populacional e produtiva no território brasileiro esteve fortemente concentrada nas RMs.

5 DESAFIOS À VISTA: COMO FORTALECER O PAPEL DA PNDR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS NACIONAIS?

5.1 Economia nacional em cenário recessivo

O momento econômico atual, em 2015/2016, 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 os destinados ao setor produtivo (BNDES; Banco do Brasil – BB; e Caixa Econômica Federal – Caixa), sejam às políticas sociais – tendem a diminuir consideravelmente. Os elementos sustentadores do desenvolvimento regional, em contexto de crise fiscal, dão sinais de enfraquecimento. As informações disponíveis até o momento já mostram queda nos desembolsos nacionais de recursos do BNDES de R\$ 190,4 bilhões em 2013 para R\$ 187,8 bilhões em 2014 e R\$ 105,5 bilhões em 2015. Quanto aos três fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO, FNE e FCO), seu nível de aplicação ainda está resiliente e sem trajetória de queda. Juntos, aplicaram R\$ 23,5 bilhões em 2013 e R\$ 24,5 bilhões em 2014, mas devem, igualmente, ter menor demanda por parte do empresariado, pois o seu custo vem aumentando, provocado pelo encarecimento da taxa referencial de juro, a Selic.

O governo federal, em função de compromissos políticos e de escolhas redistributivas, tenderá a manter os recursos sociais; entretanto, poderá se defrontar com a necessidade de reduzir as aplicações de recursos ao setor produtivo. Desse modo, bancos públicos terão capacidade mais limitada para o financiamento: o BNDES deverá reduzir seus desembolsos ao setor privado; a Caixa tende a diminuir o financiamento habitacional com efeitos negativos sobre o programa Minha Casa Minha Vida; e o BB poderá também limitar, entre outros, o financiamento agrícola. Adicionalmente, os bancos de desenvolvimento regionais (Banco do Nordeste e Banco da Amazônia – Basa) terão sua fonte de recursos para os fundos constitucionais (para os quais a base de arrecadação é parte do Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF e do 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 das fontes existentes. Neste caso, a coordenação de políticas públicas distintas com rebatimentos no território se apresenta 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 o objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais persistentes no país.

5.2 Coordenação e articulação federativa

A prevalência, no passado, de um planejamento do desenvolvimento regional conduzido de forma centralizada pelo governo federal deve ser revista e adequada, no contexto contemporâneo, a um novo pacto federativo, promovendo planos estratégicos compartilhados entre União, estados e municípios. Não se trata apenas de definir as necessárias revisões e aprimoramentos no sistema tributário, atualizando as normas de captação e alocação de receitas fiscais. Tampouco significa somente delimitar responsabilidades e metas de execução na ação pública. Trata-se, fundamentalmente, de compatibilizar as capacidades financeiras e gerenciais locais às demandas sociais e econômicas específicas por meio da execução de políticas públicas conjuntas na provisão de bens e serviços públicos, considerando as heterogeneidades e as desigualdades sociais e regionais no país. A renovação e o aprimoramento do processo de planejamento, orçamento e gestão são, portanto, essenciais e consequentes na conformação desse novo pacto federativo.

Os municípios como *locus* último da ação pública, contudo, padecem de uma visão orgânica e sistêmica do território. Em função da prevalência de preocupações e responsabilidades eminentemente locais, os resultados de suas ações são considerados fragmentados, não obstante os seus efeitos externos espaciais e a capacidade de algumas cidades-polos organizarem certas sub-regiões no território e impactarem fortemente com suas ações locais outros municípios de seu entorno. Nesse sentido, os conceitos de (economia de) escala e de aglomeração prevalecem na constituição de subespaços ou sub-regiões com dinâmicas socioeconômicas articuladas. A coordenação e a cooperação intermunicipal tornam-se, então, fundamentais para a ampliação dos mercados locais e regionais.

Ao mesmo tempo, nessa dimensão sub-regional, o papel dos estados assume caráter central, como agente federativo intermediário, para a organização espacial multimunicipal que compõe o território sob sua responsabilidade exclusiva. A articulação entre estados e (grupos de) municípios torna-se, assim, consequência natural dessa escala supralocal. Finalmente, a União, como responsável última da

organização socioprodutiva e do equilíbrio macroeconômico no território nacional, deve se agregar aos demais entes federativos numa ação pública conjunta catalisando e potencializando as ações públicas compartilhadas para um desenvolvimento regional equilibrado.

A constituição de arranjos federativos entre União, estados e municípios⁹ faz parte de um novo pacto federativo cooperativo, coordenado ou articulado, que potencializaria a ação pública conjunta com repercussões locais relevantes na redução das desigualdades socioeconômicas e no estímulo ao desenvolvimento regional e nacional. Como consequências positivas associadas a esses novos arranjos estão a possibilidade de redução nos custos de provisão de bens e serviços públicos, a melhoria da capacidade gerencial e administrativa pública, a economia de recursos públicos e a maior eficiência, efetividade e eficácia da ação pública, entre outras. A solução dos problemas regionais estaria, assim, intimamente ligada à constituição e à execução desse novo pacto federativo, promovendo mudanças profundas e avanços consideráveis nas políticas públicas e no planejamento regional e nacional.

A possibilidade de potencializar a capacidade de investimentos em áreas ampliadas, envolvendo vários municípios e estados, estaria em sintonia com os planos federais de âmbito nacional na implantação de projetos em diversos setores (social, energia, transportes e outras infraestruturas). A necessária ampliação da capacidade fiscal e financeira dos entes federativos poderia ser canalizada primordialmente para pacotes de investimentos, envolvendo diferentes arranjos federativos (e com a iniciativa privada) e setores produtivos, superando as limitações de orçamentos públicos insuficientes e voláteis. A articulação federativa permitiria amenizar as restrições de recursos públicos tratados de forma isolada e independente, bem como proporcionar um equilíbrio maior das contas públicas dos diversos entes.

A superação da crise fiscal e financeira atual enfrentada pelos vários entes federativos reflete, mais uma vez, a necessidade de reverter e solucionar o insustentável desequilíbrio no modelo de concorrência e competitividade existente por recursos públicos no país. A guerra fiscal limita e mina a capacidade do poder público de criar condições estáveis para o equilíbrio das contas públicas, em face de crescentes subsídios e incentivos para a atração e a instalação de projetos essenciais, sem dúvida, ao progresso local. Uma das causas levantadas para essa situação de fragmentação federativa provocada por essa guerra fiscal é exatamente a falta de um planejamento regional e de organização territorial que procure equilibrar as diversas demandas socioeconômicas locais.

Entende-se a atual crise menos como um problema conjuntural, interno e externo, ou como fruto somente de políticas equivocadas. Trata-se mais, de fato,

9. A constituição de consórcios públicos intermunicipais e entre União, estados e municípios (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007) é a consequência prática dessa articulação.

de um problema estrutural que combina não apenas a alegada insuficiência de recursos fiscais e a propaganda crítica sobre o papel central do setor público (Estado) no desenvolvimento nacional. A questão estrutural remete a um contexto histórico nacional que combina uma forte concentração da atividade econômica e dos recursos financeiros com uma enorme desigualdade socioeconômica.

Aceita a compreensão do pressuposto de que o mercado privado é incapaz de resolver sozinho essa contradição, o setor público deve assumir papel proeminente na compatibilização entre crescimento econômico e redução das desigualdades sociais e regionais, com a devida responsabilidade fiscal. O enfrentamento desse desafio implica rever o pacto federativo em termos cooperativos e articulados e aprimorar a ação pública por meio de um planejamento estratégico em bases capazes de estimular o crescimento econômico com redução das desigualdades supracitadas.

A necessária compatibilização entre crescimento econômico e igualdade social e regional está associada à superação de gargalos produtivos, do lado da oferta de bens e serviços, e da incorporação de uma massa de população, constituindo o lado de demandas reprimidas e potenciais. A grande concentração produtora em localidades desenvolvidas deve ter como contrapartida a necessidade de descentralização de estímulos produtivos e de investimentos em áreas menos desenvolvidas. A carência de certa autossuficiência na dinâmica produtiva nessas zonas (compreendidas como grupos de municípios e estados) frustra a capacidade de geração de receitas fiscais próprias. Do ponto de vista da demanda, a baixa geração de renda de trabalho em regiões mais pobres também limita o mercado consumidor e a captação de receitas públicas.

Sem dinâmica econômica e sem incorporação social, o crescimento e a justiça social estarão comprometidos. Sem infraestrutura produtiva adequada e sem mercado consumidor ampliado não há estímulo à atividade privada, reduzindo a incorporação de trabalho e o aumento da renda. Com isso, o setor público é pressionado a compensar essa carência socioeconômica tanto de oferta quanto de demanda, desequilibrando as contas públicas. Em suma, o maior equilíbrio na dinâmica econômica e social (oferta e demanda) permitiria um maior equilíbrio nas contas públicas dos entes federativos e vice-versa. Ao mesmo tempo, esse ambiente socioeconômico e fiscal mais equilibrado proporcionaria maior capacidade do poder público de contribuir para a redução dos desequilíbrios e das desigualdades sociais e regionais.

5.3 Desafio da mudança estrutural

Para o tratamento da questão regional, a dimensão dos problemas de desequilíbrios de renda e produto, bem como os esforços de sua superação, exige atenção especial para a existência de vazamentos inter-regionais de renda e produto. Para conter

ou reduzir a magnitude das saídas de renda de uma região pobre para uma rica, os governos devem buscar a coordenação de políticas com vistas a: *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), mas 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.

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 locais, *grosso modo*, não se mostraram 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 isto, pode estar aberta a oportunidade para que a PNDR II se debruce 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, biodiversidade e energias renováveis. Estratégia que alarga o campo de possibilidades do desenvolvimento sustentável nas regiões, ao mesmo tempo 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, ademais, 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 áreas mais ricas por recursos públicos tendem a se sobrepor a vozes mais fracas dos cidadãos das regiões de menor desenvolvimento.

É claro que esta 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 e suas instituições vinculadas. Pelo contrário, deverá ser

exercício do governo central alargar a compreensão do significado e do 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 envolvimento no desenho e na execução da política local de desenvolvimento, tal como manifestado no primeiro processo conferencial para discussão da PNDR, realizado entre 2012 e 2013 pelo Ministério da Integração Nacional.

Por fim, não seria demasiado afirmar que um grande desafio para a PNDR, no horizonte próximo, caracterizado por maiores restrições de recursos, tende a ser o de *incorporar em suas estratégias a escolha, sempre difícil, mas tanto mais relevante em momento de crise como a atual, de prioridades* quanto a questões, enfrentamentos e soluções mais relevantes.¹⁰

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.
- BRANCO, Maria L. Cidades médias no Brasil. *In*: ELISEU, S. *et al.* (Org.). **Cidades médias: produção do espaço**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 245-271.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Incentivos fiscais e fundos de desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste**. Brasília: MI, 2011.
- CANO, Wilson. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 23., 1995, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Anpec, 1995. p. 628-644.
- CORRÊA, Roberto. **A rede urbana**. São Paulo: Editora Ática, 1989.
- COSTA, Marco; MARGUTI, Bárbara (Ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: Ipea, 2015.
- MONTEIRO NETO, Aristides. **Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção no Brasil dos anos 1990**. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- _____. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014.

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

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

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Brasília: Pnud, 2013.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim do Banco Central do Brasil** – Relatórios anuais de 2005, 2010 e 2013. Rio de Janeiro: BCB, XXXX. Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

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

RESENDE, Guilherme *et al.* Monitoramento e avaliação dos instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta de avaliação continuada. *In*: MONASTÉRIO, Leonardo; NERI, Marcelo; SOARES, Sergei (Org.). **Brasil em desenvolvimento 2014**. Brasília: Ipea, 2014. cap. 6. v. 2.