

A Efetividade das Políticas de Redução das Desigualdades Regionais

por Sílvia Maria Caldeira Paiva

A Constituição Federal dá um grande destaque para a questão dos desequilíbrios regionais no Brasil, tendo inclusive previsto diversos mecanismos para contrabalançar as diferenças de desenvolvimento econômico e social existentes. Apesar das políticas implementadas pelo Governo Federal, a questão regional ainda está distante de ser equacionada. Há uma sensação generalizada de que a eficiência e a eficácia dessas políticas está muito aquém do esperado.

Outra sensação é a de que não existe mais uma política ativa e coordenada de desenvolvimento regional e sim a utilização de instrumentos arcaicos e descoordenados de política regional. Trabalho do IPEA¹ chama a atenção para o fato de que em 1999, na revisão da estrutura funcional-programática, que norteia os sistemas de orçamento e execução financeira do setor público, foi excluída a classificação *Desenvolvimento Regional* (Função 07). Segundo os autores, “isso parece indicar que a política regional é considerada apenas uma diferenciação espacial das políticas setoriais. De fato, já não existem mais políticas regionais que, sob uma única orientação de foco regional, congreguem um *mix* de ações setoriais. O que pode ser encontrado são ações e instrumentos que agem sobre determinadas áreas, quase isoladamente, ora sobre a indústria, ora sobre a agricultura, infra-estrutura, assistência social, etc.”

¹ Zackseski, Nelson Fernando e Rodrigues, Maria Lélia Octaviano, “Uma aproximação à Atual Política Regional no Brasil”, Texto para Discussão do IPEA nº 694, Brasília, dezembro de 1999.

Outra questão também apontada é a de que a divisão do território brasileiro em macrorregiões, base para a formulação de políticas governamentais, esconde mais que revela o fato de que há disparidades entre as regiões e que existem sub-áreas dinâmicas e modernas em contexto nos quais prevalecem, ainda, sub-áreas tradicionais e estagnadas (exemplo disso são os nichos de desenvolvimento como a Zona Franca de Manaus na Região Norte, alguns segmentos industriais extremamente dinâmicos na Bahia e a metalurgia básica no Pará).

Embora o Governo Federal possua uma ampla gama de mecanismos e programas de incentivo regional, existem poucos trabalhos de análise e avaliação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional. Os trabalhos existentes são extremamente limitados, devido à falta de dados e informações confiáveis e adequadas para se fazer uma análise mais aprofundada dos programas e instrumentos da política. Os dados agrupados em estados e macrorregiões nos trazem uma visão distorcida da problemática de desenvolvimento regional. Além disso, os programas, da forma como concebidos, apresentam objetivos muito amplos e gerais, que inviabilizam o cotejamento de seus resultados efetivos com os esperados. Também não há metodologias para se aferir a eficácia e eficiência dos programas que contemple parâmetros claros para avaliação dos impactos gerados.

Assim, esse trabalho reúne alguns dados e informações coletados a partir de textos efetuados no âmbito do governo ou fora dele, não pretendendo de nenhuma forma esgotar o assunto que é de extrema dificuldade e complexidade.

1 – Principais instrumentos da política regional.

A política de desenvolvimento regional brasileira têm se concentrado em alguns incentivos fiscais federais, os fundos constitucionais (FNE, FCO e FNE), os fundos FINAM e FINOR e FUNRES, que foram substituídos pelos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, e programas específicos supridos com

recursos orçamentários. Acrescente-se, ainda, os programas de desenvolvimento regional do BNDES.

a) Fundos Constitucionais

Os fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram instituídos pela Constituição Federal, de 1998, como forma de ampliar a massa de recursos disponíveis, a juros subsidiados, para o financiamento das atividades produtivas nas respectivas regiões.

Esses fundos são supridos por recursos advindos de 3% da arrecadação do IPI e do IR, distribuídos, segundo determina a Constituição, da seguinte forma: 1,8% para o FNE, 0,6% para o FNO e 0,6% para o FCO.

A administração dos fundos é feita pelos Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regional, que agora passaram a ser Agências de Desenvolvimento – ADA e ADENE, e pelos bancos de desenvolvimento – BNB e BASA. A parte operacional de gestão dos fundos é também de competência desses bancos regionais, como por exemplo, a análise de risco, a liberação dos recursos e a contabilidade do fundo. No caso do Centro-Oeste, tanto a administração quanto a operacionalização do FNO são atribuídas ao Banco do Brasil.

Segundo dados do Ministério da Integração Nacional, em 1995, o total de repasses da Secretaria do Tesouro Nacional para os três fundos totalizou R\$ 1.077 milhões e em 2000 esse valor atingiu R\$ 1.949 milhões (tabela I). No entanto, historicamente, as aplicações dos fundos não têm atingido o total das disponibilidades dos mesmos. A tabela II demonstra que, em 2000, os três fundos aplicaram, em média, apenas 51% das disponibilidades, com o FNO na melhor posição (64,9%) e o FCO na pior (41,4%). Segundo técnicos do Banco do Brasil, as sobras de recursos se deviam ao fato de que as taxas de juros cobradas nos empréstimos dos fundos constitucionais eram extremamente altas, o que acabava por inibir a demanda desses fundos. A Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, veio em resposta às necessidades dos investidores, reduzindo as taxas de juros, que passaram de

6% a 10,75% ao ano para operações rurais e 8,75% a 14% ao ano para operações industriais, agroindustriais de turismo e de serviços, variando conforme o porte da empresa pleiteante.

Note-se que os dados da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério da Integração Nacional contrastam com os apresentados pelo BASA no Ofício DIREX/PRESI, de 16 de abril de 2001, enviado ao Senador Ademar Andrade. Essa correspondência destaca que, em 2000, as aplicações do BASA, via FNO, nos sete estados da região Norte, totalizaram mais de R\$ 697,3 milhões (recorde em 12 anos), suplantando em 78,8% os ingressos de recursos do Tesouro ao Fundo, que foram, segundo o BASA, R\$ 389,8 milhões. A discrepância de dados pode, em parte, ser atribuída ao fato de que os dados do ministério não contemplam o mês de dezembro.

O problema maior é o de que, segundo o BASA, o FNO está sem sobras de exercícios passados e, a partir de 2001, os recursos desse fundo serão insuficientes para atender à procura de crédito dos setores produtivos (rurais, agro-indústrias e indústrias).

De fato, pode-se prever um aumento expressivo da demanda pelos recursos dos fundos constitucionais, podendo até mesmo faltar recursos para suprir às necessidades, devido não só à redução das taxas de juros, como também pelo fato de que a Lei nº 10.177, de 2001 abriu o acesso aos recursos desses fundos para os setores de comércio e de prestação de serviços, que poderão absorver até 10% das disponibilidades.

b) Incentivos fiscais

Trabalho do IPEA², já mencionado, ressalta que, embora a política de desenvolvimento regional tenha sido executada em grande parte via renúncias e isenções fiscais, não existe controle da execução dessas renúncias e isenções. Em outras palavras, não existe no Brasil mecanismo capaz de mensurar exatamente o quanto deixou de ser arrecadado. As análises dos incentivos, em geral, se baseiam na estimativa de renúncias fiscais que

² Zackseski, Nelson e Rodrigues, Maria Lélia Otaviano, op. Cit.

integram demonstrativo constante do projeto de lei orçamentária anual. Assim, a utilização de estimativa dos benefícios, e não de valores efetivamente executados, provoca distorções em relação aos efeitos a serem estudados, como por exemplo os possíveis impactos econômicos gerados. Não obstante, o estudo levantou os dados relativos às renúncias fiscais estimadas, no período 1995 a 1997, separando do total das concessões de benefícios fiscais o que pode ser considerado ato explícito de política de cunho regional, conforme tabela III. Desses dados, nota-se que as renúncias regionais se concentram na região Norte, e de forma crescente (44,3% em 1995 para 48,2% em 1997), principalmente por causa da SUFRAMA. No Nordeste, essas renúncias configuram-se menores, mas também crescentes, no período analisado (de 7,4% para 16,8%).

Outro trabalho do IPEA³, que avalia o primeiro mandato do Governo Fernando Henrique, traz dados interessantes sobre as renúncias e isenções tributárias (tabela IV). São analisados os incentivos criados deliberadamente para atuar sobre as questões regionais, destacando-se:

- 1) incentivos relativos à Zona Franca de Manaus – ZFM;
- 2) os associados à implantação e operação das chamadas Áreas de Livre Comércio – ALC;
- 3) os relativos ao Regime automotivo Especial das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- 4) as isenções e reduções do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ de empreendimentos instalados no Norte e Nordeste;
- 5) os incentivos dos Fundos de Incentivos Fiscais – FINOR, FINAM e FUNRES.

Com relação a ZFM o documento levanta a discussão sobre a efetiva capacidade de auto-sustentação da indústria incentivada. Aponta que a estratégia básica do governo é a de tentar preparar a ZFM para quando cessarem os incentivos (em 2.013, segundo a Constituição Federal). O governo defende uma especialização da estrutura produtiva regional em

³ “1995-1998 Quatro anos de transformações” – IPEA

segmentos que já dispõem de certa densidade. Além disso, pretende estimular a implantação de unidades complementares ao pólo já instalado, para elevar a agregação de valor ao longo das cadeias produtivas.

Com relação às Áreas de Livre Comércio, embora diversas tenham sido criadas, apenas quatro estavam em franca atividade (Tabatinga, no Amazonas, Guajará-Mirim, em Rondônia, Macapá e Santana no Amapá). Mesmo assim, o volume de renúncias estimado é extremamente modesto (R\$ 48 milhões em 1998), principalmente quando comparado com as cifras envolvidas de Manaus.

Quanto ao Regime Automotivo Especial das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o documento aponta que até 1998, “registraram-se mais anúncios e promessas do que investimentos e correspondentes benefícios utilizados”. Em função da crise asiática e dos ajustes da política econômica, os investimentos foram retraídos ou adiados, sendo que apenas em 1998, uma empresa da Bahia fez uso desses incentivos.

Os benefícios fiscais incidentes sobre o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) relacionados à política de desenvolvimento regional são os fundos de incentivo fiscal (FINOR, FINAM e FUNRES) e também as renúncias e isenções do IRPJ concedidos a projetos instalados na área de influência da SUDENE e SUDAM. Durante o período de 1995 a 1998, esses incentivos apresentaram no conjunto um crescimento de R\$ 850 milhões para R\$ 2,2 bilhões.

Segundo o IPEA, os “incentivos fiscais vieram perdendo espaço nos últimos anos, face ao crescente desinteresse dos contribuintes/optantes do sistema. Contribui para isso a má gestão que se seguiu após a aprovação da Lei nº 8.167, de 1991, quando durante certo período aprovaram-se mais projetos do que os recursos disponíveis”.

Na análise do TCU das contas públicas do exercício de 2000⁴, consta dois quadros com dados mais atualizados dos repasses e aplicações dos

⁴ TCU – Análise das Contas Públicas – exercício de 2000.

recursos dos Fundos de Investimento (tabelas V e VI). Em 2000, esses fundos aplicaram R\$ 852 milhões, assim distribuídos: FINAM, R\$ 528 milhões; FINOR, R\$ 308 milhões; e FUNRES, R\$ 16,3 milhões. Esses recursos beneficiaram, entre projetos novos e em implantação, 221 empresas sediadas na Amazônia Legal e 183 empresas do Nordeste.

Recentemente, esses fundos foram substituídos, por meio das Medidas Provisórias n^os 2.153-2 e 2.146-2, ambas de 5 de julho de 2001, pelos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste. Essa alteração, junto com a extinção da SUDAM e SUDENE e a criação da Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA e da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – ADENE, foi motivada pela avaliação, do próprio governo, de que a sistemática anterior dava margem a fraudes e desvios de recursos, o que comprometia a eficácia e eficiência da política. A substituição do incentivo fiscal do Imposto de Renda, que alimentava o FINOR e FINAM, por recursos advindos de dotações orçamentárias pré-estabelecidas para os novos fundos de desenvolvimento⁵, em tese, permitirá maior transparência na aplicação de recursos públicos e facilitará o controle e fiscalização da aplicação desses recursos.

c) Programas de desenvolvimento regional constantes do Orçamento da União.

Os programas federais de desenvolvimento regional compõem-se de ações localizadas e pontuais, não integrando uma estratégia global de política de redução da desigualdade regional.

Trabalho do IPEA avalia os programas de desenvolvimento regional previstos no PPA 2000-2003, considerando apenas os programas do Ministério da Integração Nacional (MI), e excetuando aqueles da Defesa Civil e da Infra-estrutura Hídrica, a saber: Amazônia Sustentável, Calha Norte, Desenvolvimento Agroambiental do Estado do Mato Grosso,

⁵ Para o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia serão alocados R\$ 308 milhões em 2001, R\$ 440 milhões em 2002 e a partir de 2003, até o exercício de 2013, o último valor corrigido pela variação acumulada da receita corrente líquida da União. Já o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste receberá R\$ 462 milhões em 2001, R\$ 660 milhões em 2002 e esse último valor corrigido da mesma forma, a partir de 2003 até 2013.

Desenvolvimento da Amazônia Legal, Desenvolvimento da Região Centro-Oeste, Desenvolvimento da Região Nordeste, Desenvolvimento das Regiões produtoras de Cacau, Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, pantanal, Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia – PLANAFLORO e Transposição de Águas do Rio São Francisco.

Segundo o trabalho, poucas evidências relevantes podem ser levantadas sobre as desigualdades regionais no Brasil no decorrer do exercício de 2000. A mais notória delas consiste na recuperação da Zona Franca de Manaus – que impacta significativamente as estatísticas da região Norte – por conta do estímulo da desvalorização cambial do Real”. Considerando o Índice de Desenvolvimento Humano, e comparando-se 1999 com 2000 (tabela VII), o estudo aponta que “o único movimento macrorregional relevante foi o acréscimo da região Norte, cujo índice varia de 54% para 55% da média nacional”. Acrescenta ainda que os instrumentos da política regional, como buscam incentivar a atividade produtiva com capacidade de gerar empregos, o seu sucesso pode ser medido pela quantidade e qualidade dos empregos gerados. Sob essa ótica, conclui que esses programas pouco afetaram o problema, sendo que a política relativa ao câmbio parece ter sido decisiva na região Norte.

Na análise específica dos programas, são feitos comentários e recomendações, onde se destacam os seguintes problemas na sua execução e avaliação:

- programas com objetivos muito amplos e vagos (Amazônia Sustentável e Desenvolvimento da Amazônia Legal);
- insuficiência de pessoal na gestão e enorme carência de informações acerca da execução física das ações (Amazônia Sustentável);
- as ações existentes são insuficientes para o atendimento do objetivos propostos (Desenvolvimento da Amazônia Legal);
- impossibilidade de avaliar resultados de acordo com a maneira com que os programas estão estruturados e com os indicadores

que se pretende apurar (Desenvolvimento da Região Centro-Oeste e outros);

- insuficiência de recursos humanos e financeiros para cumprir com os objetivos do programa (Desenvolvimento das Regiões Produtoras de Cacau);
- mal desempenho físico das ações do programa, decorrente de restrições orçamentárias (Pólo Industrial de Manaus e Planaflores)

O trabalho conclui que a política regional brasileira demanda decisivas modificações para efetivamente alterar indicadores de desigualdades. Entretanto, considera que “os 14 programas de desenvolvimento regional, se aperfeiçoados, podem significar uma mudança, uma vez que concentram atenções em sub-regiões que podem ser mais fielmente monitoradas e avaliadas e, portanto, representar, um processo de aprendizagem e validação de atuações bem sucedidas”.

d) Aplicações do BNDES

O BNDES constitui a principal agência de fomento, tanto em função de sua abrangência como pela capacidade de financiamento dada pelos recursos do FAT e do PIS/PASEP, além de recursos próprios e fontes externas.

Foram criadas algumas linhas de atuação que são definidas como programas de desenvolvimento regional, que tem como objetivo elevar os níveis de investimentos nas áreas menos desenvolvidas do País, visando a atenuação dos desequilíbrios regionais, a saber: Programa Nordeste Competitivo, Programa Amazônia Integrada, Programa Centro-Oeste, Programa Reconvertul. Esses programas são beneficiados por melhores condições financeiras (menores taxas de juros, prazos de pagamento mais dilatados, níveis maiores de participação do banco) do que as normalmente praticas pelo BNDES.

Não obstante, os desembolsos do BNDES têm se situado igual ou até abaixo da participação do PIB do Norte, Nordeste e Centro-Oeste em relação ao total do Brasil. Segundo dados do BNDES, os desembolsos para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste representaram 21,2% em 1996, 23,8% em 1997, 20,5% em 1998, 18,3% em 1999 e 25,1% em 2000 (tabela VIII). A oscilação, ao longo dos anos, se deve ao início e término dos grandes projetos apoiados. Considerando que a soma da participação dos PIBs dessas regiões no total foi de 24,4%, em 1998 (tabelas IX e X), os desembolsos para as três regiões ficaram muito aquém desse patamar em 1999. No ano seguinte, o desembolso do BNDES para as três regiões fica mais compatível com o peso da soma delas no Produto Nacional. Mesmo assim, nota-se que o financiamento do BNDES não tem sido fator de indução ao desenvolvimento mais do que proporcional dessas regiões, em relação às demais.

Segundo a avaliação de trabalho da Área de Planejamento do BNDES⁶, a alocação de recursos desse banco para as regiões menos desenvolvidas tem sido prejudicada pela falta de bons projetos em volume mais do que proporcional às suas participações no produto agregado; e pelo pouco interesse dos agentes financeiros credenciados em operar nessas regiões, em função do risco, que é percebido como alto.

Poderíamos acrescentar, ainda, um viés do banco de privilegiar, em sua análise, o retorno econômico do projeto e uma forte predileção por grandes projetos de investimento. Não é para menos que a participação relativa do Norte e do Nordeste nas aplicações do BNDES já foi maior no passado, quando no início dos anos 90 os estados do Pará e da Bahia absorviam 25% dos recursos do banco, em função do apoio à implantação de projetos minerais no Pará e ao pólo petroquímico na Bahia. Com a conclusão desses projetos, o ciclo de investimentos pesados se esgotou, o que reduziu os desembolsos para as regiões menos favorecidas para valores iguais ou aquém à participação dessas regiões no produto nacional, não obstante os programas de desenvolvimento regional criados pelo banco nos anos 90.

⁶ “A atuação do sistema BNDES nas regiões Norte e Nordeste: retrospectiva e perspectivas”, Área de Planejamento, BNDES, 29 de março de 1999.

II) Programa “Brasil em ação”

Uma breve análise do Programa “Brasil em Ação”, sob a ótica do desenvolvimento regional, é encontrada em um texto de Tânia Bacelar⁷. Como se sabe, esse programa dá o norte para a ação do governo federal, definindo os projetos prioritários para o investimento governamental. Segundo a autora, os projetos estratégicos para a futura organização territorial do Brasil revelam as seguintes características:

- têm uma clara opção pela integração dos espaços dinâmicos do Brasil ao mercado externo, em especial ao Mercosul e ao restante da América Latina, consistente com a opção brasileira de promover a integração competitiva. Essa orientação estratégica deixa em segundo plano a questão da integração nacional;
- priorizam dotar de acessibilidade os focos dinâmicos do Brasil (agrícolas, agro-industriais, agropecuários ou industriais), deixando em segundo plano as áreas menos dinâmicas. Dessa forma, o Governo prioriza ampliar a competitividade de espaços regionais ou sub-regionais já mais competitivos em detrimento de outros menos dinâmicos. Essa política é contrária a de outros países e regiões (como a União Européia) em que o estado patrocina investimentos “autônomos”, ou seja aqueles destinados a melhorar a infra-estrutura que potencializa dinamismo econômico futuro;
- se concentram em investimentos no Sul/Sudeste, na fronteira noroeste e em pontos dinâmicos do Nordeste e Norte, seguindo os espaços que vêm concentrando maior dinamismo, nos anos recentes.

Outra questão levantada pela autora é a de que o Brasil, a partir dos anos 90, no contexto de abertura, estabilização e opção pela integração competitiva, interrompeu um processo de desconcentração espacial do crescimento que ocorria, embora de forma bastante tímida e limitada, nos

⁷ Araújo, Tânia Bacelar, “Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 30, nº 2, p 144-161, abr-jun 1999.

anos 70 e 80. Essa interrupção estaria sendo comandada pelo mercado e referendada pelas políticas públicas federais de corte nacional/setorial. Segundo a autora, “o que sobrevive atualmente são resquícios de instrumentos e políticas herdadas do passado, com reduzida capacidade de impactar as realidades regionais e contrapor-se às novas forças que tendem a consolidar”.

A ausência de políticas regionais explícitas do Governo Federal abriu espaço à deflagração de uma guerra fiscal entre estados e municípios, que buscam consolidar alguns “focus de dinamismo” em suas áreas de atuação. Segundo ela, a combinação desses dois fatos vai deixando grandes áreas do País à margem: são os ditos “espaços não-competitivos”.

III – Comentários adicionais

Percebe-se que não existe uma política organizada e bem planejada no Governo para a redução dos desequilíbrios regionais. O que há é um conjunto relativamente amplo de ações, programas e instrumentos estabelecidos em momentos diferentes no tempo, muitos dos quais bastante antigos e não condizentes com a dinâmica atual da economia brasileira.

Os esforços do governo são descoordenados e os recursos destinados às regiões menos favorecidas, embora significativos, não conseguem gerar os resultados esperados. Além disso, há muita perda em função de desvios e má aplicação das verbas públicas.

Poucos são os trabalhos que de fato avaliam as políticas públicas de desenvolvimento regional. Os trabalhos efetuados pelo governo destacam os valores aplicados por meio dos instrumentos e programas previstos, mas não fazem uma avaliação mais acurada dos resultados qualitativos alcançados. Muito menos consegue-se chegar a uma avaliação da eficácia e eficiência das ações. Os pesquisadores, de dentro e de fora do governo, enfrentam problemas de falta de dados e informações adequadas e confiáveis para fazerem suas análises.

O próprio TCU, órgão de assessoramento do Legislativo na tarefa de fiscalização dos atos do Executivo, tem poucos trabalhos dedicados à avaliação da política regional. Os relatórios sobre as contas públicas do Governo tocam muito superficialmente na questão, limitando-se apenas a apresentar os valores envolvidos, sem uma análise mais crítica da eficácia da aplicação desses recursos. Segundo informações, de técnicos do TCU, haveria um relatório sobre os fundos fiscais de investimento esperando a votação de plenário para, então, ser divulgado.

Como o presente estudo não esgota o assunto, permaneço à disposição do Senador para o aprofundamento da questão da avaliação das políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades regionais.

Consultoria Legislativa, 23 de agosto de 2001.

SÍLVIA MARIA CALDEIRA PAIVA