

FERRAMENTAS EUROSOCIAL

Nº 04/2018

aprendizagens em **COESÃO SOCIAL**

Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Brasil, no período 2004-2017, e proposta da nova PNDR com enfoque de inovação

MAURO MÁRCIO OLIVEIRA

FERRAMENTAS EUROSOCIAL

Nº 04/2018

aprendizagens em **COESÃO SOCIAL**

**Avaliação da Política Nacional de
Desenvolvimento Regional do Brasil,
no período 2004-2017, e proposta da
nova PNDR com enfoque de inovação**

MAURO MÁRCIO OLIVEIRA



PROGRAMA FINANCIADO
PELA UNIÃO EUROPEIA

Edição:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (Espanha)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocial.eu

Com a coordenação de:



Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

Publicação realizada com o apoio de:



A presente publicação foi elaborada com assistência da União Europeia. O conteúdo da mesma é de responsabilidade exclusiva dos autores, em nen hum caso debe considerar que reflete a opinião da União Europeia.

Edição não comercial.

Realização gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Brasília, Brasil, 16 de julho de 2018.



Não se permite o uso comercial da obra original nem das possíveis obras derivadas, cuja distribuição requer licença semel hante à que regula a obra original.

Prólogo

O trabalho que temos a satisfação de colocar a público empreende um esforço de avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Brasil, no período 2004-2017. Adotando uma perspectiva focalizada, apresenta algumas linhas prospectivas de dinamização produtiva nas regiões, associando estratégias de territorialização a iniciativas de inovação.

Representa uma contribuição para a definição de uma nova proposta de PNDR, que deverá estar assentada nos princípios de convergência entre equidade e competitividade, e na qual Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) terá lugar de destaque, tal como a articulação interministerial e interfederativa.

A reformulação da PNDR é prioridade do Governo Brasileiro. Tanto assim que a Casa Civil da Presidência da República estabeleceu e tem coordenado grupos de trabalho interministeriais com o objetivo de implementar um novo marco legal da PNDR, bem como aprimorar seus instrumentos, num esforço coletivo do centro de governo com vistas a produzir resultados que redundem na diminuição das ainda severas desigualdades socioeconômicas entre regiões no país.

Desde o lançamento da primeira versão da PNDR, em 2003, e de sua institucionalização como política de governo, em 2007, por meio do Decreto nº 6.047, avançou-se significativamente nas abordagens conceituais e metodológicas pertinentes ao tema do desenvolvimento regional. Ainda assim, as questões de governança e financiamento estão no cerne das dificuldades que vivenciou a PNDR para a consecução dos objetivos pretendidos.

Nessa perspectiva, políticas regionais que vêm sendo implementadas no contexto internacional sugerem caminhos alternativos que, adequadamente adaptados, poderão representar uma contribuição valiosa para que se torne a PNDR mais efetiva.

A União Europeia (UE), por exemplo, em sua estratégia de crescimento 2020, tem atribuído prioridade a tornar o bloco europeu uma economia baseada, simultaneamente, na inovação, sustentabilidade e inclusão social. A experiência com estratégias de especialização inteligente (RIS3) nos diferentes Estados-Membros da UE tem sido bastante diversificada e, de modo geral, mostra que a concentração de recursos e o incentivo aos atores de inovação para a delimitação de prioridades específicas, definidas através de processos de descoberta empreendedora, podem produzir resultados relevantes, mediante o estímulo ao fortalecimento de cadeias de valor que gerem maior valor agregado.

A abordagem das RIS3, voltadas a impulsionar na UE o desenvolvimento de suas regiões de menor PIB per capita, tem merecido uma análise mais detida do Ministério da Integração Nacional, com vistas a examinar sua eventual adoção no Brasil.

Ao final agradecemos à Comissão Europeia pelo apoio recebido do Programa EUROsociAL+ para a realização do presente trabalho, que constitui, certamente, uma valiosa contribuição ao esforço que o Governo Federal estará desenvolvendo nos próximos meses no sentido formular e implantar uma nova política regional para o Brasil, que promova efetivamente a distribuição mais equitativa e justa dos frutos do progresso aos cidadãos.

MARLON CARVALHO CAMBRAIA

Secretário

Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional

Ministério da Integração Nacional do Brasil

Índice

Prólogo	3
1. Introdução	7
2. Objetivo	9
3. Conjuntura recente do Brasil, com destaques regionais	11
3.1. Tópicos macroeconômicos	11
3.2. Tópicos da realidade regional	13
3.3.1. Norte.	14
3.3.2. Nordeste.	18
3.3.3. Centro-Oeste	23
3.3.4. Sudeste.	25
3.3.5. Sul	27
4. Avaliação da PNDR (2004-2017)	31
4.1. O território no desenvolvimento: uma visão histórica comparada	32
4.2. A questão regional ontem e hoje	33
4.3. Governança da PNDR nos últimos 20 anos	36
4.4. O financiamento	40
5. Um pequeno resumo	43
PROPOSTA PARA A PNDR, COM DESTAQUE PARA A INOVAÇÃO	45
1. Preliminares	47
2. Aspectos básicos da concepção geral	49
2.1. A resignificação do espaço	50
2.2. Da vocação e da identidade	51
2.3. Interação da política regional com o federalismo.	51
2.3.1. A solidariedade regional da Federação	52
2.3.2. Indicador da solidariedade na política federativa	53
2.4. Interação da política regional com outras políticas e o mercado	54
2.5. Do financiamento da política regional	55
3. Experiências Internacionais.	57
4. O caráter estratégico da inovação para a política regional	61
4.1. Inovações compatíveis com a política regional	62
4.2. Dificuldades particulares.	65

5. Governança da política regional	67
O refinamento das políticas e o fator de convertibilidade	67
O aumento dos custos indiretos das políticas públicas	68
Um conselho da Federação.	70
7. Referências bibliográficas	75
Apêndices e anexos	77
1. BNDES - Visão 2035 – Sumário	77
2. Interação das políticas federativa e regional: uma hipótese	78
3. Regionalizações do IBGE	81

1. Introdução

O Brasil passou por uma interessante experiência de alcance de resultados devido ao desenvolvimento regional, na primeira década do século XXI. Nesse período, o governo federal pôs em prática diversos instrumentos de política pública que apoiaram, direta e indiretamente, o desenvolvimento regional, do que resultou a redução da pobreza e a valorização das potencialidades regionais. Em vários outros aspectos, tais resultados variaram muito, e foi difícil aferi-los em termos de eficácia e efetividade.

Já na segunda década do século XXI, a economia nacional foi engolfada por inúmeros problemas que provocaram um refluxo na direção para a qual vinham se encaminhando os indicadores do desenvolvimento regional.

Muito recentemente vem tendo lugar uma intensa movimentação em diferentes esferas da estrutura governamental federal – planejamento, gestão, financiamento, avaliação e monitoria – visando recuperar o protagonismo das políticas de desenvolvimento regional no país. Em 2018, a Casa Civil da Presidência da República tomou a liderança da revisão da PNDR, a partir de alguns acórdãos do TCU. Nesse contexto, o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR), tem tido uma atuação de largo espectro para fazer com que a PNDR volte a ser um elemento estratégico de redução das desigualdades regionais.

Durante o decorrer do trabalho liderado pela Casa Civil, a SDR colocou em funcionamento outras iniciativas para o desenho de um novo modelo de governança da e para a PNDR. Nesse sentido, ressaltam-se seus entendimentos com a União Europeia, por intermédio da DGRegio e do EUROsociAL+. No caso presente, o EUROsociAL+, em associação com a FIIAPP, F.S.P, apoia a realização da presente avaliação.¹

A presente avaliação tem caráter propositivo.

1. O objetivo do EUROsociAL+ é o de apoiar políticas públicas nacionais na América Latina voltadas à melhoria da coesão social e ao fortalecimento da malha institucional.

2. Objetivo

A presente iniciativa tem como objetivo geral a avaliação da PNDR no período 2004-2017.

O cumprimento do objetivo se dará com a entrega e aprovação de um relatório que recolha a avaliação da PNDR avaliada, incluídas algumas linhas prospectivas baseadas em estratégias de territorialização da política e em iniciativas de inovação.

3. Conjuntura recente do Brasil, com destaques regionais

O presente item compõe-se de tópicos macroeconômicos e da realidade regional do Brasil, referentes ao período em que esteve em vigor a PNDR, resgatada a partir do decreto de 2007, e, mais especificamente, ao final do período, quando o país sofreu uma recessão. Os números aqui apresentados cumprem a finalidade de registrar o ambiente a partir do qual uma nova PNDR deverá atuar.

O resgate da PNDR, do ponto de vista de seus interesses orgânicos, cujas raízes estão fincadas na sociedade nacional e no tecido econômico que a sustenta, depende do estado geral da economia. Por esse motivo, o comportamento da economia no momento em se prepara seu resgate deve ser tomado como uma referência para futuras ações.

3.1. Tópicos macroeconômicos

A economia brasileira entrou formalmente em recessão a partir do segundo trimestre de 2014. Em consequência, o PIB caiu 7,2% no biênio 2015-2016. No triênio 2014/2016, o produto per capita caiu cerca de 9%.

A intervenção governamental e seus estímulos fiscais geraram deterioração das contas públicas. Houve deterioração da dívida bruta ocasionada pela transformação de um superavit primário da ordem de 2% do PIB em um deficit primário superior a 3% desde 2012.

Com a disparada do risco país em 2015, observa-se a forte contração do consumo (que corresponde a mais de 60% do PIB) e do investimento. A redução do consumo deveu-se ao endividamento das famílias, à inflação em alta e à queda do crédito, com aumento das taxas de juros. De 2014 até 2016, o investimento passou de 21% para 16,5% do PIB.

A forte queda desses dois componentes parece estar relacionada com a crise de sustentabilidade da dívida pública brasileira, que elevou os juros e a incerteza. Em meio à crise, a taxa de juros oficial, a Selic, foi reduzida ao seu menor valor histórico, mas sem produzir, ainda, os resultados desejados.

O investimento se reduziu em 13,9% em 2015 e 10,6% em 2016, enquanto o consumo caiu 3,9% e 4,5%, respectivamente.

Tabela 1. Taxa de crescimento do PIB e de seus componentes de demanda (%)

Ano	PIB	Consumo das famílias	Consumo do governo	Formação bruta de capital fixo	Exportação	Importação
2011	4,0	4,8	2,2	6,8	4,8	9,4
2012	1,9	3,5	2,3	0,8	0,3	0,7
2013	3,0	3,5	1,5	5,8	2,4	7,2
2014	0,5	2,3	0,8	-4,2	-1,1	-1,9
2015	-3,8	-3,9	-1,1	-13,9	6,3	-14,1
2016	-3,6	-4,5	-0,7	-10,6	2,9	-11,5

Fonte: Barbosa Filho (2017).

Pela primeira vez, desde 1996, todos os setores da economia registraram taxas negativas: agropecuária (-6,6%), indústria (-3,8%) e serviços (-2,7%).

O impacto da recessão sobre a renda do brasileiro foi profundo. A população empobreceu (queda da renda e avanço da inflação). O aumento do desemprego e do endividamento das famílias é a principal razão para o empobrecimento da população. O desemprego, que atinge mais de 12 milhões de brasileiros, além de frear o consumo, foi determinante para que a parcela de famílias com dívidas em atraso alcançasse 23,6% em 2016, alta de 18,4% em relação a 2015 (CAMPOS, 2017).

Na Grande São Paulo, a pobreza extrema cresceu 35% de 2016 a 2017. O contingente de pessoas nessa condição saiu de 520 mil para 700 mil. No estado de São Paulo, os números, na mesma ordem, são 24%, 1.124 mil e 1.392 mil (VILLAS BÔAS; GUIMARÃES, 2018). Na Região Nordeste, a consequência da recessão sobre a pobreza extrema vai na mesma direção (VILLAS BÔAS, 2018a).

Estudo promovido pelo Bradesco e pela consultoria LCA indica que quase 900 mil pessoas deixaram de ser das classes A e B (VILLAS BÔAS, 2018b).

Como resultado, a economia cresce mais lentamente que o esperado, esticando o ciclo de recuperação rumo à normalidade, o que levou a rever para baixo o crescimento do PIB para 2018.

Do ponto de vista regional, os dados mostram que Sudeste e Nordeste são as regiões que crescem menos. O Índice de Atividade Econômica do Banco Central para o país alcançou 1,7% nos 12 meses encerrados em fevereiro passado; para o Sudeste foi de 0,6% e para o Nordeste ficou em 1,2%. Nesse particular, a liderança é do Sul (3%) e do Norte (3,4%). O Centro-Oeste está a meio caminho, com 2%.

No mercado de trabalho, as contratações avançam lentamente, estando mais atrasadas no Nordeste.

Em termos da renda, o Sudeste foi a região em que a renda mais caiu em 2017. A classe média perdeu renda e ainda não se recuperou da queda. O rendimento médio real, que cresceu 1,1% de 2016 a 2017 no país, caiu no Sudeste. Nessa região, o rendimento médio real dos 10% de maiores salários diminuiu 8%. Foi a única região com esse comportamento de queda.

Em termos de preços, foi no Nordeste que a inflação esteve mais bem comportada: variou de 1,25%, em Fortaleza, a 2,16%, no Recife (12 meses, em março de 2018), índices menores que a média nacional.

Visto os principais indicadores do quadro recessivo e considerando que a partir de 2018 se caminha rumo à normalização, há de se propor uma estratégia da política regional que lhe corresponda, em especial privilegiando o emprego.

3.2. Tópicos da realidade regional

Destacadamente, a Região Sudeste é a que mais detém riqueza no país, ao dispor de mais da metade do PIB nacional. Em contraste, as regiões Norte e Centro-Oeste detêm, cada uma, menos de 10% do PIB nacional. Em posição intermediária, o mesmo indicador para as regiões Nordeste e Sul gira em torno dos 15%. Ao se fazer o confronto entre o PIB e a população, Norte e Nordeste caem no grupo em que a relação PIB/população é inferior à unidade, enquanto o Centro-Oeste, o Sudeste e o Sul apresentam relação superior à unidade, o que mostra que a pobreza ainda se concentra naquelas duas primeiras regiões.

Em apoio a essa constatação, 88% dos 1.393 municípios com os menores PIB per capita (1º quartil) estão localizados nas regiões Norte e Nordeste. Ainda assim, no período 1991/2010, embora baixos, o IDHM e o IDHM Renda das regiões Norte e Nordeste cresceram como o das outras regiões, fazendo com que se possa arriscar uma síntese geral do período recente: melhoria geral das condições sociais e econômicas no país associada à pouca alteração no nível de desigualdades inter-regionais.

Diferentemente de algumas décadas atrás, o país já apresenta eixos de crescimento espalhados pelas diversas regiões, em aglomerações urbanas que surgem de atividades econômicas diversificadas, que articulam infraestruturas para produção, armazenagem, distribuição e circulação de produtos e serviços. Nesse particular, o Centro-Oeste é a região que experimentou a mais intensa transformação do parque produtivo no último quartil do século XX.

Embora apresente índices de participação em queda, o Sudeste continua sendo o “coração econômico” do país, situação que vem desde os anos 1940 e 50. Há em andamento um processo de reacomodação no Sudeste, com perda da concentração em favor da desconcentração dentro da própria região, esvaziamento do Rio de Janeiro e perda de dinamismo em Minas Gerais.

Em 50 anos (1960/2010), mais do que dobrou a taxa de urbanização da população em todas as regiões, exceto no Sudeste, que já partiu de um valor alto, e praticamente dobrou a participação da população das duas regiões menos povoadas (Norte e Centro-Oeste). Em todas as demais, a participação diminuiu nesses 60 anos.

O tabela a seguir, mostrando a distribuição da população total entre regiões (colunas ‘total’) e população urbana de cada região para anos selecionados (1960, 1980 e 2010) dá uma ideia das transformações sofridas pelo país ao longo dos últimos 50 anos.

Tabela 2. Distribuição da população brasileira entre as regiões (1960/2010)

Regiões	Anos selecionados					
	1960		1980		2010	
	Total	Urbana	Total	Urbana	Total	Urbana
Norte	4,1	35	5,6	50	8,3	74
Nordeste	31,6	34	29,2	52	27,8	73
Centro-Oeste	3,8	37	5,8	71	7,4	89
Sudeste	43,7	57	43,4	83	42,1	93
Sul	16,8	38	16,0	63	14,4	85
Brasil	100,0	45	100	68	100	84

Fonte: Censos IGBE, dados adaptados.

A seguir se apresenta um panorama sumarizado de cada uma das macrorregiões brasileiras, tendo como base o documento “Visão 2035: Brasil, país desenvolvido – Sinopse das agendas para alcançar a meta”, preparado pelo BNDES (2018).

3.3.1. Norte

As grandes magnitudes emergem como conceito fundamental da Região Norte. Na comparação com as demais macrorregiões, fica clara a desigualdade marcante no processo civilizatório brasileiro.

Das sete unidades federativas que compõem a Região Norte, três delas (Amapá, Roraima e Tocantins) existem há apenas 30 anos, após a Constituição Federal de 1988.

A Região Norte detém a maior extensão territorial e a segunda menor população do país. Seus 3,8 milhões de km² representam 45% do território nacional. Ao combinar tal dado com sua população, de 17,7 milhões de habitantes (dados de 2016), tem-se uma densidade demográfica de 4,6 hab/km², a menor do país.

Assim como nas demais macrorregiões do país, a população da Região Norte está concentrada nas capitais dos estados que a compõem, com destaque para Manaus e Belém. Manaus é seu município mais populoso, com 2,1 milhões de habitantes (52,3% da população amazonense e 11,8% da população nortista). Já Belém, com seu 1,4 milhão de habitantes, representa 17,4% da população estadual e 8,1% da regional.

Entre seus 451 municípios estão os dez maiores em área territorial do país, sendo quatro no Pará e seis no Amazonas.

Na esfera econômica, seu PIB representa apenas 5,35% do PIB brasileiro de 2015, sendo Amazonas, Pará e Rondônia os estados mais expressivos. As atividades que mais contribuíram para o crescimento da região são a extração de minério de ferro, a indústria de transformação e a agropecuária.

IDH-M

Em 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região foi de 0,667, em comparação com o do Brasil (0,727) – o maior, da Região Sudeste (0,766), e o menor, da Região Nordeste (0,663) –, sabendo-se que o maior IDH-M da região é de Palmas, Tocantins, (0,788); o menor, de Melgaço, Pará (0,418).

De acordo com o Atlas do Desenvolvimento do Brasil, o IDH baseado nos dados do censo de 1991 revelou que 99% dos municípios da região estavam na faixa “muito baixa” do desenvolvimento humano. Em 2010, 50% haviam passado para a faixa “média” e 6% para a “alta”. Apenas 4% dos municípios permaneciam ainda na faixa “muito baixa”.

A diversidade e desigualdade são marcas da região. A maior parte da região é marcada pelo bioma de Floresta Amazônica, mas os biomas de Cerrado, Campos e Mata de Cocais também têm extensas áreas na região e condicionam as diferentes formas de ocupação e a dinâmica econômica de cada localidade.

Na Região Norte, atividades econômicas de graus tecnológicos muito distintos convivem entre si no mesmo setor e entre setores. Na indústria o arco vai desde a produção de alimentos até a de dispositivos eletrônicos; no extrativismo vegetal e mineral, há desde produção de subsistência e

garimpo até grandes explorações empresariais de grande porte, incluindo exploração da floresta, mineração de grande porte, inclusive de petróleo e gás natural. Além da agricultura e pecuária, a economia primária é bastante diversificada, sobretudo pelo extrativismo de madeiras e frutíferas nativas, produção de hortifrutigranjeiros e culturas de subsistência até as grandes monoculturas de grãos e dendê destinados à exportação.

O turismo também é uma atividade de destaque, motivada, especialmente, pelas riquezas naturais ainda preservadas. Por fim, comércio e serviços constituem parcela significativa na economia da região, além da grande dependência de significativa parcela da população dos empregos públicos.

Educação

A Região Norte apresenta os piores indicadores do país em termos das taxas de abandono escolar (13,2%) e distorção idade-série (42,8%), sabendo-se que 6,1% da população entre 6 e 14 anos está fora da escola, valor que sobe para 18,7% da população de 15 a 17 anos. Além disso, a Região Norte apresenta alta taxa de analfabetismo (9,1% – segunda região com maior proporção de analfabetos, conforme o IBGE) e baixos indicadores de educação básica (desempenho escolar, reprovação, defasagem e evasão escolar).

Saúde

Os principais indicadores de saúde da Região Norte estão entre os mais baixos do país, principalmente considerando-se a taxa de mortalidade infantil, a expectativa de vida, os gastos per capita em saúde, os médicos por mil habitantes e os leitos por mil habitantes. A taxa de mortalidade infantil (menores de um ano) em 2015, foi de 15,2 para cada mil nascidos vivos. Os baixos índices de cobertura de acesso à água e ao saneamento afetam a saúde geral da população, pressionando o sistema público de saúde.

O perfil da saúde é tão crítico que apenas ampliar o acesso à saúde básica já representa um esforço enorme, em especial no caso de crianças, mulheres e populações com maior vulnerabilidade social, como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, trabalhadores rurais e assentados. Políticas para alocar profissionais da saúde em regiões de difícil acesso para o atendimento básico e para casos de baixa complexidade podem impactar rapidamente os índices de saúde. Por fim, as doenças endêmicas da Região Amazônica exigem especial atenção da vigilância em saúde.

Recursos da floresta

O extrativismo vegetal é muito intenso na região. Estados como Pará, Rondônia e Amazonas são grandes produtores de madeira em toras. Além da extração de madeira, a Região Amazônica também é destaque na produção de castanha do Pará, látex, babaçu, entre outras sementes e frutas típicas da região, que são manufaturadas pelas indústrias alimentícia, farmacêutica, de cosméticos e de combustíveis. Essas atividades essencialmente extrativistas garantem a subsistência de famílias e a movimentação dos mercados locais. A produção florestal vem ganhando força com o aumento da participação da silvicultura, ou seja, da manutenção, do aproveitamento e do uso racional das florestas nativas ou da criação de uma área para cultivo de determinadas espécies nativas como o paricá ou de exógenas como a teca. Entretanto, o desenvolvimento das indústrias alimentícia, farmacêutica, de cosméticos e de biocombustíveis poderia trazer maior dinamismo, mais renda e mais empregos para a região.

Agropecuária

A Região Norte parece se colocar como a nova fronteira para o agronegócio no Brasil, em especial os estados de Rondônia e Tocantins e o sul do Pará. Dados de 2015 do IBGE e da Conab mostram que o crescimento da safra na região superou o das demais macrorregiões. A produção de grãos na Região Norte cresceu naquele ano 22,1% contra 8,3% (Centro-Oeste), 7% (Sul), 5,4% (Nordeste) e 5% (Sudeste).

As principais culturas que despontam na produção são soja, milho, arroz, mandioca, banana, cacau, pimenta do reino, abacaxi, dendê e outras frutíferas. As vantagens relativas da região para explicar seu comportamento são as terras mais baratas, a disponibilidade de água doce e a luminosidade.

Ali, a pecuária ocupa cerca de 70 milhões de hectares, dispõe de um plantel de 38 milhões de cabeças de gado e produz anualmente 1,7 bilhão de litros de leite. A maior parte desses números diz respeito aos estados do Pará, Rondônia e de Tocantins. A expansão continuada dessa atividade é apontada como uma das principais razões para o aumento do desmatamento na região. No passado, a atividade era incentivada para a ocupação do território, que contava com o aproveitamento inicial dos produtos florestais, fruto do desmatamento. No presente, essa via de ocupação é cada vez mais obstaculizada. Ainda assim, há produtores adeptos desse tipo de ocupação, que são empurrados para a ilegalidade.

Pescado

No setor de pesca e aquicultura a região se apresenta como campo fértil e privilegiado por combinar a diversidade, a vocação e a cultura local nas diversas atividades exploradas. A estratégia para a pesca artesanal é garantir renda e cidadania. Já a pesca industrial necessita renovar e consolidar a frota regional e aumentar a captura sustentável.

A região apresenta uma imensa diversidade de peixes com mais de 6 mil espécies estimadas. Só de água doce são 2.500 espécies catalogadas, sendo 800 ornamentais. A pesca comercial apresenta produção de 280 mil t/ano, gerando empregos para 365 mil pescadores registrados. Quanto à pesca ornamental, são 23 milhões de unidades exportadas no país, sendo 96% desse total provenientes do Amazonas e Pará. A pesca amadora atrai 10 mil turistas/ano. Em relação à aquicultura, a região produz 45 mil t/ano, distribuídas em 100 mil ha, gerando R\$ 1,5 bilhão de receita e 920 mil empregos diretos.

Saneamento

Segundo o Censo de 2010, 45,5% dos domicílios da Região Norte não possuíam acesso à água e 62,7% não possuíam acesso à rede de esgotamento sanitário. Isso faz com a região tenha os piores índices do país.

Fronteiras

Dois terços dos 15 mil quilômetros de fronteiras terrestres estão na Região Norte. Desses quase 10 mil km de fronteiras, a maior parte está em locais de acesso difícil, cercados pela densa floresta amazônica. A Região Norte conecta, por via terrestre, o Brasil a seis outros países: Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname, além do território da Guiana Francesa. Nessa região, são cerca de 21 mil militares que exercem a patrulha e a garantia de segurança nacional, além de terem poder de polícia para garantir a ordem.

As grandes distâncias dos centros urbanos impõem aos militares e moradores das regiões de fronteiras limitações como infraestrutura precária e até mesmo ausência de serviços do Estado em decorrência de verdadeiros vazios demográficos. O acesso restrito é realizado por meio dos rios ou das rotas aéreas, que, em determinadas regiões, são quinzenais.

O avanço do crime organizado na região é uma das principais preocupações das autoridades. Os desafios, no entanto, vão além do tráfico de drogas. As tropas militares enfrentam diariamente pesca ilegal, tráfico de armas, contrabando, garimpo ilegal, dragas nos rios, imigração ilegal, desmatamento, infrações ambientais, pistas de pouso ilegais, extração ilegal de madeira e tráfico de animais silvestres.

Mineração

A mineração funciona como uma espécie de motor da economia regional, especialmente no Pará, no Amazonas e em Rondônia. Nos demais estados, a sua importância é mais modesta, ainda que engendre dinâmicas de caráter local.

Os principais produtos da mineração na Região Norte são ouro (Serra Pelada); diamante (Carajás e Espigão do Leste – RO); alumínio, estanho e ferro (serra dos Carajás – PA); bauxita (serra do Navio – AP); petróleo e o gás natural, em campo de Urucu – AM; cassiterita, em Ariquemes – RO; e manganês, na Serra do Navio-AP. Gera 287 mil empregos diretos e indiretos na cadeia produtiva local e responde por 20% do PIB paraense. No Amazonas, óleo e gás em Urucu; nióbio em Seis Lagos e estanho no Pitinga são os destaques.

A mineração é, talvez, a atividade com a imagem ambiental e social mais negativa, embora existam exemplos positivos na Amazônia. Entre eles, está a produção de óleo e gás de Urucu, com mínimo impacto sobre a floresta e grande efeito positivo na economia do município de Coari e do estado do Amazonas; a da Serra de Carajás, que conteve o desmatamento na região e promoveu a economia dos municípios dos estados do Pará e Maranhão, que orbitam ao redor do complexo mina-ferrovia-porto.

Energia

A exploração hidrelétrica no Norte enfrenta a situação de rios caudalosos com quedas relativamente baixas. Somam-se a isso, as grandes distâncias dos principais centros consumidores de energia – exigindo extensas linhas de transmissão – além dos impactos ambientais dos grandes lagos. O primeiro grande projeto foi a Usina Hidroelétrica Tucuruí, depois as usinas do rio Araguari (Amapá), de Santarém (Pará), Balbina (próximo a Manaus).

Recentemente foram concluídos grandes projetos como as UHE Santo Antônio e Jirau, próximas de Porto Velho; e Belo Monte, próximo de Altamira. Além das linhas de transmissão exclusivas desses grandes projetos, foi concluída também a linha de transmissão Tucuruí-Macapá-Manaus, de grande extensão.

A despeito desses avanços, ainda há diversas localidades que são isoladas e necessitam de sistemas próprios para geração de energia. Em Roraima, por exemplo, a conexão com a Venezuela complementa o fornecimento de energia com usinas locais. O estado do Amazonas é o que reúne a maior parte de aglomerados populacionais que não dispõe de conexão com sistema elétrico, tendo sua energia fornecida por geradores de pequeno porte. O avanço da tecnologia de captação solar e o desenvolvimento de baterias de grande capacidade sinalizam possíveis soluções para o abastecimento de energia nessas localidades.

Apesar do seu potencial energético, a Região Norte tem a menor cobertura de domicílios atendidos com eletricidade dentre todas as regiões do Brasil, sobretudo em regiões isoladas e distantes das capitais. O potencial energético da região para biocombustíveis, biomassa e energia solar tem bastante espaço para desenvolvimento.

Logística: hidrovias, rodovias, portos e aeroportos

A Região Norte possui cerca de 20 mil quilômetros de estradas pavimentadas, a menor malha rodoviária se comparada com a das demais macrorregiões. A baixa densidade demográfica, as bacias hidrográficas, a alta pluviosidade, as extensas áreas de preservação e as reservas indígenas impõem problemas particulares na expansão e conservação deste modal de transporte. As principais rodovias são Transamazônica (BR-230), Belém-Brasília (BR-010) e Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco (BR-364).

A extensão da malha ferroviária na Região Norte é de 2 mil quilômetros, representando cerca de 14% do total da malha brasileira. O transporte ferroviário é utilizado, na região, principalmente para o escoamento de minérios produzidos na região e a produção agrícola do Centro-Oeste do país. As ferrovias de destaque são a estrada de ferro Carajás, estrada de ferro do Amapá e a Madeira-Mamoré, atualmente desativada.

Os transportes aéreo e hidroviário predominam na região, sobretudo pelas dificuldades logísticas impostas pelas grandes distâncias, vegetação densa e fechada, centros urbanos dispersos e grande número de rios navegáveis em toda a região (são mais de 20 mil quilômetros de rios navegáveis). A bacia Amazônica, com destaques para as hidrovias do Madeira e Tapajós, é o mais importante vetor de integração da região, tanto em termos de transporte de carga como de passageiros, ligando principais centros urbanos a regiões mais isoladas, sendo responsável por grande parte do escoamento da produção da região.

A pressão sobre a infraestrutura de transportes na Região Norte vem, por um lado, do crescimento da produção agrícola do Centro-Oeste que encontrou uma saída logística competitiva pelos portos da Região Norte, comparativamente aos canais tradicionais de escoamento do Sudeste.

A expansão e melhora na malha logística tem na ampliação do desmatamento, sobretudo em áreas de avanço da agropecuária, extração mineral e vegetal um desafio a enfrentar. Por esse motivo, a melhoria da infraestrutura logística deve vir acompanhada do estímulo a novas atividades de menor impacto ambiental.

3.3.2. Nordeste

O Nordeste, formado por nove estados, é a segunda região mais populosa do país, com 27,6% da população brasileira, o que corresponde a mais de 57 milhões de habitantes em 2017. Ocupa 18,25% do território nacional, sendo que uma parte significativa da região (1.171 municípios) integra o Semiárido.

Apesar de nas últimas duas décadas seu IDH vir evoluindo positivamente, todos os nove estados da Região ainda apresentam resultados inferiores à média nacional.

Em 2015, o PIB da região chegou a R\$851,4 bilhões, ou 14,2% do PIB brasileiro. Embora esse valor situe a Região na 3ª colocação entre as macrorregiões do Brasil, seu PIB per capita rebaixa a região à pior colocação entre as demais macrorregiões brasileiras. Vale ressaltar que nenhum dos nove estados do Nordeste apresentou PIB per capita superior a 60% da média nacional.

Entre 2000 e 2010, o Índice de Gini de todos os estados nordestinos apresentou discreta redução. Ainda assim, a desigualdade de renda ainda permaneceu superior à média nacional, com exceção do Rio Grande do Norte.

Na educação, o Nordeste, em 2014, apresentou a menor taxa de alfabetização do Brasil, considerando a população de 15 anos ou mais de idade. Além disso, neste mesmo período, os anos de estudo da população nordestina de 18 a 29 anos corresponderam a 9,1 anos, tendo sido também inferiores à média nacional (10 anos). O mesmo ocorreu com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2013, que apontou que a Região Nordeste teve resultado também inferior à média nacional, tanto nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, quanto no ensino médio.

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), do Ipea, que avalia a exclusão e vulnerabilidade social nas dimensões de infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho, identificou que quase metade dos municípios (47,7%) da região está agrupada na faixa do IVS alto e, mais ainda, quase 1/3 está na faixa de vulnerabilidade social muito alta. Entre 2000 e 2010, houve uma queda na vulnerabilidade social nos estados da região, porém o índice continua acima da média nacional.

Entre 2010 e 2014, a economia do Nordeste apresentou expansão superior àquela observada na economia nacional. Enquanto o PIB regional cresceu à taxa de 21,1%, o PIB brasileiro registrou uma variação de 17,9% no mesmo período. Houve investimento público e privado, ampliação e diversificação econômica e melhoria nos índices sociais. Foram implantadas bases institucionais, produtivas e sociopolíticas compensatórias de distribuição de renda e houve incipiente retomada dos investimentos em infraestrutura econômica na região. No entanto, os efeitos da recente crise econômica sugerem que um novo ciclo de desenvolvimento econômico incluyente e sustentável poderá ser retardada no Nordeste.

Nos últimos anos, a economia do Nordeste tem passado por profundas modificações, decorrentes de uma série de fatores. Investimentos estruturadores foram ou ainda estão sendo implantados na Região, principalmente nas regiões metropolitanas, como: refinaria de petróleo; indústrias petroquímicas; siderúrgicas; indústrias automobilísticas; estaleiros; expansão e implantação de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos; bem como usinas eólicas e solares.²

Além dessas operações, foi concedido apoio financeiro aos governos estaduais para implantação de projetos que incluíam iniciativas para modernização da administração pública, melhoria e expansão da malha rodoviária estadual e serviços de saneamento.

Contudo, ainda são grandes os desafios regionais, principalmente no que se refere ao aumento da produtividade, melhoria da infraestrutura, da educação e da qualidade de vida da população.

Em resumo, a infraestrutura econômica é deficiente, incompleta ou tecnologicamente atrasada; a educação e a capacitação da força de trabalho se traduzem em baixa produtividade e deficiente capacidade empreendedora. A produtividade nordestina praticamente se manteve inalterada entre 2000 e 2010 e o desenvolvimento científico e as inovações tecnológicas são insuficientes, com baixa inserção nas empresas.

2. Os principais destaques nessa última fase foram os grandes projetos estruturantes, tais como a Refinaria Abreu e Lima, PE; Petroquímica Suape, PE; Estaleiro Atlântico Sul, PE; Montadora de Veículos Fiat-Jeep, PE; Companhia Siderúrgica de Pecém, CE; Metrô de Fortaleza, CE; J. Macedo, CE; White Martins, CE; Metrô de Salvador, BA; Veracel, BA; Ford, BA; Fábrica de Pneus Continental, BA; Fábrica Suzano de Celulose, MA; Vale – expansão do Terminal Ferroviário Ponta da Madeira de São Luís –, MA; Institutos Tecnológicos e de Inovação do Senai em vários estados; e, apoio às concessionárias de serviços públicos em vários estados – rodovias, geração e distribuição de energia, bem como abastecimento de água e saneamento.

Nas regiões metropolitanas e em algumas das principais cidades do interior, também se observa o desenvolvimento de indústrias metal-mecânicas e eletroeletrônicas; indústrias de produtos de consumo; de tecnologia da informação; de produtos e serviços para a saúde; além do comércio, turismo e outros serviços em geral.

Por outro lado, também tem havido transformações na economia do Semiárido. Nesse caso, essas transformações decorrem a partir de dois fatos importantes que tiveram lugar a partir da década de 1990. Primeiramente, houve uma transformação nos níveis de urbanização das cidades aí localizadas, fazendo com que, desde o ano 2000, a maior parte da população do Semiárido habitasse as zonas urbanas. Em 2010, por exemplo, cerca de 2/3 da população já habitava as áreas urbanas. Em segundo, houve um substancial aumento da renda, decorrente da transferência de renda por programas tais como Bolsa Escola, Bolsa Família e aposentadoria rural; aumento do valor do salário mínimo; oferta de empregos por parte de órgãos e empresas públicas federais, estaduais e municipais; além do surgimento de novas atividades econômicas que, direta ou indiretamente, também permitiram melhorias na geração de empregos e aumento da renda.

Tudo isso fez surgir uma “nova economia” do Semiárido, que está baseada no aumento da renda e no surgimento de novos negócios no comércio, em serviços, e com a presença da indústria de produtos de consumo básicos (alimentos, bebidas, higiene, etc.), sem se esquecer do aquecimento das atividades tradicionais, como a agricultura (principalmente a irrigada) e a pecuária.

Educação e inovação para a competitividade

Não se pode deixar de constatar que tem havido avanços no desempenho educacional da Região Nordeste nos últimos anos, como em Pernambuco e no Ceará, inclusive com relevantes investimentos em escolas técnicas e integrais. Entretanto, quando comparada com outras regiões, o Nordeste apresenta baixo desempenho como, por exemplo, no caso da presença de pessoas entre 25 e 34 anos nas universidades: 7% da população nessa faixa frequenta a universidade no Maranhão; já no DF, o valor correspondente alcança 35%.

Há que se destacar a interiorização do ensino público na região. As novas unidades, em grande parte viabilizadas pelo Fies e pelo Prouni, têm permitido que os habitantes de cidades mais distantes contem com a possibilidade de estudar nos municípios de origem.

A atividade de produção de conhecimento tecnológico, científico e econômico na Região Nordeste é realizada por uma ampla gama de atores. Além de centros de pesquisa nas universidades, podem ser citadas unidades com excelência reconhecida, como o Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (Cetene), vinculado ao governo federal e especializado em nanotecnologia, microeletrônica e biotecnologia; o Instituto de Tecnologia de Pernambuco (Itep), entidade civil sem fins lucrativos, apoiada pelo governo do estado, especializada, entre outros, em serviços de engenharia (construção civil); o Instituto de Pesquisa Científica Senai Cimatec/BA; o Centro de Tecnologias do Gás & Energias Renováveis (CTGás-ER/RN); a Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial do Ceará (Nutec); o Instituto Nacional do Semiárido (Insa), entre outros.

Em vários estados da região, já existem secretarias de ciência, tecnologia e inovação, bem como fundações de apoio à pesquisa e inovação (Fapis), que procuram fomentar ações de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) nas suas respectivas áreas de atuação.

Há, também, uma série de Arranjos Produtivos Locais (APLs) bastante dinâmicos no desenvolvimento de inovações, tais como: Porto Digital e polo médico, no Recife-PE; polo de TI, em Campina

Grande-PB; polos de indústrias metalmeccânicas no Ceará, no Rio Grande do Norte, em Pernambuco e na Bahia; e polo de fruticultura irrigada de Petrolina-Juazeiro, do Ceará e do Rio Grande do Norte.

Muitos desses *clusters* e APLs já apresentam uma dinâmica sustentável própria, caso do Porto Digital, porém outros precisam de maior apoio para se consolidar. Além disso, haveria a necessidade de se estabelecer estratégias para a disseminação da cultura da inovação por setores não tão dinâmicos, bem como para a atração de novos/as setores/empresas.

Infraestrutura

No que tange aos investimentos em infraestrutura, verificou-se a execução de diversos projetos vultosos na Região Nordeste, tais como a Ferrovia Transnordestina, a duplicação de rodovias federais e estaduais e a expansão de redes de gasodutos e de obras relacionadas à infraestrutura hídrica, a exemplo da integração de bacias do Rio São Francisco e da construção de adutoras para abastecimento urbano e rural.

No sistema ferroviário, persiste a baixa densidade da malha, associada a longos trechos desativados ou subutilizados – caso da ligação Salvador-Juazeiro e Salvador-Maceió-Recife – e poucas ligações intermodais. A única ferrovia que opera de forma efetiva e com grau satisfatório de produtividade no Nordeste é a Estrada de Ferro Carajás. Estão em curso importantes investimentos, como o da Ferrovia Transnordestina que liga Eliseu Martins (PI) aos portos de Pecém (CE) e Suape (PE) e o da Ferrovia da Integração Oeste Leste (Fiol), na Bahia.

No sistema rodoviário, existe grande variação na qualidade das rodovias federais e estaduais, embora a maior parte das rodovias seja classificada como precária, ruim ou regular. A prática de concessão de rodovias à iniciativa privada tem sido impulsionada nos últimos anos no Nordeste, mas ainda em número restrito: se em 2000 existia apenas uma concessão (na Bahia), em 2010 eram cinco concessões, sendo três na Bahia e duas em Pernambuco.

O escoamento da produção se faz, de forma predominante, pelos principais portos da região, a saber, Aratu (Bahia), Pecém (Ceará), Suape (Pernambuco) e Itaqui (Maranhão). No entanto, esses portos ainda enfrentam gargalos operacionais, com desafio para redução no número de dias de espera e limitada intermodalidade, o que faz com que grande parte da movimentação de carga (sobretudo minérios e combustíveis) se faça por meio de portos operados exclusivamente por empresas (Vale, Alcoa e Petrobras) e, também, por portos da Região Sudeste.

No sistema aquaviário/fluvial (navegação interior), observa-se baixa densidade no que se refere ao uso desse modal e da navegação fluvial, concentrada, basicamente, nas hidrovias dos rios São Francisco e Parnaíba e nos rios maranhenses.

No sistema aeroportuário, a região conta com 17 aeroportos geridos pela Infraero e 181 aeródromos públicos e privados, com elevada concentração das operações em Fortaleza, Salvador e Recife. Aeroportos de algumas capitais (casos dos aeroportos de Fortaleza, Salvador e São Luís) vêm passando por reformas, e está em operação, no Rio Grande do Norte, o aeroporto internacional de São Gonçalo do Amarante.

O sistema dutoviário da Região Nordeste é composto, basicamente, por gasodutos, existindo apenas dois oleodutos. Com um total de cerca de 2.940 km, a extensão nordestina de gasodutos é significativa.

No sistema de geração de energia, a matriz atual de oferta energética no Nordeste supera as necessidades regionais vigentes e abrange desde fontes de alto potencial de geração e disponibilidade temporal, como a hidrelétrica e a termelétrica, até a energia solar/fotovoltaica (84% do potencial nacional). No entanto, ainda é pequena a contribuição das fontes alternativas e persistem importantes problemas relacionados à qualidade da distribuição de energia e à cobertura. A oferta regional de energia também tem sido derivada de parques eólicos localizados no litoral norte, principalmente nos estados do Rio Grande do Norte e Ceará, no interior da Bahia e no Piauí.

No sistema de telecomunicações, a Região Nordeste avançou bastante em infraestrutura para acesso à internet de alta velocidade em 2017. Alagoas, Sergipe, Bahia e Pernambuco se destacaram pelo grande número de municípios que ganharam rede de fibra ótica. Na contramão, Piauí, Rio Grande do Norte e Paraíba ainda enfrentam considerável falta de estrutura. Estudo divulgado pelo Ipea (2017), em parceria com a Anatel, indica que a demanda reprimida por acesso à internet no país ainda é de 11,6 milhões de domicílios, sendo que no Nordeste apenas 20,7% dos domicílios têm acesso à internet, quando no Brasil a média é de 40,8%.

Segundo o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, realizado em 2014 pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), a Região Nordeste apresentou índice de atendimento com água de 89,5% em áreas urbanas (média nacional de 93,2%), sendo que, desse contingente, apenas 31,1% tem atendimento com esgoto (média nacional de 57,6%).

Apesar das condições naturais favoráveis no Nordeste para explorar economicamente fontes alternativas de energia, seu uso ainda é incipiente, sendo necessário ampliar a oferta regional de infraestrutura de energia e a internalização de tecnologias que permitam o aproveitamento de pelo menos dez fontes de energia na região, a saber: eólica (fazendo uso das jazidas de vento); solar-fotovoltaica; solar-térmica (explorando a alta incidência solar); biomassa-etanol; biomassa-biodiesel; de resíduos; petróleo; gás natural; marés; e ondas. Também deve ser considerada a capacidade de articulação da produção regional de derivados de petróleo à infraestrutura de escoamento, em especial a dutoviária, dando cobertura ao interior, bem como o resgate da produção nordestina de etanol, com incorporação de ganhos de produtividade em toda a cadeia produtiva.

No que se refere à infraestrutura social, o enfrentamento da violência é um desafio que merece destaque. Os estados com as maiores taxas de mortes violentas por 100 mil habitantes se situam na região Nordeste: Sergipe (64), Rio Grande do Norte (56,9) e Alagoas (55,9). Por seu turno, a Bahia lidera em números absolutos, com 7.110 pessoas mortas em 2016.

Sustentabilidade ambiental e convivência produtiva com o Semiárido

O potencial do Nordeste na geração e utilização de energias renováveis, como a eólica e solar, é gigantesco e encontra poucos paralelos no Brasil, configurando-se como um eixo propulsor de sua economia no longo prazo. O Atlas do Potencial Eólico Brasileiro mostra que o Nordeste detém mais da metade da potência instalável de energia eólica (75,1 GW dos 143,4 GW instaláveis no Brasil) e da produção de energia anual do país (144,4 TWh/ano dos 272,2 TWh/ano do Brasil). Essa é uma enorme janela de oportunidade para a região que passa a ter como vantagem competitiva o fornecimento de energia limpa.

O bioma caatinga ocupa 10% do território nacional e já possui 46% da sua área desmatada por um extrativismo de baixo valor agregado. Por outro lado, a ação do homem já alterou 80% de sua cobertura original, e apenas 1% de sua área é protegida em 36 unidades de conservação. Entrementes, o uso inadequado e intensivo dos solos é causa de um processo de desertificação já em curso. Desde 2013, o Semiárido vem sendo afetado por uma grande seca – a pior dos últimos cem anos –,

o que levou o governo federal a mobilizar esforços para minimizar os impactos da carência de água para a população.

3.3.3. Centro-Oeste

A mudança da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília, nos anos 1960, levou à intensificação da ocupação territorial do Centro-Oeste. Naquela época, residiam nessa região 3,8% da população brasileira. Meio século depois, essa participação praticamente dobrou (7,4%). Ainda assim, o Centro-Oeste é, historicamente, uma região marcada pela baixa densidade demográfica, visto que detém mais do que o dobro (18,9%) do território nacional.

Nos anos 1990, a fração da população ali residente já tinha subido a 6,4%. Ao longo de todo o período, Goiás se manteve como seu estado mais populoso. Nesse meio século, contra o crescimento de 169% da população brasileira, a do Centro-Oeste chegou a 425%.

Outra mudança expressiva, ocorrida ao longo desse período, foi a divisão rural/urbana, visto ter passado de 63% de população rural, em 1960, para 89% de população urbana. Nesse processo, persiste a baixa densidade populacional para a maioria de seu território, uma vez que o crescimento demográfico concentrou-se nos grandes centros urbanos, tanto assim que os dez municípios mais populosos do Centro-Oeste congregavam 49,2% da população total da região.

A polarização das cidades grandes e médias também é uma realidade que se impõe na região, processo que, em geral, apoia-se em grupos de atividades econômicas como o agronegócio e a indústria, sabendo-se que o grande destaque fica com o eixo Brasília-Anápolis-Goiânia, com PIB estimado em US\$ 300 bilhões, considerado o terceiro centro consumidor do país. Na atualidade, a população desse eixo se aproxima de 7 milhões de habitantes³.

Em termos econômicos, o Centro-Oeste responde por 9,7% do PIB brasileiro. O ranking das unidades federativas no PIB é o seguinte: Distrito Federal (8º), Goiás (9º), Mato Grosso (14º) e Mato Grosso do Sul (16º). Chama a atenção o fato de o Distrito Federal possuir a maior renda per capita brasileira, 1/3 superior ao 2º colocado, São Paulo.

Tal como sua população, seu PIB expandiu-se acima do PIB nacional, tendo como destaque o crescimento de 460% do PIB do Mato Grosso.

Os principais produtos exportados pelo Centro-Oeste para o restante do país e para o exterior são: soja, milho, algodão, farelo de soja, minérios de cobre e nióbio, carne bovina e de aves, açúcar e pastas químicas de madeira.

Nas quatro unidades federativas do Centro-Oeste, o setor de serviços é o mais representativo na economia estadual, variando entre 49,8%, no Mato Grosso, e 81,7%, no Distrito Federal. Goiás tem a maior participação da indústria no PIB (22,9%); e Mato Grosso, na agropecuária (25,5%).

O IDH de 0,824 coloca o DF em 1º lugar no ranking nacional do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). O DF também detém a melhor taxa de alfabetização entre todas as unidades federativas do país (97,4%). Por sua vez, a região como um todo supera a média nacional da taxa de alfabetização, alcançando 94,3% e detém um IDH-M de 0,753, superior à média nacional (0,705).

3. Os principais polos industriais do Centro-Oeste estão em Anápolis (indústria farmacêutica, alimentícia e automotiva) e Catalão, em Goiás (indústria minero-química e metalomecânica). Já os do agronegócio são: Rio Verde, Itumbiara, Jataí, Mineiros e Mozarlândia, em Goiás (indústria alimentícia e beneficiamento de grãos); Campo Grande, em Mato Grosso (indústria alimentícia); Três Lagoas, em Mato Grosso do Sul (indústria de papel e celulose); Cuiabá (indústria alimentícia) e Rondonópolis, em Mato Grosso (indústria alimentícia e beneficiamento de grãos).

Apesar de o Centro-Oeste apresentar resultados satisfatórios quanto ao IDH-M, verifica-se que os melhores índices estão concentrados em poucos municípios. Por esse motivo, apenas quatro de seus municípios estão entre os 100 primeiros do Brasil: Brasília/DF (9º), Goiânia/GO (45º), Cuiabá/MT (92º) e Campo Grande/MS (100º).

Especialização da economia

O desenvolvimento recente da economia do Centro-Oeste pautou-se pela especialização, notadamente na agropecuária e agroindústria. Isso se revela na balança comercial da região, em que oito cadeias produtivas são responsáveis por 85% do volume financeiro movimentado na região. Nas exportações, os itens mais relevantes são: soja, bovinos, milho, avicultura, algodão, cobre, açúcar, álcool, ferro e madeira.

Especialmente, a concentração pode ser vista pelos exemplos da soja e do milho. O Mato Grosso responde por 26,8% da produção nacional de soja (30,5 milhões de toneladas), enquanto o Centro-Oeste responde por 47,6% da produção nacional (40,5 milhões de toneladas). Além disso, cinco dos dez maiores municípios produtores de milho pertencem a Mato Grosso. Também na criação de bovinos, o Centro-Oeste abriga 34,4% do plantel nacional (mais de 75 milhões de cabeças).

Na produção agroextrativista, enquanto Mato Grosso, principal estado produtor de calcário, responde por 46% da produção regional, Mato Grosso do Sul detém 59% de participação na produção de madeira renovável no Centro-Oeste, principalmente do gênero *Eucalyptus*, fornecida ao polo industrial de Três Lagoas. O ferro provém, exclusivamente, do Maciço do Urucum, em Corumbá, extremo oeste sul-mato-grossense.

Na esfera industrial, 54,5% da produção regional originou-se em dez cadeias produtivas: carne bovina, óleo de soja, farelo de soja, álcool, carne de aves, açúcar, ração animal, adubos, biodiesel e leite. À concentração setorial soma-se a concentração espacial. Cinquenta por cento do total das maiores empresas concentram-se em poucos municípios. Em Mato Grosso, Rondonópolis, Cuiabá e Várzea Grande; em Goiás, Goiânia, Anápolis, Aparecida de Goiânia, Catalão e Rio Verde; em Mato Grosso do Sul, Três Lagoas, Campo Grande e, recentemente, Aparecida do Taboado.

Aspectos destacados: armazenamento e logística

Armazenamento

Embora concentre importante parcela da produção nacional de grãos, o Centro-Oeste dispõe de uma capacidade estática de armazenagem inferior às suas necessidades. O déficit de armazenagem para os três principais produtores da região é estimado em quantidade superior a 30% da sua produção de grãos, estando a maior defasagem no estado do Mato Grosso do Sul.

Logística

Da exportação de mais de 40 milhões de toneladas de milho, soja e farelo de soja, quase 88% foram escoados pelos terminais portuários de Santos (São Paulo), Vitória (Espírito Santo), Paranaguá (Paraná) e São Francisco do Sul (Santa Catarina), sabendo-se que o porto mais destacado é o de Santos/SP, que concentra 52% do total de exportações de grãos do Centro-Oeste.

O percurso realizado pela produção exportada varia entre 1.000 e 2.200 km, sendo de 1.000 a 1.200 km para Goiás, 1.000 a 1.300 km para o Mato Grosso do Sul e 1.700 a 2.200 km para o Mato Grosso.

O percurso até o porto de Santos é o que dispõe de maior diversidade de modais, pois conta com rodovias (BR158 e BR363); ferrovias (Ferrovia ALLMN e/ou Ferrovia Centro-Atlântica – FCA); e hidrovia (rio Tietê-Paraná).

Para Vitória/ES, o deslocamento é feito por rodovia até o terminal ferroviário de Araguari/MG, seguindo daí pela FCA e Estrada de Ferro Vitória-Minas (EEVM).

Para chegar aos portos do Sul – Paranaguá e São Francisco do Sul –, predomina o transporte rodoviário (BR 163, 376, 487 e 277, em direção a Paranaguá, ou BR-376 em direção a São Francisco do Sul).

Estudos sobre escoamento de grãos da região central do Brasil projetam gargalos logísticos para os citados portos, inclusive para demais portos, situados na Região Norte, como Itacoatiara/AM e Santarém/PA. Já foi identificada pela CNT a necessidade de investimentos logísticos da ordem de R\$ 192,5 bilhões para favorecer o escoamento, o que geraria externalidades à exportação em geral e não apenas de grãos. Esse montante diz respeito a 250 projetos, dos quais 67 em ferrovias, 75 em portos, 46 em navegação interior, 48 em rodovias e, finalmente, 14 intervenções em terminais.

3.3.4. Sudeste

São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo reúnem 42% da população (87 milhões de habitantes) e 54% do PIB nacional. Seus indicadores econômicos e sociais estão acima da média nacional, mas ainda com muitos desafios a enfrentar. Tendo em seu território as três maiores regiões metropolitanas e a sede de muitas das maiores empresas do país, a Região Sudeste ocupa papel central no processo de desenvolvimento brasileiro.

A concentração econômica e populacional na Região Sudeste é resultado de um longo processo, desde o ciclo do ouro e a transferência da capital para o Rio de Janeiro, no século XVIII. A eles se seguiram o ciclo da expansão do café e o processo de industrialização. A partir do final do século XX, tem início o processo de desconcentração nacional, com crescimento maior das outras regiões.

Na questão regional importam, sobretudo, as desigualdades intrarregionais e locais. Alguns exemplos, como a estagnação do Vale do Jequitinhonha e da Zona da Mata, em Minas Gerais, do Vale do Ribeira e do Pontal do Paranapanema, em São Paulo, e a porção norte dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, confirmam essa visão.

Os indicadores de IDH para os estados da região estão acima da média nacional, assim como o percentual de população alfabetizada. A média do Índice de Gini para o Sudeste também está um pouco melhor que a média brasileira, embora para o Rio de Janeiro o indicador aponte desigualdade de renda superior.

O PIB per capita mostra as assimetrias entre os estados da região. Enquanto São Paulo e Rio de Janeiro apresentam renda acima da média nacional, Espírito Santo está próximo à média; e Minas Gerais, 15% abaixo da média nacional (2015).

A decomposição do PIB em grandes setores indica importância crescente do setor de serviços, tendência verificada em diversos países, refletida em maior participação (61%) no Sudeste, em comparação com o Brasil (55%). Por outro lado, a região apresenta menor participação da agropecuária (2,1%) e administração pública (13,5%) em relação à média nacional. A indústria, por sua vez, embora tenha participação declinante no PIB da região – (IBGE, 2018) –, ainda é levemente superior à média nacional.

A indústria de substituição das importações foi o motor do crescimento e da transformação da economia brasileira durante grande parte do século XX. Os estados da Região Sudeste, principalmente São Paulo, lideraram o crescimento pela industrialização sem observar a ampliação das disparidades entre as regiões.

São Paulo tem o maior e mais diversificado parque industrial do país, com a maior participação da indústria de transformação no PIB estadual na região. Já no Rio de Janeiro, em Minas Gerais e no Espírito Santo, além da indústria de transformação, a indústria extrativa mineral tem ocupado papel relevante na produção e principalmente nas exportações, elevando a participação do total da indústria do PIB nesses estados.

A indústria automobilística, originalmente instalada no ABC paulista, expandiu-se para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, o Vale do Paraíba (paulista e carioca) e, mais recentemente, para Sorocaba e Piracicaba.

Em Minas Gerais e no Espírito Santo, a produção de ferro é o principal produto de exportação, o que deixa a economia mais suscetível à variação de preços no mercado internacional, sendo que essa commodity vem sofrendo queda acentuada desde o pico de 2011. Além disso, a paralisação da produção da Samarco em 2015, após o acidente em Mariana-MG, afetou significativamente a produção em Minas Gerais e o processamento do minério de ferro no Espírito Santo.

A indústria do petróleo tem como referência o Rio de Janeiro, com a forte presença da Petrobras. Em São Paulo, com a ampliação da exploração do pré-sal, o petróleo entrou de forma mais relevante na economia estadual e na pauta exportadora, tendência que deverá continuar para os próximos anos.

O setor de serviços tem seguido a tendência verificada em economias maduras, chegando a 61% da economia da região e a 66,4%, em São Paulo. O comportamento do setor de serviços está relacionado a diversos fatores de natureza estrutural e ao uso das tecnologias de informação e comunicação, a serviços financeiros, a grandes redes de comércio e a toda rede logística associada.

Também merecem nota os segmentos de saúde e educação. Os diversos hospitais e as diversas clínicas de classe mundial, principalmente no estado de São Paulo, formam centros de excelência em atendimento à saúde. Os serviços de educação privada também têm apresentado crescimento expressivo, principalmente no ensino superior, com a consolidação de grandes redes de universidades.

A crise fiscal sofrida por diversos estados brasileiros constitui um enorme desafio a ser superado, na medida em que é função dos estados atender a infraestrutura social básica de saúde, educação e segurança, bem como ter condições de planejamento para promover investimentos com recursos próprios ou parcerias, voltados a superar os entraves do crescimento.

Uma característica marcante da Região Sudeste é a existência de grandes metrópoles, que detêm grande parte dos investimentos produtivos na indústria de alta e média tecnologia, nas atividades de P&D, bem como nos serviços tecnológicos.

Destaca-se nesse contexto a transformação na geografia econômica paulista, ao exibir um crescimento da produção industrial em municípios situados a um raio de aproximadamente 200 km da capital, abrangendo três eixos principais: Campinas, São José dos Campos e Sorocaba. Essas regiões metropolitanas, incluindo Baixada Santista e Litoral Norte, formam a Macrometrópole Paulista, região com 174 municípios, mais de 30 milhões de habitantes e 25% do PIB nacional.

Essa macrometrópole se relaciona diretamente com as regiões metropolitanas do Rio de Janeiro (400 km) e de Belo Horizonte (600 km), formando a maior rede de cidades da América do Sul.

No suporte ao investimento, os quatro estados possuem instituições de apoio financeiro, como a Agência de Fomento do Estado de São Paulo – Desenvolve SP –, o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo – Bandes –, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG – e a Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro – AgeRio –, além de agências de promoção do investimento, como Investe SP e Indi, em Minas Gerais (para os estados), e SP Negócios (São Paulo), Rio Negócios (Rio de Janeiro) e Nit Negócios (Niterói), no âmbito dos municípios.

A intensa urbanização, ao mesmo tempo em que propiciou ganhos de escala e produtividade, também evidenciou as carências de infraestrutura urbana, tais como mobilidade, saneamento, habitação e segurança pública, desafios a serem enfrentados nas próximas décadas. A desigualdade na distribuição da renda e da riqueza nas regiões metropolitanas continua elevada, tanto no nível pessoal quanto entre municípios, e demanda ações de inclusão e oportunidades de investimento.

3.3.5. Sul

A trajetória trilhada pela Região Sul, desde sua colonização, a coloca em uma posição favorável para alcançar o status de uma sociedade próspera e menos desigual.

A ocupação do território da Região Sul se intensificou a partir do século XIX com a imigração europeia, desenvolvendo a agricultura, o comércio e o início da atividade industrial, com pequenas manufaturas dos imigrantes.

As estatísticas do Sul refletem esse diferencial de formação econômica e histórica em comparação com as demais regiões. Os estados sulinos possuem IDH significativamente acima da média nacional, assim como o percentual de alfabetização da população acima de 15 anos, e têm o menor Índice de Gini entre as regiões. Na região, o destaque é Santa Catarina, com IDH acima de 0,800 e também o menor Índice de Gini no país (0,419). No entanto, ainda reflete mais desigualdade em comparação ao patamar de países desenvolvidos.

Com população de 30 milhões de habitantes (14% do Brasil), a Região Sul responde por 17% do PIB, alcançando PIB *per capita* de R\$ 34,5 mil, 18% acima da média brasileira, mas ainda abaixo da média da Região Sudeste.

A região conta com um parque industrial diversificado, agricultura de alta produtividade e setor de serviços competitivo. O caminho em direção ao desenvolvimento requer a aceleração do crescimento com aumento da produtividade, aproveitando as vocações regionais, como, por exemplo, a agregação de valor à cadeia do agronegócio e a inserção nas cadeias globais.

A participação da agropecuária e da indústria no valor adicionado do PIB tem se reduzido nos últimos anos em detrimento dos serviços, mas situa-se acima da média brasileira e constitui alavanca importante da economia local. No Paraná e Rio Grande do Sul, a agropecuária ainda responde por quase 10% do valor adicionado. Já Santa Catarina se diferencia pela participação da indústria, que tem sustentado o patamar de 30%, sendo 2015 o primeiro ano com participação abaixo dos 30% na série histórica das Contas Regionais.

A integração da cadeia do agronegócio é um ativo da Região Sul, pois, além da produção agropecuária, conta com empresas sólidas em todos os elos, desde fabricantes de insumos, máquinas e equipamentos agrícolas até a transformação e distribuição de alimentos. Por outro lado, as variações

de desempenho dos anos-safra repercutem por toda a economia, especialmente no Rio Grande do Sul.

A indústria metalmeccânica se destaca na região, com a produção de máquinas e equipamentos industriais e agrícolas, contando com diversas empresas de nível mundial no norte catarinense e na serra gaúcha. A indústria automobilística se localiza principalmente nas regiões metropolitanas de Curitiba e Porto Alegre (automóveis) e também na serra gaúcha (carrocerias).

Além das indústrias de base, como química e petroquímica, siderurgia, plásticos e borracha, a indústria também mostra sua força em segmentos tradicionais, como têxtil, confecções e cerâmica.

O setor de serviços, maior empregador da região, tem crescido em toda sua diversidade. A região conta com sólida rede de comércio atacadista e varejista e vem apresentando crescimento em serviços de TI e turismo.

Há, contudo, importantes gargalos a serem enfrentados para alcançar estágios mais avançados de desenvolvimento. A região apresenta infraestrutura logística e de telecomunicações acima da média nacional, mas ainda carece de melhorias e convive com diversos desafios ainda não superados nas últimas décadas. A metade sul do Rio Grande do Sul, a região central do estado e do Vale do Ribeira no Paraná, bem como a região central de Santa Catarina, possuem municípios com rendimentos médios *per capita* abaixo de um salário mínimo, maioria da população na zona rural e perda populacional. Além disso, as cadeias produtivas estabelecidas precisam de um impulso para a retomada do crescimento sustentado, com inovação e ganhos de produtividade.

A Região Sul conta com uma rede de instituições de apoio ao desenvolvimento, que se destaca no panorama nacional. São cooperativas, parques tecnológicos, universidades, institutos de pesquisa, incubadoras, bancos de fomento – em suma, uma variedade de atores públicos e privados que colaboram de forma intrincada para a difusão do conhecimento, o incremento da produtividade e o sucesso do empreendedorismo.

Para financiar os investimentos necessários ao desenvolvimento, a região usufrui de uma rede local de instituições de fomento, como o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE –, que atua nos três estados da região e no Mato Grosso do Sul, e as agências de fomento estaduais, quais sejam: a Fomento Paraná, o Badesc, em Santa Catarina, e o Badesul Desenvolvimento, no Rio Grande do Sul. Essa rede, parceira histórica do BNDES, é fundamental para dar capilaridade no acesso ao crédito a micro, pequenas e médias empresas, financiar os investimentos de municípios e complementar os investimentos privados de maior porte, reduzindo assim os gargalos do sistema bancário tradicional.

Outro diferencial da região no âmbito do financiamento são as cooperativas de crédito, que vêm ampliando sua atuação no país. Cecred, Cresol Baser, Cresol SC-RS, Cresol Sicooper, Sicoob e Sicooper são instituições financeiras credenciadas no BNDES e responsáveis por parte relevante dos financiamentos agrícolas para a região – responderam por 37% desses desembolsos em 2017.

Há uma rede importante de universidades, públicas e privadas, instituições de pesquisa e parques tecnológicos que contribuem para a formação de profissionais, o desenvolvimento tecnológico e a disseminação de conhecimento dentro das cadeias produtivas locais. A Região Sul conta com cerca de 80 universidades e centros universitários com ensino e pesquisa, distribuídos em toda a região, com destaque para a Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – e a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC –, que possuem avaliação 5 no Índice Geral de Cursos (IGC), calculado anualmente pelo Ministério da Educação (MEC).

A região possui também importantes parques tecnológicos em âmbito nacional, como o Sapiens Parque, em Florianópolis-SC, e o Tecnopuc, em Porto Alegre-RS. Segundo o estudo CDT/UnB (2014), existem 35 empreendimentos na fase de projeto, implantação ou operação. O mercado de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC –, incluindo os setores de software, serviços de TI, hardware e serviços de telecomunicações, representa 2,1% do PIB brasileiro, sendo que o setor de software e serviços engloba 48,5% desse valor. São mais de 15.700 empresas no Brasil, sendo mais de 90% delas de micro e pequeno porte (empresas com até 99 funcionários).

Esse setor tem se destacado na Região Sul do Brasil, especialmente no estado de Santa Catarina, onde já existem mais de 2.900 empresas, empregando em torno de 50 mil pessoas, com faturamento de R\$ 11,4 bilhões (algo como 5,3% do PIB de SC em 2015). A região de Florianópolis se destaca como a maior da Região Sul em faturamento e a terceira maior do Brasil. Os polos de Blumenau/SC e Joinville/SC se encontram, respectivamente, na 5ª e 6ª posição. No ranking de crescimento dos estados, Santa Catarina também se encontra em primeiro lugar, com crescimento de 3,9% ao ano.

Algumas das instituições de pesquisa mais tradicionais da região foram criadas para apoio à agropecuária, como o Instituto Rio-Grandense do Arroz – Irga –, criado em 1938, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/RS –, a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural – Epagri/SC –, o Instituto Paranaense de Assistência e Extensão Rural – Emater/PR – e o Instituto Agrônomo do Paraná – Iapar.

Na dinâmica da Região Sul, é indispensável realçar o patamar de desenvolvimento e integração da cadeia de fornecedores e produtores do agronegócio, com diversas empresas sólidas que ocupam todos os elos, desde fabricantes de insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, até a produção, transformação e distribuição de alimentos. Isso constitui um diferencial valioso para o futuro da região, que tende a se fortalecer ainda mais nesse setor, dada a rede de suporte à atividade econômica já existente. Parques tecnológicos e institutos de pesquisa como a Embrapa colaboram com biotecnologia e desenvolvimento de insumos. Agências de desenvolvimento locais são parceiras para o financiamento da inovação e da produção. As cooperativas, por sua vez, facilitam a organização e integração dos produtores rurais por todo o território.

Apesar de a economia sulista estar alicerçada em indicadores sociais favoráveis em comparação com o restante do Brasil, os desafios ainda são grandes. Por exemplo, há uma série de questões nacionais que precisam ser solucionadas, como a reforma tributária, a reforma fiscal e a redução da instabilidade política.

Para o aumento da produtividade, além dos fundamentais investimentos no escoamento da produção, as tecnologias de interconectividade devem expandir seu uso nos próximos anos. Adicionalmente, a área com maior potencial para adoção de tecnologias e ganhos de produtividade está na biotecnologia, pelo melhoramento genético e desenvolvimento de insumos.

4. Avaliação da PNDR (2004-2017)

Ao longo da primeira década do século XXI, após animadores resultados de combate à pobreza e redução das desigualdades, inclusive regionais, verificou-se um arrefecimento do ímpeto das políticas redistributivas, inclusive da PNDR.

Tendo em vista essa inflexão coincidir com a experiência recessiva vivida pelo país nos últimos três anos e considerando que no presente ano de 2018 haverá uma intensa discussão sobre modelos de governança e prioridades nacionais, motivada pela eleição presidencial de outubro próximo, formou-se um consenso de que uma avaliação atualizada da PNDR virá contribuir ao alcance de maior grau de consistência no debate técnico e político sobre as questões fundamentais do desenvolvimento nacional, entre elas o aspecto distributivo propiciado pelas políticas regionais.

Sob essa perspectiva, a SDR tomou para si a iniciativa de apresentar ao Ministério da Integração e ao governo federal uma avaliação da PNDR, de forma a contribuir para o debate público sobre o tema. De forma complementar, a SDR levará o produto de tal iniciativa ao conhecimento da Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional, de forma a alimentar sua dinâmica de trabalho e a promover a interação entre os diversos governos nacionais da América Latina em torno do tema do desenvolvimento regional.

O processo do crescimento econômico não é homogêneo em todos os espaços. Para associar crescimento e equidade é importante identificar oportunidades de investimento de alto impacto na ativação de potencialidades de maneira a estimular os territórios menos favorecidos, evitando que a pobreza ali se instale ou que o empobrecimento seja um processo dominante. O rebatimento espacial dos benefícios do crescimento foi destacado pela OCDE (2012) em quatro vertentes:

- Contribuição para o crescimento nacional: entre 1995 e 2007, as regiões menos desenvolvidas dos países da OCDE contribuíram com 43% do crescimento desses países;
- Resiliência da economia nacional: o crescimento territorialmente menos concentrado reduz a vulnerabilidade dos países a choques, devido à maior diversidade das suas atividades;
- Equidade: a redução das desigualdades territoriais reduz a probabilidade dos indivíduos sofrerem cerceamento de oportunidades pelo local de nascimento ou de residência; e
- Contribuição para a saúde fiscal do Estado: regiões estagnadas impõem custos ao orçamento nacional, como baixa arrecadação, necessidade de garantia de serviços públicos básicos e políticas compensatórias que podem fomentar a dependência dessas regiões.

O presente exercício do resgate da PNDR parte da constatação do fenômeno da fragmentação das políticas públicas no plano internacional. Depois de um prolongado período de reformas gerenciais em vários países, restou o sentimento de que elas foram além de limites razoáveis, dado o excesso de flexibilização, de privatização e de “agencificação” que, em conjunto, levaram à perda de controle central sobre a atuação da máquina pública. Em consequência, o Poder Executivo central perdeu

a capacidade de comando justamente quando os problemas se tornaram mais complexos, transversais e globais (KARAM, 2018).

Para um novo resgate, deve-se ter presente que não se trata de uma volta ao passado, quando predominavam estruturas verticalizadas, hierárquicas e processualísticas. O atual panorama das políticas públicas é marcado por redes de organizações, atuando em parceria e/ou competição, com fontes de financiamento, força de trabalho e planejamento muitas vezes autônomos, definindo novos padrões de governança.

Nesse contexto, as capacidades burocráticas e/ou administrativas não se resumem à dimensão técnica (execução e/ou regulação); ganha espaço a dimensão relacional e política, em que as redes de políticas envolvem diferentes níveis de governo, órgãos públicos e setor privado, com ênfase em mecanismos de coordenação intra e interorganizacional.

As questões suscitadas representam um enorme desafio para a redefinição da PNDR. A propósito, algumas das perguntas mais candentes são:

- O que faz crer que seja a hora de ter uma nova proposta para a PNDR?
- Em um ano eleitoral, seguir qual das lideranças, as mais liberais ou as mais intervencionistas?
- Frente à crise fiscal, tendo presente o teto de gastos, os cortes e o contingenciamento de recursos, como posicionar a PNDR?
- É factível sustentar a PNDR com base na inovação?
- Como aliar inovação, produtividade e competitividade nos territórios da PNDR?
- Qual o sistema de governança mais apropriado para a PNDR?

Entre os obstáculos estruturais e conjunturais a serem enfrentados, destacam-se a concorrência institucional de uma nova geração de programas orientados pela dimensão territorial, a cargo de órgãos diversos, sob lógicas próprias e atendendo a públicos-alvo específicos; e a fragilidade do órgão central (MI), por ser desprovido de estrutura, recursos, instrumentos e alinhamento interno compatíveis com a envergadura de sua missão.

Qualquer que seja a proposta vencedora do resgate da PNDR, deve-se observar que o êxito da prática política recente do governo federal, com o PAC e o Brasil sem Miséria, incluía o estímulo ao mercado de consumo de massas por meio do investimento público, crédito, bancarização, valorização do salário mínimo, estímulo ao emprego formal e apoio à agricultura familiar.

As alternativas de resgate da PNDR devem contar com:

- Atuação mais efetiva do núcleo executivo no alinhamento estratégico;
- Definição mais precisa do papel do MI e das superintendências de desenvolvimento regional;
- Identificação, com a alternativa de criação ou fortalecimento, de instâncias, mecanismos e instrumentos que viabilizem a articulação e coordenação da PNDR.

4.1. O território no desenvolvimento: uma visão histórica comparada

Na perspectiva que somente o longo prazo concede ao analista, o desenvolvimento nacional passa pelo reequacionamento da relação entre a população e o território. Isso se dá, especialmente, quando a dinâmica das economias nacionais chega a seu limite, quando não ao impasse.

Na experiência histórica mais conhecida e ampla verificada no Ocidente, diversos países (reinos) europeus, ao longo dos últimos cinco séculos, usaram territórios disponíveis (“livres”) para desafogar as

tensões geradas por processos de crescimento em seus territórios nacionais. A política empregada foi a da emigração maciça de seus cidadãos; em especial, os mais pobres, para o Novo Mundo, principalmente para as Américas e a Oceania, mas também para áreas específicas do continente africano.

No âmbito nacional, a Guerra Civil Americana, na segunda metade do século XIX, presta-se como exemplo do uso do território para reduzir a tensão política e social. No caso, ante o enfrentamento do Norte manufatureiro com o Sul agrícola e escravocrata, o Oeste aparece como o *locus* privilegiado para o desafogamento das tensões nacionais. A diferença com o caso anterior é que neste o movimento ocorreu dentro dos limites do território nacional.

Guardadas as proporções e diferenças qualitativas, o Brasil também fez uso do território para redefinir suas trajetórias de desenvolvimento. E o fez em duas ocasiões. Na primeira delas, ao escolher o Sudeste como centro político e econômico da nação. Para tanto, transferiu a sede do Império de Salvador para o Rio de Janeiro em 1763. Essa mudança serviu de referência para a migração de nordestinos para o Sudeste, que vai se prolongar até o século XX. Na segunda delas, tendo como início a segunda metade do século XX, deu-se a “marcha para o oeste”, tendo como ponto central a segunda transferência da capital do país, agora para Brasília. Em termos sociais e econômicos, a parte mais visível desse movimento foi a expansão da agropecuária e dos negócios da cadeia que forma, no Centro-Oeste. Ao longo de quase todo o século XX, o padrão migratório no Brasil se caracterizou por grandes deslocamentos campo-cidade e áreas bem definidas de emigração (Região Nordeste, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e de imigração (São Paulo, Rio de Janeiro e Centro-Oeste). A partir das décadas 1980/1990, os deslocamentos a grande distância são substituídos pelas migrações a curta distância, direcionadas para as cidades médias. Em alguns períodos, verificou-se até a reorientação dos fluxos para as regiões tradicionalmente de emigração. É interessante notar que, no caso brasileiro, a ativação das potencialidades regionais decorreu das decisões políticas de mudança da capital.

As três experiências (Europa, EUA e Brasil) mostram, em comum, a existência de “territórios livres”. Agora, no século XXI, já não existem mais os “territórios livres”, que forneceram a base territorial para aqueles grandes movimentos migratórios⁴.

4.2. A questão regional ontem e hoje

Não há um discurso unificado que possa representar o que a sociedade brasileira conhece e se dispõe a fazer em prol de um desenvolvimento com menor grau de desigualdade regional. A matéria fática que embasa o discurso é de caráter político e, por essa razão, os argumentos diferem, desde os pressupostos até as conclusões. A diversidade de opiniões no momento atual não se caracteriza apenas como diversidade; em alguns casos, chega à exasperação, o que torna o quadro de ideias bastante fragmentado, com poucos vínculos para o amalgamento em busca da formação de uma maioria que possa conduzir o tema de forma organizada e institucionalizada.

Esse preâmbulo tem a função de advertir para o ponto de vista a ser expresso nesta seção. Mais do que afirmar as posições, a opção foi por considerar as alternativas possíveis.

A linha do tempo da questão regional no Brasil pode recuar até os primórdios da colonização, para identificar as escolhas da fração territorial a ser ocupada e para optar pelo uso do trabalho escravo.

4. Ainda assim, as recentes ondas de migração originadas do continente africano e do Oriente Médio movimentaram expressivo contingente de pessoas, como pode ser o milhão acolhido pela Alemanha e os mais de 700 mil pela Itália.

Porém, mais do que tentar desvendar o passado, é mais prudente, dada a natureza do presente documento, bastar-se com um arco temporal que recua apenas até os meados do século XX, quando o Estado buscou traduzir em políticas os reclamos da população empobrecida, em especial a do Nordeste.

A partir desse momento, o Estado toma a responsabilidade pela condução do tema, até então conduzido pelas oligarquias regionais. Esse despertar não vai abalar a estrutura do poder então vigente; é tão somente o primeiro contato com a questão, em si muito sensível para os milhões de brasileiros que experimentaram sua crueza. Tanto assim que essa oligarquia vai se apropriar de instrumentos da política em seu favor político e patrimonial.

Na ocasião, o Brasil experimentava o “milagre”, baseado na industrialização. É consenso que o país conseguiu, na ocasião, montar o maior e mais diversificado parque industrial do Hemisfério Sul. Essa nota de êxito do país contrastava com as severas condições enfrentadas pela população nordestina⁵. O Nordeste tornou-se o centro da questão regional pelo plangente significado humano do sofrimento de sua população. Falar da questão regional era falar do Nordeste.

Ante a inépcia do poder público para as dimensões do problema, a população em piores condições relativas fez da emigração maciça em direção ao Sudeste, a principal região do país, sua arma. As correntes migratórias de larga distância não só passavam a ideia de que os cidadãos buscavam melhores condições de vida como denunciavam a desigualdade no seio da nação. De alguma maneira, a corrente de migrantes recém-chegados era funcionalmente positiva para a região de recepção, que se via atendida em sua demanda por força de trabalho. Ela tinha baixa qualificação, é verdade, mas, também, nenhuma capacidade de reivindicação. Esse movimento terminou por injetar/alargar a pobreza na região de destino. Começa aí a tomar corpo a desigualdade intrarregional, que, até então, era quase que exclusivamente inter-regional.

A ideia de replicar a industrialização no Nordeste animou a política regional por várias décadas, até que os instrumentos se esgotaram. Nesse largo período que ocupa toda a segunda metade do século XX, a população tornou-se majoritariamente urbana (em todas as regiões), e os serviços avançaram sua participação no PIB, desbancando a indústria no ranking de importância dos setores da economia.

Em termos regionais:

- O Nordeste atingiu um grau de industrialização razoável, mas instável. A população que vivia no Semiárido continuou marginalizada, embora parte tenha migrado para as capitais e cidades médias, criando bolsões de pobreza urbana expressivos;
- O Centro-Oeste tornou-se uma fronteira de ocupação para a fração da população não bem sucedida do Sul (especialmente os agricultores familiares) e do Sudeste (especialmente a população dependente do café, que, com suas crises, estimulou a emigração em um primeiro momento para o Paraná e depois para os estados do Centro-Oeste), assim como do agronegócio;
- O Norte representa um enorme desafio para sua ocupação produtiva pelo fato de o país não dispor de uma matriz de conhecimentos que se aplique ao seu estoque de recursos naturais. Recentemente, tem se despontado como um polo de exploração de riquezas naturais (solos, minérios, gás, recursos hídricos);
- O Sul atua em um contínuo processo de revisão de seu padrão de industrialização e opções de agronegócio, considerando sua característica de exportador líquido; mais recentemente, tem se aplicado em centros de desenvolvimento de novas tecnologias;

5. O esforço de síntese obriga desconsiderar o Norte e o Centro-Oeste, por sua baixa representatividade na população e na economia. O Sul também não entra no argumento por suas condições relativas mais favorecidas.

- O Sudeste, a despeito dos bolsões de pobreza que abriga, continua ostentando a hegemonia da riqueza e do poder no país, embora venha perdendo a posição incontestável em alguns setores da economia, exceto no setor financeiro cuja expressão é largamente dominante sobre o das demais regiões.

Em resumo, os mais de 50 anos de desenvolvimento regional no Brasil deixaram como saldo:

- Percepção aguda dos problemas de desequilíbrio regional do país pelos estudos e pesquisas e pela prática social;
- Reconfiguração do contingente populacional por meio das emigrações de longa distância, em especial do Nordeste; e das imigrações, mais tardias, para o Centro-Oeste;
- Implantação e redesenho de políticas públicas voltadas para tratar as desigualdades regionais;
- Previsão constitucional e infraconstitucional de instrumentos aperfeiçoados de ação política na esfera regional.

Da primeira década do século XXI recolhe-se evidências de que o país melhorou seus indicadores no quesito das desigualdades. O espectro da fome foi conjurado; as migrações impulsionadas pela pobreza caíram severamente e, em algumas situações, reverteram seu sentido. As cidades médias passaram a se apresentar como uma inovação louvável pela capacidade de servirem melhor à população do que a dispersão absoluta em pequenos núcleos populacionais.

Entretanto, a reconfiguração do quadro de desenvolvimento regional ainda se assenta em bases frágeis. O país revela-se incapaz de resistir a uma recessão sem causar danos à população (12 milhões de desempregados); o novo patamar alcançado pelo país impõe novos desafios não tão bem enfrentados; a condição de país de renda média se apresenta como uma enorme barreira a ser ultrapassada uma vez que a produtividade, fonte legítima do crescimento econômico, se comporta-se de forma incompatível com a necessidade mais premente.

O país, sob qualquer ótica de análise, lida com um problema em que a dimensão temporal ocupa lugar central: tem de se aplicar na recepção do novo e, simultaneamente, combater os grilhões que o mantém atado ao passado. No plano regional, persiste o combate à desigualdade regional e se avolumam as questões ligadas ao estímulo às capacidades e potencialidades locais e regionais. Até a identidade regional e a vocação para algumas atividades se vêm questionadas diante do solapamento das bases exercido pelas inovações e pelas mudanças da base econômica.

A hercúlea tarefa de encontrar uma via factível e produtiva de desenvolvimento regional se dá em um cenário de globalização em que o capital tem livre trânsito e pode, por suas necessidades próprias, facilitar ou dificultar as tarefas do estado nacional e dos estados subnacionais que buscam reduzir as desigualdades regionais.

Um ponto a ser destacado é a resignificação do espaço. As forças econômicas e sociais, em sua gênese e em seu desenvolvimento, alteram o significado do espaço em que se estabelecem. Seja o capital, sob a forma do dinheiro ou de suas mercadorias, que circulam de uma forma, se não livre, bastante liberada de amarras fronteiriças; seja o conhecimento que circula pela internet; sejam as pessoas que se tornaram mais móveis e se instalam, com certa liberdade, além das fronteiras nacionais de forma persistente ou descontinuada. Com essa intensificação dos fluxos, o espaço perde o significado tradicional e passa a apresentar um novo significado. Deixa de ser um elemento estanque com fronteiras protegidas e retentor de especificidades (costumes, cultura, produção etc.) para ser um elemento propício ou não de conexões, de convergência de fluxos, de padrões generalistas e não mais particularistas. Somente isso já seria suficiente para questionar a adequação da política regional convencional aos novos tempos.

Mas as transformações vão além, especialmente, na valorização diferenciada do espaço. Por um lado, impõe-se a persistente tendência de concentração da população nas grandes e médias cidades. Isso aponta para a previsão de que 90% da população estará concentrada em centros urbanos. Nesse particular, estudo efetuado pela Embrapa (FARIAS et al., 2017) mostra que atualmente 83,4% da população brasileira não ocupa nem 1% do território nacional, abrindo espaço para a efetivação da hiperconcentração. A estimativa indica que as áreas consideradas urbanas no Brasil representam menos de 1% do território nacional (0,63% ou 54.077 km²) e concentram 160 milhões de pessoas. Isso, por um lado. Porque, por outro, virá a contrapartida formada por uma imensidão de “espaços vazios”⁶.

4.3. Governança da PNDR nos últimos 20 anos

Durante a década perdida dos anos 1980, o poder político instalado no governo central passou a lidar com desordem nas contas públicas, inflação alta e desequilíbrio fiscal. Seguiram-se a proeminência dos governos liberais (em seguimento à onda neoliberal do período no mundo ocidental), o movimento pela redemocratização e a promulgação de uma nova constituição. Desde então, os desafios têm sido a reforma do Estado e o resgate da dívida social associada aos ajustes na economia, sob o compromisso de manutenção da ordem democrática (parte conceitual em SANTOS, 1997).

É nesse contexto que ganha corpo o conceito de governança, que, de alguma forma, refere-se à maneira pelo que o poder exerce a gestão dos recursos sociais e econômicos de um país com vistas ao seu desenvolvimento. A governança também refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais, que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional dos processos decisórios, à definição do *mix* público/privado nas políticas, à participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao alcance global dos programas” (Ibid.).

O conceito evoluiu ao longo do tempo para incorporar a articulação e a cooperação entre atores sociais e políticos e os arranjos institucionais em uso. Nessa perspectiva, são incorporados os partidos políticos e os grupos de pressão, como também redes sociais informais, hierarquias e associações de diversos tipos.

Com a ampliação do conceito de governança, fica cada vez mais imprecisa sua distinção da governabilidade, embora se possa reservar o termo governabilidade para referir-se à arquitetura institucional e governança à *performance* dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política.

Na governança, devem ser consideradas tanto a formulação quanto a implementação de políticas públicas. A formulação bem-sucedida de políticas públicas depende, de um lado, do sucesso da mobilização de apoio para as políticas e da construção de arenas de negociação que evitem a paralisia decisória. O êxito da implementação exige, além de coalizões de apoio, capacidade financeira, instrumental e operacional do Estado.

Os elementos mais palpáveis da governabilidade da política regional são representados pelos atos oficiais que a reconhecem e a instrumentam. Eles fazem parte do tabela seguinte, sabendo-se que três deles se destacam:

6. Já é realidade firmada na Europa o predomínio das cidades médias e de metrópoles em relação às pequenas cidades, vilas e vilarejos, que tendem a desaparecer por falta de moradores. No espaço rural, a intensificação da produção permite obter a mesma produção em espaços cada vez menores. Essa “retirada de terra” do processo produtivo tem levado, de forma surpreendente, ao aumento da área destinada à conservação e preservação de espécies silvestres, o que repercute na malha de ocupações da população local. Nessa linha, antigos agricultores passam a ser tratados pelo poder público como agentes de conservação da natureza.

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO BRASIL,
NO PERÍODO 2004-2017, E PROPOSTA DA NOVA PNDR COM ENFOQUE DE INOVAÇÃO

- Decreto 1.741/1995, que dispõe sobre a CPR, já revogado;
- Decreto 4.793/2003, que institui a CPDR, em vigor;
- Decreto 6.047/2007, que institui a PNDR, em vigor.

Afora os instrumentos relacionados, lembra-se que a PNDR foi apresentada pela CPDR em 1º de junho de 2004, data da instalação desse colegiado.

Tabela 3. Instrumentos legais vinculados à PNDR

Instrumento	Data	Finalidade
Decreto 1.741	08/12/1995	Dispõe sobre a organização e o funcionamento da Câmara de políticas regionais.
Decreto 4.793	23/07/2003	Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo. Revoga o Decreto 1.741.
Decreto 5.235	07/10/2004	Dá nova redação aos art. 2º e 3º do Decreto no 4.793, de 23 de julho de 2003, que Cria a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, do Conselho de Governo (altera o Decreto 4.793).
Decreto 6.047	22/01/2007	Institui a PNDR e dá outras providências.
Decreto 6.290	06/12/2007	Institui o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no Trecho Cuiabá/MT-Santarém/PA- Plano BR-163 Sustentável e dá outras providências (altera o Decreto 6.047).
Decreto 6.539	18/08/2008	Estabelece critérios para o enquadramento de projeto de instalação, diversificação ou modernização total e ampliação ou modernização parcial de empreendimento, para efeito de redução do imposto sobre a renda e adicional, calculados com base no lucro da exploração (altera o Decreto 6.047).
Decreto 6.674	03/12/2008	Altera os decretos no 6.539, de 18 de agosto de 2008, que estabelece critérios para o enquadramento de projeto de instalação, de diversificação ou modernização total e de ampliação ou modernização parcial de empreendimento, para efeito de redução do imposto sobre a renda e adicional, calculados com base no lucro da exploração, e no 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR (altera o Decreto 6.047).

A institucionalização por lei da PNDR, instrumento de maior potência legal que um decreto, é, ainda, apenas um intento e, como tal, tramita no Senado Federal (PLS 375), desde 18/06/2015, sem previsão de prazo para votação em plenário.

Na avaliação anterior da PNDR, patrocinada pelo MI, motivada pelo Acórdão TCU 2.919/2009, e concluída em 2011, traça-se um amplo panorama da governabilidade (itens 3.2 e 3.3), aos que se remete o leitor para evitar simples repetição.

No plano dos desafios, Giavoni (2018) acredita que a PNDR se encontra frente à seguinte disjuntiva:

- Ser uma política setorial, fomentando atividades produtivas com os recursos dos fundos constitucionais e de desenvolvimento, tal como hoje; ou
- Passar a ser uma política articuladora das políticas setoriais, atuando por meio do planejamento integrado das ações do setor público no território, fazendo uso do OGU, do orçamento de estados e municípios e dos fundos constitucionais e de desenvolvimento como fontes de financiamento, como previsto no PLS 375.

Nessa segunda alternativa, estariam sob a coordenação da PNDR não só os recursos dos fundos constitucionais (da versão “política setorial”, com R\$ 160 bilhões, entre 2000-2014), mas também

os recursos das “operações de crédito”, que, no mesmo período, ascenderam a mais de R\$ 2 trilhões, algo como 13 vezes o montante dos recursos dos fundos da versão “política setorial”.

Embora louvável, parece se tratar de uma falsa disjuntiva, na medida em que o exercício da articulação das políticas setoriais, envolvendo todos os ministérios e as unidades federativas, pressupõe um poder político inexistente, qualquer que seja o órgão coordenador da PNDR. Outra ordem de dificuldades vem da informação de que 2/3 de todas as “operações de crédito”, no período mencionado, foram destinadas às regiões Sul e Sudeste. De alguma forma, a proposta teria de promover um deslocamento suave ou agudo de parte dessas operações para Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as regiões mais próximas do foco da PNDR.

A troca da base de cálculo de “operações de crédito” para “recursos interfederativos” (FPE, FPM, FPEX, Fundeb, Pnae, Pnat, entre outros) faz com que o montante, para o período 2000-2014, suba a estimados R\$ 5,8 trilhões. Nessa nova e mais alta ordem de valores, Giavoni (2018) informa que quase 57% desse montante é absorvido pelas regiões Sudeste e Sul, o que coloca em um patamar mais alto ainda o alcance político da segunda alternativa de governança da PNDR.

É muito difícil descortinar um cenário em que o papel da política articuladora da PNDR seja adotado, na medida em que a levaria a se confundir com o próprio governo federal. Os valores ampliados que ficariam sob a tutela coordenadora da PNDR e seu alcance político indicam, desde já, duas consequências a serem consideradas: o aumento do grau de centralização das decisões seria tremendamente acentuado e o alçamento da instância máxima de coordenação da PNDR à Casa Civil, quando não à própria Presidência da República.

Sugestões de Giavoni (2018):

- Reativação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional;
- Criação de mecanismos para que os planos regionais de desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste sejam expressos pelo PPA 2020-23 e, posteriormente, priorizados pelas demais leis orçamentárias (LDO e LOA).

Um relato que alia rigor técnico e depoimento pessoal é essencial no tema da governança. De autoria de Amparo (2014), capta os momentos mais significativos do percurso da PNDR.

Embora o autor se remonte ao século XIX para periodizar a política regional no país, dada a natureza do presente documento vamos retomar sua análise a partir de 1995, governo Fernando Henrique Cardoso, que baixou o Decreto 1.741/1995. Segundo Amparo (2014): “a política regional se limitou [...] nas eras Collor e FHC, a ações difusas de desenvolvimento local com foco em ‘territórios problema’, em linha com as orientações dos organismos multilaterais de fomento ao desenvolvimento local/regional”. Tanto assim que, quando chegou ao poder, em 2003, “a coalização de partidos de esquerda liderados pelo Presidente Lula encontra aos cacos as instituições e os instrumentos criados em décadas anteriores para a promoção do desenvolvimento regional”. A partir de então, com o compromisso de lutar contra as desigualdades sociais e regionais, o governo:

- Edita o Decreto 4.793, para criar a CPDR;
- Apresenta a PNDR pela primeira vez;
- Expressa seu compromisso no megaobjetivo II do PPA 2004/2007 (“reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais com integração das múltiplas escalas espaciais”).

Postos esses elementos otimistas para a PNDR, já aí ela se obriga a negociar suas fontes de recursos. Amparo (op. cit.) entende que a atuação operacional do MI no território se daria na esca-

la mesorregional, provavelmente para preservar fontes orçamentárias herdadas do PPA 2000/2003, como o Programa de Mesorregiões Diferenciadas, o Programa Faixa de Fronteira e o Programa Semiárido do Nordeste. Já não se tratava da PNDR, mas de uma adaptação à situação concreta.

Mas os elementos mais dramáticos vão a seguir especificados, nas palavras de Amparo (op. cit.):

No decorrer das tratativas para dar corpo concreto à PNDR, “as expectativas da equipe dirigente que chegara à SDR/MI para formular e implementar a PNDR viriam a se frustrar logo em 2004”. Nem a tentativa do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – cuja proposta fazia parte da PEC da Reforma Tributária, que tramitava, na ocasião, no Congresso Nacional, com o objetivo de acabar com a guerra fiscal – nem uma segunda tentativa conduzida pelo Ministério da Fazenda em 2008, vingaram. “A inviabilização do FNDR foi um duro golpe na premissa fundamental que norteava a formulação da estratégia da PNDR, pois ficou evidente que não seria possível contar com fonte de recursos para o financiamento de ações que não enquadravam nas linhas ofertadas pelos Fundos Constitucionais de Financiamento”.

Com o fim do FNDR se esvaneceu também a premissa básica da PNDR de atuar nacionalmente, em microrregiões prioritárias, com base na tipologia estabelecida, com o que o MI tendeu a voltar-se prioritariamente para investimentos setoriais, como o Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) e a Ferrovia Transnordestina. Paralelamente, buscava fortalecer orçamentariamente ações herdadas do PPA anterior (2000/2003), como os programas mesorregionais. O MI passou a pleitear um direcionamento preferencial de recursos orçamentários de fonte setorial (educação, saúde, transportes, energia, etc...) para áreas abrangidas pelo Programa de Mesorregiões Diferenciadas. Essa política não gerou resultados significativos, dadas às clássicas dificuldades do planejamento e coordenação intersetorial que subsistem, há décadas, na estrutura do Executivo brasileiro.

A dimensão dos programas mesorregionais “ficou centrada na organização de arranjos produtivos locais (APLs), não tendo havido um apoio consistente de capacitação institucional dos fóruns e agências de desenvolvimento sub-regionais para que pudessem assumir as funções de articulação e coordenação que lhes havia sido atribuída”.

Além de orçamentariamente pouco expressivos, os programas mesorregionais – PROMESO, CONVIVER e PDFF – passaram a ser inflados por emendas, muito pouco focadas no desenvolvimento dos territórios que lhes eram objeto.

Já a CPDR entrou em inatividade em 2006, não sendo convocada ao longo de todo o 2º mandato do Governo Lula. Quanto aos demais instrumentos da PNDR, criados para lhe assegurar condições mínimas de governança, resultou:

- O Comitê de Articulação Federativa, segunda instância de governança no nível federal da PNDR, jamais foi instalado.
- À SUDAM e SUDENE, recriadas, e à SUDECO não lhes foram dadas as condições operacionais mínimas para atuar adequadamente.
- Os Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, elaborados, não obtiveram contrapartida orçamentária para sua execução.

O golpe final à PNDR veio em fevereiro de 2008, com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania, cuja execução foi entregue ao MDA, isolando o MI de sua concepção e execução, o que esvaziou completamente a PNDR tal como concebida originalmente. Isso depois de a PNDR ter sido institucionalizada no ano anterior, pelo Decreto 6.047. Rigorosamente, o que sobrou da PNDR foi a tipologia, adotada pelos fundos constitucionais.

Cristalizava-se com esse conjunto de ações a predominância das políticas sociais em relação à política regional, caracterizando a assim chamada 'política regional implícita'.

Em meio ao evidente desmonte da PNDR, a antiga Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional lançou o documento "A PNDR em dois tempos: a experiência apreendida e o olhar pós-2010", que advoga por sua retomada.

A equipe dirigente que assumiu o MI no início de 2011, no Governo Dilma, se posicionou oficialmente a favor de relançar a PNDR. Foram retomadas as negociações junto à Casa Civil e ao Ministério do Planejamento para reativar a CPDR e uma nova proposta de Política (PNDR II) passou a ser gestada.

Iniciativa ousada foi a convocação da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR), em 2012. Nela, o MI alinhou-se à abordagem adotada pela Casa Civil no período do 1º Governo Lula, com o objetivo de agregar participação social à formulação de políticas públicas, como tinham sido os casos das Conferências Nacionais de Saúde, Cidades, Segurança Pública, entre outras. A CNDR f agregou dez mil participantes da sociedade civil, empresariado, setor público e instituições diversas, em 27 etapas estaduais, 5 macrorregionais e 1 nacional. Na plenária nacional, ocorrida em março de 2013, em Brasília, estiveram presentes 354 delegados e cerca de 2.400 participantes, tendo sido aprovados 21 Princípios e 95 Diretrizes.

Outra tentativa foi o Pacto de Metas. Partindo da constatação do "déficit de coordenação" entre as instituições governamentais setoriais (PAC, PNL, PNS, PNE, entre outras) e de base territorial (Comitês de Bacia, Territórios da Cidadania, Política de Apoio a APLs, entre outras), o Pacto de Metas se propunha a estabelecer, através de sucessivas reuniões de pactuação com a direção superior daquelas instituições, um conjunto de "agendas de convergência" que conciliassem as metas dos agentes setoriais, conforme seus planos e programas inscritos no PPA 2011/2014, e as áreas geográficas (regiões programa) de interesse da PNDR II, assegurando-se assim a tão desejada convergência da ação pública no território.

Mais uma vez, as pretensões caíram por terra. Mudanças políticas na base governamental do Congresso levaram a que o Ministro, o Secretário Executivo e o Secretário da SDR deixassem o MI e a PNDR entrasse, mais uma vez, em compasso de espera, o que se estende até os dias de hoje, já no estertor do atual governo.

Resumidamente, os intentos de resgate da PNDR não foram exitosos, a despeito das sinalizações. Tudo indica que a política regional não galvaniza a percepção de realidade do corpo político. Pelo contrário, dá a entender que realizar metas setoriais afasta as regiões que não são objeto do investimento.

4.4. O financiamento

Os fundos disponíveis são instrumentos de promoção da redução das desigualdades sociais e regionais mediante a aplicação de recursos de incentivos fiscais e de financiamentos, em empreendimentos econômicos localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, considerados prioritários ao desenvolvimento regional.

São eles: fundos constitucionais (FNO, FCO, FNE); fundos de desenvolvimento (FDA, FDCO, FDNE); fundos fiscais de investimentos (Finam, Finor) e incentivos fiscais (redução do IRPJ, isenção do AFRMM, depreciação acelerada).

O valor dos fundos constitucionais representa 3% da arrecadação do IR e do IPI. Mais de R\$ 200 bilhões já foram aplicados nos fundos constitucionais – considerados os instrumentos de

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO BRASIL,
NO PERÍODO 2004-2017, E PROPOSTA DA NOVA PNDR COM ENFOQUE DE INOVAÇÃO

financiamento mais importantes da política regional – desde 1988, ano da promulgação da atual Constituição Federal.

Tabela 4. Distribuição dos valores (em milhões) das/dos principais fontes/programas pelas macrorregiões, discriminadas/os por períodos variáveis

Regiões	Fundos const. [1]	Pronaf [2]	PNCF [2]	Bolsa Família [2]	MCMV [2]
	R\$ 83.235 2004-10	R\$ 83.680 2000-10	R\$ 22.262 2002-12	R\$ 80.226 2004-11	741.750 (*) 2009/2012
Norte	16%	8%	12%	11%	12%
Nordeste	61%	19%	61%	52%	45%
Centro-Oeste	23%	7%	17%	5%	8%
Sul/Sudeste	0%	65%	10%	32%	35%
Brasil	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: [1] Dórea (2018); [2] Resende (2018).

(*) Unidades residenciais.

Fundos Constitucionais: FCO, FCE, FNO; Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; PNCF – Programa Nacional de Crédito Fundiário; MCMV – Minha Casa, Minha Vida.

Tabela 5. Valores relativos dos fundos constitucionais; período 2002-2014

Discriminação	Indicador	FCO	FNE	FNO
Valor per capita do fundo (R\$ de 2014)	Mínimo	139,68	10,96	93,14
	Máximo	464,86	256,20	310,33
	2014	374,93	239,45	310,33
Valor do fundo/PIB (%)	Mínimo	0,60	0,13	0,79
	Máximo	1,39	2,06	1,74
	2014	1,05	1,67	1,74

Fonte: Resende (2018).

Tabela 6. Fundos regionais – valores realizados em R\$ milhões e percentual, 2017

FNO	FNE	FCO	FDA	FDNE	FDCO	Total
2.906	15.971	8.314	1.117	701	301	29.310
9,9	54,5	28,4	3,8	2,4	1,0	100,0
Fundos constitucionais 27.191			Fundos de desenvolvimento 2.119			29.310
92,8			7,2			100,0

No período 2004-2010, o Ministério da Integração Nacional aplicou praticamente 138 bilhões de reais em valores correntes em todos os seus programas inscritos no PPA de dois quadriênios. Para que se possa aquilatar a importância dessa massa de recursos financeiros, ela é dividida analiticamente em três categorias:

- Programa de financiamento da PNDR (que inclui os fundos constitucionais, os fundos de desenvolvimento, os recursos para o BNDES, entre outros, todos agrupados sob o Programa 0902), com 83% daquele total;

- Programas típicos da PNDR (PDFF, Promeso, Conviver, Produzir, Promover, Gestão da PNDR e Desenvolvimento Macrorregional Sustentável), com 2% do mesmo total;
- Outros programas do Ministério da Integração Nacional, com praticamente 15% da mesma quantia.

Ante tal divisão do orçamento realizado, poder-se-ia dizer que a PNDR praticamente se resume ao seu programa de financiamento. Não é despidendo destacar que, do total aplicado a título de empréstimos, mais da metade (52,8%) é de responsabilidade do BNDES. Isso é relativamente crítico na medida em que tal aplicação não sofre o mesmo tipo de supervisão que o MI exerce sobre as aplicações dos fundos constitucionais.

Entraves à eficaz aplicação e avaliação dos instrumentos de financiamento da PNDR:

1. Competitividade – fundos de desenvolvimento x fundos constitucionais;
2. Governança: diversas instituições com competências sobrepostas participam da administração dos recursos dos fundos: MI, superintendências, bancos administradores, CMN, CG-FIES;
3. Taxas de inadimplência:
 - Portaria Interministerial MI/MF 11/2005;
 - Resolução CMN nº 2.682/1999;
 - Risco operacional;
 - Sucessivas medidas de renegociações de dívidas – risco moral;
 - Ineficácia dos investimentos – não alcance dos objetivos dos fundos.
4. Objetivo de reduzir as desigualdades regionais x legislação:
 - Distribuição dos recursos por macrorregiões x alcance municipal;
 - Financiamentos reembolsáveis x centros menos desenvolvidos;
 - Bancarização da política pública x risco dos projetos “público-alvo” dos fundos.
5. Bancos de desenvolvimento administradores dos recursos:
 - Capilaridade;
 - Monopólio;
 - Exigências do Banco Central: Acordo de Basiléia x bancos de desenvolvimento.
6. Gestão SFRI/MI

Carência de recursos humanos e orçamentários para custeio das atividades de monitoramento, acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos dos fundos regionais.

Sobre evidências dos efeitos dos fundos sobre o desenvolvimento regional

Segundo Resende (2018), as evidências do impacto dos fundos sobre o desenvolvimento regional não são unânimes na literatura específica. Há casos em que os recursos do FNE tiveram efeito positivo sobre o PIB *per capita*, ainda que incidam mais explicitamente nos municípios mais desenvolvidos. Também, há indicações de que os resultados positivos incidiram sobre a produção informal e não sobre o PIB *per capita*. No caso do FNO e FCO, a constatação é sobre a concentração de contratos nos municípios com melhores indicadores socioeconômicos. Porém há avaliações que não contactam evidências conclusivas quanto ao papel dos fundos sobre o desenvolvimento regional.

5. Um pequeno resumo

No âmbito da presente avaliação, a base político-partidária de sustentação dos governos não é um tema estranho à política regional no Brasil. Ela constitui um dos elementos-chave da sustentação dessa política. Em primeiro lugar, deve-se aceitar que, diante da fragmentação partidária, a necessidade de coalização para a governabilidade do Executivo federal é um fato indiscutível. Um dos pilares dessa coalização é a divisão de áreas (sob a forma de cotas) entre o partido político vencedor das eleições gerais, que ocupa a Presidência da República, e os partidos aliados, que lhe dão sustentação no Parlamento.

A segunda constatação é que a política regional – considerados seus órgãos, recursos e dirigentes, que redundam em sua governabilidade – não é reivindicada pelo partido vencedor. Logo, pode ser vista como uma área não vital para ele. É relacionada como área a ser negociada com os partidos aliados que dão sustentação parlamentar.

Ao assim proceder, o Executivo revela o baixo valor implícito da política regional. Isso serve de senha para que o “núcleo duro” do Executivo federal trate a política regional como tema acomodatório de pressões e negociações no âmbito da Federação. Na base dessa compreensão, a política regional é tomada como “gastadora” de recursos, em vez de ser percebida como tópico de coordenação, como seria de se esperar.

Apesar de a teoria considerar que as instâncias locais levam vantagem sobre as centrais por estarem mais próximas dos utilizadores finais dos bens e serviços, o federalismo não está posto para que tal ocorra no Brasil. Os estados, o DF e os municípios, como entes federados, consomem parte de suas energias para promover a descentralização, deixando de colocar em prática a vantagem relativa evidenciada pela teoria. Pela tendência histórica à concentração e centralização, as (desejadas) descentralização e desconcentração devem ir muito além das abordagens gerenciais ou de governança tratadas pela teoria.

Na esteira das considerações derivadas da reflexão da presente avaliação, pode-se dizer que a política regional deveria ser considerada uma “política vazia”, sem conteúdo setorial que a parametrize. Levando em conta que o sentido último das políticas públicas é proporcionar serviços e facilidades à população, o que “chega” ao cidadão são esses serviços. Por isso, não cabe esperar que o conteúdo (setorial) seja a essência da política regional. A razão de ser da política regional é a coordenação, a articulação, a combinação de meios em um dado território. Nesse sentido, a política regional é a um só tempo a voz do diálogo entre as regiões e a percepção holística que o território é capaz de se construir. Poder-se-ia dizer que a política regional basicamente é uma estratégia de desenvolvimento dos territórios com inclusão.

Até então se considera que o governo Lula resgatou do olvido a política regional no Brasil. Porém, depois de instituí-la (por decreto), praticamente condenou-a à míngua ao formular o programa

Territórios da Cidadania e colocá-lo sob o comando do MDA, alijando o MI e até a CPDR, que delegou suas competências àquele ministério. Antes mesmo, vinha investindo em “programas sociais”, o que deu azo a que se considerasse que a política regional estava sub-repticiamente presente nesses programas. Em uma inversão de figuras, o que deveria ser uma “política social de cunho regional” foi travestida como “política regional implícita”.

O certo é que o governo Lula, preservada sua orientação geral de redistribuição das oportunidades, não encontrou formas de tratar a política regional, seja no âmbito do poder político, seja na esfera federativa, seja na órbita da governança e da governabilidade. Na esfera do poder político, as regiões que não foram contempladas protestaram por seus direitos. Na esfera do federalismo, até hoje a repartição do bolo tributário (FPE e FPM, entre outros) e a guerra fiscal são figuras de primeira magnitude, não contempladas pela política regional. Na esfera da governança, o MI nunca teve o tratamento merecido, além da desativação da Câmara na Presidência da República e do empoderamento do MDA.

Não é difícil reconhecer que, à luz dos dados disponíveis, a política regional é uma figura de menor importância no sistema público federal. Não é claro para a maioria do governo federal porque há de se ter uma política regional se a Constituição estabelece as condições para o desenvolvimento de estados e municípios. A escala macrorregional, carro-chefe da política regional, parece ser um impedimento cada vez maior, seja porque junta alhos com bugalhos, seja porque não mostra coesão.

Resta a dúvida se o governo Lula entendeu a polêmica e desistiu de enfrentar as dificuldades de uma política regional ou se, desde sempre, era sua convicção de que a política regional mais lhe criaria problemas do que agregaria apoios.

**PROPOSTA PARA A PNDR,
COM DESTAQUE PARA A INOVAÇÃO**

1. Preliminares

O exercício da ciência e da tecnologia tem proporcionado uma cornucópia de inovações, que causam os mais diversos impactos na sociedade, com perspectivas de transformações permanentes.

Na esfera da Economia, o espocar de transformações provocado pelas inovações tem levado a que se adotem diferentes designações, como nova economia, economia digital e economia colaborativa, cada qual procurando captar o sentido dominante das mudanças em curso.

Resultados disponíveis desses impactos revelam as duas faces da transformação. Por um lado, novos produtos e serviços, reorganização de setores, redução de custos, aumento da produtividade e criação de (novos) empregos; por outro, destruição de (velhos) empregos, corrosão das relações de trabalho, precarização e obsolescência acentuada de vários segmentos do conhecimento.

No plano internacional, a dinâmica de funcionamento do novo desenvolvimento não recomenda que um país se isole ou crie barreiras para dificultar sua plena realização. As intrincadas redes globais que permeiam o mundo da inovação não recomendam o desenho de políticas nacionais defensivas como as que eram adotadas na era da industrialização. Cabe a cada país criar um *modus operandi* que, ao mesmo tempo, seja de ampla aceitação no plano internacional e lhe favoreça em termos de produção e desenvolvimento.

No plano nacional, os efeitos da dinâmica das inovações em relação aos recortes regionais são ambíguos, por impulsionarem ora mais igualdade, ora mais desigualdade, ora mais distribuição, ora mais concentração de renda. Certamente, com o aprofundamento das inovações, a linha de clivagem entre regiões, desenhada a partir de variáveis historicamente consagradas, ver-se-á afetada, restando apurar, em cada caso, se o balanço final entre regiões assumirá a tendência de redução ou de aumento das desigualdades regionais.

A atual modalidade de globalização inclui a expansão do setor de serviços; a permeabilidade das fronteiras nacionais; o crescimento exponencial do fluxo de informações e conhecimento; a formação de *clusters* definindo atividades de forma concentrada; o foco na sustentabilidade ambiental; e a emergência dos valores de grupos sociais específicos de gênero, étnicos e religiosos. Para todos esses vetores, o novo conhecimento tem se afirmado com um valor cada vez maior. Ele é a base da inovação. E a inovação tem indicado que a criação da riqueza deixa de ser reflexo da dotação de recursos naturais para ser resultado da ação humana.

A presente proposta resulta de uma iniciativa que enlaça interesses do governo federal (Ministério da Integração Nacional) com os da União Europeia (EUROSociAL+) e o dos países que integram a Rede Latino-Americana de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional. Por esse motivo, não se alinha, necessariamente, com o esforço de revisão da PNDR, conduzida por grupos interministeriais sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. Espera-se que tal proposta seja considerada um insumo adicional no momento em que se discutem os rumos do país e da PNDR, em particular.

2. Aspectos básicos da concepção geral

Vai longe o tempo em que o Estado brasileiro, ainda sob a formação imperial, sentiu-se cobrado para intervir no âmbito da pobreza e marginalização com um corte de caráter regional. Desde então, seguidos eventos de instabilidade climática, catalogados ao longo do tempo, não fizeram mais do que reforçar a fragilidade das instituições públicas e a aguçada exploração do trabalho por estruturas sociais excludentes. Foi o sofrimento da população nordestina que inscreveu e moldou o “regional” nas políticas públicas nacionais. Seguidas ondas de emigração de longo curso, para a Amazônia e o Sudeste, imprimiram a tragédia nordestina no cotidiano nacional. Emigração, diga-se de passagem, que não representou uma solução, mas uma mera “descompressão” do problema.

Depois de mais de um século de história, pode-se dizer que a política regional do país ainda carrega consigo o DNA da Região Nordeste, não só porque era ali que se concentravam os mais significativos bolsões de pobreza, mas também porque, regionalmente, o Brasil oferecia até há bem pouco tempo a imagem de um país territorialmente amputado, com quase 2/3 de seu território fora do quadro regional por sua escassa representação econômica e por seu virtual vazio demográfico⁷.

A partir do momento em que o Centro-Oeste se converteu em uma região emergente em termos econômicos e populacionais e que a Região Norte acenou com novas perspectivas para a instalação de uma dinâmica diferenciada, pergunta-se:

- A ‘arquitetura regional’” cristalizada no bojo das políticas nacionais deve ser mantida ou necessitaria de uma revisão para dispor do vigor indispensável aos novos desafios?;
- Até que ponto pode-se fazer com que o “regional” deixe de se confundir com a pobreza?;
- Não estará a “arquitetura regional” mais aprisionando que liberando iniciativas para o desenvolvimento nas diversas escalas do território nacional? A suposição é que a “arquitetura” de antes, compatível com a imagem dos “dois Brasis”, não mais se sustenta com a multiplicidade de Brasis ou, quando menos, com a diversidade do país (em cuja matriz, o elemento urbano e metropolitano se impõe como uma de suas novas características).

Essas questões remetem à escala macrorregional da PNDR, que deve ser posta à prova do ponto de vista da funcionalidade, institucionalidade e governança. À luz dos tempos atuais, a hipótese é que a categoria macrorregião organiza o discurso, mas não a ação.

Na linguagem da energia – porque energia associa-se à capacidade de realizar uma ação –, a macrorregião é um corpo que requer muita acumulação de energia (muito pesado) e, ao mesmo tempo, é altamente dissipador da energia acumulada (pouco ágil). Talvez a questão não seja o custo de

7. Os 2/3 correspondem a 5,5 milhões de quilômetros quadrados do território nacional, soma das áreas das regiões Norte e Centro-Oeste. Se a essa área fosse somada a dos “vazios demográficos” do Sul e do Sudeste, é provável que se chegasse a uma amputação territorial da ordem de ¾ do território nacional.

manter a macrorregião como um referencial de escala para a política regional, e sim o de ser um referencial dominante. Haverá casos, certamente, em que a escala macrorregional desempenhará um papel relevante na política regional. Sendo o caso, a suposição é de que isso ocorra a intervalos de tempo muito dilatados e para funções muito específicas. O mais correto parece ser o enfoque das múltiplas escalas, cada uma delas com uma função determinada, sabendo-se que nesse elenco de escalas importa decisivamente esclarecer o potencial operativo de cada uma delas.

Como última questão introdutória, argumenta-se que, mesmo estando inscrita na ordem constitucional (artigo 43; Seção IV, das Regiões; Capítulo VII, da Administração Pública; Título III, da Organização do Estado), a categoria regional, mais do que lutar por instrumentalidade operacional, mantém-se à distância do arcabouço federativo, que organiza a vida do Estado no país.

2.1. A ressignificação do espaço

Ademais de considerar a evolução do “problema regional” como parte do modelo civilizatório nacional, deve-se levar em conta a ressignificação do espaço em todo o mundo – impacto das transformações materiais nas esferas da produção, da distribuição e do consumo no território – por ser um aspecto relevante para a política regional.

A evolução da manufatura, simbolizada pelo que se pode chamar de revoluções, mostra que o Ocidente passou sequencialmente por três revoluções industriais e já se encontra a meio caminho da quarta, nos últimos 250 anos. Em termos muito resumidos (as datas entre parênteses servem como marco temporal inicial de cada uma delas), são elas (SCHWAB; DAVIS, 2018):

- A 1ª revolução industrial (1784) ficou representada pela inserção da máquina a vapor no coração das fábricas, substituindo e potencializando a força física humana, dando um salto histórico de produtividade;
- A 2ª revolução industrial (1870), representada pelo *fordismo*, introduziu as linhas de montagem e a fabricação em série de mercadorias complexas e padronizadas, tendo como base a energia elétrica;
- A 3ª revolução industrial (1950) juntou a aplicação da automação e computação para a produção de mercadorias com especificações particulares, segundo o gosto dos consumidores (*toyotismo*), com a organização das cadeias produtivas em escala planetária.

A 4ª revolução industrial sugere o aprofundamento em busca de mais produtividade (pelo uso da robótica e da inteligência artificial), combinada com o desenvolvimento de nova relação com o espaço, razão pela qual se fala da ressignificação do espaço. Lembra-se que a ressignificação do espaço não é um tema exclusivo da atualidade; ela já esteve presente na industrialização da agricultura (ROSTÁS; SCHNOOR, 2018).

No atual espaço ressignificado, a produção já não se identifica com as particularidades locais, tornando-se, por assim dizer, “independente” do espaço em que se encontra. Ademais, a produção, bem como outras atividades, ocupa cada vez menos espaço, a ponto de se especular sobre o fim virtual do espaço, tal o grau de concentração possível de se obter.

Na tentativa de acompanhar as funções do espaço ao longo das transformações socioeconômicas, o IBGE tem proposto diferentes regionalizações de forma a captar as mudanças. Assim, deixou para trás regionalizações com base nos recursos naturais (regiões fisiográficas), passando para as definidas pelas atividades produtivas e de serviços (microrregiões), daí para as que usam a articulação das cidades como polos (mesorregiões), com constantes atualizações. Agora, ainda em 2017, apresentou a última

versão de suas perspectivas com a regionalização: Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias (IBGE, 2017).

Ao mesmo tempo em que a ressignificação do espaço vai se aprofundando em todo o mundo, inclusive no Brasil, aqui a sociedade ainda encontra razões para “espalhar” a atividade econômica pelo território nacional. Tal “espalhamento” é múltiplo e cumulativo. Múltiplo porque afeta a produção, a distribuição e o consumo, incluídas as atividades da sociedade não propriamente econômicas; cumulativo porque suas partes integrantes vão interagindo entre si, tendendo a criar um novo mapa do Brasil (CNI, 2018). Ainda assim, o comércio intrarregional mais intenso do país ocorre no Sudeste. Essa métrica indica que a região mais poderosa do país ainda conserva acentuado grau de autonomia em relação às demais regiões (EPL, 2015).

2.2. Da vocação e da identidade

Durante muito tempo, vocação e identidade foram consideradas, praticamente de forma consensual, forças impulsionadoras (reais ou potenciais) do regional no Brasil.

Na medida em que se propõe uma revisão sobre a concepção da política regional praticada no país, de que forma devem ser focalizadas tais forças ditas impulsionadoras do regionalismo nos dias de hoje? Como de caráter permanente e inalterado do regionalismo? Como características fortes, porém datadas, que vão perdendo sentido?

Sendo verdade que o desenvolvimento persistente do modo de produção capitalista erode as velhas estruturas, fazendo delas apenas o arcabouço físico das transformações emergentes, porque tais transformações preservariam a vocação e a identidade de lugares, hábitos e populações?

Na medida em que as forças sociais arrancam cada um de nós de seu localismo e nos transforma em “cidadãos do mundo”, vocação e identidade vão sendo redefinidas, em especial porque estão referidas mais ao passado (representado pelo acúmulo de características de lugares e populações) do que ao futuro.

Aqui se defende o ponto de vista de que a política regional não pode tomar as vocações e as identidades como forças paralisadas e paralisantes. Se mantidas, elas precisam ser “portadoras de futuro”, colocarem-se como elementos relevantes de uma política regional que se adapta às novas significações do espaço.

2.3. Interação da política regional com o federalismo

A base político-institucional do Estado nacional é a Federação⁸.

A Federação no Brasil enfrenta desafios próprios, uma vez que ela se afasta dos moldes clássicos federativos, adotados, por exemplo, pelos Estados Unidos da América.

As circunstâncias da instauração da Federação tal como foi realizada no Brasil clamam por ações que fortaleçam sua institucionalidade, tendo em vista o aperfeiçoamento dos instrumentos políticos de governança, de modo a cumprir os objetivos fundamentais da República:

8. O artigo 18 da Constituição Federal diz que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

- a) construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- b) garantir o desenvolvimento nacional;
- c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e
- d) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, sob a égide do estado democrático de direito.

Tendo presente a base político-institucional federativa do Estado Brasileiro, como abordar a política regional? Em outras palavras, como a política regional adere (pode aderir) ao federalismo? Em que sentido a política regional reforça e potencializa o federalismo? Existe a possibilidade de a política regional divergir do federalismo? Ou, em vez de a ele se opor, transitar por uma via neutra, sem qualquer tipo de interação entre regional e federação?

A presente proposta inclui uma tentativa de juntar política regional e política federativa, a partir das definições constitucionais de ambos os temas. A pretendida interação entre as duas políticas é apresentada em duas partes na presente proposta. A primeira diz respeito à 'solidariedade regional' da Federação. A segunda sugere um indicador de 'solidariedade regional' nos fundos FPE e FPM.

2.3.1. A solidariedade regional da Federação

O primeiro aspecto da solidariedade se refere à condição de existir mais de um ente ou um agente para que se ela se manifeste e possa ser exercitada. O segundo aspecto incide propriamente sobre seu conteúdo, na medida em que conecta seu significado com responsabilidade e reciprocidade entre entes ou agentes. Dessa forma, a solidariedade se configura como sendo uma responsabilidade recíproca entre membros de uma comunidade, classe, instituição ou organização. O terceiro aspecto da solidariedade tem a ver com a condição desigual dos entes sobre os quais ela incide. Isso porque a solidariedade se aplica, em geral e em especial, a entes ou membros com condição inferiorizada, o que vai ao encontro de um dos objetivos mais caros da política regional, qual seja a da redução das desigualdades regionais.

A Federação no Brasil, mesmo com suas idiossincrasias, exhibe o selo da solidariedade entre seus entes.

Um dos indicadores é o fato de a Constituição de 1988 ter elevado o município à condição de ente federado, o que até então não havia sido considerado. É bem verdade que tal novidade ainda é de caráter formal e declaratório. Mas, não deixa de ser um exemplo de solidariedade federativa. No longo prazo terá sido o primeiro passo a ser seguido por outros para dar uma versão inclusiva de federação.

O segundo indicador está na repartição dos recursos arrecadados entre os entes federados, da qual nascem FPE e FPM.

O terceiro aspecto da solidariedade federativa é a existência de competências comuns e concorrentes entre os entes da Federação.

Ainda assim, a 'guerra fiscal' é um indicador de que a solidariedade federativa ainda necessita de avanços mais concretos. E a política regional poderia ser parte desse avanço.

Por isso mesmo, a pergunta a se fazer não será: Há solidariedade na política regional? E sim: a política regional não seria um meio de praticar a solidariedade federativa?

Sendo possível tratar a política regional como definidora da solidariedade federativa, ela se daria basicamente entre entes/regiões, com variação da escala espacial: entre municípios, entre unidades federativas e entre regiões funcionais.

Tal como se percebe a solidariedade regional, sua ação seria fundamentalmente na busca de redução das desigualdades regionais.

2.3.2. Indicador da solidariedade na política federativa

A avaliação anterior da PNDR identificou que parte de seus objetivos foram resgatados pela via 'implícita', segundo a qual os resultados foram obtidos por meio da política social. Aproveitando-se dessa disjuntiva, levanta-se a hipótese de a PNDR integrar regionalismo e federalismo.⁹

Em termos constitucionais, a mais cara das metas regionalistas, a redução das desigualdades regionais, é recepcionada no inciso VII do art. 170, do Capítulo I (Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica), do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira). Ainda no regionalismo, as regiões são objeto da Seção IV (Das Regiões), Capítulo VII (Da Administração Pública), Título III (Da Organização do Estado). Nela, inclusive, é retomado o princípio da redução das desigualdades regionais (*caput* do artigo 43). Já no § 2º do mesmo artigo ficam estabelecidos 'incentivos regionais', como juros favorecidos, isenções, reduções ou diferimentos temporários de tributos federais, entre outros.

Por sua vez, a Constituição reconhece o federalismo em termos da autonomia e financiamento. A autonomia dos entes federativos está gravada no *caput* do artigo 18, Capítulo I (Da Organização Político-Administrativa), Título III (Da Organização do Estado). Já o financiamento vem gravado no artigo 159, da Seção VI (Da Repartição das Receitas Tributárias), Capítulo I (Do Sistema Tributário Nacional), Título VI (Da Tributação e do Orçamento).

Os recursos do FPE e do FPM, os mais expressivos da ordem federativa, estão destinados a prover a federação brasileira de recursos necessários a sua existência e funcionamento. É bem verdade que tais fundos poderiam expressar as intenções redistributivas da política regional, mesmo considerando a autonomia prevista no art. 18 da Constituição Federal.¹⁰

Na hipótese da interação entre federalismo e regionalismo, haveria espaço para considerar que fração das transferências constitucionais serviria ao propósito da redução das desigualdades regionais por meio do mecanismo formalizado a seguir:

$$S_i / \sum S = R_i / N + (S_i / \sum S - R_i / N).$$

Nessa fórmula, cada estado, o Distrito Federal e cada município são considerados como uma região (R_i). S_i é o montante que a União transfere anualmente para a região R_i ; $\sum S$ é o total das transferências anuais e $S_i / \sum S$ é a fração transferida à região R_i . R_i e N são indicadores (população, população pobre, renda, renda per capita, etc.) para a região e a nação. Logo, R_i / N é a participação da região R_i na nação segundo o indicador escolhido.

A fórmula se desdobra em dois componentes. O primeiro deles (R_i / N) expressa a ordem federativa; já o segundo ($S_i / \sum S - R_i / N$) pertence ao universo da política regional. Caso $S_i / \sum S$ seja maior que R_i / N , pode-se dizer que a União, ao transferir S_i para R_i o faz a duplo cargo: uma parte para atender

9. Nesse item está sintetizada a proposta mais detalhada apresentada em anexo.

10. Considerando-se isoladamente a autonomia de seu uso, admite-se que virtualmente tais recursos podem, até, ser empregados para piorar o quadro atual da desigualdade regional.

à condição do ente federado no conjunto da Federação e a outra parte a título de política regional a ser desenvolvida no espaço do ente federado.¹¹

A presente proposta não exclui as aplicações diretas da União nos territórios de todas as regiões.

Ainda assim, trata-se de um resultado preliminar sobre montantes aplicados sem se considerar a alocação espacial destas transferências dentro da região. Isso parece levar à compreensão de que tal mecanismo diz respeito ao âmbito inter-regional da Política. Nesse caso, o componente $(S_i / \sum S - R_i / N)$ indica a necessidade de combinar sua alocação a condicionalidades próprias de uma política regional.

2.4. Interação da política regional com outras políticas e o mercado

Com independência de seu conteúdo e magnitude, a política regional será confrontada com o mercado simplesmente por ser uma política de estado e o mercado uma referência institucional da ordem privada.¹² No âmbito da relação público-privado, a principal indagação é se a política regional é (pode ser) pró-cíclica ou contra-cíclica.

Tudo indica que a política regional, na maioria dos casos, é pró-cíclica, o que vale dizer que a política regional acompanha os ciclos de mercado. Como tal, ela se torna tão mais ativa quanto mais dinâmica e sustentada é a economia privada (mercado). Por se tratar de uma política de redução das desigualdades, sua marca é a equidade. Ao empunhar a bandeira da equidade tenderia a deslocar recursos dos centros hegemônicos para os demais sob a justificativa (aceita politicamente pela sociedade) de que o crescimento deve ser repartido de forma a reduzir o grau de concentração da riqueza e da renda na sociedade. Logo, mesmo sendo pró-cíclica, a política regional promove a redistribuição da renda e da riqueza, acentuando o valor da equidade num ambiente que pugna pela produtividade.

Em contrapartida, uma política regional dificilmente é contra-cíclica no sentido de que ser sua prática indica que o Estado supre com gastos e investimentos o fosso de adiantamentos e aplicações de recursos da órbita privada provocado pela paralisia da economia em épocas de dificuldades de realização. Essa dificuldade tem a ver com o fato de que as políticas contra-cíclicas estão orientadas a serem aplicadas nos locais e setores mais expressivos da economia nacional que passa por dificuldades. Na medida em que a política regional está endereçada de forma persistente para espaços menos dinâmicos, dificilmente a política regional poderá ser contra-cíclica.

Um segundo aspecto a considerar é a relação entre a política regional e a política macroeconômica. Nesse sentido, vale a pergunta: a política regional pode se descolar da política macroeconômica, adotando um caminho autônomo para sua prática? Para responder à questão, é preciso ter em mente que a política regional não dispõe dos instrumentos clássicos da macroeconomia para atuar em âmbitos cruciais da economia nacional como preços, juros, câmbio e emprego. Nessas áreas, a competência indiscutível é da política macroeconômica. Se esta for conduzida adequadamente em relação aos interesses da maioria da população, os preços poderão ser estabilizados e a inflação

11. Uma das consequências de tal raciocínio é que haverá regiões com valores positivos e valores negativos da parcela $(S_i / \sum S - R_i / N)$. Isso implica que a União tira dos ricos para dar aos pobres? Na verdade, a União retira de si própria, e não das regiões mais ricas.

12. Aqui se assume que a política regional de natureza ativa ou passiva, agressiva ou acomodada sempre é uma política de Estado. Aos críticos que acusam o Estado de não ter uma política regional, deve-se advertir que todo Estado, em qualquer tempo, tem sua política regional. Nos piores casos, a política regional seria uma não política regional, que, mesmo com esse rótulo, continuaria sendo uma política de Estado.

controlada; os juros poderão ser rebaixados; o câmbio poderá estimular as trocas internacionais e o fluxo de capitais; e, por fim, o emprego poderá avançar tanto na remuneração melhorada do trabalhador quanto na redução do desemprego. Por essa via, a política macroeconômica poderá reduzir a pobreza bem como melhorar a qualidade de vida da população de todo o país. Ainda assim, restará um espaço formidável para que a política regional promova a redução das desigualdades regionais num ambiente em que a eficiência conta mais que a equidade. Com uma política macroeconômica compatível com o interesse da maioria, o custo da política regional é mais reduzido. Já se a política macroeconômica mantém condições desfavoráveis de preço, juros, câmbio e emprego, o custo da política regional é bastante elevado.

Um terceiro aspecto a considerar é a relação entre a política regional e as políticas setoriais. A experiência indica que as políticas setoriais guardam um alto grau de autonomia em termos de concepção e de alocação dos recursos que imobiliza, não sendo usual que sejam previamente avaliadas levando em conta seu desempenho rebatido no espaço. Por este motivo são frequentes os casos em que as políticas setoriais acirram as desigualdades regionais, em vez de reduzi-las. No campo das políticas setoriais sociais, a experiência recente do Brasil indica que as voltadas à eliminação da miséria e à melhoria das condições de vidas das famílias mais pobres tiveram um impacto favorável nas regiões mais empobrecidas. Quanto maior o contingente de população empobrecida detiver a região, mais ela sentirá o papel positivo das políticas setoriais sociais. Ainda assim, a relação entre política regional e política setorial é passível de aperfeiçoamento, uma vez que não há praticamente interação entre elas.

2.5. Do financiamento da política regional

*Quando me encontro no calor da luta
Ostento a aguda empunhadora à proa
Mas meu peito se desabotoa
E se a sentença se anuncia bruta
Mais que depressa a mão cega executa
Pois que senão o coração perdoa*
(*Excerto de Fado Tropical, Chico Buarque e Rui Guerra*)

A canção Fado Tropical serve como síntese do duplo papel do Estado na questão das desigualdades regionais. No amplo terreno da equidade ou da redistribuição da renda e da riqueza, o Estado nacional brasileiro atua como uma figura bifronte, tal como o personagem da citada canção (coração sereno *versus* golpe duro e presto; a mão cega executa antes que o coração perdoe).

O mesmo Estado que faz da política regional uma ação compensatória, sobrecarrega a sociedade com uma carga tributária alta (e um sistema fiscal disfuncional) e taxas de juros extravagantes, com a observação de que os aspectos danosos superam, de longe, os benefícios da ação estatal quando analisada como um todo. Assim, as prescrições constitucionais às regiões, como o tratamento fiscal preferencial e as taxas de juros subsidiadas são concessões mínimas frente às posturas e ações contrárias à equidade e ao combate à desigualdade. Essa 'arquitetura' estatal sugere a prática conhecida como *trickle down*, por meio da qual as frações mais ricas da nação são desoneradas e as mais pobres são oneradas, seja porque a tributação é regressiva, seja porque os mais ricos dispõem de acesso ao 'planejamento tributário', seja porque o Estado emite com frequência perdões de dívidas (Refis), apropriados em sua maior parte pelos mais ricos. Desse ponto de vista não basta reduzir a carga tributária como um todo; é preciso identificar a carga tributária que incide sobre as diferentes classes sociais para promover a verdadeira justiça fiscal e tributária. Em termos

regionais, a região Sudeste absorve a metade dos benefícios tributários concedidos pelo Estado: 49,7% dos gastos tributários (R\$ 134,4 bilhões) em 2017 (PUPO, 2018).

Essa constatação cria um problema ao interpretar isoladamente a ação estatal na esfera regional. Analistas e comentaristas que vêm no Estado um ator legítimo para tomar a si as responsabilidades da ação regional deixam de perceber que este mesmo Estado constrói e reconstrói as desigualdades, o que termina por deslegitimar sua política regional.

A carga tributária e o custo do capital são elementos cruciais para o fluido desenvolvimento privado, incluído o estímulo ao empreendedorismo. Cargas tributárias razoáveis, compatíveis com o estágio de desenvolvimento de um país, e taxas de juros também razoavelmente baixas são instrumentos poderosos para acelerar a acumulação de capital. O Brasil é um país que, sabidamente, mantém sua carga tributária e taxa de juros em patamares elevados, o que não deixa de ser uma extravagância macroeconômica. Além de emperrarem as atividades produtivas, engendram desigualdade de renda, oportunidades e riqueza.

Como antídoto da carga tributária e da taxa de juros estruturalmente altas, adotam-se tratamentos fiscais favorecidos e taxas de juros subsidiadas para o desenvolvimento regional. Esses valores rebaixados, como excepcionalidade, acabam servindo de justificativa para a manutenção da carga tributária pesada e das altas taxas de juros. Essa configuração faz com que a política regional 'atrapalhe' a política macroeconômica.

A configuração em que a condição geral está dada por altas taxas de juros e alta carga tributária; e a condição excepcional por taxas de juros subsidiadas e tratamento fiscal incentivado eleva o custo da política regional, razão pela qual ela seja vista como uma 'política cara' pela maioria da população. É 'cara' por duas razões: a) serve de pretexto para manter valores macroeconômicos excepcionalmente altos, o que prejudica o conjunto da nação; b) a conta que a mantém representa um custo financeiro considerável para o estado nacional ao comprometer parte do orçamento público com as condições favorecidas.

Assim como a inflação baixa e controlada favorece as condições de vida da população, a adequação da carga tributária e a redução da taxa de juros a níveis civilizados trará um estímulo a ser apropriado regionalmente, trazendo redução para o custo da política regional.

3. Experiências Internacionais

O desenvolvimento regional (descentralizado), apoiado em estratégias com forte conteúdo de inovação, tem na União Europeia uma versão própria, denominada RIS ou *Regional Innovation Strategies*, que se conecta com o *Smart Specialization Approach*.

As estratégias de especialização inteligente (*Smart Specialization Strategies*, S3) no âmbito regional (*Regional Innovation Strategies*, RIS e RIS+) sob a denominação de *Regional Innovation Strategies of Smart Specialisation Strategies* (RIS3) assentam-se nas dinâmicas regionais, em suas capacidades e especializações como insumos estratégicos para a inovação, associadas a fundos de financiamento talhados para tal tarefa. Por *Smart specialization* entenda-se: “*a prioritization that takes place, at a territorial level, in economic activities, scientific areas and technological domains that are potentially competitive and generators of new market opportunities in a global context versus the prioritizing that other territories carry out*” (BARROETA et al. 2017).

A motivação para a adoção de tal enfoque decorre das intensas mudanças a serem enfrentadas pela Europa na globalização (automação, descarbonização, tecnologias digitais, entre outras), uma vez que todas elas impactam fortemente o emprego, a organização da indústria, os modelos de negócio e a economia e a sociedade como um todo.¹³ Mais do que nunca, temas locais se tornam globais; e temas globais, locais. O que o *approach* propõe é uma estratégia para enfrentar tais questões (EUROPEAN COMMISSION, 2017).

Em resumo, o *Smart Specialization Approach* coordena características locais, descentralização, especialização, alocação de recursos, elaboração de planos estratégicos, inclusão com participação, integração de empresas, pesquisadores, academia e sociedade civil para reforçar a especialização e inovação regional.

No texto em que trata do RIS3, Foray et al. (2012, p. 12-14) estabelece quatro fases da estratégia de inovação:

- *Transition* from an existing sector to a new one based on cooperative institutions and process;
- *Modernisation* is the technological upgrade of an existing industry, involving the development of specific applications of a Key Enabling Technology;
- *Diversification*;
- *Radical foundation of a new domain*.

13. Em 2000, o Conselho Europeu de Lisboa (2000) lançou *A Estratégia de Lisboa*, que buscava tornar a UE a economia mais dinâmica e competitiva do mundo baseada no conhecimento antes de 2010. Em 2005, os progressos para alcançar os objetivos foram escassos. Isso originou uma profunda reflexão que levou a identificar modelos de desenvolvimento territorial.

Em seguida, dirão que o processo empresarial trabalhará diferentemente em cada região; que os setores com massa crítica para implementar a estratégia deverão estar ‘imersos’ na região e conectados por uma rede de relacionamento; de modo a tornar efetiva a conectividade e integração das políticas ao nível regional (Foray et al., 14-15).

As propostas da União Europeia em torno da especialização inteligente nível regional sugerem algumas reflexões:

- Os grandes desafios do século XXI levaram a Europa a buscar uma ambiciosa política, cujas prioridades são: a) *smart growth*; b) *sustainable growth*; e c) *inclusive growth* (FORAY et al.). Ao estar presente nas três prioridades, o crescimento se coloca no centro das discussões;
- Trafegando na fase madura do capitalismo, as economias avançadas do Ocidente enfrentam dificuldades em termos de distribuição e de capacidade de crescimento (PIKETTY). Uma parte dessas dificuldades atende pelo nome de “estagnação secular” (SUMMERS; GORDON); outra, pelo aumento desproporcional do custo da inovação (BLOOM et al., 2018);
- A verdade é que as novas tecnologias não têm conseguido aumentar a produtividade, o que é considerado crucial para acomodar os hábitos de vida da população (mais consumo, renda após aposentadoria etc.). Para entender essa dificuldade, há quatro possibilidades a serem consideradas: a) as mensurações do impacto das novas tecnologias sobre a economia (aumento da produtividade) não são apropriadas; b) os aumentos de produtividade estão sendo capturados pelos monopólios; c) as novas tecnologias não conseguem aumentar a produtividade como se esperava; e d) os efeitos das novas tecnologias demoram a ocorrer. A pior delas é a ‘c’, pois aponta para um pessimismo generalizado. As demais podem ser superadas: ‘a’, com novas metodologias de medição; ‘b’ com o combate ao monopólio de “rendas tecnológicas”; e ‘d’, com a espera dos resultados (WOLF, 2018);
- Ao impor a necessidade de alta intensidade de pesquisa e desenvolvimento, de gasto de grandes quantidades de capital, de pessoal altamente especializado e de um mercado amplo para proporcionar viabilidade econômica, a **RIS3** se assemelha a uma “aposta nos vencedores”, a saber, uma escolha de poucos entre muitos – naqueles que possam dispor das condições estabelecidas;
- Escolher trabalhar com os melhores não conduz à redução das desigualdades. As altas exigências da estratégia afastam, literalmente, a grande maioria da população, criando novas desigualdades. No âmbito da proposta da **RIS3**, qual será a contrapartida à grande maioria? Tão importante quanto a **RIS3** é uma política que sirva de “colchão de amortecimento” para as consequências indesejáveis da estratégia;
- Por essa razão, a estratégia de inovação deve ser acompanhada de sua complementar, formando, então, uma “estratégia siamesa” em que a inovação esteja sempre acompanhada de um “colchão de amortecimento”, que pode ir de subsídios até a “renda mínima” ou “renda cidadã”;

Tendo em vista a possibilidade de lançar a cooperação técnica entre a Europa e países da América Latina no que tange a estratégias regionais de inovação, Barroeta et al. (2017) analisaram algumas experiências recentes de seis países (Brasil, México, Argentina, Chile, Peru e Colômbia).

É muito difícil fazer propostas a partir de uma avaliação em conjunto da aplicabilidade da estratégia proposta para um grupo heterogêneo de países latino-americanos, pois a variabilidade de situações impõe cuidados metodológicos apurados.

No que diz respeito ao Brasil, a descentralização na dose exigida pela proposta não parece ser viável prontamente, uma vez que a tradição histórica do país é a da governança centralizada¹⁴.

14. A diferença entre a União Europeia, onde a Comissão lida com países soberanos, e o Brasil, em que a descentralização se dá entre entes federados, deve ser cuidadosamente considerada.

Já na questão instrumental, há grandes chances de avanços para a pretendida cooperação¹⁵.

Dessas questões, duas devem ser enfrentadas na adoção de uma estratégia de especialização inteligente. Uma delas é a possibilidade de se marginalizar uma grande parte da estrutura produtiva local em favor de um ou poucos setores vencedores, escolhidos para participar como protagonistas da estratégia de desenvolvimento regional. A outra é saber se a inovação que se indica para alavancar o desenvolvimento regional está limitada às comandadas por pequenos negócios, como parece ser o caso da indústria têxtil no interior de Pernambuco, que é um *case* da cooperação técnica da União Europeia com o Brasil, via DGREGIO. Nesse sentido, seria esclarecedor saber se a União Europeia utiliza a inovação utilizada por grandes capitais – como pode ser o da *Airbus* ou o das empresas automotivas – em sua estratégia de desenvolvimento regional. No caso brasileiro, esse último parece ser o caso de empresas automotivas que optaram por se instalar no Centro-Oeste (Suzuki e Hyundai, em Goiás) ou Nordeste (Fiat, em Pernambuco, e Ford, na Bahia), entre outras. Na mesma linha, está a instalação de grandes usinas eólicas e fotovoltaicas no Nordeste, por grandes empresas internacionais. Nesses casos, a produção foi de fato descentralizada, mas não o controle e domínio da inovação, que permanecem centralizados.

15. A plataforma S3 permite explorar várias possibilidades de desenvolvimento regional com ferramentas e base de dados (Eye@RIS3, ESIF - Viewer, ICT Monitoring Tool, Regional Benchmarking, EU Trade, R&I Regional Viewer e Digital Innovation Hubs): <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-tools>.

4. O caráter estratégico da inovação para a política regional

O turbilhão de inovações que se precipita sobre cada cidadão e sobre a sociedade em geral não pode ser desconhecido no momento em se propõe uma revisão no paradigma da política regional. A questão não é, assim, se a inovação deve ou não ser considerada, mas como deve ser tratada no âmbito da política regional.

Na medida em que as extensas cadeias de valor nas quais estão encapsuladas as inovações permanecem desconectadas das realidades locais, a inovação se torna um elemento sensível para a política regional. Isso é tanto mais sensível quanto mais a inovação esteja associada à exportação de capacidades dos espaços periféricos para centros de acumulação, o que pode ocorrer tanto na escala nacional quanto na escala internacional.

Não menos importante é a relação da inovação com o trabalho. Apesar de a inovação criar novos postos de trabalho, seu quantitativo parece ser inferior aos postos que destrói, de tal modo que o saldo quase sempre é negativo.

Embora o aumento da produtividade por via da inovação beneficie o consumidor final – com produtos de melhor qualidade e de preço mais baixo –, sabe-se que as empresas inovadoras conseguem manter o monopólio da inovação por um tempo determinado, durante o qual os valores auferidos superam aquele que decorreria da competição entre diferentes fabricantes, gerando uma renda prejudicial ao próprio consumidor. Isso tem permitido que as empresas líderes acumulem expressivo capital, o que as torna extremamente poderosas no mercado¹⁶.

A imensa base tecnológica já disponível por efeito cumulativo de práticas e tentativas de definir grandes padrões universais permite que a inovação possa ser uma realidade em um modelo descentralizado, por meio de réplicas em distintos setores. A internet das coisas (IoT), a inteligência artificial (IA), os algoritmos, o georreferenciamento, entre tantas outras tecnologias, em especial em ambientes abertos, podem ser tomadas como base para o desenvolvimento de sistemas de gerenciamento, de automação, de tomada de decisão, de controle e monitoramento, de mapeamento, de financiamento, de criptomoedas, de câmbio, entre tantas outras possibilidades em diversos campos, como os da saúde, da educação, da agricultura, das finanças, da segurança pública e do design.

O que se vê no mercado é a formação de um ecossistema empresarial em que desenvolvimentos particulares de sistemas e aplicativos mercantilizáveis ficam incrustados em grandes empresas (com seus *hubs* de geração de conhecimento tecnológico) ou se espalham entre uma trama de

16. O enfoque da inovação sobre o desenvolvimento das regiões aqui adotado segue pela via da interpretação à luz dos acontecimentos mais frequentes, o que leva a ressaltar os aspectos positivos, mas, também, os dilemas. Como tal, fica a meio caminho entre o pessimismo de Eubanks (2018) e o otimismo de Diamandis e Kotler (2012).

pequenas empresas denominadas de *startups*. Quando o negócio resume-se a seu idealizador ou idealizadores, é frequente encontrar as “incubadoras”, proporcionadas por universidades ou governos locais e regionais. Ao definirem o ramo do negócio a que se destinam, as *startups* recebem uma designação específica, como, por exemplo, *agritech*, *fintech* e *lawtech*. Por fim, incorporam-se ao ecossistema empresarial pessoas e empresas que fornecem aporte de capital, chamado de *venture capital*¹⁷.

A proposta aqui apresentada é que a inovação como eixo da política regional seja uma estratégia experimental, uma vez que ainda não se encontra equacionada a relação B/C de seu emprego nesse particular. Por ser experimental, a estratégia da inovação como eixo da política regional permitirá especular e testar (até se chegar a uma prova mais consistente) distintas inovações para se definir um conjunto razoavelmente consistente que seja pró-região.

4.1. Inovações compatíveis com a política regional

Os desafios da sociedade nacional demandam políticas econômicas ambiciosas. Para enfrentá-los, três prioridades – que se reforçam mutuamente – se impõem:

- Crescimento inteligente baseado em conhecimento e inovação;
- Crescimento sustentável, promovendo maior eficiência dos recursos e uma economia competitiva e ambientalmente saudável;
- Crescimento inclusivo, por meio de uma economia que ofereça empregos e que entregue coesão social, econômica e territorial.

As estratégias que lhes correspondem, em especial as de pesquisa e inovação, são fundamentais para o desenvolvimento de especializações inteligentes, que devem constituir agendas integradas de transformações econômicas de base local, com os seguintes destaques:

1. Focar os apoios políticos e investimentos em prioridades, desafios e necessidades de um desenvolvimento baseado em conhecimento, incluindo medidas relacionadas às tecnologias de informação e comunicação;
2. Estruturar-se em capacidades, vantagens competitivas e potenciais de excelência de cada região;
3. Apoiar tecnologias e inovações baseadas em práticas, buscando estimular investimentos do setor privado;
4. Incluir os atores relevantes, encorajando a inovação e a experimentação;
5. Basear-se em evidências, incluindo sistemas de monitoramento e avaliação.

O modelo de construção de estratégias de inovação para especializações inteligentes estabelece que as economias em nível nacional e regional devem contar com uma estratégia de espectro global, incluindo tanto os territórios que lideram como aqueles que são menos desenvolvidos. Ele inclui um conceito ampliado de inovação, não se limitando apenas a investimentos em pesquisa ou no setor manufatureiro, mas também construindo competitividade por meio de *design* e indústrias criativas, inovações sociais e de serviços e novos modelos de negócios e inovações baseadas em práticas. Todas as regiões têm um papel a desenvolver na economia do conhecimento, desde que identifiquem potenciais e vantagens comparativas e ambição por excelência em setores específicos ou em nichos de mercado.

17. *Venture capital* é o termo genérico que designa o capital aplicado por financiadores de inovação. Algumas formas particulares são a do investidor-anjo, capital semente e *private equity*.

O ecossistema da C&T no Brasil já está razoavelmente implantado, contando com um conjunto diversificado de instituições e linhas de financiamento definidas. Em sua tentativa de traduzir a inovação como estratégia do desenvolvimento regional, a política regional deve interagir com tal ecossistema, caracterizado por Maragna (2016).

As inovações se impõem na medida em que se tornam parte essencial da recapacitação da atividade humana no âmbito produtivo e não produtivo. Em termos de força motriz, que dá suporte à produção, a inovação foi peça central da passagem da força motriz humana e animal para a das máquinas a vapor; dessas, para a eletricidade; e, ainda, dessa, para a eletrônica e digital. Nesse sentido, é inevitável que a inovação seja aplicada onde existir a atividade humana.

Apartando-se da aplicação compulsória da inovação, pergunta-se: em que casos, a inovação pode ser considerada uma força pró-regional? E em que outros será antirregional?

A seguir, são apontadas algumas sugestões que poderiam integrar a agenda da política regional.

Incubadoras de startups ou hubs digitais

Como iniciativas locais, as incubadoras, em geral, situadas em campi universitários, e também os *hubs* digitais, como os instalados por governos subnacionais, podem ser considerados uma iniciativa potencialmente favorável ao desenvolvimento regional de pequena e média escala espacial. O Hub Digital lançado pela Prefeitura de Salvador, Bahia, neste ano, pretende abrigar 100 empresas de tecnologia e é parte do Eixo Cidade Inteligente (www.hubsalvador.com.br); o Parque Tecnológico do Distrito Federal (Biotic), promovido pelo GDF, abrigará 1.200 empresas (DARVERSON, 2018); e o ParqTel – Parque Tecnológico de Eletroeletrônicos e Tecnologias Associadas do governo do estado de Pernambuco¹⁸ – são alguns exemplos nesse particular.

Apoiar *startups* é importante para o desenvolvimento de novas tecnologias, novos modelos de negócios e inovação para o setor privado brasileiro. Isso ajuda a aperfeiçoar o sistema produtivo, além de agregar valor e gerar renda e empregos qualificados. As ações voltadas a estimular o empreendedorismo e a inovação passam por:

- Investimento e capitalização das *startups*;
- Capacitação e apoio a ambientes empreendedores;
- Melhoria do ambiente regulatório (incluindo normas, leis e tributação).¹⁹

Digitalização de serviços públicos

A digitalização dos serviços públicos apresenta um potencial razoável de ser incluída na política regional. Dados sobre os serviços públicos federais (aplicáveis a 1740 serviços catalogados) indicam que apenas 31,4% estão totalmente digitalizados, 44,1% estão parcialmente digitalizados e 24,4% não dispõem de nenhum grau de digitalização. Certamente, o alcance da digitalização de serviços públicos estaduais e municipais não estaria em melhores condições (GRANER, 2018).

18. Existe um Acordo de Cooperação da DGREGIO-UE com o estado de Pernambuco para aplicação da Estratégia de Especialização Inteligente em dois setores distintos do estado: confecções e indústria automotiva. O relatório 2016CE160AT045, do Centro de Estudos Sociais, da Universidade de Coimbra, de janeiro de 2018, avalia seu desempenho (PINTO, 2018).

19. Em 2016 a Confederação Nacional da Indústria (CNI) lançou publicação elaborada pelo Programa Mobilização Empresarial pela Inovação cujo título é O estado da inovação no Brasil 2016 –2017. O primeiro volume, da série de cinco, discute a questão do financiamento à inovação. As sugestões finais desse estudo são relevantes, pois identificam ações fundamentais para alavancar a inovação e o empreendedorismo no país.

Diversificação e geração distribuída de energia elétrica

Na matriz elétrica brasileira, a geração hidráulica lidera com 61,5% de participação; a eólica conta com 5,4%; e a solar, com apenas um centésimo de 1% (BRASIL, 2017). Da matriz, devem ser destacados dois aspectos:

- a) os mais de 93% da energia elétrica produzida internamente provêm de nove diferentes fontes (hidráulica, bagaço de cana, eólica, solar, óleo, gás natural, nuclear, outras renováveis e outras não renováveis);
- b) ampliação da geração distribuída de energia elétrica.

O caráter transformador da inovação (digitalização e inteligência artificial) na área da energia (produção, transmissão e consumo) já começa a tomar conta de alguns mercados em diversos países (FILHO, 2018).

Do ponto de vista do desenvolvimento regional, deve ser levado em conta que a base regional da geração de energia elétrica pode ter um perfil diversificado; logo, a geração pode contar com matéria-prima local. Em segundo lugar, há um grande potencial da geração distribuída (a experiência mais expressiva é a do bagaço de cana, fonte para a geração de energia das usinas). Esse grande potencial se assenta na possibilidade de se produzir energia de forma completamente descentralizada pelos hoje consumidores domésticos e industriais, especialmente por meio de sistemas fotovoltaicos. Ambos os pontos ressaltados têm amplas perspectivas de serem renovados e inovados por tecnologias adaptadas a cada uma das situações.

No caso brasileiro, a instalação de painéis solares nos lagos de Balbina (Amazonas) e Sobradinho (Bahia) e de usinas solares (Mossoró, Rio Grande do Norte) e subestações 100% digitais (Juazeiro e Bom Jesus da Lapa, Bahia; e Aquiraz, Ceará) mostra a potencialidade da inovação no campo da energia para o desenvolvimento regional.

Recentemente, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) acenou com a diretriz de “autossuficiência energética regional”, com a que se pretende descentralizar a produção e distribuição da energia elétrica, com redução do custo da transmissão a longas distâncias, simbolizada pelas linhas de transmissão da Região Norte para o Sudeste. Como as fontes mais evidentes para atender esse pressuposto são as energias solar e eólica, a pretensão coloca o problema tecnológico de armazenamento da energia, já que tais fontes são intermitentes. Esse problema pode ser um estímulo ao desenvolvimento de novas tecnologias no setor²⁰.

Aplicações urbanas diversas

Na perspectiva de que as cidades concentrarão persistentemente a maior parcela da população, é importante que a política regional interaja fortemente com a política urbana. Metrôpoles e cidades de médio porte aparecem como grandes centros de consumo de inovação. Nesse caso, os campos mais promissores que as cidades apresentam para a política regional são: a) mobilidade urbana; b) gestão de resíduos; c) pavimentos verdes; d) redes de dados mais velozes; e) plataformas de câmeras privadas (segurança); f) racionalização do trânsito de veículos, em especial dos de carga.

Já entre cidades, a logística se erige como o tema fundamental, na medida em que pode racionalizar, por meio das inovações, os traçados dos eixos viários (rodoviários, ferroviários, aeroviários e

20. Há 30 anos, a relação era de 0,8 km de linha de transmissão para escoar 1 megawatt; hoje, tal relação passou a 1,2 km, um aumento de 50% (POLITO, 2018).

aquaviários), a combinação de modais e todos os aspectos complementares destinados a vertebrar os espaços econômicos no raio extraurbano.

Aplicações ambientais

Os elementos ambientais propõem recortes do espaço que não geram, necessariamente, regiões.

A política regional poderia incorporar as regiões, como tradicionalmente faz, mas também outros recortes do espaço, como são os biomas e as bacias hidrográficas.

Há três biomas cruciais para o desenvolvimento regional no Brasil: Cerrados (que domina no Centro-Oeste, mas avança para áreas menores nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste), Caatinga (exclusivo da Região Nordeste) e Floresta Amazônica (exclusiva da Região Norte). Preservá-los e/ou restaurá-los significa dar um passo importante na preservação da biodiversidade regional, com impacto favorável direto na oferta de recursos ambientais e na qualidade da população que neles vive. Para tanto, contar com a inovação é fundamental.

No caso do recorte espacial feito pelas bacias hidrográficas, o exemplo mais expressivo é o da bacia hidrográfica do rio São Francisco, cujos trechos mais longos perpassam os Cerrados e a Caatinga. Nesse recorte espacial particular, a inovação deve ser amplamente empregada na revitalização do rio e de seus afluentes. Nessa bacia, as inovações agrícolas, ecológicas, de saneamento e de geração de energia são as mais diretamente aplicáveis.

Financiamento da inovação

A proposta nesse particular é que os recursos destinados ao desenvolvimento regional, sob o controle da política regional, tenham no BNDES o banco responsável pela alocação e distribuição entre as regiões. Seria necessário que o BNDES se pusesse de acordo com o Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais (SFRI), criada em 2011, para que o todo ou a maior parte dos recursos disponibilizados fosse transacionada a partir de premissas válidas para a incorporação de inovações nos processos produtivos.

De alguma forma, esse mecanismo impediria que os recursos dos fundos de desenvolvimento regional fossem aplicados na manutenção de processos rotineiros.

4.2. Dificuldades particulares

Concentração

A distribuição espacial do acesso à inovação segue o padrão das desigualdades relatadas por outras variáveis como renda, riqueza, grau de educação, entre outras. Dados da Pnad Contínua de 2016 informam sobre a desigual distribuição do acesso à internet no país, considerado o uso que dela fazem as pessoas de dez anos e mais. Estão sem acesso à rede mundial (VALOR, 2018):

- N: 45,7%;
- NE: 47,7%;
- S: 32,1%;
- CO: 28,8%;
- SE: 27,7%.

Geração da inovação

Diferentemente de outros países, em que se observa uma profunda imbricação entre a pesquisa (universidades e centros de pesquisa) e a aplicação de inovações (empresas e governo), o Brasil sofre um particular problema de entendimento entre as partes. Os analistas atribuem esse problema de interação a questões ideológicas e burocráticas. Como resultado de um modelo parcial e não interativo, o país, que se destaca como o 15º maior produtor de artigos científicos no mundo, ocupa apenas o 69º posto no ranking da inovação. A questão ideológica enlaça a resistência de pesquisadores a trabalhar para o capital, e a questão burocrática se destaca, entre outros problemas, na lentidão para o registro de descobertas e invenções, cujos prazos se eternizam. Um marco legal que atendesse aos anseios dos protagonistas seria um passo importante nesse particular. Tal aspecto, por ser mais geral, é tratado no item a seguir (GUEDES, 2018).

Regulação

As inovações, pelo seu caráter disruptivo, não são matérias prontamente reguláveis. Muitas vezes convém que deixem de ser regulamentadas até que sua configuração se estabilize para que o trabalho da regulação não comprometa seu desempenho.

Tendo em conta a prática historicamente sedimentada do Brasil de intervenção do Estado na economia com atos regulatórios extensos e detalhados, supõe-se que a inovação irá encontrar sérias barreiras ao seu pleno desenvolvimento. No caso das *fintechs*, chama a atenção os esforços de regulação levados à frente pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários, que podem dar uma nova atividade às *fintechs* no ambiente bancário e financeiro. Em outras áreas, as tentativas de regulação da Uber (pelas câmaras de vereadores municipais e pelo Congresso Nacional) e as intervenções judiciais em aplicativos, como foi, por mais de uma vez, com o *Whatsapp*, são exemplos apropriados para mostrar que haverá embates nem sempre fáceis de serem encaminhados positivamente. Um exemplo que se encaixa à perfeição a esse comentário é a tributação do capital do “investimento-anjo” no Brasil (MARQUES, 2018). No plano internacional, os recentes episódios do *Facebook* nos EUA e do *Google* na União Europeia, bem como o aumento da atividade em torno das criptomoedas, dão a dimensão do problema posto pelo avanço da inovação quando se trata da regulação governamental desses mercados (JOHNSON, 2018).

Políticas de tributação e inovação

Estudo conduzido pelo Banco Mundial constatou que de 2006 a 2015 o apoio (tributário) a empresas pelo governo federal subiu de R\$125 bilhões a R\$267 bilhões, sem nenhuma conexão com o aumento da produtividade. Por isso, a renúncia fiscal de um montante expressivo de recursos públicos deixou de favorecer o uso da inovação (CONCEIÇÃO, 2018). Incrivelmente, o governo federal em pleno século XXI ainda dá trato tributário favorecido à indústria automobilística no mesmo modelo do que se fazia há 50 anos, quando eram consideradas indústrias nascentes no Hemisfério Sul.

5. Governança da política regional

A Constituição de 1988, ao buscar superar o regime manietado da Federação, concedeu aos municípios o *status* de ente federado; aos estados, a ampliação de sua arrecadação via ICMS; e ao governo federal, amplos poderes legislativos e uma sólida base financeira e burocrática. O “equilíbrio ampliado” dessa proposição constitucional, 30 anos depois, não conseguiu reduzir desigualdades nem coordenar a descentralização. O mais importante programa social (Bolsa Família) mostra a centralização nas definições e a descentralização na operação, o que dá mostras da verticalidade na condução do programa, o que facilita sua apropriação para fins político-partidários. O Programa (de construção) das Creches é outro exemplo de centralização.

Não está fora de propósito associar centralização com baixa capacidade de governança e implementação da maior parte dos estados e municípios, especialmente depois dos tímidos exemplos de descentralização. A alternativa proposta, que não representa recuo nem volta ao passado, seria a solidariedade federativa, com implementação coordenada dos programas por entes federativos associados. Enfim, uma Federação cooperadora (inspirada em ABRUCIO, 2018).

O refinamento das políticas e o fator de convertibilidade

É fora de dúvidas que toda política geral tem impacto regional, que pode lhe ser favorável ou desfavorável. É isso o que permite dizer que, no passado recente, a política social atuou como uma “política regional implícita”, isto é, teve impactos regionais favoráveis. O contrário também pode ocorrer, isto é, a política setorial pode prejudicar a política regional. Pode-se medir o impacto regional das políticas setoriais por seu fator de convertibilidade em política regional. Considerando que R_s é o efeito regional de uma política setorial S , o fator de convertibilidade (F) seria assim definido:

$$F = R_s/S.$$

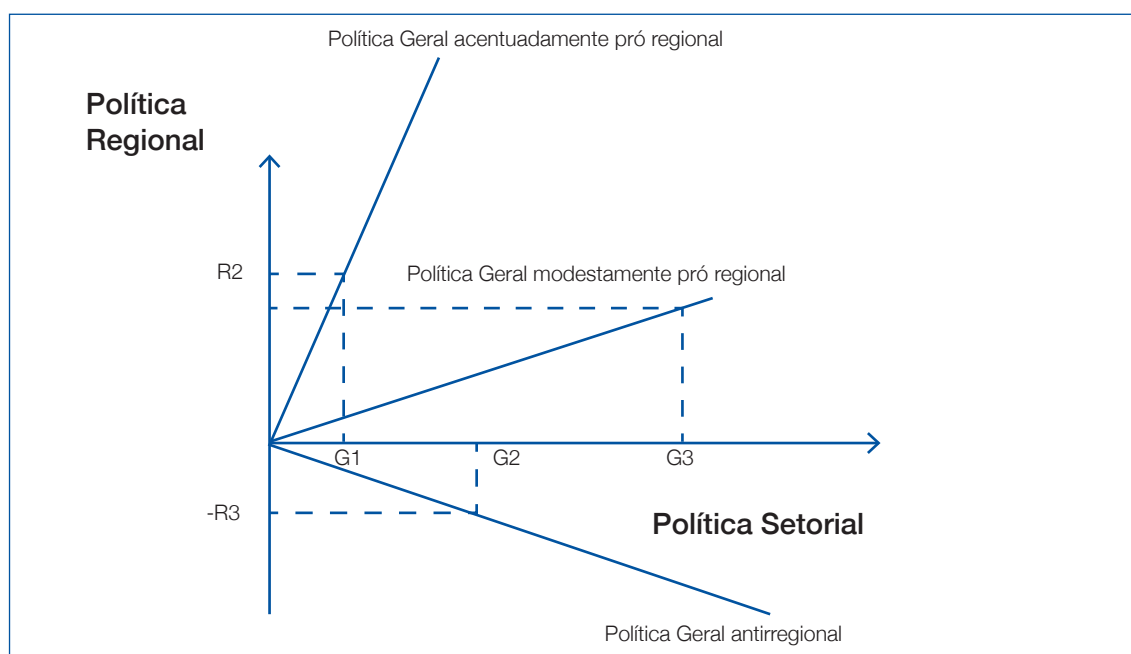
O campo de definição de F é: $-n < F < n$. Logo, F pode ser positivo ou negativo, inclusive nulo. Os valores mais expressivos vão explicados no tabela a seguir.

Tabela 7. Fator de convertibilidade ou “grau de regionalidade” das políticas setoriais

Campo de definição do fator de convertibilidade	Efeito regional de uma política setorial S	Observação
$F \leq -1$	Acentuadamente antirregional	Conjunto das situações antirregionais
$F = -1$	Equivalentemente antirregional	
$-1 < F < 0$	Modestamente antirregional	
$F = 0$	Neutro	
$0 < F < 1$	Modestamente pró-regional	Terreno das políticas regionais implícitas
$F = 1$	Equivalentemente pró-regional	
$F > 1$	Acentuadamente pró-regional	

Graficamente, algumas situações do tabela são mostradas na figura a seguir.

Relaçãoda Política Setorial com a Política Regional



Mesmo que todas as políticas setoriais federais atuem a contento, ainda assim restará um papel próprio para a política regional. O combate às desigualdades regionais constitui, em última hipótese, o refinamento territorial das políticas públicas e é o que justifica a existência da política regional.

O aumento dos custos indiretos das políticas públicas

Os 30 anos da atual Constituição federal causam perplexidade quando o assunto é a governança das políticas públicas federais. É certo que as funções do Estado se tornaram mais complexas desde então. Também é certo que a complexidade representa aumento dos custos, em especial dos indiretos. A situação se agrava pela dissonância entre o aumento dos custos e a estagnação da produtividade geral, dado que é do seu aumento que provêm os recursos que pagam tal complexidade.

No Brasil, a redemocratização e a renovação do Estado, após a Constituição de 1988, privilegiaram duplamente os órgãos de controle, em detrimento dos de execução direta, seja pela ampliação das

estruturas burocráticas daqueles, seja por seu nível salarial ficar muito acima da média geral. Juntos, esses dois impactos tornam a eficácia do Estado bastante comprometida.

Restringindo a abordagem ao Executivo federal e à execução das políticas públicas de sua competência, há duas questões a serem colocadas:

- O custo indireto das políticas públicas é bastante expressivo;
- O modelo de controle e fiscalização inibe as estruturas executoras.

Dois depoimentos recentes expressivos, de uma autoridade da Enap e de uma diretoria do BNDES, mostram como, no dia a dia, os executores estão pressionados a seguir determinados procedimentos que, pelo que parece, não lhes garante segurança e tranquilidade.

Segundo o presidente da Enap (GAETANI, 2018):

[O presidente eleito] não sabe que não encontrará na sociedade e no serviço público pessoas dispostas a assumir os riscos associados ao exercício das atividades executivas. O motivo é simples: a percepção dominante é a de que não vale a pena.

O medo comanda hoje a administração pública. Evoluiu-se rapidamente para a criminalização da administração. Afinal... 'é o meu CPF que está em jogo'. Ninguém quer ficar sujeito a interpretações de órgãos de controle que, em muitos casos, não dominam plenamente as complexidades do assunto e partem do princípio de que o funcionário é suspeito. Pulamos de um extremo de descontrole e leniência para outro de regramentos e controles sem necessária vinculação com a natureza da atividade da organização. [...] o debate sobre eficiência e qualidade do gasto desapareceu.

Pesquisa da Enap mostra

que os gestores usam suas capacidades não para prover informações e evidências sobre a política em que trabalham, mas para responder a órgãos de controle e demandas de auditoria. A governabilidade administrativa não depende apenas do Executivo. Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas são sócios da governabilidade do país.

Por sua vez, resumindo sua experiência à frente de uma das diretorias do BNDES, diz Lustosa (PUPO, 2018b):

[...] a administração pública e a própria instituição financeira foram tomadas por 'medo' dos órgãos de controle. Segundo ela, a preocupação 'excessiva' de gestores chegou perto de ameaçar negócios. [...] a fiscalização de diferentes órgãos – como Tribunal de Contas da União, Controladoria-Geral da União e Ministério Público – estão causando receios nos agentes e uma consequente 'inação' por parte deles. [Em determinados momentos, gerou-se] a percepção que o funcionário público pode ser responsabilizado por agir e não é questionado quando não age. Então se ele não fizer nada, não terá o risco.

A esses depoimentos agrega-se a percepção pessoal do autor do presente relatório, na condição de consultor, ao coincidir com a de outros profissionais que militam no ramo. Sua experiência levou-o a cunhar a expressão “República do U” para caracterizar o aumento dos custos indiretos na execução das políticas públicas federais e o efeito inibitório da ação de fiscalização exercida sobre os gestores do Executivo federal, responsáveis diretos pela execução das políticas públicas. Embora a composição da “República do U” – TCU, MPU, AGU, CGU – extrapole os limites da crítica aqui estabelecidos, ela sintetiza a ideia a ser transmitida.

Para a governança das políticas públicas e, em especial, da política regional, é relevante entender que as diferenças salariais entre quem executa e quem controla e fiscaliza, em favor deste, desvaloriza o ato executivo dos gestores públicos. Ademais, o processo de acompanhamento e fiscalização desestimula as ações executivas desses mesmos gestores pelos riscos de não seguirem todas as normativas previstas em lei.

Se a reação de quem lê essas palavras é concluir que o autor pede leniência ou frouxidão no controle, está enganado. A questão é muito mais complexa. Vai desde o desestímulo à execução pela presença opressiva do controle até a incompreensível valorização de atividades-meio em detrimento de ações-fim.

Um conselho da Federação

Em primeiro lugar, é preciso defender e assentar a interação entre a Federação e a política regional. Em segundo lugar, a política regional deve ser entendida como elemento de fortalecimento da ordem federativa do país. Por último, os temas federação e política regional devem ser a razão de ser de um conselho que discuta as linhas mestras do desenvolvimento nacional²¹.

Essa poderia ser uma função do CDES, também conhecido como conselho. Não há nenhum obstáculo reparo do CDES desempenhar tal papel, desde que se adapte a tal função. Nesse particular, é fundamental que tal conselho acolha os titulares dos entes federativos, seja diretamente, seja de entidades representativas²².

Na presente proposta, constituem conquistas os seguintes aspectos:

- Chegar a uma precisão sobre o papel do Estado na luta contra a desigualdade, uma vez que em sua ação diuturna tanto a propaga como age para reduzi-la. Para tanto, importa fazer com que a política macroeconômica e as políticas setoriais sejam “pró-regionais” e promover a conexão e proximidade entre federalismo e política regional;
- A marca mais sensível da governança deveria ser a percepção e apropriação da temática regional pela cúpula política e alta administração como recurso de articulação e não como mecanismo de disputa na alocação de gastos correntes e inversões. Nessa perspectiva cabe a discussão sobre a natureza funcional do regional: política nacional? Estratégia geral?;
- O regional deveria estar difuso entre projetos, programas e ações de todos os ministérios e vinculadas e não confinado a um ministério e a suas vinculadas. Para tanto é fundamental impulsionar uma plataforma multissetorial. Tal plataforma seria gerenciada pelo Ministério do Planejamento, que cuidaria de sua expressão no Orçamento Geral da União;
- Ao desvincular a política regional do Ministério da Integração Nacional, esse ministério se afirmaria como um ministério setorial, com ações em recortes espaciais (como podem ser as bacias hidrográficas), em recursos naturais (como são os hídricos), com obras de infraestrutura regionais, com a defesa civil, entre outras competências;
- Compreender que a pobreza e a desigualdade já não estão restritas a uma região, por suposto, a mais pobre. Pobreza e desigualdade estão presentes em toda região; já são manifestação intrarregional. Esse aspecto faz o Conselho Federativo efetivamente nacional.

21. A Lei 13.502, de 1º/11/2017, em vigor, estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, indicando a existência de nove conselhos na Presidência: Conselho de Governo; Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Conselho Nacional de Política Energética; Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte; Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República; Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca; Conselho da República; e Conselho de Defesa Nacional; além da Câmara de Comércio Exterior.

22. Neste ano de 2018, o CDES propôs um Pacto Federativo em que questões de desenvolvimento, sensíveis a estados e municípios, são tratadas ([/www.cdes.gov.br/Plone/noticias/2018/2018pacto-federativo2018d-encerra-3o-ciclo-de-gts-do-conselhao](http://www.cdes.gov.br/Plone/noticias/2018/2018pacto-federativo2018d-encerra-3o-ciclo-de-gts-do-conselhao)).

6. Resumo executivo da proposta para a PNDR

A política regional deve estar preparada para enfrentar os seguintes desafios:

- Hiperconcentração da população, infraestrutura e serviços em áreas reduzidas do território (no limite, 1% do território), convivendo com imensos “territórios vazios”;
- Redefinição permanente e sistemática dos conceitos de vocação e identidade territoriais;
- Reforma do Estado para que ele deixe de ser simultaneamente apoiador da política regional e gerador de desigualdades, ineficiência e iniquidades;
- Estabelecimento das condições constitucionais e legais para prover um razoável conceito de governança;
- Combate às distorções no quadro burocrático do conceito ampliado de governança, que remete aos executores, controladores e fiscalizadores e que implica aumento nos custos indiretos da política regional;
- Abertura para processos inovadores, com seus multiplicadores de produtividade e com correspondentes indesejáveis *by products*.
- Superar o “DNA nordestino” da questão regional brasileira, na medida em que os problemas de desigualdade deixam de estar confinados a uma região para se fazerem presentes em todas as regiões do país, qualquer que seja a escala considerada.

Compreensão geral da política regional

- Organização/instalação da infraestrutura a partir da resignificação do espaço;
- Manutenção da função redistributiva como uma pauta permanente;
- Extrair o máximo do regional presente nas políticas setoriais e unidimensionais.

Tópicos políticos, constitucionais e legais

- Instituir o enlace do federalismo com o regionalismo por meio do conceito de solidariedade regional da Federação ou solidariedade federativa. São duas as sugestões de tornar efetiva a solidariedade federativa;
- Instituir a cláusula de condicionalidade para uma parcela dos fundos FPE e FPM. A condicionalidade não regula o montante dos fundos, mas sua destinação, de forma a reduzir as desigualdades regionais. O mecanismo $S_i/\sum S = R_i/N + (S_i/\sum S - R_i/N)$ aparece como uma proposta inicial;
- Passar a considerar a política regional como um refinamento das políticas em geral; a saber, que ela, diretamente, ocupa-se de problemas particulares, já que o alinhamento da política macroeconômica e das políticas setoriais ao interesse da redução das desigualdades constitui um avanço indispensável.

Tópicos de governança

- Comunicar um novo significado à política regional por meio do princípio da solidariedade federativa, no suposto de que isso afeta, positivamente, seu “valor implícito” na montagem das estruturas de governança;
- Considerar a política regional por sua capacidade de articulação e coordenação;
- Instituir o Conselho da República, cujos membros natos são o Presidente da República, os governadores dos estados e do DF e representantes dos municípios²³. Tal conselho deliberará planos de longo prazo a serem executados pelas instâncias federativas envolvidas;
- Eliminar a distorção entre estruturas salariais das burocracias de execução e das de controle e fiscalização;
- Valorizar a função dos gestores públicos.

Tópicos de financiamento

As fontes de financiamento da política regional podem e devem ser revistas à luz da compreensão ampliada sobre o tema:

- A política regional pode ser parcialmente financiada pelo federalismo. É preciso, para tanto, aprofundar o conceito de solidariedade federativa e aplicá-lo aos fundos FPE e FPM, fazendo com que uma parte de seus recursos sejam submetidos à cláusula da condicionalidade, tendo em vista que sua aplicação pode estar reforçando as desigualdades intra-regionais;
- Rebaixar o custo de financiamento da política regional, rebaixando a taxa de juros geral ao ponto em que se torna acessível para a maioria dos consumidores e empreendedores. É preciso esvaziar o discurso de que as taxas subsidiadas do financiamento regional constituem uma das razões para se manter a taxa de juros geral nas alturas;
- Os objetivos da política regional podem ser parcialmente alcançados por políticas setoriais. A política macroeconômica, ao controlar a inflação e reduzir as taxas de juros de forma efetiva, ao tempo em que deixa de incidir negativamente sobre a população, especialmente a de mais baixo poder de compra, contribui para a efetividade da política regional. Em especial, a redução das taxas de juros efetivas serve para financiar atividades que não suportam a incidência das taxas atuais e, ademais, desoneram as fontes de financiamento público baseadas em subsídios. Por sua vez, as políticas setoriais, na medida em que melhoram a prestação de serviços ao público em geral, desobrigam que a política regional se coloque a fazê-lo em base a despesas subsidiadas;
- Nem assim o Estado estará desobrigado de investir recursos na política regional, já que ela deve ser considerada um “refinamento” da ação estatal para corrigir e estimular iniciativas de cunho estritamente territorial.

Tópicos da inovação

As sugestões ora apresentadas, que poderão ser convertidas em princípios e diretrizes da política regional, constituem, em seu conjunto, uma estratégia experimental, tendo em vista o caráter disruptivo da inovação, mas também sua capacidade não completamente conhecida de gerar os resultados esperados. Nessa perspectiva, são recomendados projetos piloto ou estratégias adaptativas.

Particularmente, prevê-se um choque entre a tradição legalizante do Brasil e a característica desregularizante das inovações. Nesse sentido, a inovação também deverá incidir sobre como o legislador trata a inovação.

23. Haveria a necessidade de considerar a participação do Senado Federal, na medida em que se trata da casa legislativa composta por representantes dos estados e do DF, diferentemente da Câmara dos Deputados, composta pelos representantes do povo.

As sugestões são as seguintes:

- Estabelecer fortes vínculos programáticos e orçamentários entre o Ministério da Integração Nacional, ator preponderante da política regional, com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, figura central do ecossistema de C&T;
- Coordenar características locais, descentralização, especialização, alocação de recursos, elaboração de planos estratégicos, inclusão com participação e integração de empresas, pesquisadores, academia e sociedade civil para reforçar a especialização e inovação regional, tal como a União Europeia sugere por meio do *Smart Specialization Approach*;
- Fazer com que a inovação na escala regional exercite as funções de transição (entre sistemas atuais e novos), modernização (upgrade tecnológico) e diversificação da base da inovação como preparação para a instauração de novos domínios do conhecimento nas distintas regiões;
- Optar, preferencialmente, mas não exclusivamente, por estruturas e plataformas que operam com códigos abertos, para democratizar o acesso à inovação;
- Incrementar a cooperação com outros países de forma a acelerar a troca de informações e o acesso a novas tecnologias. Nesse processo devem-se preservar os aspectos nacionais e regionais específicos, dando-se ênfase à questão instrumental, que inclui ferramentas e bases de dados de uso amplo. Essa sugestão vale tanto para as inovações aplicadas diretamente à produção de manufaturas e serviços quanto à coordenação e ao monitoramento governamental;
- Fazer acompanhar a estratégia de inovação de “colchões de amortecimento” da própria estratégia, uma vez que o custo da inovação é cada vez mais alto e que sua generalização pode gerar resultados contrários, como o desemprego e a precarização do emprego;
- Selecionar prioridades entre as seguintes áreas da inovação:
 - Apoio à implantação de incubadoras de *startups* ou *hubs* digitais;
 - Digitalização de serviços públicos;
 - Diversificação e geração distribuída de energia elétrica;
 - Intensificação das aplicações inovadoras em ambiente urbano: mobilidade urbana, gestão de resíduos, pavimentos verdes, redes de dados velozes, plataformas comuns de câmeras privadas (segurança) e racionalização do trânsito de veículos, em especial dos de carga;
 - Aplicações ambientais de inovações voltadas para diferentes recortes do espaço, como são os biomas (para restaurá-los ou preservá-los) e as bacias hidrográficas (como a do São Francisco);
 - Financiamento da inovação, tendo o BNDES como uma espécie de “banco central”, permanentemente articulado com a Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais do MI.

7. Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. Brasília é a sede do poder, não o seu fim. **Valor Econômico**, São Paulo, 11 mai. 2018, p. 8-9.
- AMPARO, P. P. Os desafios a uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1518-70122014000100016>.
- BARBOSA FILHO, F. de H. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, 2017.
- BARROETA, B. et al. **Innovation and Regional Specialisation in Latin America. Identifying conceptual relations with the UE Smart Specialisation Approach**. Joint Research Centre JRC 106043. JRC Science Hub: <https://ec.europa.eu/jrc/>, 2017.
- BLOOM, N. et al. **Are Ideas Getting Harder to Find?** Estados Unidos: Stanford University, March 5, 2018, version 2.0. Disponível em: <https://web.stanford.edu/~chadj/IdeaPF.pdf>.
- BNDES. **Visão 2035**: Brasil, país desenvolvido – Sinopse das agendas para alcance da meta. Rio de Janeiro: BNDES, 2018.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Resenha energética brasileira**. Exercício de 2016. Brasília: MME, jun. 2017. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/3580498/02+-+Resenha+Ener%C3%A9tica+Brasil+2017+-+ano+ref.+2016+%28PDF%29/13d8d958-de50-4691-96e3-3ccf53f8e1e4?version=1.0>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- CAMPOS, M. Economia brasileira vive pior recessão da história. **Gazeta Online**, 07 mar. 2017. Caderno de Economia. Disponível em: www.gazetaonline.com.br/noticias/economia/2017/03/economia-brasileira-vive-pior-recessao-da-historia-1014031578.html. Acesso em: 17 abr. 2018.
- CNI. **Mapa Estratégico da CNI**. Brasília, 2018.
- CONCEIÇÃO, A. e outros. Produtividade do trabalho cai com avanço da informalidade. **Valor Econômico**, São Paulo, 27 abr. 2018, p. A3.
- CONSELHO EUROPEU DE LISBOA. **A Estratégia de Lisboa**. 2000. Disponível em: <https://carloscoelho.eu/dossiers/view/21/672>. Acesso em: 20 mai. 2018.
- DARVERSON, J. Brasília na era tecnológica. Brasília Encontro, mar. 2018, ano VI, n. 62, p. 28-29.
- DIAMANDIS, P.; KOTLER, S. **Abundance**: The Future is better Than You Think. 2012.
- DOMINONI, B. B. **Fundo de Participação de Estados, DF e municípios**. Brasília: 23 fev. 2018. (Apresentado pelo representante do Tesouro Nacional na oficina de trabalho Planejamento e política regional: estratégias e instrumentos para redução das desigualdades, realizada pela SDR no Ministério da Integração.)
- DÓREA, C. **Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento**: Limites e Possibilidades de Aprimoramento. Brasília: 23 fev. 2018. (Apresentado pela Secretária Nacional de Fundos na oficina de trabalho Planejamento e política regional: estratégias e instrumentos para redução das desigualdades, realizada pela SDR no Ministério da Integração.)
- EPL. **Transporte inter-regional de carga no Brasil**. Panorama 2015. Disponível em: epl.gov.br/transporte-inter-regional-de-carga-no-brasil-panorama-2015. Acesso em: 25 jun. 2018.
- EUBANKS, V. **Automating Inequality**. 2018.
- EUROPEAN COMMISSION. **Strengthening Innovation in Europe's Regions**: Strategies for resilient, inclusive and sustainable growth. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 18 jul. 2017 COM (2017) 376 final.
- FARIAS, A. R. et al. **Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil**. Campinas: Embrapa, maio 2017 (Comunicado Técnico 4).
- FILHO, A. A revolução digital do setor elétrico e de serviços públicos. **Valor Econômico**, São Paulo, 07 mar. 2018, p. A-10.
- FORAY, D. et al. **Guide to research and innovation strategies for smart specialisation (RIS3)**. Luxembourg: European Commission, Regional Policy, may 2012. 119 p.
- GAETANI, F. A governabilidade da administração em jogo. **Valor Econômico**, São Paulo, 20 abr. 2018, p. A10.

- GIAVONI, M. **Política pública, desenvolvimento regional e eficiência do investimento**. Brasília: 23 fev. 2018. (Apresentado pelo representante do Tesouro Nacional na oficina de trabalho Planejamento e política regional: estratégias e instrumentos para redução das desigualdades, realizada pela SDR no Ministério da Integração.)
- GRANER, F. Mais de 75% dos serviços públicos não são avaliados. **Valor Econômico**, São Paulo, 13 mar. 2018, p. A2.
- GUEDES, M. Cientistas, não se iludam. **Valor Econômico**, São Paulo, 11 abr. 2018, p. A-12.
- IBGE. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 82p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 21/06/2018.
- IPEA. **Avaliação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017. 3 v.
- JOHNSON, S. A tecnologia e a regulamentação. **Valor Econômico**, São Paulo, 03 abr. 2018, p. A11.
- KARAM, R. **Integração Vertical e Horizontal nas Políticas Regionais**. Brasília: 23 fev. 2018. (Apresentado pelo representante do Tesouro Nacional na oficina de trabalho Planejamento e política regional: estratégias e instrumentos para redução das desigualdades, realizada pela SDR no Ministério da Integração.)
- MARAGNA, L. **Rio Country Report 2015**: Brazil. Seville: European Union, Joint Research Centre, 2016, JRC 102345.
- MARQUES, R. Y. A suposta desoneração do investimento-anjo. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 fev. 2018, p. E2.
- OCDE. **Promoting growth in all regions**. 2012. Disponível em: oecd.org/cfe/regional-policy/promotinggrowthinallregions.htm. Acesso em: 17 abr. 2018.
- PINTO, H. RIS3-PE: For a vision of the Smart Specialisation Strategy in selected innovative territories of the State of Pernambuco. Portugal: Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra, jan. 2018. Disponível em: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/-/ris3-pe-for-a-vision-of-the-smart-specialisation-strategy-in-selected-innovative-territories-of-the-state-of-pernambuco?inheritRedirect=true&redirect=%2Fris3-in-lagging-regions>. Acesso em: 18 mai. 2018.
- POLITO, R. Autossuficiência energética regional é a meta do novo presidente da EPE. **Valor Econômico**, São Paulo, 13 jun. 2018, p. A5.
- PUPPO, F. Região Sudeste fica com metade dos benefícios tributários no país. **Valor Econômico**, São Paulo, 07 maio 2018a, p. A6.
- _____. Medo dos órgãos de controle ‘tomou conta’ do BNDES, afirma diretora. **Valor Econômico**, São Paulo, 13 jun. 2018b, p. A3.
- RESENDE, G. M. **Planejamento e política regional: estratégias e instrumentos para redução das desigualdades**. Avaliação continuada dos fundos de desenvolvimento regional. Brasília: 23 fev. 2018. (Apresentado pelo representante do Tesouro Nacional na oficina de trabalho Planejamento e política regional: estratégias e instrumentos para redução das desigualdades, realizada pela SDR no Ministério da Integração.)
- ROSTÁS, R.; SCHNOOR, T. ‘Indústria 4.0’ abre novo leque de receitas. **Valor Econômico**, São Paulo, 21 abr. 2018, p. B4.
- SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300003>. Acesso em: 15 jun. 2018.
- SCHWAB, K.; DAVIS, N. **Aplicando a quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2018.
- STENNER, CLÁUDIO. A questão regional no Brasil contemporâneo. Brasília, apresentado pelo representante do IBGE na Oficina de Trabalho “Planejamento e política regional: estratégias e instrumentos para redução das desigualdades”, realizada pela SDR no Ministério da Integração, em 23 fev. 2018. **Valor Econômico**. Acesso à internet ainda falha e prejudica competitividade. 27 fev. 2018, p. A12.
- VILLAS BÔAS, B. Estudos apontam que até 900 mil pessoas deixaram classes A e B. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 mai. 2018a, p. A14.
- _____. Pobreza extrema aumenta 11% e atinge 14,8 milhões de pessoas. **Valor Econômico**, São Paulo, 12 abr. 2018b, p. A3.
- VILLAS BÔAS, B. Pobreza extrema no Nordeste cresce mais no interior do que nas capitais. **Valor Econômico**, 28 abr. 2018c, p. A4.
- VILLAS BÔAS, B.; GUIMARÃES, L. Na Grande SP, a pobreza extrema cresce 35% em um ano. **Valor Econômico**, São Paulo, 25 abr. 2018, p. A12.
- WOLF, M. À espera da retomada da produtividade. **Valor Econômico**, São Paulo, 13 jul. 2018, p. A11.

Apêndices e anexos

1. BNDES - Visão 2035 – Sumário

Frente às transformações emergentes no século XXI, o Brasil tem ficado no máximo como discreto observador e um seguidor eventualmente oportunista. O país apresenta grande diversidade de recursos, é a oitava maior economia do mundo, o segundo maior exportador de alimentos, mas, também, é onde o trabalhador produz, em média, apenas um quarto do que um trabalhador produz nos EUA. Desde 1980, a produtividade brasileira se manteve estagnada (BHDES, 2018).

O investimento brasileiro em infraestrutura é historicamente baixo e apresentou tendência decrescente nas últimas décadas. De 1971 a 1980, o Brasil investiu cerca de 5% do PIB em infraestrutura; de 2001 a 2014, o investimento foi, em média, de apenas 2,2%.

Cinquenta e cinco por cento da população brasileira não concluiu o ensino médio, 15% dos alunos estão fora da série adequada e 78% deles têm conhecimento básico ou insuficiente em português. Em torno de 55% dos estudantes de baixa renda no Brasil não são competentes em matemática, contra 20% dos alunos de alta renda.

O crescimento médio da economia brasileira no período de 2001 a 2015 foi de 2,8% a.a. Pelo lado regional, verificou-se um processo de desconcentração, com crescimento da renda dos estados do Norte (3,96%), Nordeste (3,54%) e Centro-Oeste (3,84%), acima da taxa de Sul (3,2%) e Sudeste (2,44%). Grande parte dessa performance foi obtida com a expansão do agronegócio e da indústria extrativa, aproveitando as oportunidades decorrentes do *boom* de *commodities*, além dos efeitos positivos dos programas de transferência de renda e da política de concessão de aumentos reais ao salário mínimo.

Cenários

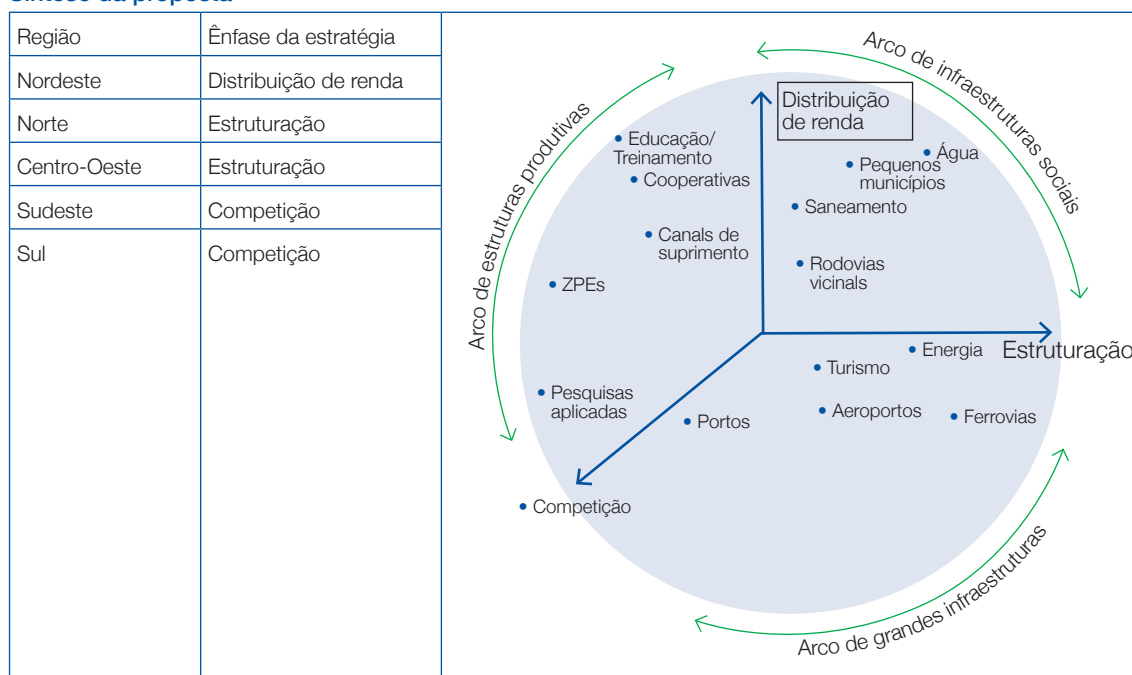
DESTRAVAR: O cenário de destravamento estabelece um crescimento moderado, sem grandes alterações na estrutura produtiva das regiões, mas com investimentos relevantes em segmentos selecionados da agropecuária, da indústria e dos serviços. A produção e a renda crescem suavemente, com os investimentos em infraestrutura reduzindo gargalos preexistentes de logística, telecomunicações, habitação, saneamento e mobilidade urbana. Percebe-se um aumento moderado da produtividade, com a utilização pontual de novas tecnologias para o melhor desempenho da economia.

POTENCIALIZAR: O cenário de potencialização do crescimento vislumbra o aumento da taxa de formação de capital no país, com aumento substantivo dos investimentos das empresas e em infraestrutura. As empresas serão capazes de explorar as oportunidades decorrentes dos avanços tecnológicos, tais como tecnologias de interconectividade, tecnologias de automação, tecnologias

relacionadas à energia e a biotecnologias, alterando a estrutura de produção e de geração de valor. A redução dos gargalos logísticos e a integração com as cadeias globais possibilitarão alavancar as cadeias produtivas nacionais de fornecedores industriais e de serviços.

TRANSFORMAR: No cenário de transformação, o crescimento econômico acelerado será acompanhado pela melhora substancial da infraestrutura social e urbana, com expressivo avanço em educação, saúde, segurança pública, mobilidade urbana e saneamento, reduzindo significativamente o deficit habitacional. A estrutura industrial e de serviços do Brasil aproximar-se-á da das nações mais desenvolvidas, com empresas nacionais aumentando sua participação e relevância nas cadeias globais de valor. As desigualdades de renda pessoal e regional serão reduzidas expressivamente.

Síntese da proposta



2. Interação das políticas federativa e regional: uma hipótese

O presente esforço de resgate da PNDR empreendido pelo governo federal se faz na perspectiva de que a ação da Administração Pública Federal em prol da redução das desigualdades regionais, durante a primeira metade da década do século XXI, esgotou seu ciclo virtuoso e, por essa razão, deu início à formação de um hiato na história recente do desenvolvimento regional no país. Em nome da manutenção e/ou recuperação da melhoria das condições de vida da população mais pobre, assumiu-se que esse hiato deve ser interrompido.

Uma síntese do resgate da PNDR durante a primeira década do século XXI informa que ele foi conduzido sob a perspectiva de que a execução da política regional poderia se dar por duas vias: implícita e explícita. A versão implícita da política regional se confundia com a política social; já a explícita coincidia com a versão clássica, historicamente conhecida no Brasil desde meados do século XX. Assim, os ganhos regionais verificados na primeira década do século XXI foram fruto da política social. No momento atual, ainda não há condições de se saber se o novo resgate da PNDR cancelará essa dicotomia, transportando-a para o futuro como uma verdade sedimentada, se tal dicotomia será extinta ou se assumirá uma nova configuração.

Aproveitando-se dessa disjuntiva, levanta-se a hipótese que o atual resgate da PNDR abre uma possibilidade de integrar regionalismo com federalismo.

A mais cara das metas regionalistas, qual seja, a redução das desigualdades regionais, é recepcionada como princípio constitucional no inciso VII do art. 170, do Capítulo I (Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica), do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira). Ainda no regionalismo, as regiões são objeto da Seção IV (Das Regiões), Capítulo VII (Da Administração Pública), Título III (Da Organização do Estado). Nela, inclusive, é retomado o princípio da redução das desigualdades regionais (caput do artigo 43). Já no § 2º do mesmo artigo ficam estabelecidos “incentivos regionais”, como juros favorecidos, isenções, reduções ou diferimentos temporários de tributos federais, entre outros.

Por sua vez, o federalismo está tratado, em termos da autonomia e do financiamento. A autonomia dos entes federativos está gravada no *caput* do artigo 18, Capítulo I (Da Organização Político-Administrativa), Título III (Da Organização do Estado). Em termos das relações interfederativas entre a União e os estados, o DF e os municípios, o artigo 159, da Seção VI (Da Repartição das Receitas Tributárias), Capítulo I (Do Sistema Tributário Nacional), Título VI (Da Tributação e do Orçamento), trata da questão.

Tendo em vista que a quase totalidade dos recursos públicos de um país é aplicada dentro de suas fronteiras, pode-se dizer que praticamente todos os recursos públicos são rebatidos no espaço do território nacional²⁴. Ainda assim, o vínculo obrigatório de cada centavo do OGU com o território não é suficiente para caracterizar a política regional tal como é entendida. Para que a política regional venha a entranhar o OGU, é preciso considerar graus de detalhe que informem a especificidade de dado orçamentário ou da execução financeira.

Considerada a Federação, os recursos do OGU se dividem entre transferências obrigatórias (constitucionais e legais) e discricionárias (voluntárias, por delegação, específicas e destinadas a organizações da sociedade civil) da União a estados, DF e municípios. Porém nem todo recurso transferido pela União aos entes federativos caracteriza-se como próprio da política regional. Isso porque os recursos do FPE e do FPM, os mais expressivos, estão destinados a prover a Federação brasileira de recursos necessários a sua existência e a seu funcionamento. É bem verdade que tais fundos podem expressar em alguma medida intenções redistributivas, mas nem de longe podem caracterizar a política regional, mesmo porque tais fundos podem ser utilizados livremente pelos entes federativos a que se destinam (lembrar-se da autonomia prevista no art. 18 da CF de 1988). Eles podem ser empregados até para piorar a desigualdade social e regional existente²⁵.

No teste da hipótese, considera-se cada estado, o Distrito Federal e cada município como uma região. No exercício do teste da hipótese, a União transfere o montante S de recursos para a região R_i . Isso faz com que a participação de R nos recursos de transferência da União seja de $S_i / \sum S$.

Usando N como indicador de nação, R_i / N passa a ser a participação da região R_i na nação por algum critério aceitável, como população, renda etc.

Caso $S_i / \sum S$ seja maior que R_i / N , pode-se dizer que a União, ao transferir recursos para R_i , está fazendo-o a duplo cargo: uma parte para atender à condição do ente federado no conjunto da Federação e a outra parte a título de política regional, a ser desenvolvida no espaço do ente federado.

24. Os únicos recursos que se aplicam sem vinculação territorial são os da ação internacional do Estado.

25. A Constituição federal e a legislação infraconstitucional brasileira imprimem um forte caráter redistributivo às transferências fiscais da União. Em consequência, as transferências fiscais brasileiras buscam fortemente a equalização fiscal, entendida a equalização fiscal como “o remanejamento de recursos públicos arrecadados de forma a reduzir as disparidades entre os Entes Federativos” (DOMINONI, 2018)

Para demonstrar tal afirmativa, sejam consideradas as duas frações a seguir:

$S_i/\sum S$ – Parte do valor total de recursos transferíveis da União, transferida à região R_i ;

R_i/N – Participação de R_i na nação (N) por algum critério aceitável.

Assume-se que o percentual R_i/N aplicado aos valores transferidos apenas mantém a posição relativa da região em relação à nação. Logo, tal percentual não se identifica com a política regional da União por não privilegiar, de alguma maneira, tal porção territorial da nação. Por essa razão, a diferença ($S_i/\sum S - R_i/N$) se torna a parte de S destinada à política regional.

Manejando essas parcelas, constrói-se uma igualdade em que a primeira parcela mantém a posição relativa da região e a segunda dá a verdadeira medida da política regional da União:

$$S_i/\sum S = R_i/N + (S_i/\sum S - R_i/N).$$

Esclarece-se o raciocínio com um exemplo numérico:

$$\sum S = 100$$

$$S_i = 15$$

$$S_i/\sum S = 15\%$$

$$N = 100 \text{ (população)}$$

$$R_i = 10$$

$$R_i/N = 10\%$$

Com esses valores, $S_i/\sum S$ (15%) = R_i/N (10%) + ($S_i/\sum S - R_i/N$) (15% - 10%).

Logo, dos 15% transferidos à região R_i pela União, de fato, somente 5% podem ser considerados uma transferência a título da política regional²⁶. Ainda assim, trata-se de um resultado preliminar sobre montantes aplicados sem se considerar a alocação espacial dessas transferências dentro da região. Isso parece levar à compreensão de que tal mecanismo diz respeito ao âmbito inter-regional. Por ele, sabe-se que uma determinada região está recebendo, proporcionalmente, mais (menos) recursos que outra. Mesmo que a parcela regional das transferências seja expressiva, o critério não permite deduzir se os recursos considerados “regionais” estão, de fato, sendo destinados ao seu desenvolvimento regional (i.e., redução das desigualdades), uma vez que a região tem autonomia em sua aplicação (artigo 18) e essa autonomia pode estar favorecendo, ainda mais, a situação dos privilegiados que vivem na região. Dessa forma, além de garantir uma “fatia” maior para as regiões mais deprimidas, é necessário considerar onde os recursos vão ser aplicados.

26. Uma das consequências de tal raciocínio é que, se o total de recursos da União disponíveis para a transferência às regiões é $\sum S$, então, haverá regiões com valores positivos e valores negativos da parcela ($S_i/\sum S - R_i/N$). Isso implica que a União tira dos ricos para dar aos pobres? Na verdade, a União retira de si própria e não das regiões mais ricas.

3. Regionalizações do IBGE

Década de 1940 – Resolução n. 72, de 14.07.1941, do Conselho Nacional de Geografia, fixa a divisão do país em cinco grandes regiões. Já pela Resolução n. 77, de 17.07.1942, do mesmo conselho, as unidades da Federação são divididas em zonas fisiográficas.

Década de 1960/1970 – A divisão regional do Brasil em grandes regiões é revista e são inauguradas as microrregiões homogêneas (Decreto-Lei n. 67.647, de 23.11.1970).

1977 – São criadas as mesorregiões, o nível intermediário entre as microrregiões e as grandes regiões. Somente foram institucionalizadas em 1989.

2017 – Criam-se as regiões geográficas imediatas e intermediárias. As Regiões Geográficas Imediatas (RGI) correspondem às microrregiões geográficas. Têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. As RGIs são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações. As Regiões Geográficas Intermediárias (RGIInt) correspondem às mesorregiões geográficas. Preferencialmente, buscou-se a delimitação das Regiões Geográficas Intermediárias com a inclusão de metrópoles ou capitais regionais. Em alguns casos, principalmente onde não existiam metrópoles ou capitais regionais, foram utilizados centros urbanos de menor dimensão que fossem representativos para o conjunto das RGI que compuseram as suas respectivas RGIInts. As RGIInts organizam o território, articulando as RGIs por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privados e públicos e da existência de funções urbanas de maior complexidade.

Fonte: IBGE (2017).

O EUROSOCIAL é um programa financiado pela União Europeia que, ao longo dos seus 10 anos de trajetória, tem vindo a oferecer um espaço para a aprendizagem entre pares, bem como o intercâmbio de experiências entre instituições homólogas da Europa e da América Latina. O EUROSOCIAL tem por finalidade contribuir para melhorar a coesão social nos países latino-americanos, através da transferência do conhecimento das melhores práticas, que contribua para o fortalecimento institucional e para a implementação de políticas públicas. A sua ação parte da convicção de que a coesão social deve ser considerada como um fim em si mesma e, simultaneamente, como um meio para a redução das clivagens, porque a desigualdade (económica, territorial, social, de género) constitui um travão à consecução de qualquer Objetivo de Desenvolvimento Sustentável. O EUROSOCIAL conta com uma metodologia inovadora para implementar a cooperação internacional, partindo de um diálogo institucional horizontal, flexível, complementar e recíproco, focalizando a sua ação nas áreas de políticas sociais, governação democrática e igualdade de género.

Consórcio liderado por



Publicação realizada com o apoio de

