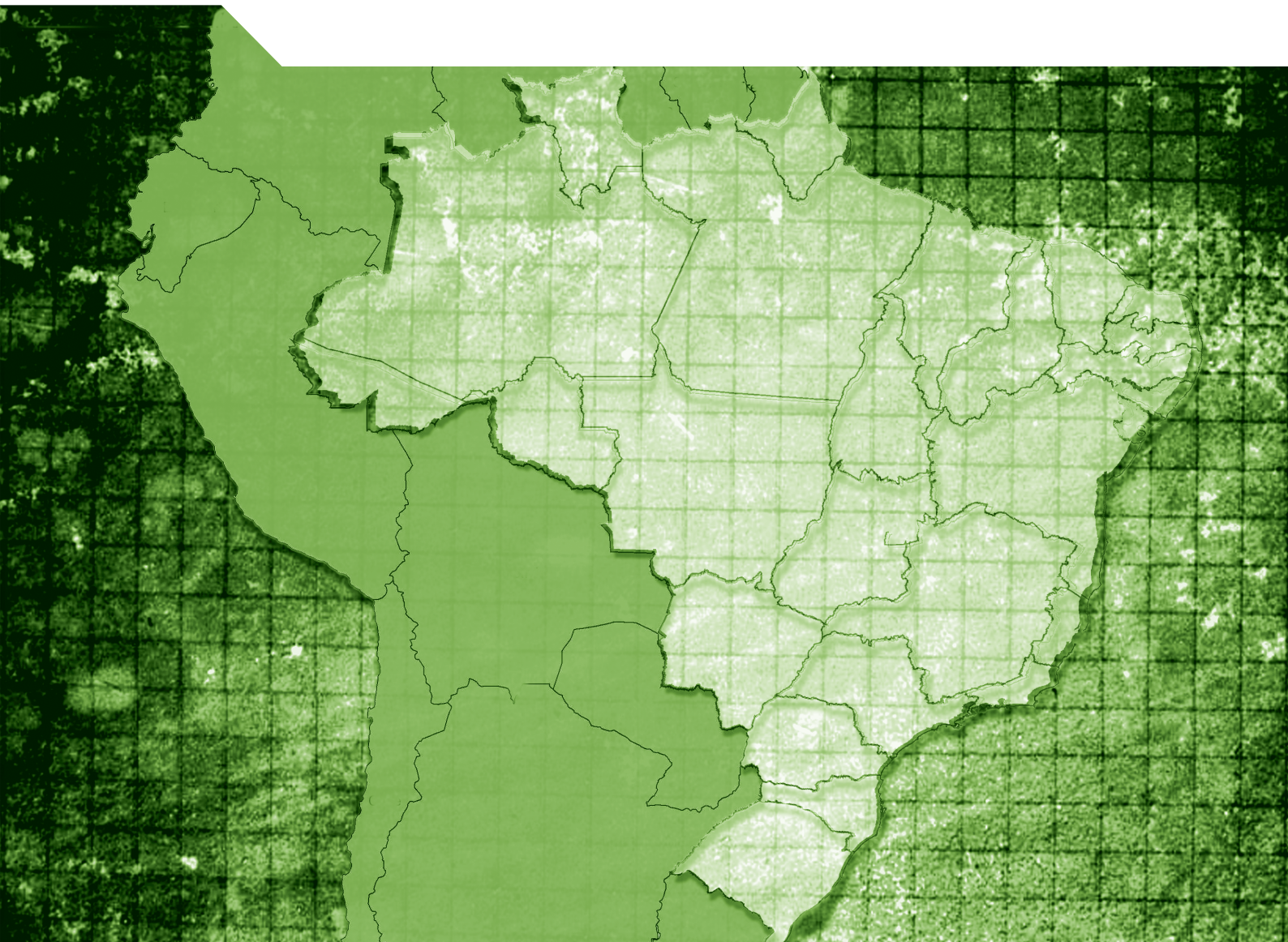




Relatório Territorial da OCDE

BRASIL



Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013

Este estudo foi publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos utilizados nesta publicação não refletem necessariamente a posição da Organização nem dos Governos de seus países membros, tampouco dos países da União Europeia.

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Por favor, cite esta publicação como:

OECD (2013), *Relatório Territorial da OCDE: Brasil 2013*, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264189058-pt>

ISBN 978-92-64-18904-1 (impresso)

ISBN 978-92-64-18905-8 (PDF)

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acessadas on line no: www.oecd.org/publishing/corrigenda

© OCDE 2013

O conteúdo da OCDE pode ser copiado, baixado ou imprimido para uso pessoal. Partes do conteúdo das publicações da OCDE, bases de dados e produtos multimídia também podem ser utilizadas em documentos, apresentações, blogs, sites e materiais pedagógicos, após reconhecimento da OCDE como fonte e proprietária do copyright. As solicitações de permissão para uso público e comercial e os direitos de tradução devem ser enviadas a rights@oecd.org pode ser obtida diretamente através do Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou do Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com

Prefácio

No início do novo milênio, as economias regionais enfrentam mudanças decisivas. A globalização do comércio e da atividade econômica cada vez mais testa a capacidade dessas economias de adaptar-se e manter sua vantagem competitiva. Há uma tendência de alargamento das lacunas de crescimento e renda entre as regiões e dentro delas, e aumenta o custo de manutenção da coesão social. A rápida evolução tecnológica e a utilização mais intensiva do conhecimento oferecem novas oportunidades para o desenvolvimento local e regional, mas exigem mais investimento das empresas, reorganização do trabalho e da produção, mais capacitação e melhorias ambientais.

Em meio a essas mudanças e turbulência, as regiões continuam a seguir caminhos bem diferentes. Algumas delas logram êxito e impulsionam o crescimento. Outras são menos bem sucedidas em atrair comércio e outras atividades econômicas. Muitos territórios detentores de vínculos frágeis com as fontes da prosperidade, debilitados pela migração e envelhecimento, e atrasados em relação à infraestrutura e investimento privado, encontram dificuldades para acompanhar a tendência geral.

Ao mesmo tempo, os governos centrais já não são o único provedor da política territorial. A distribuição vertical de poder entre os diferentes níveis de governo deve ser reavaliada, bem como a descentralização dos recursos fiscais, para melhor atender as expectativas dos cidadãos e melhorar a eficiência da política. As autoridades públicas precisam ponderar os desafios atuais, avaliar as estratégias traçadas nos últimos anos e definir novas opções.

Em resposta a uma necessidade de estudar e difundir estratégias inovadoras de desenvolvimento territorial e governança de forma mais sistemática, a OCDE criou o Comitê de Política de Desenvolvimento Territorial (CPDT) em 1999, como fórum único para o intercâmbio e debate internacional. O CPDT desenvolve inúmeras atividades, inclusive uma série de *Análises Territoriais Nacionais*. Estes estudos seguem uma metodologia padrão e um arcabouço conceitual comum, que permitem que países compartilhem suas experiências e divulguem informações sobre boas práticas.

Agradecimentos

O Secretariado da OCDE gostaria de agradecer as autoridades brasileiras, nos níveis nacional e subnacional, por sua cooperação e apoio durante a elaboração deste relatório. O Secretariado é particularmente grato à Diretoria Geral de Políticas Regionais da Comissão Europeia (DG Regio) pelo apoio financeiro.

Agradecimentos especiais vão para a equipe brasileira do Ministério do Planejamento e Ministério da Integração Nacional, pelo preenchimento dos questionários da OCDE, e para o Ministério das Relações Exteriores, por facilitar a interação entre as autoridades brasileiras e o Secretariado. Em particular, somos gratos ao Henrique Villa da Costa Ferreira e Rubem Oliveira de Paula pelo empenho e apoio. O Secretariado também agradece aos representantes das seguintes instituições que participaram das entrevistas: Ministério do Planejamento; Ministério da Integração Nacional; Centro de Estudos Estratégicos e Gestão (CGEE); Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Banco do Nordeste do Brasil; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério das Cidades; o Grupo de Trabalho Permanente para APLs (GTPAPL); o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); as autoridades do Porto de SUAPE; a SUDENE; a Secretaria de Planejamento e Administração do estado de Pernambuco (Agência CONDEPE/FIDEM); a EMBRAPA Agroindústria Tropical; a EMBRAPA Semiárido Tropical; o DNOCS; a Secretaria de Planejamento e Administração do estado do Ceará; o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará; e o município de Petrolina.

O estudo da OCDE de desenvolvimento regional no Brasil foi produzido pela Divisão de Política de Desenvolvimento Regional da OCDE, dirigida pelo Joaquim Oliveira Martins. Este estudo foi elaborado por uma equipe composta pela Camila Vammalle, José Enrique Garcilazo (tendências regionais e desenvolvimento) e Annalisa Primi, sob a supervisão da Claire Charbit, Diretora-adjunta da Divisão de Política de Desenvolvimento Regional. O estudo foi coordenado inicialmente pela Annalisa Primi, em seguida pela Camila Vammalle. O relatório foi traduzido por Emmanuel Porto, a Jennifer Allain preparou o texto para publicação e o Daniel Sanchez Serra forneceu suporte estatístico. O Fabrizio Barca (Diretor-geral, Ministério da Economia e Finanças da Itália) e o Francesco del Bianco (Diretor geral em exercício, Diversificação Econômica Ocidental, Canadá) compartilharam suas experiências da Itália, União Europeia e Canadá e forneceram observações pertinentes. O Raphaël Goulet e o Ramón Alejo López Sanchez da DG Regio deram apoio contínuo. Também recebemos comentários e observações valiosos da Dorothee Allain-Dupré, José Brakarz, Bárbara Castelletti, Michael Donovan, Hamlet Gutiérrez, Soo-Jin Kim, Carlos Mussi, Annabelle Mourougane e William Tompson.

Índice

Siglas, acrônimos e abreviaturas	11
Avaliação e recomendações	17
Capítulo 1 Tendências regionais e desenvolvimento no Brasil	29
Introdução	30
As tendências macroeconômicas	31
Lacunas de desenvolvimento regional no Brasil	39
Avaliando o crescimento das regiões brasileiras e as ligações com o desenvolvimento nacional	51
Aproveitando o potencial de crescimento das regiões brasileiras	60
Desafios-chave de política e governança	70
Notas	72
Bibliografia	73
<i>Anexo 1.A1</i>	74
<i>Anexo 1.A2</i>	78
<i>Anexo 1.A3</i>	79
<i>Anexo 1.A4</i>	80
<i>Anexo 1.A5</i>	82
Capítulo 2 Combinando crescimento e inclusão social: A contribuição das políticas regionais	89
Introdução	90
Mapeando as políticas federais de desenvolvimento regional: Ações com metas territoriais implícitas e explícitas	91
O renascimento das políticas de desenvolvimento regional explícitas no Brasil	92
Investimento em infraestrutura pública: O desafio de vencer o abismo em regiões atrasadas	123
Programas sociais, inovação e competitividade como indutores do desenvolvimento regional	133
Conclusão	151
Notas	152
Bibliografia	153
<i>Anexo 2.A1</i>	155
<i>Anexo 2.A2</i>	156
<i>Anexo 2.A3</i>	158
Capítulo 3 Governança multinível para políticas de desenvolvimento regional mais eficazes	161
Introdução	162
Como a política de desenvolvimento regional pode ajudar o Brasil a atrelar sua estratégia de crescimento nacional à redução da pobreza e das disparidades sociais e regionais	163

Lidando com a autonomia financeira e política dos governos subnacionais.....	166
Superando a fragmentação multidimensional das políticas.....	183
Criando informação e capacitação em nível subnacional, aumentando a participação do cidadão	200
Conclusão.....	218
Notas	218
Bibliografia.....	220
<i>Anexo 3.A1</i>	224
<i>Anexo 3.A2</i>	225
<i>Anexo 3.A3</i>	226
<i>Anexo 3.A4</i>	228
<i>Anexo 3.A5</i>	229
<i>Anexo 3.A6</i>	230
<i>Anexo 3.A7</i>	231

Tabelas

Tabela 1.1.	População e crescimento populacional por tipo de região TL3 no Brasil (1996-2010).....	43
Tabela 1.2.	Índice de concentração do PIB e da população, e especialização nos setores (1980-2008).....	47
Tabela 1.3.	Treinamento profissional, estados selecionados do Brasil (2007)	64
Tabela 1.4.	Especialização da indústria em regiões TL2 brasileiras (2008)	65
Tabela 1.5.	Distribuição regional do valor agregado da indústria de transformação	67
Tabela 1.6.	Uso da Internet e telefonia móvel	68
Tabela 1.7.	Desempenho da inovação nas empresas por estado (estados selecionados, 2007)	68
Tabela 1.A1.1.	Classificação das regiões TL3 brasileiras segundo a classificação da OCDE.....	76
Tabela 1.A4.1.	Valor agregado real por indústria, número-índice 1996=100	80
Tabela 1.A4.2.	Emprego por indústria, número-índice 1996=100	81
Tabela 2.1.	Uma taxonomia das políticas federais por meta territorial.....	94
Tabela 2.2.	Evolução da política regional numa perspectiva comparativa: Brasil e a UE	99
Tabela 2.3.	Novos e antigos paradigmas da política regional.....	102
Tabela 2.4.	A política de coesão da UE para 2007-13: Recursos, metas e prioridades	104
Tabela 2.5.	A segunda fase da PNDR 2011-15: Uma proposta de política regional para todas as regiões brasileiras	105
Tabela 2.6.	Tipologia das microrregiões da PNDR	107
Tabela 2.A1.1.	Bolsa Família, uma matriz de complementaridades de políticas	155
Tabela 2.A2.1.	EMBRAPA, uma matriz de complementaridades de políticas	156
Tabela 2.A3.1.	A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e as suas complementaridades.....	158
Tabela 3.1.	Sumário dos indicadores sociais, econômicos e de infraestrutura	164
Tabela 3.2.	Fragmentação municipal (2007).....	195
Tabela 3.A1.1.	Indicadores utilizados na Tabela 3.1	224
Tabela 3.A2.1.	Principais transferências intergovernamentais no Brasil (2006).....	225
Tabela 3.A3.1.	Atribuição de receita fiscal aos subsetores do governo geral, como porcentagem da receita fiscal total (2008)	226
Tabela 3.A 4.1.	Alocação de responsabilidades nos níveis de governo do Brasil	228

Tabela 3.A5.1. Contas Gerais do Governo (2008).....	229
Tabela 3.A6.1. Participação dos diferentes impostos nas receitas fiscais dos níveis de governo (2008).....	230
Tabela 3.A7.1. Composição da receita por estado (2006).....	231

Figuras

Figura 1.1. Desempenho do crescimento de longo prazo no Brasil	31
Figura 1.2. Crescimento do PIB real nas economias da OCDE e BCIS (Brasil, China, Índia e África do Sul)	32
Figura 1.3. Indicadores de pobreza e distribuição de renda (1988-2007).....	33
Figura 1.4. Valor agregado por setor de atividade nos países BCIS, participação percentual no total (1990-2008).....	34
Figura 1.5. Tendências da produtividade do trabalho (1992-2009), produção industrial por hora trabalhada (média 2006 = 100).....	35
Figura 1.6. Perspectiva Macroeconômica no Brasil (2008-2012)	35
Figura 1.7. Brasil: Exportação de produtos-chave (2006).....	36
Figura 1.8. Perfil da ciência e inovação no Brasil.....	37
Figura 1.9. Indicadores de capital humano: Comparações internacionais (2006).....	38
Figura 1.10. Habitantes por quilômetro quadrado em países da OCDE (2008).....	40
Figura 1.11. Variação da densidade populacional em regiões TL3 da OCDE (2007).....	41
Figura 1.12. Variação da densidade populacional entre regiões TL3 da OCDE (2007)	42
Figura 1.13. População nacional vivendo em regiões predominantemente urbanas (1995-2007).....	43
Figura 1.14. Índice de concentração geográfica do PIB e da população, TL2 (2007).....	44
Figura 1.15. Índice de concentração do PIB e da população no Brasil entre regiões TL2 (1980-2008).....	44
Figura 1.16. Índice de concentração do PIB e da população nas regiões brasileiras, entre as regiões TL3 (1980-2008).....	47
Figura 1.17. Disparidades territoriais do PIB <i>per capita</i> nos países, TL2 (2007).....	48
Figura 1.18. Coeficiente Gini de desigualdade do PIB <i>per capita</i> nas regiões TL2 (1980-2007).....	49
Figura 1.19. Crescimento regional do PIB <i>per capita</i> no período (1980-2007).....	50
Figura 1.20. Renda média <i>per capita</i> e desigualdade por estado (2008).....	50
Figura 1.21. Coeficiente Gini de desigualdade do PIB dentro das regiões TL2 e entre as regiões TL3 (1980-2007).....	51
Figura 1.22. Nível e crescimento do PIB <i>per capita</i> em regiões TL2 brasileiras (1980-2007).....	52
Figura 1.23. Nível e crescimento do PIB <i>per capita</i> em regiões TL3 brasileiras (1995-2007).....	53
Figura 1.24. Nível inicial e crescimento do PIB <i>per capita</i> nas regiões da OCDE, TL3 (1995-2007).....	53
Figura 1.25. Lacuna do PIB <i>per capita</i> , regiões brasileiras, com relação à média das TL2 da OCDE	54
Figura 1.26. População e densidade populacional em regiões TL2 com crescimento 25% mais rápido (1989-2007).....	55
Figura 1.27. Nível e crescimento do PIB <i>per capita</i> nas regiões TL3 da OCDE (1995-2007).....	55
Figura 1.28. Nível e crescimento do PIB final <i>per capita</i> nas regiões predominantemente urbanas da OCDE, TL3 (1995-2007).....	56

Figura 1.29.	Crescimento do PIB <i>per capita</i> nas regiões predominantemente rurais da OCDE, TL3 (1995-2007).....	57
Figura 1.30.	Crescimento do PIB <i>per capita</i> nas regiões intermediárias da OCDE, TL3 (1995-2007).....	57
Figura 1.31.	Contribuições ao crescimento nacional no Brasil, TL2 (1980-2007).....	58
Figura 1.32.	Contribuições ao crescimento nacional por regiões TL3 no Brasil (1980-2007)	59
Figura 1.33.	Crescimento nacional, caso as regiões atrasadas urbanas e intermediárias tivessem crescido a taxas médias brasileiras e da OCDE (1996-2007).....	60
Figura 1.34.	Extensão da densidade de rodovias pavimentadas em cinco regiões brasileiras	62
Figure 1.35.	Densidade de rodovias pavimentadas e PIB <i>per capita</i> em regiões TL2 brasileiras (2008).....	63
Figura 1.36.	Crescimento do PIB <i>per capita</i> e matrículas primárias em regiões brasileiras	64
Figura 1.37.	Crescimento do PIB <i>per capita</i> e especialização em agricultura e mineração, regiões TL2 brasileiras	66
Figura 1.38.	PIB <i>per capita</i> , acesso a estabelecimentos de saúde e índice de desenvolvimento humano, regiões TL2 brasileiras.....	69
Figura 1.A2.1.	Nível e crescimento do PIB <i>per capita</i> em regiões TL2 brasileiras (1995-2007).....	78
Figura 1.A3.1.	Crescimento do PIB <i>per capita</i> e especialização da indústria em regiões TL2 brasileiras (1995-2007)	79
Figura 1.A5.1.	Índice de desenvolvimento humano por estado (2005).....	82
Figura 1.A5.2.	Taxa de analfabetismo por estado (2009)	83
Figura 1.A5.3.	Taxa de mortalidade infantil por estado (2010)	84
Figura 1.A5.4.	Acesso a estabelecimentos de saúde por estado (2009)	85
Figura 1.A5.5.	Densidade de rodovias pavimentadas por estado (2008)	86
Figura 1.A5.6.	Acesso a abastecimento de água por estado (2009)	87
Figura 2.1.	Mapa do Brasil segundo a tipologia da PNDR	107
Figura 2.2.	Mesorregiões diferenciadas, semiárido e faixa de fronteira.....	108
Figura 2.3.	Tipos de recursos de desenvolvimento regional no Brasil (2008)	114
Figura 2.4.	Recursos disponíveis vs. recursos emprestados	118
Figura 2.5.	Alocação de fundos constitucionais segundo o tipo de região, segundo definição da PNDR	121
Figura 2.6.	Alocação de fundos constitucionais para o desenvolvimento regional por setor (2000 e 2009).....	122
Figura 2.7.	Recursos para o desenvolvimento regional.....	122
Figura 2.8.	Participação do investimento público no PIB por nível de governo (2003-08).....	126
Figura 2.9.	Participação do investimento público no PIB por nível de governo no Brasil e nos países da OCDE (2003).....	127
Figura 2.10.	Participação do investimento público no PIB por nível de governo no Brasil e nos países da OCDE (2008).....	127
Figura 2.11.	Alocação regional do investimento por empresas estatais (2010).....	130
Figura 2.12.	Alocação regional dos investimentos do PAC	131
Figura 2.13.	Empréstimos anuais do sistema BNDES	132
Figura 2.14.	Alocação regional dos empréstimos do sistema BNDES em 2010.....	132
Figura 2.15.	Densidade regional e crescimento das rodovias pavimentadas.....	133

Figura 2.16.	Distribuição regional da população pobre e dos beneficiários do Bolsa Família	138
Figura 2.17.	Evolução dos recursos federais para a atenção básica à saúde.....	141
Figura 2.18.	Recursos federais para o desenvolvimento produtivo: O BNDES como ator principal	148
Figura 2.19.	Distribuição regional do apoio público ao desenvolvimento produtivo.....	149
Figura 3.1.	Participação da receita fiscal dos níveis subnacionais de governo no total da receita fiscal (2008).....	168
Figura 3.2.	Participação dos governos subnacionais no gasto governamental geral (2008).....	173
Figura 3.3.	Gasto estadual por função (2008).....	174
Figura 3.4.	Alocações do Fundo de Participação dos Estados (FPE) <i>per capita</i> por macrorregião (2008).....	179
Figura 3.5.	A propriedade da terra no Brasil	211
Figura 3.6.	Oferta de treinamento e capacitação municipal pelo Ministério do Desenvolvimento Social.....	216

Siglas, acrônimos e abreviaturas

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABM	Associação Brasileira de Municípios
ACOA	Agência Atlântica Canadense de Oportunidades
AIF	Fundo Atlântico de Inovação (<i>Atlantic Innovation Fund</i>)
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANOREG	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
APL	Arranjo Produtivo Local
BASA	Banco da Amazônia S.A
BCIS	Brasil, China, Índia e África do Sul
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BRL	Real (R\$)
CAF	Conselho da Federação Australiana (<i>Council for the Australian Federation</i>)
CAF	Comitê de Articulação Federativa
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Minas Gerais)
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CGEE	Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CGPAC	Comitê de Gestão do Plano de Aceleração do Crescimento
CIB	Comissões intergestoras bipartites
CIT	Comissão intergestores tripartite
CNDI	Conselho Nacional do Desenvolvimento Industrial
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COAG	Conselho Australiano de Governos (<i>Council of Australian Governments</i>)
CONASEMS	Congresso Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde

CONDEL	Conselho Deliberativo da SUDENE
COREDES	Conselhos regionais de desenvolvimento
CORETT	Comissão Mexicana para a Regularização da Propriedade da Terra
COSEMS	Conselho de Secretários Municipais de Saúde
CRC	Conselho de Reforma da COAG
CSG	Diretrizes Estratégicas da Comunidade Europeia (<i>European Union Community Strategic Guidelines</i>)
DBDG	Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EDA	Administração do Desenvolvimento Econômico (EUA)
EFRD	Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (sigla original)
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ERDF	Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional (sigla atual) (<i>European Regional Development Fund</i>)
ESF	Fundo Social Europeu (<i>European Social Fund</i>)
ETENE	Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste
FAPEAM	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FAPERJ	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FAPESC	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Santa Catarina
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FAPESPA	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Pará
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDI	Investimento externo direto (<i>foreign direct investment</i>)
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FNDF	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
FNDR	Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GERD	Investimento bruto em P&D (do inglês <i>gross expenditure on research and development</i>)
GPRA	Lei do Desempenho e Resultados (do inglês <i>Government Performance and Results Act</i>)
GST	Imposto sobre bens e serviços (do inglês <i>Goods and Services Tax</i>)
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
GTPAPL	Grupo de Trabalho Permanente–APLs
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre comercialização de mercadorias e serviços
ICS	Instância de Controle Social
ICT	Tecnologia de informação e comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IGDE	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
ILPES-CEPAL	Instituto de Planejamento Econômico e Social da CEPAL
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IOC	Comitê Olímpico Internacional (do inglês <i>International Olympic Committee</i>)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPVA	Imposto sobre propriedade de veículos automotores
LGT	Localizadores de Gastos Territoriais
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCT-FINEP	Ministério da Ciência e Tecnologia/Financiadora de Estudos e Projetos
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combato à Fome
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MI	Ministério da Integração Nacional

MIDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MME	Ministério de Minas e Energia
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NIT	Núcleos de Inovação Tecnológica
NSRF	Quadro de Referência Estratégica da União Europeia (<i>European Union National Strategic Reference Framework</i>)
OCA	Autoridade de Coordenação Olímpica (<i>Olympic Co-ordinating Authority</i>) (Olimpíadas de Sidney, 2000)
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas
OEMAs	Órgãos estaduais de meio ambiente
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização não governamental
P&D	Pesquisa e desenvolvimento
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	Programa Atenção Integral a Família
PAPPE	Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas
PBF	Programa Bolsa Família
PCT	Tratado de Cooperação de Patentes (do inglês <i>Patent Co-operation Treaty</i>)
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PDR	Política de Dinamização Regional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto interno bruto
PII	Programa de Incentivo à Inovação (Minas Gerais)
PISA	Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (OCDE)
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPC	Paridade do poder de compra
PPI	Programação Pactuada e Integrada
PROGER	Programas de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RDA	Agência de desenvolvimento regional (do inglês <i>regional development agency</i>)

RENAPI	Rede Nacional de Agentes de Política Industrial
RIDE	Região integrada de desenvolvimento
RMI	Rede Mineira de Inovação
RMPI	Rede Mineira de Propriedade Intelectual
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SAF	Subchefia de Assuntos Federativos
SASF	Sistema de Assessoramento Federativo
SDLR	Secretaria Desenvolvimento Local e Regional
SEBRAE	Agência de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESI	Serviço Social da Indústria
SIAB	Sistema de Informação da Atenção Básica
SIAFI	Sistema de Administração Financeira
SIBEC	Sistema de Benefícios ao Cidadão
SIBRATEC	Sistema Brasileiro de Tecnologia
SIMI	Sistema Mineiro de Inovação
SMEs	Pequenas e médias empresas (do inglês <i>small and medium-size enterprises</i>)
SNPA	Sistema Nacional de Pesquisas Agrícolas
SPR	Secretaria Especial de Políticas Regionais
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TL2	Nível territorial 2 (<i>Territorial level 2</i>)
TL3	Nível territorial 3 (<i>Territorial level 3</i>)
USD	Dólar Norteamericano (<i>United States dollar</i>)

Avaliação e recomendações

Fatores-chave e questões de políticas

Fatores-chave

- O Brasil é uma economia em crescimento rápido e no momento enfrenta um processo sem precedentes de recuperação. Vislumbra, portanto, uma janela de oportunidade para implementar o seu duplo objetivo de crescimento econômico sustentado, aliado à redução das disparidades sociais e regionais.
- A população e a atividade econômica estão altamente concentradas territorialmente, pelos padrões da OCDE, embora a concentração esteja diminuindo desde a década de 1980.
- As disparidades territoriais diminuíram desde 1995, mas ainda são elevadas em comparação com os países da OCDE. Isto contrasta com a maioria das economias em recuperação onde as disparidades tendem a aumentar durante o processo de recuperação.
- Boa parte das demandas não atendidas estão concentradas nas regiões menos dinâmicas. Houve um processo de convergência nas três últimas décadas, mas essa recuperação foi impulsionada principalmente pelas regiões de uso intensivo de matérias-primas.

Questões-chave de políticas

- **Superar a fragmentação multidimensional das políticas.** O governo executa uma série de programas relevantes, especialmente para a redução da pobreza (por exemplo, o Bolsa Família), mas esses programas são fragmentados e carecem de um todo coordenado pelo governo e de uma abordagem contextualizada regionalmente.
- **Lidar com autonomia financeira e política dos governos subnacionais para alcançar a coordenação das políticas.** A Constituição de 1988 deu aos municípios o *status* de entidades federativas, no mesmo nível dos estados. Este *status* especial implica que nem o governo federal nem os estados podem obrigar ou proibir ações dos municípios. Além disso, os municípios desfrutam de uma parcela significativa das receitas fiscais e são responsáveis por despesas importantes em áreas fundamentais, como educação e saúde.
- **Sair de uma situação de atendimento das demandas para uma estratégia de identificação de atributos locais, rumo a um crescimento endógeno.** Geralmente, a política de desenvolvimento regional ainda é vista como uma política redistributiva, compensatória, em vez de uma política capaz de gerar oportunidades para o crescimento nacional, por meio do incentivo ao potencial de crescimento local.

- **Fortalecer a capacitação institucional e administrativa do nível subnacional, aumentando a participação da sociedade civil.** Os municípios muitas vezes não têm a capacidade de desempenhar eficazmente o seu papel, no que diz respeito à provisão de serviços públicos e realização de investimento público. Além disso, muitos não sabem como acessar informações sobre os programas existentes, não têm a capacidade de entender como poderiam se beneficiar deles, ou de pleitear o ingresso nesses programas e chamar a atenção das autoridades federais para receber ajuda. Isto cria um impedimento importante para o desenvolvimento regional.
- **Melhorar o monitoramento e a avaliação.** O Brasil está bastante avançado nos indicadores de necessidades e recursos, bem como na utilização de indicadores de processo, que indicam se os procedimentos acordados estão sendo implementados. Por outro lado, os indicadores de resultado, que poderiam ajudar no ajuste e priorização das políticas, ainda não estão bem desenvolvidos.

Recomendações-chave

Da redução da pobreza ao crescimento inclusivo

A redução da pobreza não será sustentável sem a criação de empregos locais e sem crescimento. As políticas sociais devem, portanto, vir acompanhadas de políticas voltadas à criação de empregos e crescimento endógeno.

As desigualdades diminuíram em todas as macrorregiões, menos no Centro-Oeste. Diminuíram também na maioria dos estados. As políticas federais colocaram a competitividade econômica e a inclusão social no cerne da estratégia nacional. O Brasil atualmente implementa uma agenda dupla, com ações de apoio à demanda interna e consumo de massa, e iniciativas voltadas às exportações e à competitividade internacional. Estes dois grupos de políticas vêm sendo realizados em paralelo: por um lado, apoiando a transformação do sistema produtivo do país, para torná-lo um líder na arena global científica e tecnológica; e por outro, priorizando o acesso universal e a qualidade de serviços como educação, saúde e habitação, juntamente com maior inclusão social e melhores oportunidades de emprego. Essas políticas sociais redistributivas, no entanto, não são sustentáveis sem: *i*) garantia de acesso aos serviços públicos em todo o território; e *ii*) melhoria da competitividade em todas as regiões para gerar fontes locais de emprego e crescimento. A inclusão social e o crescimento equilibrado, beneficiando todas as regiões são, portanto, dois objetivos inseparáveis.

As demandas estão concentradas em territórios específicos. As políticas sociais, portanto, têm impactos regionais, que precisam ser identificados e abordados de forma consistente.

Algumas políticas têm um alvo explícito territorial, tais como as políticas de desenvolvimento regional, as políticas de desenvolvimento urbano e rural, etc. Outras têm como alvo os cidadãos de um determinado país ou categorias sociais específicas, mas

podem ter impactos territoriais não intencionais. Por exemplo, se há uma concentração de população pobre em regiões específicas, uma política voltada aos pobres terá necessariamente um impacto territorial sobre os locais onde os pobres estão mais concentrados. Da mesma forma, uma política dirigida a um território com elevada concentração de população pobre (como as regiões estagnadas) e com o objetivo de vencer os obstáculos que impedem essas regiões de crescer (falta de infraestrutura, mão de obra qualificada, etc.) terão impacto sobre o resultado social e ajudarão a reduzir a pobreza.

No Brasil, os problemas sociais como a pobreza, o baixo acesso a serviços públicos básicos, como escolas e hospitais, e a falta de infraestrutura (por exemplo, sistema viário, telecomunicações, água, energia, saneamento básico) tendem a se concentrar em territórios específicos. Por outro lado, os territórios que enfrentam uma dessas dificuldades tendem a enfrentar outras também. Dado o tamanho e a heterogeneidade do Brasil, que são mais acentuados do que em qualquer outro lugar, as políticas homogêneas não irão gerar um crescimento regionalmente equilibrado. Isto requer uma abordagem diferenciada territorialmente, que explore as complementaridades e reduza os *trade-offs* a níveis adequados. Portanto, as políticas contextualizadas no território, como as políticas de desenvolvimento regional, que levam em conta as necessidades e os atributos locais, são uma ferramenta viável para atingir este objetivo duplo. A política de desenvolvimento regional tem como objetivo atender a todas as demandas dos territórios e coordenar as ações dos diferentes ministérios setoriais e outros atores, promovendo o crescimento de todos os territórios, atenuando as disparidades regionais e sociais.

O Brasil pode desenvolver uma abordagem contextualizada, coordenando as políticas setoriais nos territórios, de modo a alcançar uma maior complementaridade entre a política social e as demais políticas setoriais.

No Brasil, a política de desenvolvimento regional é fragmentada em uma variedade de abordagens, executadas por diferentes ministérios. Um trabalho recente da OCDE revela que melhores resultados poderiam ser alcançados se não fossem segregadas as diferentes políticas setoriais, e exploradas as complementaridades entre elas. Por exemplo, uma política baseada em pessoas, como o programa Bolsa Família, poderia ter impacto máximo e duradouro se fosse combinada com políticas de emprego ou programas de microcrédito, para ajudar a gerar oportunidades de emprego para a geração recém-educada. A política também poderia ser facilitada com a melhoria das condições de vida, proporcionada pela construção de infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário, aumento da malha de rodovias pavimentadas e do número de domicílios ligados à rede elétrica. Melhorias na infraestrutura pública, como por exemplo, na conectividade dos transportes (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos), eletricidade e água, da mesma forma poderiam ajudar a atrair empresas privadas e criar uma massa crítica para impulsionar a região. Todas estas políticas são complementares: o impacto de uma é maior quando as outras estão presentes. Porém, a combinação de políticas e as demandas diferem de uma região para outra, dependendo de seus problemas e atributos específicos.

A política de desenvolvimento regional pode ser uma ferramenta útil para coordenar essas diferentes políticas setoriais no território, tirando máximo proveito das sinergias potenciais, para alcançar maior crescimento e inclusão social em todas as regiões. Poderia

também ajudar a reduzir as disparidades entre diferentes regiões. Tais políticas contextualizadas no espaço exigem um planejamento espacial, garantindo assim a coerência entre os planos de desenvolvimento regional entre os estados e dentro deles.

A SUDENE e outras agências de desenvolvimento regional podem ser usadas para a coleta de informações relevantes e para coordenar os investimentos federais nas regiões.

Agências são usadas frequentemente em países da OCDE como os principais organismos intermediadores entre o governo central e as regiões. No Brasil, a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) é uma instituição federal desconcentrada. Foi criada pela primeira vez em 1957, extinta em 2001 e finalmente restabelecida em 2007. A SUDENE poderá tornar-se uma instituição de “nova geração” de coordenação multidimensional: *i*) coordenação vertical, entre o governo federal, os estados, os municípios, o setor privado e a sociedade civil (particularmente através do Conselho Deliberativo); *ii*) coordenação horizontal em nível federal, para articular as políticas setoriais em nível regional; e *iii*) coordenação horizontal em nível subnacional, fomentando o diálogo e as parcerias entre estados (papel do Comitê Regional para a Coordenação dos Órgãos Federais e Entidades). Na prática, a SUDENE ainda tem dificuldades em assumir o seu papel, conforme o que foi estabelecido pelo governo federal, que no entanto não forneceu os instrumentos institucionais para que a SUDENE cumpra sua missão corretamente.

Um primeiro passo para que a SUDENE assuma este papel de coordenação seria posicionar-se como um órgão de coleta de informações: números precisos para monitorar as tendências de desenvolvimento econômico e social e ação governamental nos territórios, são um pré-requisito para a implementação de políticas nos locais onde elas são mais necessárias. Eles também são indispensáveis para o monitoramento da formulação das políticas e avaliação do seu impacto. O vácuo de informação no Brasil é multidimensional e a SUDENE poderia ajudar a reduzi-lo. Além das clássicas assimetrias de informação (onde os governos locais tendem a ter mais informações do que o governo federal sobre as demandas e preferências locais, mas pouca informação sobre preferências e intenções federais), o Brasil enfrenta vários outros desafios de informação, em especial:

- informações limitadas, em nível de governo central, sobre onde os orçamentos setoriais federais são gastos (localização de gastos);
- informações incompletas em nível de governo central, sobre onde estão as demandas (localização das demandas);
- capacidade insuficiente de alguns governos subnacionais de avaliar quais programas poderiam beneficiar os municípios; quais são os pré-requisitos necessários; se são elegíveis para esses programas; como pleitear o ingresso em um programa específico; e como apresentar um projeto com um orçamento estruturado;
- conhecimento público limitado acerca dos programas implementados pelos governos federal e subnacional na sua região, e dos benefícios que os cidadãos podem reivindicar (a chamada participação cidadã);

- avaliação mal conduzida dos resultados das políticas implementadas, que impede a criação e o compartilhamento de conhecimentos e experiências.

Em princípio, os gastos dos ministérios setoriais em ações específicas devem ser discriminados por local, na alocação do orçamento, mas os ministérios muitas vezes preferem não declarar em que região eles gastam os seus orçamentos, pois isto poderia sujeitá-los a críticas, caso não tenham cumprido sua promessa de dar prioridade a determinados estados. O Ministério do Planejamento tenta obter essa informação, mas não possui ferramentas para criar incentivos, ou forçar os ministérios a divulgar essas informações (não dispõe de sanções, para penalizar os que não aquiescerem, nem de recompensas, para aqueles que o fizerem). O Brasil é relativamente avançado em indicadores que revelam necessidades e recursos, bem como no uso de indicadores de processo, que indicam se os procedimentos acordados estão sendo implementados. Por outro lado, os indicadores de resultado, que quantificam os resultados alcançados por uma determinada política, ainda não estão bem desenvolvidos. A SUDENE poderia usar seus órgãos e a rede existente para coletar e divulgar esse tipo de informação para a região nordeste.

A OCDE apoia a iniciativa de complementar o Programa Bolsa Família com programas relacionados, para promover a inclusão social e econômica das pessoas extremamente pobres.

O Programa Bolsa Família (PBF) é o carro-chefe da agenda de desenvolvimento social do Brasil desde 2003. O maior programa de transferência condicional de dinheiro do mundo, atende a cerca de 11 milhões de famílias, a um custo de aproximadamente 0.4% do PIB do Brasil. O PBF foi recentemente complementado por um novo programa, o Brasil sem Miséria, lançado em junho de 2011 pela nova administração. Este último tem como objetivo promover a inclusão social e produtiva da população em extrema pobreza, ou seja, os beneficiários do Bolsa Família. O Programa Bolsa Família é uma transferência de renda direta, vinculada a requisitos de saúde e educação, que visa quebrar o ciclo da pobreza. Os beneficiários recebem uma transferência direta de dinheiro que depende da renda mensal da família, do número de filhos menores de 15 anos e do número de crianças com idades de 16 e 17 anos matriculadas na escola. Os beneficiários devem satisfazer a condicionalidades de saúde e educação, para receberem os benefícios do programa. O cadastramento de todas as famílias de baixa renda foi realizado e compilado em um Cadastro Único, que reúne dados sobre cerca de 20 milhões de famílias, e torna possível criar estatísticas de distribuição da pobreza por município.

A população pobre está altamente concentrada no Nordeste, que recebe mais de 50% da transferência total de renda, no âmbito do programa Bolsa Família. O programa teve um impacto importante na região, mobilizando recursos e criando incentivos para os municípios pobres aumentarem a sua capacidade de prover serviços aos seus cidadãos. O programa Bolsa Família pode atuar como promotor do desenvolvimento regional, se as sinergias com outras políticas forem devidamente exploradas. Além de proporcionar um rendimento mínimo aos cidadãos, o programa Bolsa Família possui várias externalidades positivas:

1. O programa atua como uma “plataforma de acesso a direitos constitucionais”. O acesso à educação e saúde são direitos constitucionais no Brasil, mas esses serviços públicos não existem em muitos lugares. Ao criar uma forte demanda por

esses serviços, o Programa Bolsa Família aumenta a pressão sobre municípios e ministérios setoriais para fornecê-los em todo o território.

2. O programa Bolsa Família atua como uma “porta de entrada” para as políticas públicas voltadas aos cidadãos marginalizados. O Cadastro Único torna possível identificar e atender os cidadãos anteriormente “invisíveis” às políticas públicas. As famílias qualificadas e registradas no programa podem se candidatar a outros programas de política social (tais como programas de microcrédito, políticas de educação e saneamento, políticas de habitação, etc.).
3. O Cadastro Único é uma fonte fecunda de externalidades de informações. Ele torna possível identificar os municípios com a maior concentração de pessoas pobres, e os gargalos na provisão de serviços públicos. Vários programas foram agregados ao Bolsa Família. Por exemplo, o Ministério do Trabalho e Emprego implementou uma série de políticas voltadas aos beneficiários do programa Bolsa Família, para criar oportunidades de emprego em determinados locais.
4. O programa revela as falhas potenciais nas capacidades institucionais dos municípios. Os municípios desempenham um papel crucial na implementação do programa Bolsa Família, especialmente na gestão do programa e do Cadastro Único. Eles recebem um repasse do governo federal para gerenciar e atualizar o Cadastro Único. Essas transferências dependem de um indicador de desempenho, que leva em conta a precisão das informações (atualização regular) e a porcentagem de famílias registradas. Os municípios com notas baixas nesse indicador recebem atenção especial do Ministério do Desenvolvimento Social, para melhorar sua capacidade administrativa.

Do investimento público fragmentado à estratégia nacional de crescimento inclusivo

Uma parcela maior de investimento público deve buscar estimular as oportunidades de crescimento futuro, ao invés de apenas tentar superar os obstáculos existentes. O aumento da parcela de recursos de desenvolvimento regional para o investimento público é uma condição necessária, mas não suficiente.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, busca eliminar os gargalos de crescimento existentes. O programa disponibiliza recursos consideráveis para o investimento público (USD 306 bilhões para a primeira fase, 2007-10, e USD 582 bilhões para a segunda fase, 2011-14); todavia, mais de 65% dos recursos financiam projetos nas duas macrorregiões mais ricas (Sudeste e Sul). Os investimentos das empresas estatais e os empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) seguem o mesmo padrão.

Apesar de a competitividade dos locais mais ricos do país merecer uma atenção específica e contínua das autoridades nacionais, essa abordagem deve ser equilibrada com uma estratégia de crescimento em outros lugares. Uma parcela maior do investimento público, portanto, deve ser alocada para atender a essas questões e desenvolver infraestrutura nas regiões mais atrasadas, para promover possibilidades de crescimento endógeno.

Há três principais fontes federais de financiamento do desenvolvimento regional. Em primeiro lugar, os três fundos constitucionais (Centro-Oeste, Nordeste e Norte), introduzidos pela Constituição Federal de 1988, que são os maiores fundos, e o principal instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Os recursos provêm da alocação de uma parcela de diversos impostos, o que os torna pro-cíclicos. Em segundo lugar, os incentivos fiscais para atrair investimentos privados são aplicados em macrorregiões prioritárias. Por último, foram criados dois fundos de desenvolvimento regional (um para o Nordeste e outro para a Amazônia) em 2001, para financiar a infraestrutura e atrair o investimento privado para as regiões atrasadas.

A maioria desses fundos de desenvolvimento regional é usada para corrigir a dificuldade de acesso de empresas privadas ao financiamento: os fundos constitucionais representam 72% dos recursos federais de desenvolvimento regional, e são distribuídos como empréstimos subsidiados aos produtores rurais ou empresas individuais e cooperativas operando nos setores da agricultura, mineração, agronegócio, turismo, infraestrutura, comércio e serviços. Os incentivos fiscais, que representam 27% dos fundos de desenvolvimento regional, também estão voltados às empresas privadas. Apenas os dois fundos de desenvolvimento regional, que representam apenas 1% dos recursos para o desenvolvimento regional, visam financiar o investimento público. Ao longo do tempo, seria melhor usar fundos regionais para seus fins específicos de investimento físico com objetivos de desenvolvimento regional.

Considerar a criação de novos instrumentos para garantir que o investimento público chegue às regiões atrasadas.

A criação do Ministério da Integração Nacional em 1999 aumentou a eficácia dos fundos constitucionais, embora os recursos ainda enfrentem dificuldades em chegar às regiões menos desenvolvidas. Antes da criação do Ministério da Integração Nacional, não havia nenhum ministério específico responsável pela gestão dos fundos constitucionais, que enfrentavam baixa execução e estavam sujeitos a altas taxas de inadimplência. Em 2000-01, foram promulgadas algumas leis que reformaram a gestão dos fundos constitucionais, concedendo mais prerrogativas ao Ministério da Integração Nacional (MI). O MI reformulou os critérios de seleção e prioridade (levando em conta a tipologia desenvolvida no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional), o processo de alocação (incluindo novos atores nas discussões) e a operacionalização dos fundos (reduzindo as taxas de juros, que passaram de taxas flutuantes para taxas fixas, e dando um tratamento preferencial para os pequenos empresários, concedendo um bônus de “conformidade” para os mutuários que pagam em dia). Como resultado, aumentou a taxa de execução dos fundos constitucionais, a taxa de inadimplência diminuiu, e a alocação dos fundos se diversificou, enquanto o crescimento econômico aumentou os montantes disponíveis (já que os fundos constitucionais estão vinculados à arrecadação de impostos).

A implantação do planejamento estratégico em nível regional e a atração de investimentos públicos e recursos financeiros para regiões mais atrasadas continuam a ser um desafio. Isto é provavelmente devido ao fato de que esses recursos são muitas vezes alocados de acordo com os projetos apresentados pelos estados e municípios. As regiões menos desenvolvidas são, todavia menos aptas a tirar proveito desses programas, e os indivíduos menos favorecidos muitas vezes nem sabem da sua existência. Além disso,

eles não têm a capacidade de formular e desenvolver projetos para serem apresentados em pleito.

Além disso, a provisão de serviços públicos e infraestrutura em regiões atrasadas e remotas é mais complexa, tendo em vista as fragilidades de capacitação em nível local, e geralmente é também mais cara do que a provisão dos mesmos serviços públicos, ou a construção da mesma infraestrutura nas áreas mais desenvolvidas e mais bem conectadas do país. Ainda assim, os indicadores de desempenho utilizados para monitorar e avaliar as ações dos ministérios setoriais não levam esses aspectos em consideração. Os ministérios setoriais, portanto, ficam menos estimulados a prover serviços e investir em regiões atrasadas, pois é mais fácil e mais barato fazê-lo em áreas mais desenvolvidas, e o esforço adicional de investir em áreas estagnadas não é refletido nos indicadores de desempenho.

O atual modelo, baseado em emendas parlamentares é insuficiente para o tamanho do desafio da política de desenvolvimento regional no Brasil, e precisa de mais recursos (financeiros e humanos).

Aperfeiçoar a capacidade da administração pública para a governança multinível de alto desempenho

Manter e ampliar programas de capacitação em níveis estadual e municipal, para eliminar o principal gargalo na aplicação eficaz da política de desenvolvimento regional.

O federalismo brasileiro atribui amplas responsabilidades aos municípios, com relação ao gasto, mas muitas vezes falta aos municípios a capacidade para desempenhar eficazmente o seu papel. A capacitação insuficiente em nível municipal é considerada um dos obstáculos importantes para a implementação de políticas em regiões atrasadas, bem como para o baixo nível de investimento público, e para as dificuldades de gerar crescimento endógeno nestas regiões. Houve avanço na identificação dos municípios com os maiores problemas de capacitação. Isto é um pré-requisito para direcionar os programas de capacitação para os municípios mais necessitados. Programas como o Bolsa Família ou o Censo Escolar e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica têm ajudado a identificar os municípios mais atrasados.

Uma vez identificados os municípios mais carentes, é necessário desenvolver programas de capacitação e apoio para seus servidores. A alta rotatividade das equipes municipais requer a manutenção eficaz dos esforços de capacitação. Diversos ministérios desenvolveram programas de capacitação para servidores municipais. O Ministério da Integração Nacional, por exemplo, está ativamente envolvido na realização de cursos de formação para entidades subnacionais, em parceria com importantes organizações internacionais, como o Instituto de Planejamento Econômico e Social da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (ILPES-CEPAL), fundado em 1962 para apoiar o treinamento e a capacitação das administrações locais, e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Os cursos de formação são organizados em torno de um módulo central, e um treinamento específico é dado sobre um tópico de interesse da localidade alvo do treinamento. O curso inclui técnicas de planejamento, aplicadas à elaboração de propostas para a aplicação de recursos de desenvolvimento regional. A Subsecretaria de Assuntos Federativos também mantém Agenda Nacional de Apoio à Gestão Municipal. Em 2007, o Comitê de Articulação Federativa (CAF) criou um grupo de trabalho para o fortalecimento institucional e

capacitação para a gestão dos municípios. Vinte e dois órgãos federais participam desse grupo, juntamente com representantes dos municípios. O objetivo é apoiar a capacitação municipal, para melhorar a implementação de políticas públicas.

O mapa administrativo do Brasil para o nível intermediário entre municípios e estados precisa ser simplificado e unificado.

A heterogeneidade dentro dos estados e a fragmentação dos municípios carecem de um direcionamento na prestação de serviços públicos em nível intermediário, entre estados e municípios. Hoje, vários ministérios e secretarias estaduais já possuem suas próprias subdivisões regionais, reunindo municípios de acordo com diferentes critérios (todos buscando levar em conta as identidades locais, embora poucos desses arranjos realmente envolvam estados e município na concepção das regiões). Isto provocou o acúmulo de diferentes subdivisões regionais, refletido em uma pluralidade de órgãos de coordenação regional. Um único município pode pertencer simultaneamente a um estado, uma macrorregião, uma mesorregião, uma mesorregião diferenciada, um Território da Cidadania, uma região de saúde, um conselho de desenvolvimento regional, ou mais, e assim tem que designar representantes para participar em conselhos territoriais, fóruns, comitês, etc. O número de instituições atuando nos mesmos municípios dificulta a comunicação e a coordenação, cria superposições e ineficiências, aumenta os custos operacionais, reduz a transparência e impõe uma pressão adicional sobre os recursos humanos, em um país onde muitos municípios enfrentam dificuldades em atrair pessoal qualificado.

A implementação de uma abordagem contextualizada no espaço, e o aumento da coerência das políticas federais (e estaduais) nos territórios, requer que todos os órgãos governamentais utilizem um mapa regional semelhante. Além disso, esse mapa regional unificado permitiria medir a eficácia das políticas e avaliar o seu impacto. A iniciativa para tal reforma deve vir de nível bem mais alto. Por exemplo, a Casa Civil ou o Ministério do Planejamento poderiam propor tal mapa, que deverá ser elaborado com a participação dos estados e municípios, e que poderia ser então usado por outros ministérios setoriais. Mesmo utilizando um mapa regional unificado, cada ministério setorial poderia definir prioridades diferentes de acordo com suas demandas políticas e critérios relevantes.

Para melhorar a coordenação entre níveis de governo, é necessário promover uma racionalização institucional.

A estrutura de governo do Brasil é altamente complexa. De uma perspectiva vertical, é composta por três níveis de governo, que gozam de ampla autonomia financeira e política. Do ponto de vista horizontal, a cultura institucional do Brasil é do tipo “feudo” de ministérios, onde cada ministério setorial tem sua própria visão territorial e não coordena, necessariamente, suas ações com outros ministérios. Cada um desses ministérios controla ou se relaciona com agências e empresas públicas, criando uma arena altamente complexa, com um grande número de atores. Essa complexidade é agravada pelo fato de que o Brasil é tradicionalmente governado por governos de coligação partidária, o que torna a coordenação entre os ministérios ainda mais difícil. A mesma observação também é verdade em nível estadual. Os governos estaduais também são constituídos de secretarias setoriais, órgãos estaduais e empresas estatais. Isso cria

potenciais gargalos na política e nos objetivos de governo, onde cada secretaria, órgão estadual, ou empresa estatal persegue seus próprios objetivos de política e estratégia no território. Iniciativas diferentes, portanto, correm o risco de não serem suficientemente coordenadas e não explorarem todas as potenciais complementaridades e sinergias. Nesse contexto, instrumentos eficazes de coordenação, tanto horizontal, em nível federal e vertical, entre os níveis de governo, são cruciais.

O Brasil possui um grande número de instituições e órgãos de coordenação (grupos de trabalho permanentes, comissões, conselhos, etc.), mas é difícil avaliar a sua contribuição para os resultados das políticas públicas, e a eficácia dessas instituições varia entre as áreas de política e de acordo com a instituição de coordenação. Em muitos casos, essas instituições não têm os instrumentos de política para assegurar que suas propostas serão efetivamente implementadas pelos diferentes agentes envolvidos. Além disso, mesmo nos casos onde são assinados acordos formais entre os diferentes níveis de governo (convênios ou pactos), as partes interessadas muitas vezes não têm o incentivo para cobrar ou impor sanções aos atores pelo não cumprimento do compromisso, ou recompensar aqueles que o fazem. A experiência mostra que quanto mais alto o nível político da instituição responsável pela coordenação, mais eficaz ela é. Além disso, a coordenação será também mais eficaz quando os representantes dos diferentes atores estiverem em um nível mais alto de decisão e puderem realmente falar para seus círculos e comprometerem-se com eles. Mas, se um órgão de coordenação depende de uma instituição específica para funcionar, ele corre o risco de não conseguir se reunir, como foi o caso do Conselho Nacional de Integração e Políticas de Desenvolvimento Regional, que foi criado em 2004 e presidido pelo ministro-chefe da Casa Civil, mas que não se reúne desde 2007.

É necessário uma racionalização institucional. Depois de identificar os obstáculos de coordenação que precisam ser removidos, deve-se listar todos os organismos de coordenação, examinar sua relevância e avaliar o seu impacto e capacidade efetiva de executar uma coordenação de verdade. Essa racionalização deve buscar manter apenas os órgãos de coordenação que respondem a uma necessidade real de coordenação, e que dispõem de instrumentos eficazes para fazê-lo.

Estabelecer o financiamento para a política de desenvolvimento regional.

Na maioria dos países, o imposto sobre valor agregado está entre as principais fontes de receitas dos governos centrais. No Brasil, o imposto sobre bens e serviços (imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços – ICMS), que é equivalente a um imposto sobre valor agregado, é atribuição dos estados, que são livres para fixar sua alíquota dentro de determinados limites. Os estados sempre utilizaram esse imposto como um instrumento para atrair investimento privado por meio da concessão de incentivos fiscais às empresas. Durante a década de 1990, os estados intensificaram o uso desses incentivos fiscais, provocando o que é conhecido hoje como “guerra fiscal”. Um dos motivos pelo qual isto é particularmente intenso no Brasil é a insuficiência de políticas regionais explícitas. Por não terem acesso a fundos de desenvolvimento regional para financiar investimentos públicos, os estados interessados em atrair investimento privado não tinham outra opção, a não ser recorrer aos incentivos fiscais.

O uso de incentivos fiscais como instrumento para o desenvolvimento regional apresenta alguns inconvenientes:

- Como todos os estados utilizam a mesma estratégia, seus incentivos fiscais já não influenciam a escolha de onde empresas desejam se instalar, ao mesmo tempo em que renunciam às receitas do ICMS.
- Assim, se todos os estados concederem incentivos fiscais semelhantes, os principais indutores das decisões sobre a localização do investimento sempre serão as tradicionais considerações relativas ao acesso ao mercado, qualidade da infraestrutura, disponibilidade de matéria-prima, etc., que tendem a ser mais atraentes nos estados mais ricos e mais dinâmicos. Assim, a guerra fiscal tende a aumentar as disparidades regionais. Para superar as desvantagens gerais, os estados mais pobres teriam que oferecer incentivos fiscais ainda maiores do que os mais ricos. Porém, precisamente porque são mais pobres e com mais problemas financeiros, esses estados são incapazes de fazê-lo.
- Por último, em muitos casos as empresas negociam com vários estados, para obterem as maiores isenções fiscais possíveis e os estados às vezes concedem incentivos fiscais sem avaliar corretamente o retorno real. As despesas decorrentes dos impostos não arrecadados podem assim ser maiores do que os benefícios obtidos em atrair uma empresa.

Em suma, os principais vencedores da guerra fiscal são as empresas privadas, cuja decisão sobre onde se instalar não depende absolutamente dos incentivos fiscais e que, no entanto, se beneficiam da tributação reduzida.

Em 2008, o MI propôs uma reforma dupla: primeiro, a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que financiaria programas de desenvolvimento econômico e social em todo o país, e não apenas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de modo a garantir o amplo apoio para a política regional. Em segundo lugar, foi proposta uma reforma fiscal destinada a pôr fim à guerra fiscal: essa reforma daria aos estados uma parte do FNDR, como instrumento de desenvolvimento regional explícito, em troca de um compromisso de unificar o ICMS e acabar com a guerra fiscal. Ademais, isso aumentaria o envolvimento dos estados na política nacional de desenvolvimento regional, e fortaleceria a coordenação entre os níveis de governo.

Os recursos do FNDR viriam de receitas oriundas da descoberta de jazidas de petróleo em águas profundas – o pré-sal, que deverá gerar *royalties* consideráveis. Essa descoberta abriu o debate sobre a redefinição da alocação espacial dos *royalties* sobre recursos naturais. Em 2010, o Congresso Nacional aprovou a criação de um Fundo Social (FS), que irá captar e salvar cerca de dois terços das receitas petrolíferas. Os detalhes sobre as especificidades do fundo ainda estão sendo discutidos, e foi sugerido que os retornos reais desse fundo sejam gastos em despesas não carimbadas, embora haja a indicação para que sejam destinados prioritariamente à educação, e a uma ampla gama de áreas sociais e ambientais. O MI propôs usar parte desses recursos para criar o FNDR, mas a proposta não vingou.

Capítulo 1

Tendências regionais e desenvolvimento no Brasil

Este capítulo analisa a dimensão regional no Brasil, avaliando as tendências subnacionais, cotejando o desempenho das regiões brasileiras com o de outras regiões da OCDE, examinando as relações entre a dimensão regional e global, e finalmente, avaliando os fatores-chave do crescimento das regiões brasileiras. Algumas das principais descobertas revelam que a queda recente da desigualdade foi impulsionada principalmente pelos avanços das regiões com uso intensivo de matérias-primas, ao mesmo tempo em que o progresso não chegou em muitas regiões menos desenvolvidas, particularmente no Nordeste. O processo de urbanização do Brasil tem sido mais lento do que em outras economias emergentes. As regiões predominantemente rurais do Brasil tiveram crescimento superior aos padrões da OCDE, ao passo que inúmeras regiões intermediárias e regiões predominantemente urbanas tiveram crescimento inferior. Por último, as regiões com níveis socioeconômicos mais baixos têm deficiências importantes nos indutores-chave do crescimento, como capital humano e infraestrutura, e têm pouca propensão de avançar a médio e longo prazo, a menos que sejam feitas melhorias nessas áreas críticas.

Introdução

Numa perspectiva futura, a capacidade do Brasil de manter o crescimento sustentado a médio e longo prazos, e equilibrar os objetivos de competitividade e equidade, dependerão em grande medida de como são formuladas e implementadas as políticas regionais. O equilíbrio entre o rápido crescimento e a equidade social dos últimos anos foi impulsionado pelo avanço das regiões de uso intensivo de matérias-primas e pela implementação de programas sociais baseados em repasses e subsídios para os cidadãos mais vulneráveis. A dependência excessiva nos recursos naturais poderá enfraquecer a competitividade do Brasil a médio e longo prazos e não trará progresso e oportunidades para todas as regiões e para os cidadãos que vivem nelas. A taxa de urbanização do Brasil, que é menor do que a de outras economias emergentes, pode ser parcialmente atribuída ao sucesso da implementação das políticas sociais, que, em algum grau, freiam a urbanização, induzindo os cidadãos a permanecer nas zonas rurais e periféricas, ao invés de migrar para as cidades.

As políticas sociais do Brasil tiveram bastante êxito no combate à pobreza e na melhoria das condições de vida de muitos cidadãos mais carentes, proporcionando-lhes serviços e bens públicos básicos muito necessários. No futuro, no entanto, essas políticas devem ser reforçadas por políticas voltadas à superação dos obstáculos críticos para o crescimento, a médio e longo prazo. Como demonstra este capítulo, as regiões atrasadas do Brasil têm deficiências significativas em alguns aspectos críticos do crescimento, principalmente no capital humano e na infraestrutura. Sem melhoria nessas áreas, as perspectivas para os cidadãos que vivem nestas regiões continuarão a ser limitadas. Além disso, as políticas sociais podem potencialmente gerar relações de dependência entre os cidadãos e as regiões receptoras dos repasses, gerando o risco de crescerem abaixo do seu potencial. Para superar esse dilema, e de acordo com o sugerido nos Capítulos 2 e 3, uma política destinada a solucionar o problema, deve estar contextualizada com o local, de modo a mobilizar o crescimento endógeno dos recursos e atributos das regiões, combinando abordagens ascendentes e descendentes (*bottom-up* e *top-down*), assegurando que as políticas tenham coerência e se complementem de forma positiva.

As políticas contextualizadas com o local podem não apenas resolver os problemas das regiões atrasadas, mas podem vir a ser instrumentos importantes para as economias nacionais. Isto é particularmente importante para o Brasil, onde inúmeras regiões intermediárias e predominantemente urbanas vêm apresentando crescimento inferior ao seu potencial, quando comparadas com regiões semelhantes da OCDE. Como este capítulo irá mostrar, os ganhos agregados poderiam ter sido significativamente maiores, cerca de 0.3 pontos percentuais ao ano, se essas regiões tivessem tido as taxas médias de crescimento das regiões da OCDE e ainda mais, 1.15 pontos percentuais, caso tivessem alcançado o desempenho de regiões de mesmo nível no Brasil.

O Capítulo 1 divide-se em cinco seções principais. A primeira destaca as principais tendências macroeconômicas do Brasil e concentra-se em seus desafios. A seção 2 analisa as tendências subnacionais da concentração demográfica e econômica, as tendências de desigualdade regional no Brasil, bem como os padrões demográficos. Esta seção aplica também a tipologia regional da OCDE – definindo as regiões predominantemente urbanas, intermediárias e predominantemente rurais – para as regiões do Brasil, para fins de comparação. A seção 3 coteja o crescimento das regiões brasileiras com os padrões da OCDE e examina as relações entre a dimensão regional e global. A seção 4 aborda os

elementos-chave que impulsionam o crescimento regional das regiões brasileiras, e a última seção chama atenção para alguns pontos relevantes da política.

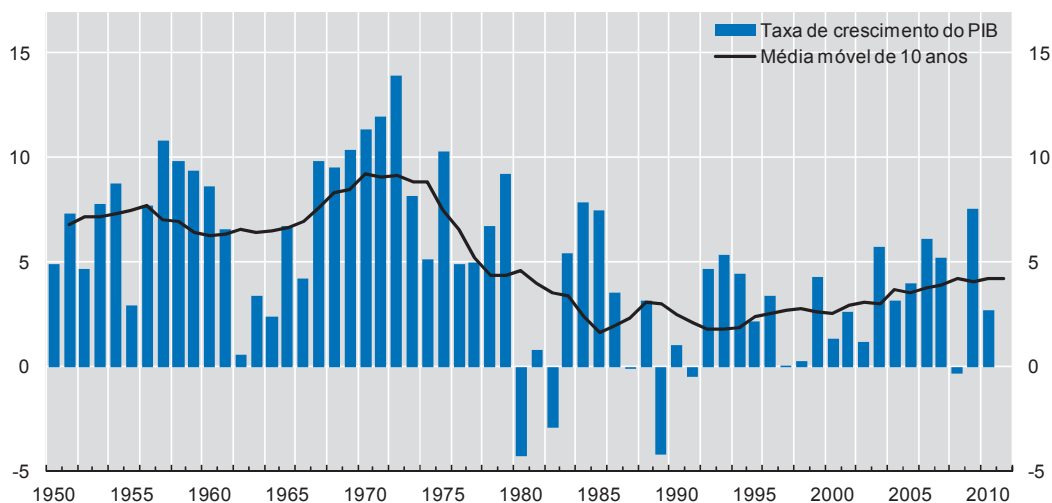
As tendências macroeconômicas

A primeira seção resume as principais tendências macroeconômicas e desafios no Brasil, com especial atenção para as mudanças estruturais das últimas décadas. O foco principal é a produtividade do trabalho, capital humano, inovação e, finalmente, o impacto da crise econômica global.

A economia brasileira cresceu mais rapidamente do que as economias dos países membros da OCDE

O produto interno bruto (PIB) cresceu em média cerca de 7.5% ao ano em termos reais nas décadas de 1960 e 1970, no período do chamado “milagre brasileiro”, mas o crescimento diminuiu para cerca de 2.5% ao ano, em média, de 1980 a 2005. Os surtos de alto crescimento durante esse período de 25 anos foram voláteis, com contrações no início dos anos 1980 e 1990.

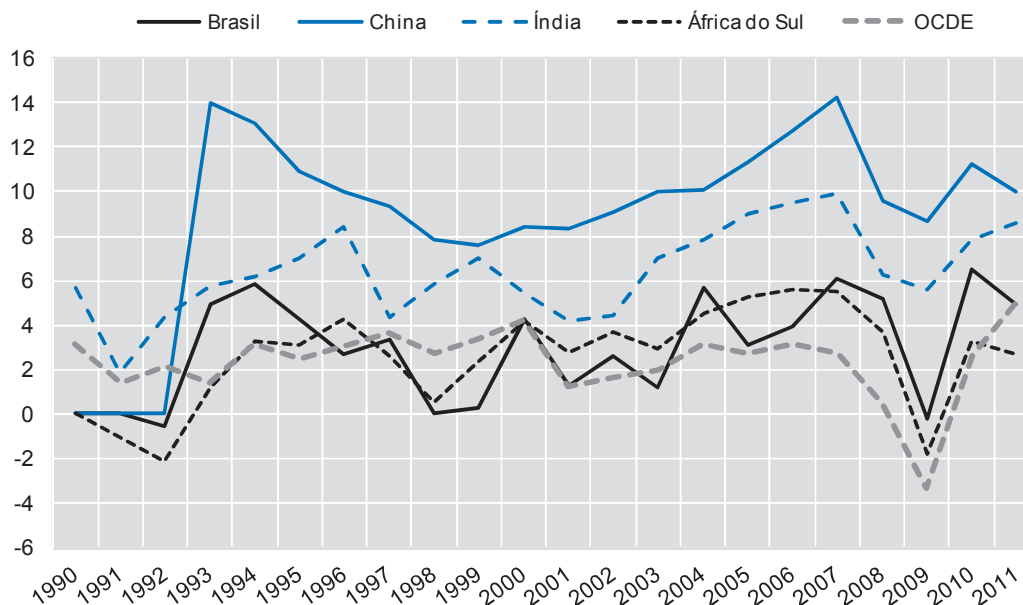
Figura 1.1. Desempenho do crescimento de longo prazo no Brasil



Fonte: Cálculos baseados em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

No entanto, o Brasil vem crescendo mais rapidamente do que os países membros da OCDE, particularmente nos últimos anos. Embora o crescimento do Brasil na década de 1990 tenha girado em torno da média da OCDE, ele acelerou-se a partir do ano 2000, superando a taxa média de crescimento dos países da OCDE. O crescimento foi estimulado pelas grandes reformas macroeconômicas introduzidas na década de 1990, bem como pelos ganhos significativos de produtividade e rápida integração na economia mundial, que deu ao Brasil um maior acesso a novas tecnologias e aos mercados financeiros. Consequentemente, seu peso relativo na economia mundial aumentou de 2.1% em 1990 para 2.7% em 2008.

Figura 1.2. Crescimento do PIB real nas economias da OCDE e BCIS
(Brasil, China, Índia e África do Sul)



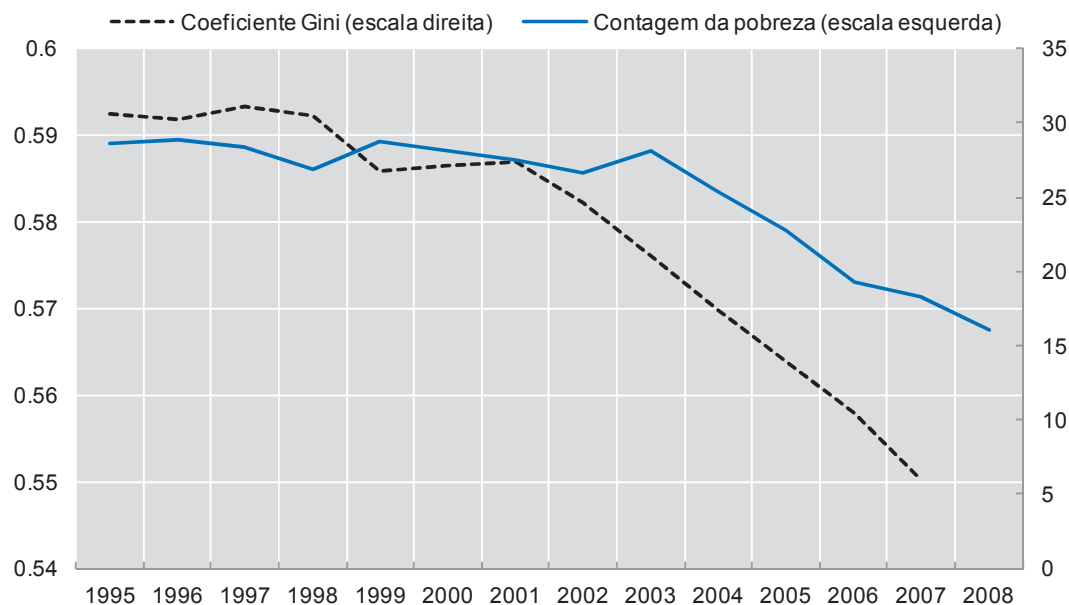
Fonte: OCDE (2010), *Tackling Inequalities in Brazil, China, India and South Africa: The Role of Labour Market and Social Policies*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264088368-en; e OCDE-EU, *Base de dados de Economias Emergentes*.

O dinamismo econômico do Brasil tem ajudado a aliviar a pobreza e reduzir as desigualdades. Isso, juntamente com a melhoria de condições do mercado de trabalho e de queda da inflação desde meados dos anos 1990, que resultaram em aumentos consideráveis nos ganhos reais – contribuiu para a redução gradual da porcentagem da população que vive abaixo da linha de pobreza, que caiu para menos de um quarto em 2007 (Figura 1.3). A distribuição de renda no Brasil, medida pelo coeficiente Gini, está hoje entre as mais desiguais do mundo, mas também vem melhorando significativamente, com o coeficiente Gini decrescendo em cerca de 0.7 pontos percentuais por ano no período 2001-07. Entre as economias emergentes (conhecidas como BRICS ou economias de engajamento ampliado, na OCDE), o Brasil foi a única economia emergente a vivenciar um declínio da desigualdade de renda (OCDE, 2010c), e tem sido notavelmente bem sucedido em sua luta contra a pobreza e a exclusão social.

O Brasil vem passando por mudança estrutural gradual, particularmente a partir da década de 1990. O papel da agricultura na economia diminuiu, e a importância do setor de serviços aumentou. Um fator importante por trás da recente tendência de crescimento favorável foi a reforma econômica empreendida durante a década de 1990, para abrir a economia para o comércio e a concorrência. Foram tomadas medidas para eliminar todas as barreiras não-tarifárias e para reduzir significativamente as tarifas de importação. As reformas da década de 1990 também buscaram conter a inflação galopante, que atingira dois dígitos em 1990, e foi abatida para a menos de 10% em 1997. Em 2005, a taxa média de inflação era de 6.9%. Outras reformas importantes incluíram a flutuação da taxa de câmbio da moeda do Brasil, o Real, em 1999 e medidas para reduzir os altos níveis da dívida pública. Essas reformas provocaram uma maior estabilidade econômica, estimularam a entrada de capital estrangeiro e o aumento da produtividade,

e testemunharam uma grande mudança na força de trabalho, da agricultura de baixa produtividade para uma maior produtividade da indústria e serviços.

Figura 1.3. Indicadores de pobreza e distribuição de renda (1988-2007)

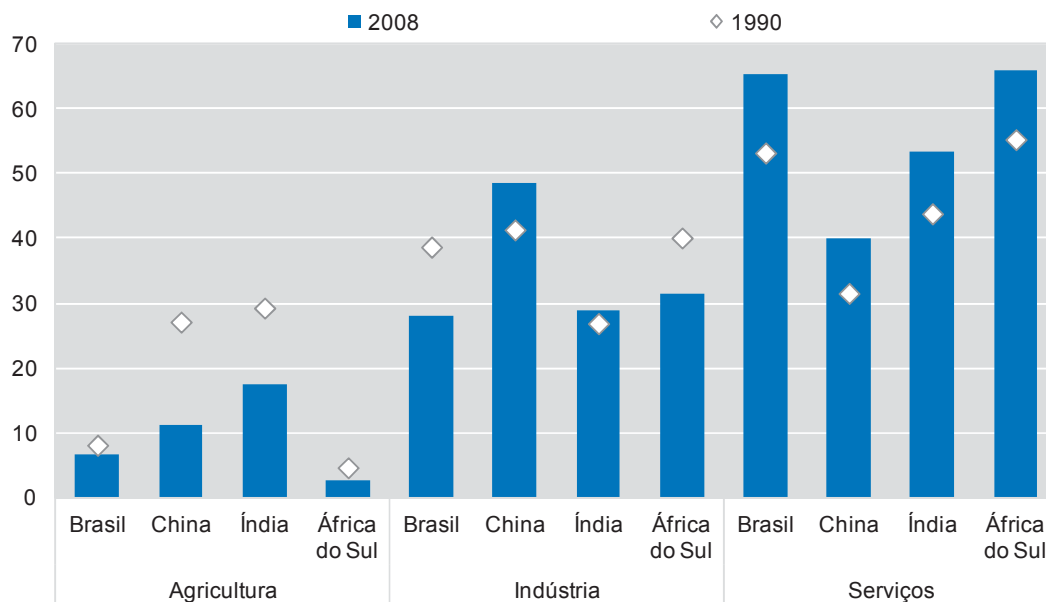


Fonte: Cálculos baseados na OCDE (2010), *Tackling Inequalities in Brazil, China, India and South Africa: The Role of Labour Market and Social Policies*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264088368-en.

Hoje, a economia brasileira não é apenas forte, mas diversificada. Seus recursos naturais incluem grandes reservas de petróleo e gás, e extensos depósitos de minerais. O Brasil é o oitavo maior produtor de aço do mundo, e desenvolveu um setor industrial robusto e diversificado, que produz uma variedade de produtos, que vão de máquinas e veículos, a equipamentos de telecomunicações e aeronaves. O Brasil também é o quinto maior exportador agrícola do mundo, exportando café, soja, açúcar, laranja, tabaco, cacau, carne e aves. No entanto, o setor de serviços responde por cerca de 56% do PIB. A diversidade da base produtiva do Brasil é resultado da grande variedade de recursos e atributos espalhados pelo seu território.

O setor industrial do Brasil passou por mudanças estruturais significativas no período de 1996 a 2004. O valor agregado industrial nesse período aumentou para a indústria do petróleo, indústria da mineração, produtos químicos, borracha e plásticos, indústria de alimentos e bebidas, produtos de madeira, metais básicos e outros equipamentos de transporte e reciclagem. Em contraste, o valor agregado da fabricação de máquinas e equipamentos elétricos e produtos de metal não foi alterado, embora para máquinas, equipamentos de escritório e equipamentos de precisão, os aumentos tenham sido modestos (Anexo 1.A4, Tabela 1.A4.1). O emprego aumentou quase indiscriminadamente nas indústrias que registraram aumento da produtividade do trabalho – mesmo tendo elas se expandido ou contraído, em termos de valor agregado real (Anexo 1.A4, Tabela 1.A4.2). Esta foi claramente uma boa notícia, do ponto de vista da produtividade agregada.

Figura 1.4. Valor agregado por setor de atividade nos países BCIS, participação percentual no total (1990-2008)

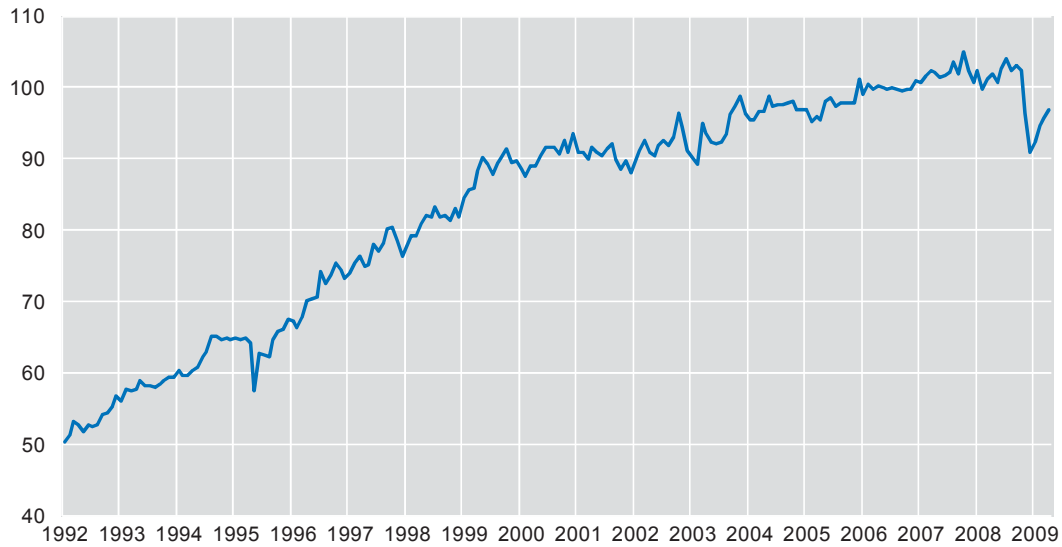


Fonte: Base de dados de Indicadores de Desenvolvimento do Banco Mundial.

Nos últimos anos, no entanto, o crescimento da produtividade do trabalho no setor industrial parece ter perdido a força. O crescimento sustentável da produtividade depende muito de melhorias no capital humano e da atividade inovadora. Como será mostrado a seguir, o Brasil tem desempenho particularmente medíocre no quesito capital humano, em comparação com os países da OCDE, e sua atividade de inovação poderia se beneficiar de uma maior participação do setor privado. O crescimento da força de trabalho foi um pouco menor para as mulheres, o que cria algum espaço, embora limitado, para incentivar a igualdade de gênero. Uma maior formalização trabalhista provavelmente teria um impacto positivo sobre a produtividade do trabalho.

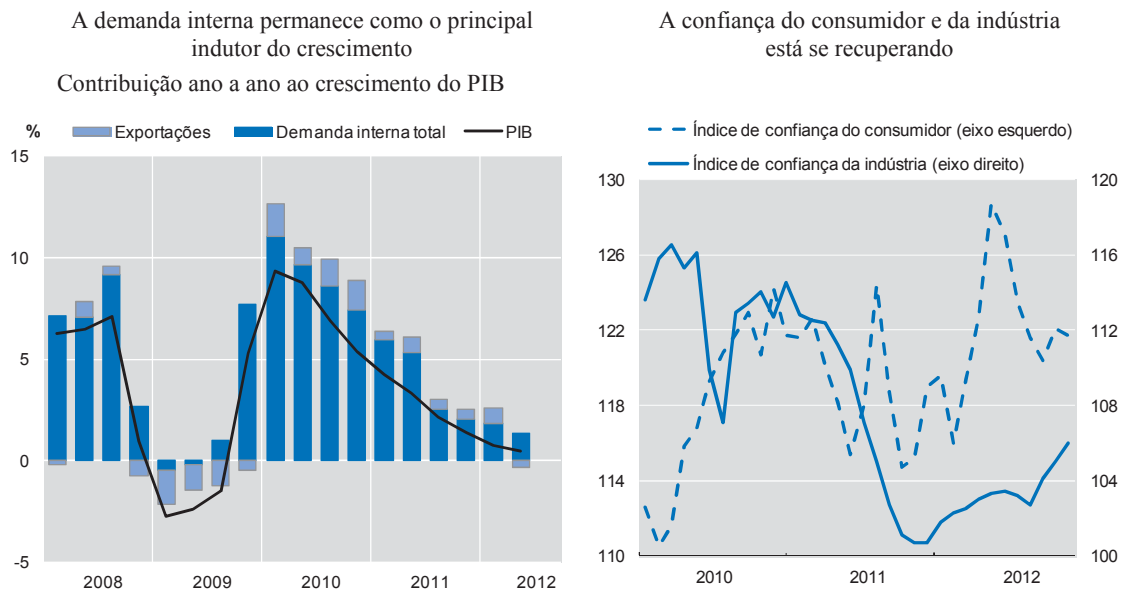
O Brasil foi uma das primeiras economias emergentes a começar a se recuperar da crise global. Em 2009, sua economia encolheu apenas 0.2%, em contraste com a contração média de 3.9% nos países da OCDE. O mercado de trabalho manteve-se resiliente e o desemprego caiu de 7.9% em 2008 para 7.4% em 2009, abaixo do valor médio da OCDE em 2009, de 8.3%. A recuperação tem sido bastante robusta, com crescimento de 7.6% em 2010 (Figura 1.6). O crescimento foi mais lento em 2011 (2.7) e 2012 (1.5), mas é esperado que se recupere em 2013. Os efeitos do forte estímulo fiscal e monetário estão gradualmente trazendo a economia para longe do crescimento abaixo da meta. Os indicadores de confiança futura parecem promissores e o desemprego está baixo. A inflação caiu e se estabilizou, embora um pouco acima do ponto médio da meta.

Figura 1.5. Tendências da produtividade do trabalho (1992-2009), produção industrial por hora trabalhada (média 2006 = 100)



Fonte: IPEA (Ipeadata) e cálculos da OCDE.

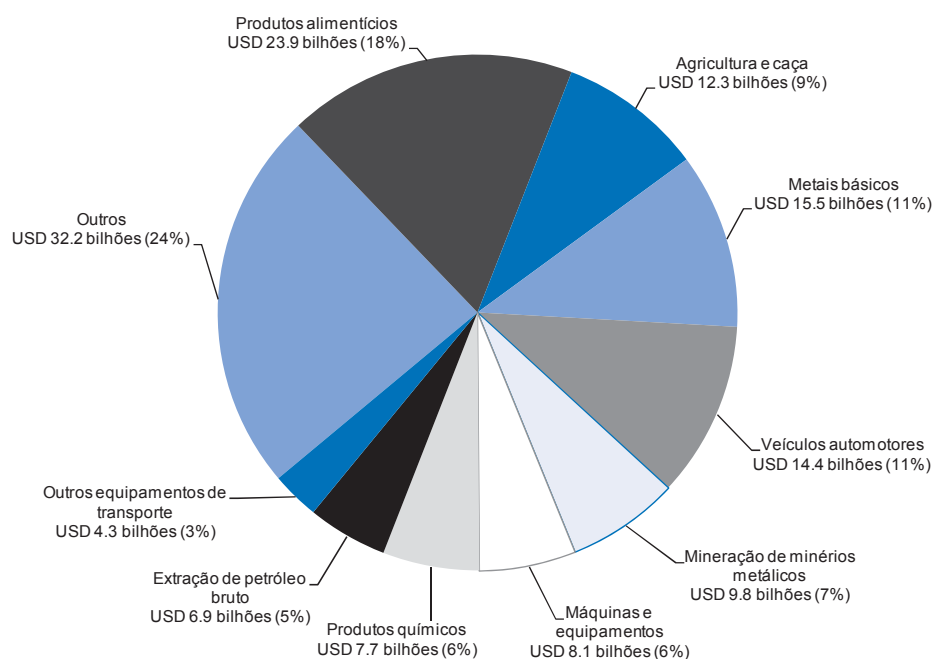
Figura 1.6. Perspectiva Macroeconômica no Brasil (2008-2012)



Fonte: OCDE (2012), *OECD Economic Outlook*, Vol. 2012/2, OECD Publishing, doi: 10.1787/eco_outlook-v2012-2-en, com base no IBGE; Fundação Getúlio Vargas.

A melhoria contínua em termos de comércio traz benefícios para o Brasil, mas isso pode se tornar um risco, caso venha a gerar uma dependência muito forte nos setores de recursos primários. Como foi mencionado acima, as exportações brasileiras são altamente diversificadas. Gozam de vantagens comparativas em uma ampla gama de setores, incluindo alimentos e produtos agrícolas selecionados, recursos minerais e uma base ampla de produção não alimentar, consistente com sua base de recursos e com o tamanho do seu mercado interno. Em 2006, as exportações agrícolas do Brasil representaram 9% do total, com o setor de fabricação de alimentos adicionando mais 18% ao valor das exportações, para um total de 27% (Figura 1.7). Outras exportações primárias da indústria de mineração contribuíram 7%, petróleo bruto 5% e os restantes 61% de uma gama diversificada de produtos industriais não alimentares. O crescimento recente da China intensificou o crescimento do comércio bilateral entre os dois países, que vem aumentando mais rapidamente do que o comércio com os Estados Unidos e a União Europeia, e isso contribuiu para uma mudança em direção a produtos baseados em matérias-primas (em vez da indústria leve) na carteira de exportações.

Figura 1.7. **Brasil: Exportação de produtos-chave (2006)**



Fonte: ONU ComTrade.

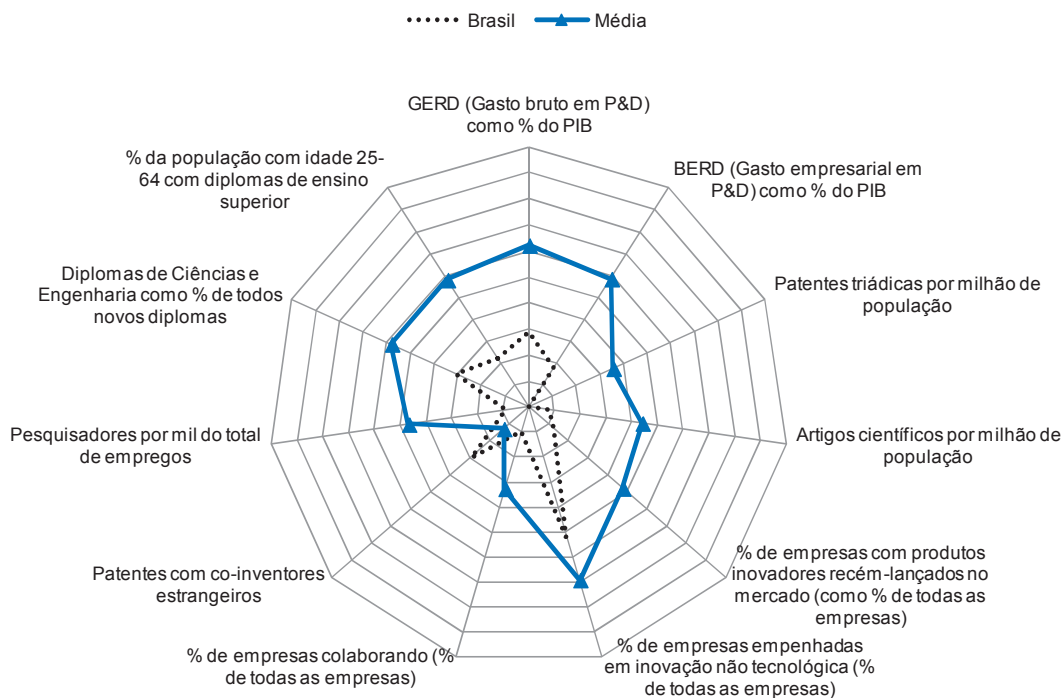
Apesar do desempenho macroeconômico robusto, a inovação e o capital humano são pontos fracos

O perfil da ciência e tecnologia no Brasil revela inúmeros pontos fracos, embora algumas áreas tenham melhorado nos últimos anos. Em 2008, o gasto bruto com P&D (GERD) foi de 1.1% do PIB, significativamente abaixo da média da OCDE, embora mais alta do que na Índia, Federação Russa e África do Sul. O gasto empresarial com P&D (BERD) situou-se em 0.5% do PIB, consideravelmente abaixo dos níveis da OCDE, o que significa que o Brasil não só gastou muito menos do que a média da OCDE em P&D,

mas, também que a maioria do gasto – em contraste com as economias mais bem colocadas da OCDE – foi financiada pelo governo, e não pela iniciativa privada. O desempenho de patentes, relativamente à P&D, também é relativamente fraco, com apenas 0.3 patentes triádicas por milhão de habitantes. A publicação de artigos científicos com revisão dos pares aumentou acentuadamente nos últimos anos, mas continua abaixo da média *per capita* da OCDE. Em 2006, havia apenas 1.5 pesquisadores por mil no emprego total. Os diplomas em ciência e engenharia aumentaram para 11% de todos os novos diplomas em 2007, mas ainda são cerca de metade da média da OCDE. Um número comparativamente baixo de 11% da população com idades entre 25-64 anos tem qualificação de nível superior. No entanto, há uma tendência crescente em doutoramentos concedidos. Apesar das baixas taxas de graduação, o Brasil, como a Federação Russa, concede mais doutoramentos *per capita* do que a média da OCDE.

Apesar do incipiente perfil do Brasil na área de tecnologia, sua integração internacional em atividades relacionadas à inovação parece ser mais forte do que sua integração global internacional poderia sugerir. Por exemplo, apesar de a razão média entre exportações e importações de bens e serviços e o PIB ter aumentado em todos os países da OCDE, entre 1980 e 2007, no Brasil o número caiu consideravelmente na década de 1980 e início dos anos 1990, antes da recuperação, e ainda era bastante baixo no final do período, ou seja, menos de 30%. Por outro lado, a porcentagem de pedidos ao Tratado de Cooperação de Patentes (PCT) com co-inventores estrangeiros em 2005-07 no Brasil foi de 18%, bem acima da média da OCDE de 7.7%.

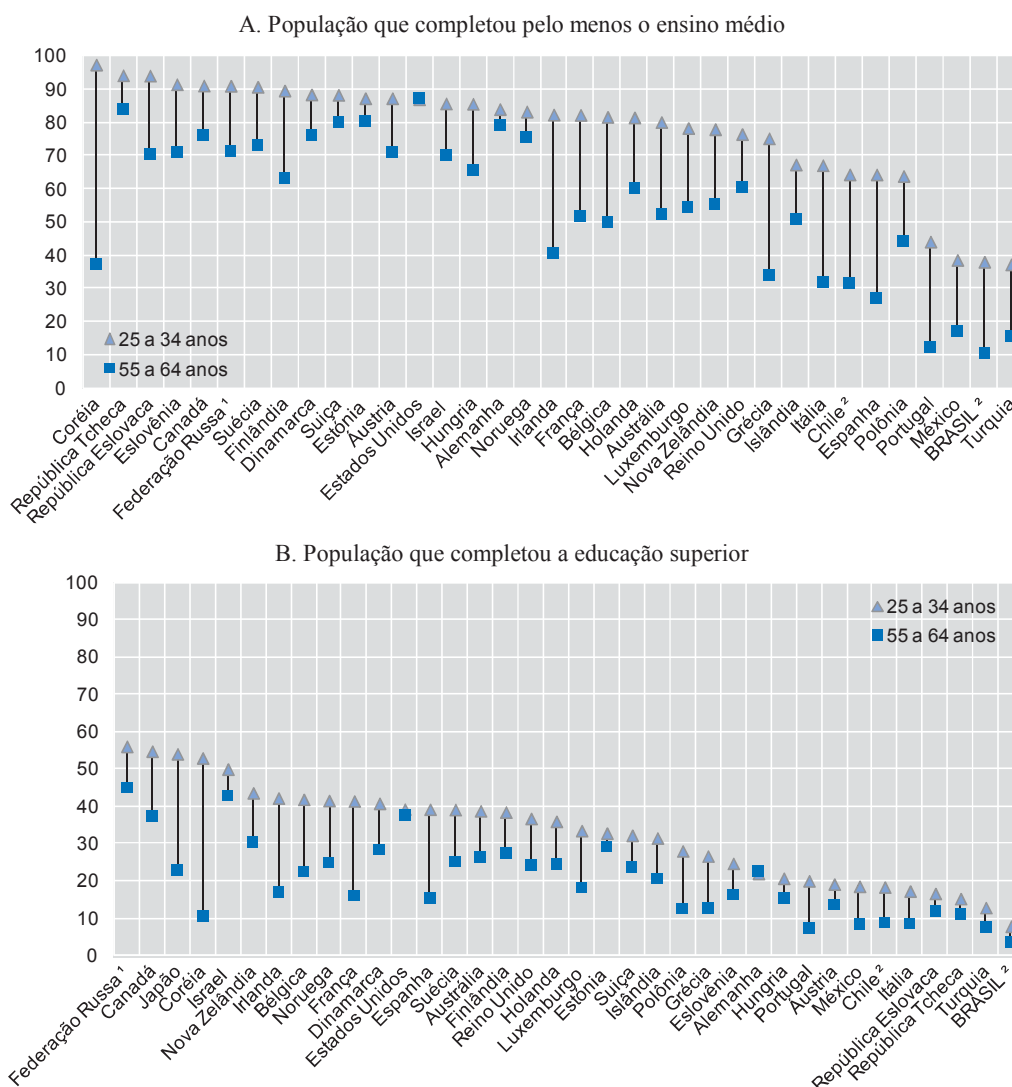
Figura 1.8. Perfil da ciência e inovação no Brasil



Fonte: OCDE (2010), *OCDE Science Technology and Industry Outlook 2010*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/sti_outlook-2010-en.

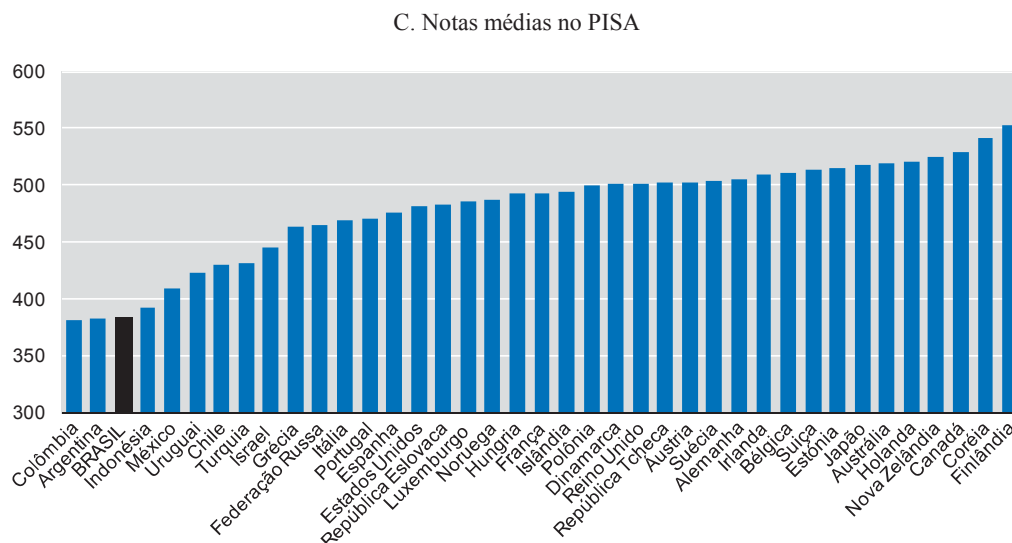
O nível do Brasil, no quesito capital humano é comparativamente baixo, pelos padrões da OCDE. As taxas de escolarização do ensino secundário e superior estão entre as mais baixas, quando comparadas aos países da OCDE, com indicadores de desempenho de alunos medidos pelas notas do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA) (Figura 1.9). No período, os indicadores de escolaridade aumentaram, especialmente entre os grupos mais jovens, sugerindo que houve avanço ao longo dos anos na educação fundamental, mas que a diferença de escolaridade superior com a área de OCDE parece ter aumentado. O maior retorno das reformas incentivadoras do crescimento surgirá, provavelmente das melhorias adicionais no capital humano, com ênfase nas educação fundamental. Além disso, há o amplo consenso sobre a necessidade de combater a informalidade, através de uma variedade de canais. Em particular, o reforço do capital humano por meio da educação contribuirá para o aumento da formalidade nas relações laborais.

Figura 1.9. Indicadores de capital humano: Comparações internacionais (2006)



Notas: Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional. 1. O ano de referência é 2003. 2. O ano de referência é 2004.

Figura 1.9. Indicadores de capital humano: Comparações internacionais (2006) (cont.)



Notas: Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional. 1. O ano de referência é 2003. 2. O ano de referência é 2004.

Fonte: OCDE (2009), *OECD Economic Surveys: Brazil 2009*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/eco_surveys-bra-2009-en.

Lacunas de desenvolvimento regional no Brasil

Esta seção analisa primeiramente o grau de heterogeneidade da geografia brasileira, sua economia e os padrões de localização. É aplicada a classificação da OCDE, com a definição de regiões predominantemente urbanas, intermediárias e predominantemente rurais no Brasil, para fins de comparação. Em seguida, analisa o grau e a evolução da concentração demográfica e econômica ao longo do tempo, entre regiões brasileiras TL2 (nível territorial 2), e a concentração dentro dessas regiões. Prossegue, então, com a análise da desigualdade no Brasil.

A grande dimensão do território brasileiro resultou em padrões heterogêneos de assentamentos

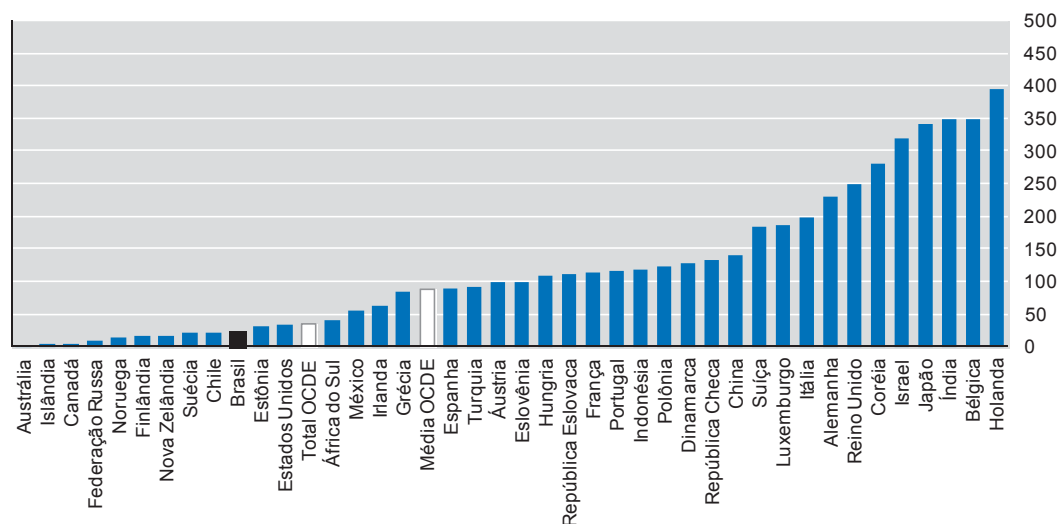
Em qualquer estudo analítico subnacional, a escolha da unidade territorial é de primordial importância, dado que a palavra “região” pode ter significados bem diferentes dentro dos países e entre eles. Por exemplo, a menor região da OCDE (Melilla, na Espanha) tem uma área de menos de 15 quilômetros quadrados, ao passo que a maior, (territórios do noroeste e Nunavut, no Canadá), tem mais de 3 milhões de quilômetros quadrados. Da mesma forma, a população das regiões da OCDE varia de cerca de 400 habitantes em *Balance ACT* (Austrália), até mais de 47 milhões em Kanto (Japão). Para resolver essa questão, a OCDE classificou as regiões dentro de cada país-membro. A classificação baseia-se em dois níveis territoriais; com o TL2 correspondendo, de maneira ampla, ao primeiro nível de governo subnacional, compreendendo 335 regiões, e o TL3, composto por 1 679 microrregiões. Esta classificação facilita uma

comparabilidade maior entre regiões do mesmo nível territorial. Na verdade, esses dois níveis, que estão oficialmente estabelecidos e relativamente estáveis em todos os países membros, são usadas em publicações da OCDE como quadro de referência.

Para efeitos comparativos desta análise territorial, as regiões TL2 brasileiras, correspondem aos 26 estados mais o Distrito Federal, e as regiões TL3 correspondem às 137 mesorregiões. A análise irá comparar as tendências subnacionais e aferir o crescimento dessas regiões em relação às regiões TL2 e TL3 da OCDE. Além disso, a análise incidirá sobre as cinco regiões geográficas (Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul) e os 5 565 municípios brasileiros. Os capítulos dois e três discutirão questões acerca dos 120 Territórios da Cidadania. Esta seção também aplica a classificação regional da OCDE às regiões TL3 brasileiras pela primeira vez (ver Anexo 1.A1), permitindo comparar a parcela da população que vive em regiões predominantemente urbanas, intermediárias e predominantemente rurais, com a população de outros países da OCDE, as alterações no período, e o crescimento desses tipos de região em relação aos mesmos tipos de região da OCDE.

O Brasil é o quinto maior país do mundo em termos de superfície, depois da Federação Russa, Canadá, China e Estados Unidos. Abrange 8 514 204.90 quilômetros quadrados e abrigava 191 milhões de pessoas em 2008. Apesar da população numerosa, o país não é muito densamente povoado, com 22.5 habitantes por quilômetro quadrado, em comparação com uma média da OCDE de 87, e com a média (113) das economias emergentes (Figura 1.10).

Figura 1.10. **Habitantes por quilômetro quadrado em países da OCDE (2008)**



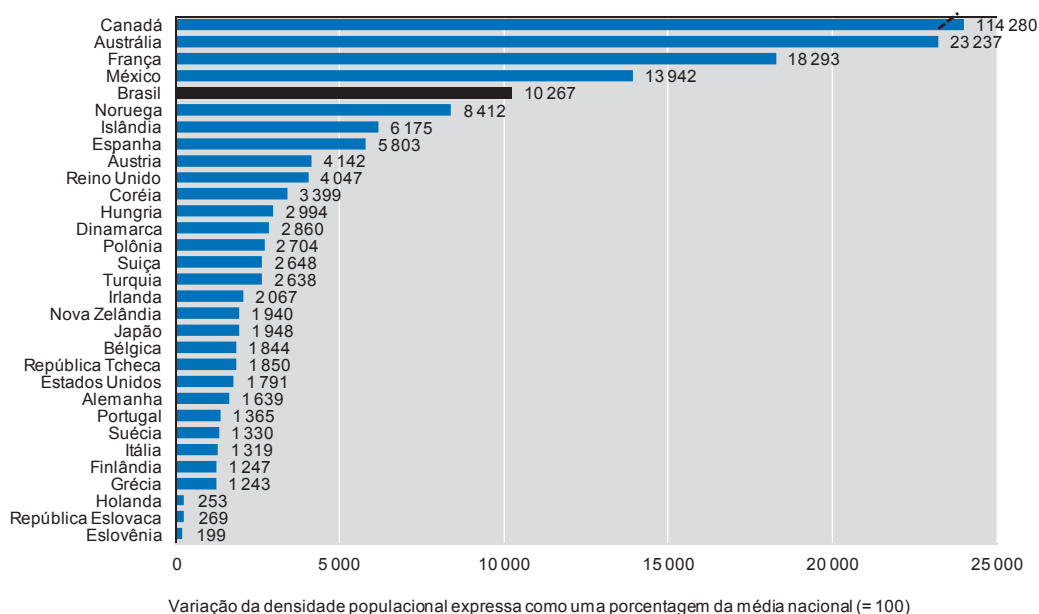
Nota: Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Fonte: Cálculos baseados na *Base de dados da OCDE (2009)*.

A topografia brasileira é bastante diversificada, o que resultou numa ampla gama de padrões de assentamento. A topografia inclui colinas, montanhas, planícies, planaltos, bacias e cerrados. Além de maciços de serras, as terras altas do Brasil central incluem um vasto planalto. O restante do território é composto principalmente de bacias sedimentares.

O Brasil tem um sistema fluvial denso e complexo, um dos mais extensos do mundo. A zona litorânea abrange milhares de quilômetros de praias tropicais, intercaladas por manguezais, lagoas e dunas, bem como numerosos recifes de coral. Essa configuração diversificada determinou os padrões de assentamento, e por extensão, as áreas de atividade econômica, resultando em áreas com alta densidade de população e áreas esparsamente povoadas. A variação da densidade populacional do Brasil, nas regiões TL3 varia de 0,29 habitantes por quilômetro quadrado, na região Norte Amazonense, até 2 223 habitantes na Região Metropolitana de São Paulo. A variação, em relação à densidade média nacional, é a quinta maior entre os países da OCDE. Apenas o Canadá, a Austrália, a França e o México têm um intervalo maior de densidade populacional regional (Figura 1.11). A diversidade geográfica pode representar uma vantagem, ao propiciar a existência de uma base produtiva diversificada, mas pode também representar um desafio para o provimento de bens e serviços, especialmente em escala geográfica tão grande.

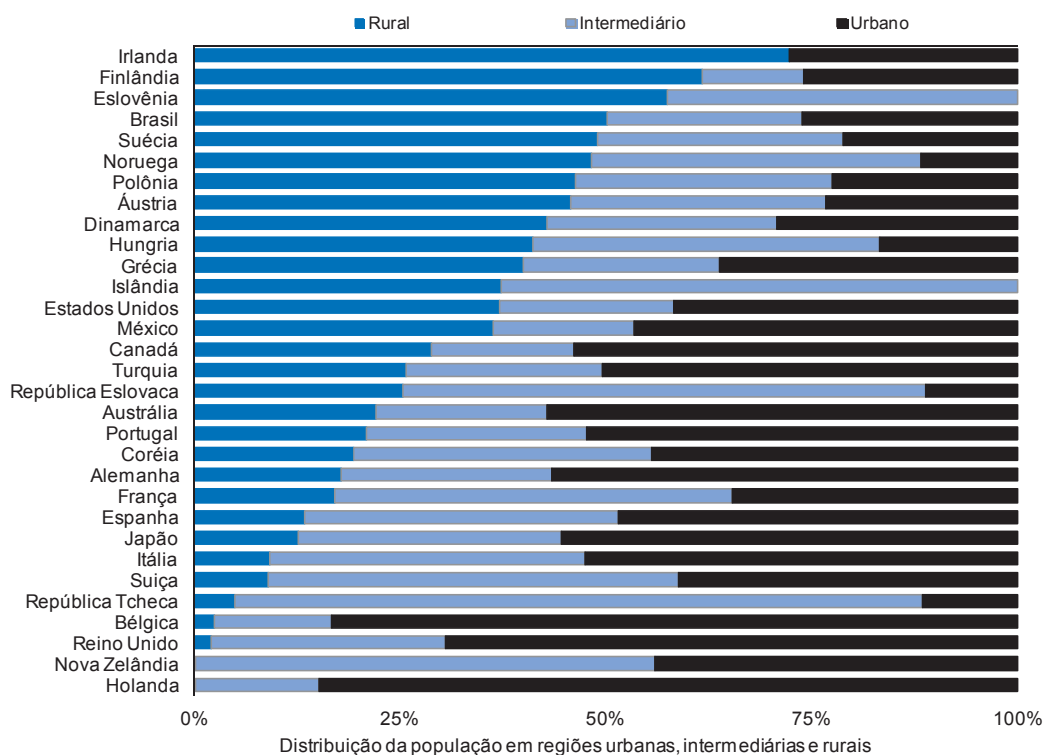
Figura 1.11. Variação da densidade populacional em regiões TL3 da OCDE (2007)



Fonte: Cálculos efetuados com base na *Base de dados regionais da OCDE* (2010).

Uma grande parte da população nacional vive em regiões predominantemente rurais. Se a classificação regional da OCDE for aplicada às regiões TL3 do Brasil (Anexo 1.A1), haverá 108 regiões classificadas como predominantemente rurais, 22 como intermediárias e 7¹ como predominantemente urbanas. Esses três tipos de região abrigariam 50%, 24% e 26% da população nacional, respectivamente, em 2010.² A proporção da população nacional vivendo nas zonas rurais é, portanto, relativamente alta pelos padrões da OCDE (50% em oposição a 23%). Só na Irlanda (72%), Finlândia (62%) e Eslovênia (57%) é que uma parcela maior da população nacional vive em regiões predominantemente rurais.

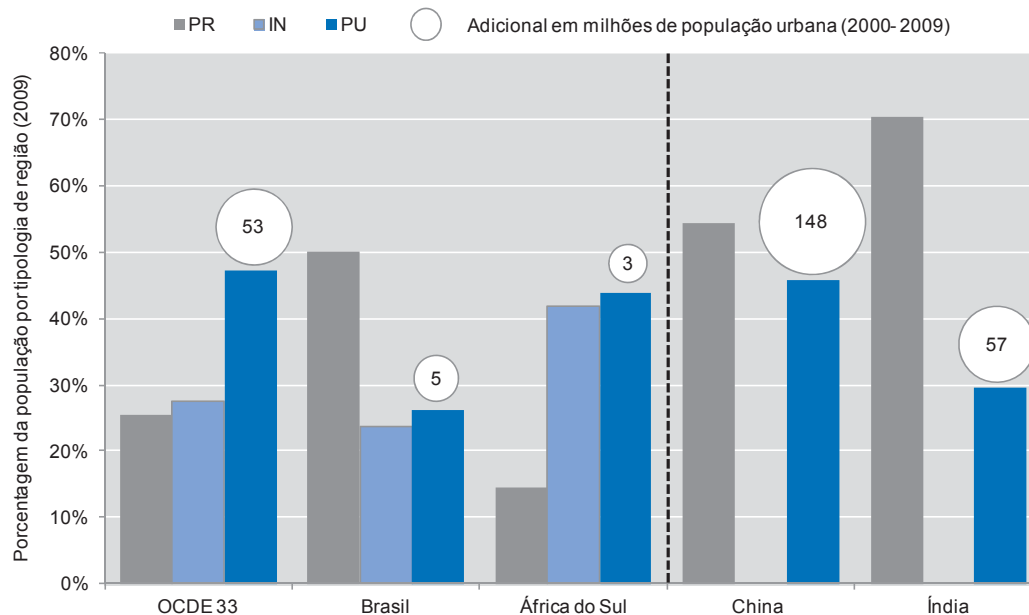
Figura 1.12. Variação da densidade populacional entre regiões TL3 da OCDE (2007)



Fonte: Cálculos baseados em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Base de dados regionais da OCDE (2010).

Diferentemente de outros países emergentes, o Brasil não testemunhou um aumento significativo da porcentagem da população que vive em regiões predominantemente urbanas durante a última década. No período 2000-09, a população que vive em regiões predominantemente urbanas no Brasil aumentou em 5 milhões (ou 3% do total da população em 2009), muito abaixo (mesmo em termos percentuais) da Índia (57 milhões, ou 5% da população total), China (140 milhões, ou 11% do total da população), e menor em termos percentuais do que a média dos países da OCDE no mesmo período. Mesmo na África do Sul, a porcentagem de habitantes que vivem em regiões urbanas subiu de 58% para 62% (ou seja, 4 milhões a mais de habitantes, em um país com população bem menor), ao contrário do Brasil, onde a porcentagem permaneceu inalterada ao longo do período (Figura 1.13). Além disso, ao longo do período 1996-2010, o crescimento da população do Brasil (que teve um acréscimo de 34 milhões de pessoas, passando de 157 milhões para 191 milhões) ocorreu principalmente nas regiões predominantemente rurais, em 39%, seguido das áreas intermediárias, com 34% e as áreas urbanas, com 27% (Tabela 1.1).

Figura 1.13. População nacional vivendo em regiões predominantemente urbanas (1995-2007)



Fonte: OCDE (2011), *OECD Regions at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/reg_glance-2011-en.

Tabela 1.1. População e crescimento populacional por tipo de região TL3 no Brasil (1996-2010)

	População (2010)		Crescimento populacional (1996-2010)	
	Total (em milhões)	% do total	Total (em milhões)	% do total
Predominantemente urbana	50.79	27%	9.09	27%
Intermediária	55.36	29%	11.56	34%
Predominantemente rural	84.58	44%	13.02	39%
Total	190.73		33.66	

Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE e *Base de dados regionais da OCDE* (2010).

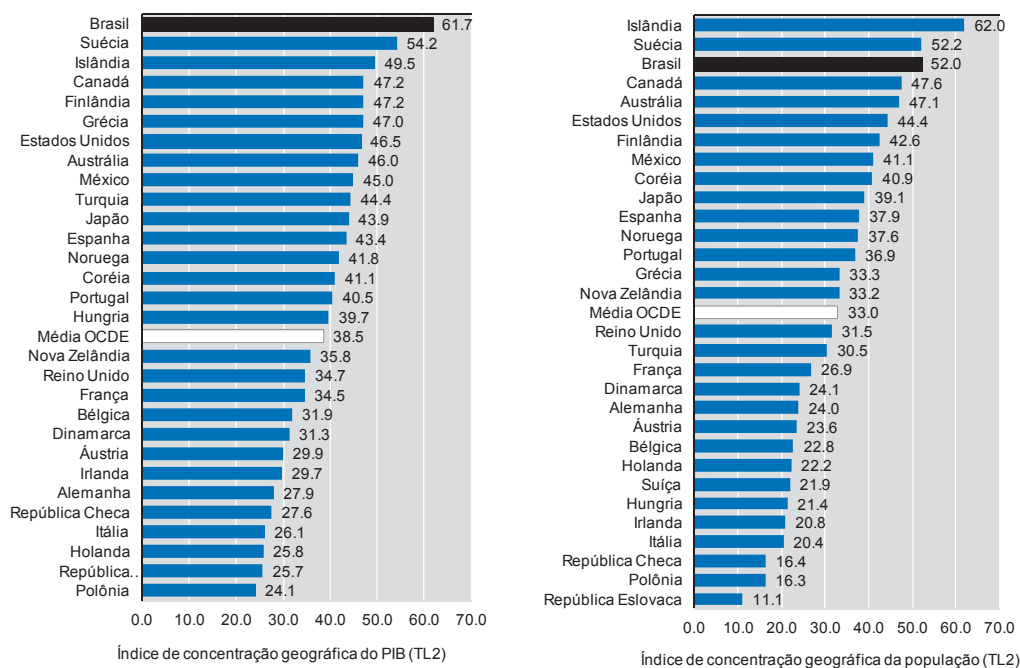
A concentração no Brasil é alta, mas está declinando gradualmente

A população e a atividade econômica são, no entanto, altamente concentradas no Brasil. De acordo com o índice de concentração geográfica, que compara a distribuição geográfica do PIB e da população de todas as regiões TL2, o Brasil é a economia mais concentrada na área da OCDE, com um índice de concentração de 61.7 – quase o dobro da média da OCDE e bem acima da segunda economia mais concentrada (Suécia, 54.2). A população também é muito concentrada no Brasil (52), superada apenas pela Islândia (62) e Suécia (52.2) em 2007.

Embora o índice de concentração do Brasil esteja entre o mais elevados no âmbito da OCDE, ele vem diminuindo nas últimas décadas. O índice de concentração do PIB caiu de 64 em 1989 para 61.7 em 2007, e o índice de concentração da população (para as quais há uma longa série de dados disponíveis) diminuiu de 55.5 em 1980 para 52 em 2008 (Figura 1.15). Na verdade, a região TL2 mais populosa do Brasil, São Paulo – que abriga 21% da população nacional – viu sua participação no PIB cair de 38% em 1989 para 34%

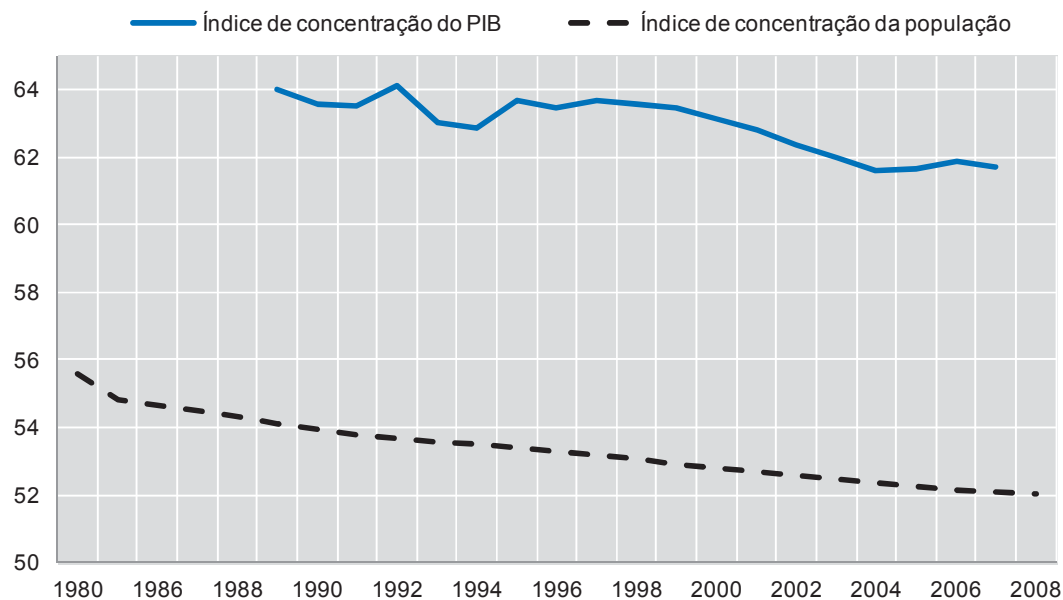
em 2007. O declínio da concentração da produção parece refletir a importância crescente das atividades econômicas intensivas de matérias-primas nos últimos anos, o que levou a um aumento do peso relativo de algumas áreas mais esparsamente povoadas.

Figura 1.14. Índice de concentração geográfica do PIB e da população, TL2 (2007)



Fonte: Cálculos baseados na Base de dados regionais da OCDE e em dados fornecidos pelo IBGE.

Figura 1.15. Índice de concentração do PIB e da população no Brasil entre regiões TL2 (1980-2008)



Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE e Base de dados regionais da OCDE (2010).

A concentração no Brasil deu origem a bolsões adensados de população e atividade econômica devido, entre outros fatores, às forças centrípetas (forças de atração) associadas aos benefícios das economias de aglomeração (Caixa 1.1). Esses benefícios, no entanto, não são infinitos nem lineares, e em muitas regiões metropolitanas, as deseconomias de congestionamento e outras externalidades negativas associadas às cidades muito grandes podem prejudicar a eficiência associada aos efeitos de aglomeração. No Brasil, o alto grau de concentração observado no início do período em estudo (Figura 1.15) e a baixa taxa de crescimento da população nas regiões predominantemente urbanas sugerem que a força centrípeta (forças de repulsão) pode estar em jogo, devido ao grande tamanho das cidades ou ao seu baixo crescimento.

Caixa 1.1. Dinâmica das aglomerações ao longo do tempo nos países da OCDE

A atividade econômica tende a ser concentrada nos países da OCDE, principalmente devido aos benefícios associados às economias de aglomeração, onde as empresas gozam de crescente retornos de escala, em determinado local. Isso pode ser talvez devido à presença de vantagens naturais (recursos naturais, localização, etc.), proteção monopolista, motivos políticos (por exemplo, a decisão de criar uma capital) ou outros motivos. Os retornos de escala crescentes também induzem outras empresas a se instalar no local, já que as pessoas vêm em busca de oportunidades de emprego, salários mais elevados e valores culturais. Há mais de 100 anos, Alfred Marshall invocou os três principais motivos para a localização:

- a concentração de várias empresas em um único local oferece um mercado em *pool* para as habilidades específicas dos trabalhadores da indústria, assegurando uma menor propensão ao desemprego e pouca probabilidade de escassez de mão de obra;
- as indústrias instaladas podem apoiar a produção de insumos especializados não negociáveis;
- as informações excedentes podem dar às empresas em *cluster* uma melhor função de produção do que aos produtores isolados.

Os benefícios das economias de aglomeração são circulares. As empresas preferem se instalar nos locais onde outras empresas já estão localizadas, graças aos benefícios dos vínculos progressivos e regressivos. Por sua vez, as pessoas querem viver onde se concentram as empresas – e, por consequência, as oportunidades de trabalho. Isso induz ainda mais empresas a se instalarem nos locais onde a demanda – e, portanto, a população – são grandes. Dentre os estudos relacionados a esse fenômeno estão a noção de François Perroux de “pólos de crescimento” (1955), a análise de Gunnar Myrdal de “causação circular e cumulativa” (1957), o conceito de Albert Hirschman de “vínculos progressivos e regressivos” (1958) e mais recentemente o campo emergente da Nova Geografia Econômica, que formalizou tais mecanismos de causação cumulativa, a partir do artigo seminal de Paul Krugman, em 1991.

Normalmente, os benefícios da concentração econômica traduzem-se em padrões de vida mais altos, taxas de produtividade mais elevadas e maiores taxas de emprego. Com efeito, nas regiões metropolitanas da OCDE, a produtividade comparada à média da OCDE é maior nas regiões metropolitanas em 80% dos casos, em comparação com a média nacional; da mesma forma, também suportam níveis mais elevados de renda *per capita*, superando a média nacional.

Estes benefícios, no entanto, não são lineares, nem permanentes, devido aos custos de congestionamento, deseconomias de escala e excesso de mão de obra que podem surgir nas economias de aglomeração. Na verdade, apenas 45% das regiões metropolitanas ultrapassaram a média nacional em taxas de crescimento durante a década de 1995-2005, e em inúmeros países da OCDE, as economias mais dinâmicas não estão necessariamente localizadas nos bolsões de concentração:

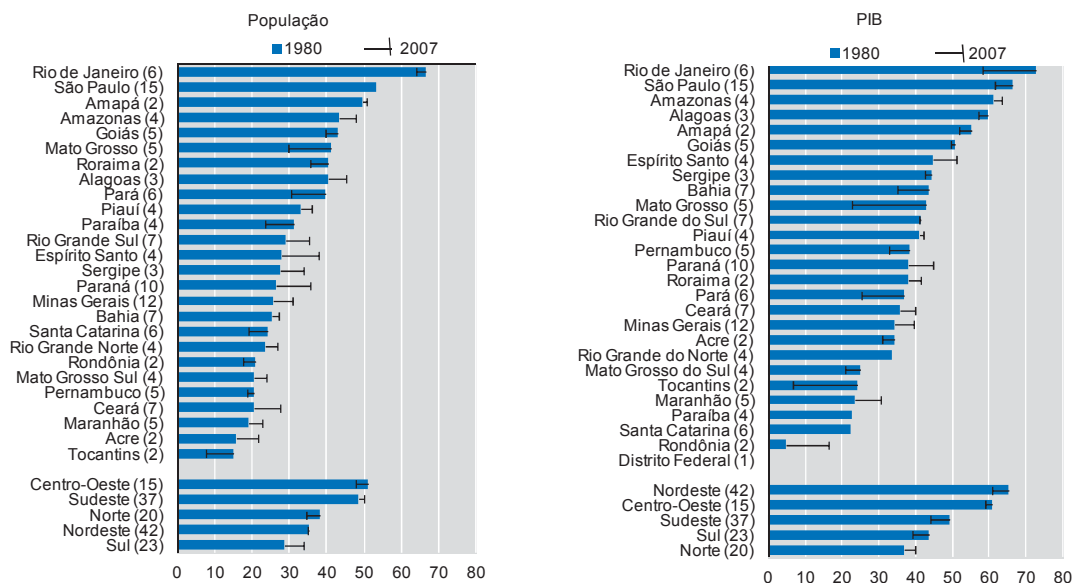
Caixa 1.1. Dinâmica das aglomerações ao longo do tempo nos países da OCDE (cont.)

- Na Espanha, as regiões com maior densidade de produção – Madri, Barcelona e Vizcaya – também são geralmente as regiões mais produtivas. No entanto, elas não são as regiões espanholas mais dinâmicas, em termos de crescimento do PIB *per capita* (à exceção de Vizcaya). As regiões mais ao sul de Badajoz, Almeria, Cádiz, Huelva e Málaga têm maiores bolsões de crescimento.
- Na Polônia, os territórios, com maior densidade de produção – Varsóvia, Poznań, Cracóvia, Lódz e Wrocław – também exibem os níveis mais altos de produtividade do país, mas não necessariamente as maiores taxas de crescimento.
- Na Alemanha, México e Coreia, os territórios, com a maior densidade econômica não têm necessariamente o maior nível de produtividade. Por exemplo, na Alemanha, a produção está concentrada principalmente nas regiões das cidades de Hamburgo, Berlim, Bremen, Düsseldorf, Dortmund, Colônia e Stuttgart. Enquanto Hamburgo, Bremen e Stuttgart estão entre as regiões mais produtivas da Alemanha, Colônia, Dortmund e Berlim não estão. Além disso, em termos de crescimento do PIB *per capita*, nenhuma dessas cidades-regiões está entre as 20 regiões de crescimento mais alto da Alemanha.
- No México, a região da capital (Distrito Federal) e seus arredores concentram a maior densidade de produção, ao passo que as regiões mais produtivas são o norte (Nuevo León, Campeche e Chihuahua) e o sul (Quintana Roo e Coahuila). Além disso, em termos de crescimento do PIB *per capita*, o Distrito Federal e seus arredores estão entre as regiões mexicanas de mais baixo crescimento, enquanto os bolsões de crescimento estão distribuídos por todo o território mexicano e especialmente no sul e no norte.
- Por último, na Coreia, a economia concentra-se principalmente em Seul e na região que a circunda, Incheon, enquanto a região sul do Ulsan tem a produtividade mais alta, juntamente com as regiões predominantemente rurais de Chungcheongnam-do, Jeollanam-do e Gyeongsangbuk-do. Essas três regiões estão entre as regiões coreanas de maior crescimento em termos de produtividade.

Fonte: OCDE (2009), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076525-en.

Dentro das regiões TL2, surgem padrões diferentes de concentração: por um lado, a população está se tornando mais concentrada e por outro, o PIB está se tornando menos concentrado. No período 1980-2007, aumentou a concentração da população na maioria das regiões TL2 (15 regiões, entre as 26 regiões TL2) (Figura 1.16), embora o PIB tenha se tornado menos concentrado na maioria delas (15 entre 26). Essas tendências simultâneas sugerem o quão importantes são as cidades médias, que atuam como polos de atração de população nos estados e, como mencionado anteriormente, sugerem a importância da produção de uso intensivo de matérias-primas em levar o crescimento para os lugares menos densamente povoados. Com efeito, todos os oito estados que apresentaram maior concentração de população e menor concentração do PIB são especializados em atividades econômicas intensivas de matérias-primas ou em administração pública (Tabela 1.2).

Figura 1.16. Índice de concentração do PIB e da população nas regiões brasileiras, entre as regiões TL3 (1980-2008)



Nota: Os números entre parênteses indicam o número de regiões TL3 dentro de cada região. A região do Distrito Federal foi excluída, por conter apenas uma região TL3.

Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE e Base de dados regionais da OCDE (2010).

Tabela 1.2. Índice de concentração do PIB e da população, e especialização nos setores (1980-2008)

Regiões	Mudança na concentração		Índice de especialização		
	População	PIB	Agricultura	Mineração	Adm. pública
Acre	5.98	-3.11	3.15	0.03	2.12
Alagoas	4.86	-2.56	1.34	0.56	1.72
Amapá	1.22	-3.26	0.64	0.34	2.93
Bahia	1.95	-8.83	1.45	0.70	1.07
Mato Grosso do Sul	3.25	-4.10	2.81	0.36	1.25
Rio Grande do Norte	3.07	0.00	0.77	2.89	1.75
Rio Grande do Sul	6.12	-0.60	1.78	0.06	0.86
Sergipe	6.18	-1.94	0.88	3.02	1.55

Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE e Base de dados regionais da OCDE (2010).

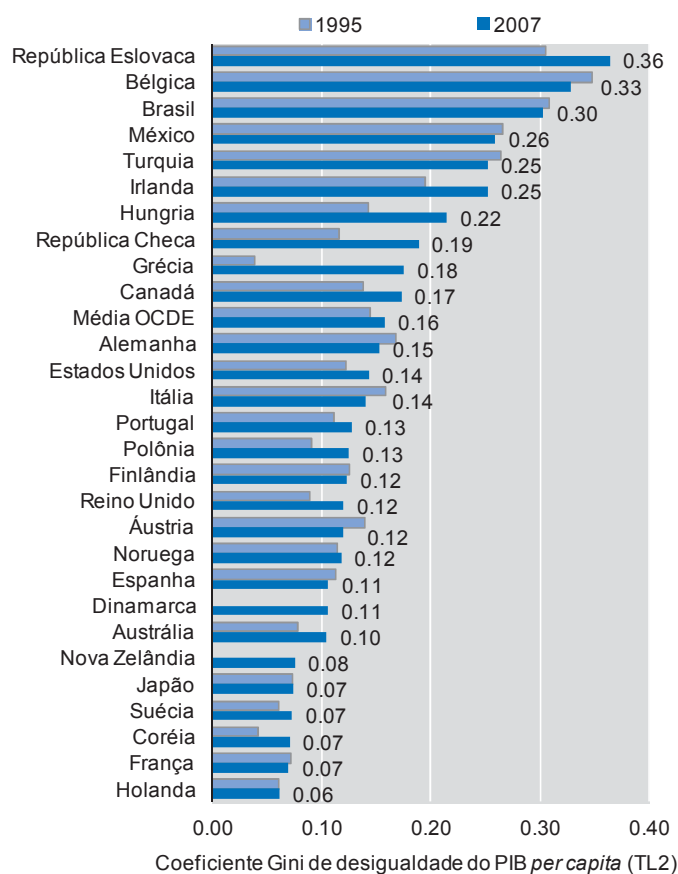
As forças de aglomeração que induzem a concentração econômica e demográfica também influem na formação das disparidades interregionais. Por exemplo, quando uma região líder, que desfruta dos benefícios das economias de aglomeração passa à frente das demais, aumenta a desigualdade. Este aumento não é necessariamente um fator negativo, dado que nenhuma região é pior, ou que a região líder seja melhor. Seu dinamismo, além disso, pode estimular o crescimento em outros locais. A desigualdade, no entanto, também pode crescer, independentemente da concentração, como é o caso das regiões atrasadas que declinam ainda mais ao longo do tempo. Este é claramente um efeito indesejável. A próxima seção explora, portanto, grau de desigualdade do Brasil e as tendências ao longo do tempo, entre as regiões TL2 e dentro delas.

A desigualdade ainda causa preocupação, embora esteja declinando

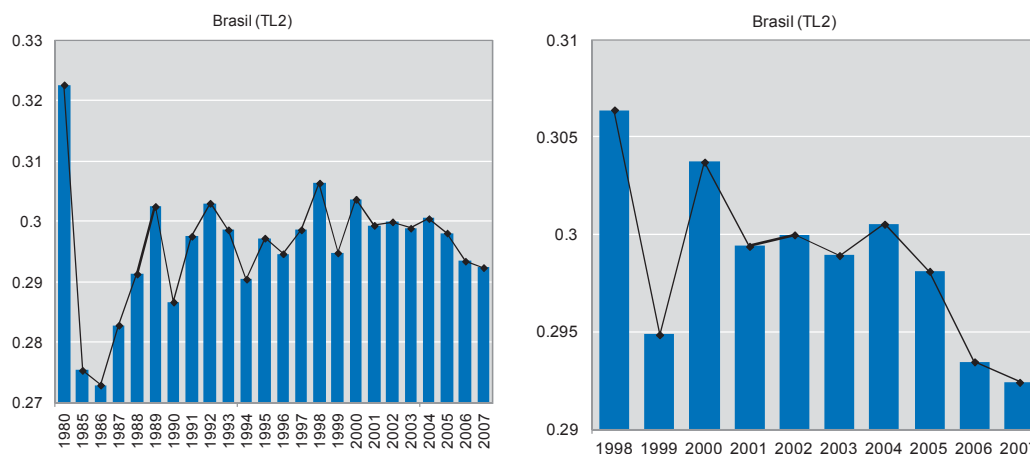
A desigualdade territorial entre os estados brasileiros é muito alta pelos padrões das regiões TL2 da OCDE. Em 2007, o PIB *per capita* da região da capital do Brasil, o Distrito Federal (USD 28 594), foi quase três vezes maior do que a média nacional (USD 10 038). Na base da escala, o PIB *per capita* do Piauí (USD 3 199) era um terço da média nacional. Essas variações produzem um coeficiente Gini de 0.30 entre regiões brasileiras TL2 (estados), quase o dobro do valor médio da OCDE (Figura 1.17). Mesmo quando se compara a desigualdade do Brasil com outros países federativos da OCDE, a desigualdade regional é duas vezes mais alta do que em qualquer grande estado federativo da OCDE, à exceção do México, que apresenta um Gini interregional de 0.26 em nível TL2. Isso não surpreende, dado que a desigualdade interregional, mantidos constantes os demais fatores, tende a ser mais baixa em países de altos rendimentos.

A desigualdade no Brasil vem diminuindo gradativamente desde 2004. De 1980 a 1986, a desigualdade no PIB *per capita* entre os estados sofreu um forte declínio, para em seguida, aumentar novamente até 1989. Durante a década que se seguiu, a desigualdade territorial oscilou, mas vem caindo desde 1998. A tendência da desigualdade territorial assemelha-se bastante à tendência da desigualdade interpessoal, sugerindo que o crescimento e o desenvolvimento de diferentes locais estão altamente vinculados a tendências globais.

Figura 1.17. **Disparidades territoriais do PIB *per capita* nos países, TL2 (2007)**



Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE e Base de dados regionais da OCDE (2010).

Figura 1.18. Coeficiente Gini de desigualdade do PIB *per capita* nas regiões TL2 (1980-2007)

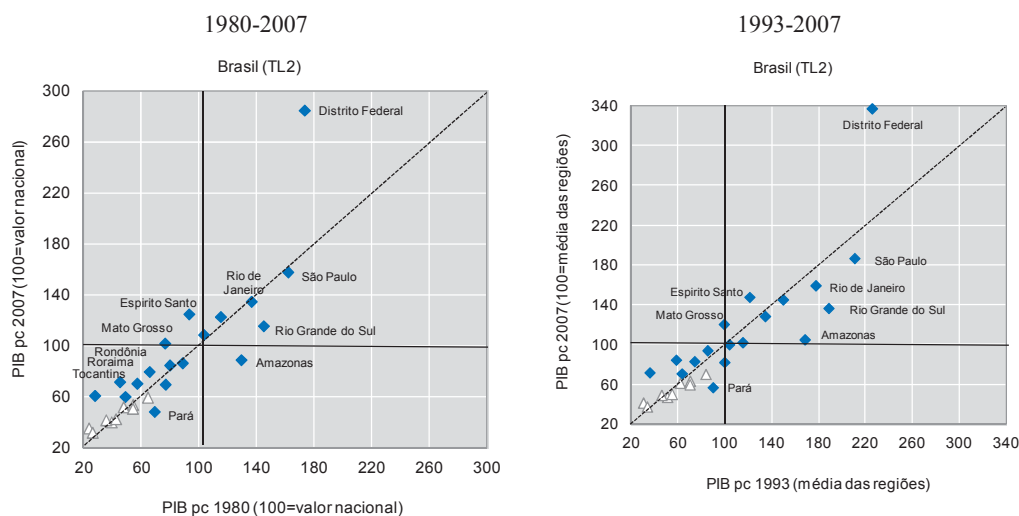
Fonte: Cálculos baseados em dados fornecidos pelo IBGE.

A desigualdade no Brasil tem diminuído nos últimos anos, devido aos avanços das regiões com rendimentos relativamente baixos. Embora o forte crescimento da região da capital federal tenha puxado a desigualdade para cima (Figura 1.18), a diminuição da desigualdade no período 1998-2007 foi impulsionada pelo crescimento de um número de regiões menos desenvolvidas: o Tocantins aumentou o seu PIB *per capita*, que cresceu de cerca de um terço da média nacional para perto de dois terços da média nacional; Roraima cresceu de 46% para 72%; Rondônia de 64% para 70%; e o Mato Grosso de 82% para 103%. Apesar desses números favoráveis, a posição das regiões mais atrasadas do Nordeste continua estagnada, em torno de 50% da média nacional em 1980 e em 2007. Essa disparidade representa uma perda agregada, porque o potencial de crescimento não está sendo realizado. Além disso, essas regiões passam a depender de recursos externos, em vez de ativos endógenos, tornando-se assim um empecilho ao crescimento nacional. Essas regiões incorrerão em custos futuros, em termos de provisão de bens e serviços, bem como altos custos de remediação – custos estes que mais tarde serão necessários para reintegrar as regiões menos desenvolvidas e os seus cidadãos. Como será mostrado no Capítulo 2, um PIB *per capita* mais baixo está fortemente correlacionado aos piores resultados socioeconômicos, particularmente o surgimento da pobreza.

A desigualdade dentro de regiões TL2 do Brasil (estados) tende a ser maior nas regiões com renda média *per capita* mais baixa (Figura 1.19), particularmente no Piauí e Maranhão, no Nordeste e Acre (Norte) e geralmente está mais presente nas regiões do Nordeste. Nas últimas décadas, a desigualdade dentro das regiões vem diminuindo:

- a desigualdade dentro de regiões TL2 do Brasil (estados) e entre as regiões TL3 (mesorregiões) diminuiu na maioria das regiões: a desigualdade diminuiu em 19 das 26 regiões TL2, no período 1980-2007 (Figura 1.21);
- a desigualdade também diminuiu em quase todas as cinco grandes regiões do Brasil, à exceção do Centro-Oeste.

Figura 1.19. Crescimento regional do PIB *per capita* no período (1980-2007)

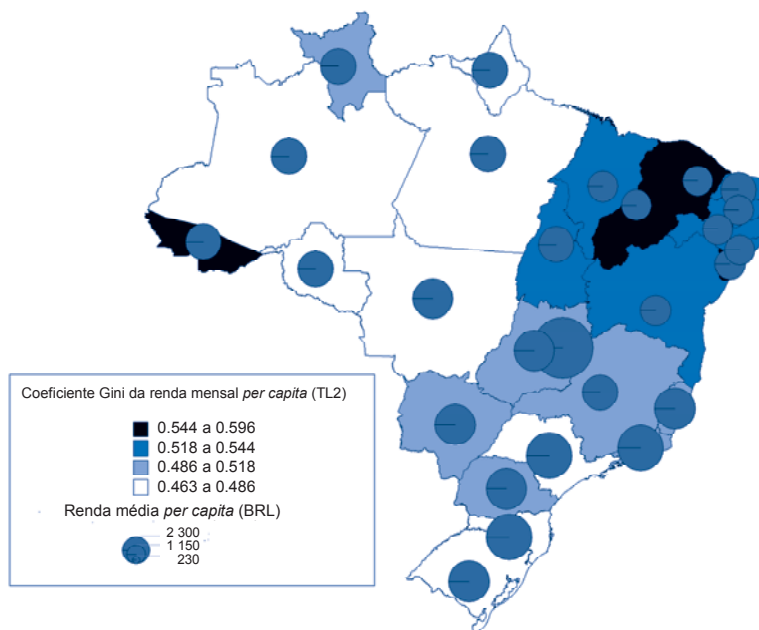


Nota: Os estados assinalados por triângulos são os estados do Nordeste.

Fonte: Cálculos baseados em dados fornecidos pelo IBGE.

Figura 1.20. Renda média *per capita* e desigualdade por estado (2008)

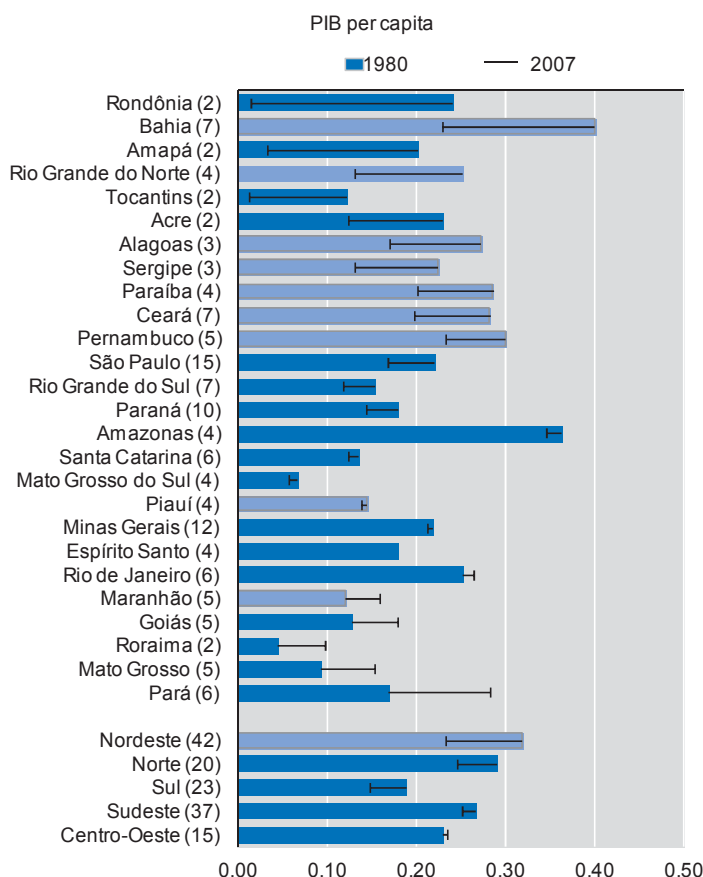
Renda média do trabalho individual e coeficiente Gini da renda média individual por estado



Nota: A desigualdade foi medida para cada região TL2 usando o coeficiente Gini da renda mensal do trabalho das pessoas empregadas com idade de pelo menos dez anos.

Fonte: Cálculos baseados em dados do Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (2009).

Figura 1.21. Coeficiente Gini de desigualdade do PIB dentro das regiões TL2 e entre as regiões TL3 (1980-2007)



Nota: As regiões do Nordeste estão assinaladas em cinza.

Fonte: Cálculos baseados em dados fornecidos pelo IBGE.

As tendências de concentração e desigualdade no Brasil são singulares, entre os países emergentes e países do Leste Europeu, mas passam, entretanto, por um processo de recuperação. Nos últimos anos o Brasil vem alcançando simultaneamente os objetivos sociais e econômicos, reduzindo a desigualdade num período de forte crescimento nacional. Na África do Sul, China e Índia, a desigualdade aumentou durante a fase de recuperação, e na Polônia, República Checa, República Eslovaca, Eslovênia e Hungria, as elevadas taxas de crescimento nacional vêm acompanhadas de crescente concentração de população e PIB, e crescente desigualdade, impulsionadas principalmente por algumas regiões dinâmicas que se beneficiam dos efeitos de aglomeração.

Avaliando o crescimento das regiões brasileiras e as ligações com o desenvolvimento nacional

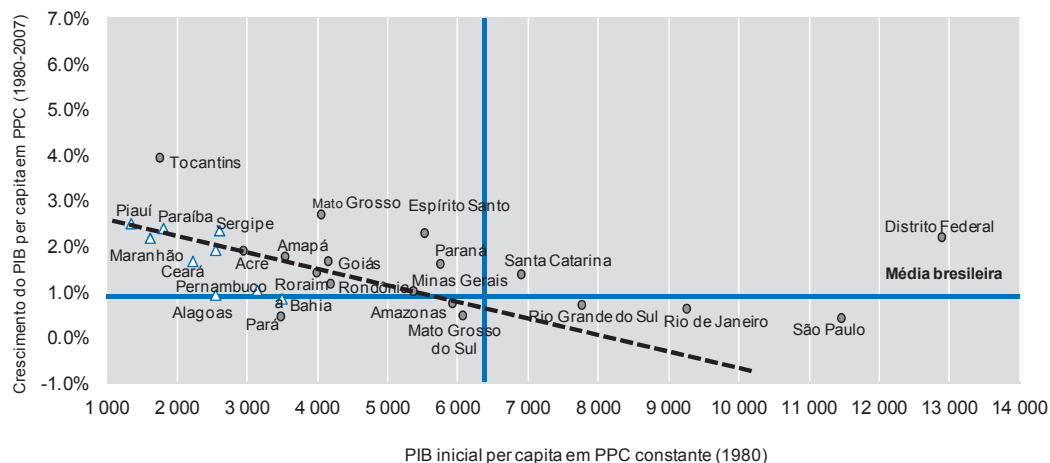
A dinâmica subnacional está fortemente vinculada ao processo global de desenvolvimento e crescimento nacional (OCDE, 2011b). Esta seção avalia o crescimento das regiões TL2 e TL3 brasileiras, com especial atenção ao crescimento do PIB. O crescimento é aferido nacionalmente mas também comparado com outras regiões

predominantemente urbanas ou rurais da OCDE. A seção também analisa as ligações entre crescimento e densidade e entre especialização da indústria e crescimento. Finalmente, a seção analisa as relações entre crescimento regional e agregado.

As regiões TL2 do Brasil estão convergindo e progredindo para os padrões da OCDE

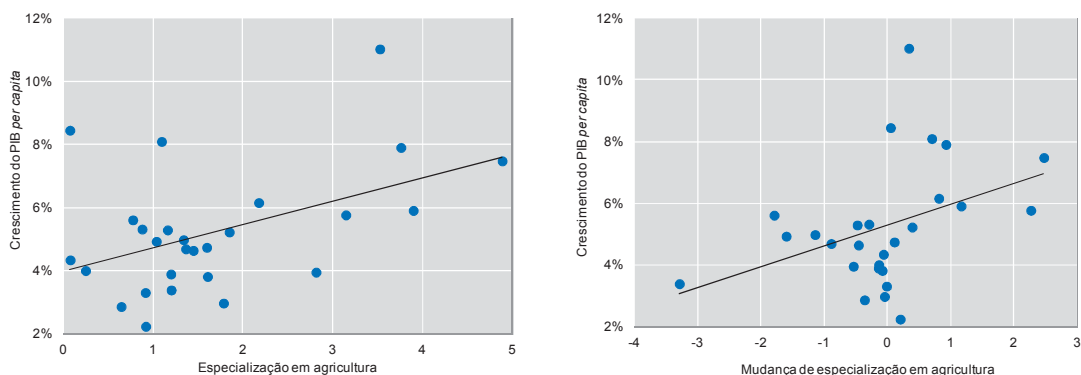
Nas três últimas décadas, as regiões TL2 brasileiras entraram em um processo de convergência, embora em anos mais recentes, algumas dessas regiões tenham aparentemente ficado para trás. Entre 1980 e 2007, a maioria das regiões TL2 com PIB inicial *per capita* abaixo da média nacional cresceu mais rapidamente do que a média nacional, e as regiões com níveis mais elevados cresceram a taxas abaixo da média, à exceção do Distrito Federal (Figura 1.22). Nos últimos anos (1995-2007), no entanto, o número de regiões de baixos rendimentos cresceu a uma taxa inferior à média nacional (Amapá, Pernambuco, Pará e Ceará).

Figura 1.22. Nível e crescimento do PIB *per capita* em regiões TL2 brasileiras (1980-2007)



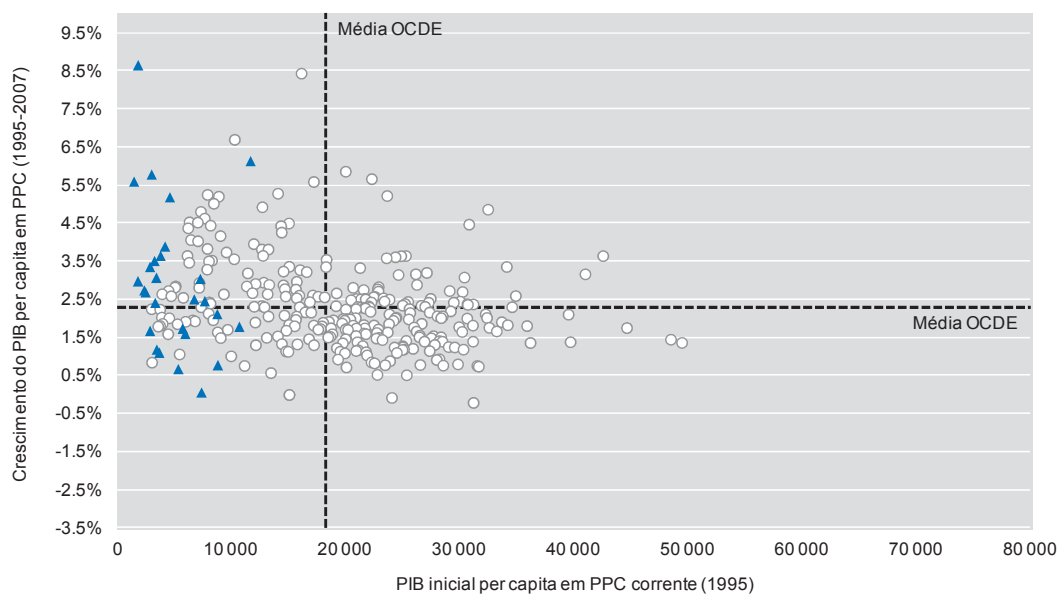
Fonte: Cálculos baseados em dados fornecidos pelo IBGE.

O elevado crescimento das regiões de convergência está associado a atividades econômicas intensivas de matérias-primas. Na última década, as regiões de crescimento mais rápido do Brasil, (à exceção do Distrito Federal e Roraima), eram regiões especializadas em atividades relacionadas à agricultura. Além disso, as regiões que se tornaram mais especializadas neste tipo de atividade também registraram um crescimento mais rápido do que aquelas que menos se especializaram (Figura 1.23). Essa correlação positiva – entre o crescimento do PIB *per capita* e especialização da indústria, e crescimento do PIB *per capita* e mudanças na especialização da indústria – não está presente nos outros principais setores (Anexo 1.A2). Apenas a especialização em administração pública (em níveis) e o crescimento do PIB *per capita* estão positivamente correlacionados – a mudança no grau de especialização em administração pública não está associada ao maior ou menor crescimento.

Figura 1.23. Nível e crescimento do PIB *per capita* em regiões TL3 brasileiras (1995-2007)

Fonte: Cálculos baseados em dados fornecidos pelo IBGE.

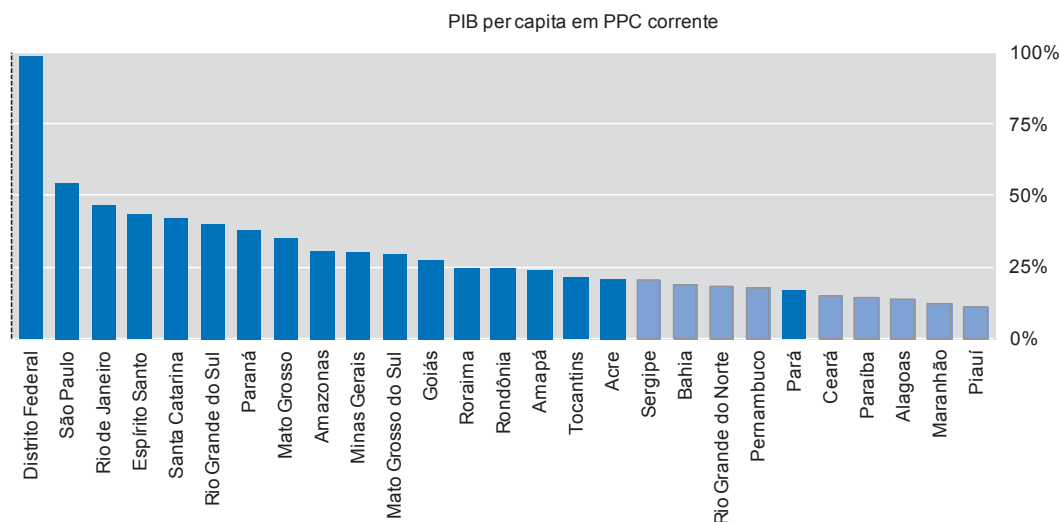
Quase todas as regiões TL2 brasileiras ultrapassaram a taxa média de crescimento das regiões TL2 da OCDE no período 1995-2007 (Figura 1.24). O Amazonas foi o único estado onde isto não ocorreu. Até mesmo as regiões menos desenvolvidas que ficaram mais abaixo da média nacional (principalmente no Nordeste) estão gradualmente convergindo para os níveis produtivos da OCDE.

Figura 1.24. Nível inicial e crescimento do PIB *per capita* nas regiões da OCDE, TL3 (1995-2007)

Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE e *Base de dados regionais da OCDE* (2010).

O processo de convergência ainda tem um longo caminho a percorrer: mais da metade das regiões brasileiras têm níveis de PIB *per capita* 25% abaixo da média da OCDE. No Distrito Federal, o PIB *per capita* de 2007 foi 9% abaixo do valor médio das regiões TL2 da OCDE, seguido de São Paulo, onde o PIB *per capita* foi aproximadamente a metade da média da OCDE. Em dez regiões, o PIB *per capita* ficou entre 25% e 50% da média da OCDE e nas 15 restantes (55% das regiões TL2), o PIB *per capita* ficou abaixo de 25% do valor médio da OCDE, em 2007.

Figura 1.25. **Lacuna do PIB *per capita*, regiões brasileiras, com relação à média das TL2 da OCDE**



Nota: Os estados do Nordeste estão assinalados em azul claro.

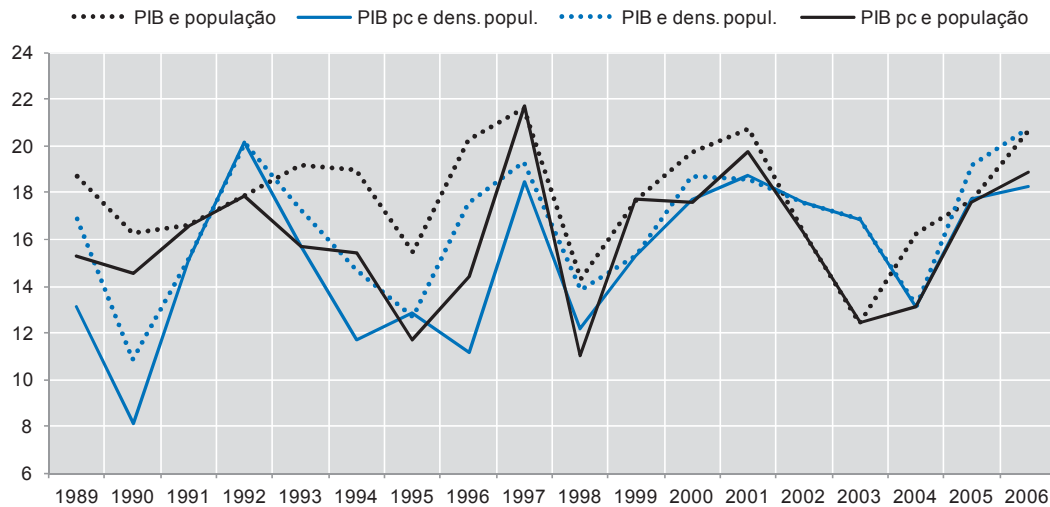
Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE e Base de dados regionais da OCDE (2010).

A análise das características das regiões TL2 brasileiras que apresentaram crescimento mais rápido, revela que as regiões que se situam entre os 25% das que mais cresceram tendem a ter população menor e densidade populacional mais baixa (Figura 1.26). Os centros urbanos normalmente tendem a ser impulsores-chave do crescimento nas economias em recuperação, devido aos benefícios de aglomeração. No Brasil, no entanto, as regiões de crescimento mais rápido não são nem as maiores em tamanho de população nem a mais densamente populosas.

As regiões rurais tiveram melhor desempenho do que as regiões intermediárias e urbanas

Embora a maioria das regiões TL3 do Brasil tenham também entrado em um processo de convergência pelos padrões da OCDE, várias estão ficando para trás. Quase todas as regiões TL3 (83%) cresceram em média a uma taxa mais rápida do que a média das TL3 da OCDE, e cerca de um terço das regiões que cresceram mais lentamente estão no Nordeste.

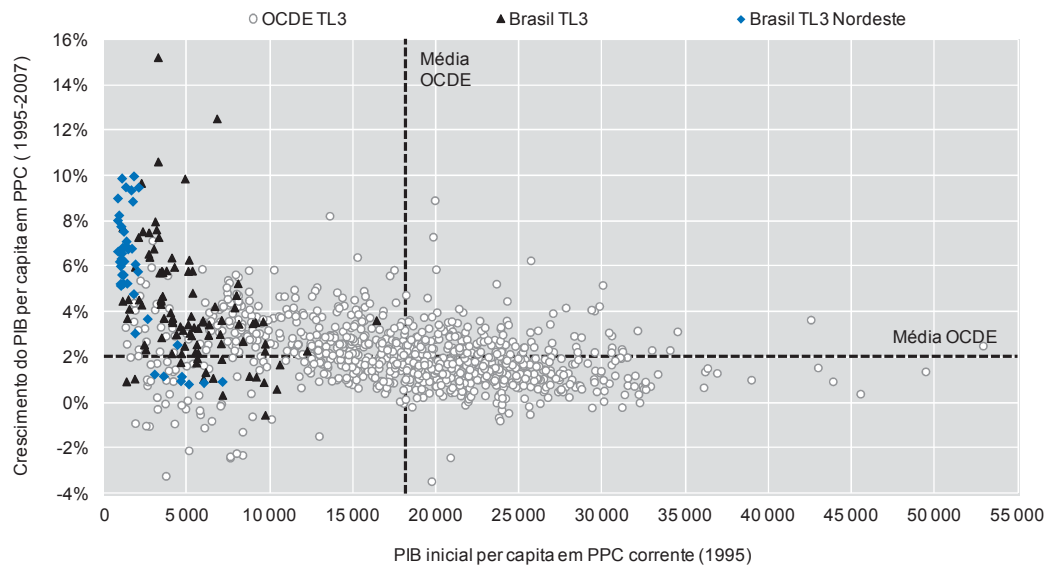
Figura 1.26. População e densidade populacional em regiões TL2 com crescimento 25% mais rápido (1989-2007)



Nota: O gráfico representa a classificação média das regiões que mais crescem, que estão situadas na faixa de 25% do topo, classificadas de forma ascendente por população e densidade populacional. Um aumento do valor médio implica que as regiões de crescimento rápido são menos populosas e têm densidade populacional mais baixa.

Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE.

Figura 1.27. Nível e crescimento do PIB per capita nas regiões TL3 da OCDE (1995-2007)

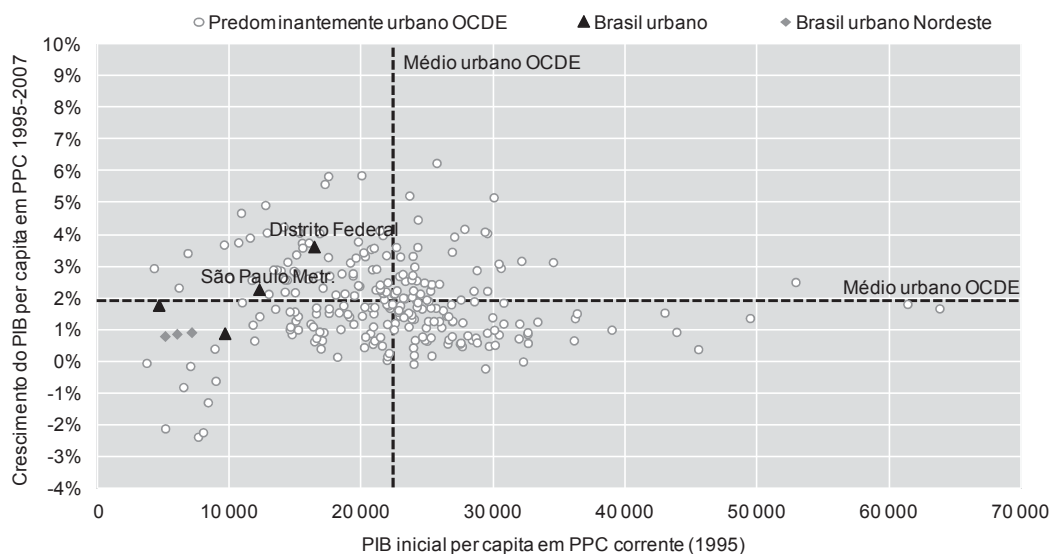


Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE e *Base de dados regionais da OCDE* (2010).

As regiões predominantemente urbanas do Brasil parecem estar crescendo lentamente, pelos padrões da OCDE. A comparação do desempenho das regiões predominantemente urbanas revela que apenas duas regiões brasileiras (Distrito Federal e Região Metropolitana de São Paulo) cresceram mais rapidamente do que a média da OCDE, e a RM-SP cresceu só um pouco mais rapidamente. As cinco regiões restantes

tiveram crescimento abaixo dos padrões da OCDE, em especial a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e as três regiões metropolitanas do Nordeste (Salvador, Fortaleza e Recife). Este dado é particularmente preocupante, já que juntas, essas quatro regiões representam 13% da população nacional. Incentivar o crescimento desses centros urbanos poderá representar um importante aumento do crescimento nacional.

Figura 1.28. Nível e crescimento do PIB final *per capita* nas regiões predominantemente urbanas da OCDE, TL3 (1995-2007)

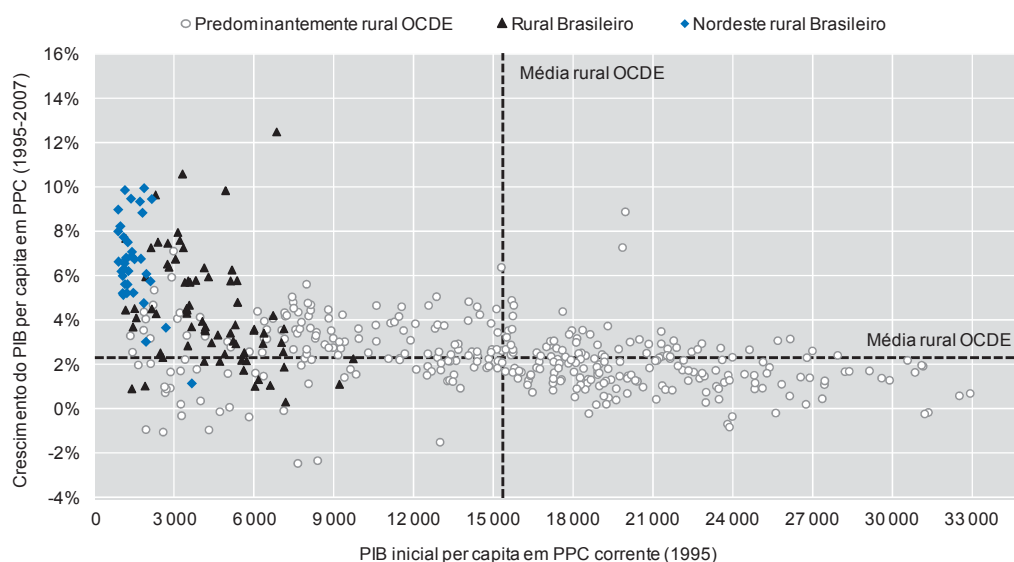


Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE e *Base de dados regionais da OCDE* (2010).

As regiões intermediárias e rurais do Brasil apresentam um desempenho acima dos padrões da OCDE para regiões comparáveis. No período 1995-2007, 64% das regiões intermediárias e 86% de regiões predominantemente rurais cresceram mais rapidamente do que as taxas médias de crescimento das regiões rurais e intermediárias da OCDE. Entre as regiões intermediárias do Nordeste, apenas uma (Leste Sergipano) superou a média da OCDE. Melhorar o crescimento das regiões intermediárias cujo desempenho situa-se abaixo das taxas de crescimento da OCDE pode vir a se constituir uma importante fonte de crescimento, já que elas abrigam 12% da população nacional.

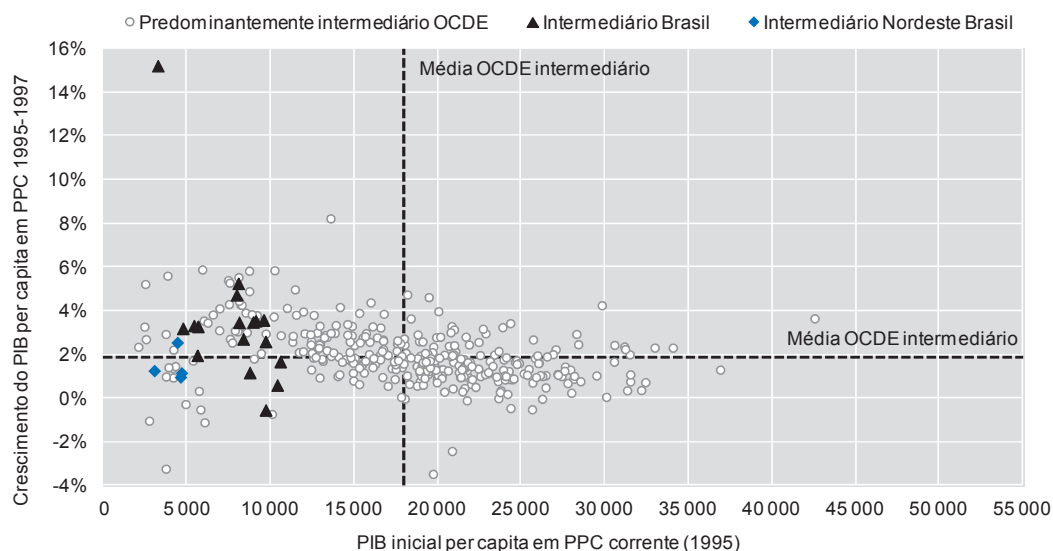
Assim, enquanto as regiões rurais brasileiras têm tido bom desempenho pelos padrões da OCDE, o mesmo não acontece com as regiões TL3 predominantemente urbanas e intermediárias, especialmente aquelas localizadas no Nordeste. A incapacidade dos centros urbanos e intermediários do Nordeste de gerar dinamismo econômico pode, em parte, explicar o desempenho geral das regiões TL2 daquela região. Dada a grande parcela de população que vive nessas densas áreas, a melhoria do seu desempenho, por meio de meios endógenos, poderá, por um lado reduzir as relações de dependência – e em consequência os custos futuros de remediação – bem como provocar um impacto significativo no crescimento nacional, como mostra a seção a seguir.

Figura 1.29. Crescimento do PIB *per capita* nas regiões predominantemente rurais da OCDE, TL3 (1995-2007)



Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE e *Base de dados regionais da OCDE* (2010).

Figura 1.30. Crescimento do PIB *per capita* nas regiões intermediárias da OCDE, TL3 (1995-2007)



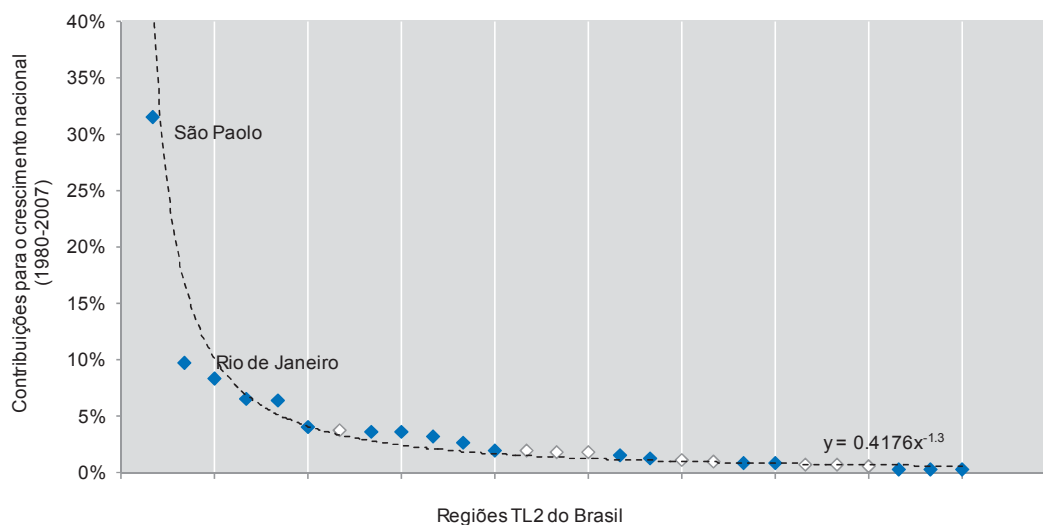
Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE e *Base de dados regionais da OCDE* (2010).

O crescimento nacional do Brasil depende do crescimento de muitas regiões

Individualmente, a maior parte das demais regiões não contribui muito para o crescimento, mas sua contribuição agregada é considerável. No Brasil, São Paulo respondeu por aproximadamente um terço do crescimento agregado entre 1980 e 2007, seguido por nove estados (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Distrito Federal,

Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Goiás e Espírito Santo), que juntos contribuíram com quase a metade. Os restantes 17 estados (62% do total) contribuíram com 20% do crescimento agregado. A contribuição dos estados do Nordeste para o crescimento agregado no período 1980-2007 foi de 14%, que é cerca de metade da participação de sua população (28%). A contribuição de uma região para o crescimento agregado depende de dois fatores: seu dinamismo – medido pela taxa de crescimento do PIB ao longo de um determinado período de tempo – e o tamanho de sua economia em relação ao todo. As contribuições para o crescimento agregado das regiões TL2 brasileiras assemelham-se a uma distribuição *power-law*. Como na maioria dos países da OCDE, poucas regiões contribuem desproporcionalmente para o crescimento geral.

Figura 1.31. Contribuições ao crescimento nacional no Brasil, TL2 (1980-2007)



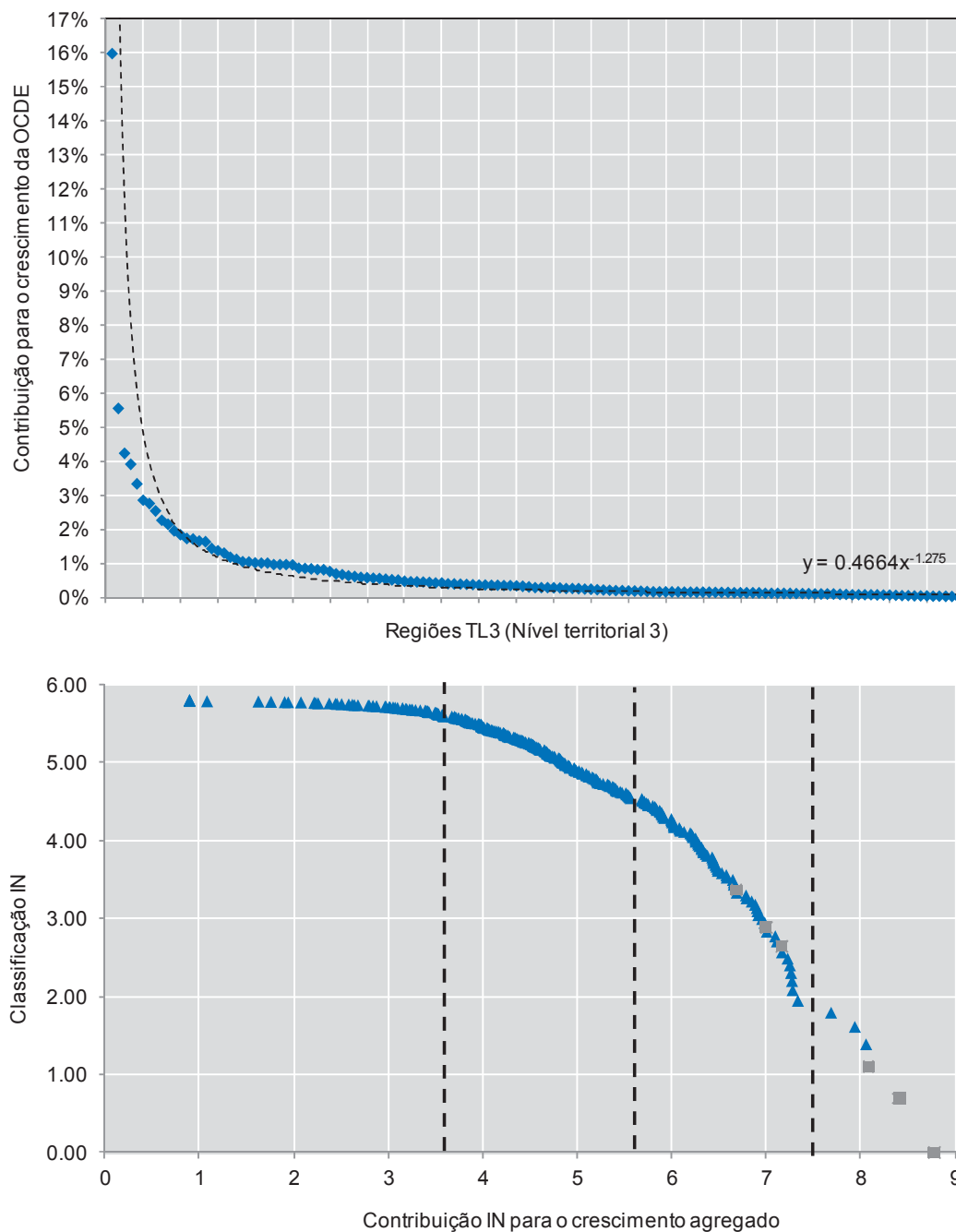
Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE.

Entre regiões TL3 brasileiras, as contribuições para o crescimento agregado também seguem uma distribuição *power-law*, com apenas uma região – a RM-São Paulo – contribuindo com 15% para o crescimento agregado, seguida do Distrito Federal (5.4%), RM-Rio de Janeiro (4.2%), RM-Belo Horizonte (3.9%) e RM-Curitiba (3.3%). A contribuição agregada dos valores de regiões predominantemente urbanas, chega a 31%, enquanto os restantes dois terços do crescimento nacional são provenientes de regiões predominantemente rurais (37%) e regiões intermédias (32%) (Figura 1.32).

Esse tipo de distribuição traz implicações importantes para as políticas. Em primeiro lugar, revela que a maior parte do crescimento agregado origina-se de regiões não urbanas, e dado o seu grande número, a melhoria do desempenho de todas as regiões, ao invés de qualquer uma individualmente, é uma importante fonte de crescimento agregado. Como será mostrado adiante neste capítulo, a contribuição das regiões brasileiras especializadas em atividades intensivas de matérias-primas no período 1995-2007 chegou quase à metade do crescimento agregado. Isto sugere que as políticas voltadas ao estímulo do potencial de crescimento em todas as regiões, em vez de se voltarem apenas para algumas regiões mais bem sucedidas, ou as políticas destinadas a fortalecer as complementaridades e sinergias dentro de um espaço geográfico, como será discutido nos Capítulos 2 e 3, podem ser instrumentos importantes para o crescimento agregado. A forma dessa distribuição também sugere que os valores médios não significam muito,

portanto, as políticas setoriais que não levam em conta a dimensão espacial podem errar o alvo.

Figura 1.32. Contribuições ao crescimento nacional por regiões TL3 no Brasil (1980-2007)

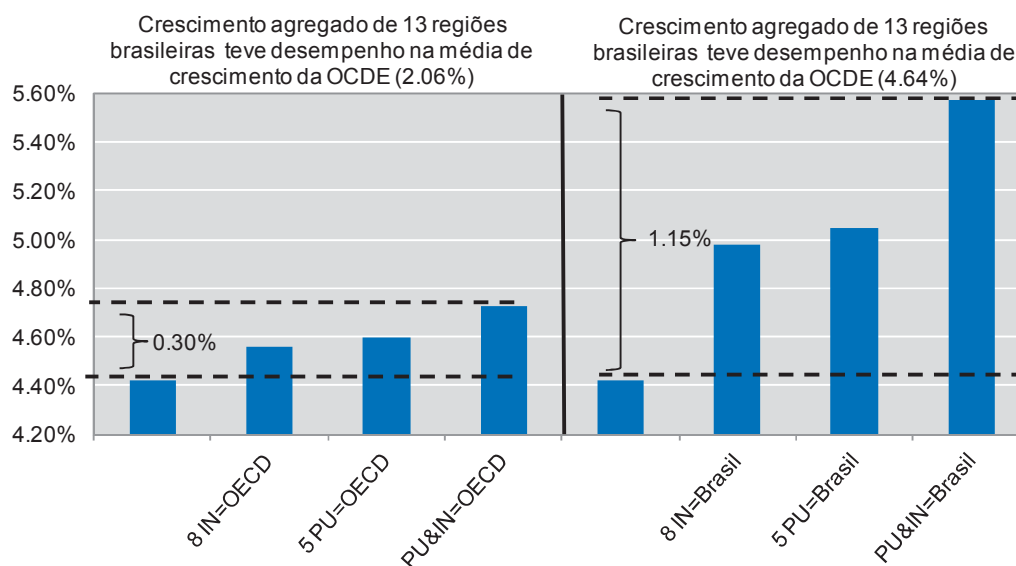


Nota: A contribuição das regiões predominantemente urbanas está assinalada em cinza escuro.

Fonte: Cálculos baseados em dados fornecidos pelo IBGE.

Uma melhoria no desempenho de regiões intermediárias e urbanas com baixo crescimento no Brasil poderá trazer consideráveis ganhos agregados. O desempenho relativamente ruim de algumas regiões urbanas e intermediárias brasileiras, se comparado aos padrões da OCDE, sugere que essas regiões têm crescimento abaixo do seu potencial. Se cinco regiões brasileiras predominantemente urbanas e oito intermediárias tivessem alcançado a mesma taxa de crescimento da OCDE, no período 1996-2007, o crescimento do Brasil teria passado de 0.30 pontos percentuais ao ano, em média, durante todo o período. Além disso, se essas regiões de baixo desempenho tivessem registrado uma taxa média de crescimento de regiões brasileiras de nível semelhante, os ganhos agregados teriam sido 1.15 pontos percentuais mais altos, o que elevaria o crescimento agregado para 5.60%, em vez dos 4.40% registrados no período 1997-2007 (Figura 1.33).

Figura 1.33. Crescimento nacional, caso as regiões atrasadas urbanas e intermediárias tivessem crescido a taxas médias brasileiras e da OCDE (1996-2007)



Fonte: Cálculos baseados em dados fornecidos pelo IBGE.

Aproveitando o potencial de crescimento das regiões brasileiras

Este capítulo analisa os principais indutores do crescimento regional entre regiões brasileiras, com foco em infraestrutura, capital humano, especialização da indústria e, por último, inovação. Os indutores do crescimento regional geralmente são influenciados por um conjunto de fatores interligados, como serviços, localização geográfica, tamanho, demografia, efeitos de especialização da indústria e aglomeração da região. Embora os padrões de crescimento do Brasil sejam talvez diferentes das regiões da OCDE, devido ao diferente contexto e fase de desenvolvimento, a análise recente dos principais indutores de crescimento das regiões da OCDE (Caixa 1.2) pode trazer luz sobre alguns dos fatores críticos, necessários para que as regiões brasileiras alcancem um crescimento sustentado a médio e longo prazos.

Caixa 1.2. Indutores endógenos do crescimento regional

Os estudos da OCDE revelam que o crescimento regional pode variar consideravelmente. Enquanto um número significativo de regiões urbanas superou as rurais na década passada, o inverso também ocorreu, sugerindo que existem possibilidades de crescimento para os dois tipos de região. A análise da OCDE, que quantifica os efeitos endógenos do crescimento em nível regional, por meio de técnicas econométricas, identificou inúmeros fatores críticos, que atuam como os principais indutores do crescimento regional, incluindo a infraestrutura, o capital humano, a inovação, as economias de aglomeração e a acessibilidade aos mercados. Mais importante ainda é o fato de que os fatores endógenos se complementam, acentuando os benefícios de uma abordagem integrada.

O primeiro fator crítico que gera crescimento é o capital humano. A presença de trabalhadores altamente qualificados na força de trabalho da região e a ausência de trabalhadores não-qualificados podem ter uma influência positiva sobre o crescimento regional. Os efeitos do capital humano também parecem persistir por um intervalo de tempo de cinco anos.

O segundo fator é a infraestrutura. As melhorias na infraestrutura não provocarão automaticamente o aumento das taxas de crescimento regional; os investimentos em infraestrutura precisam vir combinados com melhorias na educação e na inovação. Uma explicação possível para este fato é que os investimentos em infraestrutura pública não estimulam o crescimento, na ausência de trabalhadores com os níveis exigidos de educação e atividades de inovação. Isto sugere que pode ser produtivo coordenar políticas de formação de capital humano, aumentando a inovação e provendo infraestrutura. Os efeitos da infraestrutura podem durar de três a cinco anos.

O terceiro elemento crítico de indução do crescimento é a inovação, medida pelo foco no componente de ciência e tecnologia da inovação, para o qual existem dados disponíveis. A inovação parece produzir efeitos positivos por um período de tempo mais longo, cerca de dez anos.

As economias de aglomeração também têm um impacto positivo no crescimento, embora por si só não produzam o crescimento, e não constituam condição suficiente para sustentar taxas de crescimento elevadas. Apenas 45% das regiões metropolitanas crescem mais rapidamente do que a média nacional, e a tendência de divergência entre regiões urbanas implica que as economias de aglomeração são sistemas complexos que funcionam de forma eficiente em alguns casos, e menos em outros.

Por último, a acessibilidade aos mercados tem um efeito positivo sobre o crescimento regional, embora este efeito não seja muito robusto entre as diferentes especificações do modelo.

O que fica evidente nesses estudos é a importância dos fatores endógenos, que induzem o crescimento em nível regional, bem como dos benefícios associados à complementaridade, e à abordagem integrada.

Fonte: OCDE (2009), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076525-en. e OCDE (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264039469-en.

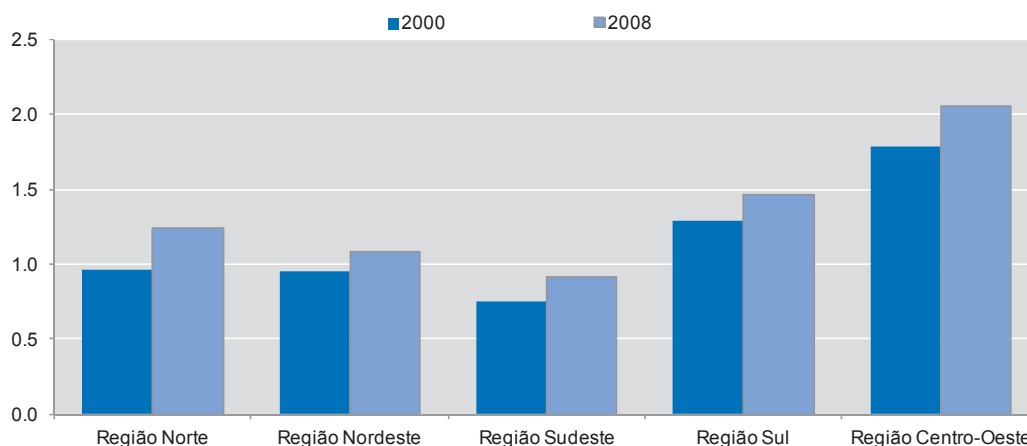
A infraestrutura é uma condição necessária mas não suficiente para altos níveis de PIB per capita

Os investimentos em infraestrutura, por si só, provavelmente não impulsionarão o crescimento e o desenvolvimento, a menos que venham acompanhados por investimentos em capital humano e atividades inovadoras. Na verdade, se forem aplicados isoladamente, poderão produzir consequências não intencionais, como efeitos “*leaking by*

linking” (OCDE, 2009b). Esses efeitos de “vazamento” podem ocorrer quando são realizados investimentos em infraestrutura em regiões subdesenvolvidas, sem investir em outras áreas críticas, o que pode induzir as empresas e os negócios a se mudarem para fora da região e fornecer os bens e serviços à região a partir de outros locais, com custos de transporte mais baixos.

Nas cinco grandes regiões brasileiras há grandes disparidades na densidade de rodovias por unidade de população. O Centro-Oeste tem o maior número de estradas pavimentadas por habitante, mais de duas vezes a densidade de estradas na região Sudeste e quase o dobro do Nordeste (Figura 1.34). Além disso, as disparidades foram incrementais ao longo do período, pois o Centro-Oeste construiu mais rodovias em proporção à sua população do que o restante das regiões. Entre as regiões TL2 (estados) as disparidades são ainda maiores, com as principais regiões metropolitanas (Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal) registrando uma densidade de rodovias pavimentadas sete vezes maior do que as regiões com menor PIB *per capita*, Piauí e Maranhão e mais de 20 vezes maior do que o Mato Grosso, Roraima, Pará, Amapá e Amazonas (Figura 1.35).

Figura 1.34. Extensão da densidade de rodovias pavimentadas em cinco regiões brasileiras

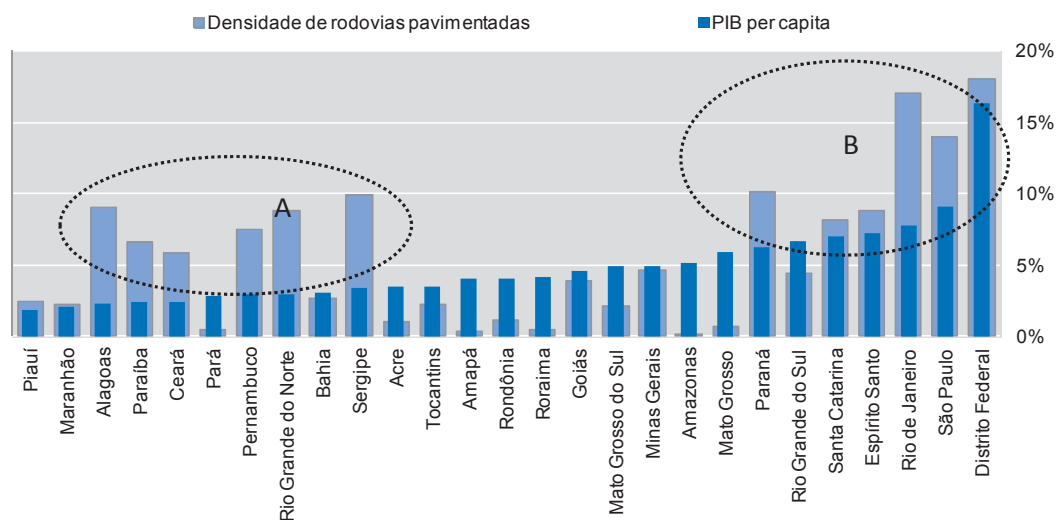


Nota: Rodovias pavimentadas referem-se às Rodovias Federais, Estaduais Transitórias (Estaduais Coincidentes), Estaduais e Municipais Pavimentadas, por Região e UF.

Fonte: DNIT (2009), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, www.antt.gov.br/InformacoesTecnicas/aett/aett_2009/1.1.1.asp.

A densidade de infraestrutura nas regiões TL2 brasileiras é uma condição necessária, mas não suficiente para altos níveis de PIB *per capita*, conforme representado na Figura 1.35: as regiões com o maior nível de PIB *per capita* (marcadas B) têm valores de densidade acima de 5%, à exceção do Rio Grande do Sul, sugerindo uma condição necessária. No entanto, entre as regiões de baixa renda existem poucas (marcadas A) com alta densidade de rodovias pavimentadas, sugerindo que a infraestrutura não é condição suficiente para atingir níveis mais elevados de desenvolvimento, e que outros elementos são realmente importantes.

Figure 1.35. **Densidade de rodovias pavimentadas e PIB *per capita* em regiões TL2 brasileiras (2008)**



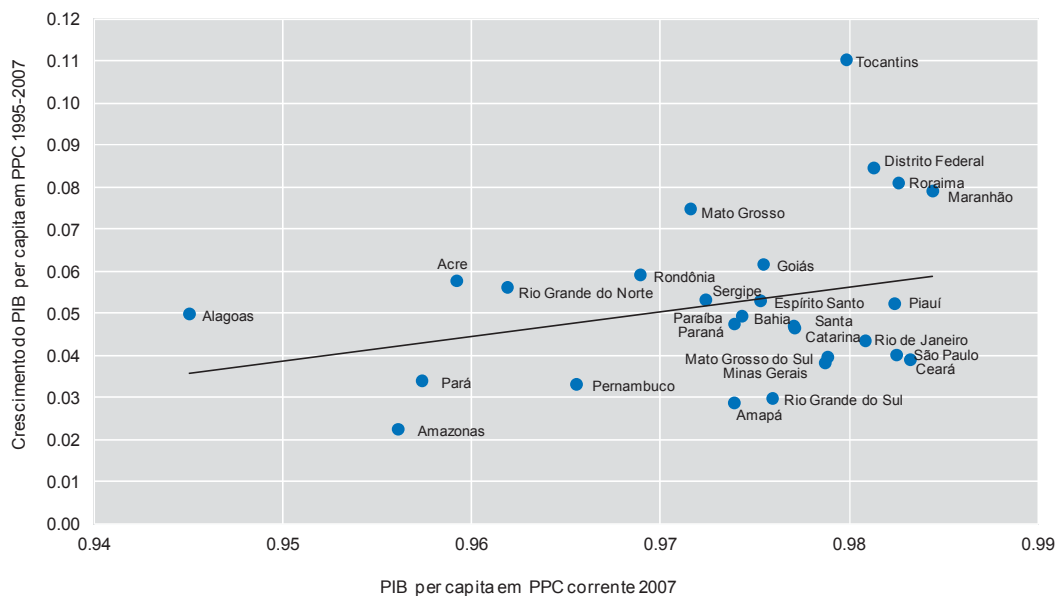
Fonte: DNIT (2009), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, www.antt.gov.br/InformacoesTecnicas/aett/aett_2009/1.1.1.asp.

A melhoria do capital humano é uma prioridade chave para as regiões brasileiras

Em nível regional, o desenvolvimento do capital humano é talvez o fator mais crítico para o crescimento das regiões da OCDE, porque tem um efeito direto sobre o crescimento regional e um efeito indireto, quando interage com os investimentos em infraestrutura e atividades relacionadas à inovação (OCDE, 2009c). Para as regiões mais atrasadas, os níveis inadequados de capital humano podem se constituir um obstáculo importante para o desenvolvimento; tanto para as regiões com grande proporção de trabalhadores de baixa qualificação em sua força de trabalho, quanto para aquelas com baixa porcentagem de trabalhadores altamente qualificados.

Com efeito, os ganhos obtidos com a melhoria do capital humano nas regiões brasileiras são bastante evidentes, como pode ser observado pela correlação positiva apresentada na Figura 1.36, mesmo ao nível da educação básica, tais como matrículas em escolas primárias. A figura mostra como as regiões de baixo crescimento estão associadas ao menor número de matrículas primárias, e as regiões de maior crescimento a um número maior de matrículas no ensino fundamental.

De acordo com evidências da OCDE (Caixa 1.2) os níveis inadequados de capital humano são um obstáculo importante para o desenvolvimento entre regiões da OCDE. Portanto, não é surpresa que as regiões brasileiras com baixos níveis de capital humano – como as do Nordeste – também exibam níveis significativamente mais baixos de PIB *per capita*. Como mostra a Tabela 1.3, em São Paulo, quase 26.7% dos jovens estão matriculados, ou estão estudando em algum programa de formação profissional. A participação é de 22.8% em Minas Gerais (Sudeste), 21.5% em Santa Catarina (Sul), e é muito menor no Nordeste, com 18.2% na Paraíba (Nordeste) e 9.2% em Alagoas (Nordeste).

Figura 1.36. Crescimento do PIB *per capita* e matrículas primárias em regiões brasileiras

Fonte: Cálculos baseados em dados fornecidos pelo IBGE.

Tabela 1.3. Treinamento profissional, estados selecionados do Brasil (2007)

Número e participação de pessoas com idade de dez anos ou mais matriculados em curso de treinamento profissional

	Alagoas (Nordeste)	Paraíba (Nordeste)	Minas Gerais (Sudeste)	Santa Catarina (Sul)	São Paulo (Sudeste)
Matriculados em treinamento profissional (em 1 000 pessoas)	232	546	3 823	1 119	9 597
Já frequentaram cursos de treinamento profissional (% da população total)	9.2%	18.2%	22.8%	21.5%	26.7%

Fonte: Pacheco, C.A. (2010), “Sistemas locais de inovação no Brasil: Um estudo comparado dos SLI de Alagoas, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo”, paper produzido por solicitação da OECD.

Especialização da indústria

As mudanças estruturais da última década foram um impulsor crítico do crescimento e da produtividade. A competitividade dos setores intensivos de matérias-primas trouxe crescimento para regiões especializadas em agricultura e atividades correlatas, ou para as regiões que começavam a se especializar em outros setores primários. Dentre as regiões mais dinâmicas do Brasil, definidas pelas taxas de crescimento acima da média nacional, todas, exceto uma (Distrito Federal) são especializadas em agricultura ou em atividades de mineração, e todas, exceto duas (Distrito Federal e Roraima) são altamente especializadas nas atividades intensivas de matérias-primas (por exemplo, com um índice de especialização³ acima de dois na agricultura ou em atividades de mineração).

Tabela 1.4. Especialização da indústria em regiões TL2 brasileiras (2008)

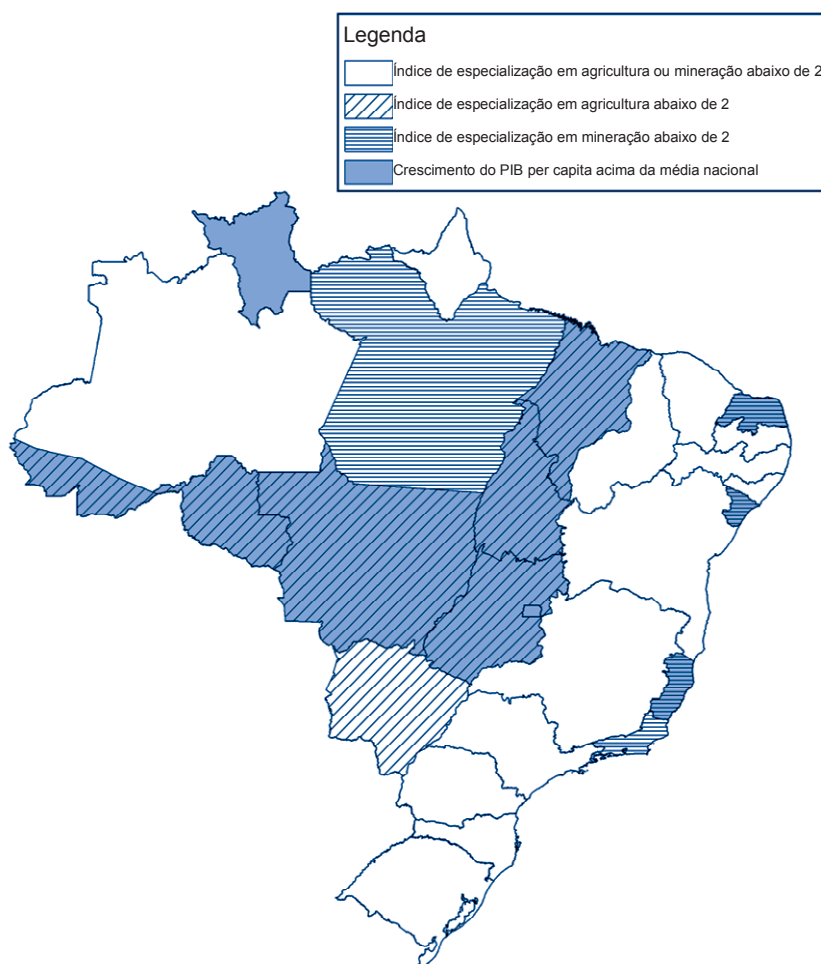
Região	Participação	Agricultura	Mineração	Serviços públicos	Indústria	Adm pública	Habituação	Negócios	Finanças internacionais	Outros nacionais	Outros hotéis	Outros alimentação	Outros serviços sociais	Outros saúde & educação	Outros domésticos	Comunicações	Transportes	PIB per capita
Tocantins	0.5%	3.52	0.13	2.14	0.19	1.51	0.60	0.99	0.36	0.62	0.41	0.64	1.10	0.40	0.48	0.40	0.48	11.0%
Distrito Federal	4.0%	0.07	0.01	0.26	0.12	3.40	0.69	0.55	1.44	0.86	0.83	0.89	0.57	0.95	0.48	0.95	0.48	8.5%
Roraima	0.2%	1.09	0.08	0.46	0.17	3.00	0.90	0.82	0.44	0.82	0.59	0.24	0.57	0.66	0.49	0.66	0.49	8.1%
Maranhão	1.3%	3.76	0.84	0.58	0.35	1.24	0.95	1.09	0.38	0.92	0.51	0.39	1.19	0.47	1.33	0.47	1.33	7.9%
Mato Grosso	1.8%	4.89	0.05	0.96	0.48	0.86	0.94	1.31	0.49	0.78	0.45	0.67	0.70	0.46	0.72	0.46	0.72	7.5%
Goiás	2.6%	2.18	0.33	1.66	0.83	0.90	1.02	1.20	0.61	1.24	0.73	0.57	1.50	0.73	0.85	0.73	0.85	6.2%
Rondônia	0.6%	3.90	0.07	0.65	0.37	1.77	0.94	1.17	0.35	0.43	0.46	0.42	0.80	0.50	0.53	0.50	0.53	5.9%
Acre	0.2%	3.15	0.03	0.47	0.20	2.12	1.06	1.02	0.35	0.88	0.43	0.25	0.89	0.56	0.41	0.56	0.41	5.8%
Rio Grande do Norte	0.9%	0.77	2.89	0.70	0.46	1.75	0.93	1.12	0.50	1.49	0.58	0.64	1.35	0.63	0.69	0.63	0.69	5.6%
Sergipe	0.7%	0.88	3.02	2.51	0.54	1.55	0.93	0.84	0.51	0.84	0.58	0.53	0.89	0.55	0.88	0.55	0.88	5.3%
Espirito Santo	2.2%	1.16	4.99	0.25	0.75	0.87	0.70	1.05	0.51	1.23	0.75	0.78	0.71	0.52	1.47	0.52	1.47	5.3%
Piauí	0.6%	1.85	0.06	1.18	0.42	1.79	1.12	1.27	0.49	0.93	0.58	0.56	1.55	0.53	0.71	0.53	0.71	5.2%
Alagoas	0.7%	1.34	0.56	1.61	0.66	1.72	0.92	1.04	0.50	1.37	0.54	0.70	1.18	0.82	0.78	0.82	0.78	5.0%
Paraíba	0.9%	1.03	0.12	1.76	0.59	1.99	0.96	1.14	0.50	1.13	0.54	0.50	1.35	0.62	0.63	0.62	0.63	4.9%
Paraná	6.0%	1.60	0.06	1.49	1.04	0.69	0.95	1.28	1.03	0.96	0.90	0.85	0.96	0.76	1.25	0.76	1.25	4.7%
Santa Catarina	4.1%	1.36	0.12	1.81	1.40	0.70	1.04	1.21	0.61	1.01	0.77	0.66	0.73	0.73	0.91	0.73	0.91	4.7%
Bahia	4.1%	1.45	0.70	1.73	0.79	1.07	1.06	1.02	0.53	1.32	0.87	1.01	1.17	0.66	1.01	0.66	1.01	4.6%
Rio de Janeiro	11.2%	0.07	4.76	0.53	0.59	1.13	1.12	0.75	0.78	1.24	1.25	1.10	1.10	1.31	0.99	1.31	0.99	4.3%
São Paulo	32.0%	0.25	0.04	0.80	1.36	0.59	1.04	0.98	1.60	0.96	1.33	1.31	0.94	1.41	1.09	1.41	1.09	4.0%
Mato Grosso do Sul	1.1%	2.81	0.36	0.70	0.50	1.25	1.00	1.21	0.68	0.81	0.61	0.56	1.47	0.66	1.02	0.66	1.02	4.0%
Ceará	2.0%	1.20	0.19	1.75	0.74	1.40	1.01	1.18	0.70	1.38	0.73	0.90	1.39	0.70	0.69	0.70	0.69	3.9%
Minas Gerais	9.5%	1.60	1.27	1.35	1.13	0.87	1.01	0.93	0.65	0.81	0.86	0.78	1.11	0.77	1.06	0.77	1.06	3.8%
Pará	2.0%	1.20	4.33	1.48	0.65	1.12	1.21	0.92	0.38	0.83	0.49	0.44	1.09	0.70	0.77	0.70	0.77	3.4%
Pernambuco	2.3%	0.91	0.03	1.50	0.68	1.53	1.01	1.04	0.72	1.23	0.99	1.01	1.19	0.81	0.90	0.81	0.90	3.3%
Rio Grande do Sul	6.7%	1.78	0.06	0.66	1.20	0.86	0.91	1.19	0.85	0.73	0.85	1.24	0.95	0.75	1.02	0.75	1.02	3.0%
Amapá	0.2%	0.64	0.34	0.49	0.17	2.93	1.33	1.17	0.27	1.01	0.39	0.63	1.08	0.49	0.49	0.49	0.49	2.9%
Amazonas	1.5%	0.92	0.83	0.71	1.85	1.13	0.69	0.85	0.31	1.20	0.54	0.60	0.61	0.50	1.16	0.50	1.16	2.2%
Participação	100%	5.9%	3.2%	3.1%	16.6%	15.8%	8.2%	13.6%	6.8%	1.8%	7.2%	3.0%	1.2%	3.8%	5.0%	3.8%	5.0%	

Nota: As regiões estão classificadas de forma decrescente, pelo maior crescimento do PIB per capita, no período 1995-2007.

Fonte: Cálculos baseados em dados fornecidos pelo IBGE.

As atividades intensivas de matérias-primas foram indutores críticos da produção total. As regiões altamente especializadas (por exemplo, com um índice de especialização acima de 2) em agricultura ou atividades de mineração contribuíram 16% para o crescimento brasileiro ao longo do período 1995-2007; e as regiões especializadas em agricultura ou em atividades de mineração (índice de especialização acima de 1), que incluem as regiões com estrutura produtiva mais diversificada em torno de atividades primárias, contribuíram com quase metade da produção nacional (48%), destacando a importância dos setores intensivos de matérias-primas para o crescimento global do Brasil.

Figura 1.37. Crescimento do PIB *per capita* e especialização em agricultura e mineração, regiões TL2 brasileiras



Nota: Este mapa tem apenas objetivos ilustrativos, sem prejuízo do status ou da soberania dos territórios aqui cobertos.

Fonte: Cálculos baseados em dados fornecidos pelo IBGE.

O setor público também desempenhou um papel crítico em várias regiões de rápido crescimento, como o Distrito Federal e Roraima. No entanto, a forte presença de atividades do setor público não é causa suficiente de alto crescimento, como deixa claro a Tabela 1.4. Poucas regiões brasileiras se especializam na indústria e serviços financeiros. À medida que o Brasil transforma a sua base produtiva em uma economia moderna,

a melhoria do estoque e da qualidade do seu capital humano, de sua infraestrutura e de sua capacidade de inovação serão fatores críticos para o seu crescimento e desenvolvimento, especialmente nas regiões atrasadas, que atualmente dependem de repasses nacionais.

A concentração da atividade industrial da região Sudeste do Brasil é bem conhecida. No entanto, embora as disparidades ainda sejam extremamente altas, o total do valor agregado da atividade industrial nessa região vem diminuindo gradualmente ao longo do tempo (Tabela 1.4). Na indústria de transformação, por exemplo, a participação da Grande São Paulo no total do valor agregado nacional diminuiu de 43.4% nos anos 1970, para 17.1% em 2008. Com exceção do Rio de Janeiro, todas as regiões aumentaram sua participação no valor agregado da indústria nacional, ou seja, Centro-Oeste e Norte (8%), Minas Gerais (4%), Paraná e Santa Catarina (3%), Rio Grande do Sul e Bahia (1.7%) e o Nordeste (1.4%). No entanto, a área que mais aumentou a participação foi o interior de São Paulo, cuja participação subiu de 14.7% para 26.6% (Pacheco, 2010).

Tabela 1.5. **Distribuição regional do valor agregado da indústria de transformação**

Macrorregiões e estados selecionados (1970-2008)

Macrorregiões e estados	1970	1980	1990	2000	2008
Nordeste (excluída a Bahia)	4.2	4.4	5.5	5.5	5.6
Bahia (Nordeste)	1.5	3.1	3.4	3.4	3.2
Minas Gerais (Sudeste)	6.4	7.8	8.1	9.0	10.7
Rio de Janeiro (Sudeste)	15.7	10.2	7.7	6.6	6.7
São Paulo (Sudeste)	58.1	54.4	48.3	45.1	43.7
Grande São Paulo	43.4	34.2	25.7	19.0	17.1
Interior	14.7	20.2	22.6	26.1	26.6
Paraná (Sul)	3.1	4.1	6.4	6.2	6.3
Santa Catarina (Sul)	2.6	3.9	4.4	5.7	5.8
Rio Grande do Sul (Sul)	6.3	7.9	9.5	9.4	8.0
Outros estados	2.1	4.2	6.7	9.0	10.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Pacheco, C.A. (2010), “Sistemas locais de inovação no Brasil: Um estudo Comparado dos SLI de Alagoas, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo”, paper produzido por solicitação da OECD.

Atividades relacionadas à inovação

As atividades intensivas de inovação são os principais indutores de crescimento a longo prazo, especialmente para as regiões com níveis mais altos de desenvolvimento, ou seja, as regiões que maximizaram as suas possibilidades de produção. Como no caso da infraestrutura, os efeitos positivos das atividades relacionadas à inovação num determinado local andam de mãos dadas com outros fatores importantes do crescimento, em especial os níveis adequados de capital humano. No Brasil, como em muitos países da OCDE, as atividades relacionadas à inovação tendem a se concentrar em áreas geográficas específicas. Os pólos de inovação do Brasil estão concentrados principalmente nas regiões TL2 de São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina. Os indicadores de acesso à economia do conhecimento (ou seja, o acesso à Internet e telefonia móvel) são significativamente mais elevados nesses pólos: em São Paulo, 43.9% das pessoas com idade de dez anos ou mais declararam que tinham acesso à Internet, enquanto a participação de Alagoas foi de apenas 17.8%. São Paulo e Santa Catarina são os estados com o maior número de pessoas com ligação doméstica à Internet.

Tabela 1.6. Uso da Internet e telefonia móvel
Participação de pessoas com mais de dez anos de idade (2008)

	Alagoas (Nordeste)	Paraíba (Nordeste)	Minas Gerais (Sudeste)	Santa Catarina (Sul)	São Paulo (Sudeste)
Internet					
Usaram a Internet	17.8	26.4	33.1	40.2	43.9
Empregaram pessoas que usaram a Internet	17.5	26.5	34.4	42.7	47.2
Usaram a Internet em casa	46.7	36.6	58.7	69.5	65.7
Usaram a Internet no trabalho	25.6	23.3	32.6	39.9	33.7
Usaram a Internet na escola	11.7	12.1	17.9	27.6	17.2
Usaram a Internet em local público	44.4	56.0	34.6	23.8	30.8
Usaram a Internet para educação e aprendizagem	68.3	70.2	67.1	67.2	62.7
Usaram a Internet para comunicação pessoal	79.4	84.8	82.1	85.2	84.4
Usaram a Internet para lazer	58.9	64.2	67.9	72.1	70.4
Usaram a Internet para ler jornais e periódicos	42.7	39.9	47.0	54.1	51.9
Não tinham acesso a PC com conexão à Internet	48.3	17.0	35.2	35.0	25.4
Não usaram a Internet	29.8	24.4	34.5	35.4	38.8
Telefonia móvel					
Possuem telefone celular	36.6	45.3	55.2	60.6	59.2

Fonte: Pacheco, C.A. (2010), “Sistemas locais de inovação no Brasil: Um estudo comparado dos SLI de Alagoas, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo”, paper produzido por solicitação da OECD.

Em nível de empresa, os dados também revelam uma maior intensidade de inovação em São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina (Tabela 1.7). No país, cerca de 4 200 empresas afirmam que desenvolvem atividades de P&D. Entre elas, cerca de 40% estão localizadas em São Paulo, 10% em Santa Catarina e 9% em Minas Gerais. O Nordeste responde por 6.5% do total de empresas inovadoras, enquanto o Nordeste sem Ceará, Pernambuco e Bahia conta com apenas 1.2% do total de empresas inovadoras nacionais.

Tabela 1.7. Desempenho da inovação nas empresas por estado (estados selecionados, 2007)

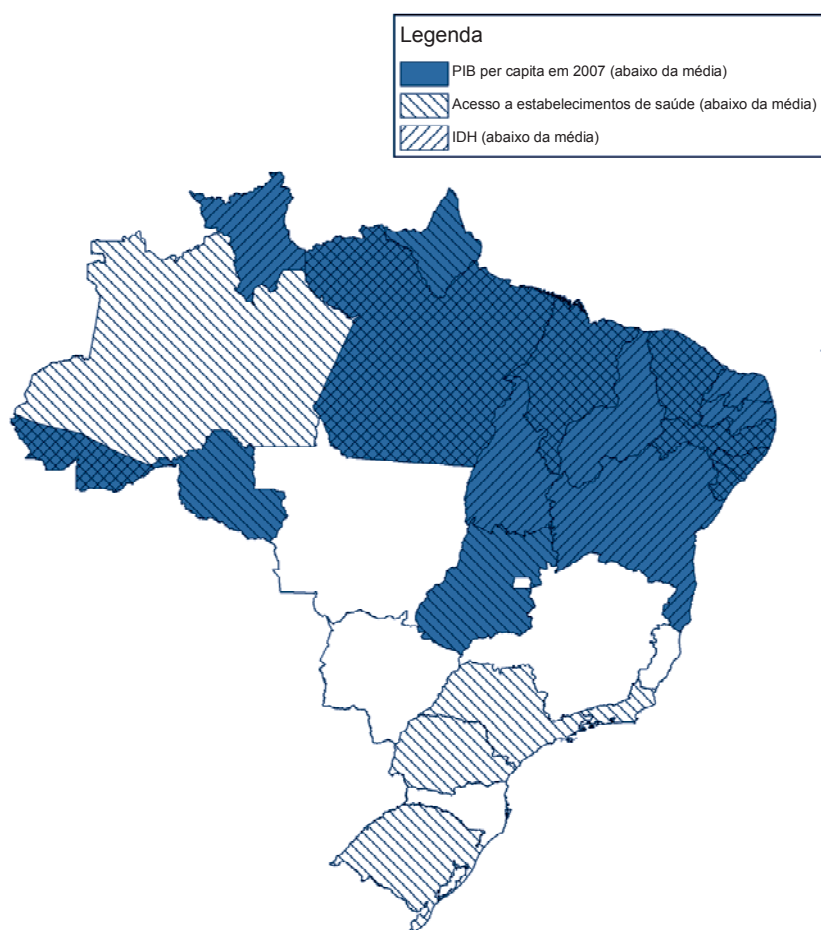
	Empresas inovadoras (% do total de empresas)	Empresas com gasto com inovação (número)	Gasto com inovação (%vendas)	Empresas com gasto com P&D (número)	Gasto com P&D (%vendas)
Brasil	38.1%	30 645	2.5%	4 268	0.6%
Minas Gerais (Sudeste)	41.4%	4 238	3.9%	376	0.8%
São Paulo (Sudeste)	36.4%	10 063	2.9%	1 800	0.8%
Santa Catarina (Sul)	37.9%	2 710	1.7%	407	0.3%
Nordeste	33.8%	2 717	2.1%	277	0.3%
Nordeste excluídos o Ceará, Pernambuco e Bahia	29.0%	758	1.5%	50	0.0%

Desenvolvimento regional – um pilar-chave para melhorar os resultados socioeconômicos gerais

O Brasil obteve êxito em equilibrar o forte crescimento com os objetivos sociais. A desigualdade interpessoal, dentro e entre as regiões diminuiu nos últimos anos, especialmente a partir de 1998. O declínio da desigualdade interregional tem sido impulsionado principalmente pelos avanços das regiões de uso intensivo de matérias-primas com baixos níveis iniciais de PIB *per capita* (Espírito Santo,

Mato Grosso, Tocantins, Maranhão e Rondônia). Apesar dessas ocorrências favoráveis, outros estados menos desenvolvidos, principalmente no Nordeste, juntamente com o Pará, Acre, Amapá e Amazonas (Norte), permanecem menos desenvolvidos após três décadas. Como foi destacado na seção anterior, diversos estados com baixos níveis de PIB *per capita*, sobretudo do Nordeste, também exibem importantes deficiências nos indutores-chave do crescimento, especialmente em infraestrutura e capital humano. A capacidade de gerar dinamismo e oferecer oportunidades para os cidadãos dessas regiões é dificultada por esses obstáculos. Não é nenhuma surpresa que essas regiões menos desenvolvidas também exibam resultados socioeconômicos significativamente mais baixos (Figura 1.38 e ver Anexo 1.A5).

Figura 1.38. PIB *per capita*, acesso a estabelecimentos de saúde e índice de desenvolvimento humano, regiões TL2 brasileiras



Notas:

1. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa de expectativa de vida, alfabetização, educação e padrões de vida para os países.
2. Este mapa é apenas ilustrativo, sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território aqui contido.

Fonte: Cálculos baseados em dados fornecidos por: IBGE; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e CEPAL/PNUD/OIT (2008), *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*.

Apesar da implementação bem sucedida de um grande número de políticas sociais destinadas a beneficiar os cidadãos menos favorecidos, muitos deles vivendo em áreas estagnadas, o dinamismo e o desenvolvimento ainda não prosperaram. Além disso, essas políticas não vêm sem custo. Podem surgir relações de dependência entre os cidadãos e as regiões que recebem repasses, especialmente se dependerem de recursos externos, em vez de endógenos, para o desenvolvimento e crescimento a médio e longo prazos.

As políticas sociais no Brasil têm conseguido resgatar um grande número de cidadãos da pobreza e vêm obtendo êxito na provisão de bens e serviços públicos básicos para aqueles que mais necessitam. No entanto, essas iniciativas poderiam ser fortalecidas por políticas contextualizadas no espaço, para tentar superar os obstáculos ao desenvolvimento. Como foi destacado neste capítulo, as regiões brasileiras mais atrasadas apresentam carências significativas de capital humano e infraestrutura. Uma abordagem integrada de desenvolvimento, dirigida a essas áreas-chave poderá ajudar a colocá-las no caminho do crescimento sustentável. Como será mostrado nos Capítulos 2 e 3, é importante assegurar que as políticas setoriais sejam contextualizadas no espaço, para que possam assim interagir e se complementar de forma positiva, evitando consequências inesperadas.

Desafios-chave de política e governança

A análise das tendências regionais de crescimento aponta para uma série de desafios de política regional, que estão resumidos nesta seção, e que serão abordados mais detalhadamente no Capítulo 2. Além disso, esta seção destaca alguns desafios das questões institucionais e fiscais que serão explorados com mais profundidade no Capítulo 3.

A economia brasileira é mais concentrada do que a de qualquer país da OCDE, e quase o dobro do nível de concentração média dos países da OCDE. Seus padrões de assentamento são também muito concentrados, superados apenas pela Suécia e a Islândia. As políticas contextualizadas no local, portanto, podem ser instrumentos eficazes no Brasil, para ajudar a enfrentar os desafios e mobilizar o potencial das áreas geográficas onde a economia e as pessoas concentram-se com mais intensidade. Os altos níveis de concentração também apresentam desafios para a provisão de bens e serviços em áreas remotas e periféricas. Uma política que não leva em conta o espaço e a geografia poderá errar o seu alvo.

De acordo com a taxonomia da OCDE, metade da população brasileira vive em regiões predominantemente rurais, cerca de um quarto nas regiões intermediárias e um quarto em regiões predominantemente urbanas. Isto implica que os altos níveis de concentração não são necessariamente induzidos pela urbanização excessiva, apesar do tamanho de São Paulo e Rio de Janeiro, que hoje abrigam 21 e 12 milhões de habitantes, respectivamente.

A taxa de urbanização do Brasil é relativamente baixa, quando comparada a outras economias em desenvolvimento: o crescimento da população urbana do Brasil na década passada representa uma pequena parcela da população nacional (3%), em contraste com a Índia (5%) e China (11%). Além disso, a maior parte do crescimento populacional do Brasil ocorreu principalmente nas regiões rurais (38%), seguidas pelas regiões intermediárias (34%) e finalmente as urbanas (26%). Mesmo que se admita uma contínua migração rural-urbana em grande escala, essas tendências demográficas implicam que o crescimento agregado dependerá, em grande parte, da medida em que as próximas

gerações estejam mobilizadas em atividades produtivas em todas as regiões, e não meramente no crescimento das grandes áreas metropolitanas.

O crescimento das regiões predominantemente urbanas do Brasil parece ser baixo, em comparação com outras regiões urbanas da OCDE. No período 1995-2007, apenas duas das suas regiões urbanas cresceram em média mais rapidamente do que as regiões urbanas da OCDE. Além disso, as regiões mais densamente povoadas do Brasil não são as que têm desempenho mais dinâmico. A melhoria do desempenho das regiões urbanas e de um bom número de regiões intermediárias aumentará significativamente o crescimento agregado: se cinco regiões urbanas brasileiras e oito regiões intermediárias de baixo desempenho tivessem alcançado a taxa média de crescimento registrada por categorias correspondentes das regiões da OCDE, a taxa média do PIB do Brasil teria aumentado aproximadamente 0.33 pontos percentuais ao longo do período. Além disso, se essas regiões tivessem alcançado as taxas de regiões brasileiras semelhantes, o crescimento agregado teria tido um aumento médio de 1.15 pontos percentuais. As políticas voltadas ao enfrentamento dos obstáculos que freiam o crescimento dos sistemas urbanos, e que fortalecem as sinergias e complementaridades podem trazer ganhos agregados consideráveis.

A redução da desigualdade regional foi impulsionada principalmente pelos avanços das regiões de uso intensivo de matéria-prima. Tocantins, Mato Grosso, Rondônia, Espírito Santo e Maranhão tiveram ganhos consideráveis, especialmente a partir de 1998. Apesar dessas ocorrências favoráveis, as regiões menos desenvolvidas, localizadas principalmente no Nordeste e Norte (à exceção de cinco regiões de uso intensivo de matérias-primas) ainda apresentam níveis de renda *per capita* de cerca de metade da média nacional. Isto representa um desafio importante da política para o futuro. O fraco desempenho das regiões atrasadas representa uma perda agregada nos ganhos potenciais do crescimento. Se essas regiões passarem a depender de recursos externos, em vez de ativos endógenos, elas podem se tornar um empecilho ao crescimento nacional e representam um custo futuro, em termos de provimento de bens e serviços. Também será caro reintegrar essas regiões menos desenvolvidas e os seus cidadãos em data posterior.

A contribuição das regiões altamente especializados em atividades intensivas de matéria-prima para o crescimento brasileiro (por exemplo, com um índice de especialização acima 2) é de aproximadamente 16% no período 1995-2007, ao passo que a contribuição para o crescimento das regiões especializadas em atividades agrícolas ou de mineração (com índice de especialização acima de 1) é cerca de 50%. As regiões especializadas em agricultura ou mineração têm uma estrutura de produção mais diversificada em torno de atividades primárias. Isto sugere que as políticas direcionadas às regiões de uso intensivo de matérias-primas, que buscam diversificar as atividades primárias em torno de outros setores com maior valor agregado, podem ser importantes indutores do crescimento nacional.

As regiões com resultados socioeconômicos mais baixos, principalmente aquelas localizadas no Nordeste, têm deficiências importantes nos indutores-chave de crescimento, particularmente em capital humano e infraestrutura. O progresso não chegará a essas áreas nem aos seus cidadãos, a menos que se implementem melhorias nessas áreas críticas do desenvolvimento.

Notas

1. Região Metropolitana de Salvador, Região Metropolitana de Fortaleza, Distrito Federal, Região Metropolitana de Belém, Região Metropolitana de Recife, Baixadas, Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Região Metropolitana de São Paulo.
2. É importante assinalar que isto se refere às parcelas da população que vivem em regiões com determinadas características – não é o mesmo que a parcela da população vive em áreas rurais/urbanas.
3. A especialização é medida através do índice de Balassa-Hoover, que verifica a razão entre o peso de uma indústria em uma região e o peso da mesma indústria no país, de acordo com a fórmula: $BHi = (Yij/Yi)/(Yj/Y)$ onde Yij representa o emprego total na indústria da região; j , Yj é o emprego total na região j de todas as indústrias, Yi é o emprego nacional na indústria i , e Y é o emprego nacional total de todas as indústrias. Um valor do índice acima de 1 mostra a especialização de uma indústria e um valor abaixo de 1 a desespecialização.

Bibliografia

- CEPAL/PNUD/OIT (2008), *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: A experiência brasileira recente*.
- DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) (2009), www.antt.gov.br/InformacoesTecnicas/aett/aett_2009/1.1.1.asp.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, Connecticut.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2010), *Síntese dos Indicadores Sociais 2010*, IBGE, Rio de Janeiro.
- Krugman, Paul (1991), “Increasing Returns and Economic Geography”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 3.
- Marshall, Alfred (1920), *Principles of Economics*, Macmillan and Co., Ltd., Londres.
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, Londres.
- OCDE (2006), *OECD Economic Surveys: Brazil 2006*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/eco_surveys-bra-2006-en.
- OCDE (2009a), *OECD Economic Surveys: Brazil 2009*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/eco_surveys-bra-2009-en.
- OCDE (2009b), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076525-en.
- OCDE (2009c), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264039469-en.
- OCDE (2010a), “OECD Economic Outlook No. 88”, *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (base de dados), doi: 10.1787/data-00533-en.
- OCDE (2010b), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2010*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/sti_outlook-2010-en.
- OCDE (2010c), *Tackling Inequalities in Brazil, China, India and South Africa: The Role of Labour Market and Social Policies*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264088368-en.
- OCDE (2011a), *OECD Regions at a Glance 2011*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/reg_glance-2011-en.
- OCDE (2011b), *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264120983-en.
- Pacheco, C.A. (2010), “Sistemas locais de inovação no Brasil: Um estudo comparado dos SLI de Alagoas, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo”, paper produzido por solicitação da OECD.
- Perroux, F. (1955), “Note sur la notion de pôles de croissance”, *Economie Appliquée*, Vol. 8, No. 12, janvier-juin.

Anexo 1.A1

Classificação regional e tipologia regional da OCDE

Malhas regionais

Em qualquer estudo analítico conduzido em nível subnacional, a definição da unidade territorial é de primordial importância, dado que a palavra **região** pode ter significados bem diferentes dentro dos países e entre eles. Para ter uma medida comparável, a OCDE desenvolveu uma tipologia regional de classificação de regiões dentro de cada país membro.

A classificação baseia-se em dois níveis territoriais. O nível mais alto (nível territorial 2 – TL2) compreende 335 grandes regiões, e o nível inferior (nível territorial 3 – TL3), é composto por 1 679 pequenas regiões. Todas as regiões estão definidas dentro das fronteiras nacionais e na maioria dos casos correspondem a regiões administrativas. Cada região TL3 está contida no interior de uma região TL2.

Esta classificação, que nos países europeus, é amplamente consistente com a classificação do Eurostat, ajuda a comparar regiões do mesmo nível territorial. Com efeito, estes dois níveis, já estabelecidos oficialmente e relativamente estáveis em todos os países membros, são usadas como um quadro de referência para a implementação de políticas regionais na maioria dos países. No Brasil, as regiões TL2 correspondem aos 27 estados e as regiões TL3 às mesorregiões.

Tipologia regional da OCDE

A tipologia da OCDE classifica as regiões TL3 como predominantemente urbanas, predominantemente rurais e intermediárias. Esta tipologia, baseada na porcentagem da população regional, que vive em comunidades rurais ou urbanas, permite fazer comparações significativas entre regiões do mesmo tipo e nível. A tipologia regional da OCDE é baseada em três critérios. O primeiro identifica as comunidades rurais, de acordo com a densidade da população. Uma comunidade é definida como rural se a sua densidade populacional for inferior a 150 habitantes por quilômetro quadrado (500 habitantes para o Japão, para compensar pelo fato de que sua população nacional ultrapassa 300 habitantes por quilômetro quadrado). O segundo critério classifica as regiões de acordo com a porcentagem da população vivendo em comunidades rurais. Assim, uma região TL3 é classificada como:

- predominantemente rural (rural), se mais de 50% de sua população vive em comunidades rurais;
- predominantemente urbana (urbana), se menos de 15% da população vive em comunidades rurais;

- intermediárias, se a parcela da população que vive em comunidades rurais estiver entre 15% e 50%.

O terceiro critério baseia-se no tamanho dos centros urbanos. Desta forma:

- Uma região que seria classificada como rural, com base na regra geral, é classificada como intermediária, caso possua um centro urbano com mais de 200 000 habitantes (500 000 para o Japão) representando não menos de 25% da população regional.
- Uma região que seria classificada como intermediária, com base na regra geral, é classificada como predominantemente urbana caso possua um centro urbano com mais de 500 000 habitantes (1 milhão para o Japão), representando não menos de 25% da população regional.

Tabela 1.A1.1. Classificação das regiões TL3 brasileiras segundo a classificação da OCDE

#	Nome da TL3	Tipo	#	Nome da TL3	Tipo
1	Vale do Acre	PR	53	Centro Norte de Mato Grosso do Sul	PR
2	Vale do Juruá	PR	54	Leste de Mato Grosso do Sul	PR
3	Agreste Alagoano	PR	55	Pantanaís Sul Mato-grossense	PR
4	Leste Alagoano	PR	56	Sudoeste de Mato Grosso do Sul	PR
5	Sertão Alagoano	PR	57	Centro-Sul Mato-grossense	PR
6	Centro Amazonense	PR	58	Nordeste Mato-grossense	PR
7	Norte Amazonense	PR	59	Norte Mato-grossense	PR
8	Sudoeste Amazonense	PR	60	Sudeste Mato-grossense	PR
9	Sul Amazonense	PR	61	Sudoeste Mato-grossense	PR
10	Norte do Amapá	PR	62	Baixo Amazonas	PR
11	Sul do Amapá	PR	63	Marajó	PR
12	Centro Norte Baiano	PR	64	Metropolitana de Belém	PU
13	Centro Sul Baiano	PR	65	Nordeste Paraense	PR
14	Extremo Oeste Baiano	PR	66	Sudeste Paraense	PR
15	Metropolitana de Salvador	PU	67	Sudoeste Paraense	PR
16	Nordeste Baiano	PR	68	Agreste Paraibano	PR
17	Sul Baiano	PR	69	Borborema	PR
18	Vale São-Franciscano da Bahia	PR	70	Mata Paraibana	I
19	Centro-Sul Cearense	PR	71	Sertão Paraibano	PR
20	Jaguaribe	PR	72	Agreste Pernambucano	PR
21	Metropolitana de Fortaleza	PU	73	Mata Pernambucana	PR
22	Noroeste Cearense	PR	74	Metropolitana de Recife	PU
23	Norte Cearense	PR	75	São Francisco Pernambucano	PR
24	Sertões Cearenses	PR	76	Sertão Pernambucano	PR
25	Sul Cearense	PR	77	Centro-Norte Piauiense	I
26	Distrito Federal	PU	78	Norte Piauiense	PR
27	Central Espírito-santense	I	79	Sudeste Piauiense	PR
28	Litoral Norte Espírito-santense	PR	80	Sudoeste Piauiense	PR
29	Noroeste Espírito-santense	PR	81	Centro Ocidental Paranaense	PR
30	Sul Espírito-santense	PR	82	Centro Oriental Paranaense	PR
31	Centro Goiano	I	83	Centro-Sul Paranaense	PR
32	Leste Goiano	PR	84	Metropolitana de Curitiba	I
33	Noroeste Goiano	PR	85	Noroeste Paranaense	PR
34	Norte Goiano	PR	86	Norte Central Paranaense	I
35	Sul Goiano	PR	87	Norte Pioneiro Paranaense	PR
36	Centro Maranhense	PR	88	Oeste Paranaense	PR
37	Leste Maranhense	PR	89	Sudeste Paranaense	PR
38	Norte Maranhense	PR	90	Sudoeste Paranaense	PR
39	Oeste Maranhense	PR	91	Baixadas	I
40	Sul Maranhense	PR	92	Centro Fluminense	I
41	Campo das Vertentes	PR	93	Metropolitana do Rio de Janeiro	PU
42	Central Mineira	PR	94	Noroeste Fluminense	PR
43	Jequitinhonha	PR	95	Norte Fluminense	PR
44	Metropolitana de Belo Horizonte	I	96	Sul Fluminense	I
45	Noroeste de Minas	PR	97	Agreste Potiguar	PR
46	Norte de Minas	PR	98	Central Potiguar	PR
47	Oeste de Minas	PR	99	Leste Potiguar	I
48	Sul/Sudoeste de Minas	PR	100	Oeste Potiguar	PR
49	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	PR	101	Leste Rondoniense	PR
50	Vale do Mucuri	PR	102	Madeira-Guaporé	PR
51	Vale do Rio Doce	PR	103	Norte de Roraima	PR
52	Zona da Mata	PR	104	Sul de Roraima	PR

**Tabela 1.A1.1. Classificação das regiões TL3 brasileiras
segundo a classificação da OCDE (cont.)**

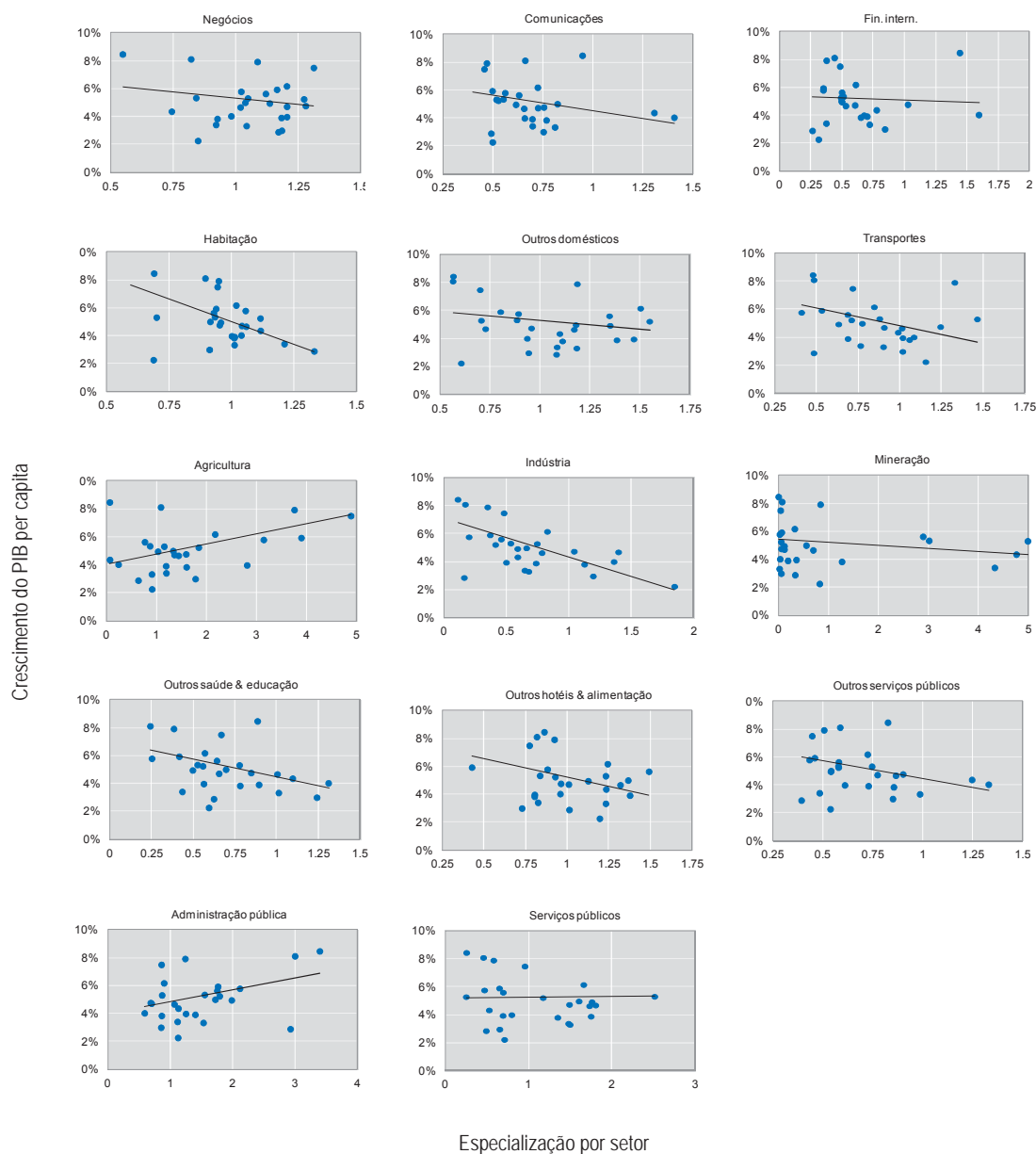
#	Nome da TL3	Tipo	#	Nome da TL3	Tipo
105	Centro Ocidental Rio-grandense	PR	122	Araraquara	I
106	Centro Oriental Rio-grandense	PR	123	Assis	PR
107	Metropolitana de Porto Alegre	I	124	Bauru	PR
108	Nordeste Rio-grandense	PR	125	Campinas	I
109	Noroeste Rio-grandense	PR	126	Itapetininga	PR
110	Sudeste Rio-grandense	PR	127	Litoral Sul Paulista	PR
111	Sudoeste Rio-grandense	PR	128	Macro Metropolitana Paulista	I
112	Grande Florianópolis	I	129	Marília	PR
113	Norte Catarinense	I	130	Metropolitana de São Paulo	PU
114	Oeste Catarinense	PR	131	Piracicaba	I
115	Serrana	PR	132	Presidente Prudente	PR
116	Sul Catarinense	I	133	Ribeirão Preto	PR
117	Vale do Itajaí	I	134	São José do Rio Preto	PR
118	Agreste Sergipano	PR	135	Vale do Paraíba Paulista	I
119	Leste Sergipano	I	136	Ocidental do Tocantins	PR
120	Sertão Sergipano	PR	137	Oriental do Tocantins	PR
121	Araçatuba	PR			

Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE.

Anexo 1.A3

Especialização regional e crescimento do PIB *per capita*

Figura 1.A3.1. Crescimento do PIB *per capita* e especialização da indústria em regiões TL2 brasileiras (1995-2007)



Fonte: Cálculos baseados em dados do IBGE.

*Anexo 1.A4***Valor agregado pela indústria**

Tabela 1.A4.1. Valor agregado real por indústria, número-índice 1996=100

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Toda a indústria	100	97	105	112	116	117	116	125
Indústrias extrativas	102	115	141	139	152	166	163	193
Mineração de carvão	126	121	113	141	108	111	101	135
Prospecção de petróleo	136	179	174	229	410	1 153	1 506	1 680
Mineração de minerais metálicos	106	123	163	158	175	183	175	215
Mineração de minerais não-metálicos	91	93	95	96	98	97	92	96
Indústrias de transformação	100	96	104	111	115	116	115	123
Alimentação e bebidas	102	99	100	91	108	111	110	110
Produtos de tabaco	94	83	99	81	92	91	75	83
Têxteis	88	87	99	97	90	88	78	83
Vestuário	91	91	89	85	85	76	69	70
Produtos de couro	85	78	89	94	107	110	106	108
Produtos de madeira	102	96	132	120	131	149	172	190
Produtos de papel	92	91	113	128	119	142	134	129
Impressão e publicação	107	103	89	93	87	77	72	74
Coque, petróleo, combustível nuclear e etanol	84	89	148	225	207	213	246	251
Produtos químicos	101	97	116	105	106	103	102	110
Fabricação de produtos de borracha e plástico	100	95	98	100	90	93	109	107
Minerais não-metálicos	107	115	114	121	130	134	123	121
Fabricação de metais básica	108	100	117	132	132	152	158	215
Produtos metálicos, excl. máquinas e equipamentos	98	98	93	91	100	97	88	100
Máquinas e equipamentos	102	91	89	87	101	105	97	107
Equipamento de escritório	110	109	162	251	315	172	144	120
Máquinas e equipamentos elétricos	107	116	99	103	114	101	92	97
Equipamentos eletrônicos	96	76	85	106	107	90	57	74
Equipamentos de precisão	97	99	103	114	107	110	93	106
Fabricação de carros, caminhões e ônibus inclusive peças	106	95	78	94	92	101	108	118
Outros equipamentos de transporte	125	134	184	205	281	287	238	287
Móveis e outros n.e.i.	99	102	98	106	100	97	86	87
Reciclagem	109	116	112	109	161	171	183	205

Fonte: OCDE (2009), *Globalisation and Emerging Economies: Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264044814-en, cálculos computados da pesquisa industrial anual do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA-PIA).

Tabela 1.A4.2. Emprego por indústria, número-índice 1996=100

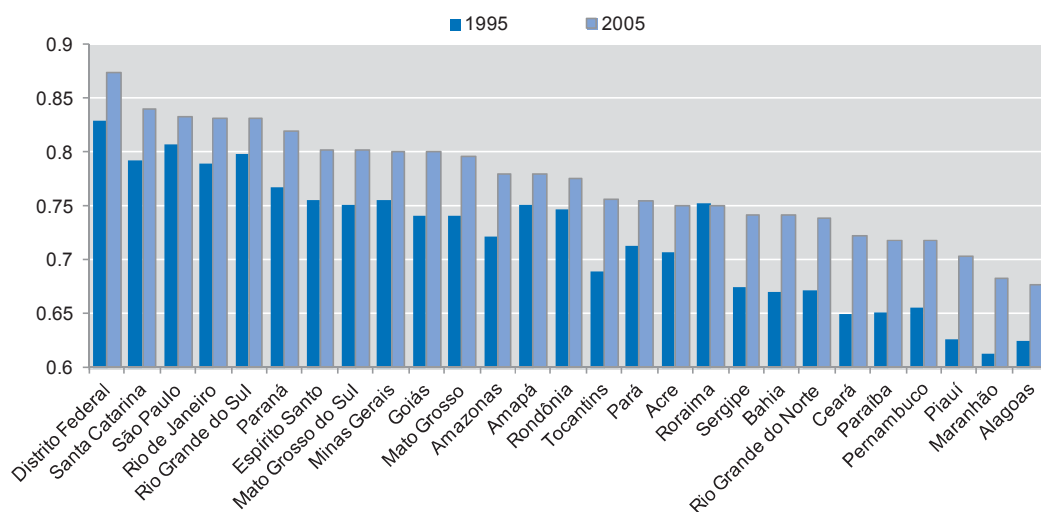
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Toda a indústria	97	95	97	103	106	108	116	124
Indústrias extrativas	94	90	94	99	100	105	110	121
Mineração de carvão	100	97	94	117	108	104	96	125
Prospecção de petróleo	129	133	124	237	323	515	630	846
Mineração de minerais metálicos	81	74	72	76	76	79	84	94
Mineração de minerais não-metálicos	100	98	107	108	108	108	112	116
Indústrias de transformação	97	95	97	103	106	108	116	124
Alimentação e bebidas	98	99	99	104	110	112	123	135
Produtos de tabaco	106	94	79	73	86	85	72	94
Têxteis	87	87	88	95	97	96	99	107
Vestuário	92	90	99	106	108	113	115	128
Produtos de couro	90	88	102	118	128	132	149	161
Produtos de madeira	101	103	118	121	120	127	144	153
Produtos de papel	94	90	92	91	96	104	105	106
Impressão e publicação	101	101	101	101	103	97	101	103
Coque, petróleo, combustível nuclear e etanol	85	58	54	48	48	50	60	66
Produtos químicos	100	96	101	106	106	104	113	117
Fabricação de produtos de borracha e plástico	102	99	103	114	111	110	130	130
Minerais não-metálicos	104	106	110	117	114	115	115	121
Fabricação de metais básica	97	94	93	95	98	97	104	113
Produtos metálicos, excl. máquinas e equipamentos	101	100	99	107	111	115	114	126
Máquinas e equipamentos	97	92	95	100	107	110	122	126
Equipamento de escritório	110	103	113	151	145	117	147	165
Máquinas e equipamentos elétricos	97	98	93	103	107	106	107	114
Equipamentos eletrônicos	91	79	83	96	88	85	76	91
Equipamentos de precisão	97	101	105	107	104	109	121	124
Fabricação de carros, caminhões e ônibus inclusive peças	104	91	89	94	94	99	116	121
Outros equipamentos de transporte	95	98	99	105	121	137	173	197
Móveis e outros n.e.i.	102	110	106	116	111	115	114	116
Reciclagem	114	112	136	173	231	278	394	472

Fonte: OCDE (2009), *Globalisation and Emerging Economies: Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa*, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264044814-en, cálculos computados do IPEA-PIA.

Anexo 1.A5

Resultados socioeconômicos

Figura 1.A5.1. Índice de desenvolvimento humano por estado (2005)

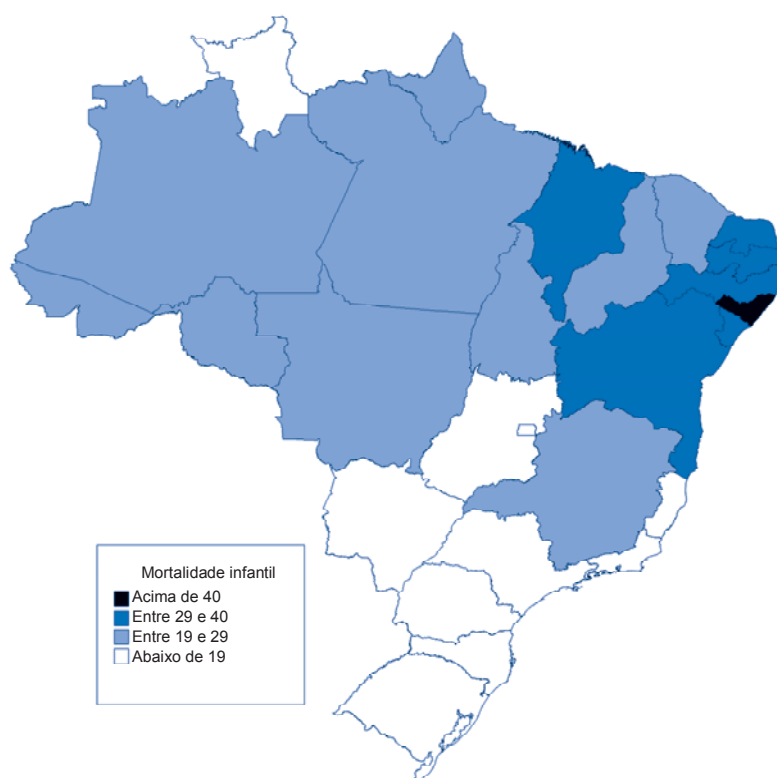


Nota: O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa de expectativa de vida, alfabetização, educação e padrões de vida para os países.

Fonte: CEPAL/PNUD/OIT (2008), *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: A experiência brasileira recente*.

Figura 1.A5.3. Taxa de mortalidade infantil por estado (2010)

Taxas de mortalidade infantil por 1 000 nascimentos

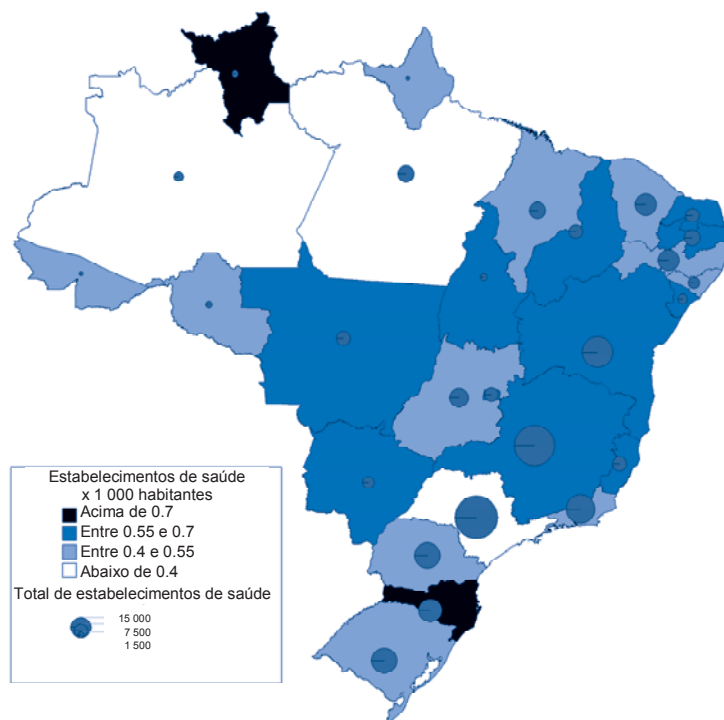


Notas:

1. A taxa de mortalidade infantil refere-se às crianças com menos de 1 ano.
2. Este mapa é meramente ilustrativo, sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território aqui incluído.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010), *Síntese dos Indicadores Sociais 2010*, IBGE, Rio de Janeiro.

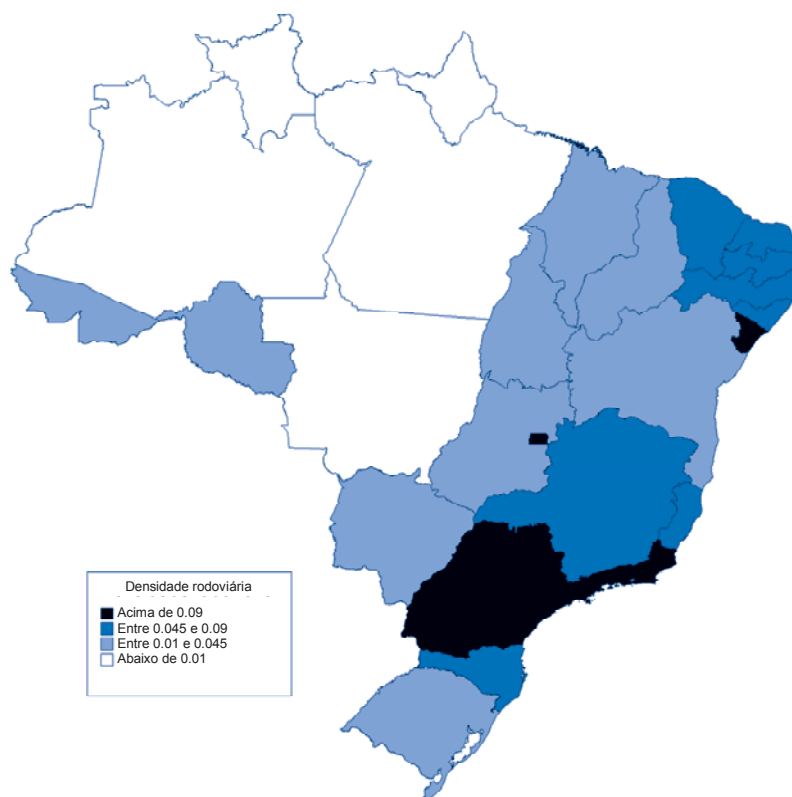
Figura 1.A5.4. Acesso a estabelecimentos de saúde por estado (2009)

*Notas:*

1. O acesso a estabelecimentos de saúde é calculado pelo o número total de estabelecimentos de saúde por 10 000 pessoas.
2. Este mapa é meramente ilustrativo, sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território aqui incluído.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estados.

Figura 1.A5.5. **Densidade de rodovias pavimentadas por estado (2008)**
Quilômetros de rodovias pavimentadas em proporção à superfície em quilômetros quadrados

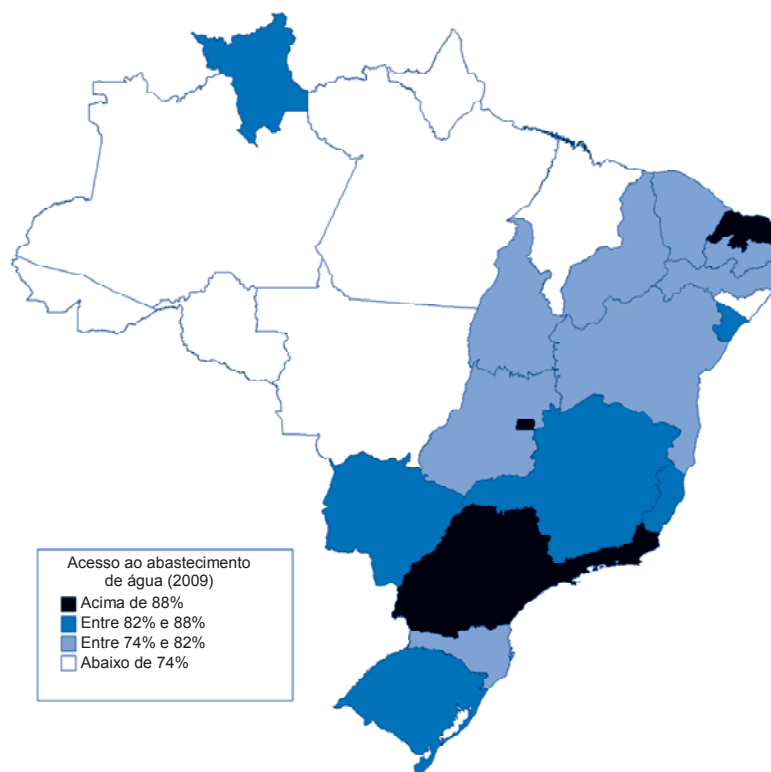


Notas:

1. Estradas pavimentadas referem-se a: Rodovias Federais, Estaduais Transitórias (Estaduais Coincidentes), Estaduais e Municipais Pavimentadas.
2. Este mapa é meramente ilustrativo, sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território incluído neste mapa.

Fonte: DNIT (2009), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, www.antt.gov.br/InformacoesTecnicas/aett/aett_2009/1.1.1.asp.

Figura 1.A5.6. Acesso a abastecimento de água por estado (2009)



Notas:

1. Porcentagem de domicílios em cada estado com acesso seguro à rede de abastecimento de água.
2. Este mapa é meramente ilustrativo, sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território aqui incluído.

Fonte: OCDE, cálculos baseados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (2009)

Capítulo 2

Combinando crescimento e inclusão social: A contribuição das políticas regionais

Este capítulo descreve as diferentes políticas em vigor no Brasil que têm impacto implícito ou explícito sobre os territórios. A primeira seção do presente capítulo descreve o quadro analítico deste estudo. A segunda seção descreve duas políticas com impacto territorial direto: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e os Territórios da Cidadania. A terceira seção descreve os planos de aceleração do crescimento (PAC 1 e 2). A quarta seção busca identificar possíveis sinergias entre a política de desenvolvimento regional e as políticas setoriais, tais como a política social e políticas industrial e de inovação. Analisa três exemplos: o programa Bolsa Família, a estratégia para a prestação de serviços de saúde nas regiões atrasadas e as políticas de inovação e competitividade.

Introdução

A economia de rápido crescimento do Brasil está passando por um processo de recuperação sem precedentes. Atualmente existe uma janela de oportunidade que pode tornar esse processo territorial e socialmente inclusivo e reduzir as disparidades sociais e regionais. Apesar do crescimento sustentado, da modernização da produção industrial e agrícola e dos programas de investimento em infraestrutura das últimas décadas, o Brasil ainda é um país desigual. Reduziram-se as diferenças de renda, educação, oportunidades de emprego, estrutura produtiva, qualidade e cobertura de prestação de serviços públicos, habitação e infraestrutura, mas permanecem as desigualdades.

O ano de 2003 marcou uma mudança de paradigma nas políticas federais do Brasil: o governo envidou um grande esforço para tornar a inclusão social e a competitividade econômica o foco da estratégia nacional. O objetivo era estimular a demanda interna e o consumo de massa, além de aumentar as exportações e a competitividade internacional do Brasil. A agenda de hoje visa transformar o sistema produtivo do Brasil e tornar o país um líder internacional em ciência e tecnologia. Ao mesmo tempo, o governo está empenhado em promover o acesso universal a serviços públicos como educação, saúde e habitação, juntamente com maior inclusão social e melhores oportunidades de emprego. A mudança do paradigma de política, reafirmada em 2011, reavivou a questão do desenvolvimento regional e deu a ela um novo alento. A redução das disparidades entre indivíduos, territórios e regiões foi identificada como um componente-chave do modelo misto de crescimento, orientado para a exportação e impulsionado pela demanda interna. Para que a redução destas disparidades sociais e territoriais seja sustentável, devem ser criadas fontes locais de crescimento e emprego, voltadas à redução da dependência de transferências redistributivas.

Para atingir esses objetivos, o governo federal está implementando uma série de ações, com forte ênfase nas políticas sociais “centradas nas pessoas” (ou seja, visando a população pobre). Este capítulo pretende mostrar que cada política gera externalidades, e que diferentes políticas podem ter impactos mutuamente fortalecedores, cujos resultados poderão melhorar, se forem combinadas e coordenadas. As complementaridades dessa política devem ser reconhecidas e apoiadas, para alcançarem um impacto maior. Em particular, as diferentes políticas voltadas para a população pobre (transferência direta de renda, educação, saúde, trabalho, microcrédito, etc.) têm importantes sinergias potenciais e devem ser coordenadas para que sejam alcançados os melhores resultados. Este relatório também confirma que a concentração de pobreza e de demanda por nova infraestrutura tende a ser mais acentuada nas regiões atrasadas. Uma forma de coordenar essas diferentes políticas setoriais é reconhecer o seu vínculo com o território e abordá-las com um enfoque de desenvolvimento regional contextualizado com o local. A política de desenvolvimento regional pode ser uma ferramenta útil para superar os desafios enfrentados pelos formuladores de políticas na coordenação das ações setoriais, bem como para a ação de coordenação vertical entre os diferentes níveis de governo.

Este capítulo tem como objetivo descrever as diferentes políticas em vigor no Brasil, que têm impacto implícito ou explícito sobre os territórios. A primeira seção do presente capítulo descreve o quadro analítico deste estudo. Baseia-se no entendimento de que, além das políticas com metas regionais diretas, algumas políticas que não visam explicitamente o território podem, no entanto, ter um grande impacto nas regiões. Políticas diferentes, com impacto sobre um determinado território, podem ter

complementaridades que, se identificadas e exploradas, podem melhorar a sua eficácia. A segunda seção aborda as políticas com impacto territorial direto. Começa com uma descrição da evolução da política de desenvolvimento regional no Brasil, de 1960 até a atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Ministério da Integração Nacional (MI). Também analisa as ações de outros ministérios, que também podem ser consideradas políticas de desenvolvimento regional, como os Territórios da Cidadania, criados como uma estratégia de desenvolvimento rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A terceira seção descreve os planos de aceleração do crescimento (PAC 1 e 2). São programas de grandes investimentos públicos, que não foram concebidos com um objetivo de desenvolvimento regional, mas que terão um grande impacto sobre as regiões. A quarta seção visa identificar as possíveis sinergias entre a política de desenvolvimento regional e as políticas setoriais, como as políticas sociais e as políticas industrial e de inovação. Analisa três exemplos: o programa Bolsa Família, a estratégia de prestação de serviços de saúde nas regiões menos dinâmicas, e as políticas de competitividade e inovação.

O Capítulo 3 analisa os desafios enfrentados pelo Brasil na coordenação dessas diferentes políticas, para tirar o máximo proveito das sinergias potenciais, e descreve os instrumentos utilizados no Brasil e nos países da OCDE para alcançar esse objetivo.

Mapeando as políticas federais de desenvolvimento regional: Ações com metas territoriais implícitas e explícitas

As políticas podem ser concebidas como políticas universais, voltadas a beneficiar todas as pessoas e lugares de um país de maneira uniforme, ou podem visar apenas ao atendimento de determinados segmentos da população ou do território. Para alcançarem o resultado desejado, as políticas podem ser implementadas de maneira uniforme, ou podem precisar de intervenções diferenciadas, adaptadas especificamente para a população ou território. Algumas políticas têm meta territorial explícita: são as políticas de desenvolvimento regional, políticas de desenvolvimento urbano e rural, etc. Outras se voltam a todos os cidadãos de um determinado país, mas podem ter impactos territoriais implícitos ou não intencionais. Por exemplo, se há uma concentração de pobreza em determinadas regiões, uma política voltada à população pobre terá necessariamente um impacto territorial sobre essas regiões onde ela está mais concentrada. Da mesma forma, uma política voltada aos territórios com elevadas concentrações de pobreza (como as regiões atrasadas) e com o objetivo de superar os inúmeros obstáculos que impedem estas regiões de crescer (carência de infraestrutura, mão de obra qualificada, etc.) vão influenciar o resultado social e potencialmente contribuir para reduzir a pobreza.

A atual estratégia de desenvolvimento do Brasil tem como objetivo alcançar um crescimento com inclusão social. Por um lado, o governo federal implementa políticas econômicas e industriais vigorosas, e por outro, executa políticas sociais ativas, como o programa Bolsa Família. Um trabalho recente da OCDE revela que melhores resultados poderiam ser alcançados com a não segregação das diferentes políticas, mas buscando explorar as complementaridades entre elas (OCDE, 2009a). Por exemplo, uma política voltada às pessoas, como o Bolsa Família, poderia ter maior impacto se fosse combinada com a política de emprego ou programas de microcrédito, para dar oportunidades de emprego para a geração recém-educada. Pode também ser facilitada, se melhorarem as condições de vida, com a construção de infraestrutura de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ou com o aumento do número de estradas pavimentadas e de domicílios conectados à energia elétrica. Melhorias na infraestrutura pública, por

exemplo, na conectividade dos sistemas de transportes (estradas, ferrovias, portos, aeroportos), eletricidade e água, da mesma forma poderiam ajudar a atrair empresas privadas e criar uma massa crítica para a região progredir. Todas essas políticas são complementares, ou seja, o impacto de uma é maior quando as outras estão presentes. Mas as relevantes combinações de política, juntamente com as demandas, diferem de uma região para outra, dependendo de seus problemas e atributos específicos. A política de desenvolvimento regional poderia ser uma ferramenta útil para coordenar as diferentes políticas setoriais no território, aproveitando ao máximo as sinergias potenciais, para alcançar maior crescimento e inclusão social em todas as regiões, e reduzir as disparidades entre as diferentes regiões.

O desafio é identificar as possíveis complementaridades entre as diferentes políticas e conceber instrumentos específicos para promover as sinergias entre elas (Caixa 2.1). A Tabela 2.1 apresenta uma taxonomia de políticas federais, diferenciando as políticas com impacto territorial explícito (como as políticas de desenvolvimento regional, implementadas pelo Ministério da Integração Nacional, ou os Territórios da Cidadania, criados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário), daquelas que têm impactos territoriais implícitos. Além disso, as políticas também são classificadas de acordo com o seu alvo. Elas podem estar voltadas para: *i*) renda pessoal (individual e familiar); *ii*) unidades de produção (empresas, empresários ou instituições de competitividade); ou *iii*) carências de serviços públicos e infraestrutura. A Tabela 2.1 também mostra a variedade de instituições que executam políticas com impactos implícitos ou explícitos sobre os territórios. Por último, dá uma indicação (quando existem dados disponíveis) do montante de recursos alocados pelo governo federal para cada área de política.

O renascimento das políticas de desenvolvimento regional explícitas no Brasil

***De “problemas” para “oportunidades”:* A mudança do paradigma da política de desenvolvimento regional no Brasil**

As primeiras experiências de política de desenvolvimento regional no Brasil datam dos anos 1960

A preocupação com o desenvolvimento regional no Brasil surgiu na década de 1960, com a necessidade de enfrentar os desafios de desenvolvimento da Região Nordeste, especialmente os problemas causados pelas secas e pela geografia do semiárido. No início, política regional era sinônimo de política de água e irrigação. Durante a fase de industrialização do Brasil na década de 1950, o Nordeste figurava entre as regiões com os piores indicadores de bem-estar (baixa escolaridade, pobreza generalizada, não atendimento das necessidades básicas, grande carência de infraestrutura, etc.). Além disso, o sistema produtivo do Nordeste era voltado para as exportações de matérias-primas e produtos primários com baixa produtividade, baixo valor agregado e poucos vínculos locais. O governo federal percebeu que o Nordeste exigia uma abordagem específica, e criou o Grupo de Trabalho (GT) para o Desenvolvimento do Nordeste.

Em 1958, o GT elaborou uma análise da política, concluindo que o problema do Nordeste ia além das questões meramente climáticas e precisava ser visto de uma perspectiva global. O documento, elaborado por Celso Furtado, identificou os principais desafios para o desenvolvimento do Nordeste e conclamou pela criação da primeira agência de desenvolvimento regional do Brasil, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que foi criada em 1959 para viabilizar a coordenação das ações

federais na região, exigindo planejamento plurianual de investimentos públicos. Criou também um fórum, o Conselho Deliberativo, onde os governadores dos estados nordestinos tinham um canal de comunicação com o governo federal. Esta primeira superintendência foi seguida, em 1966, pela criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e em 1967, pela Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), que tinham atribuições semelhantes em seus territórios.

Caixa 2.1. Complementaridade da política

As medidas de política, muitas vezes geram externalidades, que podem aumentar a sua eficácia, se forem usadas corretamente. O conceito de complementaridades políticas refere-se ao impacto mutuamente fortalecedor das diferentes ações sobre o resultado de uma determinada política. As políticas podem ser complementares, porque elas oferecem suporte à realização de um determinado objetivo por diferentes ângulos (como é o caso da política de desenvolvimento produtivo, a política de inovação e a política comercial, todas elas voltadas ao apoio à competitividade da indústria nacional). Por outro lado, uma política voltada para uma determinada área de atuação pode reforçar o impacto da política de outra, por exemplo, as transferências de renda para os pobres podem ajudar a identificar os destinatários e os municípios mais merecedores dos repasses e facilitar a concepção de programas de microcrédito para esse grupo-alvo. Da mesma forma, os programas de microcrédito podem ajudar indivíduos a sair da pobreza, ajudando-os a se engajar em uma atividade produtiva, em vez de depender da assistência social.

A dimensão de tempo, ou o “sequenciamento”, também é importante na complementaridade de políticas. Algumas políticas são mais bem sincronizadas e executadas, se forem estrategicamente planejadas de forma simultânea. Por exemplo, as políticas de inovação industrial e comercial devem ser sincronizadas para abordar a questão da competitividade industrial sob todos os ângulos. Outras políticas encaram as suas sinergias de forma sequencial. Por exemplo, os investimentos destinados à criação de infraestrutura de banda larga precisam ser seguidos de políticas específicas visando o acesso e a difusão desses serviços à população.

As complementaridades entre políticas podem ser “latentes” e podem ser promovidas por arranjos específicos de governança, como por exemplo, quando os mecanismos destinados a coordenar a ação estadual, municipal e federal em educação estão definidos. Alternativamente, elas podem ser induzidas pela combinação de diferentes políticas, por meio de esquemas de condicionalidades (como é o caso dos condicionantes de educação e atenção à saúde do programa Bolsa Família), ou quando as complementaridades são resultado do planejamento estratégico. As oportunidades de geração de emprego, por exemplo, podem estar vinculadas às transferências diretas de dinheiro, para apoiar a inclusão dos pobres na produção, incentivando-os a evitar a dependência nos programas de repasses de renda.

As complementaridades entre políticas também podem ser espontâneas, quando aparecem como externalidades de ações independentes de ministérios ou órgãos que formulam as suas intervenções, ou estão ligados a iniciativas existentes. O programa de microcrédito, introduzido pelo Banco do Nordeste para atender à população pobre de zonas rurais e urbanas, utiliza o Cadastro Único do Bolsa Família para atender e monitorar os mutuários. No caso do Bolsa Família, por exemplo, uma avaliação realizada em 2007 revela que o programa tem um impacto positivo na segurança alimentar, aumentando a quantidade e a variedade dos alimentos consumidos pelos seus beneficiários.¹

Nota: 1. A avaliação incluiu um questionário de múltipla escolha enviado a 5 000 portadores do cartão Bolsa Família em 229 municípios das regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste, Norte e Sul.

Fonte: IBase (2008), *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas*, IBase, Rio de Janeiro.

Tabela 2.1. Uma taxonomia das políticas federais por meta territorial

Meta territorial	Meta da política	Programas (exemplos selecionados)	Ministério/instituição responsável	Área de política	Abrangência da política	Principais atores institucionais envolvidos	Recursos financeiros para os principais programas (planejado e realizado)
Explícita	Regiões/territórios específicos	Macrorregiões prioritárias	Ministério da Integração Nacional (MI)	Política Nacional de Desenvolvimento Regional	Desenvolvimento regional e coordenação de políticas no território. Fundos constitucionais apoiam a produção e os negócios em macrorregiões selecionadas.	MI, estados, municípios, Ministério da Agricultura, Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia (BASA), Banco do Brasil	Recursos do orçamento federal (OGU), FCO (Centro-Oeste), FNE (Nordeste) e FNO (Norte).
	Áreas específicas	Territórios da Cidadania Investimento para a Transnordestina, Suape e Rio São Francisco, por exemplo	MDA Gabinete Executivo do Presidente (Casa Civil)	Desenvolvimento rural	Coordenação da ação federal voltada às áreas pobres rurais	22 órgãos federais, estaduais e municipais	BRL 37.7 bilhões em 2008-09; BRL 27 bilhões em 2010
Implícita	Carcência de infraestrutura	Nacional	Programa Nacional de Banda Larga	Desenvolvimento de infraestrutura tangível e intangível	Desenvolvimento de infraestrutura em todo o país	Municípios, estados, governo federal, Petrobras	Recursos do orçamento federal (OGU) para o PAC 1 e PAC 2
		Áreas específicas	Luz para Todos Projetos Multisetoriais Integrados Urbanos	Ministério das Minas e Energia (MME) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	Acesso ao ICT	Ministério das Comunicações, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Indústria e Comércio (MDIC), Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Telebrás, Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) Estados e municípios	BRL 316 milhões em 2010 e BRL 276 milhões em 2011 (orçamento anunciado para 2010-11: BRL 1 bilhão, orçamento efetivo, BRL 600 milhões).
					Acesso à eletricidade em comunidades/áreas rurais	MME, estados, Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Eletrobrás	Orçamento planejado: BRL 20 bilhões (2003-08) 71.5% governo federal 28.5% estados e companhias elétricas
					Apoio à integração de programas de qualificação urbana	Estados, municípios	Apoia programas de mais de BRL 10 milhões

Tabela 2.1. Uma taxonomia das políticas federais por meta territorial (cont.)

Meta territorial	Meta da política	Programas (exemplos selecionados)	Ministério/instituição responsável	Área de política	Abrangência da política	Principais atores institucionais envolvidos	Recursos financeiros para os principais programas (planejado e realizado)
Implícita	Pais amplas	Bolsa Família	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	Desenvolvimento Social	Redução da pobreza (transferência direta de renda) com condicionantes de saúde e educação)	Municípios, Ministério da Educação, Ministério da Saúde	BRL 12.34 bilhões em 2009 BRL 13.4 bilhões em 2010 (Nota: há discussões em andamento para dobrar o orçamento e acrescentar BRL 14 bilhões ao programa)
		Programa Brasil Alfabetizado Saúde da Família Farmácia Popular	Ministério da Educação (MEC) Ministério da Saúde	Educação Saúde	Alfabetização de crianças, adultos e idosos Provisão de serviços de atenção à saúde Acesso a medicação	Municípios, Secretarias Estaduais de Educação Municípios Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Rede de farmácias privadas	BRL 290 milhões em 2008 (BRL 604 milhões em 2006) BRL 470 milhões para 2011
	Áreas específicas	Minha Casa Minha Vida	Ministério das Cidades	Desenvolvimento urbano	Acesso à casa própria pelos pobres urbanos	Caixa Econômica, estados, município, BNDES	Governo federal BRL 16 bilhões para 400 000 unidades habitacionais para famílias com 0-3 salários mínimos Governo federal (2.5) e FGTS (7.5) para 400 000 unidades habitacionais para famílias com 3-6 salários mínimos, mais investimentos em infraestrutura BRL 5 bilhões

Necessidade das demandas pessoais

Tabela 2.1. Uma taxonomia das políticas federais por meta territorial (cont.)

Meta territorial	Meta da política	Programas (exemplos selecionados)	Ministério/ instituição responsável	Área de política	Abrangência da política	Principais atores institucionais envolvidos	Recursos financeiros para os principais programas (planejado e realizado)	
Implícita	Todo o país e/ou setorial	Fundos setoriais	Ministério da Ciência e Tecnológica/ Financiadora de Estudos e Projetos (MCT/FINEP)	Desenvolvimento produtivo, comércio, ciência, tecnologia e inovação	Apóio a P&D em setores chave da tecnologia	MCT/FINEP	BRL 1.433 bilhões em 2008 (executados BRL 1.390 bilhões)	
		Complexo Industrial Saúde	MIDIC/Saúde		Apóio integrado para o setor de atenção à saúde	MIDIC, Saúde, BNDES, MCT	BRL 17.530 bilhões para 2008-13	
		SIBRATEC	MCT/FINEP		Apóio aos vínculos ciência-indústria	MCT/FINEP, Secretarias Estaduais de C&T, Conselhos Estaduais de P&D, universidades e centros de pesquisa	BRL 20.8 milhões MCT + BRL 9,6 milhões dos estados (23% NE, 40% SO, 37% Sul)	
		Institutos Nacionais de C&T	Conselho Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)		Apóio à coordenação de grupos de pesquisa em áreas de fronteiras científicas no Brasil	CNPq, Capes/MEC, Fundações Estaduais de P&D, Amazonas (Fapeam), Pará (Fapespa), São Paulo (FAPESP), Minas Gerais (Fapemig), Rio de Janeiro (Faperj), Santa Catarina (Fapeso), Ministério da Saúde, BNDES	BRL 270 milhões para 2008-10 (em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, o programa receberá apoio adicional das Fundações Estaduais de P&D no mesmo valor da contribuição federal até o limite de BRL 30 milhões para o Rio de Janeiro e Minas Gerais e BRL 75 milhões para São Paulo)	
		Desenvolvimento dos APLS	Ministério do Desenvolvimento Industrial e Comércio (MIDIC)	Desenvolvimento produtivo, comércio e ciência, tecnologia e inovação	Competitividade das PMEs	Governo federal (MIDIC, MCT), BNDES, ABDI, Apoio aos Serviços de micro e pequenas empresas (SEBRAE)	BRL 2 bilhões para 2010/11 (novo programa, lançado em 2010)	
		Programa ABC	Ministério da Agricultura	Desenvolvimento da agricultura	Crédito para o agronegócio e cooperativas de produção agrícola de baixo carbono	Ministério da Agricultura, BNDES		
		PRONAF	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Desenvolvimento rural	Crédito para os trabalhadores da agricultura familiar	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Banco do Brasil, BNB, Banco da Amazônia, BNDES	BRL 12 bilhões 2007/08 e BRL 13 bilhões 2008/09	
		Crediamigo e Agroamigo	BNB	Desenvolvimento produtivo	Microcrédito para áreas urbanas e rurais do Nordeste	BNB		

Empresários, empresas, instituições de competitividade

A existência de áreas pobres e menos dinâmicas era considerada uma consequência visível da estratégia de industrialização, que havia promovido uma concentração de esforços para gerar economias de escala e massa crítica. Portanto, foi necessário implantar uma política compensatória, voltada para regiões específicas, e a abordagem regional concentrou-se na redução das disparidades regionais, por meio de políticas destinadas a atrair capital e produção. Créditos subsidiados e incentivos fiscais foram usados como os principais instrumentos destinados a atrair atividades produtivas para as áreas atrasadas. O objetivo principal da política era reverter a crescente desigualdade e concentração das atividades econômicas resultantes da industrialização. Os resultados dessas políticas ficaram muito abaixo das expectativas, e as disparidades regionais permaneceram agudas.

Depois de uma pausa, durante a crise da década de 1980-90, a política de desenvolvimento regional é revivida no novo milênio

Durante a maior parte das décadas de 1980 e 1990, o Brasil – e os seus vizinhos da América Latina – viveram fases econômicas instáveis, com baixo crescimento econômico, inflação alta, calotes da dívida, acesso altamente restrito ao crédito e mercados de capitais, etc. Dada a instabilidade macroeconômica, a ação pública concentrou-se nas demandas de curto prazo de redução dos déficits e da inflação, adiando assim os esforços voltados ao desenvolvimento regional.

No final da década de 1990, com o retorno da estabilidade macroeconômica e início de um período de crescimento sustentado, o Brasil retomou gradualmente a abordagem de políticas públicas e o desenvolvimento regional voltou à ordem do dia. O governo federal reconheceu que as disparidades regionais eram um obstáculo para o crescimento nacional sustentável e promoveu reformas para modernizar o quadro institucional. Em 1999, foi criado o Ministério da Integração Nacional (MI), para formular uma política nacional de desenvolvimento regional, assumindo as competências da antiga Secretaria Especial de Políticas Regionais (SPR). Em 2001, as superintendências de desenvolvimento regional existentes foram substituídas por agências de desenvolvimento regional, com bem menos poderes, e que passaram a ser vinculadas ao MI.

A mudança de governo em 2003 marcou o início de uma mudança na estratégia de desenvolvimento do Brasil, para um modelo de crescimento com inclusão social. Isto estimulou o renascimento da política de desenvolvimento regional e a redução das disparidades regionais tornou-se um tema-chave da intervenção governamental. Surgiu um novo paradigma de política, com iniciativas destinadas a identificar e apoiar o desenvolvimento endógeno das regiões, com foco no potencial inexplorado do desenvolvimento local. Em 2003, o MI iniciou a formulação da primeira Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que foi aprovada em 2007 (institucionalizada pelo Decreto nº 6 047 de 22/02/2007). A política define uma estratégia de inclusão social e produtiva das áreas pobres e marginais. O objetivo é duplo: reduzir a desigualdade e explorar o potencial de desenvolvimento das regiões brasileiras, tirando proveito dos seus inúmeros recursos, do patrimônio cultural e da vocação econômica. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional voltou-se para uma abordagem participativa das políticas públicas e abriu caminho para o envolvimento dos atores locais no estabelecimento das estratégias e na implementação de políticas. Em 2007 o governo recriou as superintendências (SUDENE e SUDAM), mas seu papel no novo arcabouço ainda não está claro.

A política de desenvolvimento regional é um instrumento do modelo brasileiro de crescimento com inclusão social

Em 2008, o MI propôs uma segunda fase da PNDR, para o período de 2011-15, com o objetivo de dar à PNDR o status de política “de estado”, que pudesse assegurar a sua continuidade, independente de qual administração estiver no poder. Esta nova proposta destinava-se a melhorar a articulação, coordenação e integração das ações do governo no território. A proposta também buscava repensar a utilização dos fundos de desenvolvimento regional, para torná-los mais compatíveis com os planos e as prioridades do desenvolvimento regional. Esta nova política propôs a criação de um instrumento financeiro específico, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), que em parte seria gerenciado diretamente pelos estados. Isto envolveria ainda mais os estados na política nacional de desenvolvimento regional, e aumentaria a coordenação entre os níveis de governo. Além disso, o FNDR também financiaria programas de desenvolvimento econômico e social em todo o país, e não apenas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essa reforma da política nacional de desenvolvimento regional integraria o mesmo pacote da reforma fiscal. Na verdade, na ausência de um instrumento financeiro para promover o desenvolvimento regional dentro das suas fronteiras, os estados recorrem ao imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS), para atrair capital e investimento. A guerra fiscal já provou que é extremamente prejudicial para os estados, porque todos eles perdem receitas fiscais, ao passo que o efeito de atração de investimento é, provavelmente pífio (Nóbrega, 2001). A proposta do MI buscava dar aos estados uma parcela do FNDR, como instrumento explícito de desenvolvimento regional, em troca de um acordo para unificar a alíquota do ICMS, acabando assim com a guerra fiscal. Esta proposta ainda não foi votada no Congresso.

A evolução da política de desenvolvimento regional: A experiência da UE e do Brasil

A evolução da política de desenvolvimento regional no Brasil assemelha-se às mudanças nas políticas nos países da OCDE e especialmente na União Europeia. Embora as políticas evoluam em resposta a padrões que são específicos para cada país e região, o estudo da experiência de outros países pode ser útil. A Tabela 2.2 mostra a evolução da política de desenvolvimento regional e da estratégia de desenvolvimento nacional no Brasil e na UE, a partir da década de 1950.

Da redistribuição ao desenvolvimento endógeno: A atual mudança de paradigma da política de desenvolvimento regional

Nos países da OCDE e em particular, na União Europeia, a política de desenvolvimento regional é considerada a “mão visível” da estratégia de desenvolvimento orientada para o mercado. Em vez de considerar as “regiões pobres” como obstáculo ao desenvolvimento, ou fardos que precisam ser compensados por estarem excluídas do crescimento dinâmico, cada território deve ser considerado como uma oportunidade de crescimento e bem-estar. A Política de Coesão europeia busca complementar a política de competitividade e inovação, com a promoção de investimento público e incentivos de produção, dirigidos às ações para os locais não atendidos pelo mercado. A prioridade da União Europeia mudou, do financiamento da infraestrutura de apoio à coesão territorial, para o apoio à inovação como indutor do crescimento endógeno regional e local.

Tabela 2.2. Evolução da política regional numa perspectiva comparativa: Brasil e a UE

		Brasil		
		1950-70	1980-90	2000-10
		2011 em diante PROPOSTAS		
Estratégia de desenvolvimento nacional	Principal prioridade	Industrialização	Papel minimalista do estado combate à inflação e estabilidade macroeconômica	Crescimento com inclusão social
	Principal modelo de crescimento econômico	Substituição das importações pela criação de capacidades científicas e industriais endógenas	Crescimento orientado para as exportações e atração de investimento externo direto	Modelo misto: demanda interna e crescimento orientado para as exportações
Política de desenvolvimento regional	Fase	Origens do Programa de Desenvolvimento (PDR): criação de instituições e mecanismos de planejamento	Papel minimalista do PDR	Segunda fase da PNDR: rumo a uma abordagem integrada para o desenvolvimento regional
	Principal objetivo/meta	Redução das disparidades mediante políticas compensatórias (principalmente incentivos fiscais e créditos para atrair atividades produtivas para as áreas marginalizadas)	Dinamização do potencial de crescimento endógeno	Rumo a políticas diferenciadas para todas as regiões brasileiras, apoiando a produção e a inclusão social
Recursos financeiros	Arranjos institucionais	Criação de instituições de desenvolvimento regional Criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em 1958	1999: criação do Ministério da Integração Nacional (MI); 2001: extinção das agências de desenvolvimento regional	MI propõe um órgão interministerial de alto nível de coordenação vinculado à Presidência da República
		Papel das empresas estatais nos setores estratégicos	1988: criação dos fundos constitucionais de desenvolvimento Regional (FCO, FNE, FNO). Programas limitados para apoiar atividades empresariais e sustentabilidade ambiental (Ministério do Meio Ambiente, EMBRAPA, etc.)	Proposta: criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; utilização dos <i>royalties</i> da exploração do petróleo de águas profundas no desenvolvimento regional

Tabela 2.2. Evolução da política regional numa perspectiva comparativa: Brasil e a UE (cont.)

		UE			Rumo à UE 2020?
		1950-70	1980-90	2000-10	
Estratégia de desenvolvimento	Principal prioridade	Consolidação do equilíbrio pós-guerra (paz) com a criação do "Espaço Europeu"	Criação do mercado único europeu e coesão social	Crescimento com coesão social e processo de expansão da UE	Estratégia da UE para 2020: rumo a uma economia ágil, sustentável e inclusiva
	Principal modelo de crescimento econômico	Integração econômica europeus (crescimento conduzido pelas exportações)	Capitalismo social de mercado	Mudança rumo a uma economia de mercado e crescimento conduzido pelas exportações, foco na inovação e criação de empregos	Em busca de novas fontes de crescimento
	Fase	Origens do PDR como um complemento para a integração econômica	Nascimento do PDR. Política de Coesão Europeia como complemento para a política de mercado único e como instrumento de consolidação da democracia	Política regional como instrumento de compensação. Papel minimalista das políticas	Debate sobre possíveis reformas da política regional
	Principal objetivo/meta	Redução das disparidades mediante políticas compensatórias (principalmente repasses de recursos para áreas marginalizadas)	Convergência	Tornar a UE a economia mais competitiva, dinâmica e fundada no conhecimento do mundo, capaz de manter o crescimento sustentável, com mais e melhores empregos e mais coesão social	Permitir que as regiões da UE saiam da crise, reduzam as disparidades e contribuam para a estratégia UE 2020
	Arranjos institucionais	Criação de instituições em nível europeu	Fortalecimento do papel das regiões como "espaços" econômicos relevantes das políticas. Consolidação dos arranjos institucionais da UE e fortalecimento das capacidades regionais dos países membros da UE 1993: criação do Comitê de Regiões	Ênfase nos procedimentos: controle e aquiescência	Introdução de condicionantes, fortalecimento do monitoramento e avaliação para uma política baseada em resultados na UE
	Recursos financeiros	1958: criação do Fundo Europeu Social (ESF) 1975: criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (ERDF) (EUR 1.3 milhões para apenas três anos)	Criação de fundos estruturais para regiões prioritárias 1989-1993: primeiro período ECU 68 bilhões 1993 criação do Fundo de Coesão 1994-1999: segundo período (15 estados membro) EUR 177 bilhões	Fundos estruturais 2000-06: terceiro período (25 estados membro) EUR 213 bilhões Fundos estruturais 2007-13: quarto período (27 estados membro) EUR 347 bilhões	Fundos estruturais 2014-20: EUR 376 bilhões

A experiência da União Europeia e dos países da OCDE mostra que a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento regional são ingredientes necessários da estratégia de desenvolvimento nacional e competitividade. Nenhum mecanismo automático pode garantir o crescimento equilibrado: não há evidência que comprove que os mecanismos de ajuste irão assegurar a convergência do crescimento e do desenvolvimento regional, se não houver políticas estabelecidas para apoiá-los. Como podem as políticas apoiar os padrões de desenvolvimento do crescimento virtuoso? Quais seriam as prioridades, os instrumentos e os arranjos de governança?

A experiência da UE e da OCDE possibilita a identificação dos desafios comuns, bem como de alguns mecanismos voltados à sua superação. A política regional surgiu nas agendas de política da maioria dos países da OCDE durante os anos 1950 e 1960, período de crescimento econômico relativamente forte, de expansão fiscal e baixo desemprego. A política de desenvolvimento regional veio ao encontro do objetivo de promover maior equidade e crescimento equilibrado em um período de rápida industrialização. A premissa era a de que as políticas públicas podem influenciar as decisões de localização, essencialmente, alterando fatores de custo da produção por meio de incentivos e subsídios à produção. Os principais instrumentos utilizados foram: *i*) incentivos financeiros, como repasses a fundo perdido, empréstimos, isenções fiscais ou subsídios de transporte para empresas privadas localizadas em regiões prioritárias; *ii*) investimento na infraestrutura de regiões alvo (principalmente áreas rurais e menos povoadas); e *iii*) uso de empresas estatais para influenciar a localização do investimento e da atividade (Bachtler e Yuill, 2001).

Durante as décadas de 1970 e 1980, a política nacional de desenvolvimento regional declinou, devido aos desdobramentos dos choques do petróleo e a movimentação geral na Europa contra a intervenção estatal. Os governos regionais e locais assumiram parte dessa responsabilidade e passaram a ter um maior envolvimento no desenvolvimento regional. A década de 1990 testemunhou o renascimento da política de desenvolvimento regional nos países europeus, com um foco diferente e um papel mais importante dos governos locais e regionais. O foco anterior, de redução das disparidades (de renda, e estoque de infraestrutura, etc.) foi ampliado para incluir a criação de emprego. A política regional está mudando, de intervenções baseadas em subsídio de cima para baixo, destinadas a reduzir as disparidades regionais, para políticas muito mais amplas, voltadas ao aumento da “competitividade regional”. Os governos nacionais estão cada vez mais a favor do crescimento regional em lugar da redistribuição, em busca de competitividade nacional ou regional, e do desenvolvimento nacional equilibrado. Os instrumentos de desenvolvimento territorial estão se tornando cada vez mais amplos em cobertura, e têm como objetivo adaptar-se às necessidades de regiões individuais. Essa abordagem de política envolve uma tendência crescente de descentralização para o nível regional. As programações e programas estratégicos regionais tornaram-se mais importantes, refletindo uma mudança geral em direção ao apoio ao desenvolvimento endógeno e ao ambiente de negócios, concentrado nas capacidades e potencialidades regionais, e incentivando as iniciativas voltadas à inovação (OCDE, 2010b; Bachtler e Yuill, 2001).

Assim, a mudança de paradigma na política de desenvolvimento regional envolve uma mudança rumo a novos objetivos, uma nova abrangência geográfica, nova governança e novos instrumentos de política (Tabela 2.3). A abordagem de governança multinível, envolvendo os governos nacionais, regionais e locais, bem como outras partes interessadas (por exemplo atores privados e organizações sem fins lucrativos) cresceu em importância nos locais onde anteriormente o governo central dominava. Ao mesmo

tempo, a melhor compreensão da interdependência das políticas setoriais e seu impacto nas regiões facilitou a cooperação entre as políticas intersetoriais (Yuill, 2008).

Tabela 2.3. **Novos e antigos paradigmas da política regional**

	Antigo paradigma	Novo paradigma
Objetivos	Compensar temporariamente pelas desvantagens de localização das regiões atrasadas	Aproveitamento do potencial subutilizado em todas as regiões para melhorar a competitividade regional
Unidade de intervenção	Unidades administrativas	Áreas econômicas funcionais
Estratégias	Abordagem setorial	Projetos de desenvolvimento integrados
Instrumentos	Foco exclusivo em subsídios e ajuda do estado. Subsídios/ajuda "Robin Hood" (i.e. tirando dos ricos para dar aos pobres)	Combinação de capitais (estoque de capital, mercado de trabalho, ambiente de negócios, capital social e redes)
Atores	Governo central	Diferentes níveis de governo

Fonte: OCDE (2009), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076525-en.

A política regional evoluiu, de uma abordagem de lógica compensatória para o conceito de fortalecimento do crescimento endógeno. Hoje, as regiões são vistas como agentes vitais de mudanças e como “oportunidades” para o desenvolvimento nacional. Isso exige a remoção de vários obstáculos que prejudicam a capacidade de articulação da ação governamental. A partir do momento em que os governos subnacionais passaram a ter mais voz na formulação de políticas, aumentando suas capacidades de planejamento e financiamento, a coordenação entre as diferentes instituições tornou-se crucial. Isto também vale para o Brasil. Até o final dos anos 1990, a política de desenvolvimento regional no Brasil era prerrogativa das superintendências de desenvolvimento regional, que foram criadas no final da década de 1950 como a “voz” desconcentrada do governo federal nas regiões esquecidas pela industrialização, e que exigiam ações voltadas para o seu desenvolvimento.

Hoje, o Brasil busca uma abordagem mais abrangente, onde a política de desenvolvimento regional não serve apenas para corrigir as desigualdades, mas que seja uma ferramenta proativa para apoiar o crescimento e o desenvolvimento de forma equilibrada. O objetivo é maximizar a produção nacional, auxiliando e incentivando cada região a atingir o seu potencial de crescimento endógeno. As recentes reformas da política regional nos países da OCDE e da UE confirmam esta mudança de paradigma (Caixa 2.2).

O novo paradigma no Brasil e na UE

No Brasil, o novo paradigma se reflete nos esforços do MI de avançar para uma segunda fase da PNDR, abordando todas as regiões brasileiras, mas de forma diferenciada, de acordo com as condições econômicas e diferentes trajetórias de desenvolvimento de cada território (ou seja, “atender aos desiguais de forma desigual, porém atendendo a todos”). Além de melhorar a gestão dos recursos existentes para o desenvolvimento regional no Brasil, o desafio é como ir além de uma política voltada para macrorregiões específicas, e como formular e implementar uma política para todas as regiões. Passar para uma segunda fase da PNDR (ou seja, evoluir para uma política regional voltada para todas as regiões) exigirá: *i*) identificar fontes de financiamento para a política “abrangente”, além dos fundos “macrorregionais” existentes; *ii*) definir os condicionantes e os instrumentos de política orientados para os diferentes tipos de

regiões; e *iii*) aumentar a coordenação e o alinhamento com os principais programas federais de bem-estar, desenvolvimento de infraestrutura e competitividade.

Caixa 2.2. Evolução das prioridades de desenvolvimento regional em países da UE: A meta da coesão social

A UE é uma federação de estados (27 membros até esta data) que gradualmente alcançaram a integração econômica e financeira. Os instrumentos para enfrentar os desequilíbrios econômicos e sociais regionais existem na Comunidade Europeia, desde o início da integração econômica. O Fundo Social Europeu foi criado em 1958, ao passo que o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) foi introduzido em 1975. No entanto, foi somente em 1988 que a Política de Coesão europeia foi introduzida, como uma política estruturada em nível de UE, para orientar e planejar programas de desenvolvimento em parceria com estados e regiões da UE.

A Política de Coesão europeia foi marcada por quatro grandes períodos de planejamento, financiados por quatro rodadas de fundos estruturais: 1989-93; 1994-99; 2000-06 e 2007-13. A Política de Coesão é vista como um complemento necessário da estratégia de competitividade e crescimento. A implementação mostrou que as medidas voltadas às áreas mais desfavorecidas podem fazer a diferença, não apenas para os objetivos locais, mas também para os objetivos de desenvolvimento nacional. Em mais de 20 anos de implementação da política, as prioridades e mecanismos de política regional evoluíram, de acordo com as lições aprendidas, com a experiência e com as mudanças na estratégia e nas prioridades gerais da UE.

A importância crescente da agenda de desenvolvimento regional da UE é indicada pelo crescente volume de recursos dedicados a ela. Hoje, mais de um terço do orçamento da UE é alocado para a agenda de coesão social. Este é um pilar fundamental da estratégia de crescimento, uma vez que destina os investimentos para as áreas carentes de intervenções do estado, porque as forças de mercado, por si só não fornecem incentivos suficientes. Contribui para investimentos em infraestrutura, capital humano, modernização e diversificação das estruturas produtivas para impulsionar a criação de emprego, crescimento e qualidade, de forma equilibrada nos territórios dos estados-membros. As prioridades da política de desenvolvimento regional também evoluíram, da superação dos obstáculos de infraestrutura, para investimentos em inovação e sustentabilidade ambiental, que hoje são responsáveis por mais da metade do orçamento total de coesão social da UE.

A agenda de crescimento da UE para 2007-13 está apoiada em dois pilares: a agenda de inovação, as ações de *Competitividade para o Crescimento e Emprego* e a agenda de desenvolvimento regional, denominada *Coesão para o Crescimento e o Emprego*. Essas duas linhas de ação são complementares e respondem ao desafio de aumentar a competitividade da UE, mediante o estímulo da economia europeia e criação de melhores empregos. A agenda de coesão tem três objetivos principais: convergência, competitividade e emprego, e cooperação territorial. Está voltada para todas as regiões europeias, embora de maneira diferenciada, e é financiada por dois fundos estruturais, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo Social Europeu (FSE), bem como pelo fundo de coesão. A Tabela 2.4 mostra as prioridades, a alocação do orçamento e mecanismos financeiros para os três principais objetivos.

A experiência acumulada na gestão da política regional também favoreceu a introdução de instrumentos mais eficientes para o gerenciamento de políticas. A estratégia para 2007-13 inclui a simplificação dos procedimentos de acesso e transferência de recursos, e um maior nível de descentralização. As Diretrizes Estratégicas da Comunidade (CSG) são uma nova ferramenta que explica os objetivos estratégicos da Comissão Europeia e destinam-se a orientar o Arcabouço Nacional de Referência Estratégica, em que cada estado-membro é chamado para definir as suas prioridades. Estes, por sua vez, orientam os Programas de Ação, que são formulados pelos estados-membros e regiões, para detalhar as prioridades específicas da estratégia de desenvolvimento regional. O uso e o impacto desses instrumentos de planejamento claramente variam entre países e regiões.

Na União Europeia, a política de coesão para 2007-13 busca oferecer uma abordagem diferenciada para todas as regiões europeias, com base na definição de prioridades e recursos financeiros correspondentes (Tabela 2.4). A política tem três prioridades principais: convergência, competitividade regional e emprego, e cooperação territorial. O objetivo de convergência absorve mais de 80% do orçamento total da política e está voltado para as regiões com produto interno bruto (PIB) abaixo de 75% da média da UE; o objetivo de competitividade e emprego tem como alvo todas as demais regiões e absorve 15% do orçamento total da política de coesão; e o objetivo da cooperação territorial tem como alvo as regiões transfronteiriças, com 2.5% do orçamento da política. Os setores prioritários de investimento são a inovação (24% do total do orçamento), transporte (22%), recursos humanos (22%) e proteção ambiental (19%). A política é financiada por três fundos: *i*) o FEDER, que tem como alvo todas as regiões e apoia programas de competitividade, transformação econômica e desenvolvimento regional; *ii*) o FSE, que apoia o desenvolvimento de habilidades e inclusão laboral em regiões de convergência, e também regiões de competitividade e emprego; e *iii*) o Fundo de Coesão, que tem como alvo as regiões de convergência e apoia os transportes e a infraestruturas ambiental, bem como a preservação do meio ambiente.

Tabela 2.4. A política de coesão da UE para 2007-13: Recursos, metas e prioridades

Objetivo	Alocação orçamentária (orçamento total EUR 347.4 bilhões)	Regiões alvo	Setores prioritários de investimento (parcela do orçamento total)	Mecanismos financeiros
Convergência	EUR 283.7 bilhões (81.7%)	Regiões com PIB abaixo de 75% da média da UE (82 regiões em 17 estados membros, correspondendo a cerca de 35% da população da UE)		
Competitividade regional e emprego	EUR 55 bilhões (15.8%)	168 regiões em 19 estados membros (todas as outras regiões não classificadas como "Convergência", 314 milhões de habitantes)	Inovação 24% Transportes 22% Proteção ambiental e prevenção de riscos 19% Recursos humanos 22%	FEDER Apoio a programas de competitividade, mudança econômica e desenvolvimento regional FSE Apoio ao desenvolvimento de habilidades e inclusão laboral Fundo de Coesão (Apoio aos transportes e infraestrutura e proteção ambiental)
Cooperação territorial europeia	EUR 8.7 bilhões (2.5%)	Regiões transfronteiriças ou aquelas pertencentes a áreas de cooperação transnacional (reponsáveis por 37.5% da população da UE)		

Fonte: Elaboração com base em União Europeia (2008), *Working for the Regions: Política Regional da UE 2007-13*, União Europeia, Bruxelas.

O sistema brasileiro de desenvolvimento regional ainda não atingiu a maturidade do sistema da UE. Até agora, a PNDR financia apenas as regiões de convergência, conforme definição da abordagem macrorregional desenvolvida na década de 1950 e reafirmada pela Constituição de 1988. Elas correspondem às regiões classificadas como dinâmicas, estagnadas e frágeis, pela tipologia da PNDR. Esses recursos destinam-se principalmente ao desenvolvimento de negócios e apenas uma pequena parcela é alocada para financiar investimentos em infraestrutura. A proposta em discussão para a PNDR 2011-15 está delineada na Tabela 2.5. O MI está disposto a ampliar o objetivo da PNDR, orientando o alvo para a convergência, a competitividade regional e os “territórios de transição”. Seguindo a classificação das regiões brasileiras, elaborada pela primeira PNDR (Tabela 2.6), a política de convergência teria como alvo as regiões dinâmicas, estagnadas e de baixa renda, e a política de competitividade regional teria como alvo as regiões competitivas, para fortalecer a sua competitividade, consolidar sua base industrial, ampliar o acesso ao crédito e melhorar a infraestrutura de serviços públicos. O orçamento residual será dirigido para os “territórios de transição”, os locais (mesorregiões, regiões de desenvolvimento integrado ou RIDEs, etc.) que se beneficiaram da primeira fase da política e que precisam evoluir para a nova abordagem.

Tabela 2.5. A segunda fase da PNDR 2011-15:
Uma proposta de política regional para todas as regiões brasileiras

Objetivo	Alocação orçamentária	Regiões alvo	Setores prioritários de investimento (participação no orçamento total)	Mecanismos financeiros
Convergência	Entre 60% e 70% do total de recursos da PNDR	Regiões dinâmicas, estagnadas e frágeis		
Competitividade e regional e emprego	Mínimo de 20% (máximo de 30%) do total de recursos da PNDR e fundos regionais correspondentes	Regiões competitivas	Até agora, os principais recursos vieram dos fundos constitucionais, voltados a iniciativas do setor privado. A criação do FNDR visa apoiar a construção de infraestrutura e a provisão de serviços públicos	Proposta em discussão no Congresso, sobre o FNDR (para incluir os fundos constitucionais) Os recursos do Fundo Social dos royalties do petróleo de águas profundas
Territórios de transição	EUR 8.7 bilhões (2.5%)	Territórios priorizados na primeira fase da PNDR 13 mesorregiões diferenciadas 9 subregiões do Semiárido, RIDEs e Faixa de Fronteira		Recursos oriundos do OGU (Orçamento Geral da União) Fundos constitucionais FNO FNE FCO

Fonte: Elaboração com base em MI (2010), *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e olhar pós 2010*, Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Brasília, DF, Brasil.

Se a política de coesão da UE parece mais madura do que a do Brasil, ela ainda está evoluindo e adaptando-se, em um esforço constante de melhorar os seus resultados, em um ambiente econômico desafiador. O quinto relatório econômico sobre a coesão social e

territorial da UE (UE, 2011) destaca como a política de coesão pode contribuir para a estratégia Europa 2020, que exige inovação, emprego e inclusão social, bem como uma resposta concertada para os desafios ambientais. Para contribuir para estes objetivos, estão sendo discutidas reformas na política de coesão. Essas reformas visam colocar mais ênfase no alcance e monitoramento de resultados, reduzindo, ao mesmo tempo a burocracia e simplificando a gestão cotidiana da política. Surgem três principais linhas de reforma: *i*) concentrar os recursos financeiros em um número limitado de prioridades; *ii*) fortalecer o desempenho por meio de condicionantes e incentivos; e *iii*) melhorar a avaliação, o desempenho e os resultados.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Atender aos territórios prioritários por meio de programas específicos

A redução das desigualdades regionais é um dos objetivos fundamentais da Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil, e o novo governo define essa redução como sua segunda prioridade. A PNDR é um dos instrumentos fundamentais para alcançar este objetivo, que é despertar o potencial de desenvolvimento das regiões brasileiras e usar a grande diversidade do país para melhor distribuir as atividades produtivas em todo o território. Visa também promover a participação de diferentes atores na concepção e implementação dessa estratégia, mediante o envolvimento de entidades federais, organismos sociais, setores produtivos, agentes financeiros, etc.

Com o intuito de priorizar a ação pública, a PNDR criou uma tipologia de classificação dos municípios, de acordo com indicadores socioeconômicos, combinando informações sobre as condições de vida da população das micro-regiões (aliado ao nível local de renda domiciliar), com informações sobre as perspectivas econômicas e produtivas (crescimento do PIB). A combinação desses critérios resultou em quatro tipos de microrregiões (Ministério da Integração Nacional, 2007) (Tabela 2.6 e Figura 2.1):

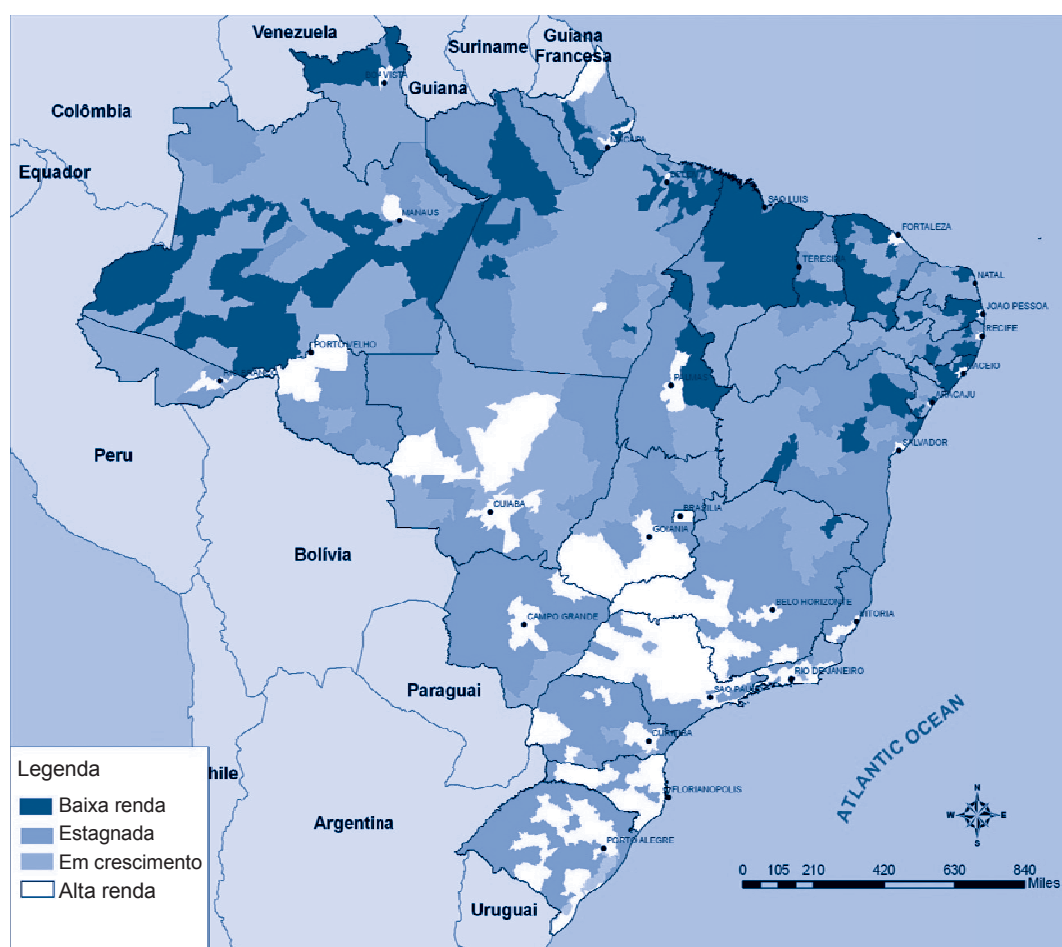
- As **microrregiões de alta renda**, que correspondem aos municípios com alta renda média domiciliar e alta taxa de crescimento. Estes se encontram predominantemente nas regiões Sul e Sudeste e também no Centro-Oeste. Existem muito poucas microrregiões de alta renda no Norte e no Nordeste, e elas estão localizadas principalmente em capitais de estados. As microrregiões de alta renda representam cerca de 76% do PIB nacional e 53% da população total.
- As **microrregiões estagnadas**, que caracterizam-se por uma renda domiciliar média, mas apresentam baixo crescimento produtivo/econômico. Elas estão dispersas em todo o território e respondem por 18% do PIB e 29% da população total.
- As **microrregiões dinâmicas**, que correspondem aos municípios com níveis de renda média domiciliar baixos ou médios, mas com um dinamismo econômico resultante principalmente da expansão do agronegócio. Essas microrregiões são mais frequentes no Centro-Oeste e no Nordeste, onde tendem a cobrir grandes territórios. São responsáveis por 4% do PIB nacional e 9% da população total.
- As **microrregiões de baixa renda** são aquelas com baixo nível de renda domiciliar e baixo crescimento econômico e produtivo. São predominantes nas regiões Norte e Nordeste. Elas são o maior desafio da PNDR, e representam 1.7% do PIB e abrigam 8.4% da população total.

Tabela 2.6. Tipologia das microrregiões da PNDR

		Renda média <i>per capita</i>		
		Alta	Média	Baixa
Crescimento do PIB <i>per capita</i>	Alto		Dinâmica	
	Médio	Alta renda	Estagnada	Baixa renda
	Baixo			

Fonte: Ministério da Integração Nacional (2007), “Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Construindo um país para todas as regiões”, *Catálogo da ExpoRegions*, Brasília.

Figura 2.1. Mapa do Brasil segundo a tipologia da PNDR



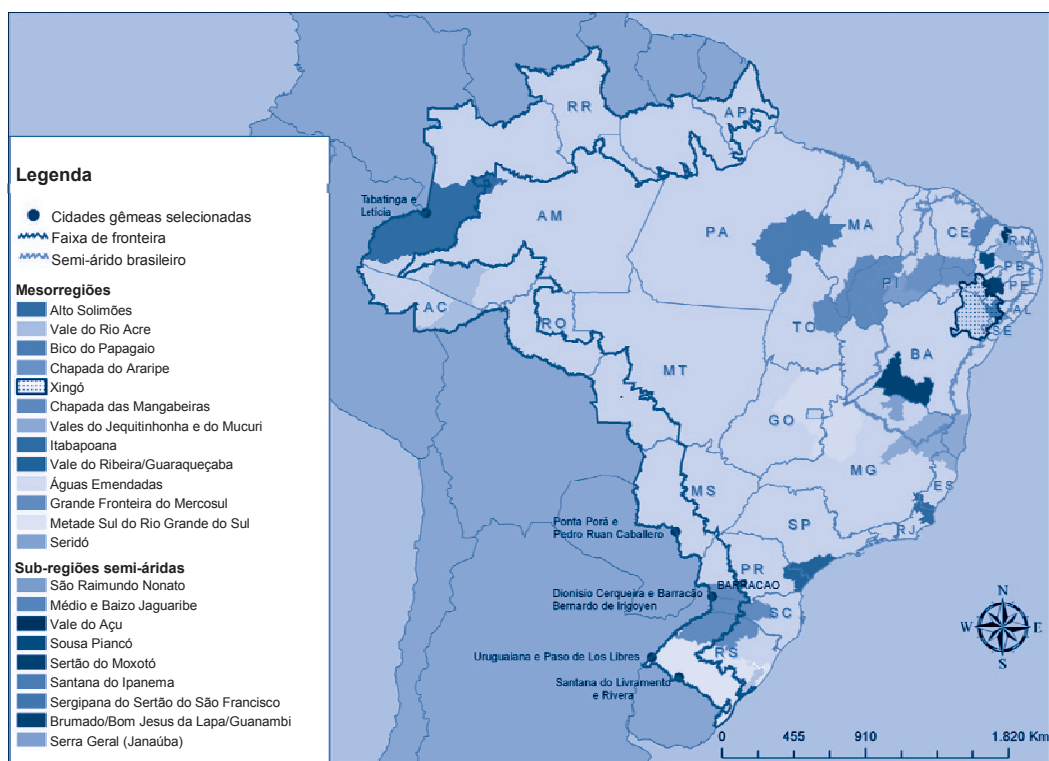
Nota: Este mapa é meramente ilustrativo, sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território aqui incluído.

Fonte: União Europeia (2008), “Regional Integration and Development. The EU-Brazil Dialogue on Regional Policy”, Raphaël Goulet (ed.), Comissão Europeia, Diretoria Geral de Política Regional, Bruxelas.

Em 1999, o MI criou 13 mesorregiões diferenciadas, que são diferentes das mesorregiões geográficas definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Figura 2.2). Na verdade, as mesorregiões foram criadas com base em critérios

puramente geográficos, a fim de criar um nível de agregação estatística entre o estado e o município, e os municípios das mesorregiões geográficas devem pertencer ao mesmo estado. Em contraste, as mesorregiões diferenciadas do MI: *i*) não cobrem todo o território; *ii*) pretendem incluir municípios de pelo menos dois estados diferentes, ou com uma fronteira internacional; e *iii*) foram criadas com base em indicadores socioeconômicos, para tentar criar territórios culturalmente e economicamente homogêneos.¹ As mesorregiões diferenciadas são governadas por um fórum composto por representantes do governo federal, estados e municípios, e também representantes da sociedade civil (ONGs), setor privado, etc. Cada fórum deve definir o seu próprio Programa de Desenvolvimento Regional. Essa estrutura visa promover a cooperação entre os municípios e os estados, aumentar a capacitação em nível municipal, e aumentar a participação da sociedade civil e do setor privado, para desenvolver uma abordagem ascendente (*bottom-up*) na formulação da estratégia regional.

Figura 2.2. Mesorregiões diferenciadas, semiárido e faixa de fronteira



Nota: Este mapa é meramente ilustrativo, sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território aqui incluído.

Fonte: União Europeia (2008), “Regional Integration and Development. The EU-Brazil Dialogue on Regional Policy”, Raphaël Goulet (ed.), Comissão Europeia, Diretoria Geral de Política Regional, Bruxelas.

Além das mesorregiões diferenciadas, a PNDR define áreas específicas, classificadas como territórios prioritários, com base em critérios climáticos, ambientais e geográficos (Figura 2.2). A ação do MI dentro desses diferentes territórios consiste em quatro programas governamentais de gestão:

- **Promoção da Sustentabilidade das Áreas Sub-regionais (PROMESO)**, que busca estabelecer um novo modelo de gestão para o desenvolvimento das mesorregiões diferenciadas;
- **Desenvolvimento Sustentável Integrado do Semiárido (CONVIVER)**, que busca promover o crescimento econômico e a integração social em regiões com clima adverso (seca) e problemas socioeconômicos persistentes;
- **Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDFF)**, voltado ao fomento do desenvolvimento econômico e integração social das comunidades localizadas na faixa de fronteira com outros países sulamericanos, pois a questão transfronteiriça está se tornando cada vez mais importante (Caixa 2.3). O desenvolvimento social do programa Faixa de Fronteira promove investimentos estruturais em infraestrutura, desenvolvimento social e produtivo em zonas de fronteira, para apoiar a colaboração transfronteiriça e a interação para o desenvolvimento territorial. Esta área inclui 11 estados (incluindo o Distrito Federal) e 588 municípios, e abriga cerca de 10 milhões de habitantes;
- **Desenvolvimento Econômico Integrado** do Distrito Federal (*RIDE*) e áreas do entorno, Juazeiro-Bahia e Petrolina-Pernambuco, e Grande Teresina-Piauí: estabelecimento de um modelo de gestão integrada de governo.

Caixa 2.3. Cooperação internacional para o desenvolvimento regional: O caso da Bacia do Oiapoque

O MI e a Comissão Europeia assinaram um Memorando de Entendimento em Brasília, no dia 29 de novembro de 2007, com o objetivo de aumentar o intercâmbio de informações sobre políticas de desenvolvimento regional. Isto inclui ações para reduzir as disparidades regionais e reforçar a coesão territorial, a concepção de planos estratégicos de desenvolvimento regional, metodologias de avaliação e questões ligadas a governança e parcerias. Neste arcabouço, está sendo desenvolvido um projeto-piloto na bacia do Oiapoque. Essa zona de cooperação abrange 62 000 quilômetros quadrados de ambos os lados do Rio Oiapoque, e abrange regiões pertencentes ao Brasil (estado do Amapá), Guiana Francesa e Suriname.

A população total da bacia do Oiapoque é de 35 500 habitantes (5 500 na Guiana e 30 000 no Amapá). A densidade populacional média é extremamente baixa (0.6 habitantes por quilômetro quadrado), mas a maioria dos habitantes concentra-se nas cidades de fronteira de Saint-Georges-de-l'Oyapock, na Guiana, e em Oiapoque, no Brasil. Nos últimos anos, essas duas cidades testemunharam um aumento rápido da população: em Saint-Georges, a população duplicou de 2 000 habitantes em 1999 para os atuais 4 000, e a população do Oiapoque aumentou de 15 000 habitantes em 2000 para mais de 20 000. As mudanças dramáticas na estrutura socioeconômica dessas duas cidades provocaram um aumento da criminalidade em ambos os lados da fronteira.

A região enfrenta simultaneamente um desafio humano e ecológico. Uma grande população de indígenas das etnias Wayana, Kalina, Plikur e Wayampi está assentada em torno da fronteira, e a bacia do Oiapoque é coberta por uma floresta equatorial vasta, úmida, com inúmeros rios e uma biosfera excepcional. Apesar da baixa densidade populacional, sua biodiversidade sofre grande pressão, como resultado da exploração de recursos florestais e atividades de mineração, particularmente o garimpo de ouro.

Caixa 2.3. Cooperação internacional para o desenvolvimento regional: O caso da Bacia do Oiapoque (cont.)

A região é mal servida de infraestrutura básica e de prestação de serviços públicos (transporte, tratamento de resíduos sólidos, etc.). A maioria da população é rural, e vive da agricultura e do artesanato, bem como de atividades de comércio, especialmente ligadas ao comércio de ouro. No entanto, a região é um nexos importante de migração, recebendo muitos brasileiros que procuram trabalho na Guiana (especialmente garimpeiros) e muitos guianenses visitam o Brasil como turistas, para comprar bens de consumo, que são muito mais baratos no Brasil do que na Guiana.

As cidades de fronteira de Saint-Georges e Oiapoque situam-se frente à frente, separadas pelo rio, e estão ligadas às suas capitais por estradas (200 quilômetros de Caiena, do lado da Guiana, e 600 quilômetros de Macapá, no Amapá). No entanto, a única maneira de atravessar o rio é por meio de canoas: nenhuma estrada liga o Brasil à Guiana. As autoridades francesas e brasileiras, conseqüentemente, concordaram em construir uma ponte sobre o Rio Oiapoque, que deverá ser inaugurada em meados de 2011. Esta nova ligação rodoviária entre Brasil e Guiana deverá criar oportunidades para o desenvolvimento regional em ambas as margens do Rio Oiapoque, e aumentar o tráfego de mercadorias e pessoas. No entanto, há a preocupação de que poderá facilitar o recrudescimento do crime organizado em ambos os lados do rio.

Um plano de desenvolvimento estratégico bem formulado para as regiões transfronteiriças poderia tirar o máximo proveito desta oportunidade e minimizar o risco. Isso exigiria um diálogo estruturado entre políticos da Guiana e do Amapá, e um plano estratégico, utilizando os recursos financeiros disponíveis em ambos os lados, em especial os recursos do FEDER, do lado europeu, e do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira (PDFF), do lado brasileiro. Este plano poderia se apoiar em pilares específicos e se desdobrar em projetos concretos. As seguintes áreas merecem consideração:

- cooperação para a preservação e proteção dos recursos naturais;
- provisão conjunta de serviços públicos (proteção civil, treinamento profissional, etc.);
- desenvolvimento do turismo;
- medidas para promover o desenvolvimento econômico;
- cooperação administrativa, em particular entre a polícia e as autoridades alfandegárias.

A primeira fase dessa estratégia deve incluir um memorando de entendimento entre a Guiana e Amapá. A Diretoria-Geral de Política Regional da Comissão Europeia deverá ser convidada, para intermediar e facilitar a coordenação entre os dois parceiros.

Para implementar estas estratégias, o MI elaborou planos de desenvolvimento macrorregional (Amazônia Sustentável, Nordeste Semiárido e Centro-Oeste) e planos de desenvolvimento mesorregionais. São financiados por diferentes fontes de financiamento, descritos na próxima seção. Já que os recursos financeiros são escassos para enfrentar um desafio tão grande quanto o desenvolvimento regional do Brasil, o MI também atua de forma proativa no Congresso Nacional, informando os parlamentares, e buscando garantir recursos adicionais para implementar o seu plano de ação. Além disso, o MI também pretende atuar como um órgão de coordenação entre as diferentes instituições que operam nas regiões. Este papel será analisado com mais detalhe no Capítulo 3.

Territórios da Cidadania: Apoiando o desenvolvimento em comunidades rurais pobres

Além dos programas explícitos de desenvolvimento regional, executados pelo MI, outros ministérios desenvolveram políticas que poderiam se qualificar como de desenvolvimento regional. Por exemplo, em 2003, para implementar a sua campanha de combate à pobreza e aumentar a participação dos cidadãos, particularmente das zonas rurais (pacto social e reforma agrária), a administração do Presidente Luiz Inácio da Silva criou a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. A missão dessa nova secretaria é estimular o desenvolvimento das áreas rurais, levando em conta as suas disparidades e demandas variadas para a formulação da política.

Em 2008, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial lançou um novo programa, os Territórios da Cidadania, semelhante em escopo às mesorregiões diferenciadas do MI, mas voltado apenas às comunidades rurais pobres. Guarda algumas semelhanças com outras iniciativas observadas na América Latina, para a promoção do desenvolvimento das áreas rurais, tais como a estratégia de microrregiões do México (Caixa 2.4). A iniciativa responde à prioridade de governo de aumentar a capacidade das políticas públicas para atuar nas áreas rurais mais marginalizadas, e aumentar a participação da sociedade civil no planejamento de políticas públicas. Como no caso das mesorregiões diferenciadas, o programa é baseado no conceito de “identidade territorial” como um mecanismo para tornar a sociedade civil uma voz ativa e responsável na estratégia de desenvolvimento de um determinado território. Cada território é composto de 20 a 25 municípios e inclui as áreas rurais pobres com menos de 50 000 habitantes. A definição do território segue uma abordagem funcional, com base na “identidade”: os territórios foram demarcados segundo critérios de homogeneidade cultural e identidade territorial (os atores municipais não foram consultados). Outros critérios utilizados foram o Índice de Desenvolvimento Humano municipal, a concentração de agricultores familiares, a concentração de população indígena, o índice de conclusão do ensino básico, etc.

Os Territórios da Cidadania são administrados por um colegiado territorial composto por representantes dos municípios, estados, governo federal e representantes da sociedade civil organizada (ONGs, sindicatos, associações de cidadãos, associações ambientalistas, associações de mulheres, etc.). Cada Território da Cidadania desenvolve o seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Vinte e dois ministérios e órgãos federais estão envolvidos no programa. O governo federal propõe um “menu” de ações possíveis, o órgão territorial seleciona as ações que deseja executar, que são aprovadas pelo governo federal e, em seguida, são implementadas, seja pelo governo federal, ou pelos organismos territoriais, quando possível. O órgão territorial monitora a implementação dessas ações.

Os Territórios da Cidadania operam nos territórios que são politicamente frágeis, com pouco capital político, instituições frágeis e condições instáveis. O objetivo é não só aumentar a eficácia da ação pública no território, mas também fortalecer o capital social em áreas pobres e marginalizadas. O programa é recente demais para permitir uma avaliação detalhada, mas está prevista uma avaliação para 2011. No entanto, alguns relatórios dos dois primeiros anos de operação indicam que a iniciativa tem o potencial de multiplicar o efeito das ações federais nas zonas rurais marginais (Caixa 2.5). Mesmo assim, a implementação das novas medidas nem sempre foi fácil, especialmente nos

municípios com reduzida capacidade administrativa. O Capítulo 3 analisará esses desafios, particularmente com relação à capacitação e ao desenvolvimento institucional.

Caixa 2.4. A estratégia de microrregiões do México

A estratégia de microrregiões do México visa proporcionar infraestrutura básica nas regiões rurais mais marginalizadas, envolvendo muitos ministérios, liderados pelo Ministério do Desenvolvimento Social (SEDESOL). Seu objetivo é coordenar as políticas públicas nas áreas rurais menos desenvolvidas (263 áreas distribuídas em 1 334 municípios, em 31 estados diferentes) e promover a participação das comunidades-alvo. Em vez de um programa, é uma estratégia multissetorial que depende de um mecanismo de coordenação em vários níveis.

A Estratégia Nacional para as Microrregiões, iniciada em fevereiro de 2001, buscava reverter a tendência predominante de “setorialização” dos ministérios. O objetivo era aperfeiçoar a coordenação e as sinergias entre os diferentes ministérios, relativas ao investimento em regiões rurais atrasadas. As microrregiões estratégicas foram selecionadas com base no Índice de Marginalização, desenvolvido pelo Conselho Nacional de População (CONAPO). As 263 microrregiões selecionadas incluem mais de 99 000 localidades e uma população aproximada de 20 milhões.

A estratégia busca estimular o desenvolvimento, por meio da provisão de todos os serviços de infraestrutura básica em “micro-pólos de desenvolvimento”, chamados de centros comunitários estratégicos (CEC). Sua função é concentrar a infraestrutura básica necessária para a população local e para os povoados vizinhos. As autoridades esperam que esses “centros” ajudem a superar as dificuldades ligadas à prestação de serviços básicos e promovam uma concentração de população em torno delas, de modo a criar pólos rurais maiores e conter a migração para as áreas urbanas. Foram desenvolvidos critérios objetivos para avaliar o progresso de cada CEC, com base em indicadores de sinalização (bandeiras). Para cada um dos CEC, o objetivo é alcançar 11 “bandeiras brancas”. Uma bandeira branca certifica que uma área-alvo atingiu um determinado nível de infraestrutura ou serviço.

Fonte: OCDE (2007), “OECD Monitoring Review of Mexico”, GOV/TDPC(2007)5, OCDE, Paris.

Prioridades, metas e recursos para a política de desenvolvimento regional no Brasil: Rumo à política para todas as regiões?

Graças a uma série de reformas realizadas no início do ano 2000 e ao rápido crescimento econômico, os fundos de desenvolvimento regional estão crescendo, pois estão diretamente vinculados à arrecadação de impostos. Sua alocação se diversificou, reduziram-se as taxas de inadimplência e uma parcela maior dos recursos atinge a população-alvo. Ainda assim, os fundos de desenvolvimento regional destinam-se principalmente às empresas privadas, restando poucos recursos para investimento público.

Os fundos federais de desenvolvimento regional destinam-se principalmente às empresas privadas, restando poucos recursos para o investimento público

Hoje, as três principais fontes federais de recursos para o financiamento do desenvolvimento regional no Brasil são:

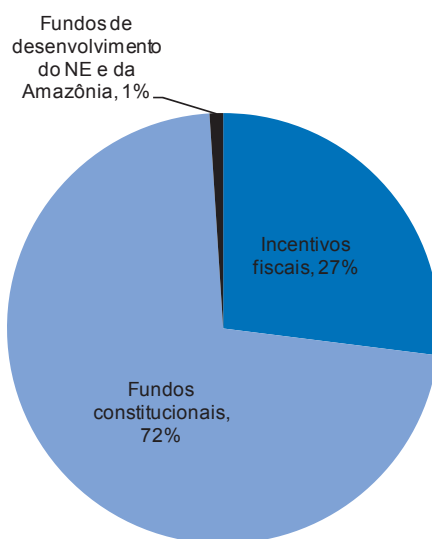
Caixa 2.5. Os Territórios da Cidadania em números

- São 120 Territórios da Cidadania financiados pelo programa, 56 dos quais localizados no Nordeste.
 - Os Territórios da Cidadania abrangem 1 830 municípios (32.89% do total de municípios) e 39.1 milhões de habitantes (23.05% da população).
 - O programa Territórios da Cidadania envolve 22 ministérios e órgãos federais.
 - Em 2008, 60 Territórios da Cidadania receberam BRL 12.9 bilhões, e em 2009, 120 Territórios da Cidadania foram adicionados ao programa e receberam BRL 25 bilhões. Os recursos previstos para 2010 foram da ordem de BRL 27 bilhões. Não se trata necessariamente de dinheiro novo, porque parte dos recursos previamente repassados aos municípios são atualmente geridos pelos Territórios da Cidadania (por exemplo os recursos do Bolsa Família).
 - Em 2010, os diferentes ministérios que participam dos Territórios da Cidadania executaram 102 ações, das quais 40 foram responsáveis por 70% do orçamento total.
 - Graças à coordenação do programa Territórios da Cidadania:
 - 4.4 milhões de famílias se beneficiaram do programa Bolsa Família entre 2008 e 2009;
 - foram instaladas 666 farmácias populares nos territórios;
 - 538 000 pessoas se beneficiaram do programa de alfabetização (Brasil Alfabetizado);
 - 448 200 pessoas assinaram contratos com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, etc.
-
- **Os fundos constitucionais** (FCO, FNE, e FNO), introduzidos pela Constituição Federal de 1988. Estes são os maiores fundos e os instrumentos mais importantes da PNDR. A Constituição destina 3% da arrecadação do imposto da renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para os fundos constitucionais, para financiar o desenvolvimento produtivo nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste.² Os fundos são administrados pelo MI desde 1999, e são operados pelos bancos de desenvolvimento regional: o Banco da Amazônia (BASA), o Banco do Nordeste (BNB), e o Banco do Brasil (para o Centro-Oeste, que não possui banco de desenvolvimento regional).
 - **Os incentivos fiscais** também são usados para atrair investimento privado para essas três macrorregiões prioritárias. Os incentivos são de dois tipos. O primeiro consiste em isenções fiscais: as empresas que operam nos setores considerados prioritários para o desenvolvimento regional, ficam sujeitas a uma alíquota de imposto de renda mais baixa. O segundo mecanismo consiste em “depósitos para investimentos”. Uma parcela de até 30% do imposto de renda das empresas pode ser depositada no banco regional de desenvolvimento da sua região, e liberada para financiamento de projetos de investimento aprovados pela agência de desenvolvimento regional. Estes projetos devem estar voltados à modernização ou complementação de equipamentos da empresa.

- **Os fundos de desenvolvimento regional** incluem o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). O governo federal criou esses fundos em 2001 para financiar o desenvolvimento da infraestrutura e atrair investimento privado para as regiões Norte e Nordeste. Consistem principalmente de recursos alocados no orçamento anual e repassados pelo Tesouro Nacional.

Os fundos constitucionais representam 72% dos fundos federais de desenvolvimento regional (Figura 2.3). São distribuídos como empréstimos subsidiados para produtores rurais ou empresas individuais e cooperativas que operam nos setores da agricultura, mineração, agronegócio, turismo, infraestrutura, comércio e serviços. Os incentivos fiscais, que representam 27% de fundos de desenvolvimento regional, também destinam-se a empresas privadas. Apenas os dois fundos criados em 2001 (o FDNE e o FDA), visam o financiamento de investimentos públicos, com o objetivo de prover a infraestrutura adequada para atrair investimentos privados nas regiões Norte e Nordeste. Esses fundos representam apenas cerca de 1% dos recursos de desenvolvimento regional.

Figura 2.3. **Tipos de recursos de desenvolvimento regional no Brasil (2008)**



Fonte: Cálculos realizados pelos autores, com base em: *Sistema de Informações Gerenciais dos Fundos Constitucionais de Financiamento (2000-09)*; IRPJ e IOF-Coordenação-Geral de Estudos Econômicos-Tributários – COGET/Receita Federal; *Relatório de Execução Territórios da Cidadania Matriz 2008* e *Relatório de Execução Plano de Execução 2009*, Territórios da Cidadania.

A provisão de subsídios diretos para as empresas instaladas nas áreas prioritárias costumava ser uma prática comum nos países da OCDE, como exemplifica o caso italiano (Caixa 2.6). Hoje em dia, a política de desenvolvimento regional tende a ser orientada para uma ampla gama de setores de políticas: infraestrutura física e econômica, desenvolvimento de negócios, recursos humanos, turismo, meio-ambiente, etc. (Bachtler e Yuill, 2001). No Canadá, por exemplo, a principal preocupação das agências de desenvolvimento regional (RDA), é o desenvolvimento a longo prazo de regiões específicas do país, e não o desenvolvimento de setores específicos da economia. Assim, as RDAs concentram-se nos resultados desejados que perpassam os setores, que incluem a comercialização de tecnologia, comércio e investimento, e produtividade e competitividade empresarial. Já que a atribuição das RDA do Canadá é diversificar as

economias de cada região, a maioria dos investimentos são feitos em setores/*clusters* novos ou emergentes (por exemplo, tecnologias de informação e comunicação, ciências biológicas, tecnologias ambientais, tecnologia aeroespacial e defesa). As RDAs investem no financiamento, seja por meio de parcerias, com a terceirização e, para alguns RDA, diretamente nas empresas. Os destinatários incluem empresas privadas, organizações sem fins lucrativos, instituições pós-secundárias, comunidades e outros atores regionais como as associações e outras organizações não-governamentais.

Caixa 2.6. A experiência italiana da “intervenção extraordinária no Sul” (1950-1993)

Na década de 1950, a Itália deu início à execução de uma política regional com o objetivo de resolver o problema do *Mezzogiorno*, o sul do país, que era atrasado em termos de crescimento do PIB *per capita*, investimento fixo e desemprego. Esta política foi chamada de “intervenção extraordinária no Sul” e foi administrada pela *Cassa per il Mezzogiorno* (ou simplesmente Cassa), criada em 1950.

A justificativa para essa intervenção geograficamente concentrada era o fato de que o subdesenvolvido Sul oferecia um mercado limitado para a produção das regiões mais industrializadas do Norte, e que seu atraso industrial reduzia a produtividade total da indústria italiana.

Durante os primeiros anos de existência, a Cassa se preocupou mais com a infraestrutura e a agricultura do que com o desenvolvimento industrial. A prioridade era o aumento do estoque de capital no Sul (estradas e ferrovias, ligações de água, e esgotamento sanitário) para atrair investimentos privados na região. Em meados da década de 1950, tornou-se claro que o foco na agricultura, por si só não seria suficiente para impulsionar o desenvolvimento do Sul, e a Cassa expandiu suas atividades para o setor industrial.

Esta política industrial teve início em 1957 e tomou a forma de subsídios financeiros: empréstimos, doações e subsídios fiscais. Inicialmente, foi dada prioridade para as pequenas e médias empresas, supostamente as que geram mais empregos. Essas empresas, portanto, se beneficiaram de taxas de juros mais baixas, mais subsidiadas. Mas logo foram eliminados os limites de tamanho das empresas, de modo a atrair investimentos para empresas maiores, mais produtivas. Além disso, as empresas estatais foram obrigadas a realizar 60% de seus investimentos no Sul.

Os empréstimos subsidiados cobriam um máximo de 70% dos investimentos planejados e eram reembolsáveis em 15 anos. Os empréstimos eram geridos por três instituições de crédito de médio prazo, que operavam no Sul (Isveimer, Iffis e Cis). A Cassa cobria o diferencial entre as taxas de juros de mercado e as taxas subsidiadas.

Além disso, o Ministério da Indústria também oferecia crédito subsidiado em todo o país, com condições preferenciais para as empresas do Sul. A Itália foi dividida em quatro áreas de crédito subsidiado: o Sul, as áreas subdesenvolvidas do Centro, as áreas subdesenvolvidas no Norte, e o restante do centro e norte. As taxas de juros, bem como as condições e os montantes dependiam da área.

Inicialmente, a Cassa deveria durar apenas até 1980. Foi então prorrogada diversas vezes, até ser finalmente extinta em 1993, e a “intervenção extraordinária” foi substituída por um “programa nacional de assistência às áreas deprimidas”.

As avaliações dos resultados da intervenção extraordinária realizada pela Cassa são contrastantes. Em 1975, o PIB *per capita* do Sul foi 65% do valor correspondente para o Centro e o Norte, o que representa uma redução de 10.5 pontos percentuais em relação a 1951. Ainda assim, o diferencial tem aumentado desde essa data.

Fonte: Spadavecchia, A. (2007), “Regional and National Industrial Policies in Italy, 1950s-1993. Where Did the Subsidies Flow?”, *Working Paper No. 48*, Universidade de Reading.

A criação do MI ajudou a melhorar o funcionamento os fundos constitucionais

Antes da criação do MI, em 1999, não havia nenhum ministério específico responsável pela gestão dos fundos constitucionais. O FNE era gerido pela SUDENE e pelo BNB, (Caixa 2.7), o FNO pela SUDAM e BASA, e o FCO pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Regional (SEPRE), um órgão do Ministério do Planejamento. O FNE e o FNO enfrentavam taxas de execução muito baixas e taxas de inadimplência muito altas, e não havia nenhuma coerência entre os objetivos e a gestão dos três fundos. A partir de 1999, o MI assumiu a responsabilidade pela gestão dos fundos de desenvolvimento regional: primeiramente, ele determinou os critérios de seleção e prioridade, e os projetos foram então analisados e selecionados pelos Conselhos Deliberativo da SUDAM, da SUDENE e do FCO, respectivamente, que também definiram os critérios correspondentes dos estados e municípios para o FDNE e o FDA.

Caixa 2.7. O Banco do Nordeste (BNB): 60 anos de ação integrada em apoio ao desenvolvimento regional

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi criado em 1952, no governo do Presidente Getúlio Vargas, para apoiar o desenvolvimento regional. Naquela época, os principais desafios eram o clima e a falta de fontes permanentes de financiamento para programas de desenvolvimento produtivo na região. Em 1956, o BNB supervisionou a criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O grupo posteriormente transformou-se no Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (CODENO) e desempenhou um papel decisivo na criação da SUDENE, em 1959.

Na década de 1960, o BNB iniciou suas primeiras operações, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Desde o início, o banco forneceu serviços integrados para o desenvolvimento regional, atuando principalmente em parceria com instituições não-financeiras envolvidas com desenvolvimento institucional e capacitação. Por exemplo, o BNB apoiou a criação do Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico Regional (CETREDE) em colaboração com a Universidade do Ceará, para capacitar a força de trabalho regional com habilidades de apoio à industrialização. O BNB progressivamente ampliou o escopo de suas operações, oferecendo apoio financeiro para a prestação de serviços básicos, como abastecimento de água e esgotamento sanitário nas principais capitais da região. A partir da segunda metade da década de 1960, o BNB passou apoiar a infraestrutura urbana tais como electricidade, redes de telecomunicações e transportes. Além disso, geriu o programa de assistência técnica às pequenas e médias empresas industriais da região, em colaboração com os governos dos estados e a SUDENE.

No início da década de 1970, o BNB criou o Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDECI), que visa promover a pesquisa aplicada ao desenvolvimento da agricultura e enfrentar os desafios científicos e tecnológicos da região semiárida. Ao mesmo tempo, o BNB criou o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Nordeste (FUNDURBANO) e o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), que canaliza recursos federais para o desenvolvimento regional.

Na década de 1990, o BNB deu prioridade a programas de capacitação, em parceria com estados e municípios, e com organizações internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Por exemplo, o programa de apoio à geração de renda e emprego, financiado pelo Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinado a desenvolver as capacidades dos pequenos produtores em áreas rurais e periferias urbanas, para integrá-los ao processo produtivo.

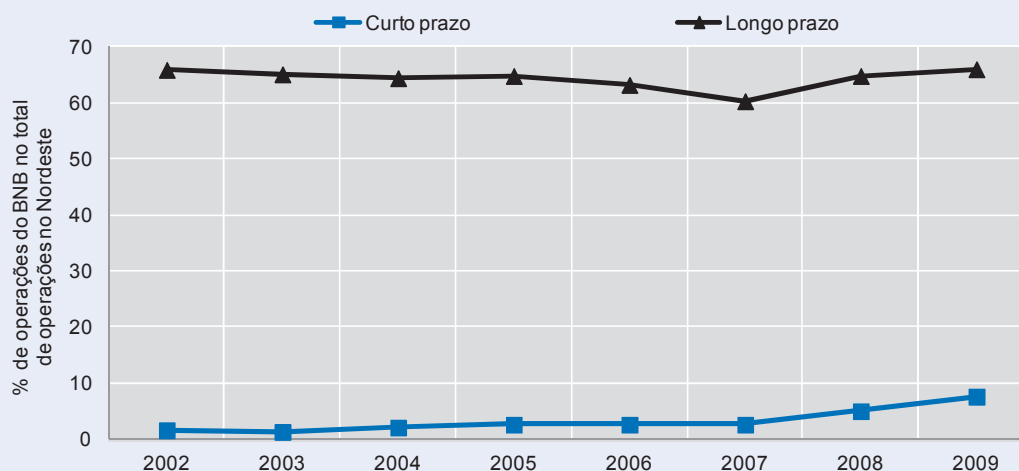
A década de 1990 testemunhou algumas mudanças organizacionais e a modernização das práticas de gestão do BNB. O banco introduziu reformas para simplificar procedimentos, mudou seu estilo de gestão em favor de uma abordagem mais participativa na tomada de decisão, e introduziu a modernização tecnológica, para melhorar a sua estratégia operacional. Também desenvolveu metodologias para atender às prioridades dos estados em seu plano de ação, por meio de acordos protocolares e convênios com os estados. Como resultado dessas reformas, o BNB aumentou sua capacidade de comunicação com estados e municípios.

Caixa 2.7. O Banco do Nordeste (BNB): 60 anos de ação integrada em apoio ao desenvolvimento regional (cont.)

Em 1996, o BNB introduziu os “agentes de desenvolvimento” para ampliar sua presença em todos os municípios do Nordeste. Esses profissionais mobilizam e orientam os agentes produtivos locais, apoiam as associações de produtores e estimulam a implementação de projetos de produção colaborativa. No final da década, o BNB intensificou o apoio à criação de emprego, e instituiu os programas de microcrédito *CrediAmigo* e o *FNE-Verde*, para apoiar projetos de investimento verde na região. A partir do final da década de 1990, o BNB aumentou consideravelmente seu papel como agente de promoção de investimento na região. Durante a crise financeira de 1999, o BNB atuou como um agente anticíclico, oferecendo apoio ao investimento destinado a proteger o emprego e avalizando grandes investimentos em programas de longo prazo na região.

Na década de 2000, o BNB priorizou o aumento da sua capacidade de se relacionar com os estados e municípios. Introduziu o programa *Farol do Desenvolvimento* em todos os municípios da sua área de atuação. O programa é um espaço aberto para definição de estratégia em que atores locais interagem para desenvolver uma estratégia coerente de desenvolvimento. O Banco adotou programas de aprendizagem por meio eletrônico, para aumentar a sua capacidade de treinar empresários da região, e em 2005, introduziu um programa de responsabilidade social (Projeto de Responsabilidade Social Empresarial do Banco do Nordeste – RSE), para fortalecer o seu compromisso de alcançar sua principal função de desenvolvimento.

Participação do crédito do BNB na oferta regional total de crédito (2002-09)



Fonte: Sistema de Informação do Banco Central (SISBACEN).

Hoje, o BNB emprega cerca de 6 000 profissionais, atuando através de uma rede de 182 agências em toda a região (além de quatro escritórios regionais em Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte). Tem clientes em cerca de 2 000 municípios e é responsável pela maioria do crédito a longo prazo na região (o BNB oferece 66% do total do crédito de longo prazo no Nordeste e 7.6% do crédito de curto prazo, o que representa 36.5% do crédito total da região, ver Figura 2.4).

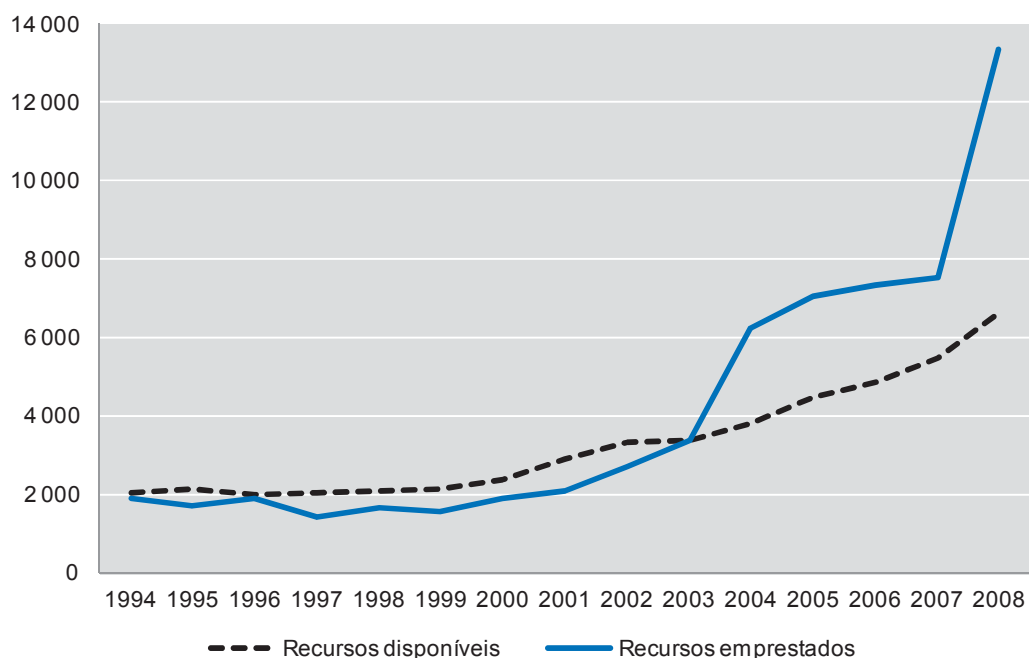
Fonte: BNB.

No período de 2000-01, diversas leis foram aprovadas, para aperfeiçoar a gestão dos fundos constitucionais, o que aumentou o volume de recursos dispendidos (Figura 2.4). Essas leis, primeiramente aumentaram as prerrogativas do MI, com o estabelecimento de critérios e prioridades para a aplicação dos fundos. Os bancos de desenvolvimento são

agora obrigados por lei a fornecer ao MI as informações necessárias para a fiscalização, monitoramento e controle da aplicação dos fundos.

Figura 2.4. **Recursos disponíveis vs. recursos emprestados**

BRL milhões atualizados para valores de dezembro de 2008



Fonte: Ministério de Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (2010), “20 anos de fundos constitucionais de financiamento (FCO–FNE–FNO), desempenho operacional”, Brasília, Brasil.

Em segundo lugar, o MI apoiou as mudanças na operacionalização dos fundos. As taxas de juros cobradas dos empréstimos foram reduzidas e passaram a ser fixas, em vez de flutuantes, e tratamento preferencial (taxas mais baixas e maior financiamento) foi dado aos pequenos empresários (agricultores familiares, mini e pequenos produtores rurais, micro e pequenas empresas), que tendem a gerar mais empregos do que as empresas maiores. Por último, foi concedido um “bônus de conformidade” aos mutuários que faziam seus pagamentos em dia (25% na região do semiárido nordestino, 15% em outros locais).

Em terceiro lugar, o MI reformou também o processo de alocação, incluindo novos atores nas discussões: os governos estaduais, a associação industrial, a associação de agricultores e outras partes envolvidas, com interesses potenciais nos recursos. O restabelecimento das superintendências de desenvolvimento regional (SUDENE e SUDAM) ajudou a incluir a perspectiva de desenvolvimento no processo de alocação. Os conselhos deliberativos das superintendências aprovam a alocação dos recursos. Isso garante que as partes interessadas no gasto real desses fundos, tais como os governadores de estado, representantes do setor produtivo (associação industrial, associação de agricultores, etc.), representantes dos municípios e representantes dos trabalhadores, participem do processo de alocação de recursos, já que todos são membros dos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regional.

Por último, em 2006 foram estabelecidos novos critérios de prioridade para os fundos constitucionais, de acordo com a tipologia desenvolvida para a PNDR (regiões de baixa renda, estagnadas, dinâmicas e de alta renda). Estes novos critérios visam incentivar projetos em regiões de baixa renda. Eles determinam a porcentagem do custo da atividade que os empresários podem receber, dependendo do tamanho da empresa e do tipo de região onde está instalada. O percentual varia de 70%, para as grandes empresas instaladas em regiões de alta renda, a 100% para as pequenas empresas, em qualquer região. A Figura 2.5 mostra que houve um ligeiro decréscimo na parcela dos fundos canalizados para as regiões dinâmicas e de alta renda, entre 2002 e 2006, e uma evolução muito pequena entre 2006 e 2008. Alcançar os micro e pequenos empresários também é um desafio, muitas vezes devido à sua falta de informação sobre os benefícios a que têm direito. A região Centro-Oeste desenvolveu uma estratégia original para atingir a sua quota-alvo de micro e pequenos empresários beneficiados pelo FCO (Caixa 2.8): o microcrédito, para empreendedores urbanos e rurais (Crediamigo e Agroamigo) é também uma importante fonte de financiamento para microempresários em regiões pobres, especialmente no Nordeste (Caixa 2.9).

Caixa 2.8. Alcançando os micro e pequenos empreendedores: A bem sucedida história do FCO

A Lei n.º 7.827, de 1989, que criou os fundos constitucionais, estabelece que deve ser dado tratamento preferencial às atividades produtivas de micro e pequenos produtores rurais, micro e pequenas empresas e suas respectivas associações e cooperativas.

Em 2003, as aplicações do FCO dividiam-se entre médios e grandes produtores, com apenas 21.1% dos recursos destinados para a população-alvo. Em resposta, o Conselho Deliberativo do FCO aprovou uma resolução que determina que o Banco do Brasil deve alocar pelo menos 51% dos recursos do FCO para financiar os projetos de micro e pequenos produtores rurais, micro e pequenas empresas e suas respectivas associações e cooperativas.

Para alcançar esse objetivo e gerar a demanda necessária entre os micro e pequenos empresários, diversas ações foram realizadas em associação com a Secretaria de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste do MI, os governos estaduais, o Distrito Federal e o Banco do Brasil. Dentre essas ações incluem-se o Programa de Divulgação e Publicação (rádio, mídia, impressa, etc.) e desde 2006, outra campanha de relações públicas entrou em cena: o FCO Itinerante. O resultado desses esforços de colaboração foi o aumento dos empréstimos para a população-alvo. Em 2008, os recursos alocados para mini e pequenos produtores rurais, para micro e pequenas empresas e suas respectivas associações e cooperativas (incluindo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF) representaram 46.1% do total das aplicações do FCO (ou seja, 704.5% a mais do que em 2003).

Depois disso, o MI vem tentando convencer a SUDENE, SUDAM, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e os governos estaduais a introduzir mecanismos semelhantes no Norte e no Nordeste.

Fonte: Ministério de Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (2010), “20 anos de fundos constitucionais de financiamento (FCO – FNE – FNO), desempenho operacional”, Brasília, Brasil.

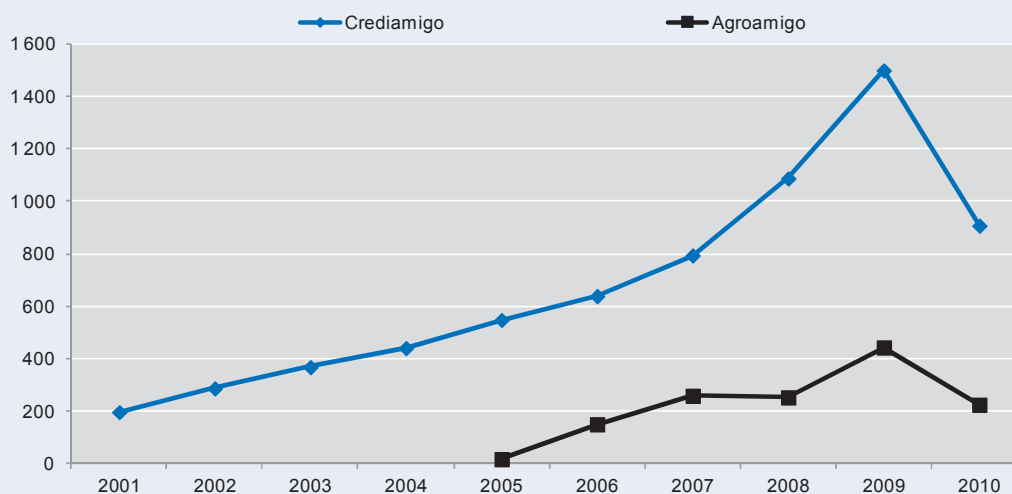
Caixa 2.9. Microcrédito para o desenvolvimento local: Crediamigo e Agroamigo no Nordeste

O Crediamigo é o principal programa de microcrédito do Brasil. É gerido pelo BNB e canaliza recursos para as áreas urbanas mais pobres da região. O programa segue o sistema de garantia de solidariedade das operações de microcrédito tradicional, em que um grupo de empresários assume coletivamente a responsabilidade por cada concessão individual. O BNB opera o programa no local em que a atividade do cliente está instalada. Os valores iniciais emprestados variam de BRL 100 a BRL 4 000, dependendo do tipo e da extensão da atividade. O cliente pode solicitar crédito adicional, até um limite de BRL 15 000. O programa tem como alvo os trabalhadores autônomos e informais em áreas urbanas pobres. Ele foi criado em 1997, opera em 1 558 municípios do Nordeste, mais Minas Gerais, Espírito Santo, Brasília, Belo Horizonte e Rio de Janeiro. Em 2009, ele ofereceu crédito a quase 500 000 empresários. O programa é operado através de uma rede de 171 agências e 77 pontos de atendimento ao cliente e cerca de 2 000 profissionais.

Com base no Crediamigo, o BNB introduziu o Agroamigo, um programa de microcrédito para áreas rurais, executado em colaboração com o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

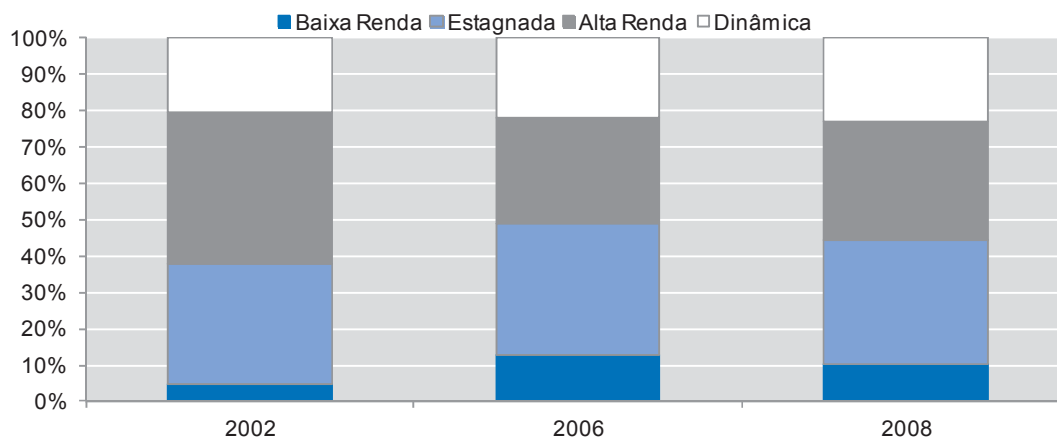
No âmbito do Agroamigo, um consultor de microcrédito ajuda o cliente a definir o projeto de desenvolvimento e a gerir os recursos. O programa tem como alvo os beneficiários do PRONAF, pertencentes ao grupo B. São as pessoas que trabalham a terra, e são ou não proprietários, e que têm uma renda anual inferior a BRL 6 000, excluindo os benefícios sociais adicionais e as contribuições decorrentes de atividades rurais. O Agroamigo teve início em 2004, com um projeto piloto no Piauí. Em 2010, ele operava em 158 unidades do BNB, atingira 1 856 municípios e tinha uma carteira acumulada de BRL 1 349 milhões, dividida em 945 312 operações (figura abaixo).

Valor anual do microcrédito do BNB por tipo de programa (2001-10)



Fonte: valores do BNB, atualizados em junho de 2010.

Figura 2.5. Alocação de fundos constitucionais segundo o tipo de região, segundo definição da PNDR

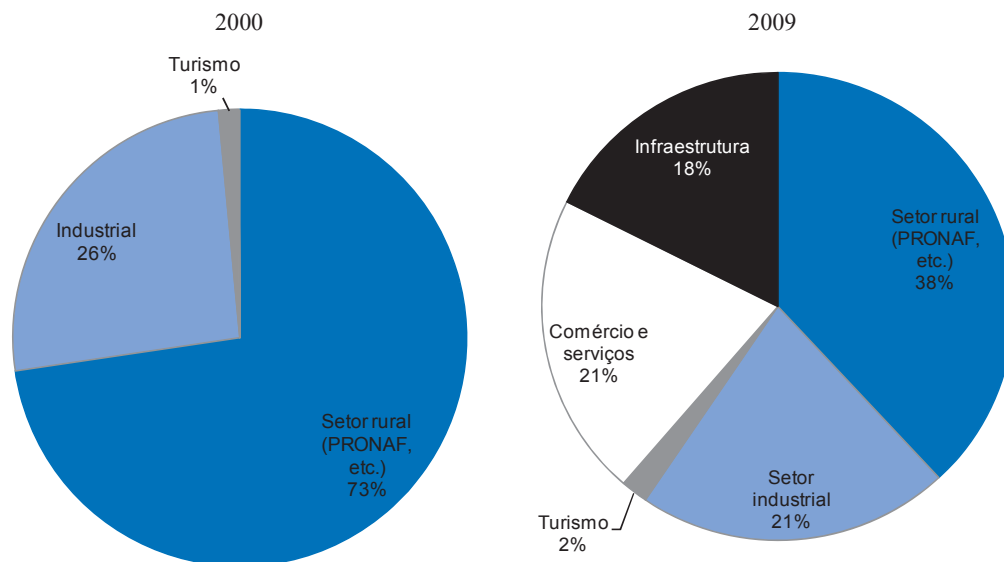


Fonte: Cálculos dos autores, com base em: Ministério de Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (2010), “20 anos de fundos constitucionais de financiamento (FCO – FNE – FNO), desempenho operacional”, Brasília, Brasil.

As reformas provocaram um avanço na taxa de execução dos fundos constitucionais e no atendimento das populações alvo

Como consequência destas reformas, a taxa de execução dos fundos constitucionais aumentou (282% em 2003, em comparação a 2002) (Figura 2.4), a taxa de inadimplência diminuiu, e a alocação de recursos diversificou-se. Isso permitiu o financiamento de outras atividades produtivas essenciais ao desenvolvimento, como o comércio e serviços de turismo (Figura 2.6). A participação do financiamento privado da infraestrutura também aumentou consideravelmente. Isto foi reforçado pelo crescimento econômico sustentado. Os valores repassados pelo Tesouro Nacional para os fundos constitucionais vinculam-se à arrecadação tributária, portanto eles aumentam com a atividade econômica. Como consequência, os fundos constitucionais foram multiplicados por um fator de mais de nove, em termos nominais, de 2000 a 2009, de BRL 1.6 bilhões para BRL 14.7 bilhões. As isenções de impostos (incentivos fiscais) também estão vinculadas à atividade econômica e, portanto, aumentaram acentuadamente (Figura 2.7). A presença desses fatores aumentou a demanda, ajudando assim a aumentar o volume de financiamento. A redução das taxas de juros cobradas também ajudou a aumentar a demanda por recursos, que se tornaram mais atraentes do que os empréstimos regulares dos mercados financeiros. O bônus de conformidade estimulou os esforços de pagar os empréstimos em dia, aumentando assim a disponibilidade dos fundos. O MI fiscaliza o trabalho dos bancos e controla os volumes e a alocação de suas carteiras, dando-lhes recomendações para melhorar a execução dos fundos constitucionais. Por último, a taxa de juros que os bancos têm de pagar sobre os fundos não aplicados aumentou, proporcionando mais um incentivo para reduzi-los. A partir de 2001, com a nova legislação em vigor, os fundos constitucionais também passaram a ser usados para financiar atividades de comércio e serviços.

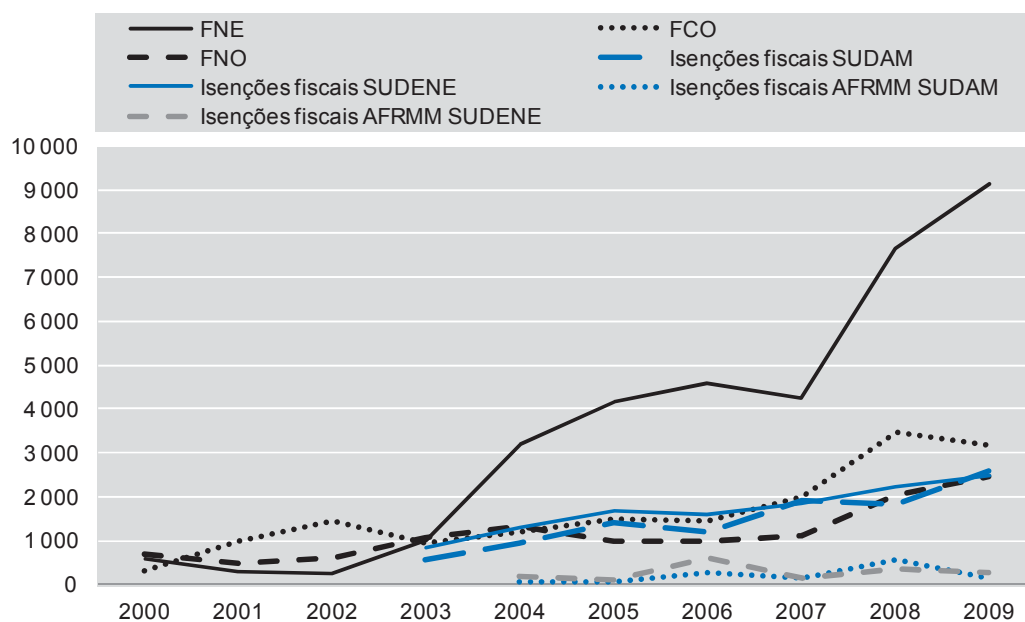
Figura 2.6. Alocação de fundos constitucionais para o desenvolvimento regional por setor (2000 e 2009)



Fonte: Cálculos realizados pelos autores com base no Sistema de Informações Gerenciais dos Fundos Constitucionais de Financiamento: 2000-09.

Figura 2.7. Recursos para o desenvolvimento regional

BRL milhões



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais dos Fundos Constitucionais de Financiamento (2000-09); IRPJ e IOF-Coordenação-Geral de Estudos Econômicos-Tributários – COGET/Receita Federal; Relatório de Execução Territórios da Cidadania Matriz 2008 e Relatório de Execução Plano de Execução 2009 Territórios da Cidadania.

Os royalties sobre o petróleo de águas profundas: Uma oportunidade de criar um fundo para financiar o investimento público em regiões atrasadas?

A descoberta de jazidas de petróleo em águas profundas (pré-sal) poderia representar uma nova fonte de financiamento para o desenvolvimento regional. Esta descoberta abriu o debate sobre a redefinição da alocação espacial dos *royalties* da exploração dos recursos naturais. Desde a aprovação da Lei do Petróleo, em 1997, as empresas passaram a pagar *royalties* ao governo federal pela exploração dos recursos naturais. Em 2010, o poder legislativo aprovou a criação de um Fundo Social (FS), que irá recolher e salvar cerca de dois terços das receitas petrolíferas. Os detalhes sobre as especificidades do fundo ainda estão em discussão. Os planos atuais sugerem que os retornos reais desse fundo sejam gastos em iniciativas não-carimbadas, mas principalmente em ações de educação, embora parte deles possa ser alocada a um amplo leque de áreas sociais e ambientais. O MI tem uma proposta de utilização desses recursos para a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional. A redistribuição das receitas do petróleo também pretende ser justa para todas as regiões. O FS apoiaria programas de redução da pobreza, mudanças climáticas, iniciativas e atividades de educação, cultura, saúde e ciência e tecnologia para o desenvolvimento social. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal serão responsáveis pela gestão dos recursos do Fundo Social. A proposta estabelece a criação de um Conselho Deliberativo do Fundo Social, integrado por membros da sociedade civil e da administração pública.

No entanto, a maneira como essa nova fonte de financiamento será usada para o desenvolvimento regional ainda é motivo de debate. Outros países usam recursos de compensações e *royalties* da exploração de recursos naturais para financiar o desenvolvimento regional, como o Canadá, com o seu fundo do gás (Caixa 2.10). Na América Latina, o Chile introduziu um *royalty* sobre a exploração de cobre e vinculou sua receita a um Fundo de Inovação Competitiva (Caixa 2.11), para aumentar a competitividade das regiões chilenas, além da capital. A Colômbia e o Peru discutem atualmente como utilizar os *royalties* da extração de recursos naturais para o financiamento do desenvolvimento regional. No entanto, o impacto dessas transferências para o desenvolvimento regional no Brasil ainda não está claro.³

Investimento em infraestrutura pública: O desafio de vencer o abismo em regiões atrasadas

O PAC: Mais do que apenas um programa de investimento

Por quase três décadas, o investimento público em infraestrutura permaneceu estagnado no Brasil. Com efeito, na década de 1980 e início dos anos 1990, a hiperinflação e instabilidade fiscal arruinaram qualquer possibilidade de planejamento de médio e longo prazos. Então, após 1994, os esforços de consolidação e estabilização fiscais levaram ao uso do investimento público como uma variável de ajuste, para atingir metas fiscais, resultando em baixo investimento em infraestrutura. Com o retorno do crescimento, no início de 2000, os resultados dessa falta de investimento público tornaram-se óbvios: havia grandes deficiências nas áreas de transporte (de passageiros e carga), infraestrutura de saneamento básico, portos, aeroportos, produção e transmissão de energia, etc. Isto gerou uma necessidade crucial de retomar o investimento público, agravada pelo fato de que o Brasil será anfitrião de dois grandes eventos esportivos internacionais, que exigem vultosos investimentos em infraestrutura de esportes, de transporte e habitação: a Copa do Mundo, em 2014 e os Jogos Olímpicos, em 2016.

Caixa 2.10. O Fundo do Gás no Canadá

O governo canadense arrecada uma variedade de impostos sobre gasolina, diesel e combustível de aviação, que vão para o cofre geral e ajudam a financiar uma série de programas. A partir de 2005, parte dessas receitas passou a ser destinada ao chamado Fundo do Imposto do Gás (GTF), e redistribuída aos municípios, para apoiar o investimento em infraestrutura municipal ambientalmente sustentável, tais como: transporte público; água potável; infraestrutura de águas servidas; sistemas de energia comunitários; gestão de resíduos sólidos; estradas locais e pontes.

A alocação municipal do GTF é determinada em nível provincial/territorial, baseada em uma fórmula *per capita*. Para o período 2005-14, o GTF é responsável por CAD 13 bilhões. Em resposta às solicitações de financiamento estável, a longo prazo, o orçamento 2008 anunciou que o GTF será aumentado em bilhões de dólares canadenses por ano, para além de 2014, e vai tornar-se uma medida permanente.

O GTF é um componente fundamental do plano de infraestrutura *Construindo o Canadá*, e ajuda a construir as comunidades do país, fornecendo recursos e financiamentos de longo prazo para apoiar a infraestrutura municipal, que contribuem para um ar mais limpo, água mais limpa e redução de emissões de gases.

Além disto, o fundo beneficia as comunidades, com a provisão de recursos destinados a aumentar a capacitação das comunidades, para aderirem ao planejamento de longo prazo.

Os municípios podem se unir, bancar e tomar empréstimos desse fundo, que prevê uma flexibilidade financeira adicional significativa. Para garantir a responsabilidade pela prestação de contas para os canadenses, as comunidades submetem relatórios anuais sobre a utilização dos fundos.

Fonte: Infrastructure Canada, www.infc.gc.ca.

Caixa 2.11. Uso de *royalties* da mineração do cobre para financiar a inovação: O caso do Chile

Em 2005, o Chile introduziu um *royalty* sobre a mineração do cobre, para criar o Fundo Nacional de Inovação para a Competitividade (FIC) e financiar a inovação, diversificando assim as economias regionais, reduzindo a vulnerabilidade do Chile a choques de comércio. Criou também um Conselho Nacional de Competitividade para a Inovação (Consejo Nacional de Innovación para Competitividad – CNIC), uma agência público/privada, que atua como um Conselho Consultivo do presidente, sobre políticas públicas de inovação e competitividade. Estão incluídos o desenvolvimento da ciência e tecnologia, recursos humanos e empreendedorismo inovador. O CNIC define a estratégia nacional de inovação e as prioridades que serão financiadas pelo novo FIC.

O FIC financia a implementação das políticas nacionais e regionais de inovação, centradas no estímulo do sistema nacional de inovação. A partir de 2008, 25% dos recursos do fundo são distribuídos regionalmente, com 60% destinados para as regiões de mineração e 40% para regiões não-mineradoras. O governo regional é encarregado de definir a utilização desses recursos, levando em consideração a estratégia nacional de inovação, a estratégia de desenvolvimento regional correspondente, a agenda de inovação estratégica e os planos de melhoria da competitividade das agências de desenvolvimento regional.

A criação do FIC aumentou significativamente o orçamento de inovação no Chile (OCDE, 2010a). Ainda assim, a execução do orçamento foi relativamente baixa (uma característica comum na fase inicial de novos projetos). Um dos desafios é criar consenso entre as administrações regionais. Tradicionalmente, os *royalties* sobre os recursos naturais são alocados às regiões de onde os recursos são extraídos, como compensação pelas externalidades geradas.

Fonte: OCDE (2009), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264060791-en; OCDE (2010), *Latin American Economic Outlook: How Middle-Class Is Latin America?*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/leo-2011-en.

O forte crescimento em um ambiente macroeconômico estável, juntamente com a decisão política de investir em infraestrutura para estimular o potencial de crescimento, deram origem em um gigantesco programa de investimento, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo Presidente Luiz Inácio da Silva em janeiro de 2007, para promover as três prioridades-chave de seu governo: *i*) aumentar o crescimento econômico; *ii*) aumentar o emprego; e *iii*) melhorar as condições de vida do povo brasileiro. A característica mais conhecida do PAC é o programa de investimentos públicos, no montante de mais de BRL 500 bilhões (USD 306 bilhões) para a primeira fase (2007-10) e BRL 959 bilhões (USD 582 bilhões) para a segunda fase (2011-14). Ainda assim, o programa pretende ser mais do que apenas um programa de investimento público: ele visa principalmente a promoção de investimentos privados, fornecendo a infraestrutura pública necessária para atrair capital privado. Ele também estabeleceu medidas institucionais para reduzir as barreiras do crescimento, incluindo os obstáculos burocráticos, administrativos, regulamentares, jurídicos e judiciários.

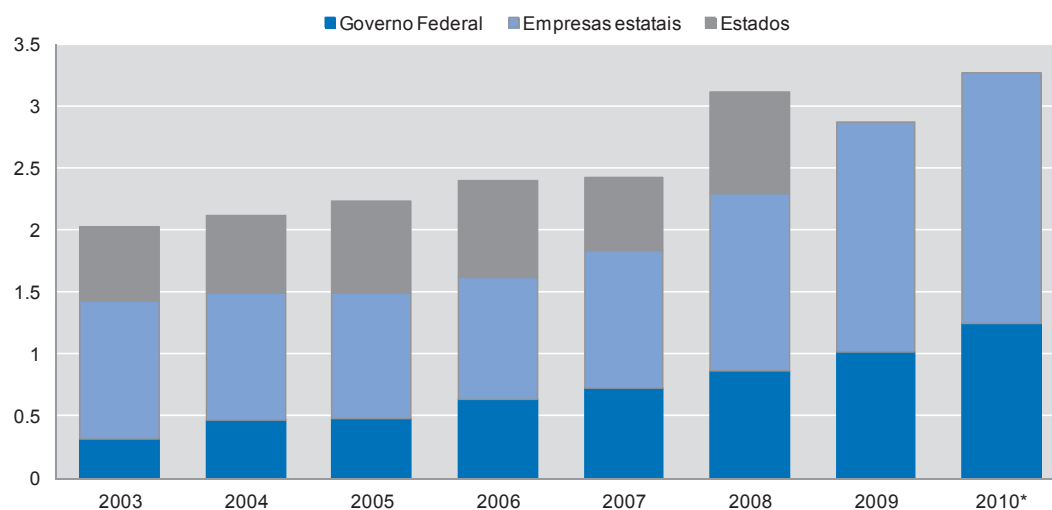
Os componentes do PAC estão organizados em cinco blocos:

- **Promover o investimento público em infraestrutura.** Com o objetivo de eliminar os principais obstáculos que podem impedir o crescimento, de modo a reduzir custos, aumentar a produtividade, estimular o investimento privado e reduzir as disparidades regionais.
- **Estimular crédito e financiamento.** Com o objetivo de melhorar o mercado brasileiro de capitais e viabilizar o financiamento de projetos mais produtivos. Isso inclui medidas como o aumento do capital dos fundos que financiam habitação e saneamento, e a redução das taxas de juros cobradas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- **Melhorar o ambiente de negócios, por meio de reformas institucionais e regulamentares.** Incluindo medidas para facilitar o investimento em infraestrutura (como a simplificação das restrições ambientais), melhoria do quadro regulatório, especialmente para garantir a concorrência (como a criação de um arcabouço de regulação, para o gás natural, os mercados de seguros e resseguros, criação de agências reguladoras, etc.). Este bloco também visa estimular o desenvolvimento regional, com a recriação da SUDENE e SUDAM.
- **Melhorar o sistema tributário.** Incluindo a concessão de taxas preferenciais para setores específicos (como a indústria automobilística, bens de capital, insumos para construção civil), pequenas e médias empresas e bens de consumo; reduzir ou revogar os impostos sobre a venda de produtos agroindustriais e incentivos fiscais especiais para produtos como farinha de milho, arroz e trigo.
- **Medidas orçamentárias de longo prazo** para garantir a sustentabilidade, incluindo o controle das despesas, especialmente as despesas com pessoal (estabelecimento de um limite máximo de aumento dos salários do serviço público), uma política de longo prazo para reavaliar o salário mínimo, e medidas para melhorar o bem-estar social (combate a fraudes e criação do Fórum Nacional de Seguridade Social).

A implementação bem sucedida do PAC aumentou os níveis de investimento público

Desde a instituição do PAC, o investimento público federal mais do que dobrou, como proporção do PIB, passando de 0.30% em média, durante 2003-06, para 1.25% (Figura 2.8). Somado ao investimento público estadual, o investimento público aumentou de 0.92% do PIB em 2003, para 1.69% em 2008 (na época da elaboração deste relatório, os números de 2009 ainda não estavam disponíveis).⁴ As empresas estatais também desempenham papel importante no investimento público no Brasil e respondem por cerca da metade do investimento público. É óbvio, no entanto, que incluí-las na computação do investimento público total pode superestimar o volume de investimento público voltado para a provisão de bens públicos, já que uma parte significativa desses investimentos pode estar voltada para objetivos privados (como a exploração de reservas de petróleo, etc.). Ainda assim, se julgadas pelo volume de recursos gastos, suas decisões de investimento têm um grande impacto sobre o potencial de desenvolvimento das regiões onde se situam.

Figura 2.8. Participação do investimento público no PIB por nível de governo (2003-08)*

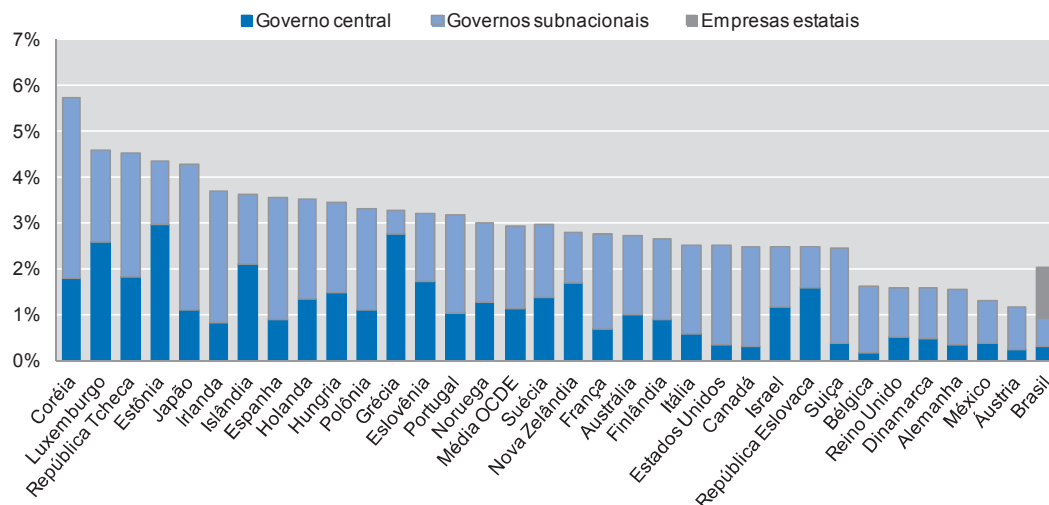


Nota: *Não havia informações sobre o investimento público para os estados em 2009 e 2010 quando este relatório foi elaborado. Recursos do governo federal acumulados nos 12 meses antes de outubro de 2010; recursos estaduais acumulados nos 12 meses antes de agosto de 2010.

Fonte: PAC Relatórios de Gestão (vários anos), Quadro dos Dados Contábeis Consolidados dos Estados.

As Figuras 2.9 e 2.10 apresentam o investimento público como porcentagem do PIB, por níveis de governo nos países da OCDE em 2003 e 2008, e também mostram as informações sobre os investimentos públicos realizados pelas empresas estatais no Brasil. (Essa informação não está disponível em formato internacionalmente comparável para países da OCDE). Os números mostram que o investimento público no Brasil era de fato muito baixo, pelos padrões da OCDE em 2003, e aproximou-se da média da OCDE, desde que o PAC foi instituído em 2008.

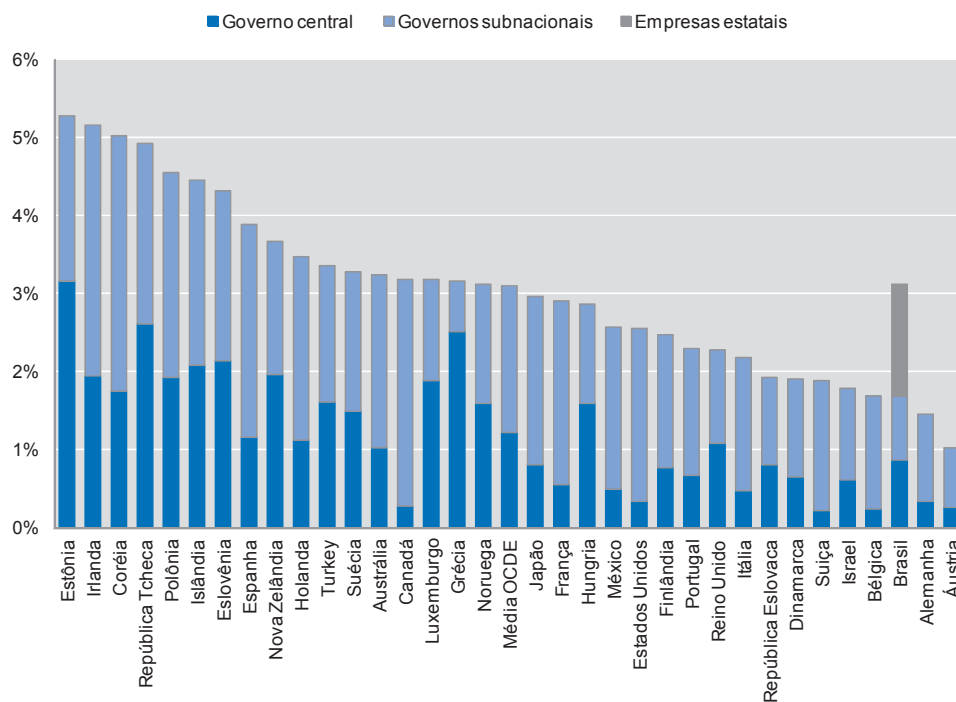
Figura 2.9. Participação do investimento público no PIB por nível de governo no Brasil e nos países da OCDE (2003)



Nota: Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Fonte: OCDE Contas Nacionais e *Quadro dos Dados Contábeis Consolidados dos Estados*.

Figura 2.10. Participação do investimento público no PIB por nível de governo no Brasil e nos países da OCDE (2008)



Nota: Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Fonte: OCDE Contas Nacionais e *Quadro dos Dados Contábeis Consolidados dos Estados*.

Orientar o investimento público e os recursos financeiros para as regiões atrasadas: Um desafio pendente

Na maioria dos países da OCDE, o investimento público, e em particular o investimento público em capital físico, é um elemento-chave da política de desenvolvimento regional (Caixa 2.12). Este não é o caso do Brasil: como foi mostrado na seção anterior, apenas uma pequena parte dos recursos de desenvolvimento regional destina-se ao investimento público, e sua repartição geográfica não favorece as regiões menos desenvolvidas. O investimento público cresce desde 2007, mas ainda é canalizado principalmente para as áreas mais dinâmicas. Os dados sobre a alocação territorial do investimento público não estão completos, mas existe a informação sobre a alocação dos investimentos públicos por empresas estatais. Cerca de 20% do gasto, no entanto, não podem ser atribuídos a uma região específica (Figura 2.11). Apesar desta margem de erro, pode-se afirmar que as duas regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste) recebem cerca de dois terços dos investimentos das empresas estatais, enquanto as outras três regiões compartilham apenas cerca de um terço.

Caixa 2.12. O Investimento em capital físico teve papel chave na política regional dos países da OCDE

Muitas políticas de governos nacionais tentam reduzir as disparidades, por meio da redução do tempo de viagem da região-alvo para outras regiões, ou pela eliminação dos impedimentos nas redes de telecomunicações. Exemplos recentes dessa abordagem incluem o Plano-Puebla-Panamá do México, ou o programa de corredores de transportes, redes de transportes Trans-Europeia (EU-TEN). A expectativa de que melhorias na infraestrutura física gerem ganhos de produtividade para as empresas locais e aumentam a atratividade de uma área para investimento, tem sido um tema recorrente nas análises da OCDE. A infraestrutura e serviços de alta qualidade são considerados essenciais para uma economia local, regional e nacionalmente forte (ver figura abaixo). No caso do transporte, a modernização da infraestrutura melhora o acesso (pela diminuição do tempo de viagem), que por sua vez afeta os preços dos imóveis e alugueis, e influencia as decisões dos domicílios (localização residencial, padrões de consumo) e das empresas (produção local, acesso a mercados e decisões de investimento). Estes, por sua vez, têm um impacto líquido positivo sobre a economia, aumentando as receitas fiscais, criando empregos e gerando recursos para novos investimentos. Para as empresas, os benefícios incluem: *i*) acesso a um mercado de trabalho mais amplo, que atende as mais diversas habilidades; *ii*) acesso mais rápido para fornecedores e clientes, reduzindo os custos de transação; *iii*) maior alcance do mercado, tanto para fornecedores e clientes; e *iv*) redução das restrições de uso do solo.

A República Checa (OCDE, 2004) demonstra a importância das conexões rodoviárias e ferroviárias, domésticas e internacionais, para melhorar a competitividade. Ostrava, a terceira cidade do país, ainda não está bem conectada à malha rodoviária checa. Isto vem impedindo o desenvolvimento de uma área industrial que passa por uma reestruturação profunda, com elevada taxa de desemprego. Sua acessibilidade limitada impede Ostrava e, mais amplamente, a região da Morávia-Silésia de atrair um volume maior de investimento estrangeiro direto (IED). Isso ocorre à custa dos ativos de Ostrava, que incluem o capital humano, uma excelente universidade e centros de pesquisa, além de fortes incentivos financeiros para os investidores.

Caixa 2.12. O Investimento em capital físico teve papel chave na política regional dos países da OCDE (cont.)

O investimento em infraestrutura de transporte e os efeitos sobre o crescimento econômico

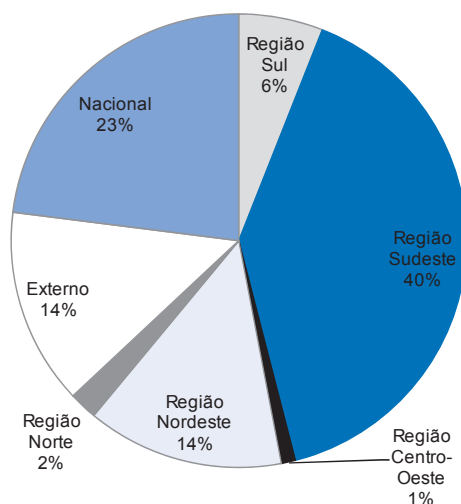


Fonte: Adaptação de Lakshmanan, T.R. e W.P. Anderson (2002), "Transportation Infrastructure, Freight Services Sector and Economic Growth," Center for Transportation Studies, Boston University, a Artigo preparado para a Federal Highway Administration, U. S. Department of Transportation.

Da mesma forma, na Polônia, um dos principais focos da política regional desde 2004 tem sido a modernização das rodovias (vias expressas, autoestradas e estradas nacionais). Os grandes investimentos da UE em infraestrutura de transportes concentraram-se na Polônia, porque o país é atravessado por quatro, dos dez corredores pan-europeus de transportes. Uma das prioridades críticas da Polónia é melhorar a qualidade e a capacidade das rodovias e criar uma malha rodoviária eficiente, ligando os grandes centros urbanos do país às redes de transporte transeuropeias. O foco nas rodovias continuou presente na estratégia de desenvolvimento regional para 2007-13: 51.7% do total dos recursos do programa de infraestrutura (incluindo o co-financiamento) são alocados ao desenvolvimento rodoviário (EUR 11.2 bilhões dos fundos da UE e EUR 1.98 bilhões de recursos nacionais), 21% são destinados ao transporte ferroviário e 13% ao transporte urbano. Nos programas regionais, 26% do financiamento destina-se ao transporte, ou seja, EUR 4.4 bilhões, de um total de EUR 16.6 bilhões (OCDE, 2009a). A análise também revela os esforços das autoridades nacionais e regionais polonesas de adotar uma combinação equilibrada de política de desenvolvimento regional, focada no transporte, e também na inovação e no capital humano, bem como na maximização do multiplicador econômico do grande investimento em infraestrutura, integrando-a com outras políticas.

Fonte: OCDE (2009), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264039469-en.

Figura 2.11. Alocação regional do investimento por empresas estatais (2010)



Nota: Os itens de orçamento gastos em diversas regiões, ou cujas características físicas ou técnicas não permitem determinar se foram alocados em uma determinada região, foram classificados como “nacionais”.

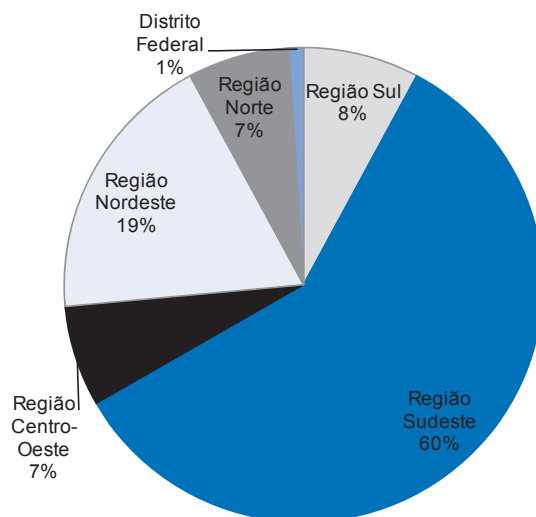
Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Executiva, Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais.

Esta tendência aparentemente não foi revertida pelo ambicioso PAC, um plano setorial que não levou em conta o desenvolvimento regional, na priorização e seleção dos investimentos. Isso se reflete, por exemplo, na forma pela qual os objetivos e resultados do PAC são apresentados, já que não há nenhuma compilação de gastos por estado (as informações para este relatório, portanto, tiveram que ser compiladas a partir dos 27 *Relatórios Estaduais*). Os resultados mostram que mais de dois terços dos recursos foram alocados a projetos de investimento nas regiões Sudeste e Sul (ou seja, as macrorregiões mais desenvolvidas e de crescimento mais rápido), ao passo que apenas cerca de 19% são alocados a projetos na macrorregião Nordeste, 7%, no Norte, e 5% no Centro-Oeste (Figura 2.12), onde se localizam a maioria das carências de infraestrutura (ver Capítulo 3 e Anexo 3.A1).

Isso também ocorreu com os desembolsos do BNDES (Caixa 2.13), que cresceram simultaneamente com o crescimento do investimento público (Figura 2.13), mas que também foram destinados principalmente para as regiões dinâmicas, como o Sul e o Sudeste, que respondem, em média, por quase 80% dos fundos (Figura 2.14).

Para eliminar a carência de infraestrutura, as regiões com infraestrutura menos desenvolvida terão que crescer em ritmo mais rápido. Este não é realmente o caso neste momento: a Figura 2.15 mostra que para a infraestrutura de transportes, por exemplo (medida pela densidade rodoviária, ou seja, o número de quilômetros de rodovias pavimentadas por quilômetro quadrado), a taxa de crescimento do Brasil em função da densidade inicial apresenta uma configuração em U: a região Norte está claramente avançando, pois a sua densidade rodoviária inicial era muito baixa, e as taxas médias de crescimento anual estão acima da média nacional. Por outro lado, as regiões Sul e Nordeste têm taxas de crescimento idênticas, apesar de o Nordeste apresentar densidade inicial bem mais baixa, e a região Sudeste, que tinha a maior densidade inicial, é também a que teve crescimento mais rápido.

Figura 2.12. Alocação regional dos investimentos do PAC



Fonte: Relatórios Estaduais. Totais de quatro anos, 2007-10.

Caixa 2.13. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

O BNDES é o principal agente de financiamento do desenvolvimento no Brasil. Ele foi criado pelo governo federal em 1952, para resolver uma falha de mercado, depois que os financiadores privados demonstraram ser incapazes de oferecer financiamento de longo prazo. O banco é financiado através da poupança obrigatória do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e transferências públicas. Ele oferece crédito para projetos de investimento de longo prazo com taxas abaixo do mercado, orientados para a inclusão social, desenvolvimento regional e sustentabilidade ambiental. Desde a sua fundação, o BNDES tem desempenhado um papel fundamental de estimulador da expansão da indústria e da infraestrutura do país. Ao longo da história do banco, suas operações evoluíram, de acordo com os desafios socioeconômicos brasileiros, e agora incluem o apoio à exportação, inovação tecnológica, desenvolvimento socioambiental sustentável e modernização da administração pública.

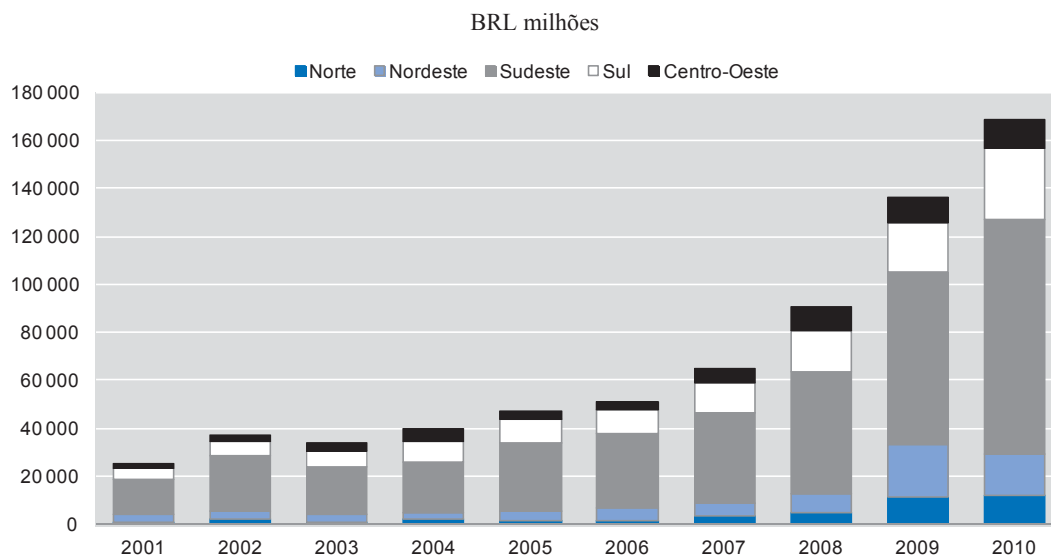
O banco disponibiliza diversos mecanismos de apoio financeiro às empresas brasileiras de todos os tamanhos, bem como entidades da administração pública, permitindo investimentos em todos os setores econômicos. Em todas as suas aplicações, desde a fase de análise até o monitoramento, o BNDES destaca três fatores considerados estratégicos pelo banco: inovação, desenvolvimento local e desenvolvimento socioambiental.

O BNDES apoia investimentos em setores como a agricultura, indústria, infraestrutura, comércio e serviços, oferecendo condições especiais para pequenas e médias empresas. O banco também apoia o investimento social, em educação e saúde, agricultura familiar, saneamento básico e transportes urbanos.

As prioridades de desenvolvimento regional e local são contempladas na Política de Dinamização Regional do banco, que visa reduzir a desigualdade de renda regional e social. Trata-se de várias linhas de orçamento que apoiam investimentos em municípios prioritários ou nas regiões Norte e Nordeste.

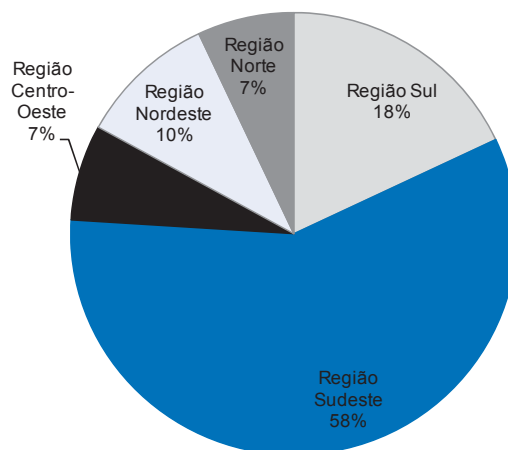
Fonte: página eletrônica do BNDES, www.bndes.gov.br.

Figura 2.13. **Empréstimos anuais do sistema BNDES**

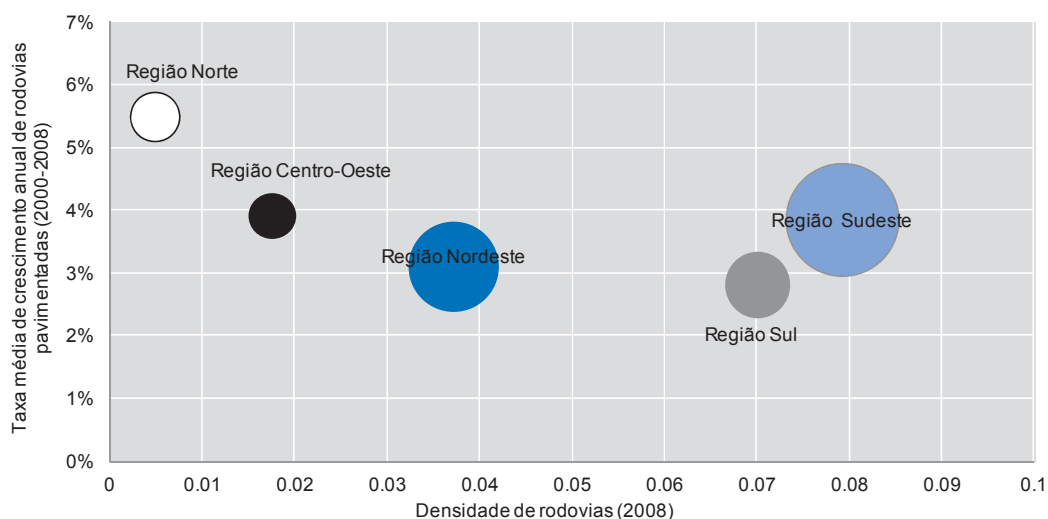


Fonte: página eletrônica do BNDES, www.bndes.gov.br.

Figura 2.14. **Alocação regional dos empréstimos do sistema BNDES em 2010**



Fonte: página eletrônica do BNDES, www.bndes.gov.br.

Figura 2.15. **Densidade regional e crescimento das rodovias pavimentadas**

Notas: 1. As rodovias pavimentadas referem-se às Rodovias Federais, Estaduais Transitórias (Estaduais Coincidentes), Estaduais e Municipais Pavimentadas, por Região e UF. 2. O tamanho da bolha representa o tamanho da população em 2009.

Fonte: DNIT (2009), www.antt.gov.br/InformacoesTecnicas/aett/aett_2009/1.1.1.asp.

A baixa capacidade em nível estadual e municipal nas regiões atrasadas explica parte desse desafio

As regiões mais atrasadas e os indivíduos que vivem em piores condições são, em geral, proporcionalmente menos contemplados pelos programas brasileiros de financiamento de investimentos públicos, melhoria das condições de vida e provisão de crédito subsidiado. Muitas vezes, essas regiões e indivíduos nem estão cientes da existência desses programas, e do fato de que são elegíveis para pleitear seus benefícios. Além disso, eles não têm capacidade de elaborar e desenvolver projetos que poderiam propor para financiamento. O Capítulo 3 mostrará como alguns programas, ao conduzirem uma avaliação inicial, podem criar informações valiosas sobre onde estão localizadas as demandas, para que outros ministérios possam atendê-las. Por exemplo, o Ministério da Educação transfere recursos para as escolas, para que possam se conectar às redes de energia elétrica, sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Geralmente, no entanto, as escolas que não possuem essas instalações não sabem da existência desse programa e não têm a capacidade de pleitear a sua inclusão no programa. Portanto, elas não aparecem no mapeamento dos ministérios setoriais. O Censo Escolar, que pesquisou as escolas e obteve detalhes sobre suas instalações, coletou dados sobre onde se encontram as demandas e, portanto, tornou o seu atendimento possível (ver Capítulo 3).

Programas sociais, inovação e competitividade como indutores do desenvolvimento regional

O quadro descrito na primeira seção baseia-se no reconhecimento de que, se devidamente identificadas e exploradas, as complementaridades possibilitam o aumento da eficácia das políticas implementadas em um determinado território. Esta seção examina as três principais políticas empreendidas pelo governo brasileiro e destaca as

condições pelas quais elas podem agir como indutoras do desenvolvimento regional. Serão analisadas duas políticas de desenvolvimento social, o programa Bolsa Família, de combate à pobreza, e a estratégia nacional de atenção à saúde. Ambas as políticas são voltadas aos indivíduos e exigem a participação dos estados e municípios. O terceiro exemplo é a política nacional de inovação e competitividade, que tem como alvo as empresas e instituições do Brasil. Em nível federal, sua estrutura de governança envolve diversos ministérios, que partilham responsabilidades com instituições em nível estadual. Esta seção tem como objetivo identificar possíveis complementaridades e sinergias entre as políticas setoriais e a política de desenvolvimento regional. O próximo capítulo apresenta os desafios enfrentados pelos formuladores de políticas, na exploração dessas complementaridades, e descrevem alguns instrumentos utilizados no Brasil e em países da OCDE, que poderiam ser úteis.

Bolsa Família: Mais do que um simples programa de transferência direta de renda

Além dos programas de desenvolvimento regional e de investimento público, grandes programas voltados para a população pobre também canalizam recursos para regiões menos dinâmicas (Caixa 2.14). O investimento em prol do desenvolvimento social tem sido uma das principais prioridades no Brasil desde 2002. O orçamento do Ministério de Desenvolvimento Social subiu de BRL 11.4 bilhões em 2003 para BRL 33 bilhões em 2009. A agenda social busca pôr um fim a vários impedimentos: as iniciativas voltadas a sanar as deficiências de renda e nutrição (como o Bolsa Família ou a política de salário mínimo, (ver Caixa 2.14) são complementadas pelo apoio à melhoria da prestação de serviços públicos para a população pobre e pela democratização de oportunidades para o desenvolvimento produtivo. Essas deficiências têm uma dimensão claramente regional, pois a maioria delas afeta as pessoas que estão concentradas em determinadas regiões, especialmente no Nordeste e nas áreas pobres, rurais e urbanas, de todo o país (ver Figuras 1.20, 1.37, 1.38 e Tabela 3.1).

Caixa 2.14. A agenda brasileira de desenvolvimento social: É tempo de equidade

A partir de 2003, o Brasil passou a priorizar uma agenda abrangente de desenvolvimento social que compreende diversas áreas de política. Os programas de transferência de renda e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ODM) estão na linha de frente.

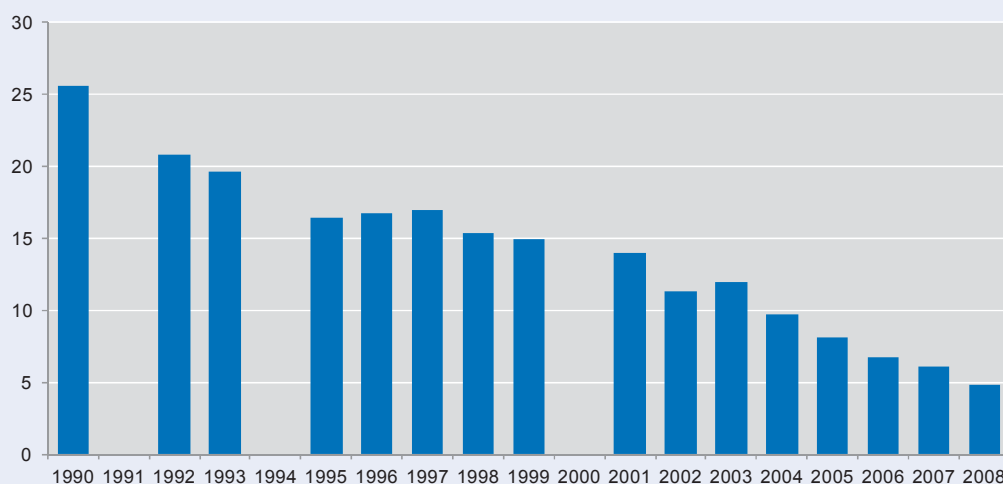
Os ODMs estabeleceram uma meta de redução, pela metade, da porcentagem da população vivendo em extrema pobreza, em todos os países em desenvolvimento. O Brasil definiu o seu próprio, e mais ambicioso objetivo, ou seja, reduzir a pobreza extrema em 75%. Este objetivo foi atingido em 2008 (ver figura abaixo); no entanto, a parcela da renda nacional em mãos da camada 20% inferior da população, cresceu apenas de 2.2% para 3.1% entre 1990 e 2008. Isto sugere que boa parte da redução da pobreza pode ser explicada pelo aumento da renda real, e não por uma transformação estrutural na distribuição de renda entre grupos sociais (Presidência da República, 2010).

A tabela abaixo mostra as principais áreas de ação e programas de política social no Brasil, indicando o número esperado de beneficiários. Os principais objetivos da política de desenvolvimento social são a oferta de educação e atenção à saúde de alta qualidade e a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços sem discriminação, bem como as políticas voltadas à redução das diferenças de renda.

Caixa 2.14. A agenda brasileira de desenvolvimento social: É tempo de equidade (cont.)

População vivendo em extrema pobreza (1990-2008)

Menos de USD 1.25 PPC por dia



Nota: Estimativa. Renda: IBGE PNAD, Padrões PPC NNUU. Taxa média de inflação anual: FMI.

Fonte: Presidência da República (2010), “Relatório Nacional de Acompanhamento: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, coordenação IPEA-SPI/MP, Brasília, IPEA.

Principais áreas de atuação da política de desenvolvimento social

Áreas de atuação	Exemplos de ações	Beneficiários previstos
Saúde	Agentes Comunitários de Saúde	61% da população total (115.4 milhões de pessoas)
	Saúde da família	51% da população total (96.1 bilhões de pessoas)
	Saúde dentária	48% da população total (91.3 milhões de pessoas)
	Consultas médicas	2.5 consultas <i>per capita</i> por ano
Educação	Educação infantil	4.2 milhões de alunos
	Educação básica	37.6 milhões de alunos
	Graduação	1.2 milhões de alunos
	Distribuição de livros didáticos	117.5 milhões de livros distribuídos
Assistência social	Programa Bolsa Família	12.4 milhões de famílias
	Prestação de Benefícios Continuada	1.6 milhões de portadores de deficiência 0.5 milhões de idosos
Esquemas de pensão social	Pensões	24 milhões de beneficiários
Emprego e proteção do trabalhador	Seguro desemprego	6.6 milhões de beneficiários
Desenvolvimento Agrário	PRONAF	1.7 milhões de contratos de financiamento

Fonte: Presidência da República (2010), “Relatório Nacional de Acompanhamento: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, coordenação IPEA-SPI/MP, Brasília, IPEA.

O programa Bolsa Família é o carro-chefe da agenda de desenvolvimento social do Brasil desde 2003. O programa, que promove a maior transferência condicional de dinheiro do mundo, atende a cerca de 11 milhões de famílias a um custo de aproximadamente 0.4% do PIB do Brasil. Recentemente foi complementado por um novo programa, o Brasil sem Miséria, lançado em junho de 2011 pela nova administração.

O objetivo é promover a inclusão social e produtiva da população que vive em extrema pobreza, ou seja, para os beneficiários do Bolsa Família. O programa Bolsa Família é uma transferência direta de renda, com condicionalidades de saúde e educação, que visa quebrar o ciclo da pobreza (Caixa 2.16). Os beneficiários recebem uma transferência direta de dinheiro, por meio de um cartão de banco que lhes é oferecido, através de um procedimento simplificado pela Caixa Econômica Federal. Os benefícios oferecidos pelo programa variam de BRL 22 a BRL 200, dependendo da renda familiar mensal, do número de crianças menores de 15 anos de idade, e do número de filhos de 16 e 17 anos matriculados na escola. Os beneficiários devem satisfazer a condicionalidades de saúde e educação para receber os benefícios do programa. Ao mesmo tempo, essas condicionalidades criaram uma responsabilidade para o governo, ou seja, prover os serviços públicos prometidos.

Caixa 2.15. Salário mínimo: Um instrumento da política social

Um dos instrumentos importantes da política social no Brasil é a gestão do salário mínimo, que passou por inúmeras reavaliações nos últimos anos. A partir de 2007, o governo se comprometeu a reajustar o salário mínimo levando em conta a inflação acumulada desde o último reajuste, mais o crescimento real do PIB. Este procedimento garante o aumento do poder de compra daqueles que ganham o salário mínimo, em conformidade com a estratégia nacional de apoiar um crescimento mais equilibrado. De 2006 a 2010, o salário mínimo aumentou de BRL 350 para BRL 510. Esse último aumento custará ao governo em torno de BRL 4.6 bilhões. A reavaliação do salário mínimo tende a impor um viés no impacto sobre macrorregiões e estados, se forem consideradas as diferenças de custo de vida em todo o país.

Caixa 2.16. O Bolsa Família na prática: Benefícios, condicionantes e governança

O programa Bolsa Família é um programa federal criado por decreto em 2003 e regulamentado na Lei n.º 10 836/04, que consolidou quatro programas pré-existent de transferência condicional e incondicional de renda: o Bolsa-Escola, uma transferência de renda mínima vinculada à educação primária, o Fome Zero e a Bolsa Alimentação, que são repasses de renda relacionados à segurança alimentar, e o Vale Gás, um subsídio para os domicílios pobres para comprar gás de cozinha.

Metas anuais do Bolsa Família e orçamento alocado (2004-09)

Ano	Número de famílias-alvo (milhões)	Orçamento alocado (BRL bilhões)
2004	6.5	5.7
2005	8.7	6.5
2006	11.1	8.2
2007	11.1	9.2
2008	11.1	11.8
2009	11.1	11.9 (valor estimado)

Nota: O número de famílias-alvo não é atualizado desde 2006, devido à falta de novas estimativas do número de famílias pobres no Brasil.

Fonte: Com base em dados do Sistema de Administração Financeira (SIAFI).

O programa Bolsa Família está voltado para as famílias pobres com renda mensal individual variando entre BRL 70 e BRL 140, e famílias em pobreza extrema, com renda mensal individual abaixo de BRL 70.

O programa oferece três tipos de benefícios:

Caixa 2.16. O Bolsa Família na prática: Benefícios, condicionantes e governance (cont.)

- básico: BRL 68 para todas as famílias classificadas como extremamente pobres;
- variável: BRL 22 para as famílias com renda não superior a BRL 140, com filhos de até 15 anos de idade. Cada família pode receber o máximo de três benefícios variáveis (BRL 66).
- variável para adolescentes: BRL 33 para todas as famílias com filhos com idades de 16 e 17 anos matriculados na escola. Cada família pode receber o máximo de dois benefícios variáveis (BRL 66).

Os beneficiários devem atender a uma série de condições, na área de saúde, educação e assistência social.

- As famílias beneficiadas devem cumprir todos os requisitos de vacinação e procedimentos de saúde para as crianças com idade abaixo de sete anos de idade, conforme estabelecido no cartão nacional de vacinação. Além disso, todas as mulheres com idades entre 14 e 44 anos devem se submeter a procedimentos de *check-up*, conforme os requisitos do sistema público de saúde e, no caso de gravidez, seguirem os procedimentos de atenção pré e pós natal.
- Com relação à educação, é exigido que todas as crianças com idades entre 6 e 15 anos estejam matriculadas na escola, e comprovem uma taxa média de frequência mensal não inferior a 85%. Para os alunos com idades de 16 e 17 anos, a frequência mínima foi estabelecida em 75%.
- Na área de assistência social, as crianças e adolescentes com até 15 anos de idade, que estejam em risco de se envolverem em trabalho infantil, conforme a definição do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar nas atividades sociais estabelecidas pelo PETI, com uma taxa média de frequência mínima de 85% nas atividades mensais.

O Ministério do Desenvolvimento Social monitora o cumprimento desses requisitos, em colaboração com os Ministérios da Saúde e da Educação, e em parceria com estados e municípios. As famílias que não cumprirem os requisitos estão sujeitas à suspensão temporária dos seus benefícios e, potencialmente, à exclusão do programa. Um serviço de acompanhamento é oferecido às famílias para ajudá-las a se reintegrarem no programa.

O programa exige que os beneficiários se registrem no Cadastro Único de Programas Sociais. O Cadastro Único (Decreto n.º 6 135/07), é supervisionado pelo Ministério do Desenvolvimento Social. O governo federal consolida as informações de diferentes secretarias municipais, para que as políticas sociais voltadas à população pobre possam ser formuladas. O Cadastro Único registrava mais de 19 milhões de famílias em 2010 e hoje representa o padrão de referência para as políticas de desenvolvimento social. O Cadastro é também útil para os municípios e estados, para mapear o desenvolvimento social nos seus territórios e direcionar as ações específicas.

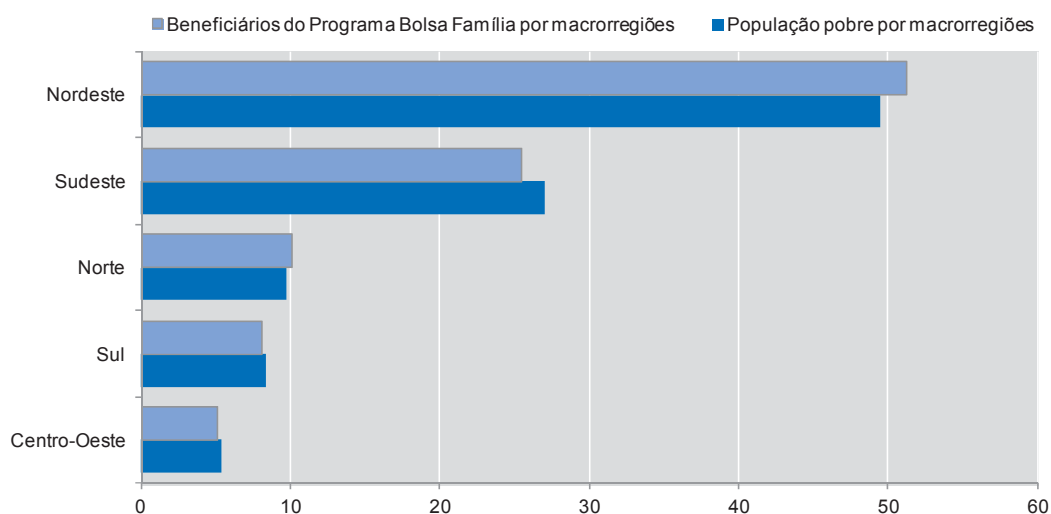
O programa é executado em parceria com estados e municípios, e sua governança é compartilhada entre os níveis de governo. O Ministério do Desenvolvimento Social é responsável pela gestão e organização do programa em nível federal. Os estados se responsabilizam pelo apoio técnico e capacitação dos municípios, pela inclusão das comunidades tradicionais no Cadastro Único, por monitorar a conformidade com as condicionalidades estabelecidas e ajudar a integrar as medidas de apoio às famílias pobres. Os municípios são responsáveis pela identificação dos beneficiários, pelo gerenciamento do Cadastro Único e pela garantia de que todos os requisitos estão sendo atendidos.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social.

Os indivíduos de baixa renda estão altamente concentrados no Nordeste, que recebe mais de 50% das transferências totais de renda no âmbito do programa Bolsa Família (ver Figura 2.16). O programa tem tido um impacto importante na região, mobilizando recursos e criando incentivos para que os municípios pobres aumentem as suas capacidades de fornecer serviços aos seus cidadãos. O programa Bolsa Família pode atuar como um indutor do desenvolvimento regional, se as sinergias com outras políticas forem devidamente exploradas. O Anexo 2.A1 mostra as possíveis complementaridades com outras áreas de política. Algumas delas são descritas em mais detalhe a seguir:

- **O programa revela as potenciais carências de capacitação institucional em nível municipal** para a provisão e monitoramento dos serviços de educação e atenção à saúde. Os requisitos de saúde e educação garantem que as transferências de renda sejam comparadas com as medidas destinadas a quebrar o ciclo de pobreza entre gerações, facilitando o acesso das populações pobres à educação e cuidados com a saúde. Os requisitos do programas criam demanda pela prestação desses serviços nas áreas onde a população pobre está concentrada, agindo como um indutor do desenvolvimento regional. É exigido que o programa seja combinado com ações de fortalecimento das instituições locais. O programa Bolsa Família foi concebido para atender diretamente aos beneficiários e requer instituições municipais e estaduais fortes para sua efetiva implementação e acompanhamento. Na prática, existem deficiências no fornecimento de serviços públicos e na capacidade dos municípios de implementar e gerir a política. Os municípios que mais precisam dos repasses, são em geral aqueles com menos recursos financeiros e institucionais. Uma avaliação realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (2009) revelou que a capacidade dos municípios de gerir o programa Bolsa Família era maior nos municípios onde os Programas de Agentes Comunitários da Saúde (PACS) e Saúde da Família (PSF) já estavam em

Figura 2.16. **Distribuição regional da poulação pobre e dos beneficiários do Bolsa Família**



Nota: A participação da população pobre por macrorregião é uma estimativa feita com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2006. A participação dos beneficiários por macrorregião refere-se aos dados fornecidos pelo Sibec, para março de 2009.

Fonte: TCU (2009) com base nos dados do Sistema de Gestão dos Benefícios ao Cidadão (SIBEC).

andamento. Esses programas são operados em nível municipal e exigem equipes municipais para a gestão dos projetos. As equipes locais, responsáveis pelos programas, foram treinadas para gerenciar o Bolsa Família e assumiram a responsabilidade pelo monitoramento do cumprimento dos requisitos de saúde. O gerenciamento dos requisitos de educação foi mais difícil, devido à falta de continuidade dos programas pré-existentes, como o Bolsa Escola. Foi então necessário restabelecer um mecanismo, e equipes para a implementação e monitoramento da política. As sinergias também aparecem, através da provisão de serviços complementares às pessoas pobres, como o programa que oferece medicamentos subsidiados nas áreas carentes (Farmácia Popular), ou a distribuição de livros didáticos nas escolas dos municípios pobres.

- **O programa Bolsa Família atua como “porta de entrada” das políticas públicas voltadas para os cidadãos marginalizados.** O Cadastro Único possibilita a identificação da população alvo, anteriormente “invisível” para a política pública. As famílias qualificadas e registradas no programa Bolsa Família podem se inscrever em outros programas de política social (tais como programas de microcrédito, políticas de educação e saneamento, políticas de habitação, etc.). Cada política tem o seu próprio cadastro, que pode ser comparado com o Cadastro Único, fornecendo uma fonte preciosa de dados para o monitoramento e avaliação da política. Este efeito de “visibilidade”, para os cidadãos que não tinham sido captados pelo radar das políticas públicas é uma importante externalidade positiva do programa Bolsa Família. Além disso, uma série de políticas adicionais foram concebidas e direcionadas aos beneficiários do programa. Além do impacto das transferências de renda, elas têm sido usadas como uma plataforma de acesso aos direitos à saúde e educação, e a serviços como sistema bancário e treinamento profissional.
- **O Cadastro Único é uma fonte fecunda de externalidades de informação.** Diversos programas foram anexados ao programa Bolsa Família. Por exemplo, o Ministério do Trabalho implementou uma série de políticas voltadas aos beneficiários do Bolsa Família, para criar oportunidades de emprego em determinados pólos de produção. O programa também desenvolve sinergias com as políticas de competitividade, como por exemplo a iniciativa de microcrédito do Banco do Nordeste, voltada aos pobres das áreas rurais e urbanas (ver Capítulo 3), que usa o Cadastro Único como referência. O Ministério do Trabalho introduziu os Programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER), voltados aos microempresários e oferecendo crédito subsidiado para a implementação de programas de desenvolvimento produtivo para os beneficiários do Bolsa Família. O programa Bolsa Família também promove acesso ao sistema financeiro, apresentando as famílias pobres ao sistema bancário. Seus beneficiários recebem um incentivo para abrir uma conta bancária simplificada na Caixa Econômica Federal (em 2008, 2.5 milhões de beneficiários do Bolsa Família possuíam uma conta bancária).

No entanto, as complementaridades entre o programa Bolsa Família e a política de desenvolvimento regional ainda não foram totalmente exploradas. Há espaço para melhorar o seu impacto e ajudar os beneficiários a sair do programa, a longo prazo, através da provisão de serviços em regiões rurais e urbanas pobres. À exceção de algumas experiências isoladas, como os Territórios da Cidadania e o programa Minha Casa Minha Vida, a conexão entre a agenda social e a política nacional de desenvolvimento regional tem sido fraca, devido à falta de mecanismos de coordenação. Alguns casos de coordenação ocorreram numa base *ad hoc* quando os estados proativos se mobilizaram para complementar o programa Bolsa Família com iniciativas municipais e estaduais. No Pará, por exemplo, o estado introduziu um programa para criar oportunidades de emprego para os beneficiários do Bolsa Família, com o objetivo de

reduzir a dependência na transferências de renda a longo prazo. O Programa Brasil sem Pobreza, recentemente criado, busca aumentar o acesso aos serviços públicos (acesso ao abastecimento de água e energia elétrica, em particular) e proporcionar oportunidades de emprego nas zonas rurais e urbanas.

Assistência à saúde para as pessoas e lugares: Incentivos fiscais para o cumprimento de metas

A Constituição brasileira de 1988 determina: “A saúde é um direito do cidadão e um dever do estado”. Para implementar este princípio constitucional, o Ministério da Saúde desenvolveu uma Estratégia de Saúde da Família para aperfeiçoar a atenção básica à saúde. Esta estratégia é executada pelo Departamento de Atenção Básica, dentro do Ministério da Saúde, mas deve ser implementada em parceria com estados e municípios. O Departamento de Atenção Básica à Saúde formula a política e as ações específicas e é responsável pelos mecanismos de controle e avaliação, bem como pela prestação de assistência técnica aos estados e municípios.

O Saúde da Família é uma estratégia baseada na organização de “equipes de saúde”, compostas de pelo menos um médico de família, um enfermeiro e um enfermeiro assistente, e de 4 a 12 “agentes comunitários de saúde” (com a atribuição de facilitar e melhorar a comunicação entre os profissionais e a comunidade). Cada equipe de saúde é responsável pela supervisão de várias famílias (3 000 a 4 000 pessoas) em uma área geográfica específica. A meta do Departamento de de Atenção Básica à Saúde é cobrir todo o território.

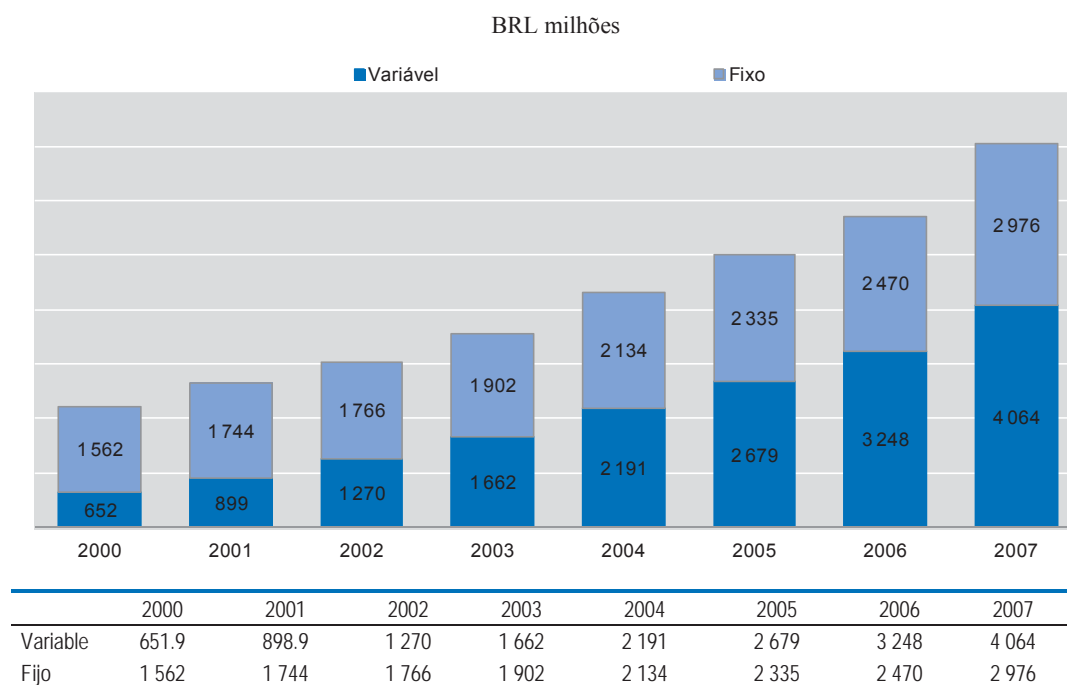
A estratégia de Saúde da Família começou a ser implantada no Brasil no início da década de 1990, após alguns anos de experimentação em municípios-piloto. Em 1994, as primeiras equipes começaram a trabalhar em 12 cidades, mas, embora seus resultados fossem promissores, o programa demorou a decolar. Essa demora se relacionava a problemas de financiamento dos programas, que tinham que ser renegociados anualmente por cada município, o que deixava dúvidas sobre a disponibilidade de recursos no futuro. O Departamento de de Atenção Básica à Saúde então introduziu uma série de alterações nos mecanismos de repasse dos recursos para a atenção básica à saúde para os municípios, visando incentivar a criação de equipes de saúde. Em 1998, o departamento introduziu uma primeira reforma no esquema de financiamento, cujo objetivo era criar segurança a longo prazo, sobre a disponibilidade de financiamento para municípios, criando um Fundo Fixo de Atenção Básica (que previa a transferência de um volume *per capita* igual, para todos os municípios, independentemente das ações realizadas) e um Fundo Variável de Atenção Básica (que concedia um montante extra por ação implementada). Essa primeira alteração dos incentivos financeiros acelerou a expansão das Equipes de Saúde Familiar em todo o país.

Apesar dessa mudança, algumas regiões (principalmente as áreas rurais pobres) ainda permaneciam atrasadas, em especial a região amazônica. Para corrigir essa situação, o governo brasileiro novamente alterou os critérios de distribuição em 2004, oferecendo um bônus de 50% por Equipe de Saúde da Família, para os municípios com menos de 50 000 habitantes na Amazônia. Para as demais regiões do país, o bônus foi concedido aos municípios com menos de 30 000 habitantes e com um Índice de Desenvolvimento Humano abaixo de 0.7. Isso ajudou a melhorar a situação, embora a cobertura de algumas regiões ainda permaneça insuficiente. Em 2006, foi concedido um novo incentivo financeiro para apoiar as equipes que trabalham em áreas quilombolas (comunidades rurais formadas por descendentes de escravos negros) e para os Territórios da Cidadania. A nova política de financiamento aumentou o número de equipes que trabalham nessas áreas, de 36 em 2006, para mais de 1 500, em 2008.

Existem hoje 30 000 Equipes de Saúde da Família trabalhando em todo o país, o que representa cerca de 230 000 trabalhadores de saúde comunitária, e um total de mais de 350 000 trabalhadores. A cobertura nacional já é superior a 50%.

Este aumento na cobertura criou um aumento sustentado dos recursos financeiros concedidos pelo governo federal, que cresceu a um ritmo de mais de 300% nos últimos dez anos (os subsídios federais para financiar a atenção básica à saúde nos municípios foram cerca de USD 5 bilhões em 2009 e ultrapassaram 20% do orçamento do Ministério da Saúde) (Figura 2.17). Ainda assim, os subsídios federais cobrem apenas cerca de 35% do custo das equipes de saúde. O restante dos custos é coberto pelos municípios (50%) e pelos estados (15%). O crescimento acelerado da demanda por agentes comunitários de saúde também apresenta um desafio em termos de capacitação. O programa Saúde da Família alcançou bons resultados, com o aumento do acesso da população aos serviços de saúde, redução da mortalidade infantil e outros resultados relacionados à saúde. Também teve um impacto positivo sobre a inclusão social, porque uma boa parte dos agentes comunitários de saúde contratados é constituída por mulheres, que anteriormente não tinham ocupação ou salário. A política também tem complementaridades com o programa Bolsa Família, porque a conformidade com os requisitos de saúde torna-se mais fácil para as famílias que vivem nos municípios onde as equipes de saúde operam, do que nos municípios onde elas não existem.

Figura 2.17. Evolução dos recursos federais para a atenção básica à saúde



Fonte: Fundo Nacional de Saúde.

Mobilizando a inovação e a competitividade para o desenvolvimento regional

Competitividade e inovação como indutores do desenvolvimento regional

A estratégia de desenvolvimento do Brasil combina uma agenda de desenvolvimento social forte, com um conjunto claro de metas voltadas ao desenvolvimento produtivo e à inovação. Nos últimos anos, as políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico foram reativadas, tornando-se indutoras do crescimento econômico e do bem-estar

(Caixa 2.17). Enquanto isso, o território ressurgiu como um elemento relevante para o planejamento e implementação das políticas públicas. A dinâmica territorial ao mesmo tempo forma e é influenciada pela industrialização, particularmente nas economias em processo de recuperação. As políticas de desenvolvimento produtivo e inovação levam cada vez mais em consideração o impacto territorial das estratégias setoriais.

Caixa 2.17. As regiões e a política de inovação: A visão dos países da OCDE

Não existe receita pronta para a difusão do conhecimento e da inovação. As diferenças nas capacidades de absorção, criação e difusão de conhecimento através dos sistemas regionais de inovação tendem a persistir ao longo do tempo, tanto entre os países, como dentro deles. A experiência mostra que há espaço para um crescimento virtuoso, ou um salto tecnológico, mas que esses processos são geralmente formados por uma série de fatores complementares e precisam do suporte de políticas inteligentes. Os custos de não favorecer a transição para um paradigma de crescimento social e ambientalmente sustentável são muito elevados. A nova agenda de inovação deve ser inclusiva, e as regiões são atores importantes nessa empreitada, que exige uma cooperação eficaz entre os diferentes níveis de governo.

As regiões assumem cada vez mais um papel relevante. Duas tendências de políticas contribuem para o crescimento de sua importância. Primeiro, a mudança no paradigma das políticas de desenvolvimento regional, que passaram a favorecer as estratégias fundadas na mobilização de ativos regionais voltados para o crescimento, trazendo a inovação para o cerne das agendas de desenvolvimento regional. Em segundo lugar, as estratégias nacionais de inovação já reconhecem o quão vital é a dimensão regional, e começaram a fazer o melhor uso dos ativos locais. A importância crescente das redes e conectividade para a inovação também reforça a importância dos sistemas regionais de inovação. Mas as regiões não são países, e não podem simplesmente replicar as políticas nacionais na escala regional.

As seguintes diretrizes podem ajudar os planejadores a propor melhores políticas regionais de inovação:

1. **Reconhecer a diversidade econômica e a diversidade dos perfis de inovação regionais.** As regiões e seus sistemas de inovação seguem caminhos de desenvolvimento diferentes. Muitos tipos de sistemas regionais de inovação podem coexistir dentro do mesmo país, incluindo os pólos de conhecimento, zonas de produção industrial e as regiões que não são movidas pela ciência e tecnologia.
2. **Abrir a “caixa preta” das políticas regionais de inovação.** Para identificar a escala e abrangência da política de inovação nas regiões, é preciso levar em consideração três diferentes dimensões, de forma simultânea:
 - o **contexto institucional**, que diz respeito ao espaço de manobra das instituições regionais dentro do quadro de governança nacional e o grau de descentralização de competências e responsabilidades;
 - o **sistema de inovação regional**, que define os pontos fortes e fracos da região, relativos à inovação, a natureza das relações locais e internacionais e as redes; e
 - as **escolhas estratégicas** feitas pelas regiões para apoiar a transição em direção a um modelo de crescimento induzido pela inovação.
3. **Capacitar as regiões para que se tornem agentes de mudança.** Os governos regionais podem desempenhar um papel decisivo na identificação das oportunidades de transformação.
4. **Desenvolver uma visão e um mapa estratégico para estimular a inovação.** É preciso promover uma mudança em direção a políticas de resultados, baseada em uma clara estratégia regional de inovação.

Caixa 2.17. As regiões e a política de inovação: A visão dos países da OCDE (cont.)

5. **Formular uma combinação eficaz de políticas** (multi-setorial e baseada em ativos), integrando, vertical e horizontalmente, os diversos campos de políticas, utilizando uma gama de instrumentos complementares voltados à criação, difusão e exploração do conhecimento.
6. **Estabelecer estruturas de governança abertas e conectadas, em múltiplos níveis.** A combinação da descentralização com as iniciativas regionais ascendentes, e a crescente atenção para a dimensão local da política nacional resultou em maiores áreas de interdependência na política de inovação.
7. **Promover a aprendizagem política através de medidas aperfeiçoadas, avaliação e experimentação.** As regiões podem desempenhar um papel fundamental na melhoria da qualidade dos dados relevantes para a tomada de decisões de políticas, e no desenvolvimento de capacidades analíticas e de monitoramento, para apoiar as políticas baseadas em evidências.

As Regiões podem ser laboratórios de política: A diversidade de situações regionais e a imprevisibilidade do processo de inovação abrem espaço para um certo grau de experimentação de políticas. A experimentação pragmática, que pode informar a política nacional, precisa ser amparada por uma avaliação de política orientada para resultados.

Fonte: OCDE (2011), *Regions and Innovation Policy*, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264097803-en.

No Brasil, a política de desenvolvimento produtivo e a política de inovação caminham nessa direção, e a regionalização e o desenvolvimento regional têm hoje um foco estratégico. Houve melhorias no arcabouço legal e na governança das políticas, e as políticas de desenvolvimento produtivo e de inovação foram sincronizadas. No entanto, mais recursos poderiam ser direcionados às regiões menos desenvolvidas. Além disso, as complementaridades das iniciativas setoriais poderiam receber mais atenção, para aumentar a capacitação institucional em nível municipal e estadual, de modo a melhorar o efeito das ações federais.

O arcabouço legal e a governança da política dão suporte a um desenvolvimento produtivo mais inclusivo

Em primeiro lugar, houve avanços no quadro jurídico de apoio à inovação em todos os estados brasileiros. Em resposta à necessidade de aumentar a densidade econômica do país, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) apoiou a criação de leis estaduais de inovação em cada estado brasileiro. Hoje, quase todos os estados possuem uma lei de inovação, que regula as atividades e funções das instituições estaduais de inovação, como as fundações estaduais de P&D e as secretarias estaduais de inovação.

A estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação do Brasil utiliza uma abordagem seletiva, ligada ao desenvolvimento produtivo. Ao mesmo tempo, está empenhada em aumentar a qualidade e a massa crítica dos trabalhadores qualificados, e é focada na dimensão regional. O MCT apoiou a criação de leis de inovação em todos os estados brasileiros, para criar a base jurídica para a ação estadual. Além disso, houve várias iniciativas para aumentar a descentralização na prestação de apoio à inovação, e incentivos foram criados para oferecer contrapartida aos recursos federais, estaduais e privados voltados à inovação. Por exemplo, o MCT apoiou a criação do Sistema

Brasileiro de Tecnologia (SIBRATEC). O sistema dá apoio às redes locais e às parcerias entre empresas, instituições e centros de pesquisa nos diferentes estados, para promover a transferência de tecnologia, da pesquisa à produção. O ministério também intensificou os investimentos na criação de centros de tecnologia local, para apoiar a pesquisa e a inovação, e superar desafios locais, por exemplo, nos Territórios da Cidadania.

Apoio ao desenvolvimento produtivo e inovação: Os benefícios de uma abordagem sincronizada

A inovação e a capacidade para desenvolver e introduzir novos produtos, processos e modelos de negócios são determinantes-chave da produtividade sustentada e do crescimento da produção (Caixa 2.18). Várias instituições governamentais influenciam o desenvolvimento produtivo e da inovação, por exemplo, os Ministérios da Fazenda, Indústria, Comércio e Inovação, em nível central, e as agências de desenvolvimento regional e secretarias estaduais, em nível regional. A sustentação da competitividade e da modernização produtiva no Brasil dependerá da sinergia entre as políticas dessas diferentes instituições.

**Caixa 2.18. Estratégias de inovação regional nos países da OCDE:
Apoiando a transformação econômica**

O País Basco, na Espanha é tido como uma história de sucesso regional, em que uma área de produção industrial tradicional foi transformada em destino atraente e dinâmico. O “efeito *Guggenheim*”, resultante da construção do novo museu de arte, redefiniu a imagem de Bilbao, impulsionando os serviços e o comércio regional. Este foi apenas um primeiro passo, já que a atividade industrial da região continua a ser uma importante fonte de emprego e geração de riqueza, que também proporciona uma reserva de experiência em produção industrial e organização de atividades econômicas. Enquanto isso, o País Basco identificou um aparente “elo perdido”: sua base de pesquisa. Recentemente, o País Basco começou a dar prioridade a uma série de ações governamentais para fortalecer sua base de pesquisa regional e capital humano. A produção industrial regional está sendo modernizada para manter o ritmo com a mudança de paradigmas, para que o país possa tirar proveito das oportunidades oferecidas pela economia global do conhecimento e melhorar os padrões de vida da região. O País Basco possuía certos ativos que ajudaram a moldar a busca pela nova fronteira. Sua história de indústria e produção aponta para o desenvolvimento de capacidades de pesquisa e investimento na geração de novos conhecimentos. A orientação introspectiva do sistema regional de inovação sugere a melhoria seletiva da colaboração internacional e dos vínculos com a inovação, assim como o investimento em treinamento, atração e retenção de trabalhadores qualificados.

O *Smart Device Cluster* de **Shinshu**, no Japão, contribuiu para a transformação da província de Nagano, que passou da condição de área industrial tradicional para tornar-se um pólo industrial intensivo de alta tecnologia. O objetivo é apoiar o desenvolvimento industrial, com vistas a criar novos empregos. O plano de desenvolvimento foi realizado em duas etapas. A primeira fase concentrou-se no programa Cluster de Conhecimento, iniciado em 2002, que promoveu pesquisa e desenvolvimento em áreas tecnológicas fundamentais, como tecnologia de processamento de alta precisão, tecnologia de moldagem de precisão e engenharia de projeto, todas elas tirando proveito da experiência de engenharia da Universidade de Shinshu. A segunda fase, iniciada em 2007, envolveu a criação do Cluster de Dispositivo Inteligente de Shinshu, que promove a criação de empresas de alta tecnologia e a comercialização e difusão de pesquisas. O programa é resultado de uma combinação de forte vontade política no nível provincial, apoio bem organizado do governo nacional, e compromisso vigoroso dos setores de negócios e pesquisa. Em 2007, o *cluster* compreendia 319 empresas, 106 centros de pesquisa e 121 organizações de apoio.

Caixa 2.18. Estratégias de inovação regional nos países da OCDE: Apoiando a transformação econômica (cont.)

Nuevo León, no México, é outro exemplo de área industrial tradicional que partiu em direção a uma economia mais calcada no conhecimento. Comparada a outras regiões do México, Nuevo León tem uma sólida tradição em pesquisa tecnológica, uma força de trabalho qualificada e um diferencial logístico. A região prioriza quatro setores principais: TIC, equipamentos biomédicos, tecnologias dos alimentos e tecnologia aeroespacial, bem como o apoio aos *clusters* existentes, por exemplo a indústria automotiva. O estado concede uma série de incentivos às empresas de conhecimento, inclusive alguns critérios de seleção inovadores, e apoio crescente às empresas que pagam salários mais altos aos seus funcionários.

Os governos regionais podem desempenhar um papel decisivo nas novas fronteiras econômicas e tecnológicas. Uma das abordagens possíveis é fazer experimentos, como a solução de desafios emergentes, por meio da mobilização de diferentes atores para solucionar problemas, desde a concepção inicial até sua aplicação e divulgação. No **Canadá, a Aldeia de Hidrogênio de Toronto** abriga mais de 35 empresas e inclui os empreendedores e usuários finais. O programa é administrado pela Associação Canadense de Células de Combustível e Hidrogênio e recebe apoio financeiro do Ministério de Pesquisa e Inovação de Ontário e do programa de Transporte e Células de Combustível do Canadá, do Conselho Canadense de Pesquisa. O projeto visa criar as condições para o desenvolvimento precoce do fornecimento e uso de energia verde na região metropolitana de Toronto.

A abordagem abrangente do programa envolve o apoio direto ao desenvolvimento de tecnologia. Entre seus objetivos, destacam-se a criação de uma infraestrutura sustentável e eficaz para o fornecimento de energia e a sensibilização da opinião pública da comunidade, por meio das instituições educacionais e meios de comunicação. O programa apoia a responsabilidade corporativa, bem como os códigos, normas e regulamentos do desenvolvimento sustentável. Envolve instituições públicas em diferentes níveis de governo, como a cidade de Mississauga, Toronto, o governo de Ontário e as instituições e associações federais de energia e inovação. O programa financiou atividades relacionadas ao desenvolvimento da cadeia de abastecimento, infraestrutura de combustíveis (para a produção, armazenagem e fornecimento de combustível) e em tecnologias de uso final. O programa é uma incubadora, e um campo de testes para a exploração de novas fontes de energia verde. Empregando uma abordagem integrada, suas atividades concentram-se no apoio à pesquisa e desenvolvimento tecnológicos, incentivando novos produtos, serviços e aplicações; e promovendo uma mudança conceitual em direção ao consumo e produção sustentáveis. A dimensão metropolitana e provincial, combinada com o financiamento federal, permitem que esses experimentos ocorram. A estreita interação com os usuários finais na área da Grande Toronto promete entregar resultados e aplicações a médio prazo. Entre os desafios enfrentados pelo programa estão a continuidade do apoio do governo, com a identificação dos mecanismos de vinculação das ações do governo federal, possibilitando traduzir as atividades de demonstração para uma escala maior.

Fonte: OCDE (2011), *Regions and Innovation Policy*, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264097803-en.

Há um consenso crescente sobre a necessidade de utilizar políticas de inovação para apoiar o crescimento de longo prazo no Brasil, e em outros países da América Latina. No entanto, em que pese a atenção considerável dedicada à inovação, cada vez menos recursos são destinados ao desenvolvimento produtivo. Para ser eficaz, a política de inovação deve estar sincronizada com as políticas destinadas a estimular o desenvolvimento produtivo e criar a demanda por inovação (Cimoli et al., 2009).

A partir de 2003, o Brasil passou a apoiar uma abordagem complementar ao desenvolvimento produtivo, com o estabelecimento de uma estratégia nacional integrada de comércio, desenvolvimento produtivo e inovação (Política Industrial Tecnológica e de Comércio Exterior – PITCE). Numa segunda fase, essa política evoluiu para uma complexa estrutura de governança da política de desenvolvimento produtivo nacional (Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP). Ela foi introduzida em 2008 e definiu as prioridades e linhas de ação, com base na coordenação entre as políticas industrial, de inovação e comercial. As complementaridades entre ações governamentais são identificadas *ex ante* e dão forma à elaboração e implementação da estratégia. A governança e coordenação entre as diferentes ações é assegurada pelo Conselho de Gestão, presidido pelo Ministério da Indústria e integrado por representantes da Casa Civil, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. A participação do BNDES, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e do Ministério da Fazenda na Secretaria Executiva ajuda a garantir que o financiamento está alinhado com as prioridades.

O Brasil está avançando na estrutura de governança das políticas industrial e de inovação, ao priorizar a coordenação das diferentes agendas ministeriais. A Política de Desenvolvimento Produtivo lançada em 2008 tirou lições da experiência da PITCE, de 2003 e introduziu melhorias em duas áreas importantes: incluiu metas para a política de monitoramento, e instituiu um modelo de governança que incentiva o diálogo com o setor privado e entre níveis de governo. A PDP foi dividida em cinco grandes programas, cada um com um arranjo de governança específico. As principais linhas de ação incluem: ações sistêmicas dirigidas à promoção de condições sistêmicas para o desenvolvimento produtivo; questões estratégicas, incluindo o desenvolvimento regional e três grandes programas estruturais: fortalecimento da competitividade e da liderança, e mobilização da inovação em áreas estratégicas.

A articulação entre a política de desenvolvimento regional e a política de desenvolvimento produtivo segue diferentes canais. Por um lado, a “regionalização” é um dos cinco focos estratégicos da PDP. A inclusão desta dimensão decorre do reconhecimento da necessidade de aumentar a densidade da estrutura produtiva em todo o país, e conseqüentemente, reduzir a concentração espacial da produção, que caracteriza a economia brasileira. O programa é gerido pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e pelo Ministério da Integração Nacional (MI).

Por outro lado, a agência de desenvolvimento, criada em 2003, é responsável pela coordenação, e o ministério fornece sua secretaria executiva. A PDP reconhece explicitamente a necessidade de apoiar o desenvolvimento produtivo em cada região e promover o desenvolvimento industrial e cadeias de valor em torno dos grandes investimentos industriais e investimentos em infraestrutura nas áreas marginalizadas. Os objetivos do “pilar” regionalização incluem a intensificação dos financiamentos do BNDES no Nordeste e Norte. Pretende também fortalecer a capacitação institucional em nível regional. A política industrial pode ser gerenciada através da criação de redes regionais de gestores de políticas nos estados e municípios (a ABDI gerencia a Rede Nacional de Política Industrial – RENAPI). O planejamento econômico estratégico local pode ser impulsionado por meio da elaboração de planos estaduais para os APLs (arranjos produtivos locais) (Caixa 2.19). O investimento em planejamento ajuda a estimular a convergência entre a política federal e as políticas em nível municipal e estadual. Promove também formas locais de colaborações para o desenvolvimento produtivo no território. A ABDI é responsável pelo acompanhamento da execução das atividades do pilar “regionalização”. Uma avaliação dos resultados revela que 74% das ações se

destinaram à assistência técnica aos governos regionais para o gerenciamento de políticas; 22% das ações foram para o financiamento direto das operações e 3.7% focalizaram nas melhorias relacionadas à regulação das ações. Em termos de áreas de atividade, 62% apoiaram planos de investimento, 19% tiveram como alvo as pequenas e médias empresas (PMEs); e 19% apoiaram a exportação dos sistemas produtivos regionais.

Caixa 2.19. Apoiando o desenvolvimento através da promoção do empreendedorismo: Os Arranjos Produtivos Locais (APLs)

Os Arranjos Produtivos Locais (APLs) são definidos como uma concentração de atividades produtivas em uma determinada área territorial, na qual várias organizações participantes, a maioria empresas de pequeno e médio porte, trabalham em conjunto. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MIDIC) apoiou a criação de um Grupo de Trabalho Permanente (GTP-APL) para ajudar a coordenar os diversos atores governamentais e não governamentais, para apoiar os APLs. O GTP-APL foi criado em 2004 e é composto por 33 instituições. O grupo mapeou os APLs no país, identificou 955 deles e selecionou 267 para receberem apoio prioritário. Boa parte do apoio vem da Estratégia de Desenvolvimento Produtivo e da PNDR, e requer a colaboração entre o MIDIC, o BNDES e o MI. Os estados desempenharam um papel crucial na definição dos APLs prioritários e na elaboração de planos integrados e participativos para o desenvolvimento produtivo local. Para ter acesso aos recursos federais os APLs desenvolveram um plano que levou em consideração as demandas dos diferentes atores locais. A estrutura de governança requer a cooperação entre agências governamentais, que concebem a política e entre os atores locais interessados no desenvolvimento produtivo local.

O BNDES recentemente criou uma Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local e Regional e um Comitê para os APLs e para o Desenvolvimento Regional. Estas mudanças institucionais destinam-se a mobilizar a política industrial para aumentar a densidade econômica do Brasil e reduzir as disparidades regionais.

O auxílio para os APLs combina o apoio ao desenvolvimento produtivo e a melhoria das condições de vida. Os casos de sucesso desenvolvem uma produção de alta qualidade, tirando máximo proveito das competências e habilidades locais e das especificidades culturais e territoriais. A produção de café na região do Maciço de Baturité no Ceará é um desses exemplos, que respeita a biodiversidade local e a sustentabilidade ambiental. A experiência envolve quatro municípios e recebe apoio do Banco do Nordeste, do Governo Estadual, da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR) e da Agência de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário (SEBRAE). Os projetos dos APLs agrupam pequenos produtores em cooperativas para aumentar a produtividade e a qualidade, bem como aumentar o seu poder de barganha no mercado. O apoio aos APLs os ajuda a alcançar os mercados de exportação diretamente e a aumentar a geração de valor agregado local. Os estados podem facilitar a coordenação das diferentes ações de apoio aos APLs em seus territórios. Por exemplo, em Sergipe, o Núcleo Estadual de APLs do Sergipe monitora o desenvolvimento dos APLs no território e facilita a coordenação entre as diferentes agências das quais recebe apoio financeiro.

As informações sobre os APLs são abundantes no nível micro (ou seja, em termos de descrição do desenvolvimento e evolução dos APLs em cada localidade). No entanto, é difícil acessar as informações sobre o apoio público efetivo aos APLs pelas diferentes instituições e fontes.

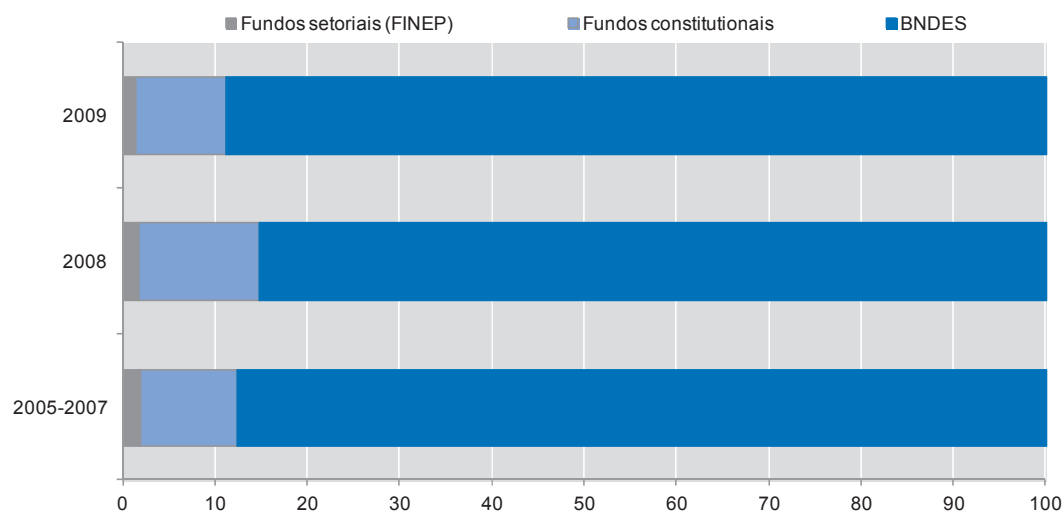
As regiões menos desenvolvidas encontram dificuldades em acessar recursos financeiros para a inovação e competitividade

A maioria dos instrumentos de apoio financeiro são orientados pela “demanda”, o que resulta em um viés em favor das regiões mais avançadas, em termos de alocação de

recursos. Essas regiões abrigam a maioria das empresas passíveis de receberem apoio financeiro e que estão bem equipadas para acessar esses recursos (elas conhecem os programas, e sabem como pleitear, etc.). Para fazer os instrumentos de política de desenvolvimento produtivo funcionar nas regiões menos desenvolvidas, é preciso adotar uma abordagem integrada; as transferências de recursos não são suficientes. Uma iniciativa voltada à capacitação dos formuladores de políticas locais e dos empresários, ou a prestação de serviços empresariais, poderia ser útil. Finanças são necessárias, mas não são uma condição suficiente para o desenvolvimento empresarial, especialmente nas áreas com pouca experiência de cultura empresarial, pelo lado da demanda e oferta.

O BNDES é a principal fonte de recursos para o desenvolvimento produtivo (Figura 2.18). Com relação ao investimento público, a maioria destes recursos financiam os agentes das regiões mais ricas, como o Sudeste. Um dos objetivos centrais da nova estratégia do BNDES é aumentar os desembolsos nas regiões Norte e Nordeste. Isto exige ao mesmo tempo uma coordenação com a política regional, visando aperfeiçoar as capacidades de planejamento estratégico nos estados e municípios, e uma mobilização de esforços para melhorar as competências e o capital humano das regiões menos desenvolvidas.

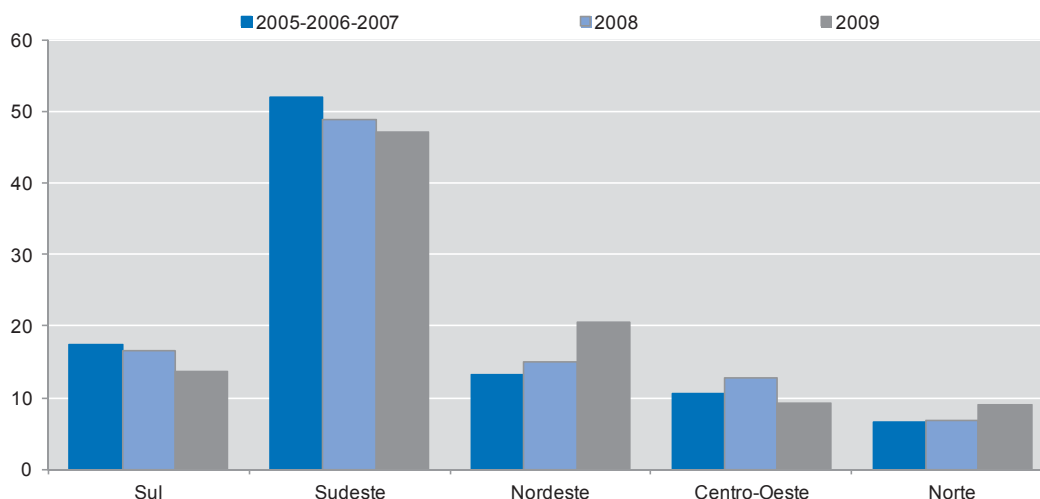
Figura 2.18. Recursos federais para o desenvolvimento produtivo:
O BNDES como ator principal



Fonte: Elaborado com base em dados da ABDI.

O novo foco do Brasil na dimensão regional significa que o financiamento federal para a política de desenvolvimento produtivo experimentou uma tendência descentralizadora nos últimos anos (Figura 2.19). Em 2005, a região Sudeste recebeu mais de 50% do total do gasto federal em desenvolvimento produtivo; em 2009, essa participação diminuiu para 47%. Hoje o Nordeste e o Norte têm uma porcentagem maior do financiamento total, embora sua participação ainda seja baixa. O Nordeste representava 20,5% do financiamento total do desenvolvimento produtivo em 2009, em comparação com apenas 13% em 2005. A participação do Norte cresceu de 6% para 9%, durante o mesmo período. Essa tendência de descentralização pode ser creditada principalmente ao aumento dos gastos do BNDES nas duas regiões.

Figura 2.19. Distribuição regional do apoio público ao desenvolvimento produtivo



Nota: Os recursos financeiros da Política de Desenvolvimento Produtivo incluem recursos do BNDES, dos fundos constitucionais e Fundos Setoriais de Tecnologia.

Fonte: Cálculos com base em dados da ABD.

Apoio à pesquisa para a produção agrícola: O caso da EMBRAPA

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), vinculada ao Ministério da Agricultura, é uma instituição importante no cenário de inovação, e tem uma conhecida história de sucesso no Brasil (Caixa 2.20). A empresa opera como um Instituto Nacional de Pesquisa em Agricultura, e tem um grande impacto no desenvolvimento produtivo do setor de agronegócios. Foi criada em 1973, em uma época em que a prestação dos serviços era dividida entre duas agências. A EMBRAPA, que se dedicava à pesquisa aplicada para apoiar a competitividade e a sustentabilidade da produção agrícola e pecuária nacional, e os serviços nacionais de extensão rural, responsáveis pela divulgação dos resultados entre os produtores. O desmantelamento dos serviços nacionais de extensão rural na década de 1980 enfraqueceu o modelo e obrigou a EMBRAPA a buscar métodos alternativos de transferência de tecnologia. Por exemplo, a EMBRAPA Agroindústria Tropical introduziu uma “unidade móvel” que opera no Nordeste, como alternativa para os serviços de extensão rural tradicionais. As unidades móveis chegam aos produtores em áreas remotas e fornecem assistência técnica para a aplicação da pesquisa mais recente sobre produção. Alguns estados, como Ceará, operam seus próprios serviços de extensão rural. Nesses casos, a influência da EMBRAPA na produção nacional e local é muito maior.

O Anexo 2.A2 mostra que a não prestação de serviços de extensão rural compromete o impacto da ação da EMBRAPA no desenvolvimento local. Existe um alto grau de sinergia entre as políticas voltadas às demandas dos pobres. Em particular, as atividades da EMBRAPA têm um impacto no desenvolvimento social, através de complementaridades induzidas com programas de desenvolvimento social, tais como aqueles que divulgam informações sobre conteúdos nutricionais e culinária saudável e econômica (Cozinha Brasil). A EMBRAPA se beneficia das melhorias na qualidade do sistema educacional e realiza treinamento de pessoal científico, apoiando a política de educação e formação de trabalhadores qualificados. A empresa tem um impacto indireto sobre a política de saúde, através da melhoria da qualidade dos alimentos consumidos e

pelo potencial de difusão de pesquisa aplicada. A empresa influencia diretamente as questões ambientais, uma vez que sua missão é desenvolver soluções ambientalmente sustentáveis para aumentar a produtividade agrícola e aperfeiçoar a pecuária. Além disso, a política ambiental é uma fonte de demanda por pesquisa voltada aos desafios ambientais.

Caixa 2.20. EMBRAPA: Investindo no conhecimento para a produção agrícola e pecuária

A instituição

A EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), foi criada em 1973 como uma agência vinculada ao Ministério da Agricultura. Sua missão é desenvolver soluções para aumentar o valor agregado e a sustentabilidade da produção agrícola e pecuária.

A EMBRAPA opera por meio de uma rede de 45 unidades em quase todos os estados brasileiros, focando em questões temáticas, produtos específicos e grandes desafios. A EMBRAPA emprega 8 944 pessoas, dos quais 2 024 são pesquisadores (21% com mestrado, 71% com Ph.D e 7% com pós-doutorado). O orçamento da EMBRAPA para 2010 foi de BRL 1 863 bilhões. A EMBRAPA recebe recursos do governo federal, do BNDES, BNB e doadores internacionais.

A EMBRAPA concentra sua atuação em três grandes questões:

- fornecimento de conhecimento novo e soluções tecnológicas para desafios nacionais e para o atendimento de problemas específicos de determinados tipos de produção;
- transferência de tecnologia; e
- difusão de boas práticas de agricultura familiar.

No semiárido nordestino, a EMBRAPA pesquisa soluções de irrigação agrícola na região semiárida, com a dedicação de 340 funcionários. A EMBRAPA Agroindústria Tropical, criada em 1987, busca soluções para a agroindústria tropical do Brasil, e tem 170 funcionários envolvidos.

A EMBRAPA criou uma “Unidade Móvel de Transferência de Tecnologia” para prover assistência técnica aos produtores locais e compensar pela falta de um serviço nacional de extensão rural. A iniciativa complementa uma iniciativa conjunta do Ministérios da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e do Serviço Social da Indústria (SESI), ensinando aos moradores sobre alimentação barata com alto conteúdo nutricional.

A estratégia

A EMBRAPA conduz pesquisas aplicadas avançadas sobre temas específicos, para prover soluções para a produção agrícola e pecuária. Desenvolve tecnologias sociais para facilitar a transferência de tecnologia, que são disponibilizadas aos produtores sem a cobrança de taxas de propriedade intelectual. A empresa requer serviços de extensão rural para oferecer soluções técnicas aos produtores rurais. Também é contratada para realizar trabalhos para grandes empresas. Em 2008, a EMBRAPA introduziu o PAC EMBRAPA (Programa de Fortalecimento e Crescimento da EMBRAPA), que alocou BRL 49.2 milhões para infraestrutura e BRL 145 milhões para a reorganização dos institutos estaduais de pesquisa aplicada em 2008/09.

A EMBRAPA estabeleceu várias parcerias internacionais para aumentar a sua excelência em pesquisa. Seus principais parceiros são a *US Agricultural Research Service*; o Agropolis em Montpellier, na França; a Universidade de Wageningen, na Holanda; o *Rothamsted Research Institute*, no Reino Unido e um laboratório na Coreia. A EMBRAPA também promove a cooperação Sul-Sul com a abertura de agências em Gana, Venezuela e Panamá.

Conclusão

A partir do retorno da estabilidade econômica no final da década de 1990, o Brasil empreendeu várias políticas destinadas a reduzir as desigualdades sociais e disparidades regionais. Enquanto isso, continuou a perseguir políticas econômicas, políticas de competitividade e de inovação, para promover o crescimento. Este capítulo demonstrou que muitas dessas políticas têm impacto regional, seja porque estão voltadas especificamente para essas regiões, ou porque os destinatários dessas políticas estão mais concentrados em determinadas áreas geográficas do que em outras. A exploração das complementaridades entre diferentes áreas de políticas pode melhorar os resultados de cada política tomada separadamente. Por exemplo, uma política voltada à população pobre, como o programa Bolsa Família, será provavelmente mais eficiente, nos locais onde pré-existem, ou podem ser desenvolvidas políticas específicas de saúde e educação, e o seu êxito também será maior se estiverem disponíveis outros serviços públicos básicos (tais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica, habitação, etc.). Se forem disponibilizados microcrédito e mais possibilidades de emprego para as regiões com grandes concentrações de pobreza, o resultado do programa será mais sustentável. Em outras palavras, fomentar o crescimento endógeno nestas regiões compensa.

A valorização das complementaridades das políticas requer a coordenação da ação pública nos territórios. A coordenação horizontal entre os ministérios setoriais em nível federal é necessária, da mesma forma que é necessária a coordenação entre níveis de governo, seja federal, estadual ou municipal. Isso torna a implementação mais coerente, porque ela é fundamentalmente uma responsabilidade compartilhada entre os diferentes níveis de governo. Por último, ela também requer a coordenação entre os atores locais e os municípios, pois ajuda a evitar a duplicação de esforços e a calibrar a escala da provisão de serviços públicos. Outros fatores-chave incluem o aumento da profissionalização dos gestores em todos os níveis de governo e o fortalecimento das instituições.

O próximo capítulo vai analisar os desafios específicos enfrentados pelo Brasil na coordenação das políticas que têm impacto no território, a fim de aproveitar ao máximo as potenciais sinergias. Descreverá alguns instrumentos utilizados no Brasil para apoiar o desenvolvimento regional, bem como os instrumentos utilizados em países da OCDE. O Capítulo 3 mostrará como a política de desenvolvimento regional busca coordenar a atividade de diferentes ministérios setoriais no território, de modo a explorar essas sinergias, e como os instrumentos de governança multinível podem ser usados para melhorar a territorialização das políticas setoriais.

Notas

1. As mesorregiões diferenciadas são definidas como “espaços subnacionais contínuos” que compõem o território de um ou mais estados do país. São menores do que as macrorregiões, com identidades definidas e objetivos específicos voltados à identificação das vulnerabilidades e potencialidades socioeconômicas, culturais, políticas, institucionais e ambientais, que propiciam uma ação mais efetiva das políticas públicas. Elas são também sub-espaços políticos e institucionais criados em busca de uma ação territorial mais eficaz e coordenada, a fim de ajudar a reduzir as desigualdades regionais, e promover novas dinâmicas de desenvolvimento.
2. Das receitas tributárias, 1,8% são alocados ao FNE, e o FCO e FNO recebem 0,6% cada (essa distribuição reflete a distribuição aproximada da população nessas três regiões).
3. Ver Postali (2009) para uma análise do impacto dos *royalties* no crescimento dos fundos no Brasil, que mostra que os municípios recebedores cresceram menos do que os não recebedores.
4. Não existe informação centralizada sobre o investimento público por estados e municípios no Brasil. Mesmo assim, essa informação pode ser extraída das contas consolidadas dos estados (*aplicações diretas*).

Bibliografia

- Bachtler, J. e D. Yuill (2001), “Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?”, *Regional and Industrial Policy Research Paper*, No. 46, European Policies Research Center, agosto.
- Barca, F. (2009), “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place Based Approach to meeting European Union Challenges and Expectations”, Bruxelas.
- BNDES (n.d.), *www.bndes.gov.br*, acessado em outubro de 2010.
- Cimoli, M., J.C. Ferraz e A. Primi (2009), “Science, Technology and Innovation Policies in Global Open Economies: Reflections from Latin America and the Caribbean”, *Globalization, Competitiveness and Governability* (GCG), Georgetown University, Universia, Vol. 3, No. 1, pp. 32-60.
- DNIT (2009), *www.antt.gov.br/InformacoesTecnicas/aett/aett_2009/1.1.1.asp*.
- EMBRAPA (2010), *PAC EMBRAPA: Investindo no conhecimento, realizações 2009*, Brasília, Brasil.
- iBase (2008), *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas*, IBase, Rio de Janeiro.
- Infrastructure Canada (2010), *www.ifc.gc.ca*.
- Jorgensen, S.L. e Z. Loudjeva (2005), “A Poverty and Social Impact Analysis of Three Reforms in Zambia: Land, Fertilizer, and Infrastructure”, *World Bank Social Development Working Papers*, No. 49, World Bank.
- Lakshmanan, T.R. e W.P. Anderson (2002), “Transportation Infrastructure, Freight Services Sector and Economic Growth,” Center for Transportation Studies, Boston University, a Artigo preparado para a Federal Highway Administration, U.S. Department of Transportation.
- Ministério da Integração Nacional (2007), “Política Nacional de Desenvolvimento Regional: Construindo um país para todas as regiões”, *Catálogo da ExpoRegions*, Brasília.
- Ministério da Integração Nacional (2010a), *A PNDR em dois tempos: A experiência aprendida e o olhar pós 2010*, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Brasília.
- Ministério de Integração Nacional (2010b), “20 anos de fundos constitucionais de financiamento (FCO–FNE–FNO), despenpenho operacional”, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Brasília, Brasil.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2010), “Medidas institucionais para o PAC 2”, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Março, Brasília, Brasil.

- Ministério da Saúde (n.d.), “A estratégia de saúde familiar. A contribuição Brasileira para o desenvolvimento da saúde”, Brasília.
- Nóbrega, M. (2001), “Renúncia de receita, guerra fiscal e gasto fiscal: Uma abordagem do art. 14 da LRF”.
- OCDE (2004), *OECD Territorial Reviews: Czech Republic 2004*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264106413-en.
- OCDE (2007), “OECD Monitoring Review of Mexico”, GOV/TDPC(2007)5, OECD, Paris.
- OCDE (2009a), *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264039469-en.
- OCDE (2009b), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076525-en.
- OCDE (2009c), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264060791-en.
- OCDE (2010a), *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class Is Latin America?*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/leo-2011-en.
- OCDE (2010b), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264087255-en.
- OCDE (2011a), *Regions and Innovation Policy*, OECD Reviews of Regional Innovation, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264097803-en.
- OCDE (2011b), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264114470-en.
- Postali, F.A.S. (2009), “Petroleum Royalties and Regional Development in Brazil: The Economic Growth of Recipient Towns”, *Resources Policy*, Vol. 34, Elsevier.
- Presidência da República (2010), “Relatório Nacional de Acompanhamento: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, coordenação IPEA-SPI/MP, Brasília, IPEA.
- Spadavecchia, A. (2007), “Regional and National Industrial Policies in Italy, 1950s-1993. Where Did the Subsidies Flow?”, *Working Paper No. 48*, Universidade de Reading.
- União Europeia (2008a), “Regional Integration and Development. The EU-Brazil Dialogue on Regional Policy”, Raphaël Goulet (ed.), Comissão Europeia, Diretoria-Geral de Política Regional, Bruxelas.
- União Europeia (2008b), *Working for the Regions: EU Regional Policy 2007-13*, União Europeia, Bruxelas.
- União Europeia (2011), “Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion”, União Europeia, Bruxelas, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm.
- Yuill, D. (ed.) (2008), “Regional Development Policy in the Member States and Norway: Country Review 2007-08”, *EoRPA Paper*, No. 8, Vol. 2, European Policies Research Centre, Universidade de Strathclyde.

Anexo 2.A2

EMBRAPA, uma combinação de complementaridades de políticas

Tabela 2.A2.1. EMBRAPA, uma matriz de complementaridades de políticas

Tipo de programa e complementaridades com outras políticas/programas	Políticas voltadas aos indivíduos, empresas e instituições para a competitividade											
	Políticas voltadas a regiões/territórios específicos	Políticas de desenvolvimento regional	Políticas voltadas às deficiências de infraestrutura	Políticas voltadas às necessidades das pessoas	Políticas voltadas aos indivíduos, empresas e instituições para a competitividade	Política de ciência, tecnologia e inovação	Política de desenvolvimento produtivo	Política de desenvolvimento agrícola	Política de comércio	Desenvolvimento Institucional		
<p>Voltadas aos indivíduos, empresas e instituições para a competitividade</p> <p>O caso da EMBRAPA</p> <p>Instituto estatal de pesquisa agrícola aplicada</p>	<p>Planejamento estratégico de nível macro-regional e estadual para o desenvolvimento rural</p> <p>Serviços de extensão rural para aplicação da pesquisa à produção</p>	<p>As unidades territoriais da EMBRAPA são atores chave no sistema regional. A PDR pode facilitar a provisão de serviços complementares para aumentar o impacto da EMBRAPA, aumentando a produção nas comunidades.</p>	<p>A ação da EMBRAPA requer infraestrutura para pesquisa, irrigação, transporte e acesso a TIC.</p>	<p>Impacto no bem-estar das comunidades locais pobres com o aumento da aprendizagem e tirando proveito dos recursos naturais.</p>	<p>A estratégia da EMBRAPA requer educação e treinamento de alta qualidade e cria demanda por mão de obra qualificada e técnico</p>	<p>Padrões nutricionais e qualidade dos alimentos e bebidas</p> <p>Biociologia aplicada à saúde</p>	<p>Impacto ambiental da aplicação dos resultados de P&D na produção.</p> <p>Demanda por pesquisa dirigida a desafios ambientais específicos.</p>	<p>Sinergia com políticas de apoio à criação de recursos humanos para P&D.</p> <p>Apoio à P&D em empresas e centros de pesquisa: incentivos para infraestrutura de pesquisa. Gerenciamento da propriedade intelectual.</p>	<p>Sinergia com políticas locais de desenvolvimento produtivo e desenvolvimento de negócios e desenvolvimento produtivo de biotecnologia e nanotecnologia</p>	<p>Política de desenvolvimento agrícola</p>	<p>Sinergia com o investimento externo direto e estratégias de empresas multinacionais no agronegócio</p>	<p>O desempenho eficaz da EMBRAPA também depende da qualidade e funcionamento dos centros estaduais de pesquisa</p>

Tabela 2.A2.1. Embrapa, uma matriz de complementariedades de políticas (cont.)

Tipo de programa e complementariedades com outras políticas/programas	Políticas voltadas a regiões/territórios específicos		Políticas voltadas às necessidades das pessoas		Políticas voltadas aos indivíduos, empresas e instituições para a competitividade		Desenvolvimento Institucional				
	Política de desenvolvimento rural	Política de desenvolvimento regional	Políticas voltadas às deficiências de infraestrutura	Política de desenvolvimento social	Política de Educação	Política de Saúde		Política Ambiental	Política de ciência, tecnologia e inovação	Política de desenvolvimento produtivo	Desenvolvimento agrícola
Voltadas aos indivíduos, empresas e instituições para a competitividade O caso da EMBRAPA Instituto estatal de pesquisa agrícola aplicada	Necessidade de realizar os serviços de extensão rural que foram desativados. Isto prejudica o impacto da EMBRAPA na produção local. Existem potenciais sinergias com os Territórios da Cidadania.	A atual coordenação com a PDR é baixa. Ela pode ser ativada pela EMBRAPA nos exercícios de planejamento estratégico e local. Coordenação dos serviços de extensão rural. O impacto da EMBRAPA é maior, quando o estado oferece serviços de extensão rural.	Participação da EMBRAPA nos conselhos de planejamento estratégico locais e regionais	Cozinha Brasil, um programa em parceria com a EMBRAPA Agroindústria Tropical, SESI (Serviço Social da Indústria), MDS, MEC, para disseminar informação sobre nutrição	Apoio à educação superior em áreas científicas Bolsas da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES) EMBRAPA treina pessoal científico	Complementaridade implícita/c/a crescente oferta de alimentos de qualidade.	Desenvolvimento de aplicações e soluções tecnológicas e não tecnológicas para a produção agrícola e pecuária sustentável.	A EMBRAPA coordena os recursos setoriais do SNPA (Sistema Nacional de Pesquisa Agrícola e Pecuária) Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) CNPq Banco do Nordeste- ETENE	Apoio à indústria do agronegócio Apoio aos APLs Empresas incubadoras de tecnologia rural.	Desenvolvimento de soluções para a transferência de tecnologia de desenvolvimento agrícola para a agricultura familiar. Apoio ao aumento do valor agregado da produção agrícola.	Política de comércio
	Mecanismos existentes apoiando a sinergia das ações										

Anexo 2.A3 Matriz de Complementaridades de Políticas

Tabela 2.A3.1. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e as suas complementaridades

Tipo de programa e complementaridades com outras políticas/programas	Políticas voltadas a regiões/territórios específicos		Políticas de desenvolvimento regional		Políticas voltadas às deficiências de infraestrutura		Políticas voltadas às necessidades das pessoas				Políticas voltadas aos indivíduos, empresas e instituições para a competitividade			Desenvolvimento institucional
	Política de desenvolvimento rural	Política de desenvolvimento urbano	Integração das instalações produtivas à paisagem urbana; mobilidade urbana; provisão de serviços de acordo com os requisitos da Política de Desenvolvimento Produtivo.	Identificação dos potenciais de diversificação de acordo com as características territoriais, sociais e culturais.	Infraestrutura tangível e intangível para a conectividade, para a competitividade internacional e para a modernização interna.	Oferta de treinamento técnico, engenharia e educação de alto nível.	A Política Nacional de Saúde pode permitir licitação pública para a provisão de assistência à saúde doméstica. Produção de medicamentos específicos para o atendimento da estratégia nacional de saúde (doenças negligenciadas, etc.)	Política de saúde	Política ambiental	Política de inovação	Política de comércio	Política fiscal e monetária	Mercado de trabalho	
Voltadas aos indivíduos, empresas e instituições para a competitividade. PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo)	Cadeias de valor e vínculos com a economia local Demanda Crescente pela produção rural	Integração das instalações produtivas à paisagem urbana; mobilidade urbana; provisão de serviços de acordo com os requisitos da Política de Desenvolvimento Produtivo.	Identificação dos potenciais de diversificação de acordo com as características territoriais, sociais e culturais.	Infraestrutura tangível e intangível para a conectividade, para a competitividade internacional e para a modernização interna.	Oferta de treinamento técnico, engenharia e educação de alto nível.	A Política Nacional de Saúde pode permitir licitação pública para a provisão de assistência à saúde doméstica. Produção de medicamentos específicos para o atendimento da estratégia nacional de saúde (doenças negligenciadas, etc.)	Política de saúde	Política ambiental	Demanda por esforços de inovação: incentivos à P&D; Infraestrutura para a pesquisa, etc.	Promoção do comércio e gerenciamento o de tarifas.	Gerenciamento da taxa de câmbio; incentivos fiscais e política tarifária.	Mercado de trabalho, gerenciamento o da economia informal.	Regulação do Mercado de trabalho, gerenciamento o da economia informal.	Criação de estrutura de governança para negociação entre diferentes atores (estaduais e federais, e os ministérios); demanda por capacidades em nível estadual e municipal; Envolver o setor acadêmico e de negócios no planejamento estratégico.

Tabela 2.A3.1. A Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e as suas complementaridades (cont.)

Tipo de programa e complementaridades com outras políticas/programas	Políticas voltadas a regiões/territórios específicos		Políticas de desenvolvimento regional	Políticas voltadas às deficiências de infraestrutura	Políticas voltadas às necessidades das pessoas			Políticas voltadas aos indivíduos, empresas e instituições para a competitividade			Desenvolvimento institucional				
	Política de desenvolvimento rural	Desenvolvimento urbano			Política de educação	Política de saúde	Política ambiental	Política de inovação	Política de comércio	Política fiscal e monetária		Mercado de trabalho			
Voltadas aos indivíduos, empresas e instituições para a competitividade. PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo)	Exemplos de mecanismos existentes para apoiar a sinergia das acções	Serviço Nacional de Aprendizado Rural (SENAR). Coordenação com os estados para a criação de oportunidades de desenvolvimento rural e quantificação da força de trabalho.	PAC 2 Mobilidade nas grandes cidades – (Ministério das Cidades)	Arranjos Produtivos Locais (APLs) (Política de cluster)	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Adensamento da infraestrutura de transporte para as exportações (p. ex. expansão da Transnordestina, expansão do Suape)	Investimento na crescente cobertura do treinamento técnico de alto nível. ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) Avaliação da qualidade do sistema educacional	FIOCRUZ pesquisa aplicada na atenção a saúde Hemobrás Empresa pública vinculada ao Ministério da Saúde e ator importante no complexo industrial nacional de atenção à saúde	Atividades do Ministério do Meio-Ambiente	Conselho Gestor presidido pelo MIC com representantes da Casa Civil, MCT, MF, MPOG e uma SIE composta pelo BNDES, MF e ABDI	VAT Estadual; (Lei do Bem)	Política do salário mínimo Treinamento de trabalhadores profissionais	Política de comércio	Política fiscal e monetária	Mercado de trabalho	Arcação regulatório (medidas estabelecidas pelo PAC) Rede Nacional de Agentes da Política Industrial (RENAPI), coordenada pela ABDI

Capítulo 3

Governança multinível para políticas de desenvolvimento regional mais eficazes

O Brasil vislumbra hoje uma janela de oportunidade para a implementação de sua agenda de crescimento econômico com inclusão social. Essa estratégia exige, entre outros, a identificação das potenciais complementaridades entre as políticas, e a criação de instrumentos de governança multinível para coordenar as políticas nos territórios. A estrutura institucional, e a estrutura de governança multinível do Brasil são altamente complexas. Dado o seu tamanho, heterogeneidade e arcabouço constitucional, o país enfrenta desafios importantes de governança multinível. Este capítulo explica como a política de desenvolvimento regional poderia ajudar a atingir a meta nacional de crescimento com inclusão social. Em seguida, analisa os desafios específicos de coordenação política, e destaca os instrumentos utilizados no Brasil e em países da OCDE, que poderiam ser úteis para superar esses desafios.

Introdução

Uma das prioridades do governo brasileiro é atingir o crescimento econômico com inclusão social e reduzir as disparidades regionais e individuais. O Brasil está recebendo grandes volumes de capital estrangeiro, e implementando, por um lado, grandes programas de investimento, como o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), e por outro, programas sociais em favor das populações pobres. Uma janela de oportunidade se abriu, possibilitando abordar essas questões. Como foi demonstrado no capítulo anterior, as diferentes políticas têm impactos importantes sobre os territórios, e têm complementaridades que poderiam aumentar a sua eficácia. Isto pode ser verificado, particularmente, no fato de que a maioria das carências de infraestrutura e de demandas sociais não atendidas concentram-se em determinadas áreas geográficas, e algumas áreas geográficas tendem a concentrar todas as carências. Uma política com base territorial, como a política de desenvolvimento regional, que leve em consideração as demandas específicas de cada território e coordene a ação dos ministérios setoriais, aumentará a eficácia das políticas sociais. Ao mesmo tempo, o aproveitamento dos recursos não utilizados aumentará o crescimento agregado.

Várias etapas devem ser cumpridas, para o êxito dessa política. Em primeiro lugar, é importante que as políticas setoriais federais adotem a dimensão territorial. Em segundo lugar, devem ser identificadas as potenciais complementaridades entre essas políticas. Em terceiro lugar, devem ser definidos os desafios de coordenação multidimensional (ou seja, a coordenação horizontal, entre os ministérios setoriais em nível de governo federal; a coordenação horizontal e vertical, entre os níveis de governo; e a coordenação entre governos subnacionais). Por último, devem ser formulados os instrumentos para superar esses desafios. Em nível federal, existem quatro condições essenciais para a promoção de abordagens territoriais integradas para a política setorial:

- alta visibilidade e prioridade para a agenda política (ou seja, forte liderança) do governo federal, e compromisso de longo prazo;
- mecanismos eficientes de coordenação interministerial e vertical;
- promoção de políticas de base territorial, em lugar de políticas uniformes para todas as regiões, em nível federal;
- envolvimento dos atores locais (estados e municípios) na formulação e co-implementação da estratégia federal.

A estrutura institucional e a estrutura de governança multinível do Brasil são altamente complexas, o que não surpreende, podendo até ser desejável, considerando a dimensão continental do país. Dado o seu tamanho, heterogeneidade e arcabouço constitucional, o Brasil enfrenta três desafios principais de governança multinível. O primeiro diz respeito a questões de federalismo fiscal e o desafio de lidar com a autonomia financeira e política dos governos subnacionais. O segundo refere-se à fragmentação multi-dimensional das políticas (fragmentação setorial e geográfica). Por último, o terceiro desafio, que consiste em superar as assimetrias de informação, e promover o fortalecimento da capacitação institucional e administrativa em nível subnacional (em especial nos municípios carentes), monitorando a implementação das políticas e avaliando os seus resultados, estimulando a participação da sociedade civil. Este capítulo explica como a política de desenvolvimento regional pode contribuir para atingir a meta nacional de crescimento com inclusão social. Em seguida, analisa os

desafios específicos de coordenação da política e destaca os instrumentos utilizados no Brasil e em países da OCDE, que poderão ser úteis para a superação desses desafios.

Como a política de desenvolvimento regional pode ajudar o Brasil a atrelar sua estratégia de crescimento nacional à redução da pobreza e das disparidades sociais e regionais

As demandas estão concentradas em territórios específicos, e alguns territórios concentram todas as demandas

Desde o início dos anos 2000, a principal prioridade dos governos brasileiros tem sido alcançar o crescimento com inclusão social. Isso implicou a execução de políticas voltadas diretamente à população pobre (como o programa de transferência de renda, Bolsa Família, ou o PRONAF, que concede crédito subsidiado para agricultores pobres), políticas voltadas ao fornecimento de infraestrutura básica em todas as áreas do país (como o programa Luz para Todos, que fornece energia elétrica, o programa Minha Casa Minha Vida, voltado à habitação, o programa Banda Larga, para prover o acesso à Internet, e programas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, etc.), bem como serviços públicos básicos (Saúde da Família, e o programa Brasil Alfabetizado, para combater o analfabetismo, etc.). A Tabela 3.1 (e os correspondentes mapas em figuras nos Anexos 1.A1-1A.5) mostra que há uma forte correlação entre as diferentes demandas, em alguns estados: na maioria dos casos, os estados que apresentam desempenho insatisfatório nos indicadores sociais (como o Índice de Desenvolvimento Humano, taxa de analfabetismo, ou taxa de mortalidade infantil) tendem a ter grandes deficiências de infraestrutura (como quilômetros de rodovias pavimentadas por quilômetro quadrado ou porcentagem da população com acesso seguro a redes de abastecimento de água). Estes indicadores também estão correlacionados com a renda média *per capita*, pois os estados com a menor renda média *per capita* também têm desempenho insatisfatório nos indicadores sociais e de infraestrutura. O oposto é verdadeiro para os estados com alto desempenho: os estados com boa pontuação nos indicadores sociais também tendem a ter melhor desempenho em indicadores de infraestrutura e possuem a maior renda média *per capita*. Quanto às macrorregiões, os estados com desempenho fraco se concentram nas regiões Nordeste e Norte, enquanto aqueles com bom desempenho se localizam no Sul, Sudeste e no Distrito Federal.

Isto mostra que a maior parte das demandas e, portanto, a maioria dos potenciais beneficiários dos programas sociais voltados à população pobre, estão localizadas nas mesmas áreas geográficas (nos municípios e estados menos desenvolvidos). O capítulo anterior revelou que todas essas políticas têm complementaridades e sinergias e assim, o efeito de uma será maior se as outras estiverem presentes. As políticas setoriais voltadas à população pobre e às suas demandas específicas, portanto, precisam ser coordenadas. Como as demandas estão geograficamente concentradas, isto exige políticas contextualizadas em base territorial. Existe amplo espaço para as sinergias entre políticas sociais e políticas contextualizadas no local, tais como as políticas de desenvolvimento regional, para tirar o máximo proveito das complementaridades das políticas e evitar resultados indesejados (Caixa 3.1).

Tabela 3.1. Sumário dos indicadores sociais, econômicos e de infraestrutura

Legenda:		Classif. Mais alta	Classificação Média	Classificação Baixa	Classificação Muito Baixa				
Macrorregião	Estado	IDH	Analfabetismo	Mortalidade Infantil	Acesso à saúde	Densidade de Rodovias Pavimentadas	Acesso a água	Coefficiente Gini	Renda média per capita
Nordeste	Alagoas								
	Bahia								
	Ceará								
	Maranhão								
	Paraíba								
	Pernambuco								
	Piauí								
	Rio Grande do Norte								
Sergipe									
Norte	Acre								
	Amazonas								
	Amapá								
	Pará								
	Rondônia								
	Roraima								
Tocantins									
Centro-oeste	Goiás								
	Mato Grosso do Sul								
	Mato Grosso								
Sudeste	Espírito Santo								
	Minas Gerais								
	Rio de Janeiro								
	São Paulo								
Sul	Paraná								
	Rio Grande do Sul								
	Santa Catarina								
Distrito Federal	Distrito Federal								

Nota: Os dados do IDH são, analfabetismo: 2009; mortalidade infantil: 2010; acesso à saúde: 2009; densidade de rodovias pavimentadas: 2008; cesso ao abastecimento de água: 2009; coeficiente Gini: 2008; renda média *per capita*: 2008.

Fonte: Cálculos baseados em dados da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

A política de desenvolvimento regional pode ajudar a coordenar as diferentes políticas no território

O que caracteriza as políticas contextualizadas no local, como as políticas de desenvolvimento regional, é que elas são diferenciadas, e visam dar respostas feitas sob medida para atender às demandas e oportunidades específicas de um território. Para uma política de desenvolvimento regional ser eficiente, ela deve não apenas apontar para o conteúdo correto, mas também contar com instrumentos eficazes para sua total implementação e entrada em vigor. Como em todos os contextos descentralizados, onde diversos atores e níveis de governo interagem e são interdependentes, as políticas de desenvolvimento regional enfrentam uma série de desafios ou obstáculos. Esses desafios

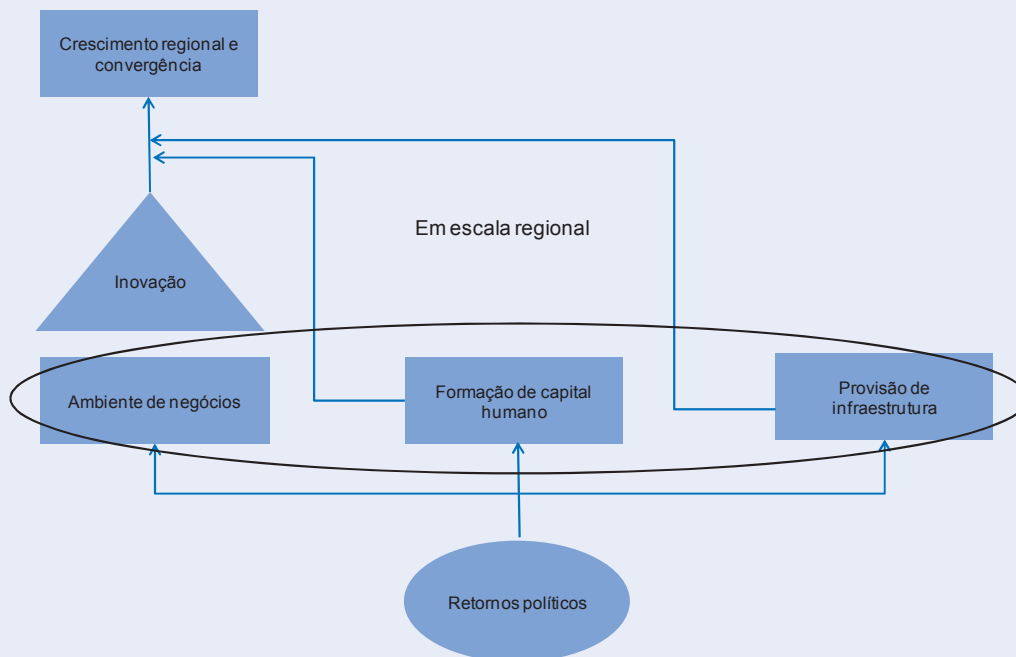
e obstáculos foram identificados e analisados pela OCDE (Caixa 3.2). As seções a seguir exploram esses diferentes desafios.

Caixa 3.1. Uma dor de cabeça política: A ação setorial isolada pode ter resultados indesejados

Os estudos da OCDE sugerem que a construção ou modernização da infraestrutura de transporte pode ter uma influência positiva no desenvolvimento econômico de uma região, mas que esse crescimento econômico não é automático. Os efeitos de crescimento provavelmente só aparecerão se existirem externalidades positivas na região. As conexões mais rápidas de transporte podem explorar as potenciais externalidades positivas que existem em vários mercados – normalmente economias de escala não esgotadas, abrangência, aglomeração, densidade ou rede – e consequentemente melhorar a produtividade (do trabalho), melhorar a produção, reduzir os custos de produção e promover a utilização mais eficiente dos recursos. Se não existirem essas externalidades latentes, no entanto, as melhorias em acessibilidade podem provocar alterações nos padrões espaciais e nos fluxos de transporte existentes sem ter efeitos de longo prazo sobre o crescimento.

Se política regional concentra-se apenas na disponibilização de capital sob a forma de infraestrutura, uma região atrasada poderá acabar perdendo recursos econômicos (o fenômeno de “vazamento por ligação”, do inglês *leaking by linking*). Ao reduzir os custos do transporte interregional, as empresas continuarão a achar mais barato permanecer concentradas nas regiões dinâmicas, para colher os benefícios das economias de aglomeração e dos mercados densos, e despachar as mercadorias para as demais regiões. Por exemplo, as autoestradas modernizadas do leste da Polônia permitirão que a produção atinja mercados estrangeiros com mais rapidez e com custo menor, mas a concorrência de outras partes da Europa também aumentará para as empresas locais (OCDE, 2008a).

A política de desenvolvimento regional exige, portanto, uma abordagem multidimensional



Fonte: OCDE (2010), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076525-en.

Lidando com a autonomia financeira e política dos governos subnacionais

Os estados e municípios desfrutam de ampla autonomia de receita e despesa

O arcabouço federativo fiscal do Brasil é altamente incomum

A Constituição de 1988 mudou radicalmente o modelo brasileiro de federalismo fiscal. Uma forte inclinação política em favor da descentralização criou uma situação altamente original: os municípios brasileiros passaram a ter o status de entidades federativas, assim como os estados (na maioria dos países federativos da OCDE, como por exemplo, o Canadá e a Alemanha, os municípios tendem a ser “agentes” dos estados). Este *status* constitucional especial significa que os estados não podem obrigar ou proibir ações dos municípios, e que o governo federal tem influência direta sobre eles, porque os repasses diretos do governo federal aos municípios são consideráveis (representando cerca da metade das transferências que os municípios recebem) (Anexo 3.A2). Essa autonomia institucional foi reforçada pelo poder fiscal: foi concedida aos municípios uma grande parte das receitas fiscais, reduzindo assim as receitas fiscais alocadas ao governo federal.¹ Em 2008, o governo federal recebeu cerca de 48% das receitas fiscais, enquanto os estados e municípios receberam cerca de 27% (Tesouro Nacional), um valor superior à média da OCDE e da América Latina (Figura 3.1 e Anexo.3.A3).

Do lado da despesa, não houve nenhuma divisão clara de responsabilidades em diversas áreas cruciais, como atenção à saúde, educação, seguridade social, bem-estar, agricultura, alimentação, saneamento básico e habitação, etc. (Anexo 3.A4). As responsabilidades sobre os gastos não foram especificamente atribuídas aos governos subnacionais, em concerto com o aumento das suas receitas. Para restaurar a sua capacidade financeira, o governo federal aumentou os impostos que não eram partilhados com os governos subnacionais e criou novas “contribuições” (correspondentes aos impostos não partilhados com os governos subnacionais), aumentando assim a carga tributária e reduzindo a eficiência do sistema fiscal. Em 2008, essas contribuições representaram mais de 50% das receitas do governo federal, enquanto os impostos trouxeram apenas cerca de 35% (Anexo 3.A5). Numa segunda fase, o governo federal aumentou o uso de transferências não-constitucionais (discricionárias), que são negociadas caso a caso, entre o governo federal e os governos subnacionais, e que são condicionados à assinatura de um acordo (convênios, etc.). Isso define a aplicação precisa dos fundos (principalmente de saúde e educação), que estão sujeitos a procedimentos rigorosos de controle. Depois de vários calotes dos governos estaduais, o governo federal promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, para impedir que os estados executem déficits orçamentários excessivos, que pudessem ameaçar a estabilidade macroeconômica (Caixa 3.3).

Caixa 3.2. A abordagem da OCDE para os desafios de governança multinível

A relação entre níveis de governo, resultante da descentralização, caracteriza-se pela dependência mútua, já que é impossível haver uma separação completa das responsabilidades e resultados das políticas entre níveis de governo. Esta é uma relação complexa, ao mesmo tempo vertical, através de diferentes níveis de governo, horizontal, entre os mesmos níveis de governo e em rede. Os governos devem, portanto, vencer uma série de desafios ou “carências” entre níveis, tanto vertical quanto horizontalmente.

Caixa 3.2. A abordagem da OCDE para os desafios de governança multinível (cont.)

Dentre essas carências incluem-se principalmente a **capacidade fiscal** dos governos de cumprir suas obrigações, as **assimetrias de informação** entre níveis de governo, as carências na **responsabilidade administrativa**, com fronteiras administrativas que não correspondem às áreas funcionais, econômicas e sociais no nível subnacional, as deficiências no **desenho da política**, quando os ministérios adotam abordagens puramente verticais na regulação intersetorial, que podem exigir uma co-participação na implementação em nível local, e muitas vezes a falta de **recursos humanos e de infraestrutura** para prover serviços e formular estratégias. Os países podem sofrer essas carências em maior ou menor grau, mas dada a dependência mútua que surge com a descentralização e a dinâmica em rede da governança multinível, os países em geral enfrentam essas carências simultaneamente.

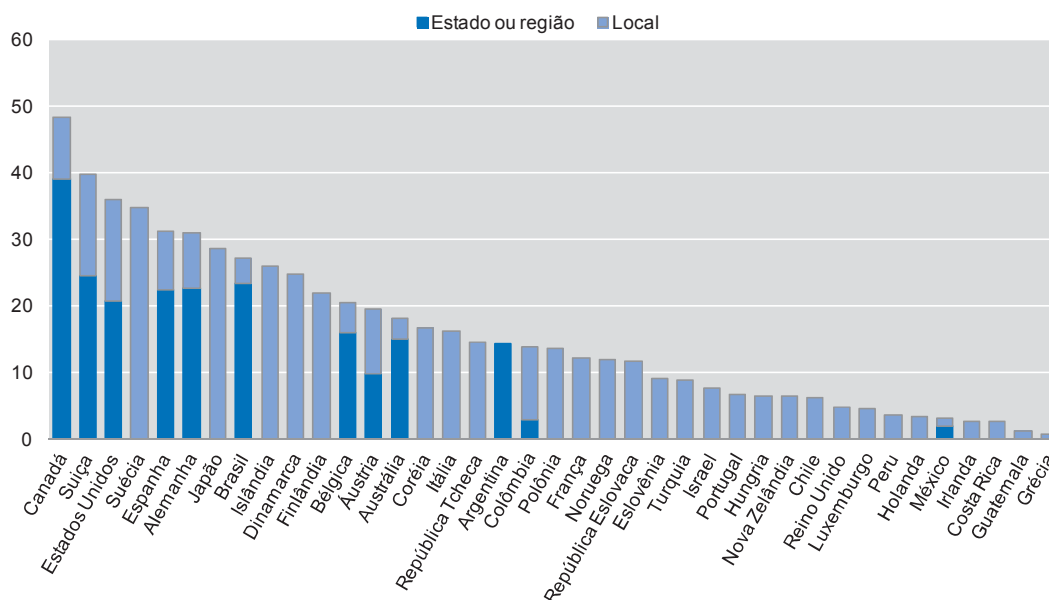
Dependência mútua entre níveis de governo: Desafios/carências de governança multinível em países membros da OCDE

Tipos de desafios/ carências	Coordenação dos desafios/carências
Financiamento	Receitas instáveis ou insuficientes prejudicam a implementação eficaz das responsabilidades em nível subnacional para competências compartilhadas => Necessidade de mecanismos de financiamento compartilhado.
Administrativo	Ocorre quando a escala administrativa do investimento não corresponde à sua relevância funcional, como no caso da fragmentação municipal => Necessidade de instrumentos para atingir o “tamanho efetivo” (instrumentos de coordenação entre unidades subnacionais; fusões).
Político	Ocorre quando os ministérios adotam abordagens puramente verticais nas políticas intersetoriais, para serem implementadas territorialmente => Necessidade de mecanismos para criar abordagens multi-dimensionais/sistêmicas e exercer liderança e compromisso político.
Informação	Assimetrias de informação (quantidade, qualidade, tipo) entre diferentes atores, voluntárias ou não => Necessidade de instrumentos de divulgação e compartilhamento da informação.
Capacitação	Surge quando há carência de recursos humanos, de conhecimento ou de infraestrutura, para executar as tarefas e formular estratégias relevantes para o desenvolvimento local => Necessidade de instrumentos para fomentar a capacitação local.
Objetivo	Existe quando as diferentes justificativas entre formuladores de políticas dos níveis nacional e subnacional criam obstáculos para a adoção de metas convergentes. Pode provocar problemas de coerência política e objetivos contraditórios entre as estratégias de investimento => Necessidade de instrumentos para alinhar os objetivos.
Responsabilidade	Reflete as dificuldades de assegurar a transparência das práticas entre diferentes jurisdições e níveis de governo. Também diz respeito aos possíveis desafios de integridade dos profissionais encarregados da gestão dos investimentos => Necessidade de instrumentos de qualificação institucional => Necessidade de instrumentos para fortalecer a integridade em nível local (foco na licitação pública) => Necessidade de instrumentos para a promoção da participação dos cidadãos.

Cada vez mais os países membros e não membros da OCDE estão criando e usando uma grande variedade de mecanismos para vencer estas lacunas e melhorar a coerência na formulação de políticas em vários níveis. Esses mecanismos podem ser “vinculantes”, como os mecanismos legais, ou “brandos”, como as plataformas de discussão, e devem ser suficientemente flexíveis para permitir políticas territorialmente específicas. O envolvimento dos governos subnacionais na formulação de políticas leva tempo, mas os benefícios a médio e longo prazo compensam os custos da coordenação.

Fonte: Charbit, C. e V. Michalun (2009), “Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/221253707200; e Charbit, C. (2011), “Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/04, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/5kg883pkxkhc-en.

Figura 3.1. Participação da receita fiscal dos níveis subnacionais de governo no total da receita fiscal (2008)



Nota: Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Fonte: OCDE Estatísticas de Receitas 2010.

Os estados e municípios desfrutam de grande autonomia fiscal

Para garantir a descentralização desejada, a Constituição de 1988 alocou um volume substancial de impostos e transferências constitucionalmente obrigatórias para os governos estaduais e municipais (Figura 3.1). Por este motivo, o acesso às receitas constitucionalmente garantidas (impostos próprios mais impostos partilhados) é maior do que na maioria dos países latinoamericanos (Caixa 3.4). Vale notar que o imposto sobre comercialização de mercadorias e serviços (ICMS) responde por 85% da arrecadação própria dos estados e por um quarto do total dos impostos do país (Anexo 3.A6). Os governos municipais também gerenciam um imposto sobre a propriedade territorial urbana e um imposto sobre serviços, que são especialmente importantes nas capitais de estado. Receitas públicas subnacionais adicionais são auferidas através de arranjos compartilhados de repartição fiscal sobre o imposto de renda pessoal e empresarial e o imposto sobre o valor agregado nacional, mas estas são consideradas transferências, pelos critérios estabelecidos pelo Sistema de Contas Nacionais. Em média, as receitas próprias (impostos próprios, contribuições e outras receitas próprias) representam quase 70% do total da receita dos estados e 23% das receitas dos municípios (Anexo 3.A7). Todavia, essas médias mascaram importantes disparidades regionais, devido à concentração da atividade econômica nas regiões Sul e Sudeste: em nível macrorregional, as receitas próprias representam apenas cerca de 50% das receitas dos estados da região Norte, mas quase 60% no Nordeste, ao passo que representam cerca de 77% no Sul e Centro-Oeste, e até 85% na região Sudeste (Anexo 3.A7).

Caixa 3.3. Melhorando a sustentabilidade dos governos subnacionais: A Lei de Responsabilidade Fiscal

Na década de 1990, o governo federal foi obrigado a socorrer estados e municípios duas vezes: em 1989, assumiu suas dívidas externas, e as refinanciou como dívida interna perante o governo federal, em moeda local; e em 1993, o governo federal concordou em reescalonar a dívida contraída com instituições federais. Na segunda metade da década de 1990, as dívidas dos estados e municípios no mercado financeiro privado subiram, de 2.3% do PIB, em 1990, para 5.8%, em 1996. Mais de 90% desta dívida estava concentrada nos quatro maiores estados (Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul) (Castanhar, 2003). Curiosamente, a maior parte deste aumento não se deveu a novas emissões de títulos (que estavam quase que completamente proibidas por regulações ou avaliações de risco de crédito), mas à capitalização das crescentes taxas de juros do período. Essas altas taxas eram resultado da política monetária austera adotada pelo governo federal, para conter a inflação e atrair capital estrangeiro. Em 1997, o governo federal executou um resgate condicional, o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira. No âmbito deste programa, a maior parte das dívidas dos estados foram refinanciadas, condicionadas à implementação de um rigoroso ajuste fiscal de longo prazo, e à privatização das empresas públicas estaduais e municipais (energia elétrica, gás, transporte, abastecimento de água, etc.), bem como à privatização dos bancos oficiais estaduais. Para garantir que o compromisso seria cumprido, o programa foi avaliado pelas receitas dos Fundos de Participação dos Municípios e dos estados e, se necessário, o governo federal poderia reter as receitas dos impostos partilhados dos estados e municípios.

Na sequência do acordo com o FMI em 1999, o Brasil promulgou a Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, reduzindo ainda mais a autonomia dos governos subnacionais, com o aumento do controle das contas fiscais e financeiras dos estados e dos municípios. A lei estipula que qualquer despesa permanente (mais de dois exercícios fiscais) deve estar vinculada a uma nova fonte permanente de financiamento (um novo imposto ou ao aumento da alíquota de um imposto). Limita as despesas com pessoal a 50% das receitas líquidas correntes, para o governo federal, e 60% para os estados e municípios, e estabelece limites de despesas com pessoal para os poderes judiciário e legislativo. A lei também estabelece requisitos rigorosos para novas operações de crédito, que reduzem a capacidade de endividamento. Por último, as operações de crédito entre entidades da federação estão proibidas, o que elimina qualquer possibilidade de futuros resgates. Os critérios são os mesmos para todos os estados, independentemente de sua população, nível de renda, tamanho ou situação inicial. Além disso, estes são apenas limites administrativos, que incluem indicadores de desempenho, medições de produção e de resultados e que, portanto, não podem distinguir entre unidades administrativas eficientes ou ineficientes (Castanhar, 2003).

Os governos subnacionais gozam de considerável autonomia sobre seus próprios impostos. Os estados estão livres – até um certo limite – para definir as alíquotas e a base tributária do ICMS. Essa autonomia levou, no entanto, a uma concorrência fiscal intensa, que distorce os fluxos comerciais entre os estados, e influencia a escolha de onde as empresas optam por se instalar. Os governos subnacionais (estados e municípios) também têm liberdade para fixar as alíquotas e as bases para outros impostos, o que dá aos governos subnacionais brasileiros uma maior autonomia fiscal do que a maioria dos outros países da OCDE.

Caixa 3.4. Impostos por nível de governo na América Latina

Desde meados da década de 1980, foram adotadas reformas descentralizadoras em toda a América Latina, que transferiram funções do governo central para entidades subnacionais. Inicialmente, essas reformas visavam principalmente o fortalecimento da representação democrática das autoridades locais, mas surgiu de uma tendência gradual de aumento das despesas em nível subnacional.

Por outro lado, a abrangência da política fiscal subnacional da região é relativamente modesta, focada em um número limitado de impostos. A maioria dos países latinoamericanos priorizou o fortalecimento das receitas do governo central em detrimento das entidades subnacionais. Entre 1990 e 2008, a participação fiscal das administrações centrais ou federais subiu cinco pontos percentuais, ao passo que a participação dos governos subnacionais diminuiu ou permaneceu relativamente estável.

Esta tendência das receitas fiscais subnacionais está relacionada ao baixo nível e frágil estrutura de arrecadação fiscal em nível subnacional, nas economias latinoamericanas. Em comparação com os países da OCDE, a alocação das receitas fiscais para os subsetores de governo na América Latina tem um viés para entidades centrais ou federais. Na América Latina como um todo, as receitas das administrações centrais representam mais de 80% das receitas totais arrecadadas, ao passo que o volume correspondente para entidades subnacionais é inferior a 5%.

Esta situação varia consideravelmente entre os países da região. O Brasil, a Argentina e a Colômbia têm relativamente alta fonte própria de geração em nível subnacional. No entanto, nos países unitários, a participação média das receitas municipais atingiu apenas 1.9% em 2008.

Não obstante, duas importantes questões de estatística podem produzir diferenças materiais nos números em nível subnacional. Em primeiro lugar, neste relatório, a atribuição de receitas aos diferentes subsetores de governo foi feita de acordo com as diretrizes revisadas da versão 2008 do Sistema de Contas Nacionais. A abordagem revisada pode alterar essas participações, quando um nível de governo recolhe as receitas fiscais e as transfere, no todo ou em parte, para outros níveis de governo. Sob o novo regime, as receitas são atribuídas ao governo arrecadador. Exemplos regionais desses mecanismos são a Lei de Co-participação da Argentina, as participações federais no México (conforme estipulado na Lei de Coordenação Fiscal) e os Fundos de Participação no Brasil (definidos no Artigo 159 da Constituição Federal). Em segundo lugar, as médias regionais de alguns países são afetadas pela escassez de estatísticas de receita de impostos em nível subnacional. Este efeito é mais pronunciado no início da série, já que a disponibilidade de dados neste nível melhorou nos últimos anos.

Na América Latina, as receitas das entidades territoriais representam uma média de aproximadamente 0.9% do PIB, ou seja, um quinto das receitas arrecadadas nos países desenvolvidos. Assim, as atividades subnacionais dependem de um sistema de transferências, do nível superior para os níveis mais baixos da administração.

As dificuldades enfrentadas pelos governos subnacionais em arrecadar os seus próprios impostos são evidenciadas pela estreita gama de impostos sob sua jurisdição. Os impostos mais frequentemente atribuídos às entidades subnacionais são o imposto sobre propriedade territorial urbana IPTU, o imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA), o licenciamento de veículos automotores, os impostos sobre serviços específicos e as taxas municipais. O potencial desses instrumentos para a geração de receita é limitado, se comparado com outros impostos sob jurisdição central, como o imposto sobre valor agregado e o imposto de renda.

Caixa 3.4. Impostos por nível de governo na América Latina (cont.)

A estrutura fiscal das entidades territoriais da América Latina contrasta com as fontes mais diversificadas de receita dos países desenvolvidos. Para os países onde esta informação está disponível, o imposto territorial urbano e o imposto sobre bens e serviços representam em média cerca de 40% das receitas totais arrecadadas neste nível de governo. Nos países da OCDE, no entanto, a maior parte do que os governos subnacionais recolhem é gerada pelo imposto de renda (mais uma vez, representando cerca de 40% do total arrecadado).

No entanto, a situação varia, entre os países da América Latina. Uma das situações mais notórias é o Brasil, onde grande parte do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) é coletado no nível do estado subnacional. Outro exemplo de uma tendência semelhante é o imposto provincial sobre vendas (*Impuesto a los ingresos brutos*) na Argentina.

Fonte: OCDE (2011), *Revenue Statistics in Latin America*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264110540-en-fr.

A maioria das transferências intergovernamentais são para objetivos gerais

Apesar do aumento do uso das transferências discricionárias, a maioria das transferências intergovernamentais no Brasil ainda são definidos pela Constituição (e, portanto, não discricionárias) e de uso geral: 71% das transferências federais aos estados, 64% das transferências federais aos municípios e 100% das transferências do estado para os municípios são de uso geral.² Existem três tipos de transferências intergovernamentais no Brasil:

- **Transferências constitucionais** (Fundo de Participação dos Estados – FPE, e Fundo de Participação dos Municípios – FPM), que são na verdade arranjos de partilha de imposto, onde os montantes distribuídos aos estados são calculados automaticamente, com base em fórmulas definidas na Constituição. Sempre que o governo federal aumenta a arrecadação de um dos impostos partilhados, uma parcela flui automaticamente para os governos subnacionais, como uma concessão de uso geral. Essas transferências representaram 47% das transferências federais aos estados e 45% das transferências federais aos municípios, em 2006.
- **Transferências não-constitucionais (ou discricionárias)**, que são normalmente carimbadas e sujeitas à fiscalização federal. Estas são principalmente dispendidas por “programas nacionais”, ou seja, as áreas onde o governo federal é responsável pela criação de uma legislação nacional que estabelece os padrões de qualidade e acessibilidade dos serviços públicos para todo o país. Esses serviços são financiados e em grande medida geridos e controlados pelo governo federal. No entanto, a execução dos programas é repassada para os governos subnacionais. Isto é principalmente o caso das políticas de saúde e educação (Sistema Único de Saúde – SUS e os dois fundos de educação para o ensino fundamental e ensino básico, o Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB) (Caixa 3.5). Os programas nacionais representam cerca de um quarto das transferências federais para os estados (O SUS responde por 14% e as transferências para a educação por 12%), e 44% das transferências federais para os municípios (O SUS responde por 26% e as transferências para a educação por 18%) (Anexo 3.A2).

- **“Retorno de transferências”** são as transferências dos estados para os municípios, que correspondem aos impostos recolhidos pelos estados em nome dos municípios. Como os estados apenas atuam como agentes de coleta, essas transferências são de uso geral.

Caixa 3.5. O Fundo para Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEF)

O Fundo para Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEF), foi criado em 1996 e entrou em vigor em 1997-98 para financiar os gastos subnacionais com ensino primário e médio. Apesar de o ensino primário ser atribuído aos municípios pela Constituição, os estados eram os principais provedores dos serviços até o final da década de 1990. O FUNDEF mudou o mecanismo de financiamento subnacional para gastos com educação de duas formas principais. Primeiro, foi introduzido um piso de gasto nacional por aluno matriculado no ensino fundamental e médio (da primeira à oitava série), juntamente com um quadro de alocação de recursos entre as redes públicas municipais e estaduais de ensino. Em segundo lugar, o FUNDEF exige que o governo federal cubra os gastos dos estados que não podem pagar o piso nacional. Desde 2000, foram estabelecidos diferentes pisos para o ensino fundamental (primeira à quarta série) e ensino médio (quinta à oitava série), em 5% acima do valor para a educação básica.

O FUNDEF é financiado pela retenção compulsória de 15% dos seguintes recursos: *i*) alocações estaduais e municipais na repartição das receitas dos fundos partilhados com o governo federal; *ii*) receita do ICMS; *iii*) receitas do imposto federal sobre valor agregado cobrado sobre as exportações (IPIexp); e *iv*) transferências federais aos estados associadas às receitas do seguro do ICMS (ou seja, o mecanismo para compensar os estados pelas perdas de receitas decorrentes da desoneração das exportações de bens primários e semi-acabados).

Os recursos do FUNDEF são alocados a cada estado, de acordo com o número de alunos matriculados nas redes de escolas públicas estaduais e municipais. Pelo menos 60% das alocações do FUNDEF devem ser gastos com pessoal, e a parte restante na operação e manutenção. No âmbito do FUNDEF, os municípios são obrigados a gastar pelo menos 25% de sua receita na educação (e pelo menos 15% na educação fundamental).

O FUNDEF tem sido associado ao rápido aumento das taxas de matrícula no ensino fundamental e médio. Embora este aumento não possa ser creditado exclusivamente ao FUNDEF, parece haver uma forte ligação entre as alterações nas taxas e na composição de matrículas, entre as redes de ensino estaduais e municipais, que vem mudando ao longo do tempo em favor da rede de ensino municipal. Com base em evidências de um conjunto de dados de 26 capitais de estado, estimou-se que, no período de 1991, 1994 e 1998-2001, as taxas de matrícula cresceram mais de 2% mais rápido por ano, após a introdução do FUNDEF, do que no período 1991-98.²

Notas: 1. Ver de Mello (2001a, 2001b) e Afonso e de Mello (2002) para mais informações. 2. Ver de Mello e Hoppe (2005) e OCDE (2005), para as evidências empíricas.

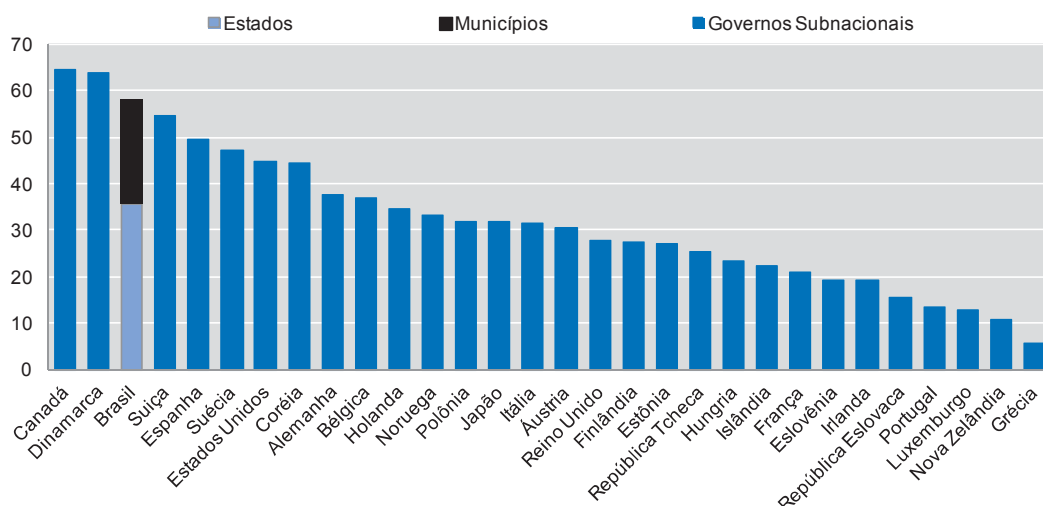
Fonte: de Mello, L. (2006), “Fiscal Responsibility, Legislation and Fiscal Adjustment: The Case of Brazilian Local Governments”, *Policy Research Working Paper Series 3812*, The World Bank.

Os estados e municípios têm grandes responsabilidades de gastos em áreas cruciais

No lado da despesa, o Brasil também é comparável aos países mais descentralizados da OCDE (Figura 3.2). A soma das despesas municipais e estaduais é cerca de 60% do gasto governamental geral, maior do que Suíça e Espanha, e menor apenas que o Canadá e a Dinamarca. A alocação dos gastos reflete um processo de descentralização gradual e desigual. A Constituição brasileira determina quais atividades devem ser executadas ou

reguladas exclusivamente pelo nível federal, e quais são de responsabilidade dos municípios. Quanto aos estados, eles podem executar todas as funções que não foram explicitamente vetadas nos termos da Constituição. Isso abre caminho para possíveis sobreposições de gastos e políticas pelos três níveis de governo, e diversas atividades são executadas simultaneamente pelos três níveis de governo. Afora o serviço da dívida e as transferências para os municípios (que representam cerca de 20% das despesas estaduais), as principais responsabilidades de gastos dos estados são a educação (16% das despesas dos estados), saúde (13%) e proteção social (9%) (Figura 3.3). Os governos subnacionais do Brasil, portanto, desempenham um papel importante no financiamento e implementação das políticas públicas que são cruciais, e que têm o maior impacto sobre a parcela menos favorecida da população. O que aconteceu foi que, apesar da ampla liberdade e falta de condicionalidade na utilização dos recursos, não houve igualdade nos níveis e na qualidade dos serviços públicos oferecidos nos estados, exceto nos serviços de saúde e educação. Nestes casos, a descentralização foi mais cuidadosamente planejada e os mecanismos de governança multinível funcionam. Além disso, os serviços de saúde e educação são financiados principalmente pelas transferências carimbadas do governo federal, o que aumentou o nível de controle e coordenação entre as diferentes entidades federais.

Figura 3.2. Participação dos governos subnacionais no gasto governamental geral (2008)



Nota: Os dados do Brasil não estão consolidados.

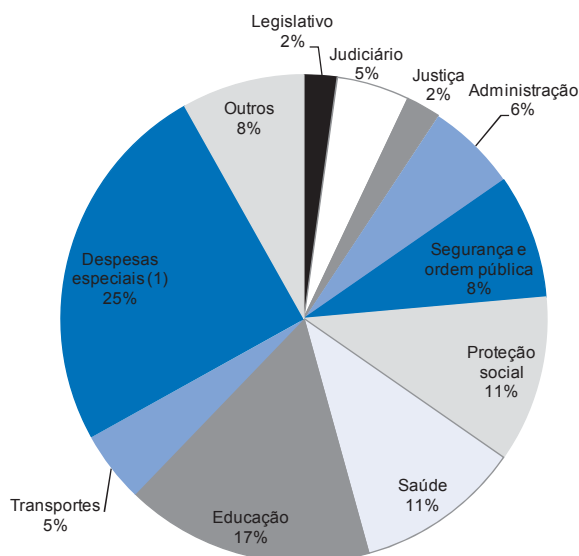
Fonte: OCDE Contas Nacionais, os cálculos para o Brasil se baseiam em dados do Tesouro Nacional brasileiro.

O arcabouço institucional do Brasil precisa de instrumentos melhorados de governança multinível

Os estados e municípios têm responsabilidades importantes em áreas fundamentais, que são prioridades para o governo federal, como educação e saúde. Além disso, têm ampla autonomia para tomar decisões, dada a sua garantia constitucional de autonomia e acesso a recursos financeiros autônomos, não-carimbados. Assim, é muito difícil para o governo federal impor uma política ou regulamentar padrões para todo o país. O governo federal deve buscar outros tipos de incentivos para assegurar a coerência entre as políticas nos diferentes governos subnacionais. Uma maneira de garantir a prestação homogênea

dos serviços públicos em todo o Brasil seria aumentar os impostos não partilhados e redistribuí-los para governos subnacionais como transferências carimbadas, para que o governo federal defina os objetivos e fiscalize os resultados.³ Outros mecanismos multiníveis podem também ser explorados, para assegurar a coordenação das políticas entre os níveis de governo. Isto será discutido nas próximas seções.

Figura 3.3. **Gasto estadual por função (2008)**



Nota: Os despesas especiais incluem o serviço da dívida e as transferências para os níveis mais baixos de governo.

Fonte: Os cálculos se baseiam em dados do Tesouro Nacional brasileiro.

Contratos e pactos são usados com frequência para coordenar políticas entre os níveis de governo

Os convênios e os contratos são os principais instrumentos utilizados para a cooperação entre as instituições públicas. Por exemplo, no caso do programa Bolsa Família, a principal dificuldade enfrentada pelo Ministério do Desenvolvimento Social era lidar com autonomia municipal, pois não dispunha de instrumentos adequados de cooperação. O MDS então, desenvolveu um método baseado em um contrato padrão, a ser assinado pelos municípios. O documento reconhece o papel de coordenação, regulação e financiamento do governo central, e descreve as obrigações dos municípios: *i)* registrar todas as famílias de baixa renda em seu território; *ii)* manter essa informação atualizada; *iii)* atestar que as condicionalidades de saúde e educação foram cumpridas pelas famílias. Esta abordagem contratual possibilitou definir com clareza as responsabilidades de cada nível de governo. Contratos são também amplamente utilizados para a coordenação vertical nos países da OCDE (Caixa 3.6) e como instrumento para complementar a alocação constitucional de responsabilidades.

Caixa 3.6. Exemplos de contratos intergovernamentais: França e Itália

França

O *Contrat de plan état-région* (atualmente *Contrat de projet état-régions* – CPER) tornou-se um instrumento chave da política regional francesa. Quase 20 ministérios participaram da geração anterior do CPER (2000-06) e todos contribuíram em diferentes graus. Os ministérios que mais contribuíram para programas regionais no âmbito desses contratos foram o Ministério da Infraestrutura, Transportes e Habitação, seguido pelo Ministério da Educação e Ministério da Agricultura.

A coordenação das ações dos diversos ministérios nas regiões é uma responsabilidade conjunta da DIACT (*Délégation interministerielle à l'aménagement et la compétitivité du territoire*, vinculada ao gabinete do primeiro-ministro) e o “prefeito”, que é o negociador do contrato (a outra parte é o Presidente do Conselho Regional) que reporta-se à variedade de ministérios que são as partes interessadas do contrato (com a participação de seus serviços desconcentrados nas regiões).

Itália

A política de desenvolvimento regional da Itália tem um caráter marcadamente contratual. A ênfase em formas participativas de planejamento do desenvolvimento territorial e em lançar mão de formas contratuais de governança multinível pode ser considerada como resultado de pelo menos três fatores: *i*) a influência da experiência estrangeira; *ii*) a necessidade específica do país de simplificação processual e de tomada de decisão; *iii*) a forte influência das políticas de desenvolvimento territorial da UE. Na verdade, a mudança para instrumentos de natureza predominantemente contratual faz parte de um processo que remonta a meados da década de 1980 e é parcialmente modelada em experiências estrangeiras (em especial, o modelo britânico da “cultura de parceria público-privada”, e o francês “Contrato de planejamento estado-regiões” do início dos anos 1980). Essa influência, juntamente com a necessidade de simplificação específica do país, estava na base das primeiras experiências com a “contratualização” de programas públicos, notadamente a instituição dos *accordi di programma* (acordos de programa) e a *conferenza dei servizi* (conferência dos serviços), que visavam principalmente superar a inércia burocrática e o poder de veto e assim acelerar o processo de decisão. A escolha dos instrumentos contratuais, como estratégia para coordenar políticas de desenvolvimento envolvendo vários atores públicos e privados, complexas tomadas de decisão e a gestão unificada de recursos financeiros remonta a meados da década de 1990 e atende pelo nome de “programação negociada” (Lei n° 662/1996).

Fonte: OCDE (2007), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264008755-en; OCDE (2010), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2010*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264081888-en.

Os pactos federativos são também instrumentos contratuais comumente usados no Brasil para a coordenação vertical, e são em geral associados a planos e fundos. Esses pactos são geralmente estabelecidos pelos ministérios setoriais, sob a liderança do Gabinete do Presidente (Casa Civil), e são o resultado de um processo de negociação com os estados e municípios. Eles consistem de um conjunto de objetivos para uma determinada política e definem os papéis, responsabilidades e financiamento de cada nível de governo. Por exemplo, o Pacto pela Vida, lançado em 2008 pelo Ministério da Saúde, estabelece 11 prioridades, como a atenção à saúde do idoso, redução da mortalidade infantil e materna, fortalecimento da atenção básica à saúde, etc. Cada objetivo vem associado a ações específicas e possui um orçamento.

Depois que um pacto federativo é negociado, cada estado e cada município deve aderir ao Pacto, ou seja, aceitar as metas e a alocação de responsabilidades. É comum, nesta fase, que o ministro parta em uma “viagem” (por exemplo, a caravana da educação, caravana da saúde, etc.), para apresentar os objetivos para todos os governadores de estado, persuadi-los a aderir ao Pacto e convencê-los a promovê-lo entre seus municípios (o Caixa 3.7 apresenta o caso concreto do pacto para reduzir a mortalidade infantil). Pode haver incentivos financeiros para incentivar os municípios a aderir ao Pacto, mas isso não é sempre o caso. As transferências federais para os municípios podem ser de dois tipos: as obrigatórias (determinadas por lei ou mesmo pela Constituição), e as discricionárias. Quando um setor pleiteia uma transferência discricionária, o ministério pode subordinar essa transferência à adesão ao Pacto. Por exemplo, na área da saúde, existem três pactos: o Pacto pela Vida, o Pacto pela Gestão e o Pacto em Defesa do SUS. Todos os estados e a maioria dos municípios aceitaram o primeiro, mas a aceitação do segundo foi bem mais limitada, pois o Pacto pela Gestão estabelece com clareza as atribuições e responsabilidades de cada nível de governo, e muitos municípios não demonstraram nenhum entusiasmo em explicitar suas responsabilidades. Como o Ministério da Saúde não ofereceu nenhum incentivo financeiro para estimulá-los a assinar o pacto, a adesão foi baixa. No caso da educação, o ministério poderia usar um incentivo financeiro para persuadir os municípios a aderir ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), condicionando a transferência dos recursos voluntários à adesão do município ao plano.

Usando o federalismo fiscal como um instrumento do desenvolvimento regional

A equalização fiscal e a redução da capacidade de gasto

Na maioria dos países, as transferências redistributivas (de equalização) são usadas para reduzir as disparidades horizontais na capacidade de gasto dos governos subnacionais. No Brasil, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são as principais transferências de equalização fiscal. Estes fundos representaram 2.2% do PIB em 2006, que se aproxima da média da OCDE (Caixa 3.8). Essas transferências foram criadas pela reforma tributária de 1965 e destinam-se a canalizar receita adicional para as regiões com menor capacidade de gerar receitas. Em 1989, a fórmula para a distribuição dos fundos de participação foi modificada e perdeu suas qualidades dinâmicas, que garantiam que as regiões com menor capacidade de arrecadação estavam recebendo transferências proporcionalmente maiores. Assim, o sistema tornou-se quase uma fórmula simples de partilha tributária, onde o coeficiente de alocação leva em consideração os níveis históricos de capacidade de arrecadação tributária. Como resultado, mesmo que a participação *per capita* no Fundo de Participação dos Estados seja maior para os estados do Norte e Nordeste (Figura 3.4), as disparidades de capacidade de gasto entre os estados não serão totalmente eliminadas. Isso quer dizer que estados com situação econômica e capacidade inicial de gasto muito semelhantes, podem auferir receitas finais bem diferentes (Prado, 2009).

Caixa 3.7. Um pacto para reduzir a mortalidade infantil

A redução da mortalidade infantil e materna era uma prioridade pessoal do Presidente Luiz Inácio da Silva, que fixou o objetivo nacional de redução da taxa de mortalidade em 5% ao ano.

Existem grandes disparidades nas taxas de mortalidade infantil em todo o Brasil (ver Figura 1.A5.3), com alguns estados próximos dos padrões da OCDE e da meta de menos de 10 óbitos por mil nascimentos (Rio Grande do Sul, com 10.2 por mil), enquanto outras regiões apresentam taxas muito elevadas, como 27.1 por mil no Nordeste. A média nacional é de 19.3 por mil. As taxas elevadas de mortalidade infantil estão geograficamente concentradas: 256 municípios representam cerca de 50% dos óbitos (155 no nordeste e 101 na Amazônia).

Em janeiro de 2009, o Presidente Lula reuniu-se com os governadores das regiões Norte e Nordeste e os Ministérios da Educação, Direitos Humanos e Desenvolvimento Agrário. O Ministro da Saúde apresentou a sugestão de implementar a meta presidencial de redução da taxa de mortalidade em 5% ao ano. Foi dada prioridade aos 256 municípios citados acima.

Entre fevereiro e março de 2009, foram criados 17 escritórios nos estados do Nordeste e da Amazônia Legal, para elaborar o plano de ação, integrados por representantes do Ministério da Saúde, secretários estaduais da saúde, secretários municipais de saúde dos municípios prioritários, técnicos e representantes do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), do Congresso Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) e do Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS).

De março a maio de 2009, o Ministro da Saúde visitou todos os estados e apregoou a importância desse pacto. Ele assinou o pacto com os 17 governadores dos estados envolvidos, que se encarregaram de assiná-lo com os municípios prioritários de seus respectivos estados.

Para juntar forças na implementação do pacto, as secretarias estaduais de desenvolvimento agrário, educação, saúde e direitos humanos se reúnem a cada três semanas na Casa Civil, juntamente com a Secretaria de Relações Institucionais (SRI). Ainda é cedo para avaliar se o pacto produziu os efeitos desejados de redução da mortalidade infantil.

Fonte: Ministério da Saúde (n.d.), “A estratégia de saúde familiar. A contribuição Brasileira para o desenvolvimento da saúde”, Brasília.

Caixa 3.8. A equalização fiscal em países da OCDE

Um dos papéis mais importantes das subvenções intergovernamentais é reduzir as diferenças nas capacidades de arrecadação tributária e a demanda por serviços públicos dos governos subnacionais. A maioria dos países introduziu sistemas de equalização explícitos ou implícitos, usando transferências verticais aos governos subnacionais financeiramente fracos, ou transferências horizontais de governos subnacionais financeiramente fortes para os governos subnacionais financeiramente fracos (Blöchliger e Charbit, 2008). A equalização fiscal é definida como “uma transferência de recursos fiscais entre governos subnacionais com o objetivo de compensar as diferenças nas capacidades de gerar receitas ou de custo dos serviços públicos. Seu principal objetivo é permitir que os governos subnacionais proporcionem aos seus cidadãos serviços públicos semelhantes, com carga tributária semelhante” (Blöchliger et al., 2007).

Caixa 3.8. A equalização fiscal em países da OCDE (cont.)

A equalização fiscal: As transferências redistributivas e o seu efeito na redução da disparidade fiscal

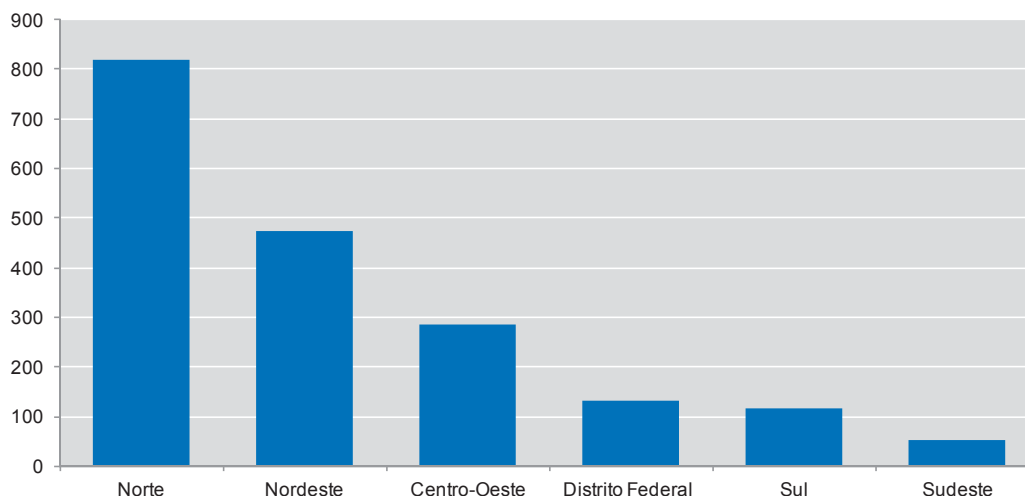
	Tamanho do sistema de equalização (em %)			Efeito sobre as disparidades fiscais (coeficiente de variação)		Diferença
	Percentual do PIB	Percentual do gasto governamental	Percentual das transferências intergovernamentais	Disparidades antes da equalização	Disparidades após a equalização	
Países federativos						
Austrália	0.5	1.4	19	16.8	0.0	16.8
Áustria	3.8	7.6	69	–	4.2	–
Canadá	1.0	2.5	24	29.8	20.1	9.7
Alemanha	2.0	4.2	45	13.0	2.7	10.3
Itália	3.0	6.3	48	39.0	6.0	33.0
México	3.7	–	78	–	–	–
Espanha	3.0	7.6	67	26.5	10.1	16.4
Suíça	3.0	8.2	80	31.8	23.2	8.7
Países unitários						
Dinamarca	2.8	5.1	23	16.0	6.0	10.0
Finlândia	3.8	7.4	71	17.7	4.2	13.4
Grécia	1.2	2.4	75	–	–	–
Japão	4.0	11.0	–	36.0	–	–
Noruega	0.5	1.2	11	23.0	8.0	15.0
Portugal	1.8	4.0	81	90.0	28.0	62.0
Suécia	2.6	4.6	50	10.0	0.0	10.0
Turquia	1.1	–	82	39.0	14.0	25.0
Média não ponderada	2.3	4.8	55	29.9	9.7	19.2

Fonte: Blöchliger, H. et al (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 4, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/5k97b11n2gxx-en.

Em média, a equalização fiscal representa 2.3% do PIB nos países da OCDE (ver tabela acima), mas varia de 0.5% na Austrália e Noruega para 4% no Japão. Representa, em média, 4.8% do total dos gastos governamentais totais e cerca de 55% das subvenções intergovernamentais. Nem todas as transferências têm o objetivo de equalização. As transferências redistributivas são disposições fiscais que propiciam maiores transferências por residente, para governos subnacionais com capacidade de arrecadação tributária abaixo da média, ou maiores transferências por residente para governos subnacionais com custos de serviços públicos acima da média (esta última distinção se revelou difícil para alguns países). O coeficiente de variação dá uma ideia das disparidades regionais. Ele mede a variação do PIB *per capita* por região em um determinado país. A tabela acima mostra que a equalização fiscal reduz consideravelmente as disparidades, de uma média de 30%, para menos de 10%. Em alguns países, como Austrália e Suécia, as disparidades são realmente reduzidas a zero. Após a equalização, as disparidades fiscais ficam claramente abaixo das disparidades econômicas, medidas pelo PIB regional, o que quer dizer que o potencial de provisão de serviços públicos é distribuído de maneira mais uniforme do que a riqueza econômica.

Fonte: Vammalle, C. e C. Charbit (2010), “Fiscal Federalism: Recent Developments and Future Trends”, *Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective*, Antti Moisio (ed.), Government Institute for Economic Research, VATT, Helsinquia, Finlândia.

Figura 3.4. **Alocações do Fundo de Participação dos Estados (FPE) per capita por macrorregião (2008)**



Fonte: Cálculos baseados no Tesouro Nacional do Brasil e IPEA.

De todo modo, a equalização fiscal não pode virar um substituto para as políticas de desenvolvimento regional. Com efeito, na melhor hipótese, um bom sistema de equalização pode compensar as disparidades na capacidade de arrecadar impostos e permitir que todas as regiões forneçam níveis semelhantes de serviços públicos com esforços semelhantes de arrecadação, mas os sistemas de equalização fiscal não geram crescimento endógeno, que permita que regiões estagnadas se equiparem com as regiões mais dinâmicas. Em certa medida, a equalização fiscal pode ser considerada como um tipo de política de “velho paradigma”, que deve vir acompanhado de políticas de desenvolvimento regional mais ativas.

Usando incentivos fiscais como substitutos dos fundos de desenvolvimento regional: O ICMS e a guerra fiscal

Na maioria dos países, o imposto sobre valor agregado está entre as principais fontes de receitas dos governos centrais. No Brasil, o ICMS, que equivale a um imposto de valor agregado, é atribuído aos estados, que têm liberdade de fixar sua alíquota dentro de certos limites. Os estados sempre usaram este imposto como instrumento para atrair investimento privado para a sua jurisdição, concedendo incentivos fiscais às empresas, chamados de “despesas de impostos” (ou seja, disposições da lei tributária, regulação ou práticas que reduzem ou adiam a receita para uma população comparativamente estreita de contribuintes, em relação a uma taxa de referência). Durante a década de 1990, os estados intensificaram o uso desses incentivos fiscais, provocando o que é hoje conhecido como “guerra fiscal”. Um dos motivos pelo qual esta guerra fiscal é particularmente intensa no Brasil é que as políticas nacionais industriais e regionais são insuficientes. Por não disporem de fundos de desenvolvimento regional para financiar investimentos públicos, os estados desejosos de atrair investimento privado não têm outra opção, a não ser conceder incentivos fiscais às empresas. Isto foi reforçado pela extinção das superintendências de desenvolvimento regional em 2001, que provocou o aumento dos níveis de concorrência fiscal entre os estados (Nóbrega, 2001). A abertura da economia brasileira na década de 1990 e o conseqüente aumento do investimento direto estrangeiro

reforçaram ainda mais este fenômeno, porque todos os estados tinham interesse em atrair investimentos.

A concessão de incentivos fiscais para atrair o investimento privado é um exemplo típico de uma política que pode ser racional, de forma individual, mas que pode sair pela culatra. Se apenas um estado concedesse esses benefícios e fosse capaz de atrair empresas privadas, isso poderia gerar externalidades positivas para o estado (níveis mais elevados de emprego, aumento da arrecadação de outros impostos, devido a maiores níveis gerais de atividade, etc.), mesmo que não fossem aumentadas as receitas do ICMS. Porém, se cada estado seguir a mesma estratégia, todos os estados perderão, pois seus incentivos fiscais já não influenciam onde as empresas optarão por se instalar, e além do mais, eles renunciam às receitas do ICMS. Do ponto de vista agregado, o país como um todo perde, porque a arrecadação agregada de impostos fica mais fraca, sem os benefícios esperados das empresas que se localizarem nas regiões mais pobres.

Uma segunda consequência indesejada da guerra fiscal é que, ao invés de diminuir a concentração industrial, atraindo recursos para regiões atrasadas, na verdade ela aumenta as disparidades regionais. Com efeito, se todos os estados concederem incentivos fiscais semelhantes, eles influirão muito pouco na decisão sobre onde os investimentos se instalarão, e os principais indutores de tais decisões continuarão sendo as tradicionais considerações sobre as condições do estado (acesso ao mercado, qualidade da infraestrutura, disponibilidade de matéria-prima, etc.), que tendem a ser mais atraentes nos estados mais ricos e mais desenvolvidos. Um estudo realizado em 1997, pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) mostra que os incentivos fiscais são tão importantes quanto a distância do mercado, como indutores da decisão sobre a localização do investimento pelas empresas privadas (Nóbrega, 2001). Para superar suas desvantagens em termos de condições gerais, os estados mais pobres teriam que oferecer mais incentivos fiscais do que os mais ricos. Mas, precisamente porque eles são pobres e têm mais problemas financeiros, eles são incapazes de fazê-lo.

Por último, em muitos casos, as empresas negociam com vários estados, para obterem as maiores isenções fiscais possíveis e os estados às vezes concedem incentivos fiscais sem avaliar corretamente o retorno esperado. A despesa da impostos perdidos pode, portanto, ser maior do que os benefícios obtidos com a instalação da empresa (em emprego gerado e externalidades positivas sobre o nível de atividade e cobrança de outros impostos). Nesse caso, não é só o país como um todo, mas também o estado, individualmente, que é o perdedor na guerra fiscal. Os grandes vencedores são as empresas privadas, que ignoram os incentivos fiscais na decisão de localização, mas que se beneficiam da tributação reduzida.

O sistema tributário brasileiro é reconhecido como gerador de grandes receitas (sua arrecadação como proporção do PIB chega perto da média da OCDE, bem acima dos níveis latinoamericanos, Caixa 3.4). No entanto, o sistema depende muito de impostos ineficientes e regressivos (como as contribuições que são geradas porque não são partilhadas com os estados, ou o ICMS estadual, que provoca guerras fiscais). Houve várias tentativas de reforma fiscal desde a promulgação da Constituição de 1988 (1995, 2002, 2003 e 2007). Em 2007, foi proposta uma reforma fiscal abrangente, que pretendia criar uma legislação uniforme para o IVA estadual em todo o país (Caixa 3.9). O Ministério da Integração Nacional (MI) envolveu-se na proposta, que visava compensar as perdas sofridas pelos estados, com abolição dos incentivos fiscais, através da criação de um Fundo Estadual de Desenvolvimento Regional, alimentado por receitas do fundo do petróleo do pré-sal. Esse fundo teria não só ajudado a compensar os estados

perdedores. Ao transferir recursos para os estados, para que levem a cabo uma política explícita de desenvolvimento regional, o fundo reduziria a necessidade de conceder incentivos fiscais e incorrer em uma guerra fiscal. A proposta não foi aprovada pelo Congresso antes do fim do mandato do Presidente Lula, e não se sabe se vai ser reenviada em seu formato atual.

Caixa 3.9. A reforma fiscal em movimento: Êxito no México e a agenda inacabada do Brasil

Os governos das duas maiores economias da América Latina, México e Brasil, colocaram a reforma fiscal no centro de seus esforços para promover o crescimento econômico e reforçar a coesão social. Em setembro de 2007, o Congresso mexicano (com algumas pequenas alterações) aprovou a proposta de reforma fiscal do Presidente Felipe Calderón, destinada a aumentar a receita fiscal não-petrolífera em 2.1% do PIB nos próximos quatro anos. No Brasil, o governo do Presidente Luiz Inácio da Silva enviou uma proposta de emenda constitucional ao Congresso em fevereiro de 2008, para corrigir as distorções e complexidades fiscais, particularmente as prejudiciais “guerras fiscais” entre os estados brasileiros.

Essas reformas são diferentes nos detalhes, mas ambas compartilham o objetivo comum de maximizar o potencial da política fiscal e promover o crescimento econômico, reduzindo a pobreza e a desigualdade.

No México, onde as receitas fiscais em 2005 representaram apenas 19.9% do PIB,¹ comparada à média de 35.9% da OCDE no mesmo ano, o principal objetivo da reforma era aumentar a arrecadação dos impostos, expandir a base fiscal, reduzir as isenções e combater a sonegação fiscal. A reforma mais importante foi a introdução de um imposto mínimo de 16.5% da renda das empresas (vendas menos custos de insumos, com deduções de despesas de capital). O percentual aumenta gradualmente até atingir 17.5% em 2010. Outras medidas incluíram um novo imposto de 5.5% sobre combustíveis, um imposto de 2% sobre depósitos em dinheiro acima de um montante acumulado mensal de MXN 25 000, impostos especiais sobre apostas e operadores de loterias e cortes de impostos de até USD 5.4 bilhões nos próximos quatro anos para a Pemex, a empresa nacional de petróleo. O governo estimava que estas medidas criariam uma receita adicional de cerca de USD 11 bilhões em 2008, cuja maior parte seria investida em infraestrutura e programas sociais. Também do lado da despesa, a nova reforma fortaleceria as funções de fiscalização da câmara baixa do Congresso, a execução dos programas de austeridade e o estabelecimento de princípios de contabilidade uniforme para os três níveis de governo.

A reforma mexicana talvez não tenha sido tão ambiciosa como originalmente se esperava, mas foi um passo adiante para garantir um aumento da receita não-petrolífera nacional. A aprovação da reforma mostra que, através do diálogo e da vontade política, os poderes executivo e legislativo podem chegar ao necessário consenso. Houve concessões durante as longas negociações entre os vários atores envolvidos, mas elas são o preço político da reforma. O outro lado da moeda é o Brasil, onde o governo sofreu um revés em dezembro de 2007, com a rejeição no Senado, por apenas quatro votos, da renovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). A perda deste imposto tirou do governo federal uma receita anual de cerca de USD 14 bilhões.

Em contraste com o México, no entanto, o Brasil inicia com receitas fiscais relativamente altas. Com 33.1% do PIB em 2006, chega muito mais próximo dos níveis da OCDE, e muito acima da média latinoamericana de 20.2%.² Como resultado, o principal objetivo da nova reforma tributária enviada ao Congresso em fevereiro de 2008 não é tanto aumentar a receita, mas tornar a arrecadação mais justa, mais simples e mais eficiente, com um olho na redução das complexidades, corrigindo distorções, como forma de atrair o investimento privado e aumentar o crescimento econômico sustentado.

Caixa 3.9. A reforma fiscal em movimento: Êxito no México e a agenda inacabada do Brasil (cont.)

O projeto de lei apresentado pelo governo Lula continha dispositivos que iam desde a unificação e simplificação dos impostos existentes até a redução da pressão fiscal sobre investimentos e exportações. O PL pretendia reduzir as contribuições dos empregadores à seguridade social, para incentivar o emprego na economia formal, e apoiou a redução gradual do número de impostos indiretos sobre produtos básicos, através da introdução de um novo IVA federal (IVA-F). Um novo IVA estadual (IVA-E) também iria contribuir para acabar com as guerras fiscais. O novo IVA-E substituiria os atuais 27 impostos sobre circulação de mercadorias (ICMS). Alguns dispositivos complementares específicos poderiam também promover políticas de desenvolvimento, estimular as relações entre os estados e promover a solidariedade fiscal.

Ao simplificar o regime fiscal, tornando-o mais progressivo, o Brasil visava melhorar a percepção pública do sistema fiscal. Como foi apontado no *Outlook 2008*, apenas 12% dos brasileiros acreditavam que seus impostos eram gastos de maneira justa e eficiente em 2005, acima apenas do Peru (10%), numa região onde a média era de 21%. A melhoria da eficiência e da justiça fiscal seria um ponto de partida para mudar essa percepção.

Com as pressões inflacionárias surgindo no horizonte, há limites para a capacidade da política monetária de reagir, dada a moeda forte do Brasil, os crescentes fluxos de investimento estrangeiro e as taxas de juros que já estão entre as mais altas do mundo. A reforma fiscal era importante para um futuro econômico de curto prazo, particularmente se o governo conseguisse atingir o seu objetivo de sucessivos superávits fiscais primários e alcançar um déficit zero até 2010. Como ilustra o caso do México, a flexibilidade é necessária de ambos os lados. Um entendimento comum da necessidade de reformar, com mecanismos de transição adequados e consulta às partes interessadas são a melhor maneira de atingir regimes fiscais mais justos e mais inclusivos – e os benefícios econômicos que a reforma pode trazer.

Notas: 1. As taxas impostas pelo estado mexicano sobre a produção de hidrocarbonetos são consideradas como receitas fiscais nas *Estatísticas de Renda da OCDE*, mas não são computadas como impostos nas estatísticas oficiais do México. Como essas taxas correspondem a mais de 40% das receitas públicas no México, a razão imposto/PIB relatada em outras fontes pode parecer consideravelmente mais baixa do que o número apresentado aqui, se não forem seguidas as diretrizes contábeis da OCDE. 2. A média latinoamericana abrange a Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Peru e Venezuela. As fontes de todos os dados de receita fiscal neste quadro são da OCDE (2007a) para os países da OCDE, e da base de dados do *Latin American Revenue Statistics*, para os países da América Latina.

Fonte: OCDE (2009), *Latin American Economic Outlook*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/leo-2009-en.

Os incentivos fiscais são um bom instrumento para o desenvolvimento regional?

Do ponto de vista estritamente fiscal, a concessão de incentivos fiscais para uma empresa ou setor é equivalente a conceder-lhes subsídios, ou fazer qualquer outra forma de transferência direta de recursos. O que leva a utilização de incentivos fiscais, ao invés de subsídios diretos?

Em primeiro lugar, os estados não possuem fundos estaduais de desenvolvimento regional, que poderiam usar para conceder subsídios diretos às empresas, ou para realizar investimentos em infraestrutura, que tornariam a região atraente, sem ter que recorrer a incentivos especiais. Os principais recursos para o desenvolvimento regional no Brasil são os fundos constitucionais, que só podem ser usados para fornecer crédito subsidiado para as empresas, e que são gerenciados pelas Superintendências de Desenvolvimento

Regional, a SUDENE e a SUDAM, e operados pelos bancos de desenvolvimento regional (Banco da Amazônia, Banco do Nordeste).

Em segundo lugar, os incentivos fiscais não aparecem como despesas no orçamento anual e portanto, não precisam ser renegociados todos os anos para serem incluídos no novo orçamento. Isto é conveniente, pois reduz os custos de transação da negociação e oferece uma certa previsibilidade às empresas, mas também reduz a transparência dos subsídios concedidos e, portanto, compromete a responsabilidade (*accountability*). Este fato é especialmente relevante, porque os incentivos fiscais são mais difíceis de serem auditados do que os programas de despesas diretas. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que estes incentivos devem ser considerados como despesas e devem atender aos mesmos requisitos, mas isso é não fácil de ser cumprido. Em primeiro lugar, não existe consenso sobre o que conta como uma despesa de imposto, ou uma simples redução de imposto, e em segundo, calcular a receita não cobrada (ou seja, o montante das despesas) também é desafiador e polêmico. Por último, uma política baseada em incentivos fiscais parece ser menos intervencionista, pois as decisões de localização são tomadas pelas empresas privadas, ao passo que uma política de subsídios explícitos, daria ao estado o poder de escolher qual empresa seria contemplada. Naturalmente, na prática, as duas políticas são equivalentes, no que tange à intervenção do estado, mas os incentivos fiscais são menos visíveis (Nóbrega, 2001).

Superando a fragmentação multidimensional das políticas

Fragmentação da política

O Brasil tem uma multiplicidade de atores nos níveis federal e subnacional

A estrutura do governo brasileiro é altamente complexa. Como foi visto antes, numa perspectiva vertical, é composta por três níveis de governo, que gozam de ampla autonomia financeira e política. Do ponto de vista horizontal, a cultura institucional do Brasil é do tipo “feudo”, onde cada ministério setorial tem sua própria visão territorial e não se articula necessariamente com outros ministérios. Cada um desses ministérios controla ou se relaciona com agências e empresas estatais, criando uma arena altamente complexa, com um grande número de atores. Essa complexidade é agravada pelo fato de que Brasil é tradicionalmente governado por governos de coligação, o que torna a coordenação entre os ministérios ainda mais difícil. O mesmo ocorre em nível estadual. Os governos estaduais também são constituídos de secretarias setoriais, órgãos estaduais e empresas estatais. Isso cria potenciais conflitos de políticas e objetivos, onde cada secretaria estadual, agência ou empresa estatal formula a sua própria estratégia e persegue seus próprios objetivos de política sobre o território. As diferentes iniciativas, portanto, correm o risco de não serem suficientemente coordenadas e de não explorarem todas as potenciais complementaridades e sinergias. Neste contexto, instrumentos eficazes de coordenação, tanto horizontal em nível federal, como vertical, entre os níveis de governo, são cruciais.

A coordenação é mais eficaz quando está sob a responsabilidade de uma instituição com poder político

A coordenação de diferentes atores com diferentes objetivos estratégicos (Caixa 3.2) é um desafio. A experiência mostra que quanto mais alto for o nível político da instituição responsável pela coordenação, mais eficaz ela será. Além disso, quando os representantes dos diferentes atores do órgão de coordenação têm maior autoridade política, a

coordenação é mais eficaz, já que eles têm mais poder para tomar decisões e podem falar verdadeiramente para os seus círculos e firmar compromissos. Nos últimos anos, a Austrália criou várias instituições de governança multinível que parecem ser bastante eficazes na execução da agenda de reforma e em lidar com questões delicadas, como a crise financeira de 2008-09. Seus integrantes pertencem aos quadros de alto nível do governo. O Conselho de Governos Australianos (COAG), por exemplo, que é a principal instituição de coordenação entre níveis de governo, é composta pelo primeiro-ministro australiano e os líderes do governo (Caixa 3.10). O COAG desempenhou um papel crucial nas recentes reformas do federalismo fiscal e na coordenação da execução dos programas de estímulo (OCDE, 2011b). Além do COAG, os estados australianos criaram o Conselho da Federação Australiana (CAF), para facilitar a coordenação horizontal entre eles.

Caixa 3.10. As Instituições de governança multinível na Austrália e a coordenação do COAG

O Conselho de Governos Australianos (COAG) é o principal fórum para o desenvolvimento e implementação da política interjurisdicional. Ele é presidido pelo primeiro-ministro australiano e inclui líderes de governo, os principais ministros de territórios e o Presidente da Associação Australiana de Governos Locais.

Antes da criação do COAG, em 1992, o principal fórum intergovernamental, através do qual a Comunidade Australiana, os estados e territórios discutiam questões de interesse nacional, era a “Conferências dos Premiers Financeiros” mas essas conferências eram, em geral, conduzidas pelo *Commonwealth* (Comunidade Australiana), e os estados tinham oportunidades limitadas para se manifestar. Em contrapartida, as reuniões do COAG têm exibido um alto grau de esforços de colaboração pelas lideranças políticas dos estados, territórios e do *Commonwealth*, bem como de funcionários da agência, que participam da tomada de decisões do COAG através de reuniões de chefes de governo, conselhos ministeriais e grupos de trabalho.

O COAG foi criado em maio de 1992, mas desde 2007, a implementação da sua agenda de reforma tem sido impulsionada pela nova liderança da *Commonwealth* e novos arranjos de trabalho, incluindo o uso de grupos de trabalho integrados por funcionários sênior do estado, presididos pelo ministro da *Commonwealth*, para identificar áreas para a reforma e desenvolver planos de implementação. Sob os auspícios do COAG, os conselhos ministeriais facilitam as consultas e a cooperação entre os governos dos estados e territórios em áreas específicas de política, e agem em conjunto na solução de problemas que possam surgir entre os governos. Em particular, os conselhos ministeriais propõem reformas de políticas e as submetem à consideração do COAG, e supervisionam a execução da política de reformas acordadas pelo COAG.

Em 2006, os estados estabeleceram um Conselho para Federação Australiana (CAF), compreendendo todos os líderes do governo e os principais ministros de território. O CAF visa facilitar os acordos do COAG com o *Commonwealth*, em direção um posicionamento comum entre os estados, bem como a aprendizagem mútua e o compartilhamento de experiências entre os estados-membros.

O Conselho de Reforma do COAG (CRC) é um órgão independente criado por decisão do COAG em 2006. Tem a atribuição de dar assistência ao COAG na organização de sua agenda de reformas, fortalecendo a responsabilidade pelo atingimento de resultados, por meio de monitoramento independente, avaliação e relato do desempenho dos governos. O CRC é independente de governos individuais e se reporta diretamente ao COAG.

Fonte: OCDE (2010), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264067189-en.

Este é também o caso do Brasil: parece que quando a coordenação é efetuada diretamente pela Casa Civil, ela é mais eficaz, e vários programas intersetoriais, que previam a participação conjunta de vários ministérios foram lançados e inicialmente pilotados pela Casa Civil durante o governo Lula. Por exemplo, a Casa Civil tomou as rédeas do programa Bolsa Família, um programa conjunto entre o Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação e Ministério da Saúde. Quando o programa estava bem estabelecido, transferiu a liderança para o Ministério do Desenvolvimento Social. O programa Territórios da Cidadania constitui outro exemplo de um programa interministerial lançado graças à forte liderança da Casa Civil e ao apoio direto do Presidente, antes de ser totalmente transferido para o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A Presidência da República tem uma Secretaria de Relações Institucionais (SRI), que é responsável por: *i*) coordenação geral da política de governo; *ii*) relações entre o governo e o Congresso e os partidos políticos; e *iii*) relações entre os níveis de governo. Juntamente com a *Casa Civil*, a SRI é uma das principais instituições de coordenação horizontal e vertical.

Existem muitas instituições de coordenação horizontal nos níveis federal e estadual

É prática comum na administração brasileira criar Grupos de Trabalho Permanentes, Comitês ou Conselhos, semelhantes ao que em outros países é chamado de “comissões interministeriais” (Caixa 3.11), nos quais ministros, ou em certos casos seus principais assessores, se reúnem regularmente para ajudar a coordenar a ação. A eficácia destes Grupos Permanentes de Trabalho varia entre as áreas de política e de acordo com a instituição que os coordena e as capacidades institucionais dos órgãos participantes para coordenar e gerar sinergias com outros ministérios. É possível destacar vários órgãos de coordenação, mas é difícil avaliar a sua eficácia. Exemplos desses organismos são o Comitê de Gestão do PAC (CGPAC), coordenado pelo Ministério do Planejamento e composto pelo Ministérios da Fazenda, Planejamento e outros ministérios setoriais relevantes. No campo das políticas de competitividade e com o objetivo de apoiar o desenvolvimento regional, foi instituído em 2003 o Grupo de Trabalho Permanente-Arranjos Produtivos Locais (GTPAPL). Seu objetivo é aumentar a coordenação entre as diferentes políticas de apoio aos APLs no Brasil. O GTPAPL é composto por 33 instituições governamentais e não-governamentais envolvidas com os APLs, incluindo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MIDIC), o BNDES, o MI e o MCT. Além disso, em 2004, foi estabelecido Conselho Nacional Desenvolvimento Industrial (CNDI), um órgão consultivo vinculado à Presidência da República, responsável por promover políticas industriais, em sintonia com as políticas de comércio e ciência e tecnologia. O conselho é composto por representantes de 13 ministérios e o Presidente do BNDES. Inclui 14 membros da sociedade civil, do setor empresarial e representantes laborais. O conselho é presidido pelo MDIC e a secretaria executiva é exercida pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Caixa 3.11. Mecanismos de coordenação intersetorial da política de desenvolvimento regional nos países da OCDE

- **Estruturas de coordenação como comitês interministeriais e comissões.** Este é um dos sistemas mais simples para governança horizontal, pois se baseia na estrutura de governo existente. Exemplos incluem o Comitê Ministerial para a Política Regional da Dinamarca, a Comissão Presidencial de Desenvolvimento Regional da Coreia e o Subcomitê de Política Regional e Rural da Noruega.
- **Ministérios plenos com responsabilidades e competências que abrangem setores tradicionalmente separados.** Dentre as implicações positivas da concentração de diferentes responsabilidades na mesma entidade incluem-se a perspectiva mais aberta e coerente, a concentração de conhecimentos e a abordagem mais integrada. Ministérios específicos para o desenvolvimento regional foram criados no Chile, na República Checa, na Polônia, na Eslovênia e na República Eslovaca.
- **Planejamento e programação estratégico, incluindo acordos, arcabouços e instrumentos.** A formulação e implementação de programas nacionais de política regional e/ou o planejamento espacial pode fornecer a estrutura para uma maior coordenação central e é amplamente utilizada em países da OCDE. O planejamento e a programação foram reconhecidos como instrumentos das políticas de competitividade regional. Em muitos países, o ordenamento do território está gradualmente evoluindo, dos arcabouços de regulação do uso do solo para documentos estratégicos de longo prazo, enfocando a coordenação das diversas questões e interesses de todos os setores, bem como entre os níveis de governo. Muitas vezes incorpora o monitoramento, e mecanismos de *feedback* e revisão. Exemplos incluem o Quadro Nacional de Referência Estratégica, em países da UE, a Estratégia Espacial Nacional do Japão e o Plano Nacional Territorial Abrangente na Coreia.
- **Unidades especiais ou agências que fornecem suporte em planejamento e consultoria para facilitar a coerência das políticas em todos os setores em nível central.** “Unidades especiais” de alto nível foram criadas em vários países para assegurar a coerência entre setores. Quanto mais próximas essas unidades, ou seus coordenadores, estiverem de um chefe do Executivo, maior serão os incentivos para a cooperação entre ministérios setoriais. Exemplos incluem a delegação interministerial francesa (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* – DATAR), vinculada ao Gabinete do Primeiro-Ministro, e a Conferência Austríaca de Ordenamento do Território, sob os auspícios da Chancelaria Federal. Unidades especiais no âmbito dos ministérios setoriais incluem, por exemplo, o Departamento de Planejamento Nacional e Regional do Ministério da Terra, Infraestrutura, Transporte e Turismo do Japão, e a Diretoria de Política Econômica Espacial do Ministério da Economia da Holanda.
- **Ministros regionais.** Os ministros devem levar em consideração os aspectos territoriais dos programas e políticas de suas pastas. Por exemplo, o Canadá nomeia “ministros regionais”, que têm responsabilidades regionais e representam os interesses de suas respectivas regiões. Os ministros combinam suas funções regulares (setoriais) com seus papéis políticos regionais. A França e a Holanda nomearam ministros para representar os interesses das principais regiões do país, ou seja, o Secretário de Estado para o Desenvolvimento da *Île de France* e o Ministro da Randstad.

Caixa 3.11. Mecanismos de coordenação intersetorial da política de desenvolvimento regional nos países da OCDE (cont.)

- **Mecanismos de blindagem territorial.** A blindagem territorial é um mecanismo que monitora as políticas do governo para impedi-las de ter um impacto negativo em determinados tipos de territórios. Idealmente, a blindagem deve ser implementada nas fases iniciais de concepção de política. Além do sistema de blindagem rural do Reino Unido e Canadá, a Coreia e a Suécia recentemente introduziram um mecanismo de blindagem rural. Na Suécia, a estratégia de desenvolvimento rural foi desenvolvida em 2009, e cada ministério ficou encarregado de cuidar de sua própria área de política e nele colocar um ponto de vista rural. Na Finlândia, o Ministério do Trabalho e Economia solicitou dos planejadores setoriais que esclarecessem suas estratégias regionais, e avaliou os impactos regionais (blindagem regional) desde 2004. Dez ministérios de setores-chave devem definir planos de desenvolvimento regional em suas áreas de responsabilidade, que se encaixam nas diretrizes da Lei de Desenvolvimento Regional, definidas por lei, e nas nove metas de desenvolvimento regional adotadas pelo governo em 2004.
- **Combinando o financiamento e/ou criando um orçamento consistente e abrangente.** O sistema orçamentário também é uma poderosa ferramenta para elaboração de políticas integradas. A integração de programas e instrumentos financeiros pode melhorar a transparência e a sinergia em todos os setores e facilitar o monitoramento do desempenho e a responsabilidade. O México agrupou os orçamentos ministeriais para políticas rurais em um orçamento rural oficial, sob responsabilidade do Programa Especial de Desenvolvimento Rural Concertado. A Coreia transformou muitos dos subsídios nacionais específicos em subsídios específicos gerais e estabeleceu a Conta Especial de Desenvolvimento Regional. Uma concessão em bloco foi adotada em seguida, dando autoridade aos municípios para projetar autonomamente os seus projetos.

Fonte: OCDE (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264087255-en; e OCDE (2010), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076525-en.

Quanto à política de desenvolvimento regional, uma tentativa positiva de fortalecer a coordenação política foi a criação da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional em 2004, presidida pelo chefe de gabinete da Casa Civil. O objetivo da Câmara é a concepção de políticas e estratégias de integração nacional e desenvolvimento regional, bem como coordenar as políticas setoriais com impactos regionais, de modo a reduzir as desigualdades inter e intrarregionais. O órgão está voltado ao apoio à coordenação política, para superar os gargalos em áreas como: desenvolvimento produtivo, infraestrutura econômica (transportes, energia e telecomunicações), infraestrutura social (inclusão digital, educação, infraestrutura urbana e rural, saneamento básico) e a organização social e institucional (cidadania, desenvolvimento local, etc.). A Câmara é coordenada pela Casa Civil e inclui 23 ministérios e secretarias especiais.⁴ Também inclui entidades nacionais relevantes, tais como o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), a Confederação Nacional da Indústria, (CNI), bem como bancos e agências de financiamento. Infelizmente, a organização de reuniões, não foi formalizada, e depois de alguns anos, enquanto a Casa Civil organizava reuniões regularmente, a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional não reúne desde 2007.

Os estados também possuem secretarias setoriais fragmentadas, e frequentemente criam os seus próprios sistemas de coordenação. Este é, por exemplo, o caso da política de inovação (Caixa 3.12).

São necessários instrumentos para a coordenação federal-municipal

A instituição responsável pelas relações verticais entre níveis de governo em nível federal é a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), vinculada à Secretaria de Relações Institucionais (SRI), diretamente supervisionada pela Casa Civil. Como indicado anteriormente, a Constituição de 1988 concedeu aos municípios um grau particularmente amplo de autonomia, juntamente com responsabilidades importantes para a implementação de políticas com impacto nacional. O governo federal, portanto, sentiu a necessidade de um instrumento específico para a coordenação federal-municipal, e em 2003, criou o Comitê de Articulação Federativa (CAF), para facilitar o diálogo entre o governo federal e os municípios. Este Comitê foi institucionalizado em 2007 como um órgão de SRI na Casa Civil. O Comitê é presidido pelo Ministro das Relações Institucionais e é composto pelos 18 ministérios cujas políticas mais influenciam as questões municipais, bem como 18 membros das instituições nacionais que representam os municípios: a Associação Brasileira de Municípios (ABM), a Confederação Nacional de Municípios (CNM), e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). É difícil avaliar a eficácia deste comitê.

Caixa 3.12. Coordenação horizontal nos estados: Fortalecendo a governança local para os sistemas de inovação no Brasil

No Brasil, a multiplicidade de instituições para o desenvolvimento produtivo, ciência, tecnologia e inovação em nível federal é replicado em nível estadual. Os estados têm geralmente uma secretaria responsável pela educação, uma fundação para apoiar pesquisa e desenvolvimento, uma secretaria de produção ou desenvolvimento econômico, um banco de desenvolvimento regional, oferecendo apoio ao desenvolvimento de negócios, unidades federais e institutos de pesquisa da EMBRAPA, além de diversas ramificações dos institutos relacionados com o sistema “S”, os serviços de extensão para formação para o desenvolvimento local e as pequenas e médias empresas. A coordenação horizontal entre as instituições dos sistemas estaduais de inovação nem sempre funciona. Os estados mais avançados coordenam melhor as ações, em parte porque a demanda, e a pressão para efetiva prestação de serviços é maior. No estado de São Paulo, a pressão da indústria e da comunidade acadêmica para obter um apoio eficaz para as políticas de inovação é extremamente alta. Os estados mais fracos, com tecido industrial menos desenvolvido, também enfrentam menos demanda e menos incentivos para a coordenação, o que cria um ciclo vicioso.

Alguns estados emergentes empregaram mecanismos inovadores para apoiar a coordenação horizontal nas políticas de desenvolvimento da inovação e produção. Por exemplo, em 2007, Minas Gerais criou um sistema de inovação – Sistema Mineiro de Inovação (SIMI). Esta iniciativa estadual estimula a colaboração entre diferentes setores que apoiam a inovação no estado. O SIMI é uma plataforma que funciona por meio de: *i*) um observatório para o monitoramento e avaliação da política; *ii*) um fórum de inovação, liderado pelo governador do estado e constituído por representantes do setor público, instituições de ciência e tecnologia, e o setor privado; e *iii*) uma comissão de empresários.

Caixa 3.12. Coordenação horizontal nos estados: Fortalecendo a governança local para os sistemas de inovação no Brasil (cont.)

O estado tem uma lei de inovação e o Fundo Estadual para a Inovação, bem como uma Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, a Fundação de apoio à P&D (FAPEMIG), 11 universidades federais e vários institutos de ensino, pesquisa e serviços técnicos. O SIMI ajuda a coordenar as atividades de diversas organizações, incluindo o SEBRAE e o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), a Rede Mineira de Inovação (RMI), a Rede Mineira de Propriedade Intelectual (RMPI), e uma rede de tecnologia industrial básica. O SIMI orienta ações em três principais áreas: desenvolvimento regional e setorial, capacitação técnica e apoio à inovação (ver tabela abaixo).

Áreas de atuação do Sistema de Inovação de Minas Gerais

Desenvolvimento regional e setorial	Rede de Treinamento Técnico	Inovação tecnológica
Biociência IFA, <i>software</i> , eletrônica e biocombustíveis	Criação de 84 centros vocacionais tecnológicos	Apoio ao ambiente de inovação tecnológica: parques tecnológicos (Belo Horizonte-TEC; Viçosa PTV, focado no agronegócio; Itajubá ParCTec engenharia), parque próximo ao aeroporto para incubadoras de pesquisa <i>high-tech</i> Inove em Minas (apoio às empresas para acessar recursos humanos e financeiros) Feira anual de inovação – Inovatec
Pólos de excelência em setores estratégicos, café, leite, florestas, mineração, água e genética aplicada ao gado	Implementação de 487 telecentros para treinamento a distância	Inovação nas empresas: Programa de Incentivo à Inovação – PII para conectar a pesquisa universitária à aplicação industrial 22 Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) para o treinamento de profissionais em gerenciamento e comercialização da inovação Tecnologia Industrial Básica (TIB) Minas Center Programa de Apoio à Pesquisa em Empresas (PAPPE); programa de incentivos às inovações com impactos econômicos e sociais Bolsas para incluir alunos de mestrado e doutorado em empresas
Pólos de inovação para impulsionar a inovação em áreas menos avançadas, por meio de coordenação institucional		Criando uma cultura de inovação: Programas de treinamento para estimular o empreendedorismo e conscientização do potencial inovador

Fonte: OCDE, com base em Pacheco, C.A. (2010), “Sistemas locais de inovação no Brasil: Um estudo comparado dos SLI de Alagoas, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo”, paper produzido por solicitação da OCDE.

No período 2003-08, outras iniciativas federais foram tomadas para promover o diálogo entre o governo federal e os municípios, tais como: *i*) a criação do Ministério das Cidades em 2003; *ii*) a criação, pela Caixa Econômica Federal, das Salas das Prefeituras, em cada capital (Caixa 3.13); *iii*) a criação, em 2006, do Sistema de Assessoramento Federativo (SASF), que nomeia um assessor federal para ser o responsável por estados e municípios em cada órgão da administração federal (o sistema é coordenado pela Subchefia de Assuntos Federativos e se reúne uma vez por mês); e finalmente, *iv*) o fortalecimento institucional do Comitê de Articulação Federativa em 2007. Aqui também, é difícil avaliar o impacto desses mecanismos.

Caixa 3.13. As Salas das Prefeituras da Caixa

A Caixa Econômica Federal, em parceria com o governo federal criou as Salas das Prefeituras, para ajudar os municípios a cumprir suas responsabilidades.

Esses espaços disponibilizam aos prefeitos, representantes eleitos dos municípios, salas de reunião, telefone, fax, computadores com acesso à banda larga, etc. onde a caixa oferece atendimento individualizado aos prefeitos e assistência técnica de equipes especialmente treinadas. Atualmente a caixa tem 73 salas.

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Alguns ministérios setoriais criaram os seus próprios sistemas de governança multinível

A nível setorial, diversos ministérios dependem muito dos municípios para implementar aspectos cruciais das suas políticas. Muitos deles desenvolveram seus próprios meios de se relacionar com os municípios, mas o Ministério da Saúde é frequentemente citado como um exemplo de melhores práticas em termos de coordenação vertical. Para a concepção da política, ele conta com uma comissão tripartite, incluindo representantes de saúde dos três níveis de governo, que se reúnem uma vez por mês. São usadas também as comissões bipartites (uma por estado, representando o estado e todos os seus municípios) para a adaptação da política geral às condições e demandas específicas do estado e para decidir sobre a implementação (Caixa 3.14).

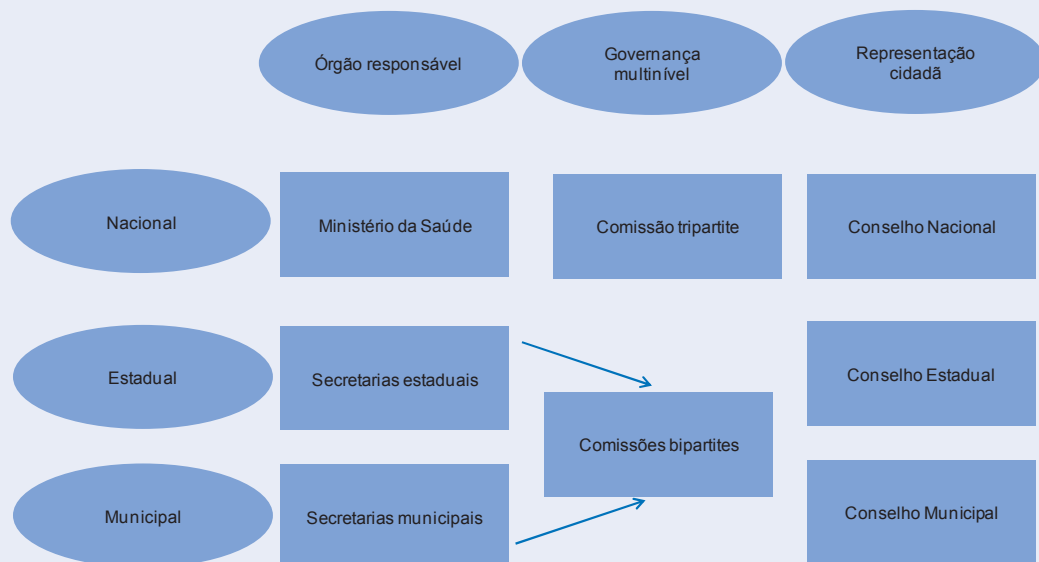
Caixa 3.14. Governança multinível da política de atenção à saúde no Brasil

A Constituição concedeu considerável autonomia aos estados e municípios em termos de elaboração e implementação de políticas de saúde e os municípios necessariamente desempenham papel importante na prestação deste serviço público. A provisão de serviços de saúde é uma responsabilidade que se superpõe nos três níveis de governo. Na década de 1990, o Ministério da Saúde desenvolveu mecanismos para coordenar e integrar as políticas entre os níveis de governo, com base em um processo de tomada de decisão sequencial que envolve todos os níveis de governo.

A primeira fase ocorre na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Esta comissão tripartite é composta por 18 integrantes, representando cada nível de governo,¹ e se reúne uma vez por mês. Ela também usa insumos de nove grupos técnicos temáticos, também integrados por técnicos dos três níveis de governo, que realizam estudos sobre indicadores, políticas, etc. Esta comissão tripartite toma todas as decisões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) por consenso. Em particular, há o consenso sobre as 11 prioridades nacionais para cada período de dois anos, bem como um conjunto de indicadores para medir a sua implementação. Estas prioridades são então discutidas em cada estado e adaptadas às demandas e prioridades de cada estado nas Comissões Intergestores Bipartite (CIB). Essas comissões bipartites reúnem representantes designados pela secretaria estadual de saúde e representantes designados pelo Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS), em bases iguais. Por último, existem as representações dos cidadãos (os conselhos nacionais, estaduais e municipais), que são instituições de controle social e é composto por representantes dos usuários dos sistemas (por exemplo, associações de pacientes com doenças específicas), trabalhadores (e sindicatos) e prestadores de serviços (por exemplo, hospitais).

Caixa 3.14. Governança multinível da política de atenção à saúde no Brasil (cont.)

A estrutura institucional e de tomada de decisão do SUS



Setenta por cento dos municípios brasileiros têm menos de 20 000 habitantes e são consideradas pelo Ministério da Saúde muito pequenos para a prestação eficaz de serviços de saúde pública. Em 2006, o Ministério da Saúde iniciou um processo de “regionalização”, o que implicou a criação das Regiões de Saúde. Estas são divisões territoriais onde são prestados os serviços de saúde. As Regiões de Saúde devem ser geograficamente contínuas e os gestores municipais e estaduais determinam se elas têm a mesma identidade cultural, social e econômica, bem como suficientes redes de infraestrutura, comunicações e transporte. As Regiões de Saúde podem ser intramunicipais (um município grande pode ser dividido em várias Regiões de Saúde), intraestaduais (compostas por municípios do mesmo estado), interestaduais (compostas por municípios de diferentes estados) ou mesmo de fronteira (compostas por municípios que podem pertencer a países vizinhos).

As Regiões de Saúde são administradas por um órgão gestor regional (Colegiado de Gestão Regional) que inclui todos os gestores municipais de saúde e representantes dos gestores estaduais de saúde. Os órgãos de administração regional reúnem-se regularmente, e suas decisões devem ser tomadas por consenso, envolvendo todos os participantes. Suas funções incluem o planejamento regional, desenho e implementação de um arcabouço regulatório, priorização de investimentos, etc. O Ministério da Saúde oferece um incentivo financeiro para a criação de Regiões de Saúde, repassando aos estados BRL 20 000 por região de saúde. Existem 411 Regiões de Saúde no Brasil, incluindo 5 270 municípios em 23 estados. Em alguns estados (principalmente no Sul), a criação de Regiões de Saúde não causou maiores problemas, pois eles já estavam acostumados a trabalhar com o nível regional. Em outros estados, a tarefa foi um desafio, porque alguns municípios se recusavam a trabalhar conjuntamente, e o número de Regiões de Saúde nesses estados é, portanto, mais limitado. Três estados ainda não conseguiram criar Regiões de Saúde.

Nota: 1. Seis representantes são indicados pelo Ministério da Saúde, seis pela Comissão Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (CONASS), e seis pelo Congresso Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS). Em cada caso, há um representante da macrorregião, mais o presidente da associação.

A promoção da coordenação vertical e horizontal não é uma tarefa óbvia

Existe um grande número de órgãos de coordenação horizontal e vertical, mas sua capacidade de dar apoio eficaz de coordenação entre diferentes órgãos e ministérios é variável. A dificuldade está relacionada à posição das entidades na hierarquia institucional do país, ao nível hierárquico dos representantes que participam regularmente das reuniões, à frequência das reuniões, à sua autonomia ou a falta dela (como, por exemplo, quando o agendamento das reuniões depende de outra instituição, como foi o caso do Conselho de Integração Nacional e de Política de Desenvolvimento Regional). Se a Casa Civil estiver envolvida, a coordenação é geralmente mais eficaz. Em muitos casos, estas instituições são úteis para a troca de informações, mas falta um instrumento que assegure que suas decisões serão cumpridas.

O caso of da SUDENE: Um papel adicional a mais do que intermediação estruturada

As agências são frequentemente utilizadas como os principais agentes intermediários entre o governo central e as regiões. Este é notadamente o caso do Canadá (Caixa 3.15). No Brasil, a SUDENE, uma instituição federal desconcentrada, foi criada pela primeira vez em 1957, depois extinta em 2001 e finalmente restabelecida em 2007. No papel, a SUDENE parece ser a perfeita instituição de “nova geração”, para a coordenação multidimensional (Caixa 3.16): coordenação vertical, entre o governo federal, os estados, o setor privado e sociedade civil (através do Conselho Deliberativo); coordenação horizontal das políticas setoriais federais de nível regional; e por último, coordenação horizontal em nível subnacional, fomentando o diálogo e parcerias entre estados (Comitê Regional de Coordenação dos Órgãos e Entidades Federais). Na prática, a SUDENE ainda está tendo dificuldades em definir o seu papel. Por exemplo, antes da extinção da SUDENE, o Conselho Deliberativo era uma instituição fundamental, que dava a oportunidade para que os governadores dos estados fossem ouvidos pelo governo federal. Quando a SUDENE foi extinta, os estados criaram uma nova entidade, o Fórum dos Governadores do Nordeste, para substituir o Conselho anterior. Este fórum tornou-se muito poderoso e passou a definir a agenda. Ele não foi extinto quando a SUDENE foi recriada, o que significa que hoje existem duas instituições com mandatos semelhantes, funcionando em paralelo. Isto pode minar a influência e a utilidade do Conselho Deliberativo. Na mesma linha, o governo federal recriou a SUDENE com o objetivo de estabelecer uma instituição para “regionalizar” e coordenar as políticas setoriais dos ministérios federais. Mas enquanto isso, o governo federal e os ministérios setoriais também criaram instituições setoriais de coordenação vertical, como o Conselho dos Secretários de Planejamento, por exemplo.

Fragmentação geográfica

O Brasil está dividido em uma multiplicidade de subdivisões geográficas e administrativas

A federação Brasileira tem quatro tipos de organizações político-administrativas, formalmente reconhecidas pela Constituição de 1988: a federação (união), os estados (26), os municípios (5 565) e o Distrito Federal, onde se localiza a capital federal. Os estados têm sua própria constituição, que pode atribuir-lhes qualquer função que não seja formalmente vetada na Constituição. Os municípios são governados por uma lei orgânica, que deve estar em conformidade com as constituições federal e estaduais.

Estados e municípios têm poderes executivos e legislativos, mas apenas os estados possuem poder judiciário. O governo federal pode realizar suas responsabilidades com a cooperação de entidades subnacionais por meio de leis específicas (descentralização), ou através da criação de unidades locais, representando interesses federais (desconcentração), tais como as delegacias da Polícia Federal ou centros de atenção à seguridade social.

Caixa 3.15. A presença nacional em nível regional: As agências canadenses de desenvolvimento regional

Ao criar as agências de desenvolvimento regional (ADRs), o governo do Canadá pretendia estabelecer organizações fortes, eficazes, dirigidas por altos funcionários, incluindo o vice-ministro, que estivessem engajados e afinados com as realidades regionais e as prioridades de desenvolvimento econômico. Isto significava a criação de vínculos e acessibilidade entre o governo nacional e os atores regionais. Enquanto vários departamentos nacionais ou setoriais desfrutam de uma presença regional, com acesso por satélite ou através dos escritórios regionais, como os Departamentos da Pesca e Oceanos do Canadá, Transportes, e Patrimônio Canadense, os funcionários de nível decisório mais alto permanecem na região da Capital Nacional de Ottawa. Enquanto a presença regional destes departamentos fornece a capacidade de trabalho em todo o país, uma barreira geográfica separa os tomadores de decisão sobre políticas e programas que ficam em Ottawa, e as entidades regionais.

Existem seis departamentos e agências federais encarregados de promover o desenvolvimento econômico em suas respectivas regiões do Canadá. As três primeiras ADRs, de Diversificação Econômica do Oeste do Canadá (WD), Agência de Oportunidades de Canadá Atlântico (ACOA), e Agência de Desenvolvimento Econômico do Canadá para as Regiões do Quebec (CEDQ) foram criadas em 1987, 1988 e 1991, respectivamente. Em 2009, foram estabelecidas duas ADRs adicionais: a Agência Federal de Desenvolvimento Econômico para o Sul de Ontário (FedDev Ontário) e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Norte Canadense (CanNor) para o norte do Canadá. A Agência Federal de Desenvolvimento Econômico para o Norte de Ontário (FedNor) é uma sucursal da *Industry Canada* que promove a diversificação econômica no norte de Ontário.

O papel das agências de desenvolvimento econômico inclui a coordenação e execução das atividades federais de desenvolvimento econômico em nível regional, e das políticas, pesquisas e protagonismo. As ADRs têm presença marcante nas suas regiões se relacionam estreitamente com seus parceiros, inclusive os governos provinciais, organizações sem fins lucrativos, organizações comerciais e outros grupos de interesse.

Todas as cinco ADRs são responsáveis pelo desenvolvimento e diversificação econômicos em suas respectivas regiões. Todas possuem um programa central – no caso da WD, é o Programa de Diversificação do Oeste (WDP) – por meio do qual são feitos investimentos estratégicos em iniciativas voltadas a melhorar e fortalecer a economia da região. As ADRs são vistas pelo governo federal como um agentes eficientes de prestação de serviços para os programas nacionais; como resultado, as ADRs canadenses às vezes desempenham um papel de ajuste econômico, ao implementarem, em cooperação com outros departamentos, programas nacionais destinados a apoiar indústrias em ascensão. Por exemplo, o Programa Canadense da Indústria Têxtil e Vestuário (CETIP) foi desenvolvido pela *Industry Canada* e implementado em Quebec, com a colaboração da CEDQ. Este programa se destina a ajudar os fabricantes canadenses de roupas e a indústria têxtil a se tornar mais competitivos e se adaptar melhor às mudanças importantes da indústria e do mercado.

De vez em quando, as ADRs são convocadas para implementar medidas especiais de intervenção, como iniciativas de ajustamento econômico comunitário ou o Fundo de Ajuste da Comunidade (CAF) e o programa de Infraestrutura de Recreação do Canadá (RInC) no âmbito do Plano Federal de Ação Econômica (ou seja, o plano de estímulo para a crise de 2008-09). Por último, as ADRs também idesenvolveram programas de infraestrutura moderna para apoiar iniciativas nacionais, como o Fundo Municipal de Infraestrutura Rural.

Fonte: ACOA e WD.

Caixa 3.16. A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi recriada em janeiro de 2007 começou a funcionar em 2008 (ela havia sido extinta em 2001 e foi substituída por uma agência bem menos poderosa).

Os objetivos da SUDENE incluem:

- definir planos estratégicos e diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste, seguindo as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, em coordenação com os planos nacionais, estaduais e municipais;
- definir a regionalização da política industrial, respeitando as especificidades e os potenciais locais;
- articular e coordenar as ações e programas dos ministérios setoriais, definindo prioridades;
- coordenar as ações das instituições públicas para aumentar a representação e participação do cidadão;
- apoiar investimentos públicos e privados em infraestrutura econômica e social, capacitação de recursos humanos, inovação e difusão de tecnologia, iniciativas socioculturais para o desenvolvimento regional;
- estimular a iniciativa privada por meio do gerenciamento dos incentivos e benefícios fiscais;
- contribuir para a definição de prioridades e critérios para a aplicação dos fundos constitucionais e para a administração dos fundos de desenvolvimento.

Suas ações se baseiam em três pilares principais:

- estimular a reflexão entre os ministérios, governos estaduais e a sociedade civil sobre as condições de crescimento do Nordeste, integrando os frutos dessas reflexões aos planos de desenvolvimento regional;
- coordenar as ações e programas de impactos regionais, ou aqueles que exigem a participação de vários governos estaduais, ou os que podem se beneficiar das economias de escala se forem implementados em escala regional. A demanda por essa coordenação deve vir do governo federal ou de um grupo de governos do Nordeste;
- gerenciar, com o BNB, os fundos constitucionais e os incentivos para o desenvolvimento do Nordeste.

Para desempenhar essas tarefas, a SUDENE conta com três instituições de particular interesse:

- **O Conselho Deliberativo da SUDENE (CONDEL):** este é o órgão mais importante da SUDENE. O CONDEL se reúne pelo menos quatro vezes por ano e emite resoluções. É composto por: *i*) os 11 governadores dos estados sob sua área de responsabilidade (o Nordeste e alguns municípios de Minas Gerais e Espírito Santo); *ii*) os Ministros da Integração Nacional, da Fazenda, e Planejamento; *iii*) o Superintendente da SUDENE; *iv*) o presidente do BNB; *v*) os prefeitos de três municípios, em base rotativa; *vi*) três representantes do setor empresarial privado (agricultura, comércio e indústria); *vii*) três representantes dos trabalhadores (agricultura, comércio e indústria).
- **O Comitê Regional das Instituições Financeiras Federais:** este é um comitê técnico criado pelo Conselho Deliberativo para coordenar o apoio financeiro para projetos de infraestrutura e serviços públicos, aumentar sua eficiência e assegurar sua sustentabilidade. Visa também facilitar a troca de informações e a prestação de assistência técnica. É composto pelo Superintendente da SUDENE e representantes de alto nível do Banco do Brasil, BNB, BNDES e Caixa Econômica Federal.
- **O Comitê Regional de Articulação dos Órgãos e Entidades Federais:** este é outro comitê técnico criado pelo Conselho Deliberativo para coordenar ações e políticas das diferentes entidades que atuam na área de responsabilidade da SUDENE. O comitê busca estimular parcerias e ações comuns em projetos de interesse estratégico. É composto pelo Superintendente da SUDENE e pelos Secretários estaduais das áreas relevantes para o trabalho da SUDENE.

Fonte: SUDENE.

Os estados estão agrupados em cinco macrorregiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Essas macrorregiões são apenas subdivisões geográficas, sem autonomia, administração ou orçamento próprio. Três superintendências foram criadas para representar a federação em regiões menos desenvolvidas do país, que em geral correspondem a macrorregiões: a SUDENE (para o Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo), a SUDAM para a Amazônia e a SUDECO para o Centro-Oeste.

As macrorregiões são muito grandes e compostas por vários estados com diferentes pontos fortes e fracos. Os próprios estados são grandes e heterogêneos e muitas vezes não constituem a escala certa para implementar a política de desenvolvimento regional ou outras políticas setoriais. Porém, no outro extremo do espectro, os municípios são frequentemente muito pequenos (70% deles têm menos de 20 000 habitantes) (Tabela 3.2) ou têm tamanho insuficiente para prover certos serviços públicos, realizar grandes investimentos ou planejar políticas setoriais. Os ministérios e agências do governo, tanto em nível federal e estadual, criaram uma subdivisão intermediária do território, um nível “regional” não subscrito na Constituição. Esta subdivisão foi realizada sem coordenação, o que provocou uma proliferação de subdivisões territoriais diferentes.

Tabela 3.2. **Fragmentação municipal (2007)**

Tamanho da população	Parcela dos municípios	Parcela da população
Total	100	100
< 5 000	24	2.4
5 001 to 10 000	22.7	4.9
10 001 to 20 000	25.2	10.9
20 001 to 50 000	17.9	16.3
50 001 to 100 000	5.6	11.9
100 001 to 500 000	3.9	24.4
> 500 000	0.6	29.2

Fonte: IBGE, Situação em 1° de abril de 2007.

Por exemplo, para fins estatísticos, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) agrupou os estados em mesorregiões e microrregiões, de acordo com critérios baseados em características territoriais como bioma, paisagens naturais, processo histórico de ocupação ou atividade econômica dominante. O Ministério do Planejamento encomendou um amplo estudo sobre a dimensão territorial para o planejamento, que classificou os municípios em subregiões, macrorregiões e regiões de visão estratégica. Para fins de desenvolvimento regional, com base em uma metodologia ascendente (*bottom-up*), que levou em conta as identidades municipais (sobre as quais os municípios não foram consultados), o Ministério da Integração Nacional reuniu os municípios em mesorregiões diferenciadas em 1999. As mesorregiões diferenciadas visam favorecer a cooperação municipal e participação da sociedade civil no desenvolvimento regional das áreas mais atrasadas. As mesorregiões diferenciadas também buscam promover a cooperação entre estados e favorecem a colocação de municípios de pelo menos dois estados diferentes em uma determinada mesorregião diferenciada. Esta subdivisão não cobre todo o território. Em 2008, o Ministério do Desenvolvimento Agrário criou o programa Territórios da Cidadania. Como as mesorregiões diferenciadas, os Territórios da Cidadania visam promover a cooperação municipal e aumentar a participação da sociedade civil, mas têm alvo exclusivo nas áreas rurais pobres. O Ministério da Saúde também agrupou os municípios em regiões de Saúde, no que parece ser a única vez em que os estados estiveram envolvidos na concepção desses agrupamentos específicos.

Algumas dessas subdivisões regionais são puramente um agrupamento formal, sem vínculo com nenhuma instituição. Mas outras criaram conselhos de administração, como os Colegiados Territoriais, para os Territórios da Cidadania, os fóruns, para as mesorregiões, ou os colegiados de gestão regional, para as Regiões de Saúde.

Em nível estadual, as diferentes secretarias estaduais também enfrentaram o mesmo problema de tamanho eficiente para implementarem o planejamento estratégico e as políticas setoriais, e criaram suas próprias subdivisões regionais (que podem variar de uma secretaria para outra, dentro do mesmo estado). Por exemplo, para a política de desenvolvimento regional, o Rio Grande do Sul criou 22 conselhos regionais de desenvolvimento – COREDES), em 1994, e Santa Catarina criou 30 secretarias de desenvolvimento regional em 2003. Estas instituições visam aumentar a participação dos cidadãos e a representação nas decisões de política, e têm responsabilidades, como a promoção do desenvolvimento regional, integrando os recursos e as ações do governo na região, aumento da equidade na distribuição da renda, priorização das decisões de investimento público nas regiões, etc. Outros estados como o Ceará (NE), Minas Gerais e Espírito Santo também possuem organismos regionais semelhantes. Alguns estados também criaram regiões metropolitanas, para coordenar as políticas nas áreas urbanas.

A lista acima não é exaustiva, mas busca mostrar que um único município pode pertencer simultaneamente a um estado, uma macrorregião, uma mesorregião, uma mesorregião diferenciada, um Território da Cidadania, uma Região de Saúde, um Conselho de Desenvolvimento Regional, etc. e, portanto, tem que nomear representantes para colegiados territoriais, fóruns, conselhos, etc. Essa multiplicidade de instituições que operam no mesmo município dificulta a comunicação e a coordenação, aumenta os custos operacionais, reduz a transparência e impõe uma pressão adicional sobre recursos humanos, dado que muitos municípios atrasados carecem de pessoal qualificado.

Os Territórios da Cidadania: Um instrumento interessante para enfrentar as dificuldades de coordenação

Entre as instituições citadas acima, os Territórios da Cidadania são particularmente interessantes, pois abordam vários desafios de coordenação, tanto horizontais quanto verticais (ver Capítulo 2 para uma descrição detalhada):

- Tamanho eficiente: combinando vários municípios, os Territórios da Cidadania criaram áreas maiores, onde a prestação dos serviços públicos é mais eficiente (por exemplo, pode não ser interessante para um único município investir num frigorífico. Mas quando vários municípios são incluídos, a escala certa pode ser alcançada para justificar a construção do frigorífico).
- Falta de capacitação em nível municipal: os Territórios da Cidadania ajudam na capacitação local, através da interação de funcionários locais, com funcionários federais e estaduais, que geralmente são mais capacitados, e também porque o programa Territórios da Cidadania inclui a oferta de cursos de formação e outras atividades de capacitação para os cidadãos e para os funcionários nessas áreas.
- Participação cidadã e responsabilidade: os Territórios da Cidadania também apoiam a participação da sociedade civil no seu órgão gestor, ajudando a criar um ambiente mais transparente. As equipes federais prestam assistência aos Territórios da Cidadania, para ajudar a organizar a sociedade civil e às vezes usam ONGs para essa finalidade. Uma das finalidades deste projeto é provocar uma

mudança cultural, fornecendo informações e capacitação localmente para aumentar a participação dos cidadãos.

- Coordenação horizontal em nível federal: o programa Territórios da Cidadania envolve 22 ministérios e órgãos federais, ajudando a coordenar as políticas setoriais.

Na prática, a baixa capacitação de alguns funcionários municipais ainda prejudica a eficácia do Territórios da Cidadania, porque eles nem sempre entendem qual é o serviço que devem prestar (os Territórios da Cidadania não financiam projetos diretamente, por exemplo), e como tirar o máximo proveito deste instrumento. Os funcionários municipais precisam se familiarizar com este novo instrumento. Os Territórios da Cidadania só foram introduzidos em 2008 e uma primeira avaliação dos seus resultados está em curso, portanto, as conclusões ainda não estão disponíveis.

Direcionando o alvo para áreas funcionais e escala eficiente: Os consórcios intermunicipais

Como em muitos países da OCDE, a análise dos municípios brasileiros sugere que os municípios menores enfrentam deseconomias de escala na provisão de uma série de serviços públicos, como transporte, saúde e saneamento, habitação e urbanização, administração local, planejamento, educação e cultura. Para superá-las, os municípios brasileiros têm uma tradição bastante longa de prestação conjunta e financiamento, por meio de consórcios intermunicipais, e muitas vezes se engajam em iniciativas conjuntas com os níveis superiores de governo, como os estados ou mesmo o governo federal, bem como com fornecedores do setor privado (de Mello, 2011). Como na maioria dos países europeus, os consórcios intermunicipais brasileiros muitas vezes são entidades de finalidade única que enfocam a prestação de uma vasta gama de serviços, incluindo o desenvolvimento urbano, saúde, educação e cultura. Raramente, os consórcios são estabelecidos com o objetivo principal de realizar a coordenação das políticas e o planejamento de tarefas. Além disso, como na maioria dos países europeus, os consórcios normalmente são estabelecidos de forma voluntária, muitas vezes como organizações sem fins lucrativos, e o arcabouço legal/institucional de sua organização é previsto na legislação municipal. No Brasil, a natureza jurídica dos consórcios lhes permite uma maior flexibilidade na gestão de pessoal do que nos municípios não participantes, que estão presos às regulações mais rigorosas que regem o emprego no setor público.

A experiência com consórcios intermunicipais é mais desenvolvida no setor de atenção à saúde. Diversos consórcios foram criados na década de 1980, em preparação para a descentralização de responsabilidades pela prestação de serviços de saúde nos municípios, que foi implantada escalonadamente em meados dos anos 1990. A descentralização da prestação de serviços de saúde impôs um fardo sobre os municípios menores, que não tinham a escala, a capacidade administrativa e técnica, nem os meios financeiros, para prover o leque de serviços a eles atribuídos, especialmente no que diz respeito aos cuidados especializados de internação hospitalar. Os consórcios intermunicipais de saúde estão bem difundidos. Cerca de 41% dos municípios participaram de consórcio de saúde em 2009, em comparação com 15% no caso de planejamento e desenvolvimento urbano, 11% no caso da educação e menos de 4% em transporte (IBGE, 2009). Os consórcios de saúde fornecem um leque de serviços para a população, cujos custos são reembolsados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). A participação dos governos estaduais nos consórcios de saúde é pouco frequente. A criação de consórcios entre municípios pertencentes a diferentes estados pode ser

complicada, pois estados diferentes podem ter diferentes dispositivos legais. Por exemplo, no caso da saúde, cada estado tem a sua própria Programação Pactuada e Integrada (PPI), que define como o serviço deve ser prestado em todo o estado. Os municípios de estados diferentes, portanto, estão incluídos em diferentes PPI, o que pode impedi-los de estabelecer um consórcio (este é o caso, por exemplo, de Petrolina e Juazeiro, ou entre São Paulo e Paraná).

Um estudo recente da OCDE (de Mello, 2011) revela que os municípios menores, que são mais suscetíveis de operar em escala sub-ótima, também são os mais propensos a participar de consórcios intermunicipais, exceto para o transporte e educação/cultura, mantidos os outros indutores de atividades associativas, em nível municipal. Além disso, para todos os serviços estudados, a participação em consórcios com o governo federal inibe a participação em consórcios intermunicipais, que por sua vez é incentivada pela participação em arranjos com os governos estaduais e prestadores privados.

Anfitrião dos Jogos Olímpicos e da Copa do Mundo: Um caso de governança multinível

O projeto olímpico do Rio para 2016 dependerá da capacidade dos órgãos do governo de se articular, evitar custos além do previsto e garantir a manutenção da infraestrutura após os Jogos. As instituições e os instrumentos de governança multinível exigem muita atenção para assegurar o êxito na entrega e na manutenção a longo prazo da infraestrutura legada. Um dos desafios mais importantes será assegurar transparência e a responsabilidade pelos gastos. A experiência do Rio de Janeiro com os Jogos Pan-Americanos impõe cautela a este respeito, porque revelou falhas nos arranjos regulatórios e contratuais.

O valor previsto para o Rio de Janeiro sediar os Jogos Olímpicos, USD 14.4 bilhões, vai financiar um dos maiores projetos de infraestrutura do mundo. Inclui a construção de um centro de treinamento olímpico, uma vila olímpica, um centro de mídia, mais hotéis, dois terminais de satélite no Aeroporto Internacional, sete novas estações de metrô, instalações para acomodar três novos sistemas de trânsito rápido de ônibus e 170 quilômetros de novas rodovias. O governo federal brasileiro também se comprometeu em promover a modernização dos aeroportos e portos marítimos do Rio de Janeiro, como parte do seu Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Embora o governo brasileiro tenha proativamente estabelecido uma estrutura de governança *ad hoc*, a Autoridade Pública Olímpica, para coordenar os investimento de capital e serviços necessários para os Jogos Olímpicos de 2016, ainda não está claro como esta autoridade funcionará. A Autoridade Pública Olímpica foi criada nos moldes da organização dos Jogos Olímpicos de Sídney em 2000 e das Olimpíadas de 2012 em Londres. O Comitê Organizador da Olimpíada do Rio em 2016 é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, composto de atores do setor privado e da comunidade. A Autoridade Pública Olímpica e o Comitê Organizador da Olimpíada vão trabalhar juntos, num Comitê Olímpico, sujeito à supervisão do Comitê Olímpico, Ministério dos Esportes, Governador do Estado, Prefeito do Rio de Janeiro e dos presidentes do Comitê Olímpico Brasileiro e Comitê Paralímpico Brasileiro.

Experiências anteriores com a gestão dos jogos sugerem a abrangência do envolvimento interministerial na montagem dos Jogos Olímpicos, e a importância do planejamento da infraestrutura e prestação de serviços. Em Sídney, a Autoridade de Coordenação Olímpica (ACO) obteve apoio e participação de uma ampla rede de instituições, inclusive o Escritório de Coordenação Olímpica, do gabinete do

Primeiro-ministro; A Autoridade de Construção Olímpica, vinculada ao Departamento de Obras Públicas; a *Homebush Bay Development Corporation*, responsável pela entrega da maioria das instalações olímpicas; parte do Departamento de Esporte e Recreação, com a responsabilidade de entregar algumas novas instalações olímpicas; e parte do Departamento de Planejamento, encarregada de garantir espaços para eventos equestres e de ciclismo de montanha (Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos de Sídney, 2001).⁵ Da mesma forma, os Jogos Olímpicos de Seul ilustram o grau pelo qual os ministérios podem desempenhar um papel de apoio em sediar os Jogos Olímpicos (Caixa 3.17).

Caixa 3.17. O envolvimento interministerial em apoio aos Jogos Olímpicos: Seul 1988

Para os Jogos de Seul em 1988, cada um dos ministérios do governo organizou comissões especiais para assumir o comando exclusivo dos projetos relacionados aos Jogos Olímpicos. Foi determinado que todos os ministérios criassem um clima festivo, incentivando as relações públicas para os Jogos e oferecendo apoio, com recursos humanos e materiais. Cada ministério também assumiu o papel de órgão de supervisão, no desenvolvimento das condições que contribuíram para a realização dos Jogos Olímpicos, realizando tarefas relevantes, incluindo:

- **Comissão de Planejamento Econômico:** a comissão encarregou-se das projeções econômicas e da publicidade, estudando e analisando os efeitos dos Jogos Olímpicos na economia nacional; os dados foram utilizados em campanhas de relações públicas.
- **Ministério das Finanças:** em 1988, o ministério começou a operar uma sala de situação Olímpica e instruiu a Agência Nacional de Administração Fiscal, a Alfândega e o Escritório de Monopólio de fazer o mesmo. Também sugeriu que as instituições bancárias estabelecessem salas de situação semelhantes.
- **Ministério da Justiça:** o ministério criou a sua própria Unidade de Apoio Olímpico em 1987, liderada pelo diretor do Departamento de Imigração; a unidade comandou os departamentos encarregados de questões de imigração, acomodações, logística e segurança pública. As principais funções da unidade eram o estabelecimento de amplas medidas de imigração para ingresso e saída do país para os participantes olímpicos; controle das obstruções e violações da lei de imigração; e medidas antiterrorismo.
- **Ministério dos Esportes:** o ministério pôs em prática um plano diretor para os Jogos e desempenhou o papel de centro de comando, que coordenou diversos projetos olímpicos. Também organizou projetos indiretos para apoiar os Jogos e assumiu as tarefas de aperfeiçoamento do desempenho dos atletas olímpicos, padronização internacional dos equipamentos esportivos, organização de conferências sobre tecnologias para o esporte e diplomacia esportiva.
- **Ministério da Agricultura e da Pesca:** o ministério estabeleceu uma Equipe de Operação Olímpica em 1988; as principais funções da equipe eram a inspeção, avaliação e coordenação dos projetos Olímpicos relacionados aos setores da agricultura e da pesca, incluindo a quarentena de animais para as corridas de cavalos, e vegetais para a alimentação, trazidos para dentro das fronteiras do país.
- **Ministério da Construção:** foi organizada uma Equipe de Apoio ao Projeto Olímpico em 1988 sob o comando do diretor de planejamento do orçamento. Funcionários de nível de chefe de divisão ficaram responsáveis pela requalificação de parques nacionais, paisagismo ambiental das áreas em torno das autoestradas e recondicionamento das vias por onde passou a tocha olímpica.

Caixa 3.17. O envolvimento interministerial em apoio aos Jogos Olímpicos: Seul 1988 (cont.)

- **Ministério da Cultura e Informação:** o ministério estabeleceu a Unidade de Informação Externa em 1987, chefiada pelo diretor do Serviço de Informação externa coreano. Além das relações públicas das Olimpíadas, as funções da unidade incluíram o desenvolvimento e ampliação de equipamentos culturais, como a construção do Centro de Artes de Seul, o Instituto Nacional de Música Erudita, o Museu de Cheongju, a requalificação do patrimônio cultural e artístico e o Festival Olímpico de Artes de Seul.
- **Ministério da Ciência e Tecnologia:** o ministério estabeleceu o seu Escritório de Apoio Olímpico em 1986, para lidar com a previsão do tempo, exame de atletas para verificação do consumo de substâncias proibidas, e inspeção e coordenação durante a implementação do projeto.

Fonte: Comitê Organizador das Olimpíadas de Seul (1989), *Relatório Oficial*, Korea Textbook Co., Ltd.

A criação do Conselho de Governança prepara o Rio de Janeiro para alinhar os objetivos dos diferentes níveis de governo. Estabelecido pela Lei nº 12 396 (de 21 de março de 2011), este Conselho é dirigido pelo Presidente da Autoridade Pública Olímpica e conta com representantes dos níveis federal, estadual e municipal.⁶ O conselho tem a atribuição de assessorar e dar recomendações relativas à gestão, planejamento estratégico, orçamento e financiamento para a Autoridade Pública Olímpica.

À medida que o planejamento Olímpico ganha impulso, o Conselho de Governança poderia buscar uma compreensão mais clara das relações de trabalho entre os diferentes níveis de governo. Os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Inverno de Vancouver em 2010 oferecem um modelo aplicável ao contexto brasileiro, de envolvimento de diversas agências do governo federal, estadual e municipal. O “Acordo Multilateral para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Inverno” tratou de uma série de questões, inclusive as contribuições financeiras, as responsabilidades legais e o legado do esporte dos Jogos Olímpicos de Inverno de 2010.⁷ Para garantir um apoio eficaz, o governo do Canadá especificou sua contribuição, de acordo com as suas obrigações legislativas e prerrogativas (Caixa 3.18).

Criando informação e capacitação em nível subnacional, aumentando a participação do cidadão

Medidas precisas para monitorar as tendências de desenvolvimento econômico e social e a ação governamental nos territórios são um pré-requisito para a implementação de políticas nos locais onde elas são mais necessárias. Essas medidas incluem também o monitoramento da execução das políticas para a avaliação do seu impacto. Na era da informação e tecnologia da comunicação e transparência, a consolidação das democracias requer responsabilidade pelas próprias ações, e gera demanda pelo acompanhamento e avaliação das políticas. Este é um desafio comum, tanto para as economias da OCDE quanto para os poderes emergentes. No caso do Brasil, é uma necessidade premente, considerando o crescente volume de recursos públicos empenhados para impulsionar a competitividade, bem como para prover serviços sociais de alta qualidade, diminuindo as disparidades de renda.

Caixa 3.18. Simplificando o apoio do governo central: O Acordo Multilateral para a Olimpíada de Inverno de Vancouver em 2010

No “Acordo Multilateral para os Jogos Olímpicos de Inverno de 2010”, o governo canadense definiu o apoio financeiro e técnico à cidade de Vancouver. O apoio incluiu:

- **liberdade para desempenhar a função Olímpica:** facilitar a entrada no Canadá de todos os membros oficiais da Família Olímpica e Paralímpica, bem como das pessoas legitimamente autorizadas a trabalhar na organização e operação dos Jogos, de posse da documentação de viagem exigida;
- **importação, uso e exportação de bens:** cooperar com as Comissões Organizadoras dos Jogos Olímpicos (OCOGs), a Cidade de Vancouver, o Comitê Olímpico Canadense (COC) e o Comitê Paralímpico Canadense (CPC), o Comitê Olímpico Internacional (COI), o Comitê Paralímpico Internacional (IPC) e outros atores, com respeito à importação de bens exigidos pelo COI, IPC, delegações de Comitês Olímpicos Nacionais participantes e Comitês Paralímpicos Nacionais e federações internacionais, bem como a mídia credenciada, patrocinadores e fornecedores. Consistente com esta prática, o governo concedeu isenção de impostos aduaneiros e impostos sobre bens e serviços (GST) cobrados por mercadorias importadas para dentro do Canadá, como objetos de uso pessoal, presentes, prêmios, exposição de mercadorias e equipamentos;
- **garantias financeiras:** contribuição de valor igual ao montante alocado pela província de British Columbia; CAD 255 milhões para o orçamento extra OCOG, destinados à construção de equipamentos públicos esportivos (inclusive o financiamento parcial da Vila dos Atletas Olímpicos e do Centro Internacional de Radiodifusão) para os Jogos; e CAD 55 milhões para um fundo de apoio à manutenção dos principais equipamentos esportivos;
- **nenhum outro evento:** compromisso de não sediar nenhum outro evento importante, nacional ou internacional em Vancouver, Whistler ou na área continental da província de British Columbia, no período de realização dos Jogos, ou uma semana antes ou depois do evento;
- **realização pacífica dos Jogos:** designar a Real Polícia Montada Canadense para prover: *i)* liderança na formação de um grupo integrado de planejamento policial; *ii)* medidas de segurança federal consideradas necessárias pelo Canadá; e *iii)* compromisso de cooperar com a OCOG, a cidade, o COC e CPC, o IOC e outros;
- **isenção de imposto de renda:** o IOC fica isento do imposto de renda federal, e o GST, pago por suas atividades comerciais, será plenamente devolvido por meio de créditos fiscais;
- **alocação e taxas de frequência radiofônica:** oferecer apoio aos organizadores dos Jogos Olímpicos, através do licenciamento de espectro de rádio adicional para atender a qualquer situação onde os serviços de um operador comercial não estejam prontamente disponíveis, e estar preparado para investigar e resolver qualquer caso de interferência de rádio, em tempo hábil. Não foi cobrado nenhuma taxa ou licenciamento de rádio, ou taxas de serviço de interferência de rádio ao Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos durante a realização dos Jogos.

Fonte: Governo do Canadá et al. (2002), “Annex E. Covenant of the Government of Canada. Vancouver’s Candidacy for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games” in “Multi-party Agreement for the 2010 Olympic and Paralympic Games”, 14 de novembro, www.canada2010.gc.ca/role/gc/020102MPA-eng.cfm.

As carências de informação, a capacitação administrativa e a participação dos cidadãos são três questões interrelacionadas. As lacunas de informação entre níveis de governo podem ser de vários tipos:

- a falta de informação do nível central de governo com respeito a onde o orçamento setorial federal está sendo gasto (localização do gasto);
- a falta de informação do nível central sobre onde estão as demandas (localização das demandas);
- a falta de capacidade de alguns governos subnacionais de avaliar quais programas podem beneficiar os municípios; quais são os pré-requisitos; se o município é elegível; como pleitear o ingresso em um programa em particular; e como apresentar um projeto com um orçamento estruturado;
- a falta de conscientização pública sobre os programas implementados pelos governos federal e subnacional em sua região, ou sobre os benefícios que os cidadãos poderiam auferir desses programas (conclamando assim a participação do cidadão);
- a falta de avaliação dos resultados das políticas implementadas, o que impede a construção e o compartilhamento de conhecimentos e experiências.

Esta seção vai abordar estas cinco questões, e descrever alguns instrumentos que estão sendo usados no Brasil ou em países da OCDE para enfrentar esses desafios.

Deficiências de informação sobre questões regionais em nível federal

Os ministérios setoriais têm um incentivo tácito para não declarar em quais regiões eles alocam seus orçamentos

A deficiência de informação no Brasil é multidimensional. Além das clássicas assimetrias de informação (quando os governos locais tendem a ter mais informações do que o governo federal sobre as demandas e preferências locais, mas pouca informação sobre as demandas e intenções do governo federal), o Brasil enfrenta vários desafios em outras áreas da informação. Em particular, há informações incompletas sobre onde o dinheiro é gasto. O procedimento tradicional de orçamento, com relatórios por ministérios setoriais não obriga os ministérios a declarar em qual estado ou município o dinheiro é gasto. Isso torna difícil avaliar a eficácia das políticas nas regiões. O Ministério do Planejamento está desenvolvendo um instrumento para mapear os gastos e investimentos regionais por ministério, usando indicadores regionais de gastos (Localizadores de Gastos Territoriais – LGT), mas enfrenta dificuldades.

Em princípio, as despesas por ministérios com as ações específicas devem estar localizadas no procedimento orçamentário, mas os ministérios podem escolher o nível de localização, que pode ser nacional, macrorregional, estadual ou municipal. A maioria dos ministérios prefere usar a opção “nacional”, pois o orçamento é uma lei, e eles perderiam a flexibilidade para mover recursos de uma ação, em um determinado estado, para outra ação em um estado diferente, se especificassem *ex ante* em qual estado o dinheiro terá que ser gasto. Para superar este problema e tentar reunir as informações, o Ministério do Planejamento criou uma norma que obriga os ministérios a declarar *a posteriori* o quanto eles gastaram em cada estado. Mas os ministérios não cumprem essa norma, pois isso iria sujeitá-los a críticas caso não mantivessem sua promessa de priorizar determinados estados. Como o Ministério do Planejamento não tem nenhum instrumento que dê

incentivos ou force os ministérios a declarar a localização do investimento, (ou seja, não há nenhuma sanção caso não declarem e nenhuma recompensa se o fizerem), a informação colhida não é completa.

Novos instrumentos aumentam a disponibilidade de informações sobre onde estão as demandas

Um requisito-chave da política pública redistributiva nas regiões é ter acesso a informações precisas e atualizadas sobre onde estão as necessidades. Diversos programas federais implementados recentemente tornaram possível reunir e compartilhar essa informação, às vezes como externalidade positiva não intencional. Isso permitiu que outros ministérios melhorassem o direcionamento de suas políticas, geográfica e socialmente. Esta questão está muito relacionada às deficiências na capacitação municipal, já que alguns municípios são tão atrasados, que não têm instrumentos que façam chegar aos ouvidos do estado ou do governo federal as suas reais demandas e reivindicações por recursos. Alguns programas de grande escala, que abrangem todo o país, como o programa Bolsa Família ou Educação Básica, ajudam a construir uma ponte sobre este abismo de informação, ao identificar a população necessitada e os municípios que têm mais dificuldades em levar a cabo as suas responsabilidades.

O Bolsa Família é um bom exemplo, porque criou uma base de dados sobre as famílias pobres, com a construção de um Cadastro Único (ver Capítulo 2), que mapeia todas as famílias de baixa renda em todo o Brasil. Este banco de dados registra 20 milhões de famílias de baixa renda e possibilita a coleta de estatísticas de pobreza por município. Foi criado em 2001, tornou-se operacional em 2004 e hoje é usado por vários outros programas voltados à população pobre, tais como programas de habitação, assistência social e programas de formação executados pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Ao criar um conjunto comum de critérios, o cadastro garante que todos os esforços incidirão sobre as mesmas pessoas e locais, criando assim sinergias entre as ações.

Além de oferecer aos seus cidadãos os benefícios pecuniários do Bolsa Família, os municípios têm incentivos financeiros para aderir ao programa. Os municípios são autônomos, e o programa não pode ser imposto a eles. Cada um deve assinar um contrato padrão com o governo federal, concordando em participar do programa. Os municípios participantes não só recebem os repasses que são transferidos para as famílias (dependendo do número de famílias e do valor que cada uma tem o direito de receber), mas também recebem recursos para manter o Cadastro Único atualizado. Estas transferências chegam como incentivos destinados a melhorar a administração do Cadastro: cada município recebe BRL 2.50 por mês por família beneficiada, mas este valor é ponderado por um fator que varia de 0 a 1, de acordo com o indicador de desempenho do município (o Índice de Gestão Descentralizada). Este indicador de desempenho leva em consideração duas dimensões: o percentual de famílias cadastradas e a precisão das informações (atualização regular). A construção e atualização do cadastro podem sobrecarregar o município com uma despesa considerável: em algumas áreas do país, as equipes de levantamento utilizam barcos ou aviões para chegar às comunidades remotas.

O papel dos municípios é fundamental para a execução do programa Bolsa Família (identificação das famílias, provisão dos serviços de educação e saúde, monitoramento do cumprimento dos requisitos pelas famílias e transmissão das informações para governo federal). Em muitos casos, foi necessário prestar apoio aos municípios, treinar seus

funcionários, etc. para que o programa fosse implementado corretamente. O Ministério do Desenvolvimento Social utiliza o resultado do Índice de Gestão Descentralizada citado acima, para identificar os municípios que têm mais dificuldades em realizar suas tarefas administrativas, e pode então socorrer esses municípios, enviando uma equipe para treinar seu pessoal local durante uma semana. Os municípios que recebem estes serviços devem então elaborar um plano de ação sobre como eles pretendem resolver os seus problemas. Estes planos são em seguida publicados na Internet para serem usados como modelo por outros municípios. Na Noruega, esse compartilhamento de informações entre os municípios e o governo central está particularmente avançado. O sistema de informação da Noruega, chamado KOSTRA, foi lançado em 2002 e é frequentemente citado como uma prática recomendada em termos de dados, relatórios e compartilhamento (Caixa 3.19).

Caixa 3.19. KOSTRA: O sistema de informações e relato de dados da Noruega

O KOSTRA é o sistema de informações da Noruega para transmissão de dados dos municípios para o governo central, entre os municípios e para o público. Lançado para todos os municípios, em 2002, o sistema transformou a coleta, processamento e divulgação de informações estatísticas dos governos locais. É dada ênfase à transmissão eletrônica de dados pelos municípios ao governo central. Este último agrega valor, combinando dados municipais e produzindo indicadores financeiros, de produtividade, taxas de cobertura e prioridades. Em nível municipal, há cerca de 40 indicadores-chave e um conjunto de 1 000 indicadores adicionais, abrangendo 16 áreas de serviço.

A introdução do KOSTRA beneficiou tanto o governo central quanto os governos subnacionais. Em nível central, o sistema racionalizou a coleta e o processamento de dados, contribuiu para padrões uniformes, reforçando assim a comparabilidade entre municípios e setores de serviço, ajudou o governo central a determinar se os municípios estão cumprindo regulamentos as normas nacionais, e facilitou uma avaliação comum da situação econômica local, que é usada como base para o debate parlamentar sobre o repasse de recursos para os municípios. Para os municípios, o KOSTRA diminuiu a carga administrativa de emissão de relatórios. Ele também oferece uma ferramenta interna de planejamento, orçamentação e comunicação em nível local. Além disso, facilitou o compartilhamento de conhecimentos entre municípios, que usam os indicadores para fins de avaliação comparativa de desempenho.

Embora o KOSTRA tenha trazido benefícios, existem limitações no sistema atual. Em primeiro lugar, o grande volume de dados coletados traz desafios à garantia da qualidade da informação. Em segundo lugar, há uma tendência do governo central de solicitar cada vez mais dados, causando o aumento da carga administrativa e dos custos de coleta para os municípios. Os municípios também recebem muito mais dados do que no passado.

Em geral, o KOSTRA é considerado um sistema de informação muito bem sucedido, com potencial para um refinamento ainda maior. Olhando para a frente, o foco está sendo colocado na coleta de dados relativos à qualidade dos serviços públicos e desenvolvimento de indicadores de qualidade. Outros dados coletados fora do sistema KOSTRA (resultados de exames, proficiência de leitura e satisfação dos consumidores de vários serviços, etc.) estão gradualmente sendo usados em combinação com dados do sistema KOSTRA. Isso permitirá que os formuladores de políticas e os cidadãos avaliem os resultados, bem como os produtos.

Fonte: OCDE (2006), *OECD Territorial Reviews: France 2006*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264022669-en; Statistics Norway (2002), “KOSTRA” online em www.ssb.no/english/subjects/00/00/20/kostra_en.

Usando o censo nacional e índices para localizar as demandas: O caso da educação

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, INEP realiza o Censo Escolar, que reúne informações sobre o número de alunos em cada série, bem como informações sobre o número de professores, condição dos prédios escolares (como acesso à água potável, eletricidade, Internet e assim por diante). Esta informação está disponibilizada em nível estadual, municipal e até mesmo em nível de escola e é usada como referência para a formulação de outras políticas setoriais e para a execução de programas de educação, incluindo as transferências de recursos, tais como merendas, transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, criação de bibliotecas, ligação à eletricidade, etc. Em 2007, o Ministério da Educação criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), incorporando informações do censo escolar. O IDEB ajuda a definir e monitorar as metas de política e priorizar os recursos. Tem sido usado também para dirigir a ação, não para os municípios com o maior número de alunos, mas para os municípios com maiores necessidades não satisfeitas, e acompanhar sua evolução no tempo. Os municípios que apresentam uma menor pontuação no índice de desenvolvimento de educação básica têm prioridade para se beneficiar da assistência federal e das transferências voluntárias (usadas por exemplo para a aquisição de ônibus escolares, construção de escolas, melhorar os equipamentos, etc.). Essas transferências em geral vão para os municípios, mas às vezes vão diretamente para as escolas (cerca de 30 000 escolas recebem apoio direto do governo federal).

Este indicador tem sido útil em apontar os municípios que eram atrasados, mas que anteriormente não esperavam receber ajuda. Esses municípios são frequentemente muito pobres e têm poucas escolas. No sistema anterior, a escola ou o município apresentavam um pleito ao ministério, acompanhado de um projeto e orçamento estruturado, precisamente o tipo de tarefa que eles não estavam preparados para cumprir. No passado, eles não apresentaram projetos, não se fizeram conhecer pelo governo federal e não receberam ajuda federal.

O Brasil está bastante avançado na medição de indicadores socioeconômicos territoriais

O Brasil faz um grande esforço para criar bancos de dados e conjuntos de informações para o acompanhamento e a avaliação das políticas. Há um volume considerável de informações disponíveis tanto do lado do insumo, por exemplo, dados de tendências socioeconômicas e informações sobre o gasto público, e do lado do resultado, sobre os impactos das políticas (Caixa 3.20). Infelizmente, estas informações são geralmente esparsas em determinados ministérios setoriais, ou limitam-se a níveis específicos de governo (federal, estadual ou municipal), o que dificulta o acesso a uma avaliação abrangente das políticas.

Além disso, o Brasil tem um ativo cultural singular para o desenvolvimento de boas práticas de monitoramento e avaliação das políticas: uma concentração excepcional de centros de excelência e centros de estudos estratégicos bem próximos da esfera governamental: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), a Fundação Oswaldo Cruz, que é vinculada ao Ministério da Saúde, o Instituto Teixeira, do Ministério da Educação, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e em nível regional, o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), vinculado à SUDENE, que são apenas alguns dos exemplos de centros estratégicos de

pesquisas voltadas às políticas. As universidades também tendem a atuar na mesma esfera e a participar dos debates de políticas, criando um clima aberto à realimentação dos estudos técnicos sobre avaliação de impactos; O Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) da Universidade de Minas Gerais, é um exemplo de centro universitário de pesquisa que sempre esteve ativamente engajado no debate das políticas.

Caixa 3.20. Usando indicadores territoriais para orientar políticas e investimentos

A matriz do Ministério do Planejamento

Como parte dos esforços recentes de integrar considerações territoriais no planejamento e orçamento, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) desenvolveu uma matriz de indicadores socioeconômicos por estado (Matriz de Sustentabilidade).

A matriz identificou quatro áreas-chave para o desenvolvimento sustentável e mapeou os indicadores disponíveis em nível estadual no Brasil. A linha de pobreza foi estabelecida com base numa cesta básica estadual de consumo, calibrada por estado, utilizando uma metodologia elaborada pelo IPEA. A matriz constrói um indicador composto de desenvolvimento sustentável por estado, baseado nas informações disponíveis mais recentes.

É um ponto de partida importante; no entanto, os critérios usados no estabelecimento de pesos para os diferentes componentes dos indicadores precisam ser esclarecidos. O indicador também se beneficiará da separação entre variáveis de esforço e variáveis de resultado. Seria interessante contrastar o produto interno bruto (PIB) *per capita* com as taxas de crescimento, e não apenas relativo à participação no PIB nacional. Seria útil incluir indicadores relacionados à TIC, como a cobertura de banda larga, número de assinantes de serviços de telefonia móvel, usuários da Internet, etc.

Um elemento interessante da matriz é a elaboração de “indicadores institucionais”, tais como a consideração da existência de conselhos como *proxy* da participação social nas políticas públicas.

Nota: A matriz se baseia em estudo do IBGE de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (2008). A matriz usa o software PRADIN (Programa para apoio à tomada de decisão baseada em indicadores).

Recentemente, foram introduzidos indicadores de processo associados aos incentivos financeiros

Os municípios desempenham um papel crucial na implementação do programa Bolsa Família, mas os estados também têm um papel muito importante, no acompanhamento das ações dos municípios, ajudando aqueles que enfrentam problemas de capacitação na execução do programa, assegurando a coordenação das ações setoriais que integram o PBF (assistência social, educação, saúde e planejamento). O Ministério do Desenvolvimento Social repassa recursos aos estados para que eles realizem essas funções, e criou um sistema relacionado ao desempenho, para conceder incentivos financeiros para que os estados realizem as tarefas eficazmente.

Em 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social criou o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGDE), com base no desempenho dos municípios na gestão do programa Bolsa Família (ou seja, no Índice de Gestão Descentralizada Municipal). Para receber as transferências para o apoio ao gerenciamento estadual do programa Bolsa Família e do Cadastro Único, os estados devem ter um Índice de Gestão Descentralizada Estadual mínimo de 0.6. O volume máximo de recursos que cada estado tem direito é definido por lei (com base no número de famílias beneficiadas, etc), mas a

quantidade de recursos que na verdade é repassada corresponde a este teto multiplicado pelo valor do Índice de Gestão Descentralizada Estadual. Uma maior pontuação, portanto, significa maiores receitas para o estado.

Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Social também criou incentivos para os estados acompanharem os municípios mais detidamente, concedendo-lhes bônus condicionados ao desempenho dos municípios sob sua jurisdição: os estados recebem um bônus de 5% quando nenhum município do estado possui Índice de Gestão Descentralizada menor que 0.4 e este bônus sobe para 10%, se o Índice ultrapassar 0.6 para todos os municípios. Os estados podem receber um bônus adicional de 10% quando todos os municípios do estado tiverem adotado a versão 6.05 do Cadastro Único; mais um bônus de 10% quando fornecerem informações sobre mais de 90% dos alunos no programa. Por último, os estados podem obter um bônus adicional de 10%, se aumentarem o número de pessoas pobres, identificadas nos registros civis, se fornecerem informações regulares para a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), e se adicionarem essa informação ao Cadastro Único.

Os indicadores de resultado ainda não estão bem desenvolvidos no Brasil

O Brasil está bastante avançado nos indicadores que revelam as demandas e os recursos, bem como no uso de indicadores de processo, que indicam se os procedimentos acordados estão sendo implementados. Por outro lado, os indicadores de resultado, que quantificam os impactos que uma determinada política deverá alcançar, ainda não estão bem desenvolvidos. Esses tipos de indicadores foram usados, por exemplo, pela Comissão Europeia, que introduziu para o período 2000-06 um sistema de recompensas/sanções financeiras associadas ao desempenho, chamado da “reserva de desempenho”. Este mecanismo consistiu em destacar parte (4%) do total dos recursos orçamentários disponibilizados para um programa e usar este valor para recompensar os programas mais bem sucedidos, julgados com base em indicadores de desempenho, refletindo um conjunto de três critérios: eficácia, qualidade da gestão e execução financeira. Indicadores específicos foram definidos posteriormente pelos estados-membros, em estreita colaboração com a comissão. Esses indicadores eram quantificáveis ao máximo, para que fossem rigorosos e justificáveis, e para “evitar o julgamento subjetivo vinculado à avaliação qualitativa” (citado na OCDE, 2009). Alguns países reproduziram internamente este regime europeu. A Itália, por exemplo, ampliou e reforçou a abordagem da UE durante o período 2000-06, adotando uma reserva de desempenho nacional destinada a promover a modernização da administração pública. Esta reserva, que destacou 6% do orçamento do programa, foi desenvolvida conjuntamente pelo governo central e os atores regionais. Ao final do período de programação de 2000-06, o mecanismo de reserva de desempenho (a abordagem nacional e a abordagem da UE) chegou ao fim. Contrariando o fato de que a comissão havia suspenso o mecanismo de reserva de desempenho, a Itália decidiu continuar com o regime, mas optou por um mecanismo reformado, baseado na experiência anterior (Caixa 3.21).

A Autoridade Federal de Auditoria (TCU) desempenha um papel importante na avaliação de políticas

O Tribunal de Contas da União (TCU) realiza avaliações de projetos setoriais, emite recomendações e executa exercícios regulares de monitoramento para verificar o cumprimento das suas recomendações. Por exemplo, o Tribunal realizou uma avaliação da implementação do programa Bolsa Família em 2004, seguido de dois exercícios de

monitoramento em 2005 e 2009. De acordo com o segundo relatório de avaliação, 10 das 11 recomendações sugeridas em 2004 tinham sido acatadas em 2009, e apenas uma tinha sido parcialmente implementada.

Caixa 3.21. O novo sistema de reserva de desempenho da Itália (2007-13)

Com o fim da experiência com a reserva de desempenho na UE 2000-06, as autoridades italianas adotaram um novo sistema de reserva de desempenho para 2007-13, com contornos distintamente novos. A nova abordagem tirou lições da experiência anterior, e concentrou-se em um número mais limitado de objetivos, para obter maior visibilidade, adotando objetivos finais mais facilmente compreensíveis pelo público, para reforçar a responsabilização pela prestação de contas das administrações locais. A principal diferença entre o sistema anterior e o atual está na transição de uma abordagem que utilizava indicadores de processos e resultados na avaliação de desempenho, para a abordagem calcada em indicadores de resultado e equidade.

O mecanismo está inserido no Arcabouço Estratégico Nacional, o documento que estabelece a base para a implementação das políticas regionais italianas (os fundos estruturais nacionais e europeus) para o período 2007-13. O sistema de indicadores focaliza um conjunto de objetivos considerados estratégicos para o desenvolvimento regional. Foram identificados quatro serviços coletivos “essenciais”, que são decisivos na determinação da qualidade de vida dos cidadãos e da propensão das empresas para investir. Estes serviços, com suas metas estratégicas associadas estão listados na tabela abaixo.

Objetivos, indicadores, e metas da nova reserva de desempenho para 2007-13

Objetivo	Indicador	Linha base %	Meta em 2013
Educação: melhorar a competência dos alunos, reduzir a evasão e ampliar oportunidades de aprendizagem da população.	% de desistentes precoces	26	10
	% de alunos com baixo rendimento na leitura	35	20
	% de alunos com baixo rendimento em matemática	48	21
Atenção à infância e ao idoso. Aumentar a disponibilidade de atenção à criança e ao idoso, para estimular a participação feminina na força de trabalho.	% de municípios com serviços de atenção à infância	21	35
	% de crianças c/idade 0-3 nesses serviços	4	12
	% de cidadãos idosos beneficiados por assistência domiciliar	1.66	33.5
Gestão de resíduos sólidos: proteger e melhorar a qualidade do meio-ambiente, com relação à gestão dos resíduos sólidos.	Volume de resíduos urbanos descartados	395 kg <i>per capita</i>	230 kg <i>per capita</i>
	% de resíduos urbanos reciclados	9	40
	% de resíduos urbanos compostados	3	20
Abastecimento de água: proteger e melhorar a qualidade do meio-ambiente, com relação aos serviços integrados de abastecimento de água.	% de água distribuída	63	75
	% da população atendida por estações de tratamento de esgotos	56	64

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Econômico, Departamento de Políticas de Desenvolvimento (n.d.), “Measurable Objectives for Essential Services”, acessado em outubro de 2008, www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/eng/ml.asp.

Onze indicadores quantificáveis foram associados aos quatro objetivos estratégicos. Todos são indicadores de resultado ou indicadores de equidade, exceto um que é um indicador de produto (relativo à atenção à infância). Metas foram estabelecidas para as oito regiões do *Mezzogiorno* e para o Ministério da Educação Pública. Os níveis mínimos de realização são os mesmos para as oito regiões, pois são considerados os padrões mínimos aceitáveis dos serviços. O valor total da reserva é cerca de EUR 3 bilhões. Existem duas datas limite, uma em 2009, para comparar o progresso relativo à linha base, e a outra em 2013 para avaliar se os patamares mínimos foram atingidos. Como no passado, os objetivos, indicadores e metas foram selecionados com base em consultas aprofundadas entre o governo central e as regiões, e com o envolvimento de um grupo técnico.

Caixa 3.21. O novo sistema de reserva de desempenho da Itália (2007-13) (cont.)

A principal diferença entre o mecanismo anterior e o atual, é que os objetivos não são mais intermediários, (por exemplo, monitorar o arcabouço institucional) mas correspondem aos objetivos finais (prestação final de serviços). O tratamento explícito dos objetivos finais é considerado um avanço, em comparação ao sistema de reserva anterior. Espera-se que isto chame atenção para os resultados da prestação e para a qualidade dos serviços públicos, que são essenciais para o desenvolvimento. Além disso, a realização destes objetivos está sujeita às boas interações que ocorrem entre os vários atores institucionais. Está sendo feita, portanto uma tentativa explícita de engajar mais inteiramente os diferentes atores e avaliar o desempenho coletivo. As regiões ficam livres para escolher a melhor maneira de atingir suas metas. Elas devem adotar um plano de ação, detalhando a estratégia escolhida.

Fonte: OCDE (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264056299-en.

A avaliação de 2004 identificou deficiências e pontos de estrangulamento na execução do programa Bolsa Família, tais como responsabilidades mal definidas, meios insuficientes de assegurar o cumprimento das condicionalidades e falta de sanções nos casos de descumprimento (Caixa 3.22). Os mecanismos de participação da sociedade civil foram considerados inadequados e mal definidos, e constatou-se que a capacidade da Caixa Econômica Federal de atender ao volume de beneficiários deveria ser expandida. Foram identificados os mecanismos para resolver essas deficiências, e o segundo estudo, de 2009, constatou melhoria na implementação das reformas sugeridas. O estudo abordou sete áreas principais para o gerenciamento da política: *i*) mecanismos de acompanhamento para o cumprimento dos requisitos; *ii*) mecanismos para aumentar a conscientização sobre o programa, em nível estadual e municipal; *iii*) atividades para fortalecer a capacitação dos executores do programa; *iv*) apoio ao compartilhamento da aprendizagem e troca de experiências entre o estado e os municípios; *v*) incentivos e mecanismos para aumentar o controle social e a participação da sociedade civil; *vi*) concepção e utilização de indicadores de desempenho; e *vii*) mecanismos concretos para a distribuição dos cartões bancários e gerenciamento do Cadastro Único (TCU, 2009).

Administração da terra no Brasil: A importância da criação de informações

Hoje no Brasil, vários departamentos e agências possuem mais de 30% da área de terra do país.⁸ Boa parte das terras públicas é, em geral sub-utilizada e gerenciada de uma forma que o Ministério das Cidades classificou como “burocrática, ineficiente, errática e muitas vezes arbitrária” (Ministério das Cidades, 2004). A agência federal atualmente responsável por essas terras, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), não possui um inventário adequado, informatizado das terras federais. Os registros recentemente liberados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) revelam que aproximadamente 9% do total da terra do país não consta nos registros. Em um país de 850 milhões de hectares, pelo menos 73 milhões de hectares⁹ não possuem registro (Figura 3.5).¹⁰ Isso equivale a uma área quase do tamanho de Chile (Donovan, 2007).

Caixa 3.22. A avaliação como instrumento de aprendizagem da política: O caso do Bolsa Família

Após a introdução do Bolsa Família em 2003, o TCU realizou uma avaliação do programa. O estudo, conduzido em 2004, concluiu que:

- o novo programa havia eliminado o sistema então existente, de verificação do cumprimento dos requisitos educacionais em vigor no programa anterior, o Bolsa Escola, sem definir novos mecanismos para a verificação do cumprimento das novas condicionalidades;
- o sistema de distribuição dos cartões bancários aos beneficiários tinha falhas;
- os municípios enfrentavam dificuldades no gerenciamento do Cadastro Único;
- a divulgação de informações sobre os requisitos para a execução do programa era inadequada.

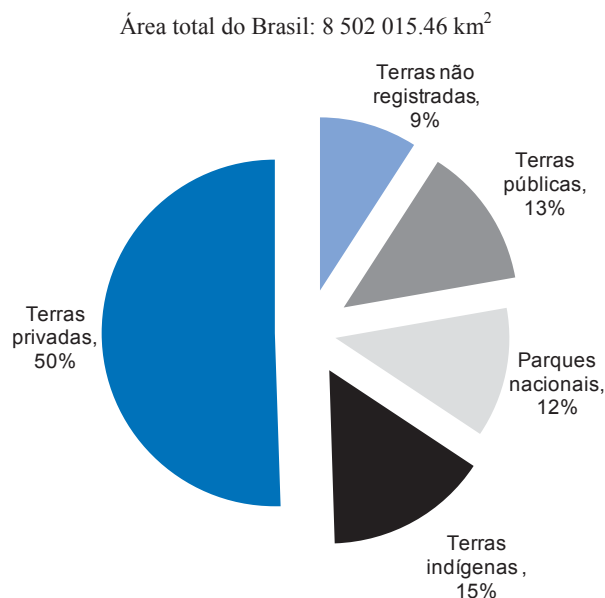
A partir das recomendações contidas na avaliação, diversas mudanças foram introduzidas, que foram identificadas na avaliação de 2009:

- Foram introduzidos diversos mecanismos de verificação do cumprimento dos requisitos, bem como sanções pelo não cumprimento. O Ministério da Educação ganhou a atribuição de fornecer as informações sobre o cumprimento dos requisitos educacionais, e o Ministério da Saúde ficou encarregado de verificar o cumprimento dos requisitos de saúde.
- O cumprimento dos requisitos de saúde foi maior nos municípios com outros programas em andamento, como os Agentes Comunitários de Saúde e/ou o programa de Saúde da Família (o que reforça o argumento sobre as complementaridades das políticas).
- A cada dois meses, o Ministério da Educação disponibiliza uma avaliação da frequência escolar dos alunos das famílias beneficiadas. Essa informação é fornecida mensalmente pelos governos locais, e é postada pelo Ministério da Educação na página.
- Foi dado início a uma série de iniciativas de comunicação, incluindo programas de rádio e distribuição de panfletos, para conscientizar potenciais beneficiários e administradores sobre o programa.

Esses procedimentos e definições de responsabilidades possibilitaram o aumento do número de alunos monitorados, de 6.3 milhões em 2004 para 12.7 milhões em 2008 (ou seja, de 51% para 85% do número total de crianças que deveriam ser monitoradas). Com respeito ao cumprimento dos requisitos de saúde, o Ministério da Saúde conseguiu disponibilizar informações sobre 58% das famílias que precisavam de monitoramento (contra apenas 6% em 2004). O Ministério da Saúde fornece a informação por meio de uma plataforma preexistente na rede.

Fonte: TCU (2009), Relatório de Monitoramento: Programa Bolsa Família, TC n. 001.870/2009-7, fiscl. N. 12/2009, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, Seprog, Distrito Federal, Brasília.

Figura 3.5. A propriedade da terra no Brasil



Fonte: República Federativa do Brasil Congresso Nacional (2005), *Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra*, com base em estatísticas do INCRA.

Além da propriedade de terras, o domínio público inclui o extenso litoral brasileiro, e um grande número de praias, margens de rios e pântanos. As terras ribeirinhas e marítimas eram originalmente excluídas do sistema colonial português de concessão das terras da Coroa (concessões de sesmarias) dada a sua vulnerabilidade ao ataque estrangeiro e as altas taxas de salinidade do solo costeiro. Em 1678, um decreto real estabeleceu que os pântanos eram de propriedade da Coroa, porque eram necessários para o público, estaleiros e fábricas de açúcar (Souza, 2002). Outro decreto real de 1710 proibiu as sesmarias de usurpar as terras costeiras, para preservar essas propriedades para o uso do rei e para a defesa nacional. Estes preceitos foram expandidos pelo Artigo 4 das Instruções, que determinou: “as terras costeiras são aqueles margeadas pelo mar ou pelos rios navegáveis que se estendem até uma distância de 15 braças craveiras (33 metros), medida a partir do ponto atingido pela maré alta média” (Instruções de 14 de novembro de 1832, Art. 4º). Para a defesa nacional, essa distância correspondia ao alcance médio de um canhão em 1832. Hoje, as terras costeiras ainda são de propriedade do governo federal, o que complica a regularização de terras em muitos assentamentos informais, cujas unidades habitacionais são construídas sobre palafitas ao longo das margens de rios ou de áreas costeiras (Donovan, 2007).

Existe um impedimento grave na governança multinível da administração de terras federais. O Brasil tem tido dificuldade em elaborar e implementar um sistema de administração de terras capaz de fornecer informações cadastrais transparentes para a gestão das terras federais nos diversos ministérios e departamentos. O sistema cadastral no Brasil, muitas vezes não incentivou a gestão do uso das terras federais, ou um nível adequado interinstitucional de coleta, gerenciamento e compartilhamento de informações sobre o registro das terras. Em suma, “o Brasil não possui um sistema integrado de administração de terras que permita ações coordenadas dos diferentes níveis de governo. A diversidade de instrumentos, programas e ações voltados à administração da terra,

resultou em grande prejuízo para o país, especialmente a alocação de recursos para o desenvolvimento econômico e social” (Nunes, 2004).

As fraudes, os reclamantes inexistentes, a falsificação de títulos por grileiros¹¹ e a titulação dupla e até mesmo tripla ainda perduram no país, e permanecem tão banais como no passado. No estudo histórico sobre a falsificação de títulos de terra no Brasil, o “Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil” (2002), o Ministério da Agricultura admitiu a cumplicidade frequente do governo com a falsificação de títulos de terra, particularmente no estado do Amazonas, onde um terço da propriedade está assentada em títulos falsificados. As irregularidades em todo o Brasil, especialmente no Pará e Mato Grosso, obrigaram o ministério a revogar os títulos de terra de uma área duas vezes maior que a Califórnia. O ministério também reconheceu “violações institucionais” na administração das terras, notadamente a inexistência de um único cadastro em nível local, e a fraca articulação entre cadastros de terras federais, estaduais e municipais (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2002). Os grileiros se aproveitaram da natureza antiquada destes registros, combinada com a corrupção frequente dos cartórios. A grilagem ilegal de terras, juntamente com a persistência de grandes latifúndios, contribuíram para a distribuição desigual da terra; em 1998, o INCRA informou que 10% dos maiores proprietários de terras possuíam 78.6% da área total das terras privadas no Brasil.

Melhorando a administração da terra para a formulação de políticas transparentes

Diversas iniciativas estão em curso para melhorar a qualidade dos cadastros e das informações cartográficas, para aperfeiçoar a administração de terras. A Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) foi criada em 2008 pelo Decreto Presidencial nº 6 666/08. Através desta agência, foi construído um catálogo de metadados, a partir de informações de todas as instituições que participam (e participarão) do Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG). O IBGE está hospedando o Catálogo de Metadados da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais, juntamente com os seus próprios dados geoespaciais.¹² O sistema de metadados brasileiro foi concebido para satisfazer as exigências dos produtores de dados geoespaciais no Brasil e está sendo implementado usando a plataforma *Geonetwork* (<http://geonetwork-opensource.org>), que foi adaptada pelo IBGE (Fortes, 2011).¹³ O governo brasileiro também tem alocado recursos para programas de regularização na Amazônia, através do programa Terra Legal, para ampliar os esforços de reduzir as desigualdades regionais por meio da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Apesar desses esforços, cobranças são feitas para que o Brasil crie um Plano Nacional de Administração de Terras (Nunes, 2004).

Recentemente, foram formuladas políticas inovadoras para regularizar a terra federal ocupada por moradores de assentamentos informais. Confrontada com uma grande quantidade de terra federal e uma Constituição que proíbe a transferência plena da terra federal para os cidadãos, a administração do Presidente Luiz Inácio da Silva propôs, em 2003 uma reformulação radical das terras federais e um programa de regularização inovador, conhecido como Papel Passado (Caixa 3.23).

Apoiando a capacitação em nível subnacional

As seções anteriores enfatizaram o papel crucial dos municípios na implementação de vários programas que constituem prioridades importantes para o governo federal. Muitas vezes, porém, os municípios não têm a capacidade para desempenhar efetivamente este

papel, pois não têm acesso a informações sobre os programas existentes, capacidade de entender como eles podem se beneficiar deles e também a capacidade para pleitear o ingresso nestes programas ou se fazer ouvir pelas autoridades federais. Já houve algum progresso, em especial na identificação dos municípios com as maiores carências de capacitação. Este é um pré-requisito para possibilitar o direcionamento dos programas de capacitação para os municípios mais necessitados. Programas como o Bolsa Família ou o Censo Escolar e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica ajudam a identificar os municípios carentes.

Caixa 3.23. Papel Passado: O programa de regularização de assentamentos informais em terras federais

Como os Constituição brasileira veta a transferência plena da propriedade federal para indivíduos, o programa Papel Passado optou por reviver uma antiga forma de posse da terra, conhecida como *enfiteuse* (aforamento), que confere o direito de locação em perpetuidade. Esta ferramenta foi amplamente utilizada pelos legisladores romanos, que a tomaram emprestado dos gregos no século IV para legislar sobre o uso das crescentes conquistas da Roma imperial. Esta instituição foi posteriormente adotada pelo direito civil de países como França, Itália e Portugal e, em seguida, transferida para suas colônias. Ao contrário do direito de usufruto, que normalmente dura uma ou duas gerações, a enfiteuse consiste de um mandato ao longo da vida, que pode ser transmitido indefinidamente aos herdeiros.

No Papel Passado, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) transfere os direitos de uso para o município por meio de uma concessão, e estes, por sua vez, usam recursos próprios para realizar o levantamento topográfico, parcelar a terra, e repassar os direitos de uso para os indivíduos, por meio de um contrato de venda. Os proprietários são obrigados a pagar uma taxa nominal de transferência da propriedade (laudêmio) e também são obrigados a pagar um imposto anual pelo uso (foro), caso vivam em propriedades costeiras, ou deixem de fornecer a documentação comprobatória de renda insuficiente. Os residentes estão isentos de pagar o imposto de registro da escritura, caso sua renda esteja abaixo de cinco salários mínimos mensais; podem também ser dispensados da obrigação de pagar o imposto anual de usuário, se apresentarem documentação comprobatória de renda insuficiente ao escritório regional da SPU, a cada ano. Usando esta técnica, a SPU e o Ministério das Cidades deram início ao mais ambicioso programa de transferência de terras federais para moradores de assentamentos informais da história do Brasil, introduzindo a *enfiteuse* em 185 comunidades de 62 municípios e 22 estados.

O programa Papel Passado estabeleceu uma nova relação entre o governo federal e os municípios em torno das responsabilidades ligadas à regularização. Em contraste com o programa implantado pela comissão de regularização da posse da terra do México (*Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra – CORETT*), em que as agências federais regularizaram as terras de posse comunal (*ejidos*) de forma centralizada, com pouca interação com as autoridades locais (Azuela e Duhau, 1998), o governo brasileiro transfere muitas responsabilidades para os governos municipais, por meio do Papel Passado. Enquanto o programa federal mexicano vendeu as terras diretamente aos moradores, em troca de um título, o Papel Passado transfere direitos de uso para os municípios que, por sua vez, transferem a terra aos residentes em troca de uma taxa nominal.

A responsabilidade do governo federal implica várias tarefas diferentes ao programa Papel Passado. Os gerentes dos escritórios regionais da SPU desempenham as seguintes tarefas:

1. identificação das áreas de terras federais aptas à regularização, e processamento das solicitações dos moradores que pleiteiam o registro de suas reivindicações;
2. estabelecimento de parceria com o município e dos correspondentes termos da cooperação técnica;

Caixa 3.23. Papel Passado: O programa de regularização de assentamentos informais em terras federais (cont.)

3. demarcação e registro apropriado das áreas de regularização, em conjunto com o município e a comunidade;
4. negociação com os intermediários, como cartórios, notários (Associação dos Notários e Registradores do Brasil – ANOREG), associações de moradores e agências federais, como o Ministério das Cidades, o IBAMA), e os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, OEMAs;
5. mediação de conflitos entre diferentes atores e instituições;
6. apresentação da documentação necessária para os moradores receberem os títulos; estão incluídos aqui os registros oficiais de terras, existentes nos cartórios locais;
7. comprovação da condição de baixa renda dos moradores, e a consequente isenção de obrigações fiscais (Secretaria do Patrimônio da União, 2006).

Esta estratégia difere dos modelos tradicionais, pelo seu relacionamento com cartórios e notários, que são os intermediários da regularização. Especialmente no direito civil dos países da América Latina e da África francófona, estes intermediários verificam pilhas de documentos, muitas vezes exigidos nos processos de legalização. A não inclusão de notários na concepção de programas de regularização reduziria drasticamente os resultados destes programas. Muito frequentemente, os programas de regularização sofrem altas taxas de desgaste, por não contabilizarem os custos de registro e não padronizarem a documentação exigida pelos mais de 3 000 cartórios do Brasil. Em resposta a estes problemas, o programa Papel Passado estimula os municípios a formarem parcerias com notários e cartórios, a fim de agilizar o registro. Normalmente, estes acordos implicam o registro gratuito para os moradores de baixa renda, em troca da doação de equipamentos e cessão de funcionários do governo local.

Fonte: Azuela, A. e E. Duhau (1998), “Tenure Regularisation, Private Property and Public Order in Mexico”, in E. Fernandes e A. Varley (eds.), *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, London; Donovan, M.G. (2007), “At the Doors of Legality: Planners, Favelados, and the Titling of Urban Brazil”, dissertação de doutorado, Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley; Secretaria do Patrimônio da União (2006), *Manual de Regularização Fundiária em Terras da União*. Secretaria do Patrimônio da União, Brasília.

Uma vez identificados os municípios carentes, programas têm de ser desenvolvidos para promover a capacitação dos seus servidores. Um dos problemas enfrentados nesse processo é a rápida rotatividade de funcionários municipais, o que exige a efetiva manutenção dos esforços de capacitação. Diversos ministérios desenvolveram programas de capacitação para funcionários municipais. Por exemplo, o MI está ativamente envolvido na oferta de cursos de treinamento para entidades subnacionais, em parceria com importantes organizações internacionais, como o Instituto de Planejamento Econômico e Social da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (ILPES-CEPAL), que foi fundado em 1962 para apoiar a formação e capacitação das administrações locais, e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Os cursos de treinamento são organizados em torno de um módulo central, e é dado tratamento específico a tópicos de interesse da localidade que está sendo treinada. O curso inclui técnicas de planejamento aplicadas à elaboração de propostas de pleito para fundos de desenvolvimento regional. A Subsecretaria de Assuntos Federativos também mantém uma agenda de capacitação para a gestão municipal (Agenda Nacional de Apoio à Gestão Municipal). Em 2007, o Comitê de Articulação Federativa (CAF) criou um grupo de trabalho para o fortalecimento institucional e capacitação em gestão

para os municípios. Vinte e dois órgãos federais participaram deste grupo, juntamente com representantes dos municípios. O objetivo é apoiar a capacitação municipal para melhorar a implementação das políticas públicas. O Caixa 3.24 sumariza algumas das importantes capacidades, que são relevantes para a política de desenvolvimento regional.

Caixa 3.24. Capacidades importantes para a política de desenvolvimento regional

A eficácia das políticas regionais pode ficar comprometida, se as instituições e pessoas não estiverem capacitadas para projetar, implementar, monitorar e promover ajustes em sua implementação. A baixa capacitação pode prejudicar a formulação e implementação de políticas eficazes e mutuamente fortalecedoras, que geram o crescimento econômico e reduzem as disparidades regionais. A ideia de capacitação é atraente, mas não é uma tarefa fácil. Dada a dificuldade de construir uma capacitação efetiva, e as limitações dos orçamentos públicos, os esforços devem ser, portanto, altamente estratégicos (OCDE, 2007c). Cinco capacidades são particularmente relevantes para a política de desenvolvimento regional em todos os níveis de governo:

1. **Força de trabalho profissional qualificada:** capacidade administrativa, e infraestrutura para projetar e executar projetos técnicos que exigem o uso de competências profissionais; avaliar e recompensar a competência profissional; e recrutar e reter pessoal qualificado. Orientar os atores sobre a importância da abordagem territorial no desenvolvimento regional.
2. **Gestão dos diversos atores em um contexto cooperativo:** capacidade de identificar e gerenciar o envolvimento dos diversos atores, por meio de sistemas de consulta e participação durante os processos. Isso exige capacidade de cooperação entre os atores, para identificar e validar os pontos de contato, tomar decisões conjuntas e resolver conflitos durante a formulação de políticas e durante sua implementação.
3. **Monitoramento, avaliação, e ajuste:** capacidade de projetar, monitorar e avaliar ações e planos de políticas e usar os resultados da avaliação para fazer os ajustes intermediários necessários, de modo a assegurar a realização dos objetivos da política.
4. **Gerenciamento de recursos estratégicos:** capacidade de financiar bens públicos para o desenvolvimento regional e de atrair investimentos privados para o local.
5. **Responsabilidade pela prestação de contas:** capacidade de elaborar e respeitar acordos (contratos), fazer cumprir os compromissos e cobrar responsabilidade pelos resultados.

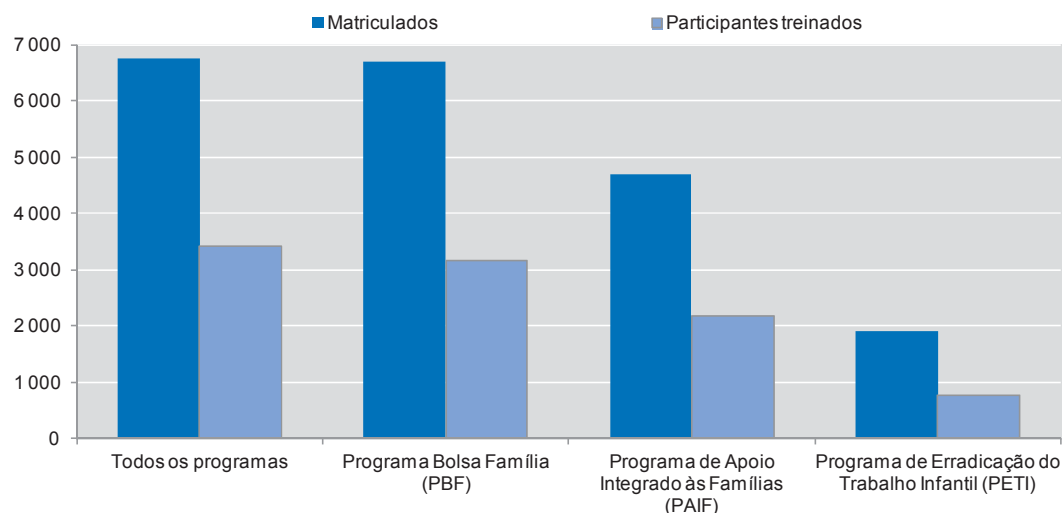
Essas capacidades foram identificados com base em sua relação com as principais características da política de desenvolvimento regional: *i*) a necessidade de atender ao duplo objetivo de redução da desigualdade, aumentando também a competitividade regional, para o estimular o crescimento econômico; *ii*) o contexto de governança multinível e cooperação; *iii*) a dependência na cooperação intersetorial para a concepção e implementação; *iv*) a necessidade de envolvimento dos diversos atores, tais como o governo, a sociedade civil, o setor privado e os cidadãos; e *v*) a natureza de longo prazo das intervenções e dos resultados.

Fonte: OCDE (2007), *OECD Rural Policy Reviews: Mexico 2007*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264011687-en.

No caso do programa Bolsa Família, a avaliação da política realizada em 2004 pelo TCU revelou uma série de deficiências a nível municipal na gestão do programa, que eram devidas não só à falta de acesso à informação, mas também à falta de prática e *know-how* em gerenciamento de projetos. O programa exigia investimento na capacitação de gestores dos programas em nível municipal, para garantir a eficácia. O TCU

recomendou que o Ministério do Desenvolvimento Social investisse na capacitação dos gestores municipais do programa Bolsa Família. Entre 2007 e 2008, o Ministério do Desenvolvimento Social priorizou a oferta de serviços de aprendizagem a distância para a gestão de vários programas de desenvolvimento social. O treinamento realizado em 2009 revela que o MDS realmente aumentou o apoio à capacitação, mas que este é ainda insuficiente para atender à demanda: os cursos oferecidos atingiram menos de 50% da demanda total (Figura 3.6).

Figura 3.6. Oferta de treinamento e capacitação municipal pelo Ministério do Desenvolvimento Social



Fonte: TCU (2009) com base no Ofício n. 775/SENARC/MDS, 25 de março de 2009.

O treinamento pode ajudar a construir capacitação, mas a troca de experiências também é útil. Um mecanismo simples de compartilhamento de conhecimentos entre os gestores no Brasil é a instituição de prêmios pela disseminação de boas práticas, e a criação de observatórios para compartilhar experiências e aprendizagem. Ambos foram instituídos, no caso do programa Bolsa Família. O Ministério do Desenvolvimento Social criou um Observatório, em que cada estado e o município pode inscrever uma boa prática, relacionada a uma das seguintes categorias: inscrição no Cadastro Único, gestão dos benefícios, gestão dos requisitos, gestão integrada, fiscalização, controle social, coordenação com programas complementares, monitoramento das famílias. O MDS então divulga as melhores práticas entre as comunidades, através de uma plataforma *web*. Dentro do mesmo espírito, o MI estabeleceu um prêmio para o melhor projeto de desenvolvimento regional. Os municípios, portanto, têm um incentivo para compartilhar informações sobre seus projetos, e isso permite que o MI crie um banco de dados de projetos bem sucedidos de desenvolvimento regional, que podem ser replicados em outros municípios.

Não é apenas o nível municipal que sofre com a baixa capacitação: após anos de turbulência econômica, que limitaram a realização de projetos de investimento de longo prazo, as administrações federal e estaduais também se ressentem da falta de quadros capacitados para o planejamento, com capacidade técnica para elaborar projetos de investimento e conduzir processos licitatórios. As disparidades de capacitação nos estados, para apresentar projetos de investimento estruturados, ficaram evidentes na fase

de projeto do PAC, já que alguns estados tinham muita dificuldade de elaborar projetos. Isso explica, em parte, a repartição desigual dos fundos da PAC entre os estados.

Aumentando a participação da sociedade civil

Um dos principais pilares da agenda de desenvolvimento social atual do Brasil é a redução da distância entre os cidadãos e o estado (especialmente nas áreas pobres e marginais). A crescente participação da sociedade civil e a conscientização dos cidadãos sobre as políticas públicas são essenciais para aumentar a capacidade das políticas de atender as necessidades específicas e a responsabilidade política de aperfeiçoar o funcionamento do sistema democrático. Em um país onde há grandes disparidades entre pessoas e territórios, é um desafio construir não só um estado, mas também uma identidade nacional. A Constituição brasileira de 1988 institucionalizou a participação da sociedade civil nas políticas públicas, com a criação dos conselhos municipais. Essas instituições promovem a participação da sociedade civil na concepção, implementação e controle da ação pública. Eles aparecem com frequência em áreas como saúde, educação, assistência social e meio ambiente, mas também existem conselhos municipais de desenvolvimento urbano, proteção do idoso, cultura, etc.

Nos últimos anos, aumentou a participação pública no processo de políticas, embora ainda persistam altos níveis de exclusão e fragilidade social. O MI desempenha um papel importante nas iniciativas voltadas à promoção da abordagem participativa na política pública. Foram desenvolvidos brochuras informativas e recursos audiovisuais, para divulgar informações básicas sobre as políticas regionais e as iniciativas governamentais de desenvolvimento regional. Estas ferramentas tradicionais vêm acompanhadas de plataformas baseadas na *web* para promover o engajamento da comunidade na discussão de políticas públicas, e aumentar a informação e a transparência da ação da política pública. O MI promoveu também a Expo-regiões, uma iniciativa voltada a aumentar a visibilidade das políticas públicas no território e contribuir para o estabelecimento de um sistema de informação regional sobre políticas territoriais. O MI fomentou a participação da sociedade civil em ações territoriais integradas para apoiar os APLs, e a estruturação de iniciativas em torno de programas de infraestrutura, como a integração da bacia do Rio São Francisco, no Nordeste.

Um dos objetivos específicos do programa Bolsa Família é o “controle social” da política. No entanto, a avaliação realizada pelo TCU em 2004 revelou que não havia nenhuma instituição explicitamente responsável pelo controle social. Foi então introduzida uma lei em 2004, que criou as Instâncias de Controle Social (ICS), que são compostas pelos representantes da sociedade civil, que participam também da execução do programa. De acordo com uma avaliação feita em 2009, esta foi a área em que o programa Bolsa Família menos avançou: em 2009, 5 561 municípios instituíram instâncias de controle social, com 51 895 participantes, 48% do governo e 52% da sociedade civil.

A iniciativa dos Territórios da Cidadania também visa promover a participação dos cidadãos na política pública, por meio da Internet e fóruns de discussão. Além disso, os colegiados territoriais dos Territórios da Cidadania incluem representantes da sociedade civil organizada (ONGs, sindicatos, associações de cidadãos, etc.). Esses conselhos de administração discutem as propostas (Matriz de Ações) apresentadas pelo governo federal a cada ano, que incluem um menu de opções que podem ser implementadas nos territórios.

Conclusão

A descentralização é um processo histórico longo no Brasil, caracterizado por avanços e retrocessos, e que se intensificou com a maior autonomia municipal concedida pela Constituição de 1988. O Brasil ainda está explorando os diferentes mecanismos de governança multinível e a coordenação das políticas multidimensionais. Este capítulo demonstrou que existem desafios importantes na coordenação da ação governamental entre os setores e entre os níveis de governo, tais como lidar com a ampla autonomia dos estados e municípios, e superar a múltipla fragmentação (horizontal e vertical) das políticas, num contexto onde existe carência de capacitação de atores cruciais para o desempenho de suas atribuições. Ainda assim, houve muito progresso desde 2003, com a criação das novas instituições e instrumentos de coordenação. Esta fase de experimentação talvez ainda inclua a sobreposição de diferentes iniciativas, ou alguma duplicação de esforços institucionais, mas isso é normal nesta fase do processo. Agora é chegada a hora de avaliar a eficácia dos diferentes instrumentos criados, para disseminar e fortalecer aqueles que parecem funcionar melhor, e aperfeiçoar a coerência global do sistema. Esse investimento nas instituições de governança é um passo necessário para maximizar os benefícios das políticas voltadas à implementação da ambiciosa agenda do Brasil.

Notas

1. A grande parcela de receitas municipais não está bem ilustrada na Figura 3.1 e no Anexo 3.A4, porque as Estatísticas de Renda da OCDE utilizaram as diretrizes revisadas da versão 2008 do Sistema de Contas Nacionais, que atribui os impostos ao nível de governo que os coleta, e não ao nível de governo que os recebe. No caso do Brasil, os estados atuam como agentes coletores para os municípios. Nas Estatísticas de Renda da OCDE, as receitas que na prática pertencem aos municípios, aparecem como receitas estaduais.
2. Para mais informações sobre a taxonomia de transferências da OCDE, ver Bergvall et al. (2006).
3. A substituição de impostos partilhados por repasses dirigidos apresenta prós e contras. Ver Bergvall et al. (2006).
4. A Câmara incluiu representantes do Ministério da Agricultura e Pecuária, o Ministério das Cidades, e os Ministérios da Ciência e Tecnologia, Comunicações, Cultura, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Industrial e Comércio Exterior, Desenvolvimento Social, Educação, Fazenda, Integração Nacional, Justiça, Meio Ambiente, Minas e Energia, Planejamento Orçamento e Gestão, Relações Exteriores, Saúde, a Secretaria de Assuntos Institucionais, a Secretaria Especial da Pesca, e os Ministérios do Trabalho, Transportes e Turismo.
5. Em Sidney em 2000, “ficou claro que a única maneira de fornecer o que não seriam apenas serviços de apoio, mas facetas essenciais dos Jogos, era por meio de um forte envolvimento das agências e departamentos governamentais no processo de organização. Em lugar de depender do apoio fragmentado, ficou óbvio que o apoio do

governo poderia ser prestado de maneira coordenada, por meio de um único órgão, o que resultou na criação do OCA” (Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos de Sidney).

6. O conselho inclui o presidente da Autoridade Olímpica, seu diretor, três representantes do governo federal, representantes do município do Rio de Janeiro, um representante do estado do Rio de Janeiro, um representante da sociedade civil e um do Comitê Rio 2016. Para mais informações, ver a Lei Nº 12.396, de 21 de Março de 2011” (www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12396.htm).
7. O acordo foi negociado e assinado pelo Canadá, a Província de British Columbia, a cidade de Vancouver, a cidade balneária de Whistler, a Autoridade Olímpica Canadense, O Comitê Paralímpico Canadense, e a Comissão de Licitação Vancouver 2010.
8. A Constituição brasileira de 1988, em seu Artigo 20, especifica um vasto domínio público que inclui as terras fronteiriças desocupadas essenciais para a defesa nacional, as terras ribeirinhas, as praias, o mar territorial, as áreas de marés, os recursos minerais do subsolo, a plataforma continental, e as terras de propriedade do governo federal, ocupadas ou não.
9. Esta é uma estimativa conservadora. Em testemunho na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, estimou-se que chega a 200 milhões de hectares a extensão das terras que não constam de nenhum cadastro no Brasil (República Federativa do Brasil Congresso Nacional Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, 2005).
10. Isto foi calculado pela subtração da área de terra registrada, terras indígenas, parques nacionais, áreas de conservação (principalmente na Amazônia), terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA), e as terras de propriedade pública. Desconta também os rios, lagos, córregos e outros corpos de água (República Federativa do Brasil Congresso Nacional Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, 2005). O estudo atribui o cálculo ao II Plano Nacional de Reforma Agrária, citando as seguintes fontes de dados: *Apuração Especial do SNCR-INCRA* (outubro de 2003), ISA, *Censo Agropecuário do IBGE* (1995-1996), e *INCRA Estatísticas Cadastrais* (1998).
11. *Grileiros* são falsificadores profissionais de títulos. Esta designação é derivada do termo em português, *grilo*, um inseto. Para alterar a aparência do título, para que parecesse antigo, os *grileiros* colocavam o papel falsificado em um armário cheio de grilos por uma semana, o que tornava o documento amarelado, parecendo desgastado pelo tempo (Donovan, 2007).
12. Para mais informações, consultar o Catálogo de Metadados do INDE (www.metadados.inde.gov.br), os dados geoespaciais do IBGE (www.metadados.ibge.gov.br), e o INDE (www.inde.gov.br).
13. Isto está de acordo com as regulações adotadas oficialmente, baseadas no ISO TC 211-19 115 e 19 139 padrões (www.concar.gov.br/arquivo/Perfil_MGB_Final_v1_hologado.pdf).

Bibliografia

- Afonso, J.R. e L. de Mello (2002), “Brazil: An Evolving Federation”, *Managing Fiscal Decentralization*, editado por E. Ahmad e V. Tanzi, Routledge, Londres.
- Azuela, A. e E. Duhau (1998), “Tenure Regularization, Private Property and Public Order in Mexico”, em E. Fernandes e A. Varley (eds.), *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed, Londres.
- Bergvall, D., C. Charbit, D.-J. Kraan e O. Merk (2006), “Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 3, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/5k97b11z2hxw-en.
- Blöchliger, H. e C. Charbit (2008), “Fiscal Equalisation”, *OECD Journal: Economic Studies*, OECD Publishing, Paris.
- Blöchliger, H., O. Merk, C. Charbit e L. Mizell (2007), “Fiscal Equalisation in OECD Countries”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 4, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/5k97b11n2gxx-en.
- Castanhar, J.C. (2003), “Fiscal Federalism in Brazil: Historical Trends, Present Controversies and Future Challenges”, *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-32 de outubro de 2003.
- CEPAL/PNUD/OIT (2008), *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: A experiência brasileira recente*, Brasília.
- Charbit, C. (2011), “Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2011/04, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/5kg883pkxkhc-en.
- Charbit, C. e V. Michalun (eds.) (2009), “Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/221253707200.
- Comitê Organizador das Olimpíadas de Seul (1989), Relatório Oficial, Korea Textbook Co., Ltd.
- Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos de Sydney (2001), www.olympic.org/ioc-governance-organising-committees, acessado em 15 de dezembro de 2012.
- de Mello, L.R. (2001a), “Social Spending in Brazil: Education and Health Care”, *Brazil: Selected Issues and Statistical Appendix*, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- de Mello, L.R. (2001b), “Social Spending in Brazil: Recent Trends in Social Assistance”, *Brazil: Selected Issues and Statistical Appendix*, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.

- de Mello, L. (2006), “Fiscal Responsibility, Legislation and Fiscal Adjustment: The Case of Brazilian Local Governments”, *Policy Research Working Paper Series 3812*, The World Bank.
- de Mello, L. e M. Hoppe (2005), “Education Attainment in Brazil: The Experience of FUNDEF”, *Economics Department Working Papers*, No. 424, OECD Publishing, doi: 10.1787/556807485718.
- de Mello, L. e S. Lago-Peñas (2012), “Local Government Cooperation for Joint Provision: The Experiences of Brazil and Spain with Inter-Municipal Consortia”, *Working Paper 12-18*, Centro Internacional de Política Pública.
- Donovan, M.G. (2007), “At the Doors of Legality: Planners, *Favelados*, and the Titling of Urban Brazil”, dissertação de doutorado, Department of City and Regional Planning, University of California, Berkeley.
- Fortes, L.P. Souto (2011), “Correspondência ao Secretariado da OCDE”, 8 de abril.
- Governo do Canadá et al. (2002), “Annex E. Covenant of the Government of Canada. Vancouver’s Candidacy for the 2010 Olympic and Paralympic Winter Games” em “Multi-party Agreement for the 2010 Olympic and Paralympic Games”, 14 de novembro, www.canada2010.gc.ca/role/gc/020102MPA-eng.cfm.
- Greenpeace (2005), “Grilagem de terras na Amazônia: Negócio bilionário ameaça a floresta e populações tradicionais”, www.greenpeace.org.br/amazonia/pdf/grilagem.pdf.
- IBGE (2009), IBGE estudo de Indicadores de Desenvolvimento Sustentavel (2008), www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1156&id_pagina=1.
- Lim, G.C. (1987), “Land Markets and Public Policy: A Conceptual Framework”, *Habitat International*, Vol. 11, No. 1.
- Melo, M., C. Pereira e S. Souza (2010), “The Political Economy of Fiscal Reform in Brazil: The Rationale for the Sub-optimal Equilibrium”, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, DC.
- Ministério das Cidades (2004), *Planejamento territorial urbano e política fundiária, Cadernos MCidades Programas Urbanos* Séries, No. 3, Brasília.
- Ministério das Cidades (2006), “Ficha de situação gerente da meta: Mês de referencia da situação: 2006/11. Papel Passado – Regularização Fundiária”, impresso não publicado.
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (2002), *O Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário*, Brasília.
- Ministério do Desenvolvimento Econômico da Itália (2007), “Measurable Objectives for Essential Services”, acessado em outubro de 2008, www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/eng/ml.asp.
- Ministério da Saúde do Brasil (n.d.), “Estratégia de saúde familiar: A contribuição Brasileira para o desenvolvimento da saúde”, Brasília.
- Mont’Alverne Duarte, A.J., A.M. da Silva, E.M. Luz e J.C. Gerardo (2009), “Tranferências fiscais intergovernamentais no Brasil: Avaliação das transfêrencias federais, com ênfase no sistema único de saúde”, CEPAL, *Serie Gestión Pública, Instituto Latinoamerican y del Caribe de Planificación Económica y Social*, Santiago do Chile.

- Nóbrega, M. (2001), “Renúncia de receita, guerra fiscal e gasto fiscal: uma abordagem do Art. 14 da LRF”.
- Nunes, E.P. (2004), “A Case Study in Brazil: The Main Challenges by Land Administration”, UN, FIG, PC IDEA Inter-regional Special Forum on the Building of Land Information Policies in the Americas, Aguascalientes, Mexico, 26-27 de outubro, www.fig.net/pub/mexico/papers_eng/ts5_nunes_eng.pdf.
- OCDE (2006), *OECD Territorial Reviews: France 2006*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264022669-en.
- OCDE (2007a), *Revenue Statistics 2007*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/rev_stats-2007-en-fr.
- OCDE (2007b), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264008755-en.
- OCDE (2007c), *OECD Rural Policy Reviews: Mexico 2007*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264011687-en.
- OCDE (2008a), *Latin American Economic Outlook 2009*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/leo-2009-en.
- OCDE (2008b), *OECD Territorial Reviews: Norway 2007*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264038080-en.
- OCDE (2009a), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264056299-en.
- OCDE (2009b), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076525-en.
- OCDE (2009c), *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264060791-en.
- OCDE (2010a), *Revenue Statistics 2010*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/rev_stats-2010-en-fr.
- OCDE (2010b), *OECD Territorial Reviews: Sweden 2010*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264081888-en.
- OCDE (2010c), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Australia 2010: Towards a Seamless National Economy*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264067189-en.
- OCDE (2010d), *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264087255-en.
- OCDE (2010e), *Tax Expenditure in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264076907-en.
- OCDE (2011a), *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle-Class is Latin America?*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/leo-2011-en.
- OCDE (2011b), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264114470-en.
- OCDE (2011c), *Revenue Statistics in Latin America*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264110540-en-fr

- OCDE/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Inter-American Center of Tax Administrations (2011), *Revenue Statistics in Latin America*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264110540-en-fr.
- Pacheco, C.A. (2010), “Sistemas locais de inovação no Brasil: Um estudo comparado dos SLI de Alagoas, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina e São Paulo”, paper produzido por solicitação da OECD.
- Prado, S. (2009), “Revenue Sharing, Participation and Equalisation Funds in Brazil”, *Forum Fiscal dos Estados Brasileiros*, Caderno No. 6.
- Presidência da República (2010), *Relatório Nacional de Acompanhamento: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, coordenação IPEA-SPI/MP, IPEA, Brasília.
- República Federativa do Brasil Congresso Nacional Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra (2005), “Relatório final CPMI da terra. Segunda parte do diagnóstico da questão Agrária”, impresso não publicado.
- Secretaria do Patrimônio da União (2006), *Manual de Regularização Fundiária em Terras da União*, Secretaria do Patrimônio da União, Brasília.
- Souza, Maria Angela de Almeida (2002), “O Recife das Terras de Marina”, *Revista do Instituto Arquelógico, Histórico e Geográfico Pernambucano*, Recife, IAHGPE.
- Statistics Norway (2002), “KOSTRA”, www.ssb.no/english/subjects/00/00/20/kostra_en.
- TCU (Tribunal de Contas da União) (2009), *Relatório de Monitoramento: Programa Bolsa Família, TC n. 001.870/2009-7, fiscl. N. 12/2009, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, Seprog*, Distrito Federal, Brasília.
- Vammalle, C. e C. Charbit (2010), “Fiscal Federalism: Recent Developments and Future Trends”, em *Local Public Sector in Transition: A Nordic Perspective*, Antti Moisio (ed.), Government Institute for Economic Research, VATT, Helsinki, Finlândia.

*Anexo 3.A1***Infraestrutura social e indicadores econômicos**

Tabela 3.A1.1. Indicadores utilizados na Tabela 3.1

	IDH	Analfabetismo	Mortalidade Infantil	Acesso à saúde	Densidade de rodovias pavimentadas	Acesso a água	Coefficiente Gini	Renda média <i>per capita</i>
		% de analfabetos acima de 15 anos de idade	Mortes antes de 1 ano por 1 000 nascimentos	N° de estabelecimentos de saúde por 10 000 pessoas	km de rodovias pavimentadas por km ²	% de domicílios com acesso seguro à água		Em BRL
Classif. alta	Acima de 0.84	Abaixo de 7	Abaixo de 19	Acima de 7	Acima de 0.09	Acima de 88%	0.463 a 0.486	Acima de 1 300
Classif. média	0.80 a 0.84	7 a 9.8	10 a 29	5.5 a 7	0.045 a 0.09	82% a 88%	0.486 a 0.518	1 000 a 1 300
Classif. baixa	0.75 a 0.80	9.8 a 17.6	29 a 40	4 a 5.5	0.010 a 0.045	74% a 82%	0.518 a 0.544	800 a 1 000
Classif. muito baixa	Abaixo de 0.80	Acima de 17.6	Acima de 40	Abaixo de 4	Abaixo de 0.01	Abaixo de 74%	0.544 a 0.596	Abaixo de 800

*Anexo 3.A2***Repasses intergovernamentais no Brasil**

Tabela 3.A2.1. Principais transferências intergovernamentais no Brasil (2006)

	Total consolidado (federal, estados e municípios)	Categoria	
		Uso geral	Carimbados
Transferências correntes	165 271	76.13%	23.87%
Transferências Intergovernamentais	159 474	75.26%	24.74%
Transferências federais para os estados	61 845	71.56%	28.44%
Parcela do FPE	29 251	100.00%	
Transferências de recursos do SUS	8 570		100.00%
Transferências de recursos do FNDE	2 700		100.00%
Transferências de recursos do FUNDEF	4 623		100.00%
Outras transferências do governo federal	16 701	89.84%	10.16%
Transferências federais para os municípios	46 556	64.32%	35.68%
Parcela do FPM	20 880	100.00%	
Transferências de recursos do SUS	12 080		100.00%
Transferências de recursos do FNDE	5 879	80.23%	19.75%
Transferências de recursos do FUNDEF	2 618		100.00%
Outras transferências do governo federal	5 099	85.27%	14.71%
Transferências dos estados para os municípios	40 496	100.00%	0.00%
Parcela do ICMS	28 398	100.00%	
Parcela do IPVA	5 256	100.00%	
Transferências de recursos do FUNDEF	4 952	100.00%	
Outras transferências dos estados	1 899	99.47%	0.00%
Outras transferências intergovernamentais ¹	10 578	50.38%	49.63%
Outras transferências correntes ²	5 796	100.00%	

Fonte: Mont'Alverne Duarte et al. (2009), "Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: Avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde", CEPAL, *Serie Gestión Pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.

Anexo 3.A3

Participação dos governos subnacionais
nas receitas fiscais em países da OCDETabela 3.A3.1. Atribuição de receita fiscal aos subsetores do governo geral,
como porcentagem da receita fiscal total (2008)

	Supra nacional	Central	Estado ou região	Local	Fundos de Seguridade Social
Países federativos e regiões da OCDE					
Alemanha	0.8	30.6	22.5	8.4	37.6
Austrália		81.9	14.9	3.2	-
Áustria	0.3	52.7	9.8	9.7	27.5
Bélgica	1.0	46.9	16.0	4.5	31.7
Canadá		43.1	39.1	9.1	8.7
Espanha (1)	0.4	32.4	22.3	8.9	35.9
Estados Unidos		38.9	20.8	15.2	25.1
México		84.3	1.9	1.1	12.7
Suíça		37.2	24.6	15.2	23.0
Média não ponderada, OCDE federal e regional	0.6	49.8	19.1	8.4	22.5
Países federativos, AL selecionados²					
Argentina		69.2	14.3		16.6
Brasil		48.5	23.3	3.8	24.4
Colômbia ¹		74.9	2.8	11.1	11.2
México		84.3	1.9	1.1	12.7
Rep. Bolivariana da Venezuela		94.7			5.3
Média não ponderada, AL ²		74.3	10.6	5.3	14.0
Países unitários da OCDE					
Chile		89.1		6.1	4.7
Coreia		61.5		16.7	21.8
Dinamarca	0.5	72.7		24.8	2.0
Eslovênia	0.5	53.1		8.9	37.4
Finlândia	0.3	49.7		22.0	28.0
França	0.2	36.1		12.1	51.5
Grécia	0.4	60.5		0.8	38.3
Holanda	0.9	58.8		3.3	37.0
Hungria	0.3	62.3		6.4	31.0
Irlanda	0.4	81.8		2.6	15.2
Islândia		74.1		25.9	-
Israel		76.0		7.5	16.5
Itália	0.3	52.4		16.1	31.2
Japão		32.9		28.4	38.6
Luxemburgo	0.1	67.6		4.5	27.7
Noruega		88.2		11.8	-
Nova Zelândia		93.7		6.3	-
Polônia	0.4	53.0		13.5	33.1
Portugal	0.3	59.6		6.6	33.5
Reino Unido	0.5	75.7		4.8	19.0
República Checa	0.5	40.4		14.5	44.6
República Eslovaca	0.8	47.5		11.6	40.1

Tabela 3.A3.1. Atribuição de receita fiscal aos subsetores do governo geral, como porcentagem da receita fiscal total (2008) (cont.)

	Supra nacional	Central	Estado ou região	Local	Fundos de Seguridade Social
Suécia	0.4	53.0		34.7	11.9
Turquia		66.3		8.7	25.0
Média não ponderada, OCDE unitário	0.4	62.8		12.4	24.5
Países unitários, AL selecionados²					
Chile		89.1		6.1	4.7
Costa Rica		69.5		2.6	27.9
El Salvador		89.0			11.0
Guatemala		86.5		1.3	12.3
Peru		87.3		3.6	9.1
República Dominicana		99.6			0.4
Uruguai		78.7			21.3
Média não ponderada, AL ²		85.7		3.4	12.4

Notas: Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

1. País constitucionalmente não federativo com grande autonomia das entidades territoriais. 2. Representa um grupo selecionado de países latinoamericanos. o Chile e o México também fazem parte do grupo dos 33 da OCDE.

Fonte: OCDE (2010), *Revenue Statistics 2010*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/rev_stats-2010-en-fr e OCDE/Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Inter-American Center of Tax Administrations (2011), *Revenue Statistics in Latin America*, OECD Publishing, Paris, doi: 10.1787/9789264110540-en-fr.

*Anexo 3.A4***Alocação de responsabilidades nos diferentes níveis de governo do Brasil**Tabela 3.A 4.1. **Alocação de responsabilidades nos níveis de governo do Brasil**

Função	Federal	Estadual	Municipal
Educação			
Educação pré-escolar		X	X
Educação primária		X	X
Educação secundária		X	X
Vocacional e técnico	X		
Educação superior	X		
Saúde pública			
Hospitais	X	X	X
Proteção à saúde	X	X	X
Bem estar social			
Jardim de infância e creches		X	X (maioria)
Serviços de bem estar familiar	X	X	X
Asilos	X	X	X
Seguridade Social	X (maioria)	X	X
Exploração direta e indireta dos sistemas logísticos dos aeroportos, portos, rodovias, ferrovias, energia e telecomunicações	X	X (rodovias)	X (rodovias)
Gestão da água e alocação de usos	X		
Proteção ambiental e patrimônio histórico	X	X	X
Desenvolvimento urbano (diretrizes e infraestrutura)	X (ambos)	X (infraestrutura)	X (infraestrutura)

Anexo 3.A5

Contas Gerais do Governo

Tabela 3.A5.1. Contas Gerais do Governo (2008)

Em BRL mil

Orçamento do governo federal 2008*

TIPO	Governo geral	Federal	Estadual	Municipal (**)
I. Receita total	1 158 736 649	714 699 064	403 401 384	240 171 619
I.1. Receita fiscal	556 787 467	254 624 172	254 970 466	47 192 830
IPI	37 361 124	37 361 124	0	0
ICMS	217 297 922	0	217 297 922	0
Imposto sobre importação	17 171 274	17 171 274	0	0
Imposto sobre serviços (ISS)	23 366 441	0	708 864	22 657 577
Imposto sobre operações financeiras (IOF)	20 340 268	20 340 268	0	0
Imposto sobre propriedade urbana (IPTU)	12 718 387	0	338 956	12 379 431
Imposto sobre veículos automotores (IPVA)	16 629 265	0	16 629 265	0
Imposto de renda (IR)	179 249 426	179 249 426	0	0
Outros impostos	32 653 360	502 080	19 995 458	12 155 822
I.2. Receitas recebidas	404 191 720	380 455 794	16 804 168	6 931 758
Contribuições sociais	394 349 186	373 590 770	16 286 006	4 472 409
Contribuições econômicas	9 842 534	6 865 024	518 162	2 459 348
I.3. Outras receitas	197 757 462	79 619 098	131 626 750	186 047 031
II. Gasto total	1 056 316 548	642 788 679	376 914 414	236 148 873
II.1. Pessoal	425 057 162	130 829 102	186 817 570	107 410 490
II.2. Transferências Intergovernamentais ¹	0	133 075 503	65 877 836	582 079
II.3. Transferência de ajuda e	200 435 491	199 562 012	401 379	472 099
II.5. Outras despesas ³	430 823 895	179 322 061	123 817 629	127 684 205
III. Resultado primário (I-II)	102 420 101	71 910 385	26 486 971	4 022 746
IV. Juros nominais ²	174 344 310	108 560 465	55 645 877	10 137 968
V. Resultado nominal (III-IV)	(71 924 209)	(36 650 081)	(29 158 907)	(6 115 222)

Notas: * Não inclui as operações do Banco Central ou agências estaduais. ** Grau de cobertura de 76% dos municípios brasileiros. 1. O número consolidado exclui as transferências intergovernamentais. 2. Calculados pelo conceito de competência (Bacen). 3. Integralização de cotas do FSB no Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização (FFIE) conforme previsto na Lei nº 11 887/2008, na MP nº 452/2008 e no Decreto nº 6 713/2008.

Fonte: STN e Bacen; elaboração STN/CESEF.

*Anexo 3.A6***Participação dos diferentes impostos nas receitas dos diferentes níveis de governo****Tabela 3.A6.1. Participação dos diferentes impostos nas receitas fiscais dos níveis de governo (2008)**

	Federal	Estadual	Municipal
Receitas fiscais	100.00%	100.00%	100.00%
Imposto sobre produtos industrializados (IPI)	14.67%		
Imposto sobre bens e serviços (ICMS)		85.22%	
Imposto sobre importação	6.74%		
Imposto sobre serviços (ISS)		0.28%	48.01%
Imposto sobre operações financeiras (IOF)	7.99%		
Imposto sobre propriedade urbana (IPTU)		0.13%	26.23%
Imposto sobre veículos automotores (IPVA)		6.52%	
Imposto de renda (IR)	70.40%		
Outros impostos	0.20%	7.84%	25.76%

Fonte: Tesouro Nacional do Brasil.

*Anexo 3.A7***Combinação de receitas por Estado no Brasil**Tabela 3.A7.1. **Composição da receita por estado (2006)**

Estado/região	Participação em receitas correntes de		
	Impostos próprios (%)	Outros impostos próprios (%)	Transferências intergovernamentais (%)
Norte	47.2	4.9	47.8
Roraima	19.9	3.6	76.5
Amapá	22.2	4.5	73.3
Acre	25.5	4.2	70.3
Tocantins	33.1	5.5	61.3
Rondônia	51.9	6.2	41.9
Pará	53.2	5.8	41
Amazonas	65.7	3.6	30.7
Nordeste	54.2	5.4	40.4
Piauí	39.8	4.3	55.9
Maranhão	43.2	4	52.9
Alagoas	45.4	3.9	50.8
Sergipe	45	8.8	46.2
Paraíba	47	7.2	45.9
Rio Grande do Norte	50.8	5.1	44.1
Ceará	56.9	5.3	37.8
Pernambuco	59.8	3.1	37.1
Bahia	62	7.1	31
Centro-Oeste	69.9	7.7	22.4
Mato Grosso	66.2	8.4	25.4
Goiás	68.6	8.5	23
Mato Grosso do Sul	72	6.9	21.1
Distrito Federal	72.8	7	20.21
Sudeste	74.3	10.4	15.3
Rio de Janeiro	59	16.5	24.5
Minas Gerais	72.6	8.2	19.2
Espírito Santo	77.3	7.7	15
São Paulo	80.8	8.9	10.4
Sul	69.5	7.8	22.7
Santa Catarina	63.4	9.4	27.3
Paraná	66.6	9.9	23.6
Rio Grande do Sul	74.4	5.6	20.1
BRASIL	67.3	8.4	24.2

Fonte: Mont’Alverne Duarte, A.J. et al. (2009), “Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: Avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde”, CEPAL, *Serie Gestión Pública*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago do Chile.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICOS

A OCDE é um fórum único, no qual governos de 34 países democráticos trabalham juntos para enfrentar os desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE está na vanguarda dos esforços empreendidos para ajudar os governos a entender e responder às mudanças e preocupações do mundo atual, como a governança, a economia da informação e os desafios gerados pelo envelhecimento da população. A Organização oferece aos governos um marco a partir do qual estes podem comparar suas experiências políticas, buscar respostas a problemas comuns, identificar as melhores práticas e trabalhar a coordenação de políticas nacionais e internacionais.

Os países membros da OCDE são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça e Turquia. A União Europeia participa dos trabalhos da OCDE.

As publicações da OCDE asseguram uma ampla difusão dos trabalhos da Organização. Estes incluem os resultados de compilações de estatísticas, os trabalhos de pesquisa sobre temas econômicos, sociais e ambientais, assim como as convenções, as diretrizes e os modelos desenvolvidos pelos países membros.

Relatório Territorial da OCDE

BRASIL

Índice

Avaliação e recomendações

Capítulo 1. Tendências regionais e desenvolvimento no Brasil

Capítulo 2. Combinando crescimento e inclusão social: A contribuição das políticas regionais

Capítulo 3. Governança multinível para políticas de desenvolvimento regional mais eficazes

Consulte esta publicação online em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189058-pt>.

Este trabalho está publicado na biblioteca eletrônica da OCDE, que reúne todos os livros, periódicos e bases de dados estatísticos da OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para mais informações

