

4

DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E
CRESCIMENTO
INCLUSIVO:
AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS E
PROPOSTAS DE
APERFEIÇOAMENTO

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E CRESCIMENTO INCLUSIVO: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO

Este texto traz uma reflexão sobre enfrentamentos e obstáculos ao desenvolvimento territorial no Brasil atual. Inicialmente, apresenta um diagnóstico centrado no período 2000-2015, sobre avanços e limitações da situação de bem-estar e das disparidades econômicas nas Grandes Regiões brasileiras. Argumenta-se que muitos dos avanços realizados foram induzidos pelos princípios norteadores de um federalismo do bem-estar social e da coesão regional que se gestou no país desde a promulgação da Constituição de 1988 (CF/1988).

Em seguida, discute-se a necessidade de incorporação da dimensão regional-territorial no planejamento federal. Para tal, consideram-se duas perspectivas sobre os formatos mais adequados ao desenho e à implementação de políticas públicas: i) a superação da visão prevaiente em alguns círculos governamentais de que a política territorial (urbana, regional, rural, ambiental etc.) deve ser tópica, conjuntural e episódica – o contra-argumento inspira-se em experiências de políticas regionais em países da União Europeia onde estas são consideradas elementos próprios de estratégias nacionais em seus países, com vistas a transformações de médio e longo prazo –; e ii) as políticas territoriais explícitas devem ser parte integrante de um arranjo institucional-federativo devotado ao desenvolvimento e à coesão regional. Não são, portanto, políticas isoladas, pelo contrário, são parte de uma estratégia mais ampla de atuação governamental.

A explicitação do padrão de atuação governamental longamente construído no país no período pós-constituente, isto é, a partir de 1988, em termos de políticas, instrumentos e recursos aplicados, é elemento central para a compreensão das reais possibilidades e apostas neste

campo de política pública nos anos vindouros. Na seção final, algumas sugestões para o aperfeiçoamento das políticas regionais são apresentadas, com base em diagnóstico e premissas de políticas adotados na discussão antecedente.

Política de desenvolvimento territorial deve fazer parte da estratégia nacional de coesão regional. Nos países desenvolvidos, comparativamente a experiências em países em desenvolvimento, os desequilíbrios regionais assumem, nos dias atuais, dimensão menos dramática, visto que a existência dessa anomalia foi sendo corrigida ao longo do processo evolutivo da nação.

Sem dúvida, as estratégias e as políticas que visam a redução de disparidades inter-regionais de desenvolvimento implicam soluções políticas negociadas e, geralmente, complexas em ambiente de relações federativas, como é o caso brasileiro. Em contextos federativos cuja competição entre entes governamentais é acentuada, a guerra fiscal tende a se consolidar e reduzir a eficiência da ordem tributária nacional: distorções cumulativas na alocação territorial de recursos tendem a se cristalizar.

Por essas razões, políticas de dimensão territorial se tornam pilares imprescindíveis à segurança do desenvolvimento e à coesão político-federativa nacional.

Disparidades regionais de desenvolvimento

Quando se fala em desigualdades territoriais, está-se aludindo a fenômenos sociais e econômicos, os quais, regra geral, são fenômenos que se expressam na forma de desequilíbrios relacionados a processos de causação circular

acumulativos.¹ Ou seja, manifestam-se na forma de círculos viciosos de baixo crescimento de bem-estar ou econômico, para as regiões perdedoras, e, noutra direção, em círculos virtuosos de elevada expansão de bem-estar ou de renda e produto, para as regiões ganhadoras. Identificar os processos negativos de causalção circular e romper com estes têm sido, em muitos países e também aqui no Brasil, os objetivos das políticas territoriais.

Em países de baixo nível de desenvolvimento, a questão regional é não somente um problema de distância nos níveis de bem-estar, renda e riqueza entre regiões, mas, principalmente, é de forte quadro de pobreza ou miséria absoluta. Contrariamente, em países desenvolvidos, onde a pobreza não é mais uma condição das populações, a questão regional se torna, *grosso modo*, apenas uma tarefa de conter o aumento das diferenças no crescimento das diversas regiões.

No Brasil, a questão regional surge com força no centro das atenções nacionais por volta da década de 1950, em contexto histórico de acelerada industrialização e urbanização, na passagem, portanto, de uma economia predominantemente agrária e rural para outra com feições e dinâmica urbana e industrial.² O reconhecimento do acelerado crescimento industrial da região Sudeste e da economia do estado de São Paulo, em particular, desde fins do século XIX, levou a uma interpretação de que as regiões Norte e Nordeste estavam ficando flagrantemente para trás, num contexto de estruturas produtivas obsoletas e de baixa vitalidade social.

Desde então, uma certa combinação de políticas nacionais (setoriais, de infraestrutura e sociais) com políticas regionais e urbanas explícitas (incentivos fiscais e tributários e crédito público subsidiado para atividades produtivas) tem sido adotada, com vistas à melhoria dos padrões de vida das populações em áreas de baixo desenvolvimento.

Contudo, as políticas postas em uso sempre foram pouco articuladas entre si e mesmo não faziam convergir objetivos de alcance social com os de orientação econômica.

Em fins da década de 1980, por mérito e propósito dos debates constituintes e da promulgação da CF/1988, alguns elementos da intervenção pública vieram a dar nova feição ao ordenamento territorial no Brasil. Os resultados de suas proposições têm deixado marcas relevantes na mudança para melhor do patamar de desenvolvimento nacional e estão diretamente associados a um arranjo institucional de políticas que se constituiu pela articulação de diversos propósitos. Esse arranjo é composto, *grosso modo*, por três vetores de políticas que se reforçam mutuamente: i) políticas sociais universais de saúde, educação e assistência com recursos constitucionalmente definidos; ii) sistema federativo de redistribuição de recursos, propiciadores de elevação de capacidades de financiamento em regiões e estados de menor desenvolvimento socioeconômico; e iii) recursos de políticas setoriais e de instrumentos de financiamento de bancos públicos para o desenvolvimento territorial.³

Muitos dos avanços
realizados foram
induzidos pelos princípios
norteadores de um
federalismo do bem-estar
social e da coesão regional
que se gestou no país
desde a promulgação da
Constituição de 1988.

De um lado, a CF/1988 propugnou a criação de sistemas universais para as políticas de saúde, educação e previdência, os quais viriam a se chamar, nos dias atuais, de Sistema Único de Saúde (SUS), o atual Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e a previdência rural, respectivamente. Tais sistemas passariam a ser a base para a melhoria das condições de vida de amplas camadas da população brasileira, porque se constituiriam em provedores de amplo acesso da maioria da população a bens e serviços públicos essenciais.

De outro lado, a CF/1988 também realizou alterações em regras de redistribuição federativa de recursos, visando a redução das também elevadas disparidades de recursos tributários entre entes da Federação, por meio dos Fundos de Participação a Estados (FPEs) e Municípios (FPMs). No campo da questão regional, em especial, criou os Fundos Regionais de Desenvolvimento para a Região Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), com vistas ao fortalecimento das economias regionais mais frágeis.

Esse duplo aparato de mecanismos públicos voltados para a modificação das estruturas produtoras e mantenedoras das condições de miséria e pobreza em todo o território nacional – políticas sociais universais e um federalismo redistribuidor inter-regionalmente – tem propiciado alterações significativas em indicadores sociais e econômicos nas regiões mais atrasadas.

Um quadro referencial e sucinto dos esforços e avanços na última década, bem como de desafios para o futuro próximo, é a seguir discutido. Do ponto de vista das melhorias de bem-estar que podem ser notadas no território nacional, os dados do *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013* (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Fundação João Pinheiro – FJP/Ipea) indicam que em 2000 apenas 28,5% dos municípios brasileiros

estavam nos patamares médios superiores de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM (muito alto, alto e médio); em 2010, com os avanços produzidos pela ação pública, 74,8% já se encontrava neste mesmo grupo.⁴

As melhorias regionais nesse quesito são evidentes. Os indicadores avançam nas regiões de menor patamar de desenvolvimento, concorrendo para a convergência de padrões de desenvolvimento socioeconômico. As regiões Norte e Nordeste apresentaram taxas superiores à média nacional e à das demais regiões. A despeito deste esforço, estas regiões ainda se encontram em padrão relativamente inferior ao nacional: corresponde para cada uma das duas regiões, respectivamente, em 2010, a 91,7% e 91,2% da média nacional (Índice de Desenvolvimento Humano – IDH = 0,727).

Noutra perspectiva das disparidades regionais, a dimensão econômica do desenvolvimento regional brasileiro apresenta trajetória complexa, com transformações lentas e de longo prazo. A persistente e elevada diferença de capacidade produtiva entre as regiões se faz notar no processo de desenvolvimento das últimas seis décadas, pelo menos. A tabela 1, com dados de participação das regiões no produto interno bruto (PIB) nacional, desde 1949 até 2015, aponta para relevantes modificações nas posições relativas.

Perde posição relativa no cenário econômico nacional a economia da região Sudeste e ganham de modo mais expressivo as regiões de fronteira do Norte e do Centro-Oeste. Regiões com economias mais consolidadas historicamente, como as do Sul e do Nordeste, encontram grandes dificuldades para expandir sua presença na economia nacional. O elemento auspicioso do quadro apresentado é a existência de uma tendência à desconcentração produtiva regional, a qual se faz presente desde a década de 1970 e continua a operar na última década.

TABELA 1

Brasil e regiões: composição regional do PIB total (1949-2015, anos escolhidos)

Grandes Regiões	Proporção do PIB total nacional (%)						
	1949	1959	1970	1980	1990	2000	2015
Norte	1,8	2,0	2,2	3,1	4,9	4,6	5,4
Nordeste	14,4	14,4	11,7	12,0	12,9	13,1	14,2
Sudeste	65,9	63,0	65,5	62,4	58,8	57,8	54,0
Sul	16,2	18,2	16,7	17,0	18,2	17,6	16,8
Centro-Oeste	1,8	2,4	3,9	5,5	5,2	7,0	9,7
Brasil	100	100	100	100	100	100	100

Fontes: Contas Regionais da Fundação Getúlio Vargas – FGV (para os anos 1949 e 1959); Contas Regionais, IBGE (dados brutos, para os anos 1970 a 2015).

TABELA 2

Brasil e regiões: proporção relativa da região no PIB *per capita* total (1980-2015, anos escolhidos)

Grandes Regiões	Proporção do PIB <i>per capita</i> nacional (%)				
	1980	1990	2000	2010	2015
Norte	60,0	72,0	60,4	64,0	62,6
Nordeste	41,5	44,5	46,6	48,3	51,2
Sudeste	145,5	137,7	135,6	133,2	128,8
Sul	107,7	121,0	118,8	111,2	117,6
Centro-Oeste	70,2	80,1	101,3	124,0	128,0
Brasil	100	100	100	100	100

Fonte: Contas Regionais, IBGE (dados brutos).

Tarefa mais difícil tem sido a de alterar as proporções relativas das regiões no PIB *per capita* nacional (tabela 2). As regiões Norte e Nordeste continuam bem abaixo da média nacional, enquanto as demais regiões já estão todas em patamar superior à média. A região Norte tem sofrido revezes na sua tentativa de convergência com o padrão nacional e vem se situando na faixa dos 60%, com altos e baixos. A região Nordeste, com quase 30% da população do país, encontra muita dificuldade para fazer seu PIB por habitante se elevar num contexto em que o ritmo da atividade econômica tem sido positivo. Seu PIB *per capita* tem se mantido, já por longo período, em torno da média nacional. É nesta região que o problema regional brasileiro é mais presente, persistente e complexo.

Esses resultados são relativamente insuficientes, contudo devem ser apreciados em perspectiva ampla. Primeiramente, as regiões

Norte e Nordeste, com padrões de pobreza, miséria e insuficiência de crescimento mais notórios, sofriam de longa trajetória de decadência econômica – pelo menos, desde o final do século XX, quando se iniciaram as ações mais relevantes da moderna política regional brasileira, concebida e iniciada em final dos anos 1950 e início dos anos 1960 –, e o papel da política nessas regiões, a partir de sua aplicação, foi, então, de conter aquela trajetória e imprimir novo ritmo de crescimento. Este intento, de fato, foi atingido, como mostram vários estudos que apontam para a existência de taxas de crescimento do PIB total e o do PIB *per capita* naquelas duas regiões com patamar superior às mesmas ocorridas no resto do país, em sucessivos períodos entre 1960 e 2015.⁵

Em um segundo momento, a estrutura produtiva nessas regiões continua a sofrer

transformações de monte, principalmente pela expansão de seu tecido industrial ou agroindustrial, ainda que sua participação na indústria nacional continue relativamente pequena. Análises recentes de Monteiro Neto e Raphael Silva (2018)⁶ e Sampaio (2017)⁷ sobre as transformações da indústria brasileira apontam para a existência de um vetor de desconcentração regional que contempla as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Na escala microrregional, também se observa desconcentração da atividade industrial no território nacional. Monteiro Neto *et al.* (2018) mostram, por meio do conceito de aglomerações industriais relevantes (AIRs) – definidas como aquelas microrregiões com mais de 10 mil empregos industriais em cada ano analisado –, que as regiões Sudeste e Sul juntas detinham, em 2000, 76 AIRs entre as 99 brasileiras (76,8% do total). Este número aumentou para 117 AIRs em 2015, num total de 160 para o Brasil como um todo (73,1% do total). As aglomerações nestas duas regiões mais desenvolvidas responderam por 85,1% do valor agregado bruto (VAB) da indústria em 2000; em 2015, o percentual foi reduzido para 78% do total.⁸

Há, de fato, desconcentração da atividade industrial – representada pelo emprego e valor adicionado bruto na indústria extrativa e de transformação –, que, no entanto, tem trajetória lenta. Os avanços nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são constantes, porém, pequenos.

Considerando que políticas territoriais atuam sob múltiplas escalas, deve ser lembrado que o esforço de ordenamento territorial no Brasil necessita considerar a sua rede de cidades médias como alvo, de maneira a promover a desconcentração da atividade econômica, da urbanidade e da população das grandes metrópoles e cidades da porção atlântica do território em direção ao interior.

Políticas territoriais explícitas e implícitas: o que esperar da ação pública

Políticas territoriais referem-se àqueles temas do campo de preocupação das políticas públicas permeados por grandes embates e, por vezes, poucos consensos. Os países deveriam adotar políticas explícitas para corrigir desequilíbrios regionais? Ou, contrariamente, deixar as forças próprias do mercado na busca dos melhores usos e retornos para os recursos existentes, estabelecer uma possível trajetória de convergência de rendas por habitante?

Políticas regionais são relevantes para o desenvolvimento nacional. Países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente no continente europeu, advogam e praticam largamente políticas territoriais. Em 2009, em publicação sobre este tema das políticas territoriais, a OCDE passou a defender explicitamente a utilidade e a adoção de políticas com vistas a aumentar a competitividade das regiões no cenário internacional e a fortalecer estratégias de desenvolvimento endógeno em regiões deprimidas ou de baixo crescimento.⁹ Num continente de longa experiência histórica de uso intensivo de recursos naturais – os quais se encontram em estágio de escassez relativa – e de capital, a necessidade de revitalizar territórios subnacionais (e setores produtivos) pouco competitivos tem sido vista não apenas como importante, mas também como urgente.¹⁰

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

No Brasil, a experiência histórica e institucional da política regional mostra que esta se torna mais relevante e eficaz quando aplicada em contexto de estratégias nacionais de desenvolvimento amplas e robustas.

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

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

Deve-se mencionar a mudança de estratégia governamental para atuação na política territorial operada ao longo da última década e meia (2000-2015). Sob sucessivas administrações, o governo federal passou a mobilizar

um amplo e coordenado leque de instrumentos de políticas, o qual conjugou objetivos e recursos de política social explícita, investimento público em infraestrutura regional e urbana e ampliação da oferta de crédito público ao investimento privado.

Considerando a política territorial como resultante de ações das políticas urbana (no âmbito do Ministério das Cidades) e regional explícita (no ministério da Integração Nacional), registra-se o fortalecimento jurídico, normativo, institucional e de capacidade de execução desde o início dos anos 2000. De um lado, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) foi instituída, ainda em 2004, com foco de atuação nas áreas de saneamento e habitacional. Sua atuação mais visível foi a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que se prestou ao financiamento de moradias populares, visando à redução do *deficit* habitacional nacional. De outro, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sancionada em 2007, voltada para a redução de disparidades regionais em múltiplas escalas do território, e segue vigendo até o momento.¹¹

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

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

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

Outro mecanismo utilizado para a política regional foi o crédito público ao investimento privado, cujo destino é o financiamento de projetos de custeio ou investimento privado – em ambos os casos, se espera que parte do gasto realizado fique na região receptora do crédito e leve à ampliação do empreendimento produtivo. O investimento público e o crédito público ao setor privado são fontes de recursos propícias a realizar mudanças econômicas estruturais nas regiões receptoras, uma vez que atuam sobre a ampliação da capacidade produtiva preexistente.

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

Em todos os três tipos de instrumento, a hipótese de vazamentos de renda para outras regiões, na forma de compra de bens de consumo, insumos, máquinas e equipamentos e serviços especializados, se verifica com maior ou menor intensidade. Entretanto, quanto maior a parcela de recursos destinada à mudança estrutural, isto é, à possibilidade de modificação da estrutura produtiva e tecnológica regional, maior a mudança realizada. Desse modo, quanto mais estrategicamente uma combinação de instrumentos for adotada e quanto maiores forem os recursos disponíveis para a modificação – quantitativa e qualitativamente – da oferta regional, maiores as possibilidades de expansão de sua fronteira de produção e do bem-estar.

Os volumes dos recursos orientados pelo arranjo institucional na última década e meia contribuem para a leitura dos propósitos da atuação governamental nas regiões-alvo de políticas regionais (tabela 3). Os dados cobrem o período 2000-2015 para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. De imediato, se verifica a mais elevada participação de recursos para o crédito ao investimento privado (recursos emprestáveis e posteriormente reembolsados pelas empresas) na composição das fontes assinaladas. Com R\$ 931,5 bilhões (valores acumulados e medidos em R\$ de 2015)

TABELA 3

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

(Em R\$ bilhões de 2015)

Região/período	Investimento público federal (A)	Crédito ao investimento			Programas sociais (E)	Totais (A+D+E)
		Fundos constitucionais (B)	Desembolsos (C)	(B + C) = (D)		
Nordeste	INV PUBL	FNE	BNDES	FNE + BNDES	PBF + BPC	Subtotal NE
2000-2015	209,2	156,5	278,6	435,1	209,2	853,5
	24,5%	18,3%	32,6%	50,9%	24,5%	100%
Norte	INV PUBL	FNO	BNDES	FNO + BNDES	PBF + BPC	Subtotal NO
2000-2015	89,8	53,3	150,3	203,6	82,5	375,9
	23,9%	14,1%	40,0%	54,1%	21,9%	100%
Centro-Oeste	INV PUBL	FCO	BNDES	FCO + BNDES	PBF + BPC	Subtotal CO
2000-2015	74,2	75,5	217,3	292,8	87,0	454,0
	16,3%	16,6%	47,9%	64,5%	19,1 %	100%
Total NE+NO+CO	373,2	285,3	646,2	931,5	378,7	1.683,4
	22,2%	16,9%	38,4%	55,3%	22,5%	100%

Fontes: Investimento público federal – Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Ministério do Planejamento; fundos constitucionais – Ministério da Integração Nacional; desembolsos do BNDES: relatórios anuais do BNDES (vários números); PBF – Ministério do Desenvolvimento Social; e benefícios de prestação continuada – Ministério da Previdência.

Notas: ¹ Para o investimento federal, são utilizados dados do período 2001-2006.

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

do crédito bancário público – operacionalizados pelos bancos regionais de desenvolvimento na Amazônia (Banco da Amazônia S.A. – Basa), no Nordeste (Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB) e no Centro-Oeste (Banco do Brasil) e mais os desembolsos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –, num total de R\$ 1,7 trilhão do conjunto das fontes para as três regiões. Em termos percentuais, corresponde a 55,3% do total das fontes analisadas.

O investimento público federal deu contribuição relevante para a realização da estratégia regional e representou R\$ 373 bilhões (22,2%) do total das fontes analisadas no período 2000-2015 –¹² montante superior até mesmo ao observado para os tradicionais fundos constitucionais regionais.

A forte orientação dada à demanda de investimento ou, entendido como sua contraface, à expansão da oferta agregada, por meio,

conjuntamente, do gasto federal e do crédito público federal ao investimento, representou, *grossa modo*, em torno de 75% (ou mais) do conjunto das fontes investigadas. Sinalizando, portanto, para a preocupação em, de fato, conduzir a trajetória das regiões em relevo para um patamar superior de desenvolvimento.

Sem sombra de dúvida, os instrumentos não exclusivos da política no âmbito do arranjo institucional com vistas à atuação regional, representados pelos investimentos federais (orçamento da União), pelos desembolsos do BNDES e pelas transferências de renda de programas sociais (BPC e PBF), são muito mais relevantes, em termos de volumes disponibilizados, que o instrumento exclusivo da política regional explícita: os desembolsos dos fundos constitucionais de desenvolvimento. A operação destes fundos constitucionais torna-se, entretanto, magnificada quando são aplicados em sintonia com as demais estratégias e recursos, no bojo deste arranjo institucional específico.

Também o aspecto temporal da maturação em cada forma de gasto deve ser devidamente apreciado. Para cada tipologia de instrumento/recurso, há uma temporalidade específica das etapas de realização e conclusão das ações planejadas, as quais deveriam ser consideradas quanto à geração de efeitos multiplicadores. De um lado, as transferências de renda às famílias, por seu caráter de gasto para atendimento das necessidades básicas das famílias, correspondem a recursos de aplicação com efeito mais imediato (curto prazo) sobre a elevação da demanda agregada regional. De outro lado, vêm as decisões de gasto do governo federal em investimento, como as de impacto mais efetivos nas regiões receptoras (médio e longo prazo), e, por fim, o crédito público ao investimento privado é aquele que leva mais tempo para se transformar em demanda efetiva nas regiões, pois corresponde a gastos a serem realizados durante um horizonte de planejamento privado mais alongado. O uso concatenado de uma pletera de instrumentos ora de investimento público, ora do privado (induzido pelo crédito público), ora ainda de consumo das famílias, torna-se condição de relevância para a mudança da trajetória de desenvolvimento regional.

Considerações para o aperfeiçoamento de políticas¹³

Em seções anteriores, foram elencados avanços e dificuldades para implementação de políticas territoriais no país. Nas últimas duas décadas, indicadores sociais e econômicos tiveram evolução positiva em regiões-alvo de políticas territoriais explícitas. Registrou-se a existência de um arranjo institucional-federativo como crucial para a consolidação das ações governamentais e seu êxito. Conquanto os resultados sejam animadores, ainda restam problemas a serem enfrentados e elementos de política a serem reavaliados e modificados.

Na perspectiva social, em que as políticas universais de educação, saúde e transferências de renda a famílias têm papel preponderante, embora as modificações em termos de bem-estar das populações tenham sido atingidas, a política regional explícita se mostra limitada para expandir o multiplicador local desta tipologia de gasto. Este, sem sombra de dúvida, deveria ser um apontamento para que a política regional viesse a se debruçar em como reduzir vazamentos de renda das regiões receptoras (menos ricas) de políticas sociais para as regiões produtoras de bens e serviços (mais ricas).

Quanto aos instrumentos econômicos, relacionados às instituições bancárias regionais públicas e às instituições federais regionais de planejamento (superintendências de desenvolvimento regional), os recursos disponibilizados têm tido orientação difusa e pouco orientada para ganhos de produtividade sistêmica regional. A demanda por recursos dos fundos constitucionais e do BNDES está, na maior parte das vezes, comandada pela necessidade empresarial em dar sequência a seus planos de negócio. Observa-se que a política regional não tem, de maneira explícita, premissas orientadoras para quais setores ou quais atividades os recursos deveriam preferencialmente ser alocados.

Na política urbana, a ênfase na redução de *deficits* habitacionais, por meio do PMCMV, teve elevado impacto sobre o emprego formal de baixa remuneração na atividade da construção civil. Contudo, depois que os investimentos se reduziram, desempregando trabalhadores, não houve reorientação da mão de obra para outra frente de emprego.

Adicionalmente a essas questões elencadas, duas agendas de políticas deveriam estar associadas a qualquer nova estratégia de desenvolvimento regional que buscasse a sustentabilidade do crescimento. A primeira é a da estratégia de fortalecimento de um sistema regional/local de inovação, com vistas à expansão da competitividade regional.

A segunda é a da sustentabilidade ambiental, que deve ser vista não apenas pelos aspectos das restrições ambientais, mas pelo desenvolvimento, por meio da ciência e inovação, do potencial de uso dos recursos naturais à disposição no território e da capacidade de mitigação dos efeitos da ação humana sobre os ecossistemas naturais.

Em suma, a política regional brasileira, cuja operação em contexto de um sofisticado arranjo institucional-federativo logrou avançar de maneira considerável em seus resultados, pode ainda ser aprimorada, no sentido de buscar obstinadamente reduzir vazamentos regionais de recursos transferidos às regiões menos desenvolvidas; ter como premissa orientadora, para a aplicação explícita de recursos ao setor produtivo, a consolidação de uma trajetória de elevação da produtividade e competitividade regional e setorial; e abraçar, pela modificação e atualização de seus objetivos e estratégias, as agendas de inovação e sustentabilidade ambiental de maneira mais efetiva.

À guisa de conclusões

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

1. *Política territorial é política de desenvolvimento.* A política territorial não deveria ser reconhecida apenas como forma de atuação governamental que visa à redução de disparidades, pelo contrário, seu propósito mais nobre é ser utilizada como propulsor de estratégias do desenvolvimento regional.

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

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

A política territorial não deveria ser reconhecida apenas como forma de atuação governamental que visa à redução de disparidades, pelo contrário, seu propósito mais nobre é ser utilizada como propulsor de estratégias do desenvolvimento regional.

3. *Introdução de mecanismos de pactuação entre atores da política regional.* Se as políticas sociais brasileiras já incorporaram elementos de cobrança e pactuação para obtenção de benefícios, o mesmo ainda não ocorre na política regional. Por exemplo, os recursos de empréstimo dos fundos constitucionais não contêm dispositivos que aliem disponibilidade de crédito à prescrição, seja de aumentos de produtividade, pela incorporação e ou produção de inovação tecnológica ou ainda de treinamento da mão de obra, seja de expansão da capacidade exportadora do empreendimento produtivo.
4. *Regionalização das estratégias e ações do Plano Plurianual (PPA) federal.* Esforços maiores devem ser realizados no sentido de colocar a dimensão territorial nas estratégias de operacionalização do planejamento governamental federal. Os documentos de PPAs federais, regra geral, tendem a priorizar recortes setoriais ou temáticos para a organização do orçamento governamental, contribuindo para que as frequentes disputas políticas por recursos sejam ganhas por temáticas mais afeitas a grupos de interesse mais consolidados, em regiões de maior desenvolvimento.