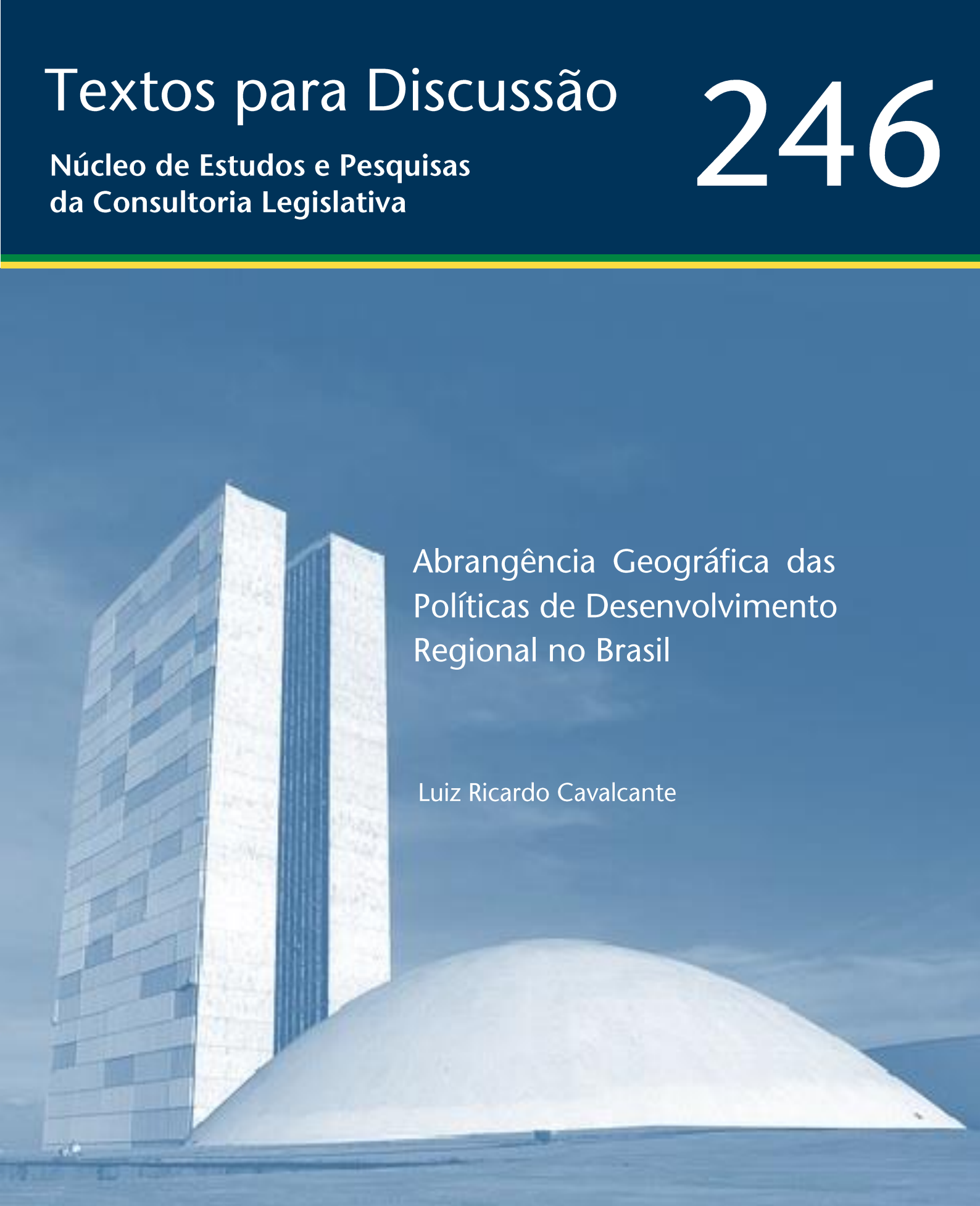


Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

246



Abrangência Geográfica das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil

Luiz Ricardo Cavalcante

SENADO
FEDERAL



Abrangência Geográfica das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil

Luiz Ricardo Cavalcante¹

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, do Núcleo de Economia, da Área Economia Regional e Desenvolvimento Urbano. E-mail: lrmtc@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

Como citar este texto:

CAVALCANTE, L. R. **Abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril/2018 (Texto para Discussão nº 246). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 de abril de 2018.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL¹

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar a abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil. O foco da análise recai sobre as superintendências de desenvolvimento regional, sobre os fundos constitucionais de financiamento e sobre as zonas econômicas especiais como a Zona Franca de Manaus (ZFM). Analisam-se não somente as políticas existentes no momento – com base no marco legal em vigor –, mas também as proposições legislativas em tramitação que visam a ampliar a abrangência geográfica dessas iniciativas. Demonstra-se que o foco das políticas de desenvolvimento regional no Brasil recai sobre as regiões que apresentam, de forma geral, indicadores agregados inferiores à média nacional (como no caso da renda *per capita*, por exemplo). A análise das proposições sobre o tema indica que as novas iniciativas se concentram: *i*) na ampliação da área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em direção à região Sudeste; e *ii*) na criação de novas zonas econômicas especiais inspiradas na ZFM.

PALAVRAS-CHAVE: políticas de desenvolvimento regional; fundos constitucionais de financiamento; zonas econômicas especiais; zonas francas.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the geographical coverage of the regional development policies adopted in Brazil. The analysis focuses the superintendences for regional development, the constitutional financing funds and the special economic zones such as the Manaus Free-Trade Zone. We analyze not only the existing policies – based upon the current legal landmark –, but also the legislative proposals still in process aimed at increasing the geographical coverage of these initiatives. It is shown that regional development policies in Brazil tend to focus on the regions that present aggregate indicators below the national average. The analysis of these proposals indicates that the new initiatives focus on: *i*) the increase of the geographical coverage of the superintendence for regional development of the Northeast (Sudene) towards the Southeastern region of Brazil; and *ii*) on the creation of new special economic zones inspired in the Manaus Free-Trade Zone.

¹ O autor agradece a Carlos Henrique Rubens Tomé Silva e a Frederico Andrade Tomich pelos comentários e sugestões. Erros e omissões são de responsabilidade do autor.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	1
2	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	2
3	ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA.....	7
3.1	SUPERINTENDÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	7
3.2	FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO E DELIMITAÇÃO DO SEMIÁRIDO	10
3.3	ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS.....	15
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
5	REFERÊNCIAS	22
6	ANEXO 1: RESUMO DA ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL.....	23

1 INTRODUÇÃO

Políticas de desenvolvimento com foco explícito em parcelas definidas do território nacional são adotadas no Brasil desde meados do século XX. De fato, a adoção de políticas explícitas de desenvolvimento regional remonta à década de 1950, quando foram criados o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), mais tarde transformada na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Da mesma forma, a Zona Franca de Manaus (ZFM) remonta à segunda metade da década de 1950, quando foi idealizada como porto livre, embora sua regulamentação tenha ocorrido somente dez anos depois.² As iniciativas originais foram sucessivamente modificadas e novos instrumentos – como fundos constitucionais de financiamento, áreas de livre comércio (ALCs) ou zonas de processamento de exportações (ZPEs) – foram agregados ao conjunto de políticas regionais existentes no país.

Essas iniciativas são convergentes com aquilo que estabelece a Constituição Federal de 1988, que consagra, no inciso III de seu art. 3º, a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. No mesmo sentido, o art. 43, ao dispor que, “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”, fornece os fundamentos para a criação das superintendências de desenvolvimento regional e para a concessão de incentivos ao desenvolvimento das regiões mais pobres do país. Além disso, os princípios gerais da atividade econômica indicados no art. 170 da Constituição Federal incluem a redução das desigualdades regionais.

Com base nesses artigos da Constituição Federal, na legislação específica que os regulamenta ou que trata do tema e em um conjunto de dispositivos infralegais, o Governo Federal dispõe de um amplo conjunto de instrumentos cuja utilização pode contribuir para a redução das desigualdades regionais no país. Esses instrumentos dirigem-se prioritariamente às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, embora alcancem, em alguns casos, outras porções do território nacional. Em virtude do elevado

² Lei nº 3.173 de 6 de junho de 1957, que criava uma zona franca em Manaus e que foi revogada pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, que *altera as disposições da Lei nº 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus*.

número de dispositivos que regulamentam as políticas de desenvolvimento regional no país, sua abrangência geográfica pode não ser tão óbvia quanto pode parecer à primeira vista. Além disso, diversas proposições legislativas dispõem sobre a ampliação da abrangência de instrumentos específicos, como aqueles que estendem a área de atuação da Sudene ou que criam novas zonas francas.

O objetivo deste trabalho é analisar a abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil. Analisam-se não somente as políticas existentes no momento – com base no marco legal em vigor –, mas também as proposições legislativas em tramitação que visam a ampliar a abrangência geográfica dessas iniciativas. O trabalho está estruturado em mais três seções além desta introdução. Na seção 2, definem-se políticas de desenvolvimento regional e as iniciativas cuja abrangência geográfica se analisa neste trabalho. Os resultados da análise, com o registro da abrangência geográfica das superintendências de desenvolvimento regional, dos fundos constitucionais de financiamento e das zonas econômicas especiais são o objeto da terceira seção, na qual se analisam também proposições legislativas em tramitação que visam a ampliar o alcance dessas iniciativas. Finalmente, na quarta seção, registram-se as considerações finais do trabalho.

2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL³

Uma definição geral das políticas de desenvolvimento regional é essencialmente tautológica. Com efeito, essas políticas são basicamente aquelas cujo objetivo é promover o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas. Essa definição geral, contudo, esconde uma série de dificuldades para se delimitar claramente as políticas de desenvolvimento regional, especialmente quando se pretende distingui-las das políticas industriais e das políticas sociais.

Embora o conceito seja objeto de discussões teóricas, para os propósitos deste trabalho, regiões correspondem a jurisdições subnacionais (ou conjuntos de jurisdições subnacionais) sobre as quais há possibilidades concretas de intervenção e de levantamento de informações individualizadas. No caso brasileiro, trata-se dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das agregações de unidades da Federação para formar, por exemplo, macrorregiões.

³ Trechos desta seção foram extraídos de Cavalcante (2014).

Ainda que se adote uma definição precisa de região, o objetivo específico das políticas regionais pode ser objeto de controvérsia. Motivado pelo trabalho de Pessoa (2001) e pela polêmica que o seguiu, Monasterio (2009) argumenta que os especialistas da área não compartilham critérios de identificação do problema central da economia regional. Assim, os motivos de preocupação podem envolver *i)* a concentração da produção em uma região; *ii)* a desigualdade de renda *per capita* entre regiões; ou *iii)* a perda de vigor econômico de regiões antes caracterizadas como dinâmicas (Monasterio, 2009). Na prática, porém, documentos oficiais e trabalhos de natureza acadêmica frequentemente recorrem à excessiva concentração da produção na região Sudeste, que representa 54% do produto interno bruto (PIB) do país, e ao PIB *per capita* proporcionalmente reduzido nas regiões Norte e Nordeste, nas quais a participação no produto é inferior à participação na população nacional, como argumentos para a adoção de políticas de desenvolvimento regional.

A tabela 1 a seguir registra, para as cinco macrorregiões e para as 27 unidades da Federação, o PIB, a população, o PIB *per capita* e sua relação com o PIB *per capita* médio do país em 2015.

Tabela 1: PIB, população, PIB *per capita* e sua relação com o PIB *per capita* médio do país, Brasil, macrorregiões e unidades da Federação, 2015

	PIB, R\$ milhões 2015	Pop. Estimada em 1º jul. 2015	PIB <i>per capita</i> , R\$	PIB <i>per capita</i> em relação à média nacional
Brasil	5.995.787	204.483	29,32	1,0000
Norte	320.775	17.504	18,33	0,6250
Rondônia	36.563	1.768	20,68	0,7052
Acre	13.622	804	16,95	0,5782
Amazonas	86.560	3.938	21,98	0,7496
Roraima	10.354	506	20,48	0,6983
Pará	130.883	8.207	15,95	0,5439
Amapá	13.861	767	18,08	0,6166
Tocantins	28.930	1.515	19,09	0,6512
Nordeste	848.533	56.560	15,00	0,5116
Maranhão	78.475	6.904	11,37	0,3876
Piauí	39.148	3.204	12,22	0,4167
Ceará	130.621	8.904	14,67	0,5003

	PIB, R\$ milhões 2015	Pop. Estimada em 1º jul. 2015	PIB <i>per capita</i>, R\$	PIB <i>per capita</i> em relação à média nacional
Rio Grande do Norte	57.250	3.442	16,63	0,5672
Paraíba	56.140	3.972	14,13	0,4820
Pernambuco	156.955	9.345	16,80	0,5728
Alagoas	46.364	3.341	13,88	0,4733
Sergipe	38.554	2.243	17,19	0,5862
Bahia	245.025	15.204	16,12	0,5496
Sudeste	3.238.716	85.746	37,77	1,2882
Minas Gerais	519.326	20.869	24,88	0,8487
Espírito Santo	120.363	3.930	30,63	1,0445
Rio de Janeiro	659.137	16.550	39,83	1,3583
São Paulo	1.939.890	44.396	43,69	1,4902
Sul	1.008.018	29.230	34,49	1,1761
Paraná	376.960	11.163	33,77	1,1517
Santa Catarina	249.073	6.819	36,53	1,2457
Rio Grande do Sul	381.985	11.248	33,96	1,1582
Centro-Oeste	579.745	15.442	37,54	1,2804
Mato Grosso do Sul	83.082	2.651	31,34	1,0687
Mato Grosso	107.418	3.265	32,89	1,1219
Goiás	173.632	6.611	26,27	0,8958
Distrito Federal	215.613	2.915	73,97	2,5227

Fonte: IBGE. Dados disponíveis em <https://goo.gl/8ZgRCi>. Acesso em 5 abr. 2018.

Conforme se pode observar, o PIB *per capita* das regiões Norte e Nordeste é inferior à média nacional (relações de 0,63 e 0,51, respectivamente), ao passo que o PIB *per capita* das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste é superior à média nacional (relações de 1,29, 1,18 e 1,28, respectivamente). Como o foco das políticas de desenvolvimento regional no Brasil recai sobre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pode-se afirmar que, de forma geral, as regiões atualmente beneficiadas apresentam indicadores agregados inferiores à média nacional. A exceção é a região Centro-Oeste que, embora detenha indicadores superiores à média nacional, conta com uma superintendência de desenvolvimento regional e com um fundo constitucional. Trata-se de uma consequência do acelerado crescimento econômico dessa região nas últimas décadas, que a tornou mais rica do que a média do país.

De uma forma geral, a redução das desigualdades regionais poderia ser obtida, em tese, por meio de uma alocação de recursos favorável às regiões menos desenvolvidas. Na prática, busca-se atrair investimentos para essas regiões por meio da concessão de incentivos que compensem a decisão de não se localizarem nas regiões onde prevalecem maiores economias de aglomeração. Usados por um determinado período, esses incentivos seriam capazes de criar, nas regiões menos desenvolvidas, as economias de aglomeração com as quais, a partir de determinado momento, poder-se-ia prescindir das políticas de desenvolvimento regional. Ainda que predominantemente associados à expansão da oferta nas regiões menos desenvolvidas, esses recursos podem também ser alocados na expansão da demanda. Esse seria o caso, por exemplo, de políticas de transferência de renda especificamente destinadas a determinada região.

Neste trabalho, consideram-se políticas regionais as iniciativas que *i)* têm foco explícito em uma parcela predeterminada do território; *ii)* são aplicadas por uma jurisdição territorialmente maior do que a jurisdição beneficiada; e *iii)* têm caráter orçamentário (isto é, que envolvem a alocação de recursos). Assim, com base no primeiro critério, excluem-se do universo das políticas regionais as políticas de transferência de renda que não têm foco explícito em determinada parcela do território, como o Programa Bolsa Família, ainda que acabe priorizando as regiões mais pobres. O segundo critério exclui das políticas regionais as ações adotadas por unidades da Federação com vistas no seu próprio desenvolvimento. Por fim, com base no terceiro critério, consideram-se políticas regionais as renúncias fiscais da União ou seus desembolsos em favor de fundos voltados para a promoção do desenvolvimento regional, mas excluem-se desse conjunto iniciativas que não têm efeito prático sobre as decisões de investimentos das empresas.

Com base nos critérios indicados, as rubricas que compõem os custos das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil podem ser segmentadas em três grupos: *i)* incentivos fiscais; *ii)* incentivos financeiros; e *iii)* investimentos. No primeiro caso, incluem-se, por exemplo, os incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas nas áreas de atuação das superintendências de desenvolvimento regional ou na ZFM. Os incentivos financeiros, por sua vez, envolvem os recursos orçamentários destinados aos fundos constitucionais de financiamento e aos fundos de desenvolvimento regional. Trata-se, assim, dos recursos alocados *i)* no Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); *ii)* no Fundo Constitucional

de Financiamento do Nordeste (FNE); *iii*) no Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); *iv*) no Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); *v*) no Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE); e *vi*) no Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). A terceira rubrica envolve, por exemplo, investimentos diretos feitos pelo governo (investimentos orçamentários) e investimentos feitos por estatais com o propósito explícito de promover o desenvolvimento regional. Trata-se de uma rubrica que envolve valores em geral inferiores aos das outras duas e cuja abrangência regional é, por definição, *ad hoc*. Por essa razão, a abrangência regional dessa rubrica não é analisada neste trabalho.

Dessa forma, é possível segmentar três tipos básicos de iniciativas relacionadas às políticas regionais adotadas no Brasil:

- Superintendências de desenvolvimento regional, que correspondem à Sudam, à Sudene e à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e que envolvem renúncias fiscais destinadas a grandes regiões (formadas por mais de uma unidade da Federação) e o acesso a financiamentos em condições mais favoráveis (recursos do FDA, do FDNE e do FDCO).⁴
- Fundos constitucionais de financiamento (FNO, FNE e FCO), com cujos recursos instituições como o Banco da Amazônia S.A. (BASA), o BNB e o Banco do Brasil oferecem financiamentos em condições mais favoráveis para empresas situadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.⁵
- Zonas econômicas especiais, que envolvem a ZFM, as áreas de livre comércio (ALCs) e as zonas de processamento de exportações (ZPEs). Essas iniciativas amparam-se basicamente em renúncias fiscais restritas a espaços relativamente reduzidos (usualmente menores do que a extensão de um município).

A abrangência regional dessas políticas – com base no marco legal em vigor – e as proposições legislativas em tramitação que visam a estendê-las são o objeto da seção subsequente.

⁴ A Medida Provisória (MPV) nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, prevê uma redução de 75% do imposto de renda para projetos considerados prioritários para o desenvolvimento regional nas áreas de atuação da Sudam e da Sudene. Nesse sentido, os incentivos não são válidos em Goiás, no Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal, mas o são em Mato Grosso, que está incluído na área de atuação da Sudam e da Sudene. Os incentivos são válidos para projetos apresentados até 2018. O PLS nº 656, de 2015, busca prorrogar esse prazo até 2023.

⁵ Conforme indicado na seção 3, recursos do FNE alcançam também partes da região Sudeste.

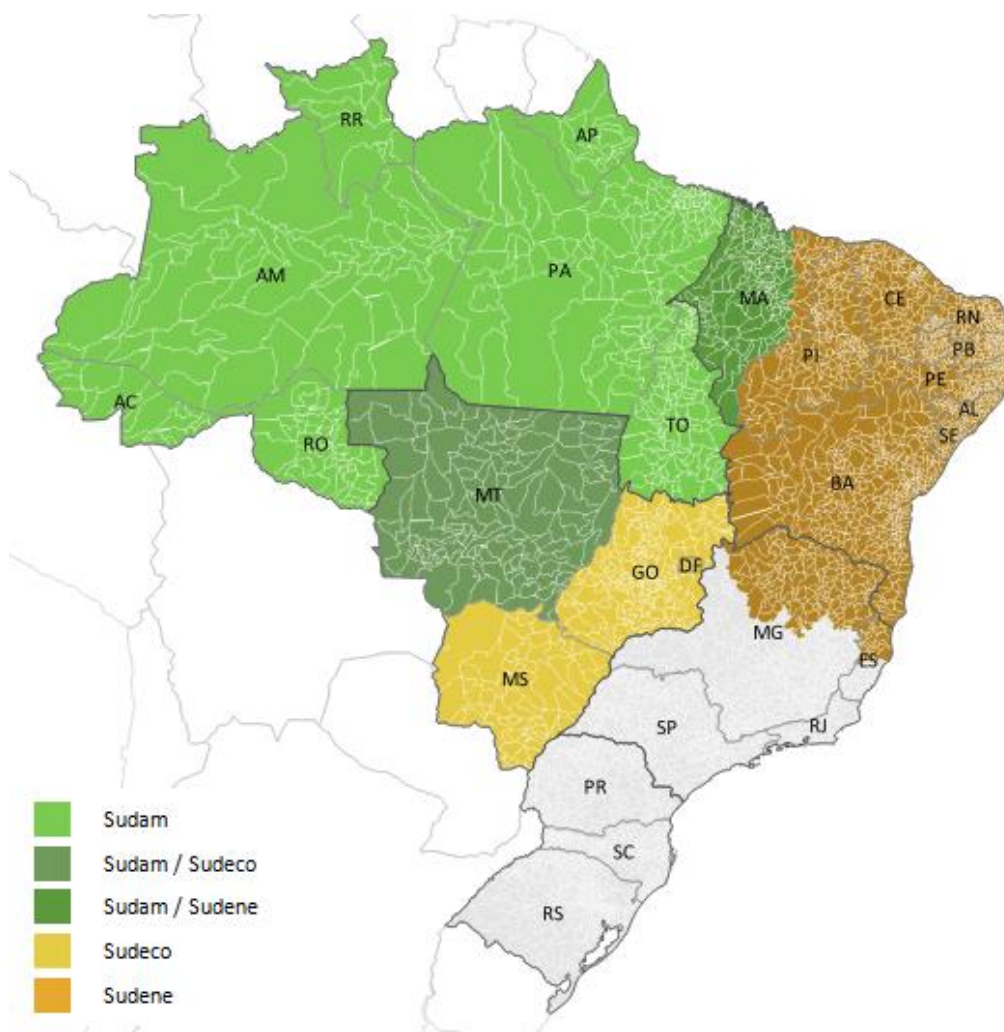
3 ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA

Conforme indicado na seção precedente, analisa-se, nesta seção, a abrangência geográfica das superintendências de desenvolvimento regional, dos fundos constitucionais de financiamento e das zonas econômicas especiais. Um quadro com um resumo dos resultados dessa análise está registrado no anexo 1 deste documento.

3.1 SUPERINTENDÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Instituídas, respectivamente, pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, e pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Sudam, a Sudene e a Sudeco têm suas áreas de atuação indicadas no mapa 1 a seguir.

Mapa 1: áreas de atuação da Sudam, da Sudene e da Sudeco



Fonte: elaboração do autor.

Conforme se pode observar, a área de atuação da Sudam corresponde à Amazônia Legal, que é formada pelos sete Estados que compõem a região Norte acrescidos da totalidade do Estado de Mato Grosso e da parte do Maranhão em sua porção a oeste do meridiano 44º.⁶ A área de atuação da Sudene corresponde aos nove estados da região Nordeste e às porções dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo indicadas na Lei Complementar nº 125, de 2007. Por fim, a área de atuação da Sudeco compreende as quatro unidades da Federação situadas na região Centro-Oeste.

A análise no mapa 1 permite concluir que:

- A parte do estado do Maranhão a oeste do meridiano 44º é atendida tanto pela Sudam como pela Sudene;
- O estado do Mato Grosso é atendido tanto pela Sudam como pela Sudeco; e
- Alguns municípios dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo fazem parte da área de atuação da Sudene.

Há um grande número de proposições legislativas em tramitação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados que visam a ampliar a área de atuação da Sudene. Há também, em número bem menor, proposições cujo objetivo é estender a área da atuação da Sudam ou da Sudeco. Na maior parte dos casos, o foco são municípios situados na região Sudeste, conforme indicado a seguir:

- Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 504, de 2017 (complementar), que acrescenta à área de atuação da Sudene e à área de aplicação dos recursos do FNE os municípios situados nas mesorregiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro.
- Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 148, de 2017, que inclui municípios dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo na área de atuação da Sudene.
- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 440, de 2017, que inclui os municípios Brasilândia de Minas, João Pinheiro, Joaquim Felício, Augusto de Lima e Buenópolis, do Estado de Minas Gerais, na área de atuação Sudene.
- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 445, de 2017, que inclui municípios da região norte de Goiás na área de atuação da Sudam. Essa proposição foi apensada ao Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 424, de 2017.

⁶ A Amazônia Legal foi inicialmente criada para corresponder à área de atuação da SPVEA, em 1953. Dos 217 Municípios maranhenses, 181 estão incluídos na Amazônia Legal definida de acordo com o cadastro publicado no *site* do IBGE. Assim, mais de 80% dos municípios do estado estão na área de atuação da Sudam. Dados disponíveis em <https://goo.gl/bb6IUM>. Acesso em 7 mar. 2018.

- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 424, de 2017, que, entre outras providências, inclui os municípios pantaneiros que estão situados na Bacia do Rio Paraguai na área de atuação da Sudam e a renomeia para Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia e do Pantanal (SUDAMP).
- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 460, de 2017, que acrescenta alguns municípios da região norte e noroeste do estado do Rio de Janeiro à área de atuação da Sudene.
- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 304, de 2016, que inclui o município de Unaí, em Minas Gerais, na área de atuação da Sudeco e na área de aplicação de recursos do FCO.
- Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 276, de 2014 (complementar), que inclui todo o Estado do Espírito Santo na área de atuação da Sudene.
- Projeto de Lei (PL) nº 4.961, de 2013, que inclui na área de atuação da Sudene todos os municípios da região norte de Minas Gerais.
- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 287, de 2013, que inclui os municípios pertencentes à Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF) na área de atuação da Sudeco. Com isso, os municípios do estado de Minas Gerais pertencentes à Ride-DF passariam a fazer parte da área de atuação da Sudeco. A proposição estende a esses municípios o acesso aos recursos do FCO.
- Projeto de Lei (PL) nº 88, de 2011, que inclui municípios de Minas Gerais que integram a microrregião do médio Rio das Velhas na área de atuação da antiga Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE). Trata-se de uma proposição idêntica ao Projeto de Lei (PL) nº 2.388, de 2003.
- Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 76, de 2007, que inclui municípios dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo na área de atuação da Sudene. Essa proposição corresponde ao Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 148, de 2017, atualmente em tramitação no Senado Federal.
- Projeto de Lei (PL) nº 2.388, de 2003, que inclui municípios de Minas Gerais que integram a microrregião do médio Rio das Velhas na área de atuação da antiga Adene.
- Projeto de Lei (PL) nº 7.368, de 2002, que inclui municípios de Minas Gerais no Plano de Desenvolvimento do Nordeste da Adene.

Pode haver também proposições que, embora não explicitamente ampliando a área de atuação das superintendências de desenvolvimento regional, podem estender seus benefícios a outros municípios eventualmente situados fora de suas áreas de atuação. Esse é o caso, por exemplo, do Projeto de Lei (PL) nº 1.807, de 2015, que estende a redução de 75% do imposto de renda aos municípios com menos de dez mil habitantes, ainda que localizados fora das áreas de atuação da Sudam ou da Sudene.

Em tese, a inclusão na área de atuação das superintendências de desenvolvimento regional habilita os municípios beneficiados a atraírem mais investimentos. É razoável supor que parlamentares que mantêm ligações com determinados municípios busquem, assim, beneficiá-los com a concessão de benefícios fiscais dessa natureza. Além disso, durante a tramitação de projetos de lei como os mencionados nesta seção, é frequente a apresentação de emendas visando à inclusão de novos municípios. Esse movimento é possivelmente explicado pela preocupação, no caso de municípios contíguos àqueles beneficiados por políticas de desenvolvimento regional, com a perda de investimentos em decorrência da disponibilidade de condições (fiscais ou financeiras) mais vantajosas a uma curta distância. Assim, pode-se supor que parlamentares que mantêm ligações políticas com esses municípios se mobilizem para também incluí-los na área de atuação das políticas regionais.

3.2 FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO E DELIMITAÇÃO DO SEMIÁRIDO

O inciso I do art. 159 da Constituição Federal estabelece que a União deve repassar três por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados a programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esses recursos são destinados aos fundos constitucionais de financiamento e, conforme definido no parágrafo único do art. 6º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, são distribuídos da seguinte forma: 0,6% para o FNO; 1,8% para o FNE; e 0,6% para o FCO.

O art. 5º da Lei nº 7.827, de 1989, define, para efeito de aplicação dos recursos, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste da seguinte forma:

- Norte, a região compreendida pelos estados do Acre, do Amazonas, do Amapá, do Pará, de Roraima, de Rondônia e do Tocantins;
- Nordeste, a região abrangida pelos estados do Maranhão, do Piauí, do Ceará, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas, de Sergipe e da Bahia, além das partes dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo incluídas na área de atuação da Sudene; e
- Centro-Oeste, a região correspondente aos estados do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul e de Goiás e ao Distrito Federal.

Conforme se pode observar, para efeito de aplicação dos recursos do FNO, a Região Norte corresponde exatamente à definição usada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na divisão regional do Brasil em macrorregiões. Da mesma forma, a área de aplicação dos recursos do FCO coincide com a definição da Região Centro-Oeste usada pelo IBGE. No caso do FNE, porém, a área de aplicação envolve os estados que compõem a Região Nordeste acrescidos de parte dos territórios dos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Contrariamente ao que se observa no caso das superintendências de desenvolvimento regional, não há sobreposição entre as áreas de atuação dos fundos constitucionais de financiamento.

Com base nessas informações, pode-se concluir que as áreas de atuação da Sudene e do FNE são coincidentes, da mesma forma que as áreas de atuação da Sudeco e do FCO. Contudo, no caso da Sudam e do FNO, há um descolamento, uma vez que, no primeiro caso, o foco é a Amazônia Legal, ao passo que, no segundo, o foco são apenas os estados da região Norte. Esse descolamento é precisamente o objeto do Projeto de Lei nº 7.434, de 2017 (Projeto de Lei do Senado nº 51, de 2016, na origem), que estende a área de aplicação do FNO ao estado do Mato Grosso e à parte do Maranhão incluída na área de atuação da Sudam. Além dessa proposição, alguns projetos de lei mencionados na seção 3.1 ampliam a área de aplicação de recursos dos fundos constitucionais de financiamento. Esse é o caso do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 504, de 2017, que inclui os municípios situados nas mesorregiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro na área de aplicação dos recursos do FNE, do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 304, de 2016, que inclui o município de Unai na área de aplicação de recursos do FCO, e do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 287, de 2013, que estende aos municípios pertencentes à Ride-DF o acesso aos recursos do FCO.

Embora haja um número relativamente reduzido de proposições visando à ampliação da área de atuação dos fundos constitucionais, diversas iniciativas tratam da delimitação do semiárido. Isso ocorre inclusive porque a Constituição Federal e a legislação estabelecem condições diferenciadas para essa região. Com efeito, há dois dispositivos da Constituição Federal que estabelecem condições diferenciadas para o semiárido:

- A alínea *c* do inciso I do art. 159, ao destinar 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos

industrializados para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, assegura ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região.

- O inciso II do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 89, de 15 de setembro de 2015, estabelece que, durante quarenta anos, a União aplicará, dos recursos destinados à irrigação, 50% na região Nordeste, preferencialmente no semiárido.

Há também leis que estabelecem condições diferenciadas para o semiárido. Por exemplo, a Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016, que autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural, prevê rebates maiores para a liquidação de dívidas “relativas a empreendimentos localizados nas regiões do semiárido e do norte do Estado do Espírito Santo e nos Municípios do norte do Estado de Minas Gerais, do Vale do Jequitinhonha e do Vale do Mucuri, compreendidos na área de atuação da Sudene”.

Em função de condições diferenciadas dessa natureza, há uma crescente demanda pela inclusão nessa região. Contudo, conforme se detalha a seguir, a delimitação do semiárido segue critérios técnicos definidos em dispositivos infralegais.

Compete ao Conselho Deliberativo (CONDEL) da Sudene, conforme o inciso V do art. 10 da Lei Complementar nº 125, de 2007, “*estabelecer os critérios técnicos e científicos para delimitação do semiárido incluído na área de atuação da Sudene*”. Essa mesma lei alterou o inciso IV do art. 5º da Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, para definir, para efeito de aplicação dos recursos, o semiárido como a região natural inserida na área de atuação Sudene definida em portaria daquela autarquia.

Conforme registra a Sudene, o semiárido foi definido, em sua primeira delimitação, como a região inserida em sua área de atuação com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm.⁷ A Portaria da Sudene nº 1.181, de 1995, registrou os municípios pertencentes ao semiárido.

Nove anos mais tarde, a Portaria Interministerial nº 6, de 29 de março de 2004, instituiu Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para apresentar estudos e propostas de critérios que definissem a área compreendida pelo semiárido brasileiro. O resultado

⁷ Disponível em <https://goo.gl/x1p1wZ>. Acesso em 25 jan. 2018.

foi a publicação, em janeiro de 2005, do “Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial para Redelimitação do Semiárido Nordeste e do Polígono das Secas” (BRASIL, 2005). Em seguida, a Portaria Interministerial nº 1, de 9 de março de 2005, aprovou a redelimitação da região semiárida do Nordeste constante no Relatório Final, observando os seguintes critérios:

- Isoieta de 800 mm;
- Índice de aridez; e
- Déficit hídrico.

Mais tarde, a Portaria do Ministério da Integração Nacional nº 89, de 16 de março de 2005, atualizou, conforme seu Anexo I, a relação dos 1.135 municípios pertencentes à região semiárida do FNE.⁸ A relação desses municípios resultou da aplicação dos critérios mencionados com base nos seguintes parâmetros:

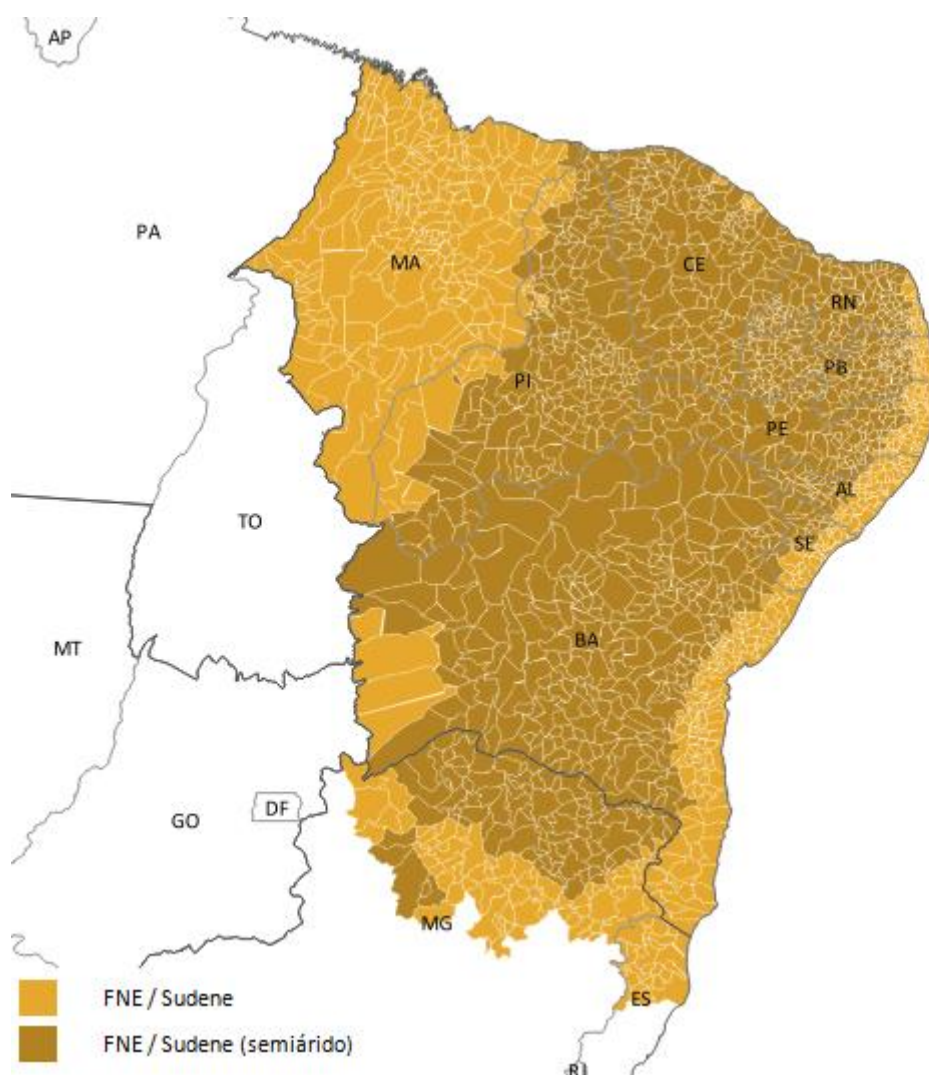
- Precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 mm;
- Índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial no período entre 1961 e 1990; e
- Risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990.

O enquadramento em ao menos um dos três critérios passou a credenciar o município a acessar condições diferenciadas nos programas de financiamento ao setor produtivo. O Relatório Final esclarece ainda que é preciso preservar a restrição de contiguidade na delimitação da região semiárida, *de forma que, em nenhuma hipótese, se devem admitir disjunções espaciais de municípios contemplados, ou áreas de exceção no interior da região (espaços internos com municípios não contemplados) e que os municípios devem ser considerados como unidades integrais e indivisíveis para fins da política de desenvolvimento econômico da região semiárida* (BRASIL, 2005, p. 21). Com isso, foi afastada a hipótese de um município ser parcialmente contemplado (ou o município está inteiramente dentro ou inteiramente fora do semiárido). Além disso, não há descontinuidades (isto é, regiões incluídas no semiárido segmentadas umas das outras).

⁸ Na ocasião, o Ministério da Integração Nacional exerceu uma atribuição da Sudene, que somente dois anos mais tarde seria recriada pela Lei Complementar nº 125, de 2007.

Um novo Grupo de Trabalho formado em 2014 (GT-2014) manteve os critérios mencionados, mas atualizou os dados para o período entre 1981 e 2010. Como resultado, propôs-se, em julho de 2017, uma nova delimitação do semiárido, que passaria a incluir 1.189 municípios. Conforme registra a Sudene, o relatório conclusivo do GT-2014 e uma minuta de resolução dele decorrente foram submetidos à apreciação do Condel da Sudene, tendo sido permitido aos estados a apresentação de recursos. Em novembro de 2017, após a análise dos recursos e o recálculo dos indicadores, o Condel, por meio da Resolução da Sudene nº 115, 2017, redefiniu a região do semiárido, que passou a contar com 1.262 municípios. Com isso, a região do semiárido corresponde àquela indicada no mapa 2 a seguir.

Mapa 2: delimitação da região do semiárido



Fonte: elaboração do autor.

Foram identificadas três proposições legislativas que, no período recente, trataram dos critérios de delimitação do semiárido.

- No Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 146, de 2014, propõe-se alterar o inciso IV do art. 5º da Lei nº 7.827, de 1989, de modo que, para efeito de aplicação dos recursos, o semiárido fosse entendido como a região natural inserida na área de atuação da Sudene definida em portaria atualizada a cada cinco anos, observando os critérios de precipitação pluviométrica média anual, índice de aridez e risco de seca.
- O PLS nº 249, de 2015, propõe incorporar à legislação os critérios definidos no *Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial para Redelimitação do Semiárido Nordestino e do Polígono das Secas* acolhidos pela Portaria do Ministério da Integração Nacional nº 89, de 2005.
- O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 69, de 2017 (Projeto de Lei nº 2.043, de 2015, na origem), altera o inciso IV do art. 5º da Lei nº 7.827, de 1989, para incluir na área considerada como semiárido os Municípios localizados no Baixo Parnaíba, no Estado do Maranhão.

3.3 ZONAS ECONÔMICAS ESPECIAIS

Embora persista certa controvérsia sobre a nomenclatura utilizada para descrever as iniciativas tratadas nesta seção, admite-se, neste trabalho, que as zonas econômicas especiais (ZEEs) são um gênero que envolve espécies como zonas francas (ZFs), áreas de livre comércio (ALCs) e zonas de processamento de exportações (ZPEs).⁹ Opostamente às iniciativas discutidas nas seções precedentes – cuja abrangência geográfica é da magnitude das macrorregiões brasileiras –, as ZEEs são restritas a espaços relativamente reduzidos, usualmente menores do que a extensão de um município e frequentemente associados a distritos industriais delimitados. De modo geral, essas iniciativas envolvem algum tipo de benefício fiscal. As ZEEs formalmente instituídas no país, ainda que nem sempre em funcionamento, estão indicadas no mapa 3 a seguir.

⁹ Os aspectos teóricos que diferenciam as várias espécies de ZEEs transcendem o escopo deste trabalho, em que simplesmente se admitem as diferenças estabelecidas em lei.

Mapa 3: ZEEs formalmente instituídas no Brasil



Fonte: elaboração do autor.

Dados relativos às ZPEs disponíveis em <https://goo.gl/W38zPq>; acesso em 29 jan. 2018.

No conjunto indicado no mapa 3, destaca-se a ZFM, que foi inicialmente idealizada em 1957 como Porto Livre. Dez anos depois, o modelo foi reformulado pelo Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e foram instituídos incentivos fiscais para implantação de um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia (Miranda, 2013, p. 4). A Constituição Federal de 1988, no art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), manteve a ZFM “com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição”. Mais tarde, o art. 92 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 19 de dezembro de 2003, estendeu o prazo de vigência fixado no art. 40 do ADCT por mais dez anos. Em 2014, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional (EC) nº 83, que prorrogou os benefícios tributários da ZFM até 2073 (Cavalcante, 2014, p. 19).

Na Região Amazônica, além dos incentivos destinados à ZFM, há incentivos destinados à Amazônia Ocidental e às ALCs, inclusive no âmbito da Zona Franca Verde (ZFV). O Decreto-Lei nº 356, de 15 de agosto de 1968, estendeu os benefícios fiscais concedidos pelo Decreto-Lei nº 288, de 1967, aos bens e mercadorias recebidos, oriundos, beneficiados ou fabricados na ZFM para utilização e consumo interno em “áreas pioneiras, zonas de fronteira e outras localidades da Amazônia Ocidental”.¹⁰ Assim, de acordo com a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), “as áreas de livre comércio foram criadas para promover o desenvolvimento das cidades de fronteiras internacionais localizadas na Amazônia Ocidental e em Macapá e Santana, com o intuito de integrá-las ao restante do país, oferecendo benefícios fiscais semelhantes aos da Zona Franca de Manaus no aspecto comercial”.¹¹

Atualmente, existem as seguintes ALCs na Região Amazônica:¹²

- Área de Livre Comércio de Tabatinga (ALCT), no Amazonas: criada pela Lei nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989, e implantada em 1990. Suas atividades envolvem importações de mercadorias nacionais e estrangeiras para consumo no Município e em suas adjacências.
- Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim (ALCGM), em Rondônia: criada pela Lei nº 8.210, de 19 de julho de 1991.
- Área de Livre Comércio de Boa Vista (ALCBV) e Área de Livre Comércio de Bonfim (ALCB), em Roraima: criadas pela Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991 (alterada pela Lei nº 11.732, de 30 de junho de 2008) e implantadas em 2008.
- Área de Livre Comércio de Macapá e Santana (ALCMS), no Amapá: criada pela Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e oficialmente implantada em março de 1993.
- Área de Livre Comércio de Brasiléia com extensão para Epitaciolândia (ALCB) e Área de Livre Comércio de Cruzeiro do Sul (ALCCS), no Acre, criadas pela Lei nº 8.857, de 8 de março de 1994. Embora essas ALCs não estejam implantadas, as empresas cadastradas na Suframa nessas localidades usufruem regularmente dos benefícios fiscais inerentes ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

¹⁰ Composta pelos estados do Amazonas, do Acre, de Rondônia e de Roraima, a Amazônia Ocidental detém 42,97% da extensão territorial da Amazônia Legal e comporta aproximadamente 57% das florestas da região. Disponível em <https://goo.gl/BX7vEM>; acesso em 1º nov. 2017.

¹¹ Disponível em <https://goo.gl/v5ujPi>; acesso em 1º nov. 2017.

¹² Informações disponíveis em <https://goo.gl/v5ujPi>; acesso em 1º nov. 2017. Informações sobre a legislação aplicada disponíveis em <https://goo.gl/GN4iUH>; acesso em 1º nov. 2017.

Os arts. 26 e 27 da Lei nº 11.898, de 8 de janeiro de 2009 (“Lei do Sacoleiro”) isentaram de IPI os produtos em cuja composição final haja preponderância de matérias-primas de origem regional industrializados nas ALCs mencionadas acima, quer se destinem a seu consumo interno, quer à comercialização em qualquer outro ponto do território nacional. Na prática, essa isenção ficou conhecida como Zona Franca Verde (ZFV). O objetivo da ZFV, conforme descrito em documento publicado pela Suframa, é “estimular, de forma responsável, a industrialização na Amazônia, de modo a garantir a sua preservação e, ao mesmo tempo, valorizar o aproveitamento de sua biodiversidade, contribuindo para que a matéria-prima regional se torne a base para o desenvolvimento sustentável, com produção de alto valor agregado e garantia de geração de emprego e renda na Amazônia”. Finalmente, o art. 3º da Lei nº 13.023, de 8 de agosto de 2014, prorrogou até 31 de dezembro de 2050 as isenções e os benefícios das ALCs criadas até então.

Conforme se pode observar, a legislação sobre o tema é ampla e imbricada. Entretanto, pode-se argumentar que, em alguma medida, as ALCs são pequenas zonas francas, uma vez que se concedem incentivos fiscais para a industrialização e comercialização de produtos em regiões mais distantes do centro econômico do país.

Finalmente, conforme definição apresentada pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), as ZPEs “caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, sendo consideradas zonas primárias para efeito de controle aduaneiro”.¹³ O regime aduaneiro especial das ZPEs foi instituído pelo Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988, que mais tarde foi revogado pela Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007. Opostamente ao que se observa no caso da ZFM – cujo foco é o mercado interno –, as ZPEs preveem incentivos para a exportação.¹⁴ O foco no mercado externo explica por que várias ZPEs, embora formalmente instituídas, não estão efetivamente em atividade.

A Lei nº 11.508, de 2007, manteve a competência do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) para definir as normas, os procedimentos e os parâmetros do programa, segundo os quais os agentes envolvidos

¹³ Disponível em <https://goo.gl/mTBPcq>. Acesso em 29 jan. 2018.

¹⁴ A balança comercial da ZFM publicada pela Suframa registra, em 2016, exportações de US\$ 451 milhões, ao passo que as importações alcançaram, no mesmo ano, US\$ 5.360 milhões. Dados disponíveis em <https://goo.gl/UuKxiJ>. Acesso em 2 fev. 2018.

devem balizar suas ações. Na prática, cabe ao CZPE analisar as propostas de criação de ZPE, aprovar os projetos industriais correspondentes, traçar a orientação superior da política das ZPE, decidir sobre os pedidos de prorrogação dos prazos previstos e declarar a caducidade da ZPE no caso de não cumprimento dos prazos previstos na **Lei nº 11.508, de 2007**. Isso quer dizer que a criação de novas ZPEs não depende de proposições legislativas, uma vez que são decretos do poder executivo que as instituem. Atualmente, há no país, de acordo com o MDIC, 25 ZPEs autorizadas (das quais das quais dezenove encontram-se em implantação) distribuídas em dezessete unidades da Federação.

Há um grande número de proposições legislativas que visam a criar zonas francas inspiradas no modelo da ZFM. Alguns exemplos são:

- Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 18, de 2011, que altera o art. 40 do ADCT para estabelecer a criação da Zona Franca do Semiárido Nordeste.
- PLS nº 319, de 2015 (Senado Federal), que cria a Zona Franca de São Luís, no Estado do Maranhão, e dá outras providências; e
- PLS nº 90, de 2017 (Senado Federal), que dispõe sobre a criação de Zona Franca no Estado do Espírito Santo.¹⁵

Há ainda uma grande quantidade de proposições legislativas que tratam da criação ou extensão de ALCs na região Norte do país. Alguns exemplos de proposições em tramitação no Senado Federal são:

- PLS nº 184, de 2017, que cria área de livre comércio nos municípios de Assis Brasil, Capixaba, Plácido de Castro e Santa Rosa do Purus, no Estado do Acre.
- PLS nº 143, de 2010, que cria área de livre comércio de importação e exportação, sob regime fiscal especial, em Santarém (PA);
- PLS nº 25, de 2016, que altera o art. 11 da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, para incluir na Área de Livre Comércio de Macapá e Santana os municípios amapaenses fronteiriços;
- PLS nº 351, de 2017, que cria Áreas de Livre Comércio nos Municípios de Pimenteiras do Oeste, Costa Marques e Cabixi, no Estado de Rondônia.

¹⁵ Há também proposições que já foram arquivadas, como o PLS nº 107, de 2006 (Senado Federal), que propunha a criação de uma zona franca em Boa Vista.

Conforme se destacou acima, a criação de ZPEs ocorre por decreto do poder executivo. Ainda assim, há projetos de lei que autorizam o Poder Executivo a criar novas ZPEs no país. O PL nº 3.978, de 2015 (Câmara dos Deputados), por exemplo, autoriza o Poder Executivo a criar uma ZPE no município de São João da Barra, no Rio de Janeiro. Há outros projetos de lei semelhantes. O PL nº 5.883, de 2016, por sua vez, altera a **Lei nº 11.508, de 2007, para** facultar a criação de ZPEs por lei (e não somente por decreto do poder executivo) e cria uma ZPE em Passo Fundo, no Rio Grande do Sul.

Apesar do grande número de proposições legislativas visando à criação de novas ZEEs no país, há uma razoável dificuldade para que esses projetos sejam efetivamente incorporados ao ordenamento jurídico nacional. Alguns dessas dificuldades são:

- Eventuais restrições no âmbito do Mercosul: não há consenso sobre a possibilidade de criação de novas zonas francas no país em função do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Mercosul). Essas restrições podem ser facilmente estendidas às ALCs.
- Renúncias fiscais: a criação de novas zonas francas ou áreas de livre comércio pode implicar renúncias fiscais significativas, especialmente em um momento em que o país tem buscado reestabelecer seu equilíbrio orçamentário. No caso da ZFM e das ALC já existentes, estimam-se gastos tributários da ordem de R\$ 24,25 bilhões em 2018.
- Ausência de estimativa de renúncias fiscais: de acordo com o disposto no art. 113 do ADCT da Constituição Federal, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Dispositivo análogo pode ser encontrado no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, grande parte das proposições que visam à criação de ZFs ou ALCs carece dessas estimativas.
- Competição por investimentos: a criação de novas ZEEs tende a criar uma competição por investimentos entre essas iniciativas. Além disso, como as ZEEs são restritas a espaços relativamente reduzidos, municípios vizinhos ou próximos podem tornar-se menos atrativos porque os investimentos tenderiam a se dirigir para o município onde há vantagens fiscais para investir. A competição por investimentos tende, assim, a criar resistências à criação de novas ZEEs no país.

- Restrições aos chamados “projetos autorizativos”: no caso das ZPEs, cuja criação é competência privativa do Poder Executivo, os chamados “projetos autorizativos” têm sido considerados inconstitucionais.¹⁶

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, analisou-se a abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil com foco nas superintendências de desenvolvimento regional, nos fundos constitucionais de financiamento e nas zonas econômicas especiais como a ZFM. Analisaram-se não somente as políticas existentes no momento – com base no marco legal em vigor –, mas também as proposições legislativas em tramitação que visam a ampliar a abrangência geográfica dessas iniciativas.

A análise das políticas atualmente em vigor aponta para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, embora haja zonas econômicas especiais fora dessas regiões e alguns municípios dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo também façam parte da área de atuação da Sudene. No caso da região Nordeste e do norte do estado de Minas Gerais, prevê-se ainda um tratamento especial para os municípios enquadrados na região semiárida. Essas regiões exibem, de forma geral, indicadores agregados inferiores à média nacional (como no caso da renda *per capita*, por exemplo), embora os indicadores agregados da região Centro-Oeste já sejam superiores à média nacional. A análise das proposições sobre o tema indica que as novas iniciativas se concentram: *i*) na ampliação da área de atuação da Sudene em direção à região Sudeste; e *ii*) na criação de novas zonas econômicas especiais inspiradas na ZFM.

Analisadas em seu conjunto, as proposições legislativas que visam a ampliar a abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional sugerem que há um incentivo para que os parlamentares busquem beneficiar as regiões onde estão suas bases eleitorais. Com efeito, na ausência de uma coordenação central, é razoável esperar que parlamentares eleitos busquem obter benefícios de natureza fiscal e financeira para

¹⁶ Na Súmula de Jurisprudência nº 1, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, destaca-se que “projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”. Da mesma forma, o Parecer nº 903, de 2015, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, concluiu que “devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder”.

as regiões que representam, visando à promoção de seu desenvolvimento econômico e social. Isso é possivelmente acentuado pelas limitações que tem o Poder Legislativo para manejar iniciativas cuja competência é do Poder Executivo (como a criação de universidades, por exemplo). Isso explica, também, eventuais iniciativas caracterizadas como “projetos autorizativos”.

A ausência de uma maior coordenação pode ser atribuída a uma espécie de “desbalanceamento” já apontado na análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) publicada em 2011 (Brasil, 2011). Com efeito, instrumentos específicos – como o FNO, o FNE, o FCO e a ZFM – têm previsão constitucional, ao passo que superintendências de desenvolvimento regional – que, em tese, teriam um caráter mais estruturante – têm apenas previsão legal. A eventual coordenação dos instrumentos, por sua vez, seria feita pela PNDR, editada por decreto. Dessa forma, na ausência de uma coordenação hierarquicamente superior aos instrumentos de política de desenvolvimento regional, é provável que sua abrangência geográfica assuma contornos cada vez mais distantes dos indicadores econômicos e sociais que originalmente os justificam.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). *Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial para Redelimitação do Semiárido Nordestino e do Polígono das Secas*. Brasília (DF), 2005. Disponível em <https://goo.gl/aMisNL>. Acesso em 8 mar. 2017.

CAVALCANTE, L. R. *Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma estimativa de custos*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal, set. 2014 (Texto para Discussão nº 154).

MIRANDA, R. N. *Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal, abr. 2013 (Texto para Discussão nº 126).

MONASTERIO, L. M. O que é um problema regional? Uma nota preliminar. *Boletim regional, urbano e ambiental*, Brasília, n. 3, pp. 7-13, 2009. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/240/arquivos/boletim_ipea_uc_desenvolvimento_dez_09_240.pdf.

PESSÔA, S. Existe um problema de desigualdade regional no Brasil? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29, 2001, Salvador. *Anais...*, Salvador: ANPEC, 2001.

6 ANEXO 1: RESUMO DA ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

O quadro A.1 resume a abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil.

Quadro 1: resumo da abrangência geográfica das políticas de desenvolvimento regional no Brasil

	Região	SDR	FCF	ZEE
Rondônia	N	Sudam	FNO	ALC / ZPE
Acre	N	Sudam	FNO	ALC / ZPE
Amazonas	N	Sudam	FNO	ZF / ALC
Roraima	N	Sudam	FNO	ALC / ZPE
Pará	N	Sudam	FNO	ZPE
Amapá	N	Sudam	FNO	ALC
Tocantins	N	Sudam	FNO	ZPE
Maranhão	NE	Sudam (oeste)/Sudene	FNE	ZPE
Piauí	NE	Sudene	FNE	ZPE
Ceará	NE	Sudene	FNE	ZPE
Rio Grande do Norte	NE	Sudene	FNE	ZPE
Paraíba	NE	Sudene	FNE	ZPE
Pernambuco	NE	Sudene	FNE	ZPE
Alagoas	NE	Sudene	FNE	
Sergipe	NE	Sudene	FNE	ZPE
Bahia	NE	Sudene	FNE	ZPE
Minas Gerais	SE	Sudene (norte)	FNE (norte)	ZPE
Espírito Santo	SE	Sudene (norte)	FNE (norte)	ZPE
Rio de Janeiro	SE			ZPE
São Paulo	SE			ZPE
Paraná	S			
Santa Catarina	S			ZPE
Rio Grande do Sul	S			ZPE
Mato Grosso do Sul	CO	Sudeco	FCO	ZPE
Mato Grosso	CO	Sudeco	FCO	ZPE
Goiás	CO	Sudeco	FCO	
Distrito Federal	CO	Sudeco	FCO	

Fonte: elaboração do autor.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645