TEXTO PARA DISCUSSÃO

3036

A URGÊNCIA DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PRODUTIVAS NO TERRITÓRIO: MIRANDO O ENFRENTAMENTO DA CRISE INSTITUCIONAL E ECONÔMICA RECENTE, DE 2015 A 2022

ARISTIDES MONTEIRO NETO

60 ipea

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3036

Brasília, agosto de 2024

A URGÊNCIA DE COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PRODUTIVAS NO TERRITÓRIO: MIRANDO O ENFRENTAMENTO DA CRISE INSTITUCIONAL E ECONÔMICA RECENTE, DE 2015 A 2022[1]

ARISTIDES MONTEIRO NETO[2]

1. As análises e as argumentações desenvolvidas no estudo são de inteira responsabilidade do autor e não correspondem necessariamente à posição organizacional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). O autor agradece ao professor Carlos Antonio Brandão, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ), pela leitura atenta do texto e pelos comentários valiosos feitos em seminário realizado na sede do Ipea, em Brasília, em 28 de maio de 2024. Os erros remanescentes são de responsabilidade única do autor.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos, Ambientais e Federativos (Dirur) do Ipea; e professor no Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento dessa instituição. *E-mail*: aristides.monteiro@ipea.gov.br. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-0930-3062.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional
FERNANDO GAIGER SILVEIRA

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
ARISTIDES MONTEIRO NETO

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais
FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete
ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
GISELE AMARAL

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

Monteiro Neto, Aristides
A urgência de coordenação de políticas produtivas no território : mirando o enfrentamento da crise institucional e econômica recente, de 2015 a 2022 / Aristides Monteiro Neto. – Brasília, DF: Ipea, 2024.
89 p. : il., mapas. – (Texto para Discussão ; n. 3036).

Inclui Bibliografia.
ISSN 1415-4765

1. Coordenação de Políticas Públicas. 2. Crise Institucional. 3. Desenvolvimento Regional. 4. Federalismo não Cooperativo. 5. Financiamento Público. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 320.60981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

MONTEIRO NETO, Aristides. **A urgência de coordenação de políticas produtivas no território**: mirando o enfrentamento da crise institucional e econômica recente, de 2015 a 2022. Brasília, DF: Ipea, ago. 2024. 89 p. : il. (Texto para Discussão, n. 3036). DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td3036-port

JEL: H5; H77; R5; R51; R53.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td3036-port

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

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

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 6

2 A REGRESSÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DOS ANOS 2015 A 2022 E SEUS IMPACTOS REGIONAIS 8

2.1 Contornos territoriais da recessão de 2015 a 2022 13

3 COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES INTER-REGIONAIS 30

3.1 Revisão de estratégias de desenvolvimento regional: direção e magnitude 32

3.2 A coordenação estratégica do financiamento ao investimento produtivo 40

3.2.5 Balanço da oferta final de instrumentos federais explícitos e implícitos de financiamento no território: quanto cabe a cada cidadão em cada região brasileira? 54

3.3 Trajetória de dependência e coordenação dos instrumentos 60

3.4 Vazamentos regionais de renda: o desafio da baixa efetividade da ação governamental no território 64

3.5 O Nordeste diante da desaceleração econômica recente: digressão necessária 70

4 POLARIZAÇÃO POLÍTICA NA GEOGRAFIA DOS "DESCONTENTES": COMO FICA A POLÍTICA REGIONAL, AFINAL? 77

5 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS: A TÍTULO DE CONCLUSÃO 81

5.1 Estratégia de mudança estrutural sensível ao território 82

5.2 O papel da política regional na estratégia 83

5.3 Coordenação de políticas e instrumentos 84

REFERÊNCIAS 85

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 89

SINOPSE

Este texto para discussão tem como objetivo discutir a validade e as oportunidades possíveis para a realização da tarefa de coordenação de políticas produtivas no território. Procura dialogar diretamente com as preocupações nacionais de desenvolvimento territorial equitativo e, desse modo, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Avalia a trajetória recente dos mais relevantes instrumentos de financiamento produtivo com impactos territoriais, quais sejam, a política de crédito rural; os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para atividades produtivas; os valores aplicados dos fundos constitucionais de financiamento (FCFs) da política regional; e a capacidade governamental de atuar por meio do gasto federal em investimento público. Como resultado da investigação, o trabalho mostra elevada concentração de recursos de financiamento em regiões mais desenvolvidas e pouco afeitas, atualmente, ao patrocínio do pacto redistributivo nacional para uma sociedade justa.

Palavras-chave: coordenação de políticas públicas; crise institucional; desenvolvimento regional; federalismo não cooperativo; financiamento público.

ABSTRACT

The article aims to discuss needs and opportunities for the accomplishment of the task of coordinating productive policies in the territory. It seeks to dialogue directly with national concerns for equitable territorial development and, thus, with the National Policy for Regional Development (PNDR). It evaluates the recent trajectory of the most relevant productive financing instruments with territorial impacts – namely, the rural credit policy, BNDES disbursements for productive activities, the amounts applied in the Constitutional Financing Funds (FCFs) of the regional policy and also evaluates the government's capacity to act through federal spending on public investment. As a result of the investigation, the work shows a high concentration of funding resources in more developed regions that are currently less accustomed to the sponsorship of the national redistributive pact for a just society.

Keywords: public policies coordination; institutional crises; regional development; non-cooperative federalism; public finance.

1 INTRODUÇÃO

No decorrer da última década, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por meio da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos, Ambientais e Federativos (Dirur), vem realizando reflexões continuadas sobre as transformações territoriais (econômicas, demográficas, regionais, rurais, urbanas, ambientais e federativas) brasileiras. Esse esforço se deve às proposições internas de seu plano de trabalho para a realização de diagnósticos e avaliações aprofundados sobre as dinâmicas regionais em curso, assim como ao atendimento – na forma de assessoria governamental – das demandas realizadas por ministérios e outros organismos federais.

O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), por exemplo, tem sido parceiro muito próximo ao solicitar reiterados estudos e avaliações de suas políticas e seus programas. Entre 2014 e 2016, foi solicitada uma avaliação quantitativa dos fundos constitucionais de financiamento (FCFs) da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Posteriormente, em 2019, também por efeito da demanda desse ministério, a Dirur iniciou a pesquisa *Diagnóstico e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), de seus instrumentos e suas instituições*. Um conjunto expressivo de análises e resultados foi produzido no âmbito desse esforço de cooperação institucional. Todo o material gerado foi exaustivamente discutido entre equipes do Ipea e do MIDR, além de haver a participação de diversos especialistas acadêmicos especialmente convidados.

A energia investigativa do período anterior centrou-se na realização de trabalhos diagnósticos e em avaliações para a renovação de objetivos da política e de seus instrumentos. Para tal, apresentaram-se os principais vetores de transformação territorial que impactam, limitam e/ou condicionam a implementação da PNDR. Permitiu sugerir que essa política, na quadra atual da economia brasileira, deveria fazer o seguinte: i) orientar-se para a tarefa de transformação estrutural, nas economias regionais, assentada em atividades de inovação e conhecimento capazes de acelerar a produtividade sistêmica regional; e ii) estimular a localização de atividades relacionadas com a proteção e o trato da biodiversidade, bem como apoiar o esforço nacional da transição energética pela exploração dos potenciais regionais. Enfim, uma proposta de transformação estrutural baseada na inovação produtiva e na sustentabilidade ambiental.

Esses dois vetores de crescimento estariam em consonância com uma nova estratégia que explora nas regiões seus potenciais de geração de conhecimento (centros de pesquisa e instituições de ensino superior – IES) e sua biodiversidade constitutiva, bem como objetivariam, por essa via, explorar a endogeneização das bases do crescimento

econômico regional. A verificação do aumento quantitativo do parque de instituições de ensino e pesquisa, bem como a sua descentralização territorial favorecedora de ganhos para as regiões da atuação da PNDR, de um lado, e a verificação da trajetória crescente do financiamento para atividades produtivas, por meio dos recursos de três FCFs,[1] de outro lado, mostraram que estão oportunizadas condições satisfatórias para que a política regional possa ousar na atualização de seus objetivos fundamentais.

Este estudo atual, inspirado e provocado pelo acúmulo de experiências, explora e aprofunda reflexões de avaliação da política regional e de seus instrumentos. Ademais, contextualiza-as diante dos desafios impostos por um quadro político, econômico e institucional mais adverso, de regressão e crise entre 2015 e 2022. O objetivo é tirar ensinamentos dos retrocessos institucionais e da desmobilização de políticas públicas para a formulação e a proposição de estratégias sustentáveis de desenvolvimento regional capazes de enfrentar o novo ambiente macroinstitucional muito mais restrito.

Para isso, apresenta um conjunto de análises e reflexões consideradas essenciais ao balanço dos principais desafios e de insuficiências para que uma *nova* política regional venha a contribuir para a retomada do crescimento econômico. O trabalho busca apontar caminhos de coordenação de políticas quanto a reverberações territoriais e, ao mesmo tempo, sugerir quais políticas de base territorial, sem dúvida, poderiam ter papel mais destacado na adoção da estratégia de mudança estrutural da economia brasileira.

De maneira específica, o estudo se dedica à análise de três modalidades de recursos financeiros e uma forma de aplicação de recursos de base orçamentária, escolhidos por imprimirem potentes reverberações territoriais no país. Esses instrumentos de fluxos financeiros e orçamentários correspondem, cada um a seu modo, a políticas governamentais específicas voltadas para o fomento a atividades produtivas e à infraestrutura. São elas: i) o crédito rural (política agrícola e pecuária); ii) os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (política industrial e modernização tecnológica das empresas); iii) os FCFs regionais (política regional); e iv) os gastos federais em investimento (gastos orçamentários destinados a ampliar a capacidade de atuação estatal em áreas escolhidas).

A investigação cobre os anos compreendidos entre 2010 e 2022 (sempre que houver dados disponíveis) e realiza – de maneira sistemática – cotejos do comportamento de variáveis no período de 2010 a 2014, quando a crise política-econômica-institucional ainda não estava instalada, além do período posterior, de 2015 a 2022, com recessão,

1. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE); e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).

turbulências políticas e ameaças à institucionalidade democrática. A ênfase nessa década "estendida" se deve à preocupação e ao interesse em compreender como o ambiente político-institucional de implementação de políticas públicas pode ser alterado tão radicalmente e em tão pouco tempo.

A dimensão territorial utilizada é a da macrorregião. O estudo se dedica a prover uma mirada larga dos grandes traços e dos movimentos regionais de instrumentos da política de financiamento do desenvolvimento no país. Ademais, objetiva mapear e acompanhar a direção de fluxos de recursos no território em escala macrorregional. Não desconsidera a relevância de investigações em outras escalas necessárias ao refinamento do entendimento de processos e dinâmicas territoriais, contudo optou por concentrar-se nos movimentos gerais tomados pelos recursos aplicados. Sem sombra de dúvida, ao se fazer desse modo, levantam-se inquietações para passos analíticos subsequentes nas escalas estaduais ou municipais de observação.

Por fim, vale ressaltar que a coordenação de políticas e instrumentos tem sido vista, na experiência de implementação de políticas públicas do governo federal, nas últimas duas ou três décadas, como essencial e desejável para o seu êxito. Esse esforço se torna ainda mais relevante no âmbito das políticas territoriais, no qual atuam diferentes orientações, possibilidades e adversidades, que às vezes resultam em sinergia e – muitas outras vezes – em sobreposições de ações e desperdício de recursos. Decorre daí a necessidade de reflexão mais elaborada sobre coordenação entre as políticas *explícitas* para o desenvolvimento regional e as chamadas *implícitas*, que são mais numerosas, têm mais recursos e produzem impactos territoriais, na maioria das vezes, amplificadores de disparidades não antevistas.

2 A REGRESSÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DOS ANOS 2015 A 2022 E SEUS IMPACTOS REGIONAIS

Uma marca da última década no Brasil e no mundo tem sido a regressão democrática em estreita associação com a longa recessão econômica. A crise financeira global de 2008 a 2009 desencadeou não apenas um quadro generalizado de crises econômicas nas principais economias globais, mas também teve efeitos negativos prolongados pela prescrição de conservadoras medidas de austeridade como forma de debelar a crise de confiança dos mercados financeiros mundiais. Quedas generalizadas e simultâneas na taxa de atividade econômica, aumento no nível de desemprego, fragilização dos mercados de trabalho, intensificação do processo de flexibilização trabalhista e expansão do endividamento das empresas e das famílias concorreram para o acirramento da luta política em todo o mundo.

A novidade emergente nesse contexto econômico conturbado é o aparecimento de movimentos e grupos políticos de cunho fascista, nacionalista, anti-imigrantes e conservador nos costumes. É uma configuração político-partidária que se estende desde os Estados Unidos (trumpismo), passando por democracias europeias como Áustria (Partido da Liberdade), Alemanha (Alternativa para Alemanha – AfD), Espanha (Vox), França (Frente Nacional), Grécia (Aurora Dourada), Itália (Liga), Portugal (Chega!), até países menos democráticos, como Turquia. Essa configuração instalou-se também na América Latina, em diversos países, no decorrer da última década, região que havia experimentado momento de ascensão de quadros políticos democráticos em momentos precedentes (Levitsky e Ziblatt, 2018).

Para alguns estudiosos, a combinação de crise econômica prolongada e radicalização política tem produzido uma certa *geografia dos descontentes ou do descontentamento*, fenômeno em plena efervescência e debate. Vem se caracterizando por crescente insatisfação de grupos que se reconhecem pela perda de posição relativa no cenário nacional de um dado país. São frequentemente vistos como aqueles grupos populacionais ou territoriais que "ficaram para trás" – *left behind people and places* (Rodríguez-Pose, 2018; 2020; De Ruyter, Martin e Tyler, 2021; McCann e Ortega-Argilés, 2021). Suas reações políticas (*politics*) ao descontentamento se traduzem em atitudes de apoio a medidas extremas de nacionalismo e separatismo (Brexit, no Reino Unido; Catalunha, na Espanha); ascensão de partidos políticos anti-imigrantes e racistas (França, Portugal, Áustria, Alemanha, Estados Unidos); negação de políticas públicas (*policy*) universais (saúde, previdência, redução de desigualdades etc.); entre outras formas de conservadorismo.

No Brasil, a crise financeira de 2008 a 2009 somente reverberou mais intensamente a partir de 2011, quando o governo brasileiro precisou tomar medidas mais restritivas de gasto e investimento público. Em particular, a continuidade dos investimentos públicos federais planejados para a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2011-2014), em contexto de queda da arrecadação tributária, precipitou a reação negativa do sistema financeiro e de investidores sobre a capacidade de o governo federal honrar os compromissos da dívida pública em ascensão, o que levou ao enfraquecimento político do governo Dilma Rousseff. Em meio a um forte embate político, a presidenta sofreu um processo de *impeachment* assentado em bases jurídicas e políticas contestáveis.

A mudança presidencial, com o vice-presidente Michel Temer à frente do governo, foi marcada por uma nova plataforma política chamada de "Uma Ponte para o Futuro",[2] cuja ênfase estava em ajuste fiscal e flexibilização do orçamento federal. Um ciclo de reformas econômicas de alto impacto e rápida implementação teve início tão logo Michel Temer assumiu a Presidência, em meados de 2016. Por meio de acordos políticos favoráveis a bancadas conservadoras dos setores da indústria em decadência, do agronegócio exportador em expansão e do sistema financeiro, reformas representativas de austeridade fiscal foram realizadas inicialmente pela instituição da Lei do Teto de Gastos, em 2016, que viria a regulamentar o controle do gasto público por vinte anos a partir de sua vigência. Outras reformas vieram logo em seguida, por exemplo, a trabalhista (Lei nº 13.467/2017) e as mudanças legais na forma de exploração do pré-sal. Essa última findou a obrigatoriedade de a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) ter participação societária em cada operação realizada. Tais regulamentações foram submetidas e aprovadas pelo Congresso Nacional em curto espaço de tempo – medidas que visavam, respectivamente, conter o gasto fiscal do governo federal; ampliar a intermitência e a precarização do trabalho (reduzir o custo salarial); e facilitar a presença estrangeira nos negócios de extração e produção de petróleo no país.

As reformas ocorreram em situação de recessão da atividade econômica e em contexto de denúncias generalizadas de corrupção que recaíram sobre importantes políticos nacionais da época. Esses elementos, sem dúvida, contribuíram para a instalação de um clima de tempestade política e para a ascensão de quadros políticos de direita e ultradireita no ciclo eleitoral de 2018. Nesse último, foi vitorioso para a Presidência da República o deputado federal e ex-militar Jair Bolsonaro, com o apoio de ampla frente de grupos religiosos, militares e conservadores urbanos e rurais de todo o país. Seu mandato, considerado pela literatura especializada como "populismo reacionário" ou, ainda, "retrocesso democrático" (Avritzer, Kerche e Marona, 2021), foi marcado pela radicalização de medidas pró-mercado e antigoverno, que incluíram a implementação da autonomia do Banco Central do Brasil (BCB), o que veio a ocorrer formalmente em 2021; propostas de privatização de refinarias da Petrobras e de bancos públicos federais; o confronto direto com os demais poderes da República – em especial o Supremo Tribunal Federal (STF); e a fragilização do pacto federativo devido à quebra de regras estabelecidas e ao enfrentamento dos governos estaduais em relação a medidas de política de saúde (covid-19) e regulamentações ambientais.

2. Documento formulado pela Fundação Ulysses Guimarães, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ao qual estava (e ainda está) filiado o então vice-presidente Michel Temer. Foi lançado a público em 29 de outubro de 2015 e viria a ser a referência programática da política econômica do governo pós-*impeachment* em 2016.

Em leitura retrospectiva, entende-se que o período durante e depois do *impeachment* presidencial, isto é, a partir de 2015, consolidou no país uma visão negativa e de desconfiança sobre a ação governamental e a implementação de políticas públicas. Importantes ações e programas criados para a redução de desigualdades sociais, mitigação da pobreza e dotação de infraestruturas para populações em situação de risco ou de menor poder aquisitivo foram paulatinamente sendo deslegitimadas perante a população. Programas de transferência de renda a pessoas pobres, política ambiental, política habitacional (Programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV), política de saúde e de educação sofreram fortes ataques dos governos após 2016. Em todos os casos, foram articulados argumentos, medidas e decisões para o desmonte, a deslegitimação e o enfraquecimento de políticas e programas consolidados desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), bem como para a privatização de serviços públicos essenciais (Monteiro Neto e Vieira, 2022; Gomide, Silva e Leopoldi, 2023).

Na perspectiva do que vem ocorrendo em países europeus e nos Estados Unidos, em que uma geografia dos descontentes tem se tornado aspecto relevante da crise democrática, também no Brasil o fenômeno está se tornando cada dia mais visível, com a presença predominante, mas não exclusiva, de atores, atitudes e escolhas políticas radicais de direita e extrema-direita em territórios predominantes das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Caracterizam-se por apoio a comportamentos racistas e conservadores nos planos religioso e ideológico, além do aumento de presença militar na vida cotidiana.

São grupos que se identificam com versões radicais de liberalismo econômico por dois vetores contraditórios de razões. No primeiro caso, estão os territórios em processo de desindustrialização de metrópoles e grandes cidades do Sudeste e do Sul, que apresentam perdas de empregos e salários. Nesse cenário, são reconhecedores da crescente precarização das condições de vida e das oportunidades de investimento para seus capitais. Correspondem a regiões de grande pujança econômica, pelo menos até os anos 1990, advinda da atividade industrial. Contudo, esses locais têm se deparado com perdas prolongadas e competitividade, associadas à intensa terciarização das economias urbanas. Caracterizam-se como regiões ricas que ficam para trás e perdem posição relativa no contexto nacional.

No segundo caso, verificam-se as regiões produtoras de bens do complexo agrícola, de carnes e minérios para exportação. Estão em situação relativamente favorável, uma vez que são ligadas à dinâmica do mercado internacional e têm se expandido aceleradamente em termos de produção, mas são estruturalmente tomadoras de preços (*price takers*), com pouca capacidade de influência sobre o faturamento final. Estão estruturalmente expostas às variações diárias de preços (e rentabilidade) de sua produção e dos insumos importados de que tanto necessitam (fertilizantes). Nesse sentido, são

recorrentemente pressionadas a operar em busca de terras, mão de obra e recursos naturais de baixo valor unitário. Não por outra razão, têm sido apoiadoras de medidas drásticas de desregulamentação ambiental, trabalhista e anti-indigenista (Monteiro Neto, Silva e Severian, 2021a).

Em suma, o empenho para a superação dos efeitos duradouros da crise deverá necessariamente se voltar tanto para o quadro mais hostil de forças políticas presentes hoje no parlamento quanto para o resto do conjunto presente na sociedade brasileira. A recuperação da confiança da população com relação aos benefícios da implementação de políticas públicas precisará ser feita sob pena de assistirmos à continuidade da trajetória de aumento das desigualdades de renda e acesso a bens e serviços públicos, além do concomitante aumento da pobreza, da violência e da insegurança no país.

Longe de ser pessimista sobre a atual correlação de forças políticas em nosso país, essa visão tem se apropriado de reflexões maturadas por especialistas europeus que vêm indicando quadro similar de dificuldades para a execução de políticas públicas garantidoras da coesão social.

O esforço de alinhamento de políticas territoriais que visam à redução da polarização política já está em curso de disseminação nas burocracias mais relevantes da União Europeia (UE), ora na Comissão Europeia, ora na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No primeiro caso, registra-se o estudo *The geography of EU discontent and the regional development trap*, conduzido por Rodríguez-Pose, Dijkstra e Pelman (2023), o qual traz preocupações sobre o clima de ceticismo estabelecido recentemente com relação à manutenção e ao futuro da própria UE devido à experiência do Brexit e de outros movimentos desagregadores em erupção. O documento indica um ambiente crescente de insatisfação com os resultados e as entregas de políticas públicas no território comandado pelo grande pacto federativo europeu: "A insatisfação também pode ser vista em: (i) tendência de aumento do apoio nas urnas para opções políticas populistas e extremas; e (ii) crescentes sinais de angústia e revolta por parte daqueles não atendidos pelo sistema político" (*op. cit.*, p. 5, tradução nossa).[3]

Também no âmbito dos debates na OCDE, que sem dúvida é uma instituição com posicionamentos mais liberais que a UE, passou-se a reconhecer a existência da geografia do descontentamento como um problema político a ser compreendido e trabalhado. Ainda em 2022, no chamado Eurocities Economic Development Forum, o diretor-geral

3. "*The dissatisfaction can also be seen in: (i) an increasing tendency to support more extreme, often populist options at the ballot box; and (ii) increasing signs of distress and outright revolt by those disaffected from the system*".

de desenvolvimento sustentável da OCDE, Tadashi Matsumoto, afirmou que "a Europa está sofrendo de uma *geografia dos descontentes*" (Colclough, 2022, tradução nossa), cuja manifestação se tornou mais perceptível desde a eclosão da crise econômica financeira de 2008, o que resultou em aumento das disparidades regionais dentro da UE. Para atacar esses problemas, afirmou que são necessárias soluções de dimensão local (*We need "place-based solutions"*), uma vez que as questões têm nuances específicas e são locais. Sem o reconhecimento da dimensão local (*place*), os governos nacionais não serão capazes de identificar corretamente as prioridades para a retomada do crescimento.

Voltando ao caso brasileiro, o desafio para a ação governamental passa pela percepção de que as transformações ocorridas nos anos de crise não correspondem a problemas circunscritos a dada *conjuntura*. Pelo contrário, têm a ver fundamentalmente com decisões que alteraram a *estrutura* de funcionamento do governo e das relações entre a sociedade política e o governo. Não é, pois, uma mera crise de conjuntura em que se espera que os parâmetros pré-crise possam ser restaurados. O que, de fato, ocorreu foi uma alteração no padrão estrutural das variáveis relevantes para o funcionamento da governabilidade no âmbito federal e subnacional. A crise político-econômica de 2015 a 2022 representou a configuração de uma *conjuntura crítica* na qual mudanças substantivas em parâmetros econômicos, sociais, políticos e institucionais foram produzidas e passaram a organizar, desde então, um novo padrão, estruturalmente mais restrito, de governabilidade das políticas públicas.[4]

No quadro conjuntural do período, reformas constitucionais e outras infralegais aprovadas – Lei do Teto de Gastos, reforma trabalhista, reforma previdenciária, aprovação da autonomia do BCB, ampliação da rigidez orçamentária pela obrigatoriedade de realização das emendas parlamentares no ano fiscal, extinção do Ministério do Planejamento, restrição à atuação de bancos públicos no financiamento produtivo e de políticas, entre outras – não apenas reduziram a *capacidade de gasto e execução* de políticas públicas, mas também restringiram sua *capacidade de coordenação e articulação*. A retomada em direção ao desenvolvimento requer a recuperação dessas capacidades estatais, assim como demanda o fortalecimento do processo de antevisão (planejamento) das prioridades a serem realizadas em concomitância com a ação de coordenação entre objetivos alcançáveis e pactos políticos e institucionais por meio dos quais aqueles poderão ser atingidos.

4. Sou grato a Danilo Jorge Vieira, especialista em federalismo, que apontou sabiamente a relevância do conceito de *conjuntura crítica* e do novo padrão estrutural que se desenhou ao longo da crise política e econômica brasileira desde 2015. Esse conceito está presente no trabalho, escrito conjuntamente, *Inflexão ultraliberal e dinâmica federativa no Brasil*, publicado na revista argentina *Desarrollo, Estado y Espacio* (Monteiro Neto e Vieira, 2022).

2.1 Contornos territoriais da recessão entre 2015 e 2022

Uma marca negativa e bem visível da economia brasileira após 2015 é a da ocorrência de três recessões seguidas de fracas expansões do nível de atividade, o que caracteriza um período de crise e estagnação. Tendo percorrido trajetória de expansão acelerada no produto interno bruto (PIB), *grosso modo*, entre 2002 e 2014, o período posterior foi marcado por turbulências políticas e erros de política econômica; queda abrupta do PIB em 2015 e 2016 (respectivamente, de -3,5% e -3,3%); fraca retomada entre 2017, 2018 e 2019 (respectivamente, 1,3%, 1,8% e 1,4%); e um quadro de cortes e controle de gastos públicos, reformas trabalhista e previdenciária recessivas. Em 2020, como resultado da pandemia de covid-19 e da demora do governo na adoção de medidas adequadas ao enfrentamento da questão sanitária, o PIB retrocedeu em -3,3%, realizando retomada (em parte, de efeito estatístico) em 2021, quando alcançou a taxa de 4,8% (IBGE, 2024a).[5]

No período de 2002 a 2021, a taxa de crescimento do PIB total do país ficou em 2,0% ao ano (a.a.). Inicialmente, entre 2002 e 2009, as taxas de evolução do PIB foram mais robustas – de 3,1% a.a. Nos anos de 2010 a 2014, já mostraram sinais de arrefecimento para o nível de 1,9%, devido ao ajustamento da política econômica interna, diante da desaceleração mundial provocada pela crise financeira global de 2008 a 2009. De 2015 a 2021, o crescimento foi quase nulo, atingindo média de 0,4% a.a.

Nesse contexto de queda do produto total, o produto por habitante apresentou trajetória descendente, e seu valor foi menor em 2021 (R$ 47.915 mil), comparado a 2015 (R$ 48.108 mil). Desse modo, apresentou taxa negativa de expansão em treze das 27 Unidades da Federação (UFs) a partir de 2015, e esteve muito próximo a zero em quase todas as demais UFs. A taxa média de evolução nacional do PIB *per capita* foi negativa em -0,07%, e as economias das regiões Sudeste e Nordeste apresentaram as maiores quedas no indicador.

Esse quadro nacional de desaceleração econômica corresponde ao enfraquecimento das economias regionais. Em todas as Grandes Regiões (GRs) brasileiras, as taxas de evolução do PIB no período posterior a 2015 se distanciam negativamente da trajetória de médio prazo apresentada de 2002 a 2014. Por um lado, foram mais impactadas, entre 2015 e 2021, as regiões Sudeste (-0,1%) e Nordeste (-0,01%), com taxas de viés negativo. Por outro lado, foram relativamente preservadas da crise as regiões Norte (2,6%), Centro-Oeste (1,3%) e Sul (0,8%).

5. O plano de recuperação econômica para fazer face aos efeitos da pandemia foi desenhado e aprovado diretamente pelo Congresso Nacional – no montante de R$ 700 bilhões –, na contramão da inação do Executivo brasileiro (Orair, 2021).

A dinâmica espacial da recessão entre 2015 e 2021 está associada à tendência geral e de longo prazo de desindustrialização da economia brasileira. As economias estaduais tradicionalmente mais industrializadas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Amazonas e Bahia, apresentam taxas negativas ou próximas a zero no período. Economias estaduais mais ligadas à produção de *commodities* agrícolas, do complexo *carnes* e *minerais*, foram mais resistentes à crise, conforme é possível perceber nos casos de Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Rondônia e Pará.

TABELA 1
Evolução do PIB total e *per capita* – Brasil, GRs e estados (2002-2021)
(Em %)

GRs e estados	Taxas anuais de crescimento do PIB total em vários subperíodos					Razão PIBpcRegional *versus* PIBpcBrasil			Taxa de crescimento do PIB *per capita*	
	2002-2021	2002-2009	2010-2021	2010-2014	2015-2021	2010	2015	2021	2010-2021	2015-2021
Norte	3,49	3,89	2,04	1,88	2,64	64,1	63,6	73,6	1,40	2,37
Rondônia	3,31	5,26	1,08	0,98	1,18	75,1	75,9	82,2	1,00	1,28
Acre	2,90	4,51	1,52	3,54	0,98	55,8	57,7	58,6	0,64	0,18
Amazonas	1,93	3,39	0,09	0,98	0,51	85,8	77,2	75,9	-0,78	-0,35
Roraima	3,19	3,85	2,10	1,60	2,79	72,3	64,9	67,3	-0,36	0,55
Pará	4,57	3,62	3,36	2,14	4,60	53,5	54,8	73,0	2,86	4,83
Amapá	2,25	3,80	1,11	3,71	-0,16	60,4	65,1	62,0	0,46	-0,88
Tocantins	4,47	4,92	3,30	3,32	2,89	58,2	65,9	77,5	2,66	2,68
Nordeste	2,28	3,57	0,89	2,58	-0,01	48,3	51,5	51,0	0,68%	-0,24%
Maranhão	3,35	4,93	1,96	4,13	1,19	34,6	38,4	41,3	1,74	1,16
Piauí	4,05	5,36	2,50	4,56	1,58	35,1	40,2	44,0	2,16	1,47
Ceará	2,60	3,68	1,17	3,23	0,25	46,1	49,6	49,7	0,88	-0,01
Rio Grande do Norte	1,89	3,35	0,30	1,95	-0,65	56,1	57,9	54,5	0,01	-1,08
Paraíba	2,04	3,86	0,65	3,10	-0,86	43,7	47,6	43,9	0,27	-1,41
Pernambuco	2,08	2,96	0,51	3,32	-0,59	54,2	57,5	54,6	0,30	-0,91
Alagoas	2,47	2,27	2,31	2,18	1,66	42,7	48,4	54,4	2,29	1,92
Sergipe	1,07	2,29	-0,70	0,92	-1,22	62,7	59,2	52,9	-1,17	-1,93
Bahia	1,96	3,71	0,55	1,36	-0,26	54,1	56,8	55,7	0,49	-0,38
Sudeste	1,54	2,86	0,09	1,43	-0,11	133,2	128,6	125,0	-0,29	-0,54
Minas Gerais	2,70	3,55	1,12	1,65	1,72	88,0	84,8	93,8	0,78	1,64
Espírito Santo	2,68	4,85	0,18	2,18	0,78	119,1	107,9	109,9	-0,43	0,24

(Continua)

(Continuação)

GRs e estados	Taxas anuais de crescimento do PIB total em vários subperíodos					Razão PIBpcRegional *versus* PIBpcBrasil			Taxa de crescimento do PIB *per capita*	
	2002-2021	2002-2009	2010-2021	2010-2014	2015-2021	2010	2015	2021	2010-2021	2015-2021
Rio de Janeiro	1,20	2,44	-0,11	1,93	-0,25	138,1	134,1	132,0	-0,14	-0,33
São Paulo	1,28	2,72	-0,15	1,15	-0,64	154,0	148,9	138,2	-0,66	-1,30
Sul	2,35	2,85	1,36	2,44	0,78	111,2	115,9	117,9	0,73	0,21
Paraná	2,17	3,05	1,12	2,66	-0,07	105,8	113,5	108,8	0,47	-0,78
Santa Catarina	3,36	3,85	2,24	3,08	2,31	120,8	120,4	129,5	0,83	1,16
Rio Grande do Sul	1,87	2,09	1,00	1,82	0,53	110,7	115,6	119,5	0,88	0,49
Centro-Oeste	2,96	4,09	1,73	2,44	1,33	123,9	127,0	130,6	0,68	0,41
Mato Grosso do Sul	3,85	4,03	2,89	4,26	2,24	94,8	105,6	117,2	2,03	1,68
Mato Grosso	5,64	5,78	5,63	5,70	5,78	91,5	107,3	146,5	4,25	5,25
Goiás	2,75	4,03	1,40	2,66	0,83	87,3	88,5	87,4	0,25	-0,28
Distrito Federal	1,36	3,50	-0,59	0,20	-1,37	275,4	263,8	230,5	-1,24	-2,29
Brasil	2,02	3,11	0,68	1,87	0,36	100,0	100,0	100,0	0,24	-0,07

Fontes: Dados brutos do PIB em 2002-2021 (IBGE, 2024a); e da população em 2002-2001 (disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html; acesso em: 4 jan. 2024).
Elaboração do autor.

Em relação ao nível de investimento geral da economia brasileira, medido pela formação bruta de capital fixo (FBCF), revelou-se significativa redução da média de 20,5% do PIB entre 2010 e 2014 para apenas 16,0% entre 2015 e 2021.[6] No último ano da série, em 2021, o nível da FBCF chegou a 17,2% do PIB, mas ainda não havia igualado o mesmo nível atingido em 2015, no início da recessão (de 17,8% do PIB).[7]

O papel do governo federal como estimulador da demanda de investimento foi restringido ao longo do período, contribuindo para o agravamento da situação depressiva. De um montante acumulado de R$ 422,8 bilhões entre 2010 e 2014, o que representava

6. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html. Acesso em: 4 jan. 2024.

7. Somente em 2022 a FBCF teria superado o valor de 2015, quando alcançou o patamar de 18,8% do PIB, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html. Acesso em: 4 jan. 2024.

uma média anual de R$ 84,5 bilhões, o investimento federal reduziu-se a 62% no subperíodo seguinte, atingindo o patamar de R$ 261,3 bilhões entre 2015 e 2021, com média anual de R$ 43,5 bilhões (tabela 2). Também foram notadas quedas significativas nos valores de investimento de todas as cinco GRs, ainda que o Norte e o Nordeste tenham sido um pouco mais preservados dos cortes realizados.

A partir de 2015, consequências significativas resultaram das decisões governamentais sobre restringir o investimento – e também o crédito público federal, como se verá mais adiante – nos projetos produtivos em andamento. Houve, então, atrasos nas obras de requalificação e duplicação de rodovias federais, de aeroportos e portos; atrasos nas obras de transposição do rio São Francisco; paralisação de obras em refinarias de petróleo; redução drástica das contratações feitas pelo MCMV[8] – com forte impacto sobre a faixa I do programa, destinada à classe de renda mais baixa da população –; entre outras implicações em projetos federais de grande repercussão social (Brasil, 2020).

TABELA 2
Estimativas do investimento federal regionalizado (2010-2021)

	Pré-crise (A)		Crise (B)		Relação (B/A) – %
	2010-2014 (R$ 1 milhão)[1]	%	2015-2021 (R$ 1 milhão)[1]	%	
Norte	47.774,20	11,3	39.187,20	15,0	82,0
Nordeste	134.468,80	31,8	84.748,40	32,4	63,0
Sudeste	134.518,50	31,8	72.724,40	27,8	54,1
Sul	57.941,50	13,7	35.660,20	13,6	61,5
Centro-Oeste	48.125,90	11,4	28.961,90	11,1	60,2
Brasil	422.828,90	100,0	261.282,10	100,0	61,8
Média do período	84.565,78	-	37.326,01	-	44,1

Fontes: Siga Brasil; e Dirur/Ipea.
Elaboração do autor.
Nota: [1] Valores em preços constantes de 2020 (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI).
Obs.: Valores acumulados no período.

8. Documento de avaliação do MCMV feito pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), do atual Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), mostrou a existência de 523 empreendimentos contratados ainda pendentes de finalização, os quais envolvem um total de 213,7 mil unidades habitacionais. Da totalidade de empreendimentos, o quantitativo de 161 unidades (o que representa 68,6 mil unidades habitacionais) estava com execução paralisada em novembro de 2020 (Brasil, 2020).

Outra faceta da recessão econômica recente é a que se espelha negativamente no mercado de trabalho – taxas de desemprego elevadas e persistentes. Na primeira metade da década (2010-2014), o nível de desemprego estava no patamar de 6,0% da população economicamente ativa (PEA). Durante a crise, entretanto, o nível médio atingiu 11,5%, ou seja, quase o dobro, nos sete anos posteriores de forte instabilidade no mercado laboral: 8,9% em 2015; 12,0% em 2016; 11,8% em 2017; 11,6% em 2018; 11,1% em 2019; 14,2% em 2020; e 11,1% em 2021 (Ipea, 2022).

Nos últimos dois anos, isto é, em 2022 e 2023, já se observa recuperação da atividade econômica do país e taxas positivas de crescimento de, respectivamente, 2,9% e 3,3% no PIB, associadas à redução do nível geral do desemprego. Esse passou de 9,3% em 2022 para 7,7% em 2023 (IBGE, 2024a).

O panorama descrito anteriormente corresponde ao desafio mais geral a ser enfrentado pela política pública nos dias atuais, qual seja, o de promover a retomada sustentada do crescimento econômico do país e fortalecer o mercado interno a partir de contribuições positivas de todas as economias regionais.

2.1.1 Dinâmicas produtivas sub-regionais no turbilhão da crise

Entende-se que os vetores de transformações produtivas e econômicas mais relevantes para a compreensão da dinâmica espacial brasileira estão relacionados a movimentos sub-regionais observados nestas áreas: i) no mercado de trabalho e das exportações no contexto da rede urbana; e ii) na atividade industrial em aglomerações industriais relevantes – AIRs (microrregiões).

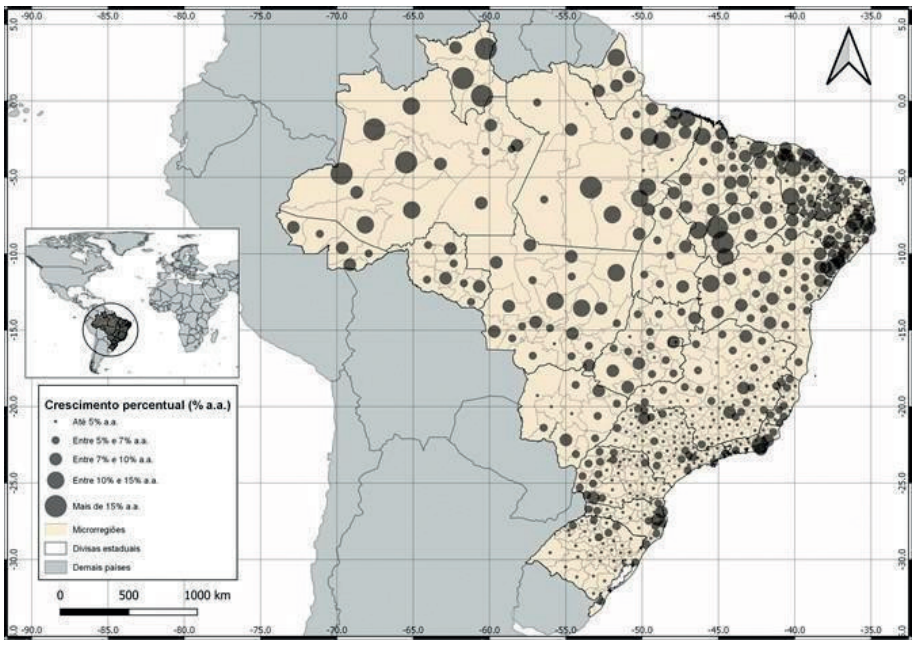
No primeiro caso, as forças dinâmicas do mercado de trabalho e da atividade exportadora estão paulatinamente se deslocando das metrópoles para os municípios com pequeno tamanho de população. Investigação conduzida por Macedo e Porto (2021), mediante análise do emprego formal (dados da Relação Anual de Informações Sociais – Rais),[9] do PIB e das exportações por município no período de 2002 a 2018, segundo a tipologia da rede de cidades brasileiras, demonstrou que os fluxos econômicos têm sido mais intensos nos grupos de municípios localizados na base da rede urbana do país (mapa 1). São municípios de menor tamanho de população aqueles que crescem mais em termos de emprego, exportações e PIB. Em grande parte, esse crescimento é comandado pela dinâmica da economia mundial – são ligados ao ciclo global de demanda por *commodities* exportáveis (grãos, carnes e minerais).

9. A Rais é um relatório do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

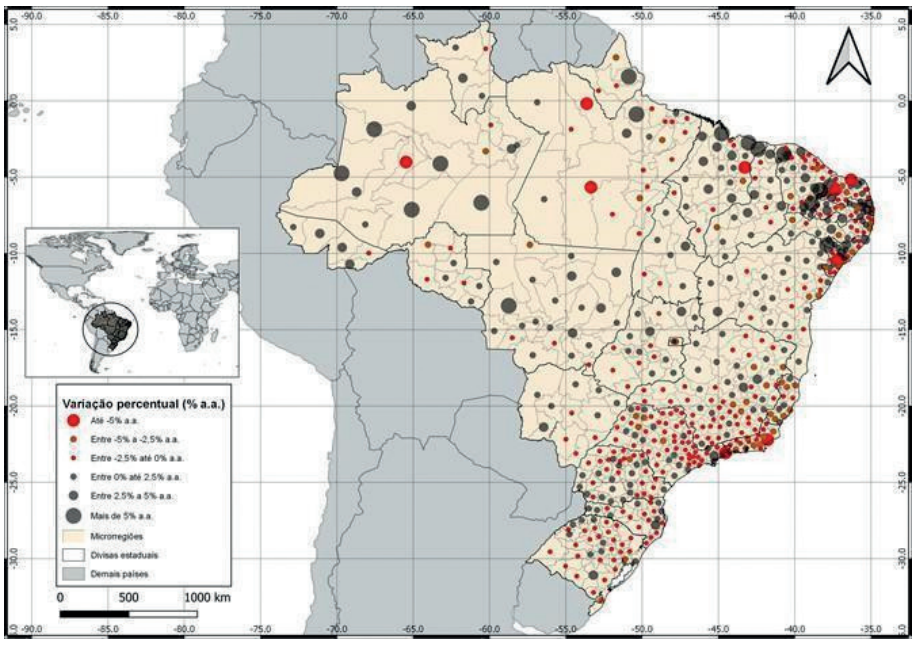
MAPA 1

Taxas de crescimento médio anual do emprego formal: microrregiões – Brasil (2002-2018)

1A – 2002-2014



1B – 2015-2018



Fonte: Rais (2002-2018).

Elaboração: Macedo e Porto (2021).

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Essa configuração de apreciável dinamismo territorial na base da rede urbana traz algumas implicações e oportunidades para a política regional. Uma vez que os municípios localizados mais próximos das camadas inferiores da estrutura urbana nacional são os que mais expandem as atividades econômicas e o emprego formal nos anos recentes, então há, para a ação governamental, o desafio de mapear e entender a nova geografia de gargalos e obstáculos infraestruturais, de demanda por crédito, bem como de dotação de mão de obra qualificada a ser mobilizada para garantir a sustentabilidade de crescimento e a coesão sociopolítica.

Quanto ao segundo movimento sub-regional, o recorte das AIRs,[10] ainda que se considere o contexto de desindustrialização em curso na economia brasileira e o território da atividade industrial, medido pelo emprego formal da indústria de transformação e da extrativa, sofreu significativa ampliação desde 1995 – 85 aglomerações com 3,9 milhões de empregos naquele ano – até o ano mais recente de 2021, quando atingiu a marca de 170 AIRs e 7,4 milhões de empregos formais. O estudo de AIRs incorpora a dinâmica das atividades tradicionais de manufatura e também das de processamento do chamado agronegócio brasileiro. Nesse segmento, mostrou como o emprego industrial se expandiu preferencialmente para microrregiões ligadas a essas atividades no Centro-Oeste e no Sul.

Houve significativa retração da geração de empregos nas AIRs de maior tamanho/maturidade industrial e mais urbanizadas (metrópoles), bem como expansão naquelas de menor tamanho e mais interiorizadas no território (Monteiro Neto, Silva e Severian, 2021b), tendência que se observa em todas as GRs nacionais.

O adensamento interiorizado de áreas preexistentes também ganhou ímpeto ao contribuir para a redefinição de novas áreas dinâmicas no amplo território nacional. Por um lado, novas áreas no interior do país, centradas em atividades tradicionais e de apoio ao setor agroexportador nacional, tiveram expansão considerável nas sub-regiões mais a oeste dos estados de São Paulo, do Paraná, de Santa Catarina, de Goiás, de Mato Grosso e de Mato Grosso do Sul. Por outro lado, com menor ímpeto, houve o adensamento de algumas aglomerações industriais na região Nordeste (Diniz e Mendes, 2021; Monteiro Neto, Silva e Severian, 2021b).

Tiveram presença destacada nessa nova geografia da indústria os seguintes subespaços (Diniz e Mendes, 2021): no Sudeste, as microrregiões de Pouso Alegre-Santa Rita do Sapucaí-Itajubá (Minas Gerais), com, respectivamente, 26,3 mil e 51,3 mil empregos em 2000 e 2018; e o chamado adensamento de dezesseis microrregiões (300 km de

10. AIRs são microrregiões geográficas com 10 mil ou mais empregos industriais.

extensão) no estado de São Paulo, com 1,3 milhão e 1,6 milhão de empregos industriais em 2000 e 2018. No Sul, por sua vez, destacaram-se os seguintes superaglomerados: no Paraná, Maringá-Apucarana-Londrina, com 72,5 mil e 114,5 mil em 2000 e 2018; em Santa Catarina, Joinville-Blumenau-Itajaí-Tijucas-Florianópolis, com 190,2 mil e 322,1 mil em 2000 e 2018; e no Rio Grande do Sul, o de Caxias do Sul-Montenegro-Gramado--Canela-Porto Alegre, com 342,0 mil e 395,6 mil empregos na indústria em 2000 e 2018.

No litoral do Nordeste, estes foram os destaques de adensamento de empregos: no Ceará, Fortaleza-Pacajus-Baixo-Curu, com nível de empregos industriais de, respectivamente, 99,2 mil e 155,9 mil unidades entre 2000 e 2018; e em Pernambuco, Goiana-Itamaracá-Recife-Suape, com 85,3 mil empregos industriais em 2000 e 130,3 mil em 2018.

Em suma, o componente da dinâmica externa relacionado ao *boom* de *commodities* – ao impulsionar uma nova geografia econômica dos municípios – provoca a política regional a atuar nessas novas áreas de dinamismo, mas também as impele a se preocuparem com territórios de industrialização mais antiga e ligados ao mercado nacional. Ainda que esses últimos estejam caracterizados por mais baixo crescimento econômico que as áreas mais diretamente ligadas ao comércio internacional brasileiro, eles constituem regiões de característica metropolitana, com economia baseada em serviços qualificados, e são detentores de elevado estoque de capital produtivo, extensa oferta de infraestrutura logística e comunicações, bem como de base sofisticada de capital humano.

2.1.2 O mercado de trabalho industrial na recessão: perda de empregos e massa salarial

Como se comportaram as AIRs ao longo da recessão econômica é um ponto relevante para avaliação, uma vez que permite a apreensão de quais têm sido os territórios mais frágeis nos movimentos cíclicos da economia brasileira.

Ao elaborar um diagnóstico territorial da crise (2015-2021), identificaram-se as microrregiões mais impactadas por perdas no emprego e na massa salarial (Monteiro Neto, Silva e Severian, 2021a). Para o conjunto de 170 AIRs, verificou-se a existência de perda líquida de empregos industriais da Rais de -432 mil unidades entre 2015 e 2018, na fase mais aguda da crise. Nesse cenário, houve retomadas do nível de emprego em 2019 e 2021 que levaram, no período mais amplo de 2015 a 2021, ao saldo líquido de 101,3 mil vagas (ponta a ponta) de emprego formal, o que indica recuperação parcial das perdas observadas. O montante de empregos industriais das AIRs em 2021

(6,3 milhões), ainda nesse momento, não havia recuperado o patamar observado uma década antes, em 2010 (6,6 milhões), conforme se observa na tabela 3.

O impacto regional das perdas no mercado de trabalho da indústria foi diferenciado no território entre 2015 e 2021. De um lado, Sudeste (-120,0 mil) e Nordeste (-35,6 mil) apresentaram significativas contrações no nível de emprego. De outro lado, Sul (+184,5 mil), Centro-Oeste (+62,1 mil) e Norte (+10,3 mil) tiveram ampliação do emprego formal. Vale notar, entretanto, que todas as regiões sofreram perdas de emprego industrial na primeira etapa da recessão econômica (2015-2018).

As contrações do emprego industrial foram mais localizadas nas aglomerações de grande tamanho (100 mil ou mais empregos), ou seja, espaços de intensa urbanização, os quais perderam em todo o país cerca de 700 mil empregos entre 2010 (2,9 milhões) e 2021 (2,2 milhões). Na base do território, as AIRs de menor tamanho (de 10 mil a 19,9 mil) seguiram na direção contrária, com franca expansão do nível de emprego industrial desde 2010 (782,7 mil) até 2021 (1,1 milhão).

Ao lado do aumento do desemprego, também houve forte impacto da crise sobre a massa salarial das aglomerações no mesmo período: as perdas salariais, no conjunto das AIRs analisadas, chegaram ao montante de R$ -39,6 bilhões espalhadas em todo o país. A região Sudeste, mais industrializada, sofreu mais e representou 80% das perdas, com o valor de R$ -31,7 bilhões, seguida pelas regiões Nordeste (R$ -4,8 bilhões), Sul (R$ -2,8 bilhões) e Norte (R$ -0,7 bilhão). A região Centro-Oeste, centro nacional da produção de grãos para exportação, apresentou pequeno ganho de massa salarial industrial no valor de R$ 500 milhões (tabela 3).

A gravidade da recessão sobre os mercados de trabalho regionais da indústria está no fato de que, ainda em 2021, não havia sido restabelecido – em nenhuma das GRs – o patamar de massa salarial registrado em 2014. Entretanto, a composição regional da massa salarial total foi alterada entre esses dois anos no Sul e no Centro-Oeste, mais ligados a atividades exportadoras do complexo *grãos* e *carnes*, aumentando suas posições no contexto nacional, ainda que com queda real no valor absoluto dos salários pagos.

As informações sugerem que atividades e territórios ligados às exportações processadas e menos dependentes das oscilações do mercado interno reagiram à crise melhor que aquelas mais orientadas ao mercado nacional. Não foram capazes, entretanto, na fase de baixa do ciclo econômico, de se contrapor às determinações mais gerais da economia brasileira para produzir aumento na massa salarial e contrapesar o efeito negativo geral que se abateu sobre o país.

TABELA 3
Massa salarial da indústria nas AIRs: por região e UFs – anos escolhidos

Região/UFs	Pré-crise: 2010-2014 (R$ 1 milhão)[1]			Crise: 2015-2021 (R$ 1 milhão)[1]			Composição da massa salarial (%)			
	2010	2014	Saldo	2015	2021	Saldo	2010	2014	2015	2021
Norte	4.306,96	6.370,34	2.063,38	6.012,31	5.286,74	- 725,57	1,9	2,3	2,3	2,3
Amazonas	3.337,04	4.430,91	1.093,87	4.141,52	3.342,97	- 798,55	1,5	1,6	1,6	1,5
Pará	969,91	1.939,43	969,51	1.870,79	1.943,77	72,98	0,4	0,7	0,7	0,9
Rondônia	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0
Nordeste	17.301,91	21.835,31	4.533,40	21.076,11	16.216,56	- 4.859,54	7,5	7,8	8,0	7,2
Alagoas	1.412,93	1.428,23	15,30	1.341,01	944,09	- 396,92	0,6	0,5	0,5	0,4
Bahia	5.244,73	6.780,88	1.536,15	6.469,69	4.862,11	- 1.607,59	2,3	2,4	2,4	2,2
Ceará	3.367,71	4.350,20	982,48	4.116,12	3.598,65	- 517,47	1,5	1,5	1,6	1,6
Maranhão	378,27	501,82	123,55	510,05	380,32	- 129,74	0,2	0,2	0,2	0,2
Paraíba	883,75	1.098,97	215,21	1.101,15	901,24	- 199,91	0,4	0,4	0,4	0,4
Pernambuco	3.612,14	5.176,61	1.564,46	4.938,76	4.161,60	- 777,17	1,6	1,8	1,9	1,8
Piauí	308,61	391,95	83,34	415,77	329,58	- 86,19	0,1	0,1	0,2	0,1
Rio Grande do Norte	1.450,64	1.334,75	- 115,89	1.458,34	741,25	- 717,09	0,6	0,5	0,6	0,3
Sergipe	643,12	771,91	128,79	725,22	297,75	- 427,47	0,3	0,3	0,3	0,1
Sudeste	154.872,96	182.382,68	27.509,72	170.496,85	138.739,24	- 31.757,62	67,5	64,9	64,4	61,6
Espírito Santo	3.302,61	4.159,91	857,30	4.099,87	3.617,62	- 482,25	1,4	1,5	1,5	1,6
Minas Gerais	18.712,52	24.375,31	5.662,79	22.190,76	22.419,21	228,45	8,2	8,7	8,4	10,0
Rio de Janeiro	21.737,91	29.741,02	8.003,11	28.154,91	18.447,23	- 9.707,67	9,5	10,6	10,6	8,2
São Paulo	111.119,93	124.106,45	12.986,52	116.051,32	94.255,17	- 21.796,15	48,5	44,1	43,8	41,8
Sul	46.920,40	60.401,72	13.481,32	57.693,49	54.838,28	- 2.855,21	20,5	21,5	21,8	24,3
Paraná	14.808,18	19.150,93	4.342,75	18.356,84	17.657,24	- 699,59	6,5	6,8	6,9	7,8
Rio Grande do Sul	16.592,71	21.106,20	4.513,49	19.650,61	16.735,35	- 2.915,26	7,2	7,5	7,4	7,4
Santa Catarina	15.519,52	20.144,59	4.625,07	19.686,04	20.445,68	759,65	6,8	7,2	7,4	9,1

(Continua)

(Continuação)

Região/UFs	Pré-crise: 2010-2014 (R$ 1 milhão)[1]			Crise: 2015-2021 (R$ 1 milhão)[1]			Composição da massa salarial (%)			
	2010	2014	Saldo	2015	2021	Saldo	2010	2014	2015	2021
Centro-Oeste	5.930,18	10.135,11	4.204,93	9.635,40	10.200,95	565,55	2,6	3,6	3,6	4,5
Distrito Federal	755,45	866,96	111,50	842,52	721,75	- 120,77	0,3	0,3	0,3	0,3
Goiás	3.203,47	5.758,46	2.554,99	5.249,66	5.990,72	741,06	1,4	2,0	2,0	2,7
Mato Grosso	791,97	1.401,01	609,03	1.400,04	1.441,57	41,53	0,3	0,5	0,5	0,6
Mato Grosso do Sul	1.179,29	2.108,69	929,40	2.143,18	2.046,91	- 96,27	0,5	0,8	0,8	0,9
Brasil	229.332,42	281.125,17	51.792,75	264.914,16	225.281,76	- 39.632,39	100	100	100	100

Fonte: Rais.

Nota: [1] Em valores correntes de 2021, para dezembro de cada ano, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE.

A região Nordeste, com baixa capacidade exportadora e estrutura produtiva orientada para o mercado interno e, em particular, para o Sudeste, foi fortemente impactada em termos das remunerações pagas à força de trabalho na indústria, e seu percentual no total nacional caiu de 7,8% em 2014 para 7,2% em 2021. A preocupação aqui é dupla: não apenas seu percentual caiu na crise, mas também é preocupante o fato de ele já se apresentar muito baixo na composição nacional da indústria. A massa de salários da indústria em todo o Nordeste tem valor similar àquela gerada somente no estado do Rio Grande do Sul.

No conjunto das aglomerações nacionais, os canais de transmissão da crise econômica contribuíram para uma contração do nível de salários de vários segmentos da indústria e, portanto, para o estrangulamento do mercado interno em cada região. De um lado, o desinvestimento público e privado, a trava no gasto público imposta pela Lei do Teto de Gastos em 2016 e a diminuição da oferta de crédito público concorreram para a redução da demanda agregada. De outro lado, o efeito da reforma trabalhista do governo Temer (Lei nº 13.467/2017) – visando desregulamentar o mercado de trabalho (disseminação de contratos temporários) e conter salários reais em todas as regiões – repercutiu na redução da participação da renda do trabalho na renda nacional.

Em resumo, a investigação das consequências visíveis da recessão econômica gerou elementos para alertar a política regional sobre os territórios mais impactados pela desaceleração recente e para sugerir eventuais estratégias de aplicação de recursos financeiros a empresas e/ou de investimentos públicos em infraestruturas nas áreas mais atingidas.

Motivo de preocupação a ser considerado: embora o nível de emprego formal na indústria não tenha sido negativamente impactado em todas as regiões no decorrer da recessão de 2015 a 2021, o mesmo não pode ser dito do nível da massa salarial. Até regiões mais resilientes a crises, por conta das exportações de *commodities* em alta para o mercado internacional, sofreram reduções ou estancamento da massa de salários gerada no setor.

2.1.3 Permanência de baixa complexidade em atividades produtivas

Estudos sobre densidade e/ou complexidade produtiva vêm se tornando uma ferramenta relevante para o debate da transformação estrutural e do esforço inovativo buscado por políticas de governo em todo o mundo. Aplicações ao caso regional brasileiro apresentam resultados valiosos para estratégias de desenvolvimento.

O debate sobre densidade produtiva de atividades industriais, com base no recorte de "fator competitivo" – isto é, a tipificação de atividades elaborada pela OCDE em setores baseados em recursos naturais; intensivos em mão de obra; intensivos em escala; de produtos diferenciados; e baseados em conhecimento (Monteiro Neto, Silva e Severian, 2021b) – evidenciou queda ou estagnação do indicador de densidade para a maioria dos grupos de atividades analisados em 1996, 2005 e 2015. As perdas de densidade produtiva são mais significativas justamente nos grupos de atividade de maior complexidade tecnológica (escala, diferenciados e baseados em conhecimento). Ademais, algum ganho de pequena monta foi obtido em atividades baseadas em recursos naturais e intensivas em mão de obra (tabela 4).

A tendência de rarefação tecnológica e de perda de geração de valor agregado internamente ao sistema produtivo tem se constituído em padrão geral da economia brasileira, e os valores do índice de densidade se situam, na média, abaixo de 50%. Isso significa que a proporção de bens e insumos importados tem se tornado uma parte mais relevante para a produção final que a parcela nova efetivamente realizada no processo de produção industrial.

TABELA 4

Densidade produtiva da indústria[1] das UFs e do Brasil por fator competitivo em anos selecionados

Região	Baseados em recursos naturais			Intensivos em mão de obra			Intensivos em escala			Produtos diferenciados			Baseados em conhecimento		
	1996	2005	2015	1996	2005	2015	1996	2005	2015	1996	2005	2015	1996	2005	2015
	Índice														
Norte	0,65	0,60	0,47	0,63	0,53	0,50	0,44	0,41	0,36	0,45	0,46	0,29	0,35	0,27	0,30
Nordeste	0,47	0,54	0,51	0,47	0,41	0,49	0,44	0,32	0,32	0,55	0,46	0,34	0,42	0,41	0,39
Sudeste	0,47	0,54	0,52	0,48	0,43	0,48	0,48	0,40	0,37	0,54	0,42	0,44	0,53	0,35	0,32
Sul	0,38	0,38	0,41	0,48	0,42	0,48	0,46	0,33	0,36	0,50	0,40	0,41	0,58	0,46	0,42
Centro-Oeste	0,37	0,36	0,36	0,37	0,38	0,42	0,54	0,38	0,29	0,65	0,35	0,40	0,48	0,52	0,62
Brasil	0,45	0,49	0,47	0,48	0,43	0,48	0,48	0,38	0,36	0,53	0,42	0,42	0,46	0,33	0,32
	Proporção do total (%)														
Norte	144,7	121,6	99,8	131,6	123,9	104,5	92,0	107,4	100,4	84,8	108,7	69,3	77,1	82,7	92,0
Nordeste	104,0	108,5	108,6	98,1	96,0	103,1	91,9	84,7	88,0	104,6	109,5	82,0	92,0	124,8	120,4
Sudeste	103,8	109,5	109,3	99,7	100,8	99,2	101,3	105,4	103,3	102,2	101,0	104,5	117,0	106,9	98,8
Sul	84,2	77,9	86,2	99,9	99,5	101,1	96,8	85,4	99,5	94,7	95,5	98,4	126,6	139,6	129,9
Centro-Oeste	81,5	72,6	76,6	77,5	88,4	87,6	113,7	100,8	80,4	123,2	84,0	94,4	105,6	156,8	192,3
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados brutos de valor de transformação industrial (VTI) e valor bruto da produção industrial (VBPI) da Pesquisa Industrial Anual (PIA), do IBGE.

Nota: [1] A densidade produtiva da indústria (DPI) corresponde à relação entre o VTI e o VBPI, isto é, DPI = VTI/VBPI.

Com dados mais recentes, até 2020, Rezende *et al*. (2023) realizaram trabalho de cálculo do Índice de Complexidade Econômica (ICE) para regiões e estados do país. A avaliação das condições do mercado de trabalho formal (dados da Rais) das regiões brasileiras, entre 2006 e 2020, em relação aos setores de serviços e de produção, apresentou elementos dignos de reflexão por meio do cálculo do ICE. Esse classifica as atividades em alta, média e baixa complexidade segundo padrões gerais estabelecidos para a caracterização de intensidade tecnológica de atividades produtivas. Os principais resultados estão descritos a seguir.

1) A composição geral do mercado formal de empregos entre alta, média e baixa complexidade tem a seguinte configuração: em 2006, 20,9%, 26,4% e 52,7%; já em 2020, 22,1%, 30% e 47,9%.

2) Entre os empregos de alta complexidade, tem sido mais relevante a presença daqueles relacionados a serviços. Contudo, há menos importância das atividades de produção (indústria), o que reflete o avançar do processo de desindustrialização nacional. Em 2006, 34% dos empregos de alta complexidade eram de setores de produção e 66%, de atividades de serviços. Em 2020, os percentuais se alteram para 26% e 74%, respectivamente.

3) Tendência similar ocorreu nos empregos de média complexidade: em 2006, 17% em setores de produção e 83% em atividades de serviços; e em 2020, 11% em setores de produção e 89% em atividades de serviços.

4) Em perspectiva regional, a concentração de empregos de alta complexidade é sobressalente no Sudeste e no Sul do país. Esse grupo de estados – representado por São Paulo (38,1%), Rio de Janeiro (13,7%), Minas Gerais (8,7%), Paraná (6,5%), Santa Catarina (3,8%) e Rio Grande do Sul (5,1%) – deteve em 2006 75,9% dessa modalidade de empregos, patamar que sofreu redução em 2020 ao atingir 71,9%, mas ainda se situa em nível elevado.

Em resumo, esses resultados nos ajudam a compreender que, no conjunto, a estrutura produtiva da indústria entre 1996 e 2015 (Monteiro Neto, Silva e Severian, 2021b) e o mercado de trabalho formal de serviços e da produção entre 2006 e 2020 (Rezende *et al*., 2023) no país ainda sofrem de elevada presença de atividades de baixa complexidade econômica (cerca de metade do total de empregos analisados). Assim, podem-se esperar salários relativamente mais baixos e níveis de produtividade igualmente reduzidos.

A presença de maior complexidade (alta e média) se dá mais nas atividades ligadas a serviços e menos nas atividades de produção; nessas últimas, tal presença decai no período analisado. Por fim, a expansão de empregos nas regiões de interesse explícito

da política regional (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) tem tido pouco significado em termos de ganhos de complexidade econômica. Nelas, a maior parte dos empregos formais se alinha às atividades de média e baixa complexidade econômica. A baixa participação relativa de regiões como Norte e Nordeste na composição nacional da massa de salários da indústria das AIRs mostra que os instrumentos de financiamento bancário subsidiado da atividade produtiva, adotados pela política regional, orientam a instalação de atividades que pagam baixas remunerações à mão de obra nessas regiões.

Geralmente a explicação para a presença de baixas remunerações nos mercados de trabalho de regiões pouco desenvolvidas são a escassez de mão de obra qualificada e o mais baixo nível de escolarização. Fatores limitantes do lado da oferta, para alguns autores, seriam os responsáveis pelo receio das empresas de operarem nesses locais. Contudo, os significativos esforços governamentais das últimas duas décadas na educação básica, na formação profissional e no ensino superior – por meio da expansão de escolas técnicas, institutos federais e cursos universitários, ao ampliar a oferta de vagas a alunos e profissionais nas regiões-alvo da política regional brasileira – sem dúvida têm alterado esse tipo de gargalo.

Se as remunerações permanecem em níveis relativos aquém do desejado, razões institucionais e econômicas do lado da demanda precisam também ser investigadas para que se proponham alterações. Sem dúvida, romper esses círculos viciosos que se estabeleceram nos caminhos do desenvolvimento regional – limitadores da expansão do seu mercado interno – deve ser parte da atenção de uma agenda renovada em momento político oportuno, como o que se abriu em 2023, para a reflexão sobre o desenho e a implementação de políticas públicas territoriais.

2.1.4 A desaceleração da oferta de crédito público na crise

A oferta total de crédito (pessoa física e jurídica), segundo o BCB, no país atingiu um máximo da série em 2015, com 53,5% do PIB. A partir daí, iniciou trajetória de descenso, atingindo 46,8% do PIB no fim de 2018. Já no fim de 2023, portanto, com percentual de 53,2% do PIB, o mercado de crédito não recuperou o percentual atingido no início da crise.

Do ponto de vista do crédito concedido pelo setor público, no conjunto dos instrumentos à disposição do governo brasileiro para atuar na política regional, estão os bancos públicos de desenvolvimento. O BNDES, o Banco do Brasil (BB), os bancos regionais, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia (Basa) são os de maior relevância para financiar estratégias de crescimento nas regiões.

A disponibilidade de crédito por parte desses bancos públicos foi severamente reduzida no decorrer da recessão econômica do país. O BNDES, que havia tido presença muito destacada no financiamento de relevantes projetos no âmbito do PAC, entre 2007 e 2014, foi impelido a reduzir sua atuação como banco de desenvolvimento e passou a devolver recursos para o Tesouro Nacional. Somente entre 2015 e 2019, foram restituídos R$ 409,0 bilhões, o que deprimiu sua capacidade de apoiar o setor produtivo para vencer a crise estabelecida. O nível anual de desembolsos do BNDES, que em 2010 havia sido de R$ 168,4 bilhões, atingiu R$ 135,9 bilhões em 2015, retrocedeu para R$ 55,3 bilhões em 2019 e ficou em R$ 64,3 bilhões em 2021.

A política intencional do governo federal do período para operar o desinvestimento e a contenção da oferta de crédito levou a uma drástica redução do estímulo ao investimento. De fato, esse banco não foi utilizado de maneira a se contrapor ao quadro recessivo da economia nacional: se, no período pré-crise (2010-2014), o BNDES chegou a ofertar para o conjunto das regiões brasileiras o montante acumulado de R$ 1,24 trilhão (em valores constantes de 2021), na recessão (2015-2020), o valor disponibilizado chegou à fração de apenas 27,5% da fase anterior, isto é, ficou no patamar de R$ 342,0 bilhões (BNDES, 2022).[11]

Os bancos regionais de desenvolvimento, como BNB, Basa e mesmo o BB, por utilizarem recursos da política regional na forma de FCFs (FNO, FNE e FCO), atuam como fontes relevantes para apoiar o investimento e o custeio de atividades nas regiões prioritárias da política regional brasileira (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Os valores disponibilizados antes e durante a crise mostram que essas instituições, ainda que timidamente, tiveram relevante papel anticíclico ao assegurar que a oferta de crédito não caísse violentamente nas três regiões. Nos anos pré-crise (2010-2014), foram mobilizados conjuntamente R$ 229,4 bilhões[12] dos FCFs, montante que sofreu acréscimo de R$ 300,5 bilhões[13] nos anos de 2015 a 2020, em plena recessão.

No conjunto, a atuação do BNDES (por meio de fontes próprias e do Tesouro Nacional) e dos bancos regionais (por meio dos FCFs) sofreu substancial limitação operativa justamente no momento crucial da recessão econômica. De um montante de R$ 1,5 trilhão de 2010 a 2014, a oferta de crédito desabou para R$ 702,2 bilhões entre 2015 e 2021, estabelecendo-se em menos da metade (45,6%) do nível anterior.

11. Em valores constantes de 2021.
12. Em valores constantes de 2021.
13. Em valores constantes de 2021.

Ainda que se considere a retração da demanda de crédito bancário por parte do sistema produtivo e das famílias quando ocorre uma crise – o que justificaria um patamar inferior de recursos no último período –, de fato houve uma firme orientação da política econômica governamental no sentido de conter a capacidade do principal banco nacional de desenvolvimento, o BNDES, para atuar anticiclicamente. Isso sem dúvida pode ter contribuído para prolongar os efeitos negativos da desaceleração econômica e retardar a retomada da atividade produtiva e do emprego no país. Os bancos regionais, que legalmente não sofrem de contingenciamento para os recursos dos FCFs, permaneceram apoiando projetos de investimento nas regiões da política regional.

Tema relevante para reflexão é o fato de que a atuação do BNDES, por sua maior capacidade de financiamento em projetos produtivos especiais de grande envergadura, ao ter sido comprometida no período recente, trouxe sem dúvida perdas de orientação e coordenação sobre a realização de novos projetos complementares, tradicionalmente apoiados pela política regional e até mesmo por governos estaduais.

3 COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS E INSTRUMENTOS PARA A RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO E A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES INTER-REGIONAIS

Foi apresentado na seção anterior o contexto geral das manifestações da crise econômica no território nacional e foram problematizadas algumas das restrições mais significativas no ambiente político-institucional para a formulação e a implementação de políticas governamentais. Operar sobre tais restrições e obstáculos é o grande desafio para o governo federal no momento.

Na perspectiva territorial da ação governamental, é sempre oportuno ter em conta que políticas, ações e recursos operam, disseminam-se, potencializam ou atrapalham a vida dos cidadãos em seus lugares de vida. De maneira simplificada, pode-se argumentar que governos atuam sob dois tipos ideais de políticas: de um lado, as explicitamente territoriais; e, de outro lado, as setoriais – ou temáticas –, com efeitos territoriais implícitos. No primeiro caso, estão aquelas denominadas de políticas regional, urbana, rural, ambiental, de infraestrutura e de ordenamento territorial. Os objetos de interesse precípuo dessas políticas são o território (ou recorte dele) e referem-se a ações que buscam realizar novas configurações espaciais em lugares escolhidos para facilitar, promover, restringir e regular a vida de cidadãos diante da percepção de excesso, escassez ou disparidades em dotações de bens, serviços, fluxos monetários ou infraestruturas, considerados adequados para uma vida digna ou para a coesão social.

O segundo conjunto de políticas corresponde àquelas que têm como objetivo atuar indistintamente sobre e/ou para pessoas ou cidadãos (educação, saúde, ciência e tecnologia, ensino superior etc.), ou ainda para interesses institucionais e políticos estratégicos (fazenda, planejamento, relações exteriores, Forças Armadas, gestão de núcleo de governo etc.). São numerosas e mobilizam grandes somas de recursos orçamentários, assim como têm tradição de operar sob a conformação de arranjos federativos apropriados.

A apreciação dos canais institucionais e orçamentários, por onde se transmitem as ações governamentais e se transformam em resultados para a população, seja pela aplicação de políticas territorialmente explícitas, seja pela aplicação das implícitas, reveste-se de preocupação relevante da estratégia a ser realizada. Tradicionalmente, as políticas não territorialmente explícitas – como as de saúde, educação e previdência – possuem participação muito elevada no orçamento federal. Ainda que os cidadãos sejam o alvo direto, elas têm apresentado altos impactos benéficos sobre os territórios. Ao chegar a cidadãos e municípios mais pobres, provocam transformações em suas vidas e nas comunidades onde se localizam.

Contudo, políticas implícitas não têm capacidade nem orientação para promover transformações em estruturas produtivas geradoras de desigualdades econômicas regionais. Com essa perspectiva em mente, as políticas explicitamente territoriais são acionadas para promover o desenvolvimento de espaços escolhidos. A atuação combinada e coordenada desses dois tipos de políticas (explícitas e implícitas) tem sido vista como a melhor estratégia de condução de ações governamentais em regiões que necessitam concomitantemente reduzir a pobreza, ampliar a oferta de serviços públicos fundamentais e aumentar as oportunidades de geração de riqueza e trabalho.

Políticas públicas não territoriais, quando implementadas, organizam-se pela aplicação de recursos para custeio e investimento em escolas, hospitais, universidades, pagamentos de previdências, aposentadorias e transferências de renda a pessoas para mitigação da pobreza, cujos gastos se realizam em localidades determinadas pela pobreza. Entretanto, geralmente esses gastos governamentais não encontram capacidade produtiva instalada naquelas localidades, e os recursos tendem a ser transferidos de volta para as regiões produtoras (e ricas) na forma de compras de bens e pagamentos de serviços.

O fluxo de recursos produzido pelo governo via políticas implícitas tende a ter uma parte gasta pelos seus beneficiários na própria região onde residem. A outra parte, contudo, tende a ser transferida para fora, sem capacidade de operar transformações produtivas de monta. Cidadãos pobres em regiões economicamente pobres e com baixa capacidade produtiva, regra geral, realizam gastos em aquisição de bens e serviços

produzidos em regiões ricas. Dessa maneira, a ação transferidora e equalizadora de recursos públicos realizada pelo governo federal retorna às regiões mais abastadas, onde as estruturas produtivas estão consolidadas e os impostos (financiadores das transferências governamentais) são gerados. A região pobre, nesse cenário, tende a permanecer presa a um círculo vicioso no qual sua capacidade produtiva não é potencializada e a pobreza não é erradicada, tornando-se estruturalmente dependente de transferências governamentais.

O papel das políticas territoriais, em geral, e da regional, em particular, é mirar o rompimento do círculo vicioso: i) aproveitar os montantes de recursos canalizados pelas demais políticas não territoriais para fazer fixar negócios e atividades produtivas; e ii) investir recursos em ações de transformação estrutural das economias dos territórios-alvo. Nessa perspectiva, as políticas territoriais explícitas alertam para a centralidade que o papel de coordenação e articulação de atores, governos, instituições e recursos deve ter no âmbito do núcleo estratégico de governo, tendo em vista a promoção de maior interação de propósitos e magnificação de resultados em regiões escolhidas.

3.1 Revisão de estratégias de desenvolvimento regional: direção e magnitude

Foi evidenciado de maneira breve e sintética, na seção anterior, como a crise econômica de 2015 a 2022 afetou a trajetória de crescimento do produto total e por habitante no país e em suas regiões. A recessão mostrou-se mais intensa no Sudeste e no Nordeste que nas demais GRs. Comprometeu também, com mais intensidade, as sub-regiões ou as aglomerações industriais de maior porte de emprego formal em grandes e médios aglomerados urbanos, bem como em áreas industriais voltadas para o mercado interno. Foi mais fraca em sub-regiões do interior produtoras de bens industriais de menor valor agregado ou de processamento de recursos naturais e *commodities* agropecuárias exportáveis. Nesse quadro, foi apontada adicionalmente a forte contração da massa salarial das atividades industriais em todas as regiões do país, fenômeno que não poupou nem mesmo as regiões exportadoras de *commodities* e menos dependentes da renda do mercado interno.

Consideradas algumas tendências de diferenciação de *performance* geradas pela crise econômica no território, torna-se razoável refletir sobre o planejamento de rotas ou estratégias de retomada do desenvolvimento em bases sustentadas para os desafios do Brasil no século XXI. A alteração da trajetória atual para uma outra geradora de novo potencial produtivo ambientalmente sustentável implica a transição para a superação das amarras da trajetória atual (*path dependence*) e o seu encaminhamento para a nova trajetória desejada. Para tal, elementos de bloqueio, círculos viciosos e

déficits institucionais, políticos e infraestruturais, os quais se estabelecem de maneira muito recorrente (pontos de inércia) em políticas públicas, devem ser identificados e discutidos no sentido de transformação ou superação.

Sobre caminhos a seguir, recupera-se a proposição da agenda para a política regional esboçada e anunciada por Monteiro Neto, Colombo e Rocha Neto (2023, p. 64):

> Orientar-se por uma estratégia de mudança estrutural nas regiões em que se combinam simultaneamente: a busca de maior valor agregado e/ou o aumento da complexidade econômica e a ampliação da diversidade de atividades produtivas para escapar do excesso de reespecialização em atividades intensivas em recursos naturais (*commodities* agrominerais) danosas ao meio ambiente.

Com base nessa premissa, são discutidos eixos de ação vistos como mais oportunos para alterar círculos viciosos ou situações de *lock-in*, como sugere a literatura sobre desenvolvimento territorial.

Essa agenda de mudança estrutural regional está em alinhamento com o debate recente do retorno de políticas produtivas atentas ao potencial da digitalização para renovação econômica e das atividades e tecnologias redutoras dos efeitos da mudança climática. Portanto, coloca-se em rota de aproximação com a recém-lançada política industrial, chamada de Nova Indústria Brasil (NIB), que tem as seguintes missões ou eixos estratégicos: cadeias agroindustriais sustentáveis; complexo industrial da saúde; infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis; transformação digital da indústria; bioeconomia; e tecnologias para a defesa nacional (Brasil, 2024).

3.1.1 Crescimento com mudança estrutural: o horizonte da inovação e da questão ambiental

Orientar os objetivos da política regional em direção a uma rota de maior valor agregado pode ser atividade a se realizar ora pela modernização e sofisticação tecnológica de atividades produtivas existentes, ora pelo estímulo à localização de novas atividades (ainda não existentes) complexas pela estrutura produtiva regional. A estratégia deve considerar dois grandes desafios nacionais, quais sejam: i) a reindustrialização e a complexificação do parque produtivo e de consolidação do esforço de pesquisa em ciência, tecnologia e inovação; e ii) o desafio ambiental, representado pela mudança climática e pela transição energética, que se apresentam como questão nacional cada vez mais relevante no cenário geopolítico global em que o país deverá atuar. Isso requer mudança de perspectiva de ação governamental em direção aos ganhos que o país poderá obter na reorientação de escolhas voltadas às atividades produtivas de baixo carbono.

Sem dúvida, a base atual de conhecimento científico das IES apresenta nível de complexidade temática e de descentralização territorial bastante favorável ao êxito da estratégia de inovação para a renovação do setor produtivo nacional. Se, até a década de 1980, o número dessas IES e de matrículas no ensino superior ainda se mostrava muito concentrado no Sudeste e no Sul do país, desde então tem sido observada clara evolução desconcentrada, que ganhou ímpeto no século XXI, levando ao aumento da participação do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste no conjunto do sistema de ensino superior brasileiro. No ano mais recente de 2018, essas três últimas regiões começaram a participar com cerca de 40% do total nacional no número de IES e no total de matrículas em cursos presenciais de graduação (Vieira e Macedo, 2022).

TABELA 5
Distribuição espacial das matrículas em cursos presenciais de graduação e das IES

Escala geográfica	Matrículas (%)			IES (%)		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
Norte	4,27	6,47	7,35	3,64	6,14	6,82
Rondônia	0,58	0,74	0,79	1,53	1,30	1,38
Acre	0,17	0,39	0,40	0,17	0,42	0,43
Amazonas	1,15	2,04	2,16	0,85	0,80	0,91
Roraima	0,15	0,35	0,27	0,08	0,29	0,32
Pará	1,72	1,86	2,39	0,76	1,30	2,25
Amapá	0,16	0,37	0,53	0,17	0,63	0,59
Tocantins	0,34	0,72	0,82	0,08	1,39	0,95
Nordeste	15,36	19,31	22,69	13,31	18,21	22,31
Maranhão	1,00	1,60	2,37	0,59	1,35	2,09
Piauí	1,15	1,49	1,61	0,93	1,60	1,77
Ceará	2,11	2,80	3,88	1,10	2,02	3,27
Rio Grande do Norte	1,44	1,60	1,52	0,68	1,14	1,14
Paraíba	1,58	1,63	2,08	1,19	1,56	1,77
Pernambuco	3,19	3,53	3,69	3,31	3,99	4,61
Alagoas	0,84	1,20	1,29	0,93	1,05	1,14
Sergipe	0,73	0,91	1,05	0,42	0,63	0,75
Bahia	3,31	4,56	5,21	4,15	4,88	5,75

(Continua)

(Continuação)

Escala geográfica	Matrículas (%)			IES (%)		
	2000	2010	2018	2000	2010	2018
Sudeste	51,89	48,75	45,66	56,53	49,16	44,38
Minas Gerais	8,89	10,26	10,14	11,44	15,56	11,86
Espírito Santo	1,64	1,86	1,80	4,92	3,70	3,04
Rio de Janeiro	10,99	9,57	8,52	8,56	5,85	5,36
São Paulo	30,37	27,06	25,20	31,61	24,05	24,12
Sul	20,13	16,39	15,06	15,17	16,23	16,32
Paraná	6,91	6,15	5,89	7,63	7,61	7,73
Santa Catarina	4,38	3,75	3,49	3,47	3,99	3,82
Rio Grande do Sul	8,84	6,49	5,68	4,07	4,63	4,77
Centro-Oeste	8,35	9,09	9,24	11,36	10,26	10,17
Mato Grosso do Sul	1,57	1,35	1,36	2,54	1,68	1,30
Mato Grosso	1,58	1,68	1,93	2,46	2,52	2,40
Goiás	2,70	3,17	3,20	2,97	3,36	3,86
Distrito Federal	2,50	2,88	2,74	3,39	2,69	2,60
			Total de matrículas			
Brasil	**2.694.245**	**5.449.120**	**6.394.244**	**1.180**	**2.378**	**2.537**

Fonte: Censo da Educação Superior/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) *apud* Vieira e Macedo (2022).

Processo de desconcentração territorial análogo também se verificou nas atividades de pós-graduação. Em conjunto, Norte, Nordeste e Centro-Oeste – regiões-alvo da política regional brasileira – aumentaram suas participações relativas na pós-graduação brasileira. Houve ganhos de 19 pontos percentuais (p.p.) desde a década de 1990, e 17 p.p. foram alcançados entre 2000 e 2018. Esse esforço da política de ensino superior levou ao aumento da participação conjunta dessas regiões para cerca de 30% em 2018 (Vieira e Macedo, 2022).

O parque de instituições de conhecimento existente pode contribuir para que a política regional brasileira passe a atuar em novas frentes de objetivos que não somente a de fornecer crédito público para o sistema empresarial. Essa nova política muito ganharia ao incorporar em suas premissas e seus objetivos a indução de processos de aumento de produtividade e de inovação socioeconômica nos territórios de abrangência delegada.

Nesse sentido, a estratégia, se levada adiante, contribuiria para tornar a política mais atenta a processos endógenos de inovação, capazes de ampliar a competitividade do produtor individual, empresa ou setor, bem como do território onde se instalam. Contribuiria ademais para a diversificação da aplicação dos recursos dos FCFs, base da oferta de crédito da política regional, deslocando parcialmente a aplicação desses recursos da demanda comandada pelo empresariado para um processo de aplicação de crédito orientada para a geração de ganhos de produtividade ou, ainda, de geração de processos inovativos (na empresa ou no território).

Novas soluções institucionais voltadas para a coordenação de objetivos de diversas políticas governamentais são requeridas nesse novo contexto. A articulação da rede de IES e de pós-graduação espalhada pelo território e novos mecanismos de financiamento da política regional, por exemplo, por meio de subvenção a pesquisa, chamadas públicas para apoio a pesquisa na empresa e na IES, contribuiriam para a melhoria, de um lado, da qualificação e da formação de mão de obra para o setor produtivo e, de outro lado, para a consolidação de processos de pesquisa orientados à inovação tecnológica na sociedade e no setor produtivo.

Para a PNDR, a leitura da disposição regional das IES, territorialmente muito mais descentralizada e potente, permite sugerir que a política possa incorporar elementos de indução da inovação tecnológica (de produto e processo) nos moldes realizados em outras partes do mundo, como é o caso da política regional da UE, em atividades produtivas previamente selecionadas para gerar ganhos de competitividade setorial de padrão internacional.

Sem dúvida, aposta-se que a política regional brasileira poderá dar saltos qualitativos em suas estratégias de desenvolvimento mediante as mudanças estruturais por aproximação com instituições geradoras de conhecimento e pesquisa aplicada. Em particular, o Programa Rotas de Integração Nacional, atualmente em consolidação no âmbito do MIDR – voltado a fortalecer cadeias produtivas previamente escolhidas –, poderá ser altamente beneficiado (e alargado) se suas ações programáticas puderem aproveitar-se do capital de conhecimento instalado nessa extensa rede nacional de IES.

3.1.2 A questão ambiental e a estratégia em direção a uma economia de baixo carbono

A mudança climática tornou-se o principal problema global da nossa época. Depois de duzentos anos da adoção de um estilo de crescimento baseado na industrialização e no uso de energias fósseis para a garantia do bem-estar em nossas sociedades, observa-se o aumento da temperatura global como resultado da ação humana. Fenômenos climáticos

pouco comuns e frequentes estão deixando de sê-lo. A ocorrência de ondas de calor, incêndios, secas, inundações, degelos, aumento do nível do mar, mortes repentinas de animais e da biodiversidade tornou-se presente em todas as regiões do planeta.

O consenso científico contemporâneo, o qual tem se consolidado desde a década de 1970, a partir da publicação das ideias do Clube de Roma, tem afirmado que o uso intensivo de combustíveis fósseis (petróleo, gás e carvão), ao contaminar a atmosfera do planeta com gases de efeito estufa, torna-se o principal responsável pelo aumento da temperatura global. Daí a necessidade de todos os países e todas as gerações de cidadãos serem instados a trabalhar para a contenção e a redução das emissões de poluentes advindos dos citados combustíveis (Fazio, 2018).

A agenda que tem se apresentado em debate envolve diversas rotas e estratégias a serem perseguidas a depender das condições e das possibilidades próprias de cada sociedade. No entanto, está cada vez mais evidente a necessidade de urgência para consensuar pontos e passar à implementação da agenda, dado que os eventos climáticos extremos estão mais e mais presentes e com consequências não negligenciáveis.

No caso brasileiro, ainda que a política ambiental tenha adquirido relevância no âmbito das políticas públicas (exceto entre 2016 e 2022), em razão de debates, medidas e legislações avançadas, a política de desenvolvimento territorial, ou, em particular, a política regional, pouco se apropriou da questão ambiental. Deve-se registrar que bancos públicos como o BNDES e o BNB iniciaram, ao longo da última década, esforços importantes para o financiamento da diversificação da matriz energética brasileira. Os investimentos em empreendimentos de produção de energia eólica e solar foram bastante destacados nas carteiras de empréstimos dessas instituições desde 2010.

Ainda antes, na década de 1980, a política energética nacional de estímulo à produção do combustível etanol (derivado da cana-de-açúcar) para automóveis, em substituição aos derivados do petróleo, havia contribuído para a renovação energética e a redução do uso de combustíveis fósseis. A matriz energética brasileira tem sido vista e reconhecida como uma das mais limpas do mundo. Dados recentes do Balanço Energético Nacional, produzido pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), apontam que a produção de energia elétrica limpa, isto é, de fontes renováveis (hidrelétricas, eólicas, solares e biomassa), representou 84,8% do total nacional em 2021.[14]

Para efeitos da política regional, contudo, não apenas apostas em investimento em parques de energias renováveis são válidas, mas também há o desafio de a política induzir – em regiões de interesse – a transição dos empreendimentos privados para a

14. Disponível em: https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica.

adoção de energias limpas, bem como o estímulo para que os sistemas regionais de inovação e conhecimento auxiliem na criação de oportunidades de negócios advindos de novos processos e produtos protetores da biodiversidade ambiental existente.

De modo sumário, as três macrorregiões de interesse da política regional apresentam alguns desafios. Para a região Centro-Oeste, notabilizada por enorme biodiversidade do Cerrado e do Pantanal, encontra-se o desafio de operar a expansão do valor agregado de sua riqueza agropecuária em ascensão, consubstanciada na produção de grãos e carnes para exportação, com a proteção e a conservação ambiental (contenção do desmatamento e proteção dos aquíferos). Entre os objetivos declarados da PNDR, está o da promoção da diversificação produtiva dessa GR como forma de conter a excessiva especialização produtiva e reduzir a dependência das volatilidades de preços dos mercados externos, o que gera efeitos negativos sobre quedas abruptas de renda e emprego interno. Entretanto, a captação dos recursos da PNDR, mediante o FCO, pelo setor empresarial da região tem se voltado em parcela mais significativa às atividades agropecuárias, que demandaram cerca de 55% dos montantes alocados para todos os setores produtivos entre 2002 e 2019. Tal situação reforça a escolha de centrar investimentos em atividades mais rentáveis, com demanda garantida, e, entretanto, mais dependentes da disponibilidade de recursos naturais (abertura de novas terras e de corpos de água para irrigação das plantações). Considerando-se que nessa região a política de crédito agrícola tem papel preponderante no financiamento produtivo da monocultura para exportação de grãos de alto valor no mercado internacional, a PNDR – com menor dotação de recursos – poderia promover a diversificação produtiva, o aumento do valor agregado pela industrialização dos bens agropecuários e o fortalecimento de negócios terciários nas economias urbanas da região.

Na região amazônica, a maior área biodiversa do planeta, local com grande visibilidade internacional, há múltiplos desafios que se desdobram pela mudança de um padrão produtivo de caráter extrativo e de destruição da floresta para outro que se orienta ao uso sustentado da floresta e da biodiversidade como elemento da criação de uma nova economia regional. Estudos recentes demonstram o enorme potencial de geração de renda e ocupação em atividades sustentáveis que beneficiam mini e pequenos produtores locais (Nobre *et al*., 2023).

A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em seu último Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia 2024-2027, incorporou objetivos e estratégias para a renovação da estrutura produtiva regional a partir do estímulo a novas atividades baseadas no conhecimento e na biodiversidade: bioeconomia e circuitos produtivos regionais (Sudam, 2023).

Em termos territoriais, pode-se ressaltar que os desafios, de um lado, encontram-se na dispersão de atividades no ambiente da floresta, o que exige – para sua viabilidade – a facilitação de corredores e/ou formas de transporte adequadas ao deslocamento de pessoas e produtos para mercados compradores; e, de outro lado, a atenção diferenciada a redes de cidades intermediárias da Amazônia. Isso busca "integrar as diferentes partes do território e valorizar municípios que exercem um papel de influência e centralidade" (Sudam, 2023, p. 29). Contudo, não se deveria perder de vista os problemas associados às economias urbanas metropolitanas e das capitais dos estados em relação à renovação da base de serviços e indústria (Belém e Manaus), bem como a atenção à diversificação do enclave de produção mineral da região de Carajás.

Para o Nordeste, a agenda ambiental passa pela incontornável questão do bioma da Caatinga e de sua superutilização pelas populações urbanas do semiárido regional. A convivência com as secas e com as restrições climáticas se torna elemento essencial para a estratégia. Nesse sentido, torna-se relevante a aposta no fortalecimento do sistema regional de inovação para o desenvolvimento mediante a mobilização de universidades, centros de pesquisas e órgãos federais, como o Instituto Nacional do Semiárido (Insa) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

A região tem recebido, desde a década passada, investimentos volumosos em energias renováveis do tipo eólica e solar. O potencial instalado dessas energias mudou a posição regional para produtora e exportadora. Dados do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) referentes a 2023 dizem que a capacidade de geração de energia eólica no país é de 28,4 GW – e 26,0 GW estão no Nordeste.[15] Portanto, as energias renováveis se transformaram em atividades produtivas potencializadoras da economia, ao mesmo tempo que contribuem para o esforço regional e nacional da consolidação de uma matriz energética de baixo carbono ou carbono zero.

O BNB, em seu Plano Estratégico 2023-2032, lançado em janeiro de 2023, firmou compromisso para a continuidade do financiamento de empreendimentos de energias renováveis (eólica e solar) e do hidrogênio verde (BNB, 2023b). As primeiras já estão em curso e recebem forte participação desse banco na atração de negócios de energia desde o início da década passada. Ainda que essa instituição tenha afirmado que "o esforço do Banco também é o de promover a aproximação dessas empresas com os Institutos Tecnológicos e Universidades, de forma a fortalecer o ecossistema de inovação" (*op. cit.*, p. 18), preocupa que, nesse empenho de renovação produtiva regional, possa estar novamente financiando empreendimentos de tecnologia "fechada" e de controle

15. Dados sobre a capacidade de geração de energia obtidos no sítio eletrônico do ONS. Disponível em: https://www.ons.org.br/paginas/sobre-o-sin/o-sistema-em-numeros.

do empreendedor sem que arranjos de articulação com supridores locais/regionais de insumos e equipamentos se formem para aumentar o multiplicador do investimento.

3.2 A coordenação estratégica do financiamento ao investimento produtivo

A retomada do crescimento e a superação do quadro de estagnação de 2015 a 2022, por meio de políticas governamentais estimuladoras e facilitadoras do investimento, requerem a compreensão dos mecanismos disponíveis no âmbito do setor público e amplamente capazes de serem mobilizados no momento atual.

Considera-se a existência de quatro importantes instrumentos de política produtiva no decorrer de 2010 a 2021 como os mais influentes nas decisões de investimento privado. Avalia-se que dois deles têm orientação regional implícita ou não declarada – são os mecanismos de financiamento do crédito rural e os recursos do BNDES para o setor produtivo. No quadro 1, uma tipologia de características intrínsecas dos instrumentos de financiamento destaca os elementos essenciais para uma avaliação de seus usos: a forma de aplicação dos recursos, o beneficiário preferencial, se o recurso tem objetivo territorial explícito, quais são os territórios (macrorregiões) de destinação predominante dos recursos e as instituições responsáveis pela gestão e pela aplicação dos recursos.

O crédito rural é composto por recursos de financiamento de bancos públicos e bancos privados. O BB (público e federal) é o principal agente do crédito rural no país e tem destacada atuação no total do financiamento do crédito. Ademais, sua rede de agências bancárias é bastante capilarizada no território nacional, condições essas que facilitam significativamente o papel do governo federal na política agropecuária. Não foi possível identificar e retirar a parcela do crédito rural devida ao setor privado do total do crédito analisado. Contudo, a experiência permite assumir que aproximadamente 80% do crédito rural brasileiro se deve ao setor público; a parcela correspondente ao setor privado recebe grande influência (na oferta) de determinações da política rural oficial. Da maneira como os registros foram obtidos na plataforma Matriz do Crédito Rural, do BCB, não foi possível diferenciar o que advém do financiamento público e o que advém do privado. Contudo, para minorar a sobrevaloração do que se entende como "crédito rural", procedeu-se à exclusão da parcela de crédito rural atendida pelas seguintes rubricas e ações governamentais: i) os recursos do BNDES-Finame[16] para financiamento de máquinas e equipamentos da agropecuária; e ii) os recursos dos FCFs (FNO, FNE e FCO) destinados ao setor agropecuário. Os valores para essas duas operações se encontram

16. Linha de financiamento para máquinas e equipamentos do BNDES.

presentes nos dados próprios de cada fonte analisada (mas não nos dados do crédito rural). Com esse procedimento, acredita-se que parte significativa da duplicação de fontes conhecidas de recursos do financiamento rural tenha sido eliminada da análise.

Além disso, o investimento público federal financiado pelo orçamento da União não tem objetivo explícito precípuo de redução de disparidades regionais, mas pode (e deveria) ser canalizado para esse propósito por governos pró-pobres ou pró-igualdade. A base de dados utilizada tem fonte na plataforma Siga Brasil,[17] que disponibiliza dados de receitas e despesas do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), do Ministério da Fazenda. Os dados originais do investimento federal sofreram tratamento – realizado pela Dirur/Ipea – para identificação ampliada de sua regionalização.[18]

Por fim, há os desembolsos dos FCFs para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que se caracterizam pela orientação explícita da redução de disparidades regionais. Suas bases de dados e seus relatórios de avaliação e monitoramento estão correntemente disponíveis para consulta pelos bancos públicos regionais gestores dos recursos e pelo MIDR.

Entre os instrumentos citados, destaca-se a forma financeira de operação. O financiamento do crédito é a modalidade predominante e tem implicações sobre os tipos de beneficiários, que são, em sua maior parte, empresas ou produtores individuais com capacidade de endividamento. Para essas operações, são mobilizados bancos públicos e privados credenciados como instituições implementadoras. No caso do investimento público, esse corresponde a recursos orçamentários do governo federal previstos em peça orçamentária anual e restrita a eventuais contingenciamentos, o que ocorre em função de variações para mais ou menos na arrecadação nacional.

No conjunto dos quatro instrumentos apontados, exceto pelos FCFs, interpreta-se que os demais não estão alinhados a objetivos explícitos de redução de disparidades regionais. Na verdade, eles se orientam por propósitos setoriais – apoio a serviços, agropecuária, indústria, infraestrutura etc. –, ainda que pontualmente possam ser estimulados a fortalecer padrões regionais específicos de investimentos, como foi o caso do BNDES entre 2007 e 2015, quando operou firme política interna de fortalecimento de projetos de investimento no Norte e no Nordeste.

O investimento federal, em razão de sua natureza orçamentária e de gestão estratégica do núcleo de governo, por sua vez, pode se tornar sensível a pressões políticas de regiões menos desenvolvidas e, por esse meio, ter maior destinação para a questão

17. Plataforma do Orçamento Federal do Senado Federal.
18. Ver Plataforma do Investimento Federal Regionalizado da Dirur/Ipea.

regional. Contudo, não se assegura que sempre será assim, pois diferentes governos podem fazer escolhas territoriais distintas para seus objetivos de governabilidade.

QUADRO 1
Tipologias de instrumentos de políticas produtivas com impactos territoriais

Instrumento ou política	Crédito rural[1]	Desembolsos do BNDES	Desembolsos dos FCFs	Investimento federal
Tipologia de aplicação	Financiamento bancário (público e privado)	Financiamento bancário (público com operadores privados e públicos)	Financiamento bancário (público)	Orçamento (público)
Beneficiário preferencial	Empreendedor privado (empresa ou produtor individual)	Empreendedor privado (empresa ou produtor individual)	Empreendedor privado (empresa ou produtor individual)	União, estados e municípios (governos)
Referência territorial	Implícita	Implícita	Explícita	Implícita
Instituição implementadora	Bancos públicos e privados credenciados; Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa)	BNDES e Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)	BNB, Basa, BB e MIDR	Casa Civil, MPO e ministérios setoriais
Região beneficiária preferencial	Sul e Centro-Oeste	Sudeste e Sul	Norte, Nordeste e Centro-Oeste	Nordeste e Sudeste

Elaboração do autor.
Nota: [1] Exceto recursos da rubrica do BNDES-Finame e financiamentos dos FCFs destinados à agropecuária. Valores retirados para evitar duplicidade de recursos.

Quanto ao resultado final esperado pelo uso de cada tipologia de recurso, aquele que se espera maior capacidade de orientação de estímulo setorial ou regional é o do investimento federal. O domínio direto sobre a aplicação e a destinação dos recursos permite a realização de resultados mais previsíveis e palpáveis por parte da administração pública. Os demais tipos de instrumentos, dada a natureza de oferta de crédito, uma vez emprestados a empresas e produtores individuais, passam a ser comandados por eles quanto à realização final. São as determinações técnicas do empreendimento que organizam a forma e a intensidade temporal (cronograma) para a realização do fluxo de gastos. Os recursos terão diferentes efeitos multiplicadores intersetoriais e inter-regionais, entre outras razões, caso sejam aplicados em investimento ou em custeio, ou, ainda, se visarem ao aumento de produtividade do empreendimento ou apenas à expansão/manutenção da produção corrente.

Os instrumentos com recursos mais significativos são os mobilizados pelo crédito rural e pelo BNDES, cada qual com montantes de financiamento acumulado superiores a R$ 2 trilhões no período (tabela 6). A esses seguem, em volume financiado, o investimento público federal e os recursos da política regional – nessa ordem.

Instrumentos da política regional explícita, os FCFs representam pequena fração entre os quatro mecanismos de ativação do setor produtivo no país. Sozinhos teriam pouca capacidade de produzir reversão de trajetórias de disparidades regionais, porventura criadas por demais políticas produtivas.

O quadro geral das fontes de financiamento traz evidências da depressão dos valores mobilizados pelo setor público federal na etapa da crise entre 2015 e 2021, com redução do crédito do BNDES (equivalente a 45% do período anterior) e do investimento federal (70% do período anterior). No conjunto dos instrumentos de política analisados, os valores mobilizados apresentaram significativa redução nos anos de crise, com enxugamento de aproximadamente 15% em relação ao período anterior, o que representa – em valores absolutos – a diminuição da aplicação de R$ 443,0 bilhões para atividades produtivas. Portanto, como tendência geral, as políticas governamentais atuaram de maneira pró-cíclica, isto é, sem se orientarem para reverter o ambiente recessivo estabelecido na economia brasileira.

TABELA 6
Recursos mobilizados por instrumentos de política produtiva com impactos territoriais explícitos e implícitos (2010-2021)

	Crédito rural (R$ 1 mil)[1]	BNDES (R$ 1 mil)[1]	FCFs (R$ 1 mil)[1]	Investimento federal (R$ 1 mil)[1]	**Total (R$ 1 mil)[1]**	Proporção do PIB do Brasil (%)
2010	140.447.577	360.019.668	37.573.831	88.089.460	**626.130.536**	7,5
2011	149.778.133	274.057.477	36.521.333	78.880.700	**539.237.644**	6,2
2012	169.967.622	285.187.546	40.428.713	93.512.350	**589.096.231**	6,7
2013	192.988.064	323.825.420	40.029.950	87.642.060	**644.485.494**	7,1
2014	215.641.442	296.192.823	38.659.858	74.704.510	**625.198.633**	6,9
2010-2014	868.822.840	1.539.282.934	193.213.685	422.829.080	**3.024.148.538**	-
2015	185.875.830	199.283.686	30.395.854	43.143.140	**458.698.510**	5,2
2016	131.732.004	119.680.798	24.313.797	42.769.030	**318.495.629**	3,7
2017	180.981.163	92.544.399	30.791.796	51.313.340	**355.630.698**	4,1
2018	184.648.479	86.752.675	37.856.851	45.403.730	**354.661.735**	4,0

(Continua)

(Continuação)

	Crédito rural (R$ 1 mil)[1]	BNDES (R$ 1 mil)[1]	FCFs (R$ 1 mil)[1]	Investimento federal (R$ 1 mil)[1]	**Total (R$ 1 mil)[1]**	Proporção do PIB do Brasil (%)
2019	176.403.309	66.434.624	54.059.205	41.684.470	**338.581.608**	3,8
2020	193.216.384	73.233.791	49.490.350	36.968.570	**352.909.094**	4,1
2021	252.728.254	64.301.895	48.032.000	36.496.310	**401.558.458**	4,5
2015-2021	1.305.585.421	702.231.868	274.939.852	297.778.590	**2.580.535.732**	-
Acumulado 2010-2021	2.174.408.261	2.241.514.802	468.153.537	720.607.670	**5.604.684.269**	-
Composição das fontes de recursos (%)						
2010	22,4	57,5	6,0	14,1	**100,0**	-
2011	27,8	50,8	6,8	14,6	**100,0**	-
2012	28,9	48,4	6,9	15,9	**100,0**	-
2013	29,9	50,2	6,2	13,6	**100,0**	-
2014	34,5	47,4	6,2	11,9	**100,0**	-
2015	28,7	50,9	6,4	14,0	**100,0**	-
2016	40,5	43,4	6,6	9,4	**100,0**	-
2017	41,4	37,6	7,6	13,4	**100,0**	-
2018	50,9	26,0	8,7	14,4	**100,0**	-
2019	52,1	24,5	10,7	12,8	**100,0**	-
2020	52,1	19,6	16,0	12,3	**100,0**	-
2021	54,7	20,8	14,0	10,5	**100,0**	-
Média do período	38,8	40,0	8,4	12,9	**100,0**	-

Fontes: Dados brutos do BCB (disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural; acesso em: 19 fev. 2024) para crédito rural; BNDES (2022), BNB (2023a), Basa (2023) e BB (2023) para FCFs; e Siafi/Ministério da Fazenda para investimento federal.

Nota: [1] Em valores correntes de 2021.

3.2.1 Financiamento público à indústria e à agropecuária: o BNDES e o crédito rural

O governo federal tem à disposição dois poderosos instrumentos de crédito para o financiamento de atividades produtivas no país. O BNDES, desde a sua criação, na década de 1950, vem se dedicando a prover de recursos financeiros a consolidação do parque industrial, a modernização produtiva, bem como o financiamento de infraestruturas

logísticas para o desenvolvimento econômico. Sua atuação é, em grande parte, descentralizada por meio de agentes financeiros privados, os quais facilitam a oferta regionalizada do crédito, principalmente, a indústrias e atividades urbanas. Além disso, o crédito rural constitui relevante fonte de financiamento para atividades agropecuárias no país. Seus operadores são diversificados, e a mais importante instituição com a finalidade de operar recursos públicos para o mundo rural brasileiro é o BB, que conta com grande capilaridade de agências bancárias no território nacional.

Essas duas modalidades de crédito, *grosso modo*, destinadas aos mundos da indústria e da agropecuária, constituem instrumentos de políticas públicas nacionais sem objetivos específicos de redução de desigualdades regionais, isto é, são políticas implícitas de desenvolvimento. Apresentam, pela aplicação de recursos, impactos em territórios beneficiados, contudo não fazem parte da política regional explícita brasileira (a PNDR).

Os dados consolidados para as duas modalidades de crédito, de 2010 a 2021, mostram significativa queda na oferta de financiamento entre a primeira e a segunda metade da década, quando a crise política e econômica se instalou no país (tabela 6). O volume de recursos se estabeleceu entre 2015 e 2021 próximo a 60% do que havia sido entre 2010 e 2014. A trajetória de redução do crédito foi mais decorrente das decisões de conter a atuação do BNDES e menos do que ocorreu com o crédito rural. Enquanto o BNDES havia mobilizado o montante acumulado de desembolsos no valor de R$ 1,5 trilhão entre 2010 e 2014 em todo o país, de 2015 a 2021, os desembolsos somaram apenas R$ 702,2 bilhões.

O efeito conjunto dos dois instrumentos de crédito esteve ao redor de 6% do PIB total do país na fase pré-crise e perdeu magnitude nos anos recessivos, chegando a se estabelecer em 3,5% do PIB nacional (tabela 7).

A destinação dos recursos das duas fontes de crédito tem se mostrado mais favorável às regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, que abocanharam em média 83,6% dos recursos; e menos favorável às regiões Norte e Nordeste, com média conjunta de 16,4% do total. Destaca-se a relevância que vem adquirindo o Centro-Oeste como grande demandante dos recursos do crédito rural para o financiamento das crescentes safras de grãos exportáveis (soja, algodão e milho), conforme evidencia a mudança do patamar relativo de aproximadamente 16%, entre 2010 e 2014, para 23% do total nacional nos anos posteriores. O Sul do país não fica atrás, e sua participação relativa no total também sofreu acréscimos significativos, passando de 24,7% em 2010 para 32,6% em 2021, ganhos de 8,0 p.p.

A força exercida pelas atividades agropecuárias sobre o conjunto do crédito público no país tem sido muito proeminente e não pode ficar despercebida. O BNDES, por meio das operações do Finame, isto é, do financiamento de máquinas e equipamentos para a agroindústria, tem apoiado o desenvolvimento de atividades no setor rural. Esse mecanismo de financiamento havia destinado para o rural brasileiro, entre 2010 e 2014, o montante acumulado de R$ 116,0 bilhões, em valores correntes de 2021. Na fase subsequente de 2015 a 2021, foram R$ 134,9 bilhões, o que gerou um total de R$ 251,0 bilhões no período. Esse montante acumulado corresponde a 9,5% do total do crédito rural do período, fração bastante significativa sob todos os aspectos.

Do ponto de vista da coordenação de instrumentos, o que se poderia aprofundar é o quanto esse volume de recursos do BNDES estimula ou induz a economia brasileira em direção a uma trajetória de complexificação produtiva ou se, pelo contrário, apoia a sua crescente reprimarização.

TABELA 7

Recursos mobilizados por instrumentos de crédito público não regional: BNDES e crédito rural (2010-2021)[1]

	Norte (R$ 1 milhão)[1]	Nordeste (R$ 1 milhão)[1]	Sudeste (R$ 1 milhão)[1]	Sul (R$ 1 milhão)[1]	Centro-Oeste (R$ 1 milhão)[1]	**Total do Brasil (R$ 1 milhão)[1]**	Proporção do PIB Brasil (%)
2010	28.205	41.151	262.727	122.010	46.374	**500.467**	6,0
2011	25.120	42.644	189.775	118.339	47.957	**423.836**	4,9
2012	29.317	46.313	189.072	119.557	70.896	**455.155**	5,2
2013	29.337	53.813	209.326	147.817	76.520	**516.813**	5,7
2014	30.293	50.818	206.615	143.229	80.879	**511.834**	5,6
2010-2014	142.272	234.739	1.057.516	650.954	322.626	**2.408.106**	-
2015	23.120	41.677	143.609	116.910	59.844	**385.160**	4,4
2016	10.102	20.518	94.436	84.815	41.542	**251.413**	3,0
2017	11.986	27.760	86.919	94.803	52.058	**273.526**	3,2
2018	12.467	24.199	87.417	92.387	54.931	**271.401**	3,1
2019	11.141	19.373	74.661	83.251	54.411	**242.838**	2,7
2020	13.136	18.786	84.775	90.247	59.506	**266.450**	3,1
2021	18.233	24.185	91.081	105.742	77.789	**317.030**	3,5
2015-2021	100.186	176.498	662.897	668.155	400.081	**2.007.817**	-

(Continua)

(Continuação)

	Norte (R$ 1 milhão)[1]	Nordeste (R$ 1 milhão)[1]	Sudeste (R$ 1 milhão)[1]	Sul (R$ 1 milhão)[1]	Centro-Oeste (R$ 1 milhão)[1]	**Total do Brasil (R$ 1 milhão)[1]**	Proporção do PIB Brasil (%)
Acumulado no período	242.458	411.237	1.720.413	1.319.108	722.707	**4.415.923**	-
Composição regional do crédito público (%)							
2010	5,6	8,2	52,5	24,4	9,3	**100,0**	-
2011	5,9	10,1	44,8	27,9	11,3	**100,0**	-
2012	6,4	10,2	41,5	26,3	15,6	**100,0**	-
2013	5,7	10,4	40,5	28,6	14,8	**100,0**	-
2014	5,9	9,9	40,4	28,0	15,8	**100,0**	-
2015	5,9	9,7	43,9	27,0	13,4	**100,0**	-
2016	6,0	10,8	37,3	30,4	15,5	**100,0**	-
2017	4,0	8,2	37,6	33,7	16,5	**100,0**	-
2018	4,4	10,1	31,8	34,7	19,0	**100,0**	-
2019	4,6	8,9	32,2	34,0	20,2	**100,0**	-
2020	4,6	8,0	30,7	34,3	22,4	**100,0**	-
2021	4,9	7,1	31,8	33,9	22,3	**100,0**	-
Média do período	5,3	9,3	38,7	30,3	16,4	**100,0**	-

Fontes: BNDES (2022) e BCB (disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural; acesso em: 19 fev. 2024) para crédito rural.
Nota: [1] Em valores correntes de 2021.

3.2.2 O investimento público federal

Foi mostrada na subseção anterior a brusca redução da capacidade de investimento federal nas regiões brasileiras durante os anos da recessão econômica de 2015 a 2021, a qual atingiu o nível de 62% do mesmo volume no quinquênio imediatamente anterior (2010-2014). Além dessa variável macroeconômica, outros instrumentos federais tiveram comportamento baixista no momento de crise, em um contexto político voltado para restringir a capacidade governamental de enfrentamento de depressões econômicas. A literatura macroeconômica especializada recente passou a chamar esse fenômeno, ou escolha de política econômica, de "austericídio", comportamento relacionado com a adoção de medidas fiscais e monetárias restritivas – de modo a reativar a economia –, por meio da contração abrupta do gasto do governo e, por conseguinte, da dívida pública.

Dessa maneira, o objetivo é provocar uma suposta melhoria de expectativas do setor privado sobre o ambiente de negócios.

Ao atuar sobre o investimento, o governo federal realizou forte contração – na proporção dessa modalidade de gasto no PIB nacional –, a qual passou de 0,8% em 2014 para 0,4% em 2021, isto é, de R$ 74,7 bilhões para apenas R$ 36,5 bilhões, respectivamente. Foi uma redução de quase 50% desde 2014 e de 60% desde o patamar observado em 2010.

Regionalmente, o efeito dos cortes no gasto foi generalizado e atingiu todas as macrorregiões com praticamente igual magnitude (tabela 8). Nesse sentido, o investimento federal, pelos baixos volumes aplicados, deixou de produzir orientações positivas de transformação de estruturas socioeconômicas regionais. Investimentos residuais e em desaceleração, como os realizados, tendem a se revelar de impacto pequeno e epidérmico nas regiões e nas localidades onde são implementados.

Regiões como o Norte e o Nordeste, cujas economias estaduais apresentam baixa capacidade de investimento próprio, quando experimentam cortes no gasto federal, sofrem mais que as outras economias estaduais relativamente mais robustas: a perda de arrecadação estadual, quando o investimento federal se retrai em uma economia regional pouco complexa, tende a gerar retração ainda maior do gasto estadual em investimento. Para aquelas duas regiões, o investimento federal, que esteve próximo a 2% dos respectivos PIBs regionais na primeira parte da década passada, caiu pela metade depois de 2015 e permaneceu assim até 2021, o último ano para o qual há estatísticas disponíveis.

TABELA 8
Estimativas do investimento federal regionalizado

Região	Pré-crise				Crise			
	2010 (R$ 1 milhão)[1]	PIB regional (%)	2014 (R$ 1 milhão)[1]	PIB regional (%)	2015 (R$ 1 milhão)[1]	PIB regional (%)	2021 (R$ 1 milhão)[1]	PIB regional (%)
Norte	10.023,50	2,1	8.073,90	1,6	5.172,20	1,0	6.954,04	1,2
Nordeste	26.460,80	2,2	26.656,80	2,0	13.893,50	1,0	12.489,50	0,9
Sudeste	29.791,60	0,6	22.811,40	0,4	13.612,90	0,3	9.063,40	0,2
Sul	11.164,90	0,8	9.650,30	0,6	6.241,00	0,4	4.183,80	0,3
Centro-Oeste	10.648,50	1,3	7.512,10	0,8	4.223,50	0,5	3.805,60	0,4
Brasil	88.089,30	1,0	74.704,50	0,8	43.143,10	0,5	36.496,34	0,4

Fontes: Siga Brasil; Dirur/Ipea; e PIBs totais (IBGE, 2024a).
Nota: [1] Valores em preços constantes de 2021 (IGP-DI).

Na estrutura federativa brasileira, os gastos federais induzem comportamento de mimetismo nas escolhas estratégicas sobre os governos subnacionais. Ou seja, políticas e ações federais tendem a operar formatos de cooperação e/ou de orientação adaptativa – nas demais esferas de governos – na forma de estruturação e implementação de políticas e, por decorrência, na sinalização de gastos em projetos considerados relevantes e de impacto territorial. As restrições impostas ao investimento federal, sem dúvida, devem ter tido impacto contraproducente sobre as capacidades e as opções de gasto de investimento dos governos estaduais e municipais, o que freia o seu potencial efeito multiplicador.

Em 2023 o lançamento do Novo PAC 2024-2027, pelo governo federal, traz luz para o quadro de retomada do crescimento do investimento.[19] O programa propõe um conjunto de medidas institucionais, nove eixos de investimento (transporte eficiente e sustentável; infraestrutura social inclusiva; cidades sustentáveis e resilientes; água para todos; inclusão digital e conectividade; transição e segurança energética; inovação da indústria da defesa; educação, ciência e tecnologia; e saúde) e a mobilização planejada de R$ 1,7 trilhão até 2026. Supondo que os recursos previstos sejam alocados entre 2024 e 2026, então se verifica um total de R$ 566,6 bilhões anuais na forma de investimentos do orçamento federal, empresas estatais federais e de créditos para investimentos de diversas fontes.

A infraestrutura urbana recebe atenção destacada no Novo PAC. Entre os eixos escolhidos para a realização de investimentos, o governo federal deverá dar ênfase em "transporte eficiente e sustentável" e "cidades sustentáveis e resilientes", cujos recursos previstos são de, respectivamente, R$ 220,9 bilhões e R$ 557,1 bilhões até 2026, isto é, próximos a 45% do total de recursos envolvidos.

Espera-se que o programa seja capaz de reverter a trajetória declinante, observada entre 2010 e 2021, do investimento público federal. Ao definir rotas de prioridades de investimento, o governo federal gera possíveis efeitos multiplicadores regionais e locais dos recursos pelo impacto do gasto realizado. Governos estaduais e municipais, nessas situações, são impelidos a realizar projetos de investimento em contrapartida aos federais, o que amplia, desse modo, ainda mais o volume potencial do investimento planejado.

19. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac.

3.2.3 Aperfeiçoamento da aplicação dos FCFs

Criados pela CF/1988 e com início de operacionalização em 1989, os FCFs se consolidaram como fonte significativa de oferta de crédito para a política regional brasileira. Em 2023, no conjunto, atingiram o valor contratado de R$ 51,6 bilhões (Basa, 2023; BB, 2023; BNB, 2023a).

Em trajetória recente, mostraram-se muito mais adaptados e comandados pelos vetores de demanda existentes (pelo tomador) e muito menos direcionados para incentivar orientações setoriais/territoriais geradoras de maior valor agregado regional. Nesse contexto de aplicações pouco indutoras, a indústria perdeu relevância como atividade demandada de crédito dos FCFs; sua participação se estabeleceu, entre 2002 e 2019, no patamar de 20% do total contratado do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; e as atividades agropecuárias responderam por 40% do total do crédito no mesmo período.

Financiados por impostos, os FCFs veem seu patrimônio crescer a cada ano e se tornam relevantes instrumentos do crescimento econômico empresarial nas regiões de atuação. Como proporção dos PIBs regionais, passaram de pouco relevantes (menos de 0,5% dos PIBs regionais), no início da década de 1990, para próximos a 2% deles nos últimos anos.

Por causa da crescente relevância como financiadores do investimento regional, a tarefa de planejamento e execução de estratégias de alto poder multiplicador para esses instrumentos precisa ser intensificada nesse novo momento. A política pode ser mais sinalizadora e/ou indutora de potenciais territórios e setores de atividades e menos sancionadora de demandas aleatórias do setor produtivo. Somente no período mais recente, de 2010 a 2019, os FCFs totalizaram o expressivo valor acumulado de R$ 330,8 bilhões (valores constantes de 2019) nas três regiões – média de R$ 33,1 bilhões a.a. –, dividindo-se em R$ 50,0 bilhões para o Norte; R$ 80,3 bilhões para o Centro-Oeste; e R$ 200,5 bilhões para o Nordeste (Silva e Monteiro Neto, 2022).

Na perspectiva intrarregional, os recursos dos fundos estão sendo largamente descentralizados. A geografia de aplicação tem sido muito favorável a municípios de pequeno tamanho econômico e de população nas três macrorregiões. Desse modo, contribuem para a desconcentração intrarregional das operações realizadas ao financiar atividades da agricultura familiar (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf), bem como ao apostar em infraestrutura e indústria em algumas dessas localidades, de modo que expandem o potencial de crescimento de longo prazo.

O direcionamento territorial do crédito vem seguindo prescrições da tipologia da PNDR relativas ao nível de desenvolvimento observado nas MRGs, com significativo

aporte de recursos nas regiões mais necessitadas, classificadas nos grupos de baixa renda e estagnadas. Conforme se verifica a seguir, houve a seguinte composição de captação de empréstimos para o período de 2010 a 2019.

1) Baixa renda: R$ 36,1 bilhões (10,9% do total).
2) Estagnadas: R$ 127,8 bilhões (38,6% do total).
3) Dinâmicas: R$ 79,1 bilhões (23,9% do total).
4) Alta renda: R$ 87,8 bilhões (26,5% do total).

Conjuntamente, as MRGs de *baixa renda* e *estagnadas* foram recebedoras de metade (49,1%) dos valores contratados no período, o que indica o acerto do trabalho das instituições ao atenderem a subáreas do território com reconhecidas carências produtivas.

Considerando-se que a dotação dos FCFs assumiu trajetória firme de expansão nas últimas duas décadas e que seus estoques se apresentam em patamar robusto, parece justificável apontar para a oportunidade e a necessidade de modificações na composição setorial das aplicações. Esses recursos, sem dúvida, poderiam ter papel mais estratégico (que o atual) para estimular a localização de atividades de maior conteúdo tecnológico e maior efeito de encadeamento intersetorial.

Agora que o patrimônio líquido dos FCFs adquiriu volume considerável, é chegado o momento de se pensar na criação de novas modalidades financeiras (*venture capital*, fundos de aval etc.) e também em novas tipologias de investimento. O reconhecimento de que a política regional deve aplicar esforços no fortalecimento de arranjos produtivos locais (Programa Rotas da Integração) passa a requerer atenção de formatos de financiamento flexíveis para atividades de pesquisa e desenvolvimento em pequenas e médias empresas (desenvolvimento de produtos e processos) não apenas voltadas para a compra de equipamentos e bens de capital direcionados ao aumento da produtividade, mas também para o financiamento de atividades de pesquisa nas próprias empresas.

Algumas oportunidades estão abertas para a aplicação de novas modalidades de crédito com a nova política industrial do governo federal, lançada no fim de 2023. As atividades do complexo industrial da saúde e das cadeias agroindustriais sustentáveis e a área de energias renováveis, por exemplo, devem ser vistas não apenas como motivo para a mera atração de plantas com tecnologias consolidadas para as regiões da política regional, mas também como o estímulo para que empresas locais se tornem fornecedoras em áreas de saúde e de energia limpa, o que deve ser realizado pelo suporte ao desenvolvimento tecnológico local.

Além desses dois exemplos, apostas em atividades de tecnologias de informação (TI) e de biociências são igualmente possíveis em mercados regionais promissores, como o Porto Digital de Recife e o Porto Digital de Campina Grande; o fortalecimento da presença de unidades regionais da Embrapa na área de produção e conservação de alimentos; o Centro de Bionegócios da Amazônia, em Manaus-AM; e o polo de tecnologia digital de Manaus, recentemente criado.

A mensagem relevante é a de que, se os recursos dos FCFs ficarem presos aos modelos atuais de crédito a empreendimentos privados, o sistema produtivo estimulado a se desenvolver nas regiões será, no conjunto, caracterizado por baixa complexidade técnica e, eventualmente, terá a presença de poucos empreendimentos de alta complexidade. Ainda, serão circundados por tecidos empresariais de igualmente baixa capacidade de apropriação tecnológica e reverberação intrarregional.

3.2.4 Instrumentos de redução de disparidades regionais: os FCFs e o investimento federal

Esses dois instrumentos estão sendo abordados aqui conjuntamente de maneira a sugerir que o esforço explícito de desenvolvimento regional do governo federal pode ser conduzido por eles em maior medida que pelos outros dois discutidos na subseção anterior. No conjunto das quatro fontes de recursos, os FCFs e o investimento federal representam os montantes mais reduzidos, perfazendo a porcentagem de 20% do total acumulado entre 2010 e 2021 (tabela 6).

Entre esses dois instrumentos, os FCFs são a fonte de recursos mais estável e têm tido trajetória temporalmente crescente por entradas anuais de valores constitucionalmente assegurados. Tais valores somente são aplicados nas regiões-alvo da política regional, isto é, no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste. Na contramão, estão os investimentos federais, que vinham de um momento no qual os níveis de recursos foram mais arrojados, com média de R$ 84 bilhões anuais entre 2010 e 2014. Entretanto, foram fortemente impactados pela recessão, a partir de 2015, o que obrigou o governo federal a refrear sua capacidade de investimento, cujo nível estacionou em 50% (média anual de R$ 42,5 bilhões na crise) do período anterior. Esses valores podem ser utilizados para apoiar infraestruturas em regiões mais necessitadas e menos desenvolvidas, como de fato tem feito. Contudo, os montantes mobilizados, ainda que existam escolhas preferenciais, devem apoiar as diversas regiões brasileiras indistintamente (tabela 9).

No período analisado, as duas fontes de recursos destinaram para o Norte e o Nordeste – com nível de desenvolvimento mais atrasado – 57% do total (tabela 8). Todavia, essas duas localidades receberam, em média, conjuntamente, apenas 15%

do total dos recursos do crédito rural e do BNDES, os quais correspondem a 80% do total de todos os recursos analisados (ou seja, 15% de 80% = 12%). Há, portanto, uma evidente desigualdade regional na captação de recursos que não consegue ser corrigida – ainda que seja minimizada – pelo mero manuseio dos instrumentos elencados.

TABELA 9

Recursos mobilizados por instrumentos de política regional: investimento público federal e FCFs (2010-2021)

	Norte (R$ 1 milhão)[1]	Nordeste (R$ 1 milhão)[1]	Sudeste (R$ 1 milhão)[1]	Sul (R$ 1 milhão)[1]	Centro-Oeste (R$ 1 milhão)[1]	Brasil (R$ 1 milhão)[1]	Proporção do PIB do Brasil (%)
2010	15.514	49.451	29.792	11.165	19.741	125.663	1,5
2011	12.871	44.145	26.983	10.933	20.469	115.402	1,3
2012	18.217	51.841	28.519	13.751	21.613	133.941	1,5
2013	18.132	50.780	26.414	12.442	19.904	127.672	1,4
2014	16.521	47.871	22.811	9.650	16.510	113.364	1,2
2010-2014	81.256	244.089	134.519	57.941	98.238	616.043	–
2015	10.985	30.745	13.613	6.241	11.956	73.539	0,8
2016	8.842	29.644	11.412	5.288	11.898	67.083	0,8
2017	11.550	33.010	14.253	7.173	16.119	82.105	1,0
2018	12.128	34.171	13.803	6.268	16.891	83.261	0,9
2019	17.011	48.488	10.475	6.016	13.754	95.744	1,1
2020	18.262	41.811	9.170	4.674	12.542	86.459	1,0
2021	19.452	38.371	9.170	4.674	13.458	85.124	0,9
2015-2021	98.230	256.240	81.894	40.334	96.617	573.315	-
Acumulado 2010-2021	179.486	500.329	216.412	98.276	194.855	1.189.357	-
Composição regional do investimento (%)							
2010	12,3	39,4	23,7	8,9	15,7	100,0	-
2011	11,2	38,3	23,4	9,5	17,7	100,0	-
2012	13,6	38,7	21,3	10,3	16,1	100,0	-
2013	14,2	39,8	20,7	9,7	15,6	100,0	-
2014	14,6	42,2	20,1	8,5	14,6	100,0	-
2015	13,2	39,6	21,8	9,4	15,9	100,0	-
2016	14,9	41,8	18,5	8,5	16,3	100,0	-

(Continua)

(Continuação)

	Norte (R$ 1 milhão)[1]	Nordeste (R$ 1 milhão)[1]	Sudeste (R$ 1 milhão)[1]	Sul (R$ 1 milhão)[1]	Centro-Oeste (R$ 1 milhão)[1]	Brasil (R$ 1 milhão)[1]	Proporção do PIB do Brasil (%)
2017	13,2	44,2	17,0	7,9	17,7	100,0	-
2018	14,1	40,2	17,4	8,7	19,6	100,0	-
2019	14,6	41,0	16,6	7,5	20,3	100,0	-
2020	17,8	50,6	10,9	6,3	14,4	100,0	-
2021	21,1	48,4	10,6	5,4	14,5	100,0	-
Média do período	15,1	42,1	18,2	8,3	16,4	100,0	-

Fontes: Siafi/Ministério da Fazenda (disponível em: https://siafi.tesouro.gov.br/senha/public/pages/security/login.jsf) e Ipea (2024) para investimento federal regionalizado; e BNB (2023a), Basa (2023) e BB (2023) para FCFs.

Nota: [1] Em valores correntes de 2021.

3.2.5 Balanço da oferta final de instrumentos federais explícitos e implícitos de financiamento no território: quanto cabe a cada cidadão em cada região brasileira?

Uma das funções esperadas para a coordenação de governo é a de fazer convergir ações e recursos públicos para o apoio a grupos de pessoas ou determinados territórios vistos como prioridades da ação governamental. Políticas e programas são criados em diferentes momentos do tempo e para o atendimento de clientelas diversas. Dessa maneira, tendem a consolidar padrões relativamente autônomos de atuação uma vez implementados. Contudo, é comum observar a sobreposição de ações quando novas políticas são criadas em um ambiente no qual outras já consolidadas estão em vigor. Elas podem frequentemente gerar efeitos sinérgicos positivos ou efeitos negativos relacionados à atuação conjunta.

No caso dos quatro instrumentos observados, a política produtiva nacional, como o crédito rural e os desembolsos do BNDES para atividades urbanas (indústria, modernização tecnológica, energia, infraestrutura e serviços), apresentam maior concentração de beneficiários nas regiões de maior nível de renda *per capita* do Sudeste, do Sul e do Centro-Oeste (ainda que esse último seja considerado prioritário no âmbito da política regional). No total, retêm cerca de 80% dos recursos nacionais demandados e observam os maiores valores nacionais por habitante em todos os anos do período investigado (tabelas 10 e 11).

Para essas duas modalidades de crédito público, o Nordeste continua em posição inferior entre as cinco macrorregiões. O valor médio por habitante situa-se persistentemente em torno de 33% da correspondente média nacional – comparativamente inferior ao patamar do Norte, de aproximadamente 70% da média nacional. A situação do Nordeste quanto ao financiamento de atividades produtivas apresenta caráter estrutural e atravessa os ciclos econômicos. Na situação de alta da atividade econômica, a média por habitante esteve no nível de 35% do nacional (quando estava mais alto). Em seguida, ao longo da crise e do enxugamento do crédito, a demanda arrefeceu e se estabeleceu no nível de 32% do total nacional.

A região parece estar presa a uma situação de círculo vicioso, ou de *lock-in*, em que sua demanda "natural" por financiamento de capital e custeio está estabelecida em um teto máximo (de 32% ou R$ 462,30 no período de 2015 a 2021) relativo ao que ocorre no resto do país (de R$ 1.421,90 no mesmo período). Observado o problema dessa maneira, seria esperado que os instrumentos explícitos da política regional pudessem ser utilizados para romper ou desbloquear gargalos impeditivos de maior nível da formação de capital regional.

Os dois instrumentos explícitos – o investimento federal e os desembolsos dos FCFs regionais – representaram 20% do volume de financiamento investigado. Foram capazes de duplicar o montante inicial do Nordeste para o valor final por habitante das quatro fontes de R$ 1.160,80, pelo acréscimo de R$ 698,50 na média entre 2015 e 2021. Ao fazê-lo, permitiu a expansão em dobro da capacidade de financiamento produtivo e alterou a posição relativa inicial de 32,5% para 63% do valor médio por habitante nacional. Esses dois instrumentos contribuíram, de fato, para promover certa convergência regional na disponibilidade de recursos produtivos, o que indica o acerto na ação prevista para a política regional. Entretanto, observa-se que um resultado mais efetivo, que eleve a média regional em direção à média nacional, precisaria contar com altos montantes transferidos e mais que o dobro do observado para que o Nordeste deixe de se colocar permanentemente atrás no *ranking* nacional das GRs.

Para o Norte do país, na fase descendente do ciclo econômico (2015-2021), os instrumentos de decisão regional têm sido mais generosos e têm resultado em efetiva convergência com os padrões médios nacionais. Inicialmente, a região aparece com 59% da média nacional dos recursos do crédito rural e do BNDES (R$ 835,40 regional contra R$ 1.421,90 nacional), e os instrumentos da política de redução de desigualdades regionais (FNO e investimento federal) acrescentam um montante *per capita* de R$ 844,00, elevando o valor final para R$ 1.679,40, o que corresponde a 91% da média nacional de R$ 1.840,20.

TABELA 10

Recursos mobilizados por instrumentos explícitos e implícitos de financiamento produtivo público por habitante (2010-2021)

(Em R$)[1]

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Instrumentos implícitos de financiamento regional: por habitante – BNDES e crédito rural						
2010	1.777,7	775,3	3.269,6	4.455,4	3.300,6	2.623,9
2011	1.567,9	800,6	2.345,4	4.280,6	3.367,9	2.206,5
2012	1.812,1	866,4	2.320,5	4.283,8	4.912,9	2.352,8
2013	1.795,8	1.003,1	2.551,3	5.246,4	5.232,3	2.652,6
2014	1.836,3	943,9	2.500,8	5.035,5	5.457,0	2.608,5
Média 2010-2014	1.758,0	877,8	2.597,5	4.660,3	4.454,1	2.488,9
2015	1.387,9	771,4	1.726,1	4.071,4	3.984,2	1.949,0
2016	600,5	378,4	1.127,2	2.925,8	2.729,0	1.263,2
2017	705,7	510,2	1.030,3	3.239,5	3.374,5	1.364,5
2018	726,9	443,1	1.029,0	3.127,2	3.513,5	1.344,3
2019	643,2	353,5	872,8	2.791,3	3.434,0	1.194,3
2020	751,1	341,6	984,1	2.997,3	3.705,8	1.301,1
2021	1.032,3	438,2	1.050,0	3.478,8	4.780,1	1.537,0
Média 2015-2021	835,4	462,3	1.117,1	3.233,1	3.645,9	1.421,9
Instrumentos explícitos de redução de desigualdades regionais: por habitante – FCFs e investimento federal						
2010	1.001,8	961,6	370,8	407,7	1.449,8	672,5
2011	819,3	857,2	333,5	395,5	1.490,7	613,9
2012	1.159,5	998,1	350,0	492,7	1.549,1	706,8
2013	1.143,9	974,5	321,9	441,6	1.410,0	669,5
2014	1.036,9	916,5	276,1	339,3	1.156,0	591,4
Média 2010-2014	1.032,3	941,6	330,5	415,4	1.411,1	650,8
2015	683,6	590,6	163,6	217,3	831,6	382,8
2016	538,6	566,2	136,2	182,4	808,4	345,5
2017	695,5	627,1	168,9	245,1	1.093,7	420,2
2018	730,3	651,4	162,5	212,2	1.132,7	425,4
2019	1.018,9	929,6	122,4	201,7	908,8	489,3
2020	1.090,9	796,9	106,4	155,2	817,7	438,9
2021	1.150,3	727,7	104,5	137,6	868,0	425,9
Média 2015-2021	844,0	698,5	137,8	193,1	923,0	418,3

(Continua)

(Continuação)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Instrumentos explícitos e implícitos de financiamento regional: por habitante – BNDES, crédito rural, FCFs e investimento federal						
2010	2.779,5	1.736,9	3.640,4	4.863,1	4.750,4	3.296,4
2011	2.387,2	1.657,8	2.678,9	4.676,0	4.858,7	2.820,4
2012	2.971,7	1.864,5	2.670,5	4.776,5	6.462,0	3.059,6
2013	2.939,7	1.977,6	2.873,2	5.688,0	6.642,3	3.322,1
2014	2.873,2	1.860,4	2.776,9	5.374,8	6.612,9	3.199,9
Média 2010-2014	2.790,3	1.819,4	2.928,0	5.075,7	5.865,2	3.139,7
2015	2.071,5	1.362,0	1.889,7	4.288,8	4.815,7	2.331,8
2016	1.139,2	944,6	1.263,4	3.108,3	3.537,4	1.608,7
2017	1.401,1	1.137,3	1.199,2	3.484,6	4.468,1	1.784,7
2018	1.457,2	1.094,6	1.191,5	3.339,3	4.646,2	1.769,7
2019	1.662,2	1.283,1	995,2	2.993,0	4.342,9	1.683,5
2020	1.842,0	1.138,5	1.090,6	3.152,6	4.523,5	1.739,9
2021	2.182,7	1.165,9	1.154,5	3.616,5	5.648,1	1.962,9
Média 2015-2021	1.679,4	1.160,8	1.254,9	3.426,2	4.568,8	1.840,2

Fontes: Dados brutos do BCB (disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micr-rural; acesso em: 19 fev. 2024) para crédito rural; BNDES (2022), BNB (2023a), Basa (2023) e BB (2023) para FCFs; e Siafi/Ministério da Fazenda para investimento federal (disponível em: https://siafi.tesouro.gov.br/senha/public/pages/security/login.jsf).

Nota: [1] Em valores correntes de 2021.

TABELA 11
Composição dos instrumentos explícitos e implícitos de financiamento produtivo público por habitante (2010-2021)
(Em %)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
Instrumentos implícitos de financiamento regional: por habitante – BNDES e crédito rural						
2010	64,0	44,6	89,8	91,6	69,5	79,6
2011	65,7	48,3	87,6	91,5	69,3	78,2
2012	61,0	46,5	86,9	89,7	76,0	76,9
2013	61,1	50,7	88,8	92,2	78,8	79,8
2014	63,9	50,7	90,1	93,7	82,5	81,5
2015	67,0	56,6	91,3	94,9	82,7	83,6
2016	52,7	40,1	89,2	94,1	77,1	78,5
2017	50,4	44,9	85,9	93,0	75,5	76,5
2018	49,9	40,5	86,4	93,6	75,6	76,0
2019	38,7	27,6	87,7	93,3	79,1	70,9
2020	40,8	30,0	90,2	95,1	81,9	74,8
2021	47,3	37,6	90,9	96,2	84,6	78,3
Instrumentos explícitos de redução de desigualdades regionais: por habitante – FCFs e investimento federal						
2010	36,0	55,4	10,2	8,4	30,5	20,4
2011	34,3	51,7	12,4	8,5	30,7	21,8
2012	39,0	53,5	13,1	10,3	24,0	23,1
2013	38,9	49,3	11,2	7,8	21,2	20,2
2014	36,1	49,3	9,9	6,3	17,5	18,5
2015	33,0	43,4	8,7	5,1	17,3	16,4
2016	47,3	59,9	10,8	5,9	22,9	21,5
2017	49,6	55,1	14,1	7,0	24,5	23,5
2018	50,1	59,5	13,6	6,4	24,4	24,0
2019	61,3	72,4	12,3	6,7	20,9	29,1
2020	59,2	70,0	9,8	4,9	18,1	25,2
2021	52,7	62,4	9,1	3,8	15,4	21,7

Fontes: Dados brutos do BCB (disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micr-rural; acesso em: 19 fev. 2024) para crédito rural; BNDES (2022), BNB (2023a), Basa (2023) e BB (2023) para FCFs; e Siafi/Ministério da Fazenda para investimento federal (disponível em: https://siafi.tesouro.gov.br/senha/public/pages/security/login.jsf).

Na contramão do que ocorre com o Norte e o Nordeste, os instrumentos de política regional no Centro-Oeste elevam ainda mais sua posição no cenário nacional e contribuem para ampliar a divergência de financiamento por habitante no país. Contando com a capacidade de captação de R$ 3.645,90 das políticas rural e produtiva do BNDES, que corresponde a 2,6 vezes o valor médio nacional, a região obteve, entre 2015 e 2021, um montante por habitante adicional de R$ 923,00, proveniente daquilo que chamamos de instrumentos da política regional explícita, o qual eleva o valor final para R$ 4.568,80 (2,5 vezes o valor nacional).

Essa análise geral da trajetória e da *performance* territorial do grupo escolhido de mecanismos de financiamento público a atividades produtivas aponta para a permanente necessidade de acompanhamento e monitoramento dos resultados de políticas públicas. Essa preocupação sugere o fortalecimento da capacidade governamental de coordenação territorial de diversos instrumentos em funcionamento corrente.

De maneira específica, a apresentação da trajetória temporal dos recursos dos quatro instrumentos investigados contribui para a correta mensuração dos danos provocados pelo longo processo de crise política e econômica, desde 2015, sobre a capacidade de investimento público e de financiamento público de crédito ao empreendedor privado. Em média, os valores por habitante mobilizados por todas as quatro fontes, de 2015 a 2021, ficaram próximos a 58% do valor observado no período imediato pré-crise (2010-2014).

No manuseio das diversas modalidades de recursos, devem-se diferenciar as características das fontes bancárias de crédito (crédito rural, desembolsos do BNDES e dos FCFs) dos investimentos públicos federais. No primeiro caso, em sua quase totalidade, os recursos se destinam ao atendimento de demanda privada por financiamento, e seus usos setoriais e regionais podem ser estimulados ou induzidos, mas não podem ser controlados. Os resultados se tornam mais incertos quanto a gerar aumento do investimento (formação bruta de capital) ou se destinar a custeio de operações correntes. Os multiplicadores intersetoriais e inter-regionais do gasto serão maiores ou menores segundo a destinação realizada. No segundo caso, do investimento público, o controle sobre o resultado pode ser mais amplamente atingido. Desse modo, o governo federal poderá escolher em que atividades e regiões mais necessitadas atuar.

Em relação à persistência do baixo nível de captação de recursos do Nordeste, seja quando a economia nacional cresce, seja quando entra em crise, a escolha do investimento público – por exemplo, em infraestruturas com presença disseminada no território ou em plantas produtivas de escala técnica complexa e capaz de atrair fornecedores e associados para sua proximidade – pode contribuir para romper o círculo

vicioso configurado pelo baixo tamanho de mercado, pela insuficiência de modelos de financiamento produtivo e pela presença de maior risco sistêmico para o empreendedor privado.

3.3 Trajetória de dependência e coordenação dos instrumentos

A coordenação e a articulação das dimensões territorial e setorial são desafiadoras nesse cenário de avaliação de instrumentos de políticas produtivas. Pode-se questionar, a partir dos elementos já apresentados, qual é a capacidade de reforçar os mecanismos de coordenação política para gerar alterações desejáveis na atual trajetória de dependência (*path dependence*), considerada insuficiente para estimular o caminho de desenvolvimento mais intenso em capacidade inovativa e em sustentabilidade ambiental.

Uma apreciação de trajetórias alternativas de dependência regional pode ser vislumbrada de maneira a organizar hipóteses e sugerir caminhos de atuação. No campo do desenvolvimento regional, algumas das mais comuns podem ser interrogadas quanto à probabilidade de ocorrência e/ou manutenção. Martin e Sunley (2006), analisando padrões e razões para a existência de trajetórias de dependência e situações de aprisionamento (*lock-in*), sugerem sete tipologias com o propósito de organizar a reflexão sobre o motivo de elas ocorrerem, quais as características mais definidoras e o porquê apresentam durabilidade temporal (quadro 2). Tornam-se instrutivas para a realização de um cotejo com os instrumentos de políticas produtivas e regionais da experiência brasileira que se está avaliando.

QUADRO 2

Tipologia de fontes responsáveis por trajetórias regionais de dependência

Fontes	Características
Tipo I – Centrada em recursos naturais	Trajetória de desenvolvimento regional formada pela dependência de uma matéria-prima específica (carvão, petróleo, produção florestal etc.) e das possibilidades técnicas que ela gera para indústrias derivadas.
Tipo II – Custos afundados de ativos e infraestruturas locais	Durabilidade (quase irreversibilidade) do equipamento de capital de dada região, especialmente em indústrias pesadas e suas infraestruturas físicas, tais como as urbanas, de sistemas de transportes e assemelhadas, as quais permanecem em uso e dão forma a possibilidades de desenvolvimento econômico em razão de custos fixos já devidamente incorporados.
Tipo III – Economias externas locais de especialização industrial	Distritos e *cluster* industriais locais de atividades especializadas caracterizadas por externalidades dinâmicas marshallianas e interdependências não comercializáveis: estoques ou agrupamentos (*common pool*) de mão de obra especializada, fornecedores e intermediários dedicados, transbordamento (*spillovers*) de conhecimento local, bem como efeitos locais de coordenação em termos de mecanismos de negócios, por exemplo, redes de cooperação, convenções de negócios etc. Essas práticas criam alto grau de relação (*interrelatedness*) econômica local.
Tipo IV – *Lock-in* tecnológico regional	Desenvolvimento de distinto regime tecnológico regional especializado ou sistema de inovação via processos de aprendizagem coletivos, comportamento mimético e isomórfico, tecnologia dedicada e organizações de pesquisa, divisão de trabalho interfirmas e outras formas de inter-relação técnica.
Tipo V – Economias de aglomeração	Desenvolvimento endógeno baseado em várias externalidades de aglomeração, tais como concentração de força de trabalho diversificada, mercado amplo, redes consolidadas de relações insumo-produto, fornecedores, serviços e informação. Amplo escopo para funções e atividades especializadas.
Tipo VI – Instituições, formas sociais e tradições culturais de forte componente regional (*region-specific*)	Desenvolvimento de instituições econômicas e regulatórias, infraestruturas sociais e tradições, todas garantidoras de que a atividade econômica se coloque a favor da consolidação de trajetórias locais.
Tipo VII – Elos (*linkages*) inter-regionais e interdependências	Trajetórias de dependência em uma região podem ser condicionadas por movimentos e trajetórias em outras regiões: desde relações interindustriais até dependência de instituições financeiras de outras regiões, da escala nacional ou até internacional. Trajetórias de desenvolvimento regional geralmente coexistem em maneiras complexas e diversas.

Fonte: Martin e Sunley (2006, p. 18, tradução nossa).

A tipologia I (recursos naturais) está em alta no Brasil contemporâneo e corresponde à trajetória de expansão da produção de *commodities* agroindustriais e minerais para o mercado mundial. Em termos de absorção de recursos de financiamento, apresentam posição destacada entre as fontes de financiamento avaliadas. Em termos regionais, apresentam localização preferencial nas macrorregiões do Sul, do Centro-Oeste e do Sudeste, ainda que não se restrinjam apenas a elas. Por sua tendência a aproveitar estímulos favoráveis da demanda internacional, estão redefinindo de maneira crescente, nas últimas duas décadas, uma trajetória de dependência setorial e baixa complexidade produtiva nas regiões beneficiadas, cujos resultados geram mercados de trabalho com remunerações baixas e intermitentes, elevada concentração de renda, aumento da relevância dos detentores de terras (na definição do investimento regional) e da capacidade de endividamento financeiro dada pela posse da terra.

A tipologia II pode eventualmente estar associada a qualquer trajetória de dependência setorial observada em uma região. Corresponde à capacidade de realizar infraestruturas para a facilitação das atividades produtivas em geral. No caso do ciclo de *commodities* do complexo *agro-carnes-minerais*, está relacionada com investimentos públicos (na maior parte das vezes) e privados em logística de transportes e comunicações para promover o escoamento da produção. Geralmente, localizam-se em áreas interiorizadas do país cujas ligações a portos apresentam longas distâncias e, portanto, elevados investimentos infraestruturais. Investimentos governamentais são fortemente demandados para reduzir impasses e custos iniciais elevados que o setor privado enfrentaria caso ele próprio viesse a realizá-los. Ademais, são atividades, por suas características exportadoras, com baixa carga de impostos no arranjo tributário brasileiro. Assim, geram relativamente pouca arrecadação de impostos, mas tendem a demandar altas somas de investimentos federais e estaduais em infraestruturas logísticas.

Os tipos III e IV, economias externas e *lock-in* tecnológico, são mais raros e difíceis de desenvolver, ainda que sejam mais desejáveis. É justamente para essas trajetórias tecnológicas que a política e os instrumentos deveriam depositar dedicação especial no momento recente. Constitui base da regeneração produtiva e da mudança estrutural desejada a criação de novas rotas de crescimento, baseadas em tecnologias endógenas geradas e articuladas a partir de tecidos locais/regionais de inovação, com elevada interação de atores sociais, produtores, consumidores e governos. Os instrumentos de financiamento da política produtiva dificilmente têm capacidade de operar linhas de recursos para estratégias de desenvolvimento tecnológico. Com exceção de ações no âmbito do BNDES, em parceria com a Financiadora de Estudos e Pesquisas (Finep), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), geralmente de baixa escalabilidade territorial e setorial, os demais instrumentos tendem a ser financiadores de operações tecnológicas consolidadas e exógenas diretamente aplicadas ao sistema produtivo

regional (*learning by buying*). Representam compras de pacotes tecnológicos incorporados a maquinários financiados para modernização da agricultura e da indústria regional e resultam em baixo poder multiplicador intersetorial e inter-regional de crescimento.

O tipo V, chamado de economias de aglomeração, refere-se aos efeitos clássicos que se esperam de atividades urbano-industriais: os ganhos de proximidade gerados pela troca de ideias, conhecimentos, bens e serviços na área de abrangência da indústria. Portanto, relaciona-se com a proximidade de *expertises* contidas em determinadas forças de trabalho territorialmente ampliadas. No caso brasileiro, a localização preferencial tem sido o chamado "polígono da desconcentração concentrada" da atividade industrial de Diniz e Crocco (1996), nas regiões Sudeste e Sul do país, correspondentes ao território abaixo da Região Metropolitana (RM) de Belo Horizonte, passando pelas RMs do Rio de Janeiro e de São Paulo, as demais RMs dos estados da região Sul e as cidades médias a oeste do Paraná, de Santa Catarina, de São Paulo e de Minas Gerais. Nas demais localidades do país, são as capitais dos estados que se qualificam como centros de economias de aglomeração, havendo pouca interiorização da estrutura produtiva. Aqui, as economias de aglomeração perdem qualidade de complexidade e valor agregado devido ao fenômeno da desindustrialização. As fontes de recursos adequadas para o fortalecimento de economias de aglomeração na indústria não têm conseguido vencer os efeitos da precoce desindustrialização brasileira.

Quanto às demais tipologias de "trajetórias", referem-se a características e dimensões internas das atividades cujo raio de atuação no mercado regional/local é o alvo da escala produtiva. Estão governadas por dependência do tamanho do mercado regional, pelo acesso a capital de financiamento, pela oferta local de infraestrutura e pela oferta de mão de obra qualificada. O ponto relevante da questão é que, para essas atividades produtivas, a trajetória nacional estabelecida – ainda que pequenas variações regionais sejam observadas – tem sido de perda de potência, de capacidade de investimento e de baixa habilidade de reversão da trajetória de desindustrialização. São trajetórias de desenvolvimento com dificuldade em se consolidar. Têm sido captadoras de financiamento público, mas seu horizonte tecnológico é *curto-prazista*. Operam estratégias internas intrafirma sem a preocupação com a criação ou o reforço de sinergias intersetoriais ou inter-regionais. Em fases altistas do ciclo econômico, operam a favor do crescimento. No entanto, quando a recessão se impõe, o comportamento isolacionista favorece a bancarrota.

Para essas últimas "trajetórias tecnológicas", as fontes de financiamento disponíveis (BNDES e FCFs) tiveram pouco sucesso no passado recente (2005-2014) em promover a reindustrialização. Na etapa recessiva (2015-2021), os montantes de recursos disponibilizados foram reduzidos, comprometendo esforços de criação de

novas trajetórias impulsionadoras de alternativas à situação de perda da estrutura produtiva prevalecente.

Para a maioria das fontes de trajetória elencadas, o caráter de inter-relação e inter-conexão setorial ou regional está muito presente, e isso sugere que as indústrias, os setores produtivos e as regiões devam basear suas estratégias de desenvolvimento na ampliação quantitativa e qualitativa de relações técnicas. A ideia de complexidade produtiva se tornou ativo relevante das estratégias a serem perseguidas.

Contudo, as estratégias nacionais e regionais almejadas até o momento parecem falhar em buscar tais complexidades e complementaridades. Pelo contrário, têm se dedicado à atração de investimentos de plantas industriais pouco afeitas aos tecidos produtivos prevalecentes. Esse parece ser o caso, por exemplo, da política governamental de incentivos para a indústria automobilística entre 2005 e 2014, cujas plantas (de propriedade do capital internacional subsidiado) foram fechadas ou relocalizadas tão logo a situação de crise econômica se instalou.

Por fim, pode-se afirmar que os instrumentos de financiamento de grande relevância (aqui examinados) para o financiamento da atividade produtiva regional no país estão mais próximos de apoiar trajetórias de *lock-in*, isto é, tendências produtivas estabelecidas e/ou estimuladas pelo mercado internacional para especializar o país na produção de bens de baixo/médio valor agregado. O montante total de recursos mobilizados, sob qualquer aspecto observado, não é desprezível, entretanto tem falhado ao incentivar novas trajetórias de desenvolvimento em direção à complexidade produtiva e à criação mais ampla de oportunidades para todas as regiões do país, contexto desejável e necessário para o objetivo da redução de disparidades econômicas prevalecentes.

3.4 Vazamentos regionais de renda: o desafio da baixa efetividade da ação governamental no território

Nem todo recurso federal de investimento público ou crédito público contratado para aplicação em empreendimentos privados é gasto na região onde o projeto se localiza. Existem muitos mecanismos pelos quais parte dos recursos é transferida para outra região na forma de compras de insumos, de equipamentos, de pagamentos de serviços técnicos especializados e/ou de mão de obra. Os chamados vazamentos inter-regionais de renda ocorrem com mais frequência que o esperado por determinada política regional implementada, o que reduz parcialmente sua eficácia e sua efetividade. Representam, por essa razão, situações de *lock-in* negativo, ou seja, de aprisionamento ou freio para uma trajetória desejada. Travam ou dissipam parte da energia produzida pelo sistema econômico local ou regional para localidades e atores fora do sistema em relevo.

Para entender como esse mecanismo negativo atua, é necessário conhecer como operam as diversas formas de transmissão do gasto existentes em dado contexto institucional regional. Seguindo a reflexão sobre multiplicadores e vazamentos de renda proposta por Silva e Monteiro Neto (2022, p. 45), sugere-se a análise sobre dois canais mais prováveis propostos pela literatura econômica: "i) a tipologia do gasto entre custeio e investimento; e ii) a complexidade da estrutura setorial existente".

No primeiro caso, da escolha da modalidade de gasto entre custeio e investimento, algumas situações podem ocorrer relacionadas com a alteração no perfil da estrutura produtiva local/regional. O gasto em investimento tem a função de aumentar o nível de produção corrente pelo acréscimo de novas fábricas, novos maquinários e equipamentos, além da contratação de mão de obra. Por esse caminho, aumenta-se o nível do PIB, contudo não na mesma magnitude do gasto em investimento realizado, uma vez que se admite que parte da despesa venha a ter destino em outras regiões (ou no exterior) produtoras de bens de capital. À medida que o novo investimento se efetiva e sua capacidade de utilização se expande, ao longo de alguns anos, o gasto tende a ser completamente internalizado.

Quando o gasto realizado se dá na forma de custeio, o multiplicador tende a ocorrer via compra de insumos correntes e remunerações de mão de obra. Seu impacto geralmente tem temporalidade mais restrita que o do gasto em investimento, uma vez que o objetivo é manter o nível de produção corrente do empreendimento. Ainda que o crédito – ou a poupança – contratado seja utilizado no empreendimento, gerando alto poder multiplicador, o gasto tende a ter temporalidade mais curta.

No segundo caso, quanto à situação do nível de complexidade setorial existente, sem dúvida há implicações significativas sobre o tamanho do multiplicador da despesa. Quanto mais sofisticada e complexa em termos tecnológicos e remunerações de mão de obra é uma estrutura produtiva, maior é sua capacidade de oferecer o maior número de bens de capital, intermediários ou de consumo desejados por dado investimento, e maiores serão os efeitos para frente e para trás ao longo da cadeia produtiva existente. Desse modo, o multiplicador tende a ser mais intensamente internalizado na própria localidade, e pouco é transferido para fora da região. Por essa razão, políticas públicas deveriam buscar a consolidação de trajetórias produtivas e tecnológicas – ao mesmo tempo diversificadas e complexas – capazes de produzir mais altos multiplicadores regionais/setoriais do investimento.

Uma das maneiras mais comuns de observar o nível de vazamentos de renda de determinada localidade ou região ocorre por meio do seu nível de compras externas (no país ou no exterior). Dados da Balança Comercial Interestadual de 2019 – elaborada

por meio de notas fiscais eletrônicas para o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), do Ministério da Fazenda –,[20] analisados por Silva e Monteiro Neto (2022), mostram o seguinte.

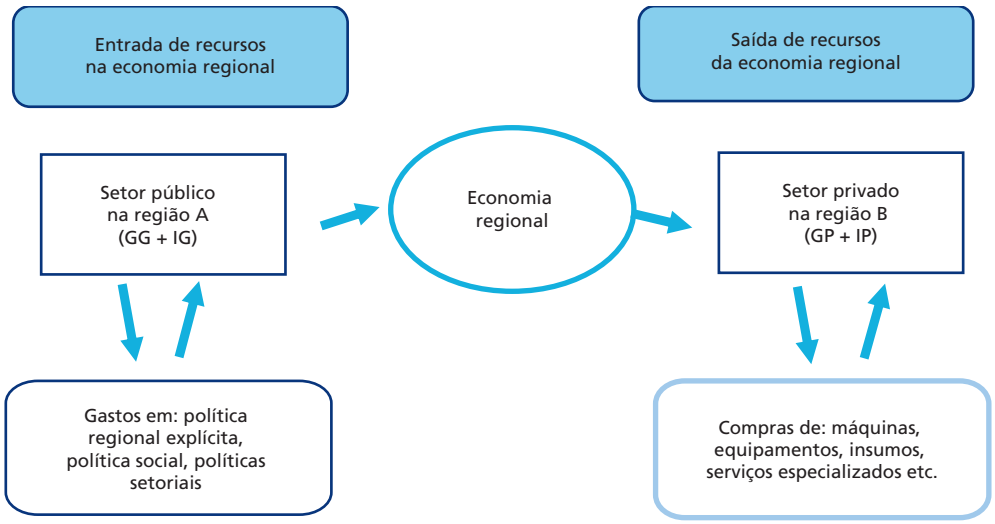
- Estados vendedores ou recebedores de recursos (saldos líquidos positivos): grupo de nove estados com vendas totais de R$ 390 bilhões – São Paulo (vendas líquidas de R$ 181 bilhões), Amazonas (R$ 78 bilhões), Santa Catarina (R$ 72 bilhões), Paraná (R$ 21 bilhões), Espírito Santo (R$ 15 bilhões), Mato Grosso do Sul (R$ 13 bilhões), Pernambuco (R$ 5 bilhões), Rio Grande do Sul (R$ 4 bilhões) e Goiás (R$ 1 bilhão).
- Estados compradores ou transferidores de recursos (saldos líquidos negativos): demais estados (dezoito UFs) – Rio de Janeiro (R$ -67,0 bilhões), Distrito Federal (R$ -48,0 bilhões), Pará (R$ -37,0 bilhões), Ceará (R$ -36,0 bilhões), Mato Grosso (R$ -34,0 bilhões), Bahia (R$ -28,0 bilhões), Piauí (R$ -22,0 bilhões) e Rio Grande do Norte (R$ -19,0 bilhões).

É notável como estados tradicionalmente recebedores da atenção da política regional brasileira, principalmente no Norte e no Nordeste, apresentam-se como compradores líquidos de bens e serviços ainda em 2019. Essa informação é relevante para a reflexão sobre como canais de transmissão consolidados na economia brasileira estão recorrentemente transferindo recursos da política regional de crédito ao empreendedor para outras regiões do país, de modo a fazer face às compras de equipamentos, bens e serviços. É muito provável que somente uma fração do crédito contratado se transforme, no primeiro momento, em investimento novo na própria economia regional.

Imagine uma situação representada pela figura 1. Nessa economia regional, o governo quer intervir para aumentar o nível de PIB considerado abaixo das médias nacionais. Para tal, o governo pode utilizar medidas de gasto em consumo (transferências diretas de renda a pessoas pobres; financiamento de custeio de hospitais, universidades, escolas, das Forças Armadas etc.) e em investimento (novos hospitais, estradas, escolas, universidades, hidrelétricas etc.). Os montantes finais observados para os gastos realizados serão tão maiores quanto mais numerosos forem os efeitos para frente e para trás na cadeia de setores existentes na região-alvo.

20. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/balanca-comercial-interestadual.

FIGURA 1
Representação da direção da ação governamental no manuseio de fluxos de recursos



Elaboração do autor.

Entretanto, um montante de vazamentos de recursos poderá ocorrer se a estrutura produtiva da região for pouca complexa e se precisar realizar elevado montante de compras em bens e serviços fora de sua economia. Nesse caso, as desejáveis políticas governamentais de promoção de entrada de recursos para o desenvolvimento regional terão efeito limitado quanto ao objetivo primordial, pois parte da renda mobilizada pelo governo será transferida – frequentemente pelos indivíduos recebedores de transferências monetárias e/ou pelo setor privado – para outras economias regionais na forma de compras de bens e serviços não produzidos, no momento *t*, na região-alvo da política.

Não apenas o patamar de recursos alocados pelo governo para estratégias de desenvolvimento de uma região importa, mas também a escolha da modalidade do gasto entre custeio e investimento se mostra crucial para os objetivos desejados. Regiões tradicionalmente recebedoras de elevados e continuados montantes de recursos para políticas sociais compensatórias (função extremamente relevante para governos democráticos), se não forem também recebedoras de gastos em investimentos transformadores de estrutura produtiva, tenderão a ser indefinidamente dependentes de transferências governamentais para a manutenção de seus patamares de bem-estar. Políticas de desenvolvimento regional, além de serem políticas sociais, são

principalmente estratégias de alteração da estrutura produtiva e dos mercados de trabalho nas regiões onde operam.[21]

3.4.1 Vazamentos por meio de compras privadas

Sobre os vazamentos regionais, estudo do BNB – por meio dos coeficientes técnicos intersetoriais da *matriz insumo-produto* (MIP) de 2009 – projetou para 2022 os efeitos multiplicadores setoriais (agricultura, pecuária, agroindústria, indústria, infraestrutura, comércio, serviços e turismo) da aplicação dos recursos contratados do FNE sobre variáveis como valor bruto da produção, empregos e salários (BNB, 2023). Os resultados sugerem a presença de elevada taxa de recursos transferidos do Nordeste para o resto do Brasil em 2022.

Reproduzimos a seguir os dados essenciais para o argumento aqui em discussão (tabela 12). Notório alertar que os coeficientes técnicos incorporados representam a estrutura produtiva regional da década de 2010 e são bem distantes das transformações que ocorreram posteriormente, principalmente em termos das novas atividades implantadas (energia renovável, automobilística, siderurgia, agricultura para exportação etc.). Desse modo, os prováveis efeitos de transbordamento gerados precisam ser lidos com parcimônia.

Contudo, supondo-se que os coeficientes setoriais da MIP utilizada estejam próximos da realidade atual, pode-se afirmar que os efeitos multiplicadores calculados para os valores contratados do FNE geram em 2022 – para cada R$ 3,00 alocados – R$ 6,60 de valor bruto da produção (VBP) na economia regional e mais outros R$ 6,20 no VBP do resto do Brasil (exceto Nordeste). O multiplicador interno sobre o VBP é de 2,05 e, para o resto do país, é de 1,9, ou seja, 48,6% do efeito multiplicador total ocorreria fora da região.

Da mesma forma que acontece para o VBP, os multiplicadores para os salários gerados por cada unidade de valor contratado do FNE também apresentam elevada taxa de vazamento inter-regional: seriam gerados R$ 10,8 bilhões na massa salarial regional enquanto montante similar de R$ 10,0 bilhões seria gerado fora da região.

21. Extenso e rico debate sobre políticas voltadas para pessoas *versus* políticas para territórios (*people-based versus place-based policies*) está presente na literatura a respeito do desenvolvimento regional na Europa. Reconhece-se que políticas para pessoas são de grande relevância, contudo a avaliação mais geral é a de que, quando somente elas são utilizadas, o mais provável é que as estruturas produtivas não se modifiquem e que os padrões de disparidades regionais de desenvolvimento se mantenham inalterados (McCann, 2021; Barca, McCann e Rodríguez-Pose, 2012; Gill, 2010).

Em suma, ainda que os multiplicadores intersetoriais para compras fora da região estejam sobrevalorizados pelos dados da MIP utilizada, pode-se considerar que as saídas de recursos para fora da região devem corresponder, de fato, a uma quantia substancial do financiamento público ao setor privado para ativar a demanda de investimento regional. A estrutura produtiva do Nordeste, em suas características de 2022, depois de seis décadas de políticas regionais redutoras do custo do capital – por empréstimos ou subsídios diretos –, revela-se ainda altamente transferidora de recursos para outras regiões do país na forma de compra de bens de consumo, insumos e maquinários.

TABELA 12
Repercussões econômicas das contratações do FNE (2022)
(Em R$ 1 bilhão)

Indicador	Agrícola	Pecuária	Agroindústria	Indústria	Infraestrutura	Comércio e serviços	Turismo	**Total**
(A) valor contratado do FNE	8,4	6,5	0,36	2,2	6,4	7,8	0,5	**32,3**
Impactos gerados pelos empréstimos por setor de atividade da área de atuação do BNB								
(B) VBP	16,7	13,7	0,8	4,5	13,1	16,4	1,1	**66,3**
(B/A)	1,9	2,1	2,2	2,0	2,0	2,1	2,2	**2,05**
Salários	2,7	2,0	0,1	0,6	1,9	3,1	0,2	**10,8**
Impactos gerados pelos empréstimos por setor de atividade no resto do Brasil								
(C) VBP	16,2	13,4	0,8	4,1	12,3	14,8	1,1	**62,8**
(C/A)	1,9	2,0	2,2	1,8	1,9	1,9	2,2	**1,9**
Salários	2,6	2,2	0,1	0,7	2,0	2,5	0,1	**10,0**

Fonte: BNB (2023, p. 111).
Elaboração do autor.

3.4.2 Vazamentos por meio de compras públicas

Os vazamentos de renda inter-regionais, para além dos instrumentos clássicos da política regional, como o FNE demonstrado anteriormente, também podem ser evidenciados em outras formas de atuação do governo, como as compras públicas. Estudo de Costa Filho (2022) sobre as compras públicas da administração pública federal trouxe elementos – para o dimensionamento da direção – que tomam parte significativa dos recursos manuseados pelo Executivo federal no território. Com dados do

Portal de Compras do Governo Federal,[22] o autor mapeou, de 2010 a 2019, as compras públicas do Executivo federal, as quais totalizaram R$ 348,5 bilhões acumulados. Na primeira metade da década, entre 2010 e 2014, o valor total somou R$ 205,5 bilhões, com média anual de R$ 41,1 bilhões. Na fase recessiva da economia nacional, entre 2015 e 2019, a ação do Executivo federal, para a geração de demanda agregada por meio de suas compras, mostrou-se em contenção, atingindo o montante de R$ 142,9 bilhões, e a média anual do subperíodo se limitou a R$ 28,6 bilhões (69,5% da média anual do subperíodo anterior).

Na média de 2010 a 2019, as contratações se distribuíram regionalmente da seguinte maneira: 60% no Centro-Oeste (em função da centralização de despesas no Executivo do Distrito Federal); 17% no Sudeste; 10% no Nordeste; 7% no Sul; e 6% no Norte. Entretanto, os fornecedores implicados pelas contratações nem sempre se localizam na região da própria contratação, de maneira que a distribuição macrorregional dos fornecedores (vendas) assume novo contorno com o predomínio das regiões Sudeste e Centro-Oeste na entrega de bens e serviços: 46,8% no Sudeste; 24,5% no Centro-Oeste; 10,1% no Sul; 9,2% no Nordeste; 6% no exterior; e 3,2% no Norte.

As estruturas governamentais do Executivo federal responsáveis pela maior parte das compras em 2019, o que representa 84% do total, foram o Ministério da Saúde (R$ 5,8 bilhões), o Ministério da Educação (R$ 5,0 bilhões), o Ministério dos Transportes (R$ 3,6 bilhões), o Ministério da Economia (R$ 1,7 bilhão) e o Ministério da Defesa (R$ 0,9 bilhão). Naquele mesmo ano, esses cinco ministérios compraram bens e serviços no valor de R$ 9,1 bilhões de fornecedores do Sudeste; R$ 3,2 bilhões do Centro-Oeste; R$ 2,4 bilhões do Nordeste; R$ 1,6 bilhão do Sul; e R$ 704 milhões do Norte.

Em resumo, a própria atividade do Executivo federal, em decorrência de suas regras de funcionamento, gera substanciais vazamentos de renda inter-regional por meio das compras de bens e serviços. Não apenas instituições federais das regiões Sudeste e Centro-Oeste (Distrito Federal) são as maiores recebedoras de recursos federais, mas também o conjunto das compras (inclusive as contratações federais realizadas nas regiões-alvo da política regional) se dirigem a fornecedores majoritariamente localizados nessas duas localidades.

22. Portal de órgãos civis da administração federal direta, autarquias federais e fundações públicas (empresas públicas e sociedades de economia mista não foram objeto desse mapeamento). Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br.

Os dados apresentados – ainda que insuficientes, porque não cobrem as atividades das empresas estatais federais, o que sem dúvida evidenciaria nível maior de desigualdade ao padrão de compras federais – mostram que parte dos caminhos por onde percorrem os vazamentos de renda governamental está dentro do próprio governo federal, na forma de compras públicas. Por esse mecanismo (e por outros), o governo federal tende a reforçar padrões locacionais já consagrados na estrutura produtiva territorial brasileira e obstar, ainda que indiretamente, a consecução dos objetivos de desconcentração regional da atividade produtiva no país.

3.5 O Nordeste diante da desaceleração econômica recente: digressão necessária

Com população de 54 milhões de habitantes em 2021, um PIB de R$ 1,3 trilhão nesse mesmo ano (13,8% do nacional) e apenas 51% do PIB *per capita* nacional (IBGE, 2024a), o Nordeste representa ainda um enorme desafio para a questão regional brasileira. Sua economia se transformou consideravelmente nas últimas seis décadas, e passou a acompanhar o ritmo de mudança da economia nacional. Todavia, sua capacidade real de geração do PIB por habitante permanece no patamar de metade do mesmo nível nacional em décadas.

O que fazer para acelerar o crescimento econômico regional e, ao mesmo tempo, aumentar a participação da economia da região no contexto nacional? Apresentemos a questão sob duas dimensões territoriais: i) o empenho macrorregional necessário para a elevação do PIB *per capita* regional em horizonte temporal até 2040; e ii) as possibilidades e os desafios na escala sub-regional para a aceleração do seu potencial de crescimento.

3.5.1 A estratégia na escala macrorregional

Nessa escala territorial, foi prefigurado um cenário até 2040 para a compreensão do esforço necessário à expansão do PIB *per capita* regional e de sua convergência em 75% do PIB *per capita* nacional naquele ano. Números representativos do PIB e da população, bem como projeções futuras, estão apresentados no quadro 3. Nosso período-base para a avaliação do crescimento econômico recente vai de 2010 a 2021. Nesse intervalo, o PIB por habitante do Nordeste evoluiu a uma taxa de 0,65% a.a. contra 0,16% a.a. para a economia nacional. Em 2021, o PIB *per capita* regional correspondia a 51% do nacional; e o horizonte, por hipótese, desejado pela política regional é a elevação desse patamar para 75% do valor médio nacional em 2040, ou aproximadamente duas décadas.

Lançamos duas hipóteses sobre o crescimento esperado para o PIB *per capita* nacional entre 2021 e 2040, descritas a seguir.

1) Na *hipótese 1* (H1), a economia nacional retomará as bases do crescimento econômico, com população em declínio relativo, e o PIB *per capita* nacional crescerá a uma taxa anual de 1%.

2) Na *hipótese 2* (H2), a evolução do PIB *per capita* será um pouco maior que em H1 e atingirá a marca de 1,5% a.a.

Segundo as regras propostas para H1, o PIB *per capita* nacional será de R$ 57.887,00[23] em 2040. Já em H2, será de R$ 63.581,00 em 2040.

Sob essas situações esperadas, o PIB *per capita* do Nordeste deveria ser, em H1, de R$ 43.415,00 e, em H2, de R$ 47.686,00 – em 2040, cada um –, o que corresponde a 75% do nacional em cada hipótese. A taxa anual de crescimento necessária para a convergência do PIB *per capita* do Nordeste em H1 será de 3,0%. No caso de H2, será de 3,6% até 2040. Portanto, representa mais do que o dobro da taxa nacional em cada caso.

Considerações objetivas sobre o montante de investimento ou do FBCF necessário para tal empreitada terão de ser elaboradas. O BNB, principal instrumento do financiamento empresarial na região, realizou contratos com o FNE no valor de R$ 48,0 bilhões em 2021. Esse montante significou o percentual de 3,6% do PIB regional naquele ano. Em uma hipótese otimista de que, para cada R$ 1,00 contratado pelo banco, quantia similar de R$ 1,00 seria mobilizada adicionalmente por poupança prévia do tomador para o investimento previsto, de modo que o valor final do investimento seria o dobro do empréstimo realizado, então teríamos R$ 96,0 bilhões – ou 7,2% do PIB regional – canalizados para a demanda de investimento naquele ano.

Estimativa recente feita por Haddad *et al*. (2023) para o BNB indicou que a proporção dos gastos de investimento no local de atuação do banco (como *proxy* do Nordeste) teria sido de 17,7% do PIB regional em 2019. Dessa maneira, o montante de recursos de crédito ao investimento do FNE, por mais relevante que seja na hipótese otimista de mobilização de recursos públicos da política regional, somente seria capaz de promover a realização de 40% da FBCF regional (admitindo-se que o percentual do investimento em 2021 teria sido de mesma magnitude que o de 2019, isto é, 17,7% do PIB).

23. Em valores correntes de 2021.

Visando à consecução da estratégia de convergência regional para 75% do PIB *per capita* nacional em 2040, a política deveria se ocupar de ações estratégicas simultâneas e coordenadas, conforme descrito a seguir.

1) Buscar a ampliação do nível de investimento regional (privado e público), o qual terá necessariamente de exceder sustentadamente no tempo a mesma taxa de investimento que se observa no Brasil como um todo. Essa taxa em 2019 foi de 15,5% do PIB; em 2020 esteve no patamar de 16,6%; e em 2021 atingiu 17,9% do PIB nacional, segundo o IBGE (2024b).

2) Operar a redução dos vazamentos de recursos em direção às demais regiões do país ou, inversamente, buscar maior internalização na própria região do esforço de financiamento público ao setor privado, por meio da escolha de tipologias de atividades produtivas com potencial de aumentar a presença nos demais mercados nacionais, isto é, atividades em que a região aumente paulatinamente a base exportadora de bens e serviços para o resto do país.

QUADRO 3

Cenários para convergência do PIB *per capita* da região Nordeste (2040)

Situação Atual					Situação Desejada		
				Razão do PIBpc NE/BR	Convergência da região para 75% do PIBpc BR em 2040		
Nordeste	PIBpc 2010 (R$ de 2021)	=	22.509	48,3%	PIBpc NE 2040 com BR a 1,0% a.a (H1)	=	43.415
	PIBpc 2021 (R$ de 2021)	=	24.427	51,0%	PIBpc NE 2040 com BR a 1,5% a.a (H2)	=	47.686
	TxCresc PIBpc 2010a2021	=	0,65%		Taxa Cresc. Necessária PIBpc NE (H1)	=	3,0% a.a.
					Taxa Cresc. Necessária PIBpc NE (H2)	=	3,6% a.a.
Brasil	PIBpc 2010 (R$ de 2021)	=	46.558				
	PIBpc 2021 (R$ de 2021)	=	47.915				
	TxCresc PIBpc 2010a2021	=	0,16%				
	Hipótese 1: PIBpc BR cresce a taxa de ***1,0%*** a.a. entre 2021/2040				PIBpc BR 2040 (Estimativa H1)	=	57.887
	Hipótese 2: PIBpc BR cresce a taxa de ***1,5%*** a.a. entre 2021/2040				PIBpc BR 2040 (Estimativa H2)	=	63.581

Fontes: Dados brutos dos PIBs estaduais (IBGE, 2024a); e estimativas da população (disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/industria/9052-sistema-de-contas-nacionais-brasil.html; acesso em: 4 jan. 2024).

Nota: [1] Em valores correntes de 2021.

Obs.: PIBpc – PIB *per capita*.

Com relação ao patamar atual do investimento total (público e privado) desejado na região, pode-se especular sobre como realizá-lo com base nas estimativas do Ipea (2024). Registramos a existência de seis tipos de informação relevantes para uma estimativa do esforço a ser considerado na formação bruta de capital regional:

- o multiplicador do crédito do FNE está em torno de duas vezes o valor contratado, segundo o BNB (2023);
- o nível de investimento público federal na região foi de 2,4% do PIB regional em 2010 e 1,0% em 2021;
- o nível de crédito contratado do FNE foi de 2,1% do PIB em 2010 e também em 2021;
- a proporção do crédito rural foi de 0,4% do PIB regional em 2010 e passou a 1,2% em 2021;
- a proporção do financiamento desembolsado pelo BNDES foi de 3,3% do PIB regional em 2010 e reduziu-se a 0,7% em 2021; e
- em resumo, o total de quatro fontes de financiamento sofreu redução de 8,1% para 5,0% do PIB nordestino em 2010 e 2021, respectivamente.

Duas suposições são necessárias aqui: i) que o multiplicador previsto para o FNE (de magnitude 2) seja aplicado ao investimento federal na região; e ii) que o valor do multiplicador caia para 1,5 (equivalente a 75% do anterior) nas demais fontes de financiamento (BNDES e crédito rural).

Com base nas premissas assumidas, verifica-se o nível de investimento público federal e de crédito público do FNE (BNB) de 2,4% e 2,1%, respectivamente, em 2010, equivalente a 4,5% do PIB regional. Aplicando o multiplicador 2, então teremos 9,0% do PIB regional ativado pelo governo federal para expansão do investimento total regional.

Em 2021, o crédito do FNE correspondeu a 2,1% do PIB e o investimento federal, a 1,0%, o que resultou em 3,1%, que poderão ser ampliados para 6,2% a partir do multiplicador regional considerado.

Outras fontes de recursos teriam de ser acionadas, para além das duas apresentadas, de modo a garantir que o nível de investimento regional aumente de patamar. A oferta de financiamento produtivo do BNDES, por exemplo, poderia dar grande contribuição. Em 2010, esse banco teve valores aprovados no percentual de 3,3% do PIB nordestino, montante que foi reduzido a 0,7% do PIB em 2021 (BNDES, 2022).

Adicionalmente, o crédito rural contribuiu para o nível geral de financiamento regional no período em ascensão: de 0,4% e 1,2% do PIB, respectivamente, em 2010 e 2021. Dessa maneira, o BNDES e o crédito rural, juntos, nesse último ano, possibilitariam o nível de financiamento de 1,9% (= 0,7% + 1,2%) do PIB regional. Se o multiplicador de 1,5 for razoável, então o PIB se expandirá para 2,8% (1,9% vezes 1,5).

Ao final, seria esperado que, aproximadamente, 9,0% do PIB regional teria sido gerado em 2021 pelo financiamento de todas as fontes investigadas. Nesse contexto, 5% corresponderiam à aplicação direta das fontes envolvidas, e 4,0% adicionais adviriam dos efeitos multiplicadores hipotetizados.

O efeito potencial máximo da atuação das quatro tipologias de recursos federais cobre parte do nível de investimento necessário (impacto provável de 9,0% do PIB regional), mas ainda seria insuficiente para garantir que a curva de FBCF no Nordeste se tornasse superior ao patamar do país como um todo – de 17,9% em 2021 – (IBGE, 2024b), e isso dificulta que se realize a meta esperada de convergência da renda *per capita* regional com a nacional.

Esse exercício faz emergir algumas questões de interesse: i) o compromisso governamental de suprimento de crédito para o setor produtivo (somado ao efeito provável do multiplicador do crédito) consegue, no máximo, catalisar na região metade (50%) da proporção esperada para que a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) regional se iguale à observada nacionalmente em 2021 (de 17,9% do PIB); ii) esse volume de investimento possível não seria capaz de orientar a economia nordestina para uma trajetória de convergência de 75% do padrão nacional até 2040; iii) os recursos do BNDES (se aplicados em setores estratégicos com alta reverberação de valor adicionado) e do investimento público federal (infraestrutura) podem fazer grande diferença quando presentes na estratégia federal de desenvolvimento para a convergência regional de renda *per capita*; e iv) somente ações conjuntas de políticas territoriais explícitas e implícitas planejadas para orientar e coordenar múltiplas instituições e fontes de recursos podem, de fato, produzir transformações capazes de alterar padrões pretéritos (*lock-in*) de baixo investimento regional.

3.5.2 A estratégia na escala sub-regional

Para operar estratégia de redução de vazamentos de renda, a escala sub-regional deve ser incorporada ao planejamento de ações. Uma leitura territorial mais diversificada, centrada em territórios sub-regionais, deve ser encetada visando à apreensão e à mobilização de potenciais frequentemente não observados ou pouco aproveitados em estratégias de desenvolvimento regional.

Ainda em relação à preocupação com a baixa eficácia do gasto em investimento no Nordeste, o conhecimento da configuração da sua dinâmica territorial recente em subáreas de expressiva atividade industrial (extrativa e transformação) orienta alguns dos vetores estratégicos da política. Investigação sobre aglomerações industriais pontuou duas tipologias de MRGs: as AIRs e as aglomerações industriais potenciais – AIPs (Monteiro Neto, Silva e Severian, 2021b). As primeiras são MRGs geográficas do IBGE. São definidas por terem 10 mil ou mais empregos industriais formais em atividades de transformação e extrativa. Já as segundas têm entre 1 mil e 9,999 mil empregos industriais. As AIPs, por sua vez, foram categorizadas em dois recortes: AIPs de nível I, de 5 mil a 9,999 mil empregos; e AIPs de nível II, entre 1 mil e 4,999 mil unidades.

A região Nordeste se apresentou com um número total de treze AIRs e 373,5 mil empregos industriais em 1995. O território da indústria na região sofreu alterações bastante positivas, e o número de AIRs saltou para 27 em 2015. Nesse contexto, o nível de emprego industrial foi correspondente a 725,9 mil, colocando-se favoravelmente no contexto brasileiro de 160 unidades e 6,3 milhões de empregos em 2015. Em 2018, em meio à recessão econômica, as AIRs nordestinas sofreram leve encolhimento e chegaram a 25, cujo nível de emprego também caiu para 639,4 mil unidades.

Em relação às AIPs de nível I, havia doze em 2015 – com 89,4 mil empregos industriais – espalhadas pelos estados da Bahia, do Ceará, do Maranhão, de Pernambuco e de Sergipe. Em 2018, existiam dezessete, com geração de 120,6 mil empregos industriais. Para esse nível de aglomeração industrial, houve significativa expansão quantitativa ao longo dos anos, uma vez que em 1995 havia dez unidades na região.

Por sua vez, as AIPs de nível II ocorrem em todos os estados dessa GR. Em 1995 existiam trinta, as quais geravam 75,3 mil empregos nas indústrias. Passados vinte anos, em 2015, aumentaram em número, passando a 69 unidades com 172,7 mil empregos industriais. Em 2018, houve redução de AIPs e do nível de emprego industrial, o que foi impactado pelo contexto de recessão econômica: 57 unidades com 140,6 mil empregos industriais.

Vê-se, portanto, que, na base do território nordestino, materializou-se ao longo de pouco mais de duas décadas (1995-2018) significativa transformação da estrutura produtiva. Nesse sentido, houve a disseminação de atividades de transformação industrial, ainda que caracterizadas por baixa potência e complexidade tecnológica. Essas regiões industriais, com a totalidade de 780 mil empregos formais em 2018, e sob diversas tipologias de tamanho de emprego relevantes, constituem territórios preferenciais para atuação da política regional.

De um lado, evidenciam que, na base da estrutura produtiva regional, significativas transformações têm estado em curso devido à ampliação de atividades e valor agregado em prol da interiorização da economia nordestina. De outro lado, alertam para a política pública que esses subespaços são sensíveis aos ciclos econômicos nacionais e, por isso, merecem ser devidamente considerados e apoiados em qualquer estratégia de desenvolvimento regional delineada por instâncias federais e estaduais. O conhecimento mais refinado das atividades específicas encontradas em cada uma dessas aglomerações de baixo patamar de emprego industrial sinalizaria programas e ações potencializadores do multiplicador para frente e para trás das cadeias produtivas regionais, contribuindo assim para a redução dos vazamentos de renda.

Atenção especial deve ser dada – nesse caso o tema deve ser aprofundado com pesquisas específicas – às razoes que fazem o mercado de trabalho regional apresentar baixas remunerações para sua mão de obra. Como vimos antes, a participação da massa salarial regional da indústria no total nacional tem estado em patamares reduzidos e abaixo do potencial regional. Por que a política regional, ao utilizar isenções fiscais e subsídios para crédito a empreendimentos (entre outras), não consegue alterar essa configuração é sem dúvida uma questão que merece ser avaliada.

As soluções possíveis para cada macrorregião brasileira devem estar adequadas aos desafios particulares de cada uma. No Nordeste, as condições naturais do semiárido, restritivas para a expansão de atividades agropecuárias nos mesmos moldes que vêm ocorrendo no Centro-Oeste e no Sul do país, requerem a orientação para outras atividades. Nesse rol podem estar seguramente a expansão de investimentos nos setores de serviços turísticos, culturais e de gastronomia; em energias renováveis para atender às pretensões nacionais de produção de energia limpa e de baixo carbono; e no fortalecimento do micro e do pequeno empreendedor em toda a região.

Visando à redução de vazamentos para outras regiões do país e para o exterior, a estratégia deve mirar o financiamento da internacionalização de empresas e produtores regionais na forma de apoio a redes de comercialização, participação em exposições e feiras internacionais de produtores. A ideia é que parte da estrutura produtiva regional aumente sua competitividade e escape da dependência de mercados internos para crescer.

4 POLARIZAÇÃO POLÍTICA NA GEOGRAFIA DOS "DESCONTENTES": COMO FICA A POLÍTICA REGIONAL, AFINAL?[24]

A política regional tem longo percurso no debate político brasileiro. Vem desde a década de 1930, no primeiro governo Vargas, e passou a se institucionalizar mais celeremente a partir da década de 1960, no governo Juscelino Kubistchek. Pode ser considerada um êxito do moderno federalismo no país, pois arquitetou o consenso entre vários grupos políticos e econômicos sobre objetivos e recursos para a redução das disparidades socioeconômicas regionais mais gritantes.

A CF/1988 constitui novo marco no processo histórico de pactuação federativa de consolidação de políticas regionais explícitas, uma vez que instituiu os chamados FCFs – para as regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) – com bases de financiamento em arrecadação tributária do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR). O propósito é assegurar recursos para o financiamento de atividades produtivas e, desse modo, alterar as estruturas produtivas regionais mais atrasadas. De início, os recursos eram pouco significativos, contudo, ao longo do tempo de acumulação (fluxos anuais), os montantes foram se tornando cada vez mais importantes e representaram em 2022 um patrimônio líquido total de R$ 210,2 bilhões, com as seguintes participações: R$ 43,8 bilhões do FCO (BB, 2023); R$ 124,3 bilhões do FNE (BNB, 2023); e R$ 42,1 bilhões do FNO (Basa, 2023).

Políticas setoriais com impactos territoriais relevantes têm sido acionadas, muitas vezes com recursos muito mais significativos que as regionais nas últimas décadas. Políticas sociais (saúde, educação, ensino superior, ciências, tecnologia etc.) e de infraestrutura (rodovias, ferrovias, energia, habitação, entre outras) foram habitualmente implementadas por diversos governos no período da redemocratização visando a alterações em padrões sociais e infraestruturais, bem como à redução de déficits crônicos. Com ênfases distintas na escolha de políticas ou até mesmo de intensidade de recursos aplicados, diferentes governos atuaram pela validação da oferta de políticas públicas à população. Para tal, arranjos federativos foram desenvolvidos – o Sistema Único de

24. O debate sobre a geografia dos descontentes, ou geografia do ressentimento, estabeleceu-se na última década em resposta aos problemas políticos gerados no decorrer da crise econômica que afetou diversas economias europeias. Inúmeros estudos vêm teorizando e avaliando as razões e as expressões territoriais das reações violentas, divisionistas e ultradireitistas de amplos grupos da população no Reino Unido (Brexit), na Espanha, na Grécia, na Áustria, na França, na Alemanha, na Turquia, entre outros países, os quais expressam elevado descontentamento com a situação econômica (Rodríguez-Pose, 2018; 2020; McCann, 2021). Do mesmo modo, a literatura sobre o tema vem em onda crescente nos Estados Unidos depois da vitória de Donald Trump, em 2016. Isso demonstra como áreas em desindustrialização, ou que perdem competitividade e empregos devido à concorrência econômica global, passaram a reagir negativamente à situação de perda relativa do *status* econômico (Rodríguez-Pose, Lee e Lipp, 2021).

Saúde (SUS), o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e o Sistema Único de Assistência Social (Suas) são alguns exemplos – e/ou aprimorados para facilitar a interlocução do governo federal com os governos subnacionais e com toda a população de beneficiários de bens e serviços públicos.

Desde pelo menos 2015, esse quadro de consensos federativos vem se alterando em direção a confrontos, embates e rupturas em pontos fundamentais relacionados com a descontinuidade de políticas sociais e transferências de renda; a fragilização da atuação da política ambiental; as alterações em regras para distribuição de recursos tributários entre regiões, estados e municípios; a extinção abrupta de conselhos nacionais de políticas públicas (instâncias de diálogo entre governo e sociedade civil); e até mesmo o desrespeito ao próprio pacto federativo, o que foi representado pelos ataques proferidos a governadores e prefeitos, entre 2020 e 2022, pelo chefe do Executivo federal e por seus apoiadores.

Essa estrada de regressão democrática e fragilização das bases institucionais das políticas públicas conduziu ao evento representativo do contexto de polarização e discordância política extrema: a invasão e a depredação das sedes do Executivo, do Legislativo e do Judiciário nacionais – em Brasília, em 8 de janeiro de 2023 – por cidadãos insatisfeitos com o resultado das urnas favoráveis, em 2022, ao candidato da oposição à Presidência da República. Tal episódio claramente se inspirou na mesma estratégia de ataque – feita por apoiadores inconformados com o resultado desfavorável a Donald Trump – ao Congresso dos Estados Unidos, em Washington, em 6 de janeiro de 2021.

A especificidade brasileira, entretanto, é que setores oposicionistas às políticas públicas do atual governo estão reunidos de maneira estruturada naquilo que se tem nomeado por grupo político e ideológico da *bancada da Bíblia, da bala e do boi*, ou bancada BBB, que se constitui no alinhamento de representantes eleitos da Câmara e do Senado Federal em torno a pautas conservadoras. São grupos que se organizaram a favor da defesa de valores religiosos cristãos conservadores (bancada da *Bíblia*), do apoio a grupos econômicos de interesses na terra e em atividades agropecuárias (bancada do boi) e do amplo suporte ao direito de armamento pessoal da população como forma de combate ao crime (bancada da bala). Segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – Diap (2023), o crescimento numérico dessa bancada teria sido extraordinário nos últimos anos, passando de 26 representantes, entre 2003 e 2007, para 247, entre 2011 e 2015, e chegou na legislatura atual, de 2023 a 2027, a 232 representantes nas duas câmaras federais. Têm tido elevada capacidade

de mobilização e de vetos a pautas progressistas, seja na política econômica, seja em áreas mais sensíveis de direitos humanos, educação, agenda ambiental, entre outras.[25]

A compreensão desse novo e mais difícil alinhamento dos grupos políticos se torna motivo de preocupação por parte dos que operam políticas públicas, em particular a política territorial, como são os casos da PNDR, da política agrícola, do Plano Safra anual e daquelas políticas que realizam infraestruturas. No contexto atual da inserção da economia brasileira nos fluxos de capitais e comércio globais, cada vez mais forte tem sido a representação política dos interesses de grupos econômicos ligados às atividades agro-minero-exportadoras em estados das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, com vistas a criar dificuldades para a efetivação de estratégias de reindustrialização, de retomada do investimento federal em obras de infraestrutura no Norte e no Nordeste (mais carentes) e mesmo da aplicação de recursos públicos nas agendas nacionais de inovação e do meio ambiente.

Longe de serem grupos político-econômicos discriminados por políticas públicas, ou até mesmo pouco aquinhoados com recursos, eles, na verdade, foram capazes de mobilizar e capturar frações relevantes de financiamentos públicos. No crédito rural (exceto BNDES-Finame e FCFs), segundo dados do BCB,[26] o valor acumulado dos contratos realizados foi de R$ 2,1 trilhões entre 2010 e 2021. Regionalmente a repartição desses recursos se deu aproximadamente da seguinte forma: Sul (38,2%), Sudeste (30,5%), Centro-Oeste (22,5%), Nordeste (4,9%) e Norte (3,8%). As três primeiras regiões captam do sistema de financiamento do crédito agrícola cerca de 86,9% do total disponibilizado. A fração de crédito rural destinada a essas regiões é comumente conhecida pelos que tratam da política agrícola, sendo um padrão de repartição regional estabelecido desde, pelo menos, a década de 1960, quando a política agrícola ganhou maior institucionalização.

Adicionalmente, observa-se também forte influência da demanda agropecuária nos recursos da política regional explícita brasileira. A composição setorial dos FCFs da política regional consolidada em duas décadas (2002-2019), analisada por Silva e Monteiro Neto (2022), mostrou que as atividades agropecuárias responderam sozinhas por mais de 50% do total dos recursos no Centro-Oeste e na Amazônia, além de 41,5% no Nordeste.

25. As informações sobre o comportamento de representantes políticos (senadores e deputados) da bancada BBB, obtidas da base de dados do Diap, foram-me apresentadas pela pesquisadora Lucileia Colombo, professora na pós-graduação em ciência política da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), a quem tenho grande agradecimento.

26. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural.

No financiamento realizado pelo BNDES, mesmo em meio à redução de sua capacidade de mobilização de recursos, a composição regional dos desembolsos realizados foi amplamente favorável, em 2022, às regiões mais desenvolvidas: Norte (4,2%), Nordeste (13,4%), Sudeste (39,1%), Sul (33,8%) e Centro-Oeste (9,5%).

Dessa maneira, pode-se inferir que não houve e não há razão para se imaginar que o formato vigente de distribuição territorial de recursos de políticas produtivas, amplamente favorável às regiões mais desenvolvidas (e descontentes), viesse a ser ameaçado antes ou ao longo da crise. Se há motivações para o descontentamento por parte de produtores agrícolas e das regiões mais ricas e prósperas, essas motivações não estão na possibilidade de perda da posição relativa (que não ocorreu), mas na perspectiva de obter (no futuro próximo) ainda mais recursos econômicos por meio da disputa na representação política.

Uma leitura organizada do contexto federativo se torna necessária diante desses problemas cristalizados de antagonismo político. O conjunto de restrições financeiro-orçamentárias criado pela sucessão de reformas redutoras da atuação do Estado, o que aconteceu nos governos Temer e Bolsonaro (2016-2022), tende a repercutir desfavoravelmente nas receitas federais e subnacionais. De um lado, o próprio prolongamento da crise econômica vem impactando a trajetória da arrecadação tributária da União, dos estados e dos municípios. De outro lado, a proeminência dada aos setores agroexportadores, e mesmo aos de produção mineral, como vetores do crescimento econômico nacional, implica a enfática viabilização de atividades produtivas de baixo nível de arrecadação de impostos e igualmente fraco impulso intersetorial de crescimento.

Esse quadro geral de limitações para a presença da ação governamental, sem dúvida, contribui para a agudização de problemas sociais em estados e municípios sobrecarregados com demandas de infraestrutura logística urbana e rural para fazer frente à necessária competitividade dos setores produtivos vigentes. A criação do Conselho da Federação,[27] no âmbito da Presidência da República, surge como passo importante para o fortalecimento do pacto federativo e como canal de interlocução do governo federal com governos subnacionais e consórcios regionais e municipais no sentido de viabilizar políticas públicas coordenadas.

As políticas territoriais explícitas, quando implementadas por meio de estratégias concertadas e coordenadas com as demais políticas setoriais que apresentam impactos no território, se devidamente atentas a essa conformação político-econômica

27. Criado pelo Decreto nº 11.495, de 18 de abril de 2023, e instalado em 25 de outubro do mesmo ano.

polarizada em curso, poderão dar grande contribuição para a distensão do acirramento político-ideológico hoje estabelecido no país.

Após 2015, o contexto recente das disparidades regionais – associado a um enrijecimento do posicionamento político dos cidadãos em vários lugares do mundo e no Brasil – passa a requerer redobrada atenção das políticas públicas de base territorial. As respostas intempestivas nas urnas, dadas por cidadãos brasileiros insatisfeitos com o (muito) que recebem de governos, não mais se apresentam como reivindicações de acordo com os marcos da democracia. Pelo contrário, por exasperação, voltam-se para a ruptura de preceitos democráticos e para saídas violentas à direita do espectro político.

5 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS: A TÍTULO DE CONCLUSÃO

Procurou-se realizar neste trabalho uma investigação de mecanismos ou instrumentos públicos de financiamento do investimento produtivo em sentido amplo, isto é, da própria capacidade de expansão da economia nacional. A análise tem, entretanto, perspectiva territorial ou regional como centro de gravidade. Desse modo, as políticas e os instrumentos são vistos na dimensão da redução de disparidades e da criação de oportunidades para desenvolvimento regional mais equitativo.

5.1 Estratégia de mudança estrutural sensível ao território

Os volumes de recursos mobilizados pelas fontes investigadas são bastante significativos e representaram, em média, 6,9% do PIB nacional entre 2010 e 2014, percentual que foi reduzido para 4,5% ao longo da crise, de 2015 a 2021. Os instrumentos observados têm forte componente de atendimento à demanda empresarial por crédito, o que limita os resultados esperados por qualquer política quanto a eventuais condicionalidades apresentadas por instâncias governamentais. Somente o investimento público federal se traduz em instrumento de orientação direta do governo para a criação de resultados desejados, sejam setoriais, sejam regionais. No entanto, ele foi justamente o mais impactado negativamente pela recessão.

Entende-se que o nível de investimento total (público e privado) das regiões caiu muito nessa etapa recessiva e que precisará ser estimulado para aumentar, seja por ação direta do investimento governamental, seja por estímulos de financiamento público ao setor privado, seja ainda por mudanças no ambiente regulatório para que o investidor volte a apostar em projetos produtivos.

A retomada do investimento deve ser orientada para uma nova trajetória do desenvolvimento nacional – lastreada na mudança estrutural – que supere a desindustrialização

e a excessiva reprimarização da economia por complexificação produtiva e reorientação da matriz energética nacional em direção à geração de tecnologias para a produção de energias limpas (baixo carbono ou carbono zero). O reconhecimento da dimensão multiescalar para ação governamental no território deve estar no centro da estratégia, pois implicará produzir diferentes transformações a depender de cada realidade territorial.

Propõe-se que, em face dos vetores considerados mais relevantes para a transformação regressiva da dinâmica territorial brasileira – desindustrialização e expansão de atividades agro-carne-minero exportadoras –, estratégias territoriais devam perseguir a realização da mudança estrutural regeneradora da capacidade industrial, geradora de complexidade produtiva ao longo da cadeia de atividades do agronegócio e atenta à sustentabilidade ambiental pela exploração da biodiversidade e do potencial energético brasileiro.

Os instrumentos disponíveis para o financiamento produtivo cobrem demandas de setores e territórios consolidados e, invariavelmente, apoiam regiões mais desenvolvidas. Entre as fontes investigadas, os recursos alocados em atividades agropecuárias (crédito rural) e naquelas financiadas pelo BNDES (indústria, infraestrutura e serviços) mostram-se mais extensivamente localizados nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste do país.

Ademais, os instrumentos dos FCFs e o investimento federal, cujas orientações territoriais tendem a ser mais realizadas quanto a seus montantes, têm tido pouca capacidade de reverter desigualdades regionais preexistentes, ainda que contribuam para que os diferenciais não se ampliem. Instrumentos nos quais as esferas de governo têm maior capacidade de comando e direção são justamente aqueles em que os recursos são mais tímidos, e, portanto, sua capacidade de criar novas rotas territoriais de desenvolvimento – ou seja, de alterar a trajetória de dependência (*path dependence*) – se encontra mais limitada. Na contramão, os instrumentos mais poderosos em termos de recursos são aqueles em que o comando da aplicação e dos resultados está sob controle e orientação do setor produtivo privado.

As evidências observadas apontam para a existência de uma grande distância entre a aplicação de instrumentos de financiamento a atividade produtiva e os objetivos da nova política industrial brasileira lançada em princípios de janeiro deste ano em relação a orientações de inovação produtiva e sustentabilidade ambiental. Os mecanismos vistos estão mais voltados para a compra de tecnologias embarcadas em máquinas e equipamentos e menos para o desenvolvimento inovativo, por exemplo. No componente ambiental, a agenda tem focado o financiamento de energias renováveis (BNDES e FCFs), no entanto a busca de diversidade e complexificação produtiva no setor agropecuário não tem se mostrado significativa.

5.2 O papel da política regional na estratégia

No que toca especificamente à PNDR, no contexto mais geral das políticas, sugere-se que ela não se converta apenas em mecanismo de mera redistribuição de recursos financeiros – de áreas ricas para as pobres – por meio da ação do governo. Pelo contrário, aposta-se que a política regional deva contribuir para que regiões menos desenvolvidas, com processos de desindustrialização e desemprego, ou ainda baseadas em atividades agrícolas de baixa produtividade, possam encetar – ao lado da ampliação dos níveis sociais e ambientais de suas comunidades – processos de mudança estrutural em direção à diversificação produtiva, ao fortalecimento de seus mercados de trabalho e ao aumento de produtividade sistêmica.

Sem dúvida, o principal desafio ao êxito da PNDR está no enfrentamento da mudança estrutural em curso na economia brasileira, com efeitos negativos reconhecidos sobre as três regiões que são alvos de orientação mais dedicada da política regional, impelindo-as à especialização excessiva em atividades agroexportáveis e ao enfraquecimento das atividades industriais. O sancionamento desse movimento produtivo em curso por parte da PNDR – ao destinar recursos crescentes para atividades de baixa complexidade econômica – tende a ir contra os objetivos declarados de promover a diversificação econômica, o aumento da produtividade regional e a melhoria dos mercados de trabalho regionais (bem-estar). Além disso, põe em risco a disponibilidade futura de recursos para aplicação na própria política regional pela perda esperada na base de arrecadação de impostos de produtos industrializados, um dos financiadores dos FCFs.

Uma reorientação da PNDR para incluir objetivos promotores da base produtiva, em direção a atividades de alto valor agregado e elevada produtividade por unidade de trabalho, encontra forte aliado na expansão e na desconcentração territorial recente do parque instalado de IES em nível de graduação e pós-graduação. Com quase 40% do número dessas IES no Norte, no Nordeste e no Centro-Oeste, a PNDR poderia estimular a aproximação dessas instituições a objetivos de superação de desafios atuais relacionados com estratégias de inovação tecnológica em territórios e arranjos produtivos previamente escolhidos. Um movimento inicial poderia partir de programa em curso, como é o caso do Rotas de Integração Nacional, o qual poderia ganhar volume e extensão em rodadas subsequentes de maturação da política.

5.3 Coordenação de políticas e instrumentos

A coordenação de políticas e instrumentos deve ser considerada crucial para o êxito da estratégia. Tão importante quanto elevar os níveis de recursos para políticas é articular as institucionalidades federais e subnacionais para produzir sinergias e multiplicadores

das ações realizadas. Devem-se reformar as políticas de crédito rural e industrial vigentes para se tornarem financiadoras de missões propostas pela nova política industrial e ligadas, por exemplo, a bioinsumos, complexo da saúde e energias renováveis.

A tarefa de coordenação de políticas e instrumentos deve ser dirigida, de um lado, para o melhor uso das fontes de recursos observadas e, de outro lado, para a diminuição (ou contenção) dos vazamentos de recursos assinalados na política regional. As evidências coletadas indicam a existência de enorme quantidade de recursos dissipada para fora da região Nordeste, o que pode acontecer com outras regiões brasileiras, ainda que em menor magnitude.

De maneira particular, atenção deve ser dada aos seguintes gargalos de coordenação:

- os recursos de financiamento disponíveis, pelo histórico recente, estão muito voltados para o financiamento de atividades do segmento agroexportador nas regiões de mais alto desenvolvimento do Sudeste e do Sul, bem como no Centro-Oeste, região-alvo da política regional;
- os recursos de financiamento estão, portanto, distantes de financiar a mudança estrutural (atividades propulsoras do desenvolvimento tecnológico nacional) proposta pelo governo brasileiro no lançamento de sua nova política industrial;
- as estratégias de desenvolvimento regional precisarão estar atentas às escolhas de modalidades de crédito a financiar entre custeio e investimento, uma vez que impactam diferentemente a capacidade de reverberação (efeito multiplicador) nas economias regionais; e
- o esforço de coordenação dos recursos de financiamento observados neste estudo deve atentar para o fato de que os mecanismos mais próximos da política regional explícita (os FCFs e o investimento federal) têm sido insuficientes para contrabalançar a baixa presença do BNDES e do crédito rural nas regiões mais atrasadas – Norte e Nordeste, em especial nessa última.

Por fim, sugere-se como reflexão para o monitoramento de políticas territoriais que a implementação de estratégias promotoras da mudança estrutural desejada, segundo as reflexões aprofundadas aqui, considere, de um lado, a necessidade de ampliação – por um longo período – do nível de investimento público e privado nas regiões de interesse da política, de maneira a provocar rupturas nas trajetórias estabelecidas (*path dependence*), e, de outro lado, o padrão estabelecido (*lock-in*) de vazamentos inter-regionais de recursos altamente prejudiciais para os locais menos desenvolvidos.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L.; KERCHE, F.; MARONA, M. (Org.). **Governo Bolsonaro**: retrocesso democrático e degradação política. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BARCA, F.; MCCANN, P.; RODRÍGUEZ-POSE, A. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. **Journal of Regional Science**, v. 52, n. 1, p. 134-152, 2012.

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA. **Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)**: relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos no exercício de 2022. Belém: Basa, abr. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco/fundo-constitucional-de-financiamento-do-norte-fno/Rel.Circ_Parecer_Res_FNO_2022.pdf.

BB – BANCO DO BRASIL. **Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO)**: relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos no exercício de 2022. Brasília: BB, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco/fundo-constitucional-de-financiamento-do-centro-oeste-fco/Rel.Circ_Parecer_Res_FCO_2022_compressed.pdf.

BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)**: relatório circunstanciado atividades desenvolvidas e resultados obtidos pelo FNE em 2022. Fortaleza: BNB, 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco/fundo-constitucional-de-financiamento-do-nordeste-fne/Relatrio2022_parte1.pdf.

BNB – BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Plano Estratégico do Banco do Nordeste para o Desenvolvimento Regional (2023-2032)**. Documento aprovado pelo Conselho de Administração do Banco do Nordeste em 10 de janeiro de 2023. Fortaleza: BNB, 2023b.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório de atividades de 2022**. Rio de Janeiro: BNDES, 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório de avaliação**: Programa Minha Casa, Minha Vida. Brasília: ME, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2020/relatorio-de-avaliacao-pmcmv.pdf.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Nova Indústria Brasil – forte, transformadora e sustentável**: Plano de Ação para a neoindustrialização 2024-2026. Brasília: CNDI; MDIC, 2024. 102 p. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao.pdf.

COLCLOUGH, A. The geography of discontent. **Eurocities**, 25 mar. 2022. Disponível em: https://eurocities.eu/latest/the-geography-of-discontent/.

COSTA FILHO, R. C. **As compras públicas na Administração Pública Federal (APF) e o seu papel na agenda de redução das desigualdades territoriais brasileiras**. 2022. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2022.

DE RUYTER, A.; MARTIN, R.; TYLER, P. Geogaphies of discontent: sources, manifestations and consequences. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 14, n. 3, p. 381-393, 2021.

DIAP – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Radiografia do Novo Congresso**: legislatura 2023-2027. Brasília: Diap, 2023.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Nova Economia**, v. 6, n. 1, 1996.

DINIZ, C. C.; MENDES, P. S. **Tendências regionais da indústria brasileira no século XXI**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2021. (Texto para Discussão, n. 2640).

FAZIO, H. **Cambio climático, economía y desigualdad**: los límites del crecimiento en el siglo XXI. Buenos Aires: Eudeba, 2018.

GILL, I. Regional development policies: place-based or people-centred? **VoxEU/CEPR's**, 9 out. 2010. Disponível em: http://www.voxeu.org/.

GOMIDE, A. de A.; SILVA; M. M. de S. e; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea; INCT/PPED, 2023.

HADDAD, E. *et al*. **A matriz de insumo-produto e a estrutura produtiva da região Nordeste**. São Paulo: Fipe-USP, 2023. Mimeografado.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto interno bruto dos estados e regiões**: contas regionais. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 74, out. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=9f1aab7d-3b23-4879-b983-e03dd64e5865.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estimativas regionalizadas do investimento público federal**. Brasília: Ipea, 2024.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MACEDO, F. C. de; PORTO, L. R. **Evolução regional do mercado de trabalho no Brasil (2000-2018)**: apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, abr. 2021. (Texto para Discussão, n. 2652).

MARTIN, R.; SUNLEY, P. **Path dependence and regional economic evolution**. Utreque: Utrecht University, 2006. (Papers in Evolutionary Economic Geography, n. 0606). Disponível em: https://ideas.repec.org/s/egu/wpaper.html.

MCCANN, P. **Space-blind and place-based policy**: initiatives for fostering innovation and growth. Barcelona: UCLG, nov. 2021. (GOLD VI Working Paper Series, n. 04). Disponível em: https://gold.uclg.org/sites/default/files/gold_vi_working_paper_04.pdf.

MCCANN, P.; ORTEGA-ARGILÉS, R. The UK 'geography of discontent': narratives, Brexit and inter-regional 'levelling up'. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 14, n. 3, p. 545-564, 2021.

MONTEIRO NETO, A.; COLOMBO, L. A.; ROCHA NETO, J. M. da. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. v. 3.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. Territórios do (des)emprego industrial no Brasil: estructuras produtivas regionais na crise recente (2015-2018). **Estudios Economicos**, v. 40, n. 81, p. 37-67, 2021a. Disponível em: https://revistas.uns.edu.ar/ee/article/view/2730.

MONTEIRO NETO, A.; SILVA, R. de O.; SEVERIAN, D. (Org.). **Brasil, Brasis**: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI. Brasília: Ipea, 2021b.

MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. Inflexão ultraliberal e dinâmica federativa no Brasil. **Revista Desarrollo, Estado y Espacio**, v.1, n. 1, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.14409/dee.2022.1.e0004.

NOBRE, C. A. *et al*. **Nova economia da Amazônia**. São Paulo: WRI Brasil, 2023. Disponível em: www.wribrasil.org.br/nova-economia-da-amazonia.

ORAIR, R. O. Política fiscal e resposta emergencial do Brasil à pandemia. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 561-582, 2021.

REZENDE, E. H. *et al*. Complexidade econômica e emprego formal no Brasil: evidências de regressão produtiva entre 2006 e 2020. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 76, p. 61-78, out. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12740/1/BMT_76_complexidade_economica.pdf.

RODRÍGUEZ-POSE, A. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 11, n. 1, p. 89-209, 2018.

RODRÍGUEZ-POSE, A. The rise of populism and the revenge of the places that don't matter. **LSE Public Policy Review**, v. 1, n. 1, p. 1-9, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.31389/lseppr.4.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; DIJKSTRA, L.; PELMAN, H. **The geography of EU discontent and the regional development gap**. Luxemburgo: Publications Office of the EU, 2023. (Working Papers, n. 03/2023).

RODRÍGUEZ-POSE, A.; LEE, N.; LIPP, C. Golfing with Trump: social capital, decline, inequality, and the rise of populism in the US. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 14, n. 3, p. 457-481, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1093/cjres/rsab026.

SILVA, R. de O.; MONTEIRO NETO, A. **Estimativas do investimento microrregional por meio de variáveis *proxies* de crédito público**: Fundos Constitucionais de Financiamento e BNDES (2002-2019). Brasília: Ipea, dez. 2022. (Texto para Discussão, n. 2826).

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia 2024-2027**. Belém: Sudam, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/sudam/pt-br/assuntos/planos-de-desenvolvimento/prda2427.pdf.

VIEIRA, D. J.; MACEDO, F. C. de. Crescimento e configuração regional do sistema de ensino superior brasileiro no século XXI. *In*: **Universidade e território**: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI. Ipea. Brasília: Ipea, 2022. p. 29-94.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARCA, F. **An Agenda for a reformed cohesion policy**: a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations – Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Comissioner for Regional Policy, European Comission. Bruxelas: EC, 2009.

MACEDO, F. C. de; MONTEIRO NETO, A.; VIEIRA, D. J. (Org.). **Universidade e território**: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI. Ipea. Brasília: Ipea, 2022.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Everson da Silva Moura

Revisão
Alice Souza Lopes
Amanda Ramos Marques Honorio
Barbara de Castro
Cayo César Freire Feliciano
Cláudio Passos de Oliveira
Clícia Silveira Rodrigues
Nayane Santos Rodrigues
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)
Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração
Anderson Silva Reis
Augusto Lopes dos Santos Borges
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniel Alves Tavares
Danielle de Oliveira Ayres
Leonardo Hideki Higa

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília
Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C
Centro Empresarial Brasília 50, Torre B
CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO