

# EM DEFESA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL: PREMISSAS E APOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL INCLUSIVO<sup>1</sup>

A diretoria:

Aristides Monteiro<sup>2</sup>

Bolívar Pêgo<sup>3</sup>

Júlio César Roma<sup>4</sup>

Marco Aurélio Costa<sup>5</sup>

Nelson Zackseski<sup>6</sup>

Ronaldo Vasconcellos<sup>7</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

A nova administração do governo federal iniciou neste ano, ao tomar posse, um esforço para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, o qual balizará a programação orçamentária do Executivo federal pelos próximos quatro anos. Configura-se, sem dúvida, um momento propício para a reflexão sobre a necessidade de incorporação da dimensão regional-territorial do desenvolvimento no planejamento federal.

De um lado, apresenta-se um ambiente negativo e de maiores dificuldades para o aperfeiçoamento de políticas públicas, dado pelo quadro recessivo na economia brasileira, que deprimiu consideravelmente o espaço fiscal para o financiamento de políticas. Sem dúvida, esse cenário traz (mais uma vez) empecilhos para que o planejamento territorial possa ampliar o impacto das decisões governamentais. De fato, a prática de planejamento territorial exige métodos e procedimentos, definidos e negociados com antecedência, com conhecimento e aquiescência de todos os intervenientes no processo. Além disso, conceitos, parâmetros, métodos e procedimentos específicos seriam necessários para que objetivos normalmente

---

1. Este texto de opinião, aqui defendido e assinado pelos atuais integrantes da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), corresponde a uma versão modificada e resumida da reflexão apresentada em Ipea (2018, p. 45-56). Nem todos os autores desta nota de opinião foram autores do texto original, contudo subscrevem inteiramente a defesa da incorporação da dimensão territorial no planejamento federal.

2. Diretor de estudos e políticas regionais, urbanas e ambientais.

3. Coordenador-geral de pesquisas em questões regionais, urbanas e ambientais.

4. Coordenador de estudos em sustentabilidade ambiental.

5. Coordenador de estudos em desenvolvimento urbano.

6. Coordenador de estudos regionais e desenvolvimento federativo.

7. Coordenador de avaliação de políticas públicas.

associados – como convergência, complementaridade e compartilhamento de ações, de financiamento e de responsabilidades – possam ser atingidos. De outro lado, o momento, abre uma possibilidade benfazeja para que o planejamento territorial seja considerado estratégico na elaboração em curso do PPA. Essa possibilidade se deve à criação do Ministério do Desenvolvimento Regional no início deste ano, com a fusão de duas áreas cruciais para o planejamento territorial (as políticas urbana e regional) na forma de incorporação dos ex-ministérios da Integração Nacional e das Cidades. Embora não se possa esperar um grande impacto desse advento no PPA em elaboração, a oportunidade deve ser aproveitada para lançar as bases necessárias que possam ser úteis no próximo ciclo, com a construção do PPA 2024-2027.<sup>8</sup>

Algumas relevantes razões justificam a incorporação da dimensão territorial no planejamento nacional, ao nosso ver. Políticas territoriais referem-se àqueles temas do campo de preocupação das políticas públicas permeados por grandes embates e, por vezes, poucos consensos. Os países deveriam adotar políticas explícitas para corrigir desequilíbrios regionais? Ou, contrariamente, deixar as forças próprias do mercado, na busca dos melhores usos e retornos para os recursos existentes, e estabelecer uma possível trajetória de convergência de rendas por habitante? Para aclarar este debate, elementos qualificadores são apresentados nas próximas subseções.

### **1.1 Políticas regionais são relevantes para o desenvolvimento nacional**

Países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente no continente europeu, advogam e praticam largamente políticas territoriais. Em 2009, em publicações institucionais sobre esse tema, a OCDE passou a defender explicitamente a utilidade e a adoção de políticas com vistas a aumentar a competitividade das regiões no cenário internacional e fortalecer estratégias de desenvolvimento endógeno em regiões deprimidas ou de baixo crescimento (OECD, 2009a, 2009b).

No Brasil, a experiência histórica e institucional da política regional mostra que esta se torna mais relevante e eficaz quando aplicada em contexto de estratégias nacionais de desenvolvimento amplas e robustas. Foi entre 1950 e 1970 que diversos governos propuseram esforços de expansão de infraestruturas para o crescimento econômico. No período 2003-2015, o governo federal, em face do contexto de expansão das receitas fiscais, voltou a dar amplo apoio à mobilização de políticas, ações e recursos em regiões e territórios menos desenvolvidos.

Políticas territoriais, contudo, não podem ser tidas como relevantes apenas em épocas de bonanças fiscais. As ações que visam ao ordenamento territorial e ao melhor uso dos recursos econômicos, políticos e institucionais das regiões deveriam ser parte de estratégias que produza maior racionalidade na aplicação dos recursos orçamentários do Estado brasileiro. Isso requer o abandono da visão de que política regional/territorial é mero custo adicional ao orçamento nacional, em prol de uma outra em que a dimensão territorial se coloca no centro de cada política temática e/ou setorial, com vistas à maior eficiência e à economia de recursos.

### **1.2 O arranjo institucional-federativo no centro da política territorial**

A consideração da essencialidade de políticas territoriais/regionais em estratégias nacionais de desenvolvimento requer, por consequência, que seja devidamente (re)conhecido e pactuado o compromisso em torno da consolidação do arranjo institucional para a atuação no desenvolvimento regional.

---

8. A exemplo das carteiras de projeto associadas a cada plano regional de desenvolvimento das três macrorregiões alvo preferencial da política regional (Nordeste, Norte e Centro-Oeste), os quais estão em fase de elaboração pelo Ministério do Desenvolvimento Regional em articulação direta com as superintendências regionais, com apoio do Ipea, e que deve subsidiar a elaboração do próximo PPA.

Deve-se mencionar a mudança de estratégia governamental para atuação na política territorial operada ao longo da última década e meia (2000-2015). Sob sucessivas administrações, o governo federal passou a mobilizar um amplo e coordenado leque de instrumentos de políticas, o qual conjugou objetivos e recursos de política social explícita, investimento público em infraestrutura regional e urbana e ampliação da oferta de crédito público ao investimento privado.

Considerando a política territorial como resultante de ações das políticas urbana (no âmbito do então Ministério das Cidades) e regional explícita (no então Ministério da Integração Nacional), registra-se o fortalecimento jurídico, normativo, institucional e de capacidade de execução desde o início dos anos 2000. De um lado, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) foi instituída, ainda em 2004, contribuindo nas áreas de saneamento e habitacional. Sua atuação mais visível foi a implementação do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que se prestou ao financiamento de moradias populares, visando à redução do *deficit* habitacional nacional, e do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2) – urbanização de favelas. De outro, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sancionada em 2007, voltada para a redução de disparidades regionais em múltiplas escalas do território, que segue em vigência até o momento.

O padrão de atuação governamental no território caracterizou-se pela busca de articulação e coordenação das ações das políticas regionais e urbanas com as políticas sociais universais (saúde, educação e assistência) ou de bem-estar. Tais políticas são representadas, entre outras, pela aplicação do Programa Bolsa Família (PBF), de transferências de renda a famílias pobres, e pelos benefícios de prestação continuada (BPCs) – que se referem a recursos do Tesouro Nacional para provisão de apoio à aposentadoria rural e a deficientes. A estas se juntaram os investimentos públicos federais e os recursos do sistema bancário público para financiamento da atividade privada proveniente da política regional, na forma de fundos constitucionais do desenvolvimento regional, e os advindos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para setores produtivos e infraestrutura.

A política territorial, vista pelo prisma de um amplo arranjo institucional-federativo, passou a se caracterizar pelo protagonismo de diversas instâncias governamentais, em uma estratégia de cooperação e articulação de atores federais. Nesse arranjo, como executores diretos de políticas territoriais, contou-se com a participação dos ministérios das Cidades e da Integração Nacional, complementados pela atuação de executores de políticas de desenvolvimento produtivo (ministérios da Fazenda e da Indústria e Comércio Exterior, desde janeiro deste ano unificados no Ministério da Economia) e por executores de políticas sociais no território, como os ministérios do Desenvolvimento Social e da Previdência Social – e também de parceiros em governos subnacionais (estados, Distrito Federal e municípios). Desse modo, a estratégia passou a requerer bases mais robustas para sua implementação e coordenação no núcleo político do governo federal.

Em cada instrumento ou ação mobilizada, orientações de planejamento distintas se verificam e geram diferentes impactos multiplicadores sobre pessoas, setores e lugares. Inicialmente, pode-se apontar o papel relevante do investimento público federal, o qual corresponde a gasto público direto realizado em cada região, que, em sua maior parte, tem-se destinado à expansão de infraestrutura social e econômica (habitações, rodovias, portos, aeroportos, hidroelétricas, universidades etc.) para a competitividade econômica regional.

Outro mecanismo utilizado para a política regional foi o crédito público ao investimento privado, cujo destino é o financiamento de projetos de custeio ou investimento privado. Em ambos os casos, espera-se que parte do gasto realizado fique na região recebedora do crédito e leve à ampliação do empreendimento produtivo. O investimento público e o crédito

público ao setor privado são fontes de recursos propícias a realizar mudanças econômicas estruturais nas regiões receptoras, uma vez que atuam sobre a ampliação da capacidade produtiva preexistente.

Em outra perspectiva, as transferências de renda a pessoas (PBF e BPC) destinam-se, majoritariamente, na perspectiva do planejamento territorial, à demanda de consumo nas regiões beneficiadas. Correspondem a recursos, na maior parte das vezes, inteiramente gastos na própria economia local onde residem as famílias receptoras e se destinam a aumentar o seu bem-estar. Segundo vários estudos recentes, tais transferências sociais têm tido impacto, além da própria elevação do bem-estar da população, muito significativo no crescimento econômico das localidades atendidas, por meio do aumento da demanda de bens e serviços locais e também por meio do aumento da arrecadação municipal de impostos.

Em todos os três tipos de instrumentos, a orientação de aplicação dos recursos seguiu, regra geral, uma lógica própria e não coordenada com as demais. A racionalização nos usos de recursos não foi uma meta previamente buscada e, frequentemente, as políticas apresentaram superposições territoriais não previstas. É verdade que vários mecanismos de participação e coordenação federativa foram criados, contudo, sua efetividade nem sempre foi obtida. Um legado de experimentações está posto e deve ser utilizado para a melhoria da implementação de políticas públicas. Quanto mais estrategicamente uma combinação de instrumentos políticos, institucionais e econômicos for adotada e quanto mais coordenados forem os recursos disponíveis para a modificação – quantitativa e qualitativamente – do atraso regional, maiores as possibilidades de sua alteração.

O quadro de recursos governamentais mobilizados pelo arranjo institucional na última década e meia contribui para o argumento aqui defendido quanto à necessidade do planejamento territorial (tabela 1). De imediato, se verifica a mais elevada participação de recursos para a modalidade do crédito ao investimento privado (recursos emprestáveis às empresas) na composição das fontes assinaladas. Estes corresponderam a R\$ 931,5 bilhões (valores acumulados e medidos em reais de 2015) de crédito bancário público – operacionalizados pelos bancos regionais de desenvolvimento na Amazônia (Banco da Amazônia S. A. – Basa), no Nordeste (Banco do Nordeste do Brasil S. A. – BNB) e no Centro-Oeste (Banco do Brasil) e mais os desembolsos do BNDES –, em um total de R\$ 1,7 trilhão do conjunto das fontes para as três regiões. Em termos percentuais, correspondem a 55,3% do total das fontes analisadas.

TABELA 1

**Norte, Nordeste e Centro-Oeste: valores acumulados de recursos de política pública com impactos regionais (2000-2015)**

Região/período	Investimento público federal (A)	Crédito ao investimento			Programas sociais (E)	Totais (A+D+E)
		Fundos constitucionais (B)	Desembolsos (C)	(B + C) = (D)		
Nordeste	Investimento público	Fundo Constitucional de Investimento do Nordeste (FNE)	BNDES	FNE + BNDES	PBF + BPC	Subtotal Nordeste
2000-2015 (R\$ bilhões de 2015)	209,2	156,5	278,6	435,1	209,2	853,5
%	24,5	18,3	32,6	50,9	24,5	100

(Continua)

(Continuação)

Região/período	Investimento público federal (A)	Crédito ao investimento			Programas sociais (E)	Totais (A+D+E)
		Fundos constitucionais (B)	Desembolsos (C)	(B + C) = (D)		
Norte	Investimento público	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)	BNDES	FNO + BNDES	PBF + BPC	Subtotal Norte
2000-2015 (R\$ bilhões de 2015)	89,8	53,3	150,3	203,6	82,5	375,9
%	23,9	14,1	40,0	54,1	21,9	100
Centro-Oeste	Investimento público	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)	BNDES	FCO + BNDES	PBF + BPC	Subtotal Centro-Oeste
2000-2015 (R\$ bilhões de 2015)	74,2	75,5	217,3	292,8	87,0	454,0
%	16,3	6,6	47,9	64,5	19,1	100
<b>Total (R\$ bilhões de 2015)</b>	<b>373,2</b>	<b>285,3</b>	<b>646,2</b>	<b>931,5</b>	<b>378,7</b>	<b>1.683,4</b>
%	22,2	16,9	38,4	55,3	22,5	100

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), BNDES, Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Para o investimento federal, são utilizados dados do período 2001-2016.

2. O PBF tem seu início de implementação em 2004. Os dados utilizados são do período 2004-2015.

O investimento público federal isoladamente deu contribuição relevante, nesse contexto de fontes, representando 22,2% (R\$ 373 bilhões) do total das fontes analisadas no período 2000-2015, mas ainda assim secundária para a realização da estratégia regional. Porém, se pensado o investimento público com o crédito governamental ao empreendimento privado, estes dois perfazem cerca de 75% do conjunto das fontes investigadas. Se devidamente planejadas para gerar sinergia mútua da aplicação realizada, tais modalidades poderiam produzir um patamar superior de resultados esperados. Em suma, a mensagem que se quer ressaltar é que, ao lado dos significativos montantes disponibilizados para o desenvolvimento regional em diversas políticas públicas mobilizadas, o planejamento das diversas ações no território pode ser capaz de gerar externalidades e resultados superiores ao que o atual formato de planejamento federal centrado em escolhas setoriais ou temáticas vem conduzindo neste momento.

## 2 PREMISSAS E APOSTAS CONSIDERADAS RELEVANTES PARA O DEBATE PÚBLICO

As disparidades territoriais socioeconômicas no Brasil têm se mostrado de difícil reversão. Os avanços na sua minoração têm sido lentos, embora persistentes, e os resultados se tornam significativos quando a ação governamental requerida alinha propósitos e instrumentos diversos, de maneira concertada e articulada. Em decorrência das várias considerações apresentadas sobre políticas e arranjos institucionais voltados para a atuação sobre o território no Brasil, sugere-se a necessidade de reconhecimento das seguintes premissas norteadoras.

### 2.1 Premissas orientadoras

- Política territorial é política de desenvolvimento: a política territorial não deveria ser reconhecida apenas como forma de atuação governamental que visa à redução de disparidades, pelo contrário, seu propósito mais nobre é ser utilizada como

propulsora de estratégias do desenvolvimento regional. Experiências em curso em países da União Europeia apontam para o êxito deste caminho, no qual se assentam estratégias de revitalização e busca de competitividade, bem como de transformações estruturais, em regiões estagnadas. Daí que política regional não pode ser encarada como elemento de atuação conjuntural e/ou de temporalidade restrita: ela é estrutural e com atuação de médio e longo prazos.

- O arranjo institucional-federativo conta para o êxito da política: a política territorial deve ser entendida e aplicada em contexto de um arranjo federativo mais amplo, em que o Estado coloca à disposição das regiões e de governos subnacionais diversas políticas e instrumentos em ação coordenada, como aconteceu recentemente. Medidas e instrumentos visando a modificações no território tendem a apresentar baixa eficácia – e a desperdiçar recursos – se aplicados isoladamente e/ou de modo tópico no tempo.

## 2.2 Apostas para o fortalecimento do planejamento territorial

As apostas sugeridas nesta subseção não esgotam o amplo leque necessário para consolidar o planejamento territorial no âmbito do planejamento governamental. São, contudo, escolhas prioritárias e mobilizadoras de arranjos institucionais-federativos necessários para o êxito do planejamento.

- Introdução de mecanismos de pactuação entre atores da política regional: o reconhecimento da adoção de formas de pactuação em políticas territoriais se coloca cada vez mais necessário como forma de garantia de resultados. Os territórios, governos e/ou cidadãos beneficiados devem ser capazes de assegurar não apenas a correta aplicação de recursos disponibilizados, mas também o compromisso com a realização dos resultados esperados. Se as políticas sociais brasileiras já incorporaram elementos de cobrança e pactuação para obtenção de benefícios, isso ainda não ocorre na política regional. Por exemplo, os recursos de empréstimo dos fundos constitucionais regionais não contêm dispositivos que alienem disponibilidade de crédito à prescrição, seja de aumentos de produtividade – pela incorporação e/ou produção de inovação tecnológica ou ainda de treinamento da mão de obra –, seja de expansão da capacidade exportadora do empreendimento produtivo.
- Regionalização das estratégias e ações do PPA federal: esforços maiores devem ser realizados no sentido de colocar a dimensão territorial nas estratégias de operacionalização do planejamento governamental federal. Os documentos de PPAs federais, regra geral, tendem a priorizar recortes setoriais ou temáticos para a organização do orçamento governamental, contribuindo para que as frequentes disputas políticas por recursos sejam ganhas por temáticas mais afeitas a grupos de interesse mais consolidados, em regiões de maior desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Desafios da nação**. Brasília: Ipea, 2018. v. 2.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **How regions grow: trends and analysis**. Paris: OECD: 2009a.

\_\_\_\_\_. **Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth**. Paris: OECD, 2009b.