

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEPLAN)  
Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

# **NOTA TÉCNICA**

**Nº 1**

## **POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL**

Marcos Costa Holanda

Fortaleza-CE

Junho/2003

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Lúcio Gonçalo de Alcântara - Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (SEPLAN)

Francisco de Queiroz Maia Júnior - Secretário

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Marcos Costa Holanda – Diretor Geral

Jair do Amaral Filho – Diretor de Estudos Setoriais

Antônio Lisboa Teles da Rosa - Diretor de Estudos Sociais

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

End.: Centro Administrativo do Estado Governador Virgílio Távora

Av.: General Afonso Albuquerque Lima, S/N

Ed.:SEPLAN - 2º andar

60839-900 – Fortaleza-CE

Telefones: (85) 488.75.07 / 488.76.54

Fax: (85) 488.75.64

[www.ipece.ce.gov.br](http://www.ipece.ce.gov.br)

[ipece@ipece.ce.gov.br](mailto:ipece@ipece.ce.gov.br)

## **POLÍTICA REGIONAL NO BRASIL**

A evolução recente das economias mundiais tem mostrado a supremacia das forças de livre mercado na alocação eficiente dos fatores de produção. Tal eficiência se traduz na capacidade das economias de mercado de apresentarem desempenho bem superior aquelas economias centralizadas.

A superioridade do mercado na geração da eficiência econômica não se mantém, no entanto, na geração de uma economia em que os frutos da prosperidade são igualmente distribuídos entre os indivíduos e regiões de um país. Tal é mais verdade em economias continentais e diversificadas como a Brasileira.

As políticas regionais surgem como uma ação do governo no sentido de corrigir essa falha do mercado e viabilizar uma melhor distribuição espacial e populacional da prosperidade econômica.

O Brasil já possui uma larga experiência de políticas regionais. Elas surgem de formas mais sistematizadas a partir da década de 50 com a criação de órgãos como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Os resultados de tais políticas, no geral, não foram satisfatórios na medida que o desequilíbrio regional da economia brasileira pouco se alterou nesse período.

Nesse sentido, algo de novo deve ser perseguido no desenho das políticas regionais do Brasil do século XXI. O novo nesse caso pode ser simplesmente uma ação mais decisiva e determinada do Governo Federal. Isto é, o novo seria apenas fazer de forma corajosa e determinada a velha promessa de apoiar as regiões menos desenvolvidas.

Um princípio importante para a nova política regional é que ela, apesar de surgir para corrigir uma falha do mercado, não se coloque contra ele.

Nesse sentido cabe ao governo criar incentivos para que a atividade econômica se desloque para o Nordeste e regiões menos desenvolvidas. Ao mercado cabe definir os setores a partir dos quais as potencialidades das regiões serão desenvolvidas.

Os incentivos para a descentralização regional da atividade econômica se dividem em duas grandes dimensões.

Na primeira temos os incentivos associados à uma melhor oferta de infra-estrutura pelas regiões menos desenvolvidas.

Nessa dimensão a política regional se materializa em pesados investimentos do Governo Federal na infra-estrutura física e humana das regiões.

Na infra-estrutura física as prioridades devem ser matriz energética, logística intermodal, recursos hídricos e rede de comunicação.

Na infra-estrutura humana a ação principal do Governo Federal poderia ser no fortalecimento da rede de Universidades Federais e Centros de Ensino Médio Profissionalizantes.

A segunda dimensão de incentivos é composta pelos incentivos fiscais.

Quando empresas se deslocam das regiões mais ricas para as regiões mais pobres elas tendem a gerar benefícios externos para as regiões além de seus benefícios privados. Elas, no entanto, não consideram em suas decisões de investimentos tais benefícios externos. Cabe ao Governo “pagar” por tais benefícios na forma de incentivos fiscais.

Isto é, o benefício fiscal é na verdade um pagamento que o Governo faz pela transferência de tecnologia, atração de empresas de suporte, transferência de novas culturas gerenciais, novos mercados de consumo e novos empregos formais que a empresa incentivada traz para a economia local.

Tomemos o exemplo do programa de incentivos fiscais do Ceará. Ao longo da década de 90 a política de atração de indústrias resultou na aplicação de recursos líquidos da ordem de 1,3 bilhão de reais pelo Tesouro Estadual. Como resultado foram atraídas indústrias que hoje empregam em torno de 70.000 trabalhadores. Na hipótese de que cada emprego direto gera dois indiretos temos um total de 210.000 empregos. Temos assim que cada emprego gerado custou ao Estado aproximadamente R\$ 6.000,00. Supondo, conservadoramente, que todo emprego gerado paga o salário mínimo e lembrando que para cada salário pago temos

praticamente outro salário de encargos fiscais, temos um custo de salário da parte das empresas da ordem de R\$ 5.800,00.

Isto é, na prática, o que acontece é que o Estado entra “pagando” a mão-de-obra e a empresa com o investimento em capital físico e financeiro.

A política de benefícios deve procurar um nível ótimo de verticalidade e horizontalidade. Isto é, de um lado deve possuir alguma característica seletiva em termos de setores e sub-regiões beneficiadas. Do outro deve procurar ser o mais universal possível em termos de indústrias passíveis de serem incentivadas.

Nesse caso, os critérios básicos de seleção devem ser capacidade de investimento, geração de empregos, compras de insumos e serviços locais, localização geográfica e ações sociais e ambientais. Como exemplo temos a política de incentivos fiscais do Ceará.

Na aplicação de políticas regionais é importante o papel de órgãos públicos que operem diretamente na região, independente da existência de órgãos semelhantes a nível do Governo Federal.

Assim, a recriação da SUDENE e o fortalecimento do Banco do Nordeste são, para o caso da região Nordeste, de fundamental importância.

Mesmo que tenhamos em nível nacional uma secretaria de desenvolvimento regional e um Banco de Desenvolvimento Nacional (BNDES) devemos ter um órgão de desenvolvimento regional e um banco de desenvolvimento operando na região.

Não devemos aceitar o argumento da superposição de funções como justificativa para o enfraquecimento de órgãos regionais. Na verdade, o combate as desigualdades regionais acontece de forma concreta quando ações nacionais são complementadas por ações regionais semelhantes e justapostas. É a partir desse “delta a mais” que surge o viés regional da política pública.

Uma análise das experiências bem sucedidas de políticas regionais mostra uma grande variedade de políticas específicas. Tais experiências, no entanto, mostram um aspecto comum: a decisão política de transferência maciça de recursos da parte do Governo Federal.

É na magnitude da transferência de recursos e no uso eficaz dos mesmos que as chances de sucesso da política regional se definem.

Em relação a eficácia do uso dos recursos, a focalização é a questão chave. Na questão social o alvo deve ser os indivíduos mais pobres, independente de sua distribuição territorial. Na questão econômica o foco deve ser nos espaços territoriais com potenciais mínimos de viabilização de pólos de competitividade sistêmica.

Tais pólos de competitividade devem respeitar as diversidades locais e terem, de acordo com tais diversidades, referenciais competitivos nacionais e internacionais.

Em relação à magnitude da transferência de recursos a questão chave é definir um fluxo contínuo de valores que sejam capazes de, em um período específico de tempo, reduzir substancialmente o diferencial de renda per-capita entre o Nordeste e o Sudeste.

Uma estimativa superficial e bastante conservadora mostra que no caso do orçamento da SUDENE os valores devem ser de no mínimo 2,6 bilhões de Reais por ano (ver anexo).

Por último é importante lembrar que políticas regionais nacionais convivem com políticas regionais estaduais e mesmo municipais.

Sendo assim, é importante que tais políticas procurem trabalhar de forma autônoma, porém harmônica. A nova SUDENE pode exercer um importante papel de provocação e coordenação de uma política regional global para a região Nordeste.

## ANEXO

### PROPOSTA DE ORÇAMENTO MÍNIMO PARA A SUDENE

Renda *per capita* (2000):

- Nordeste: R\$ 2.671
- Sudeste: R\$ 7.843
- GAP: R\$ 5.172

Objetivo: Reduzir o GAP existente entre essas regiões ao longo dos próximos 10 anos.

Valor anual *per capita* necessário para reduzir o GAP: R\$ 517,20.

População do Nordeste: 48 milhões (aproximadamente).

Valor Anual Total Requerido: R\$ 24,8 bilhões.

Relação Capital Total / Produto = 2 (quanto de capital é preciso para se obter uma unidade de produto ou renda).

Valor do capital necessário para gerar o valor anual requerido: R\$ 49,6 bilhões.

Supõe-se que o capital é dividido da seguinte forma:

- Capital físico: 50%
- Capital humano: 50%

Valor da participação do capital físico: R\$ 24,8 bilhões.

Participação do setor público no investimento: 35%.

Valor da participação: R\$ 8,7 bilhões.

Participação da SUDENE no investimento público: 30%.

Valor da participação da SUDENE: R\$ 2,6 bilhões.