

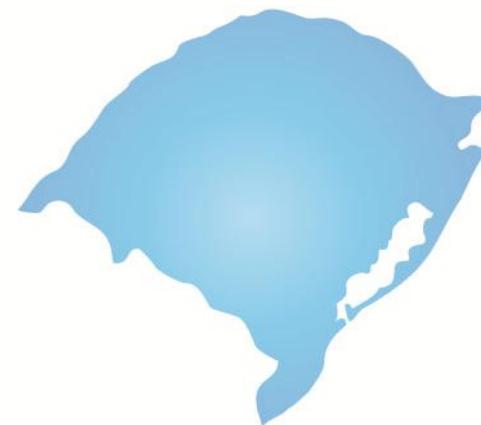
VENHA DEBATER O DESENVOLVIMENTO REGIONAL



**Conferência do
Desenvolvimento**



I Conferência Nacional de
**DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**



**24, 25 e 26 de
setembro de 2012**

Porto Alegre/RS

O financiamento do desenvolvimento regional no Brasil: Uma contribuição para o debate

Nelson Zackseski

Painel “Financiamento do Desenvolvimento Regional”

Ministério de
Integração Nacional

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

sae

Ministério de
Educação Superior
Tecnológica e Profissional

BRASIL
Mais vida e mais bem viver

Visite: www.ipea.gov.br
www.integracao.gov.br



Introdução

Proposta da Apresentação:

- 1) Papel do Ipea na CODE;
- 2) Persistência das desigualdades macrorregionais e a visão oficial do governo federal;
- 3) As duas linhas (vertentes) programáticas de ação de política regional do governo federal e suas respectivas fontes de financiamento;
- 4) Financiamento das políticas públicas (em geral): algumas observações sobre desigualdade na disponibilidade de recursos públicos entre os entes federativos;
- 5) Considerações finais.

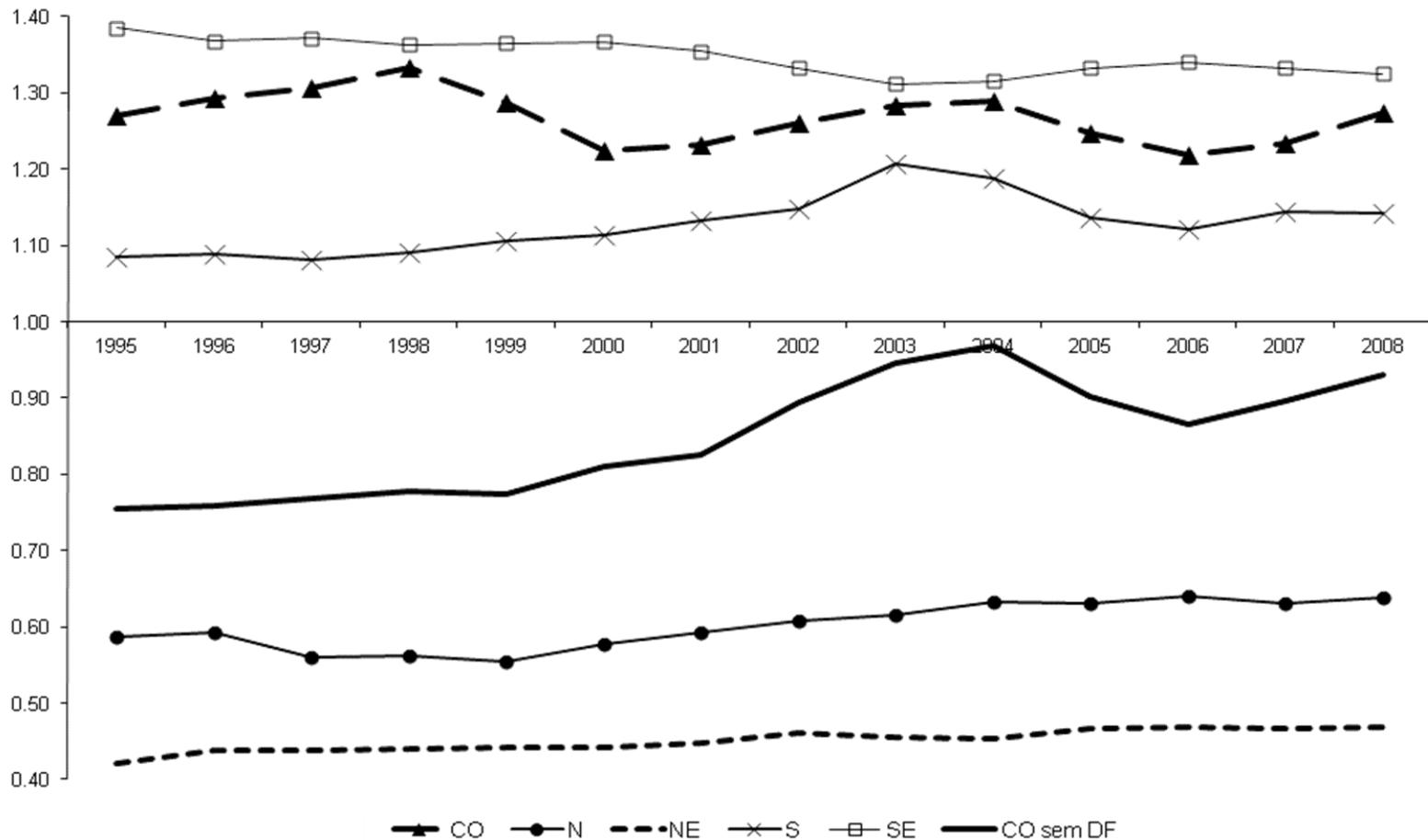
Papel do Ipea na Conferência:

Missão do Ipea: "Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro"

Resgatar e proporcionar os debates sobre o delineamento, execução e avaliação das políticas de desenvolvimento, sobretudo, aquelas relacionadas com a temática do desenvolvimento regional:

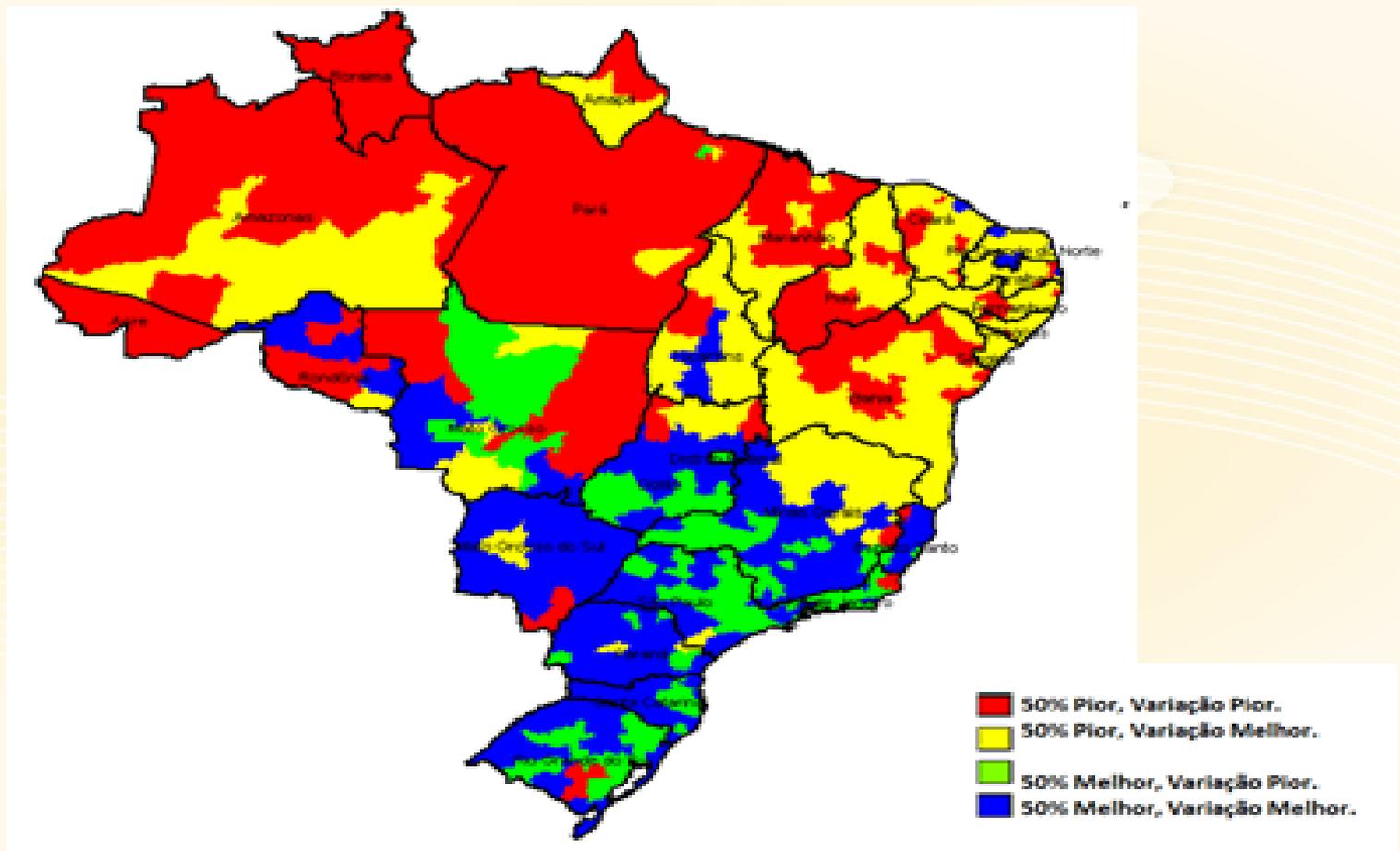
- a) Financiamento do Desenvolvimento Regional;
- b) Governança, Participação Social e Diálogo Federativo;
- c) Desigualdades Regionais e Critérios de Elegibilidade;
- d) Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade.

A persistência das desigualdades macroregionais no Brasil(1): PIB per capita por Grandes Regiões em desvios da média nacional (1995-2008)

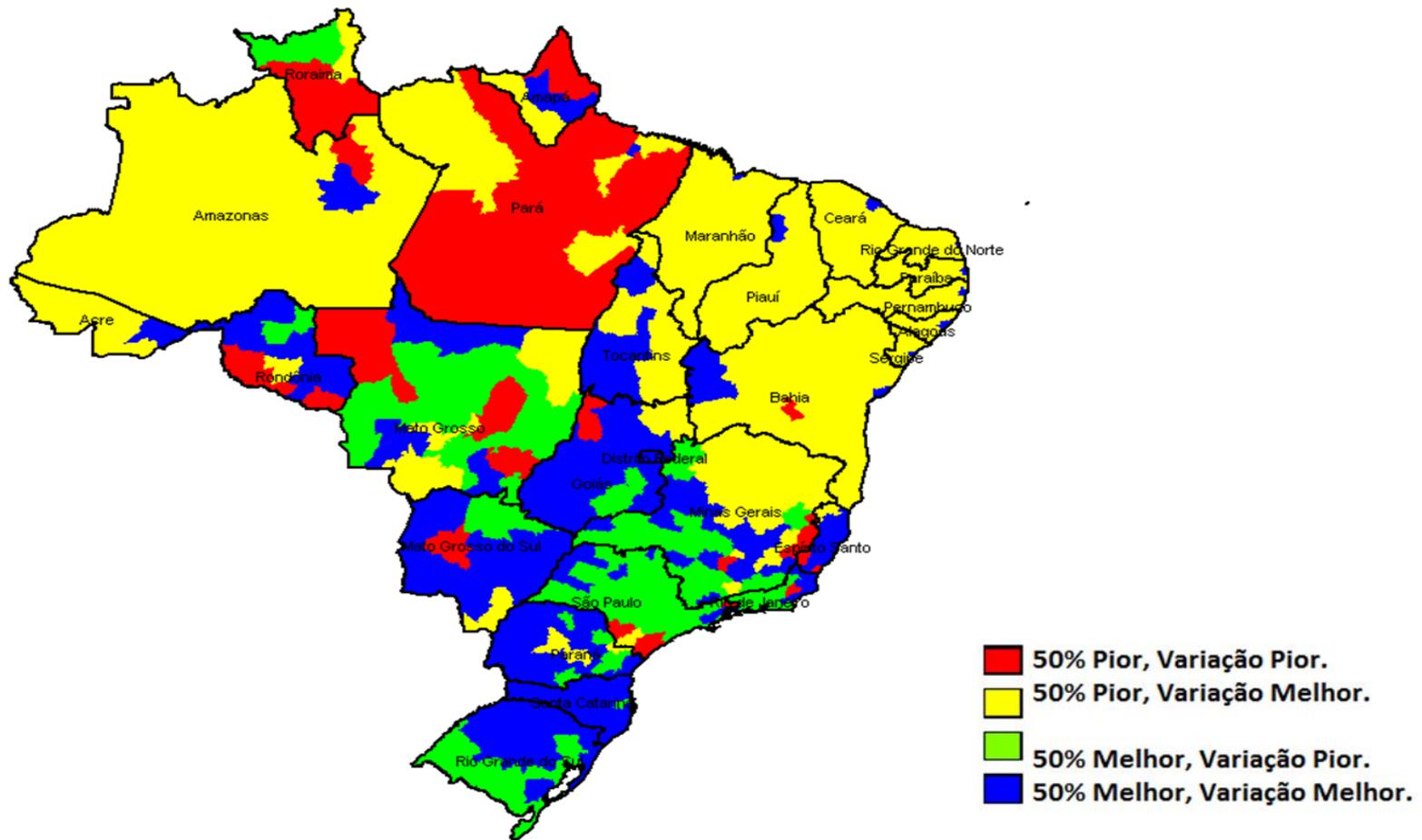


A persistência das desigualdades macroregionais no Brasil(2): A concentração da pobreza extrema no norte e nordeste, com bolsões também no SE e Sul e CO

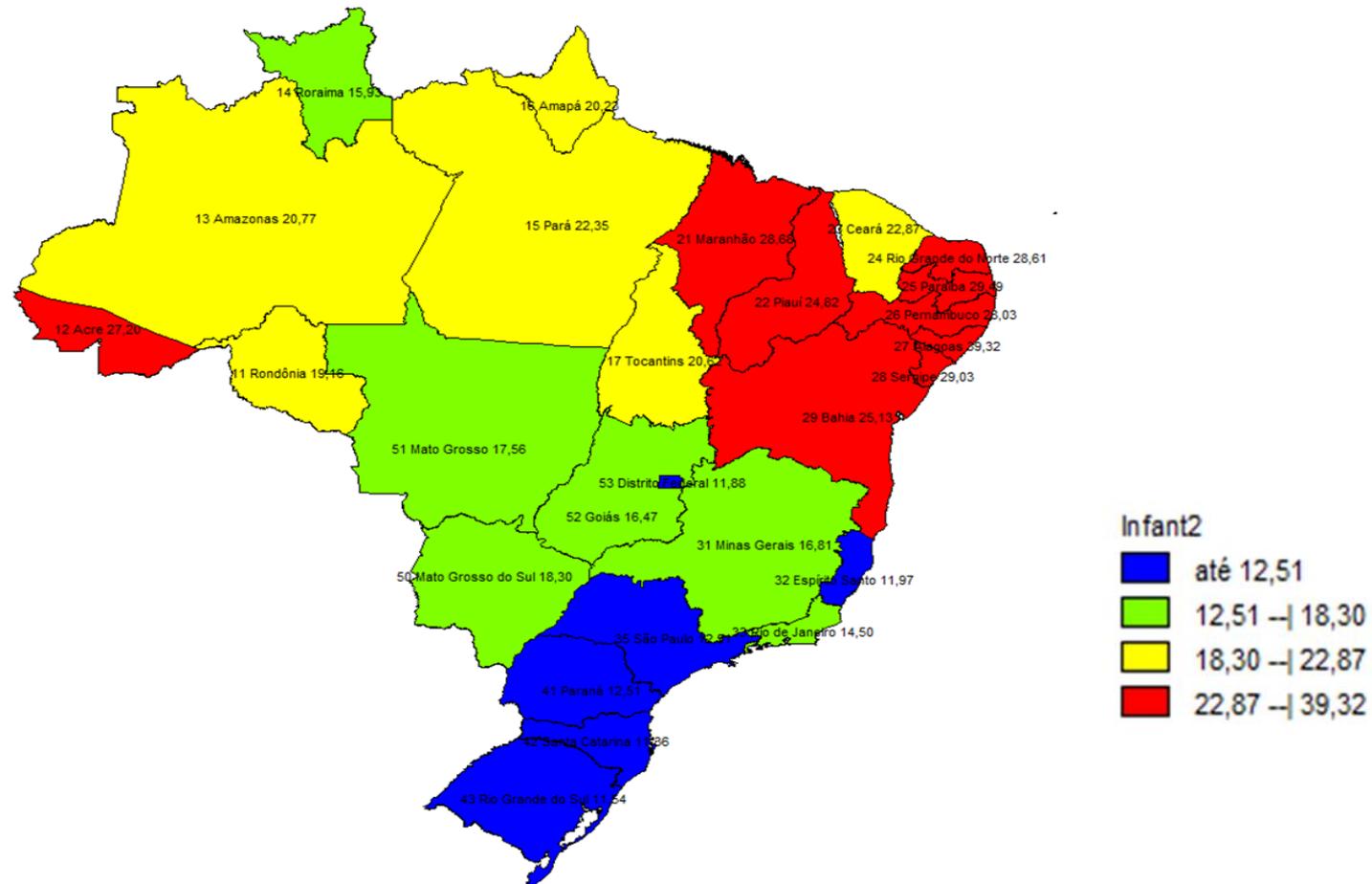
Percentual de Extremamente Pobres (R\$ 70)



A persistência das desigualdades macroregionais no Brasil(3): A concentração da renda familiar per capita no Sul, SE e partes do CO.



A persistência das desigualdades (dos indicadores sociais) macroregionais no Brasil(4): A mortalidade infantil



A visão oficial sobre o tema: A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2007)

Objetivo Geral:

- Reduzir as desigualdades regionais e ativar os potenciais de desenvolvimento das regiões no País.

Objetivos Específicos:

- (i) Dotar as regiões das condições necessárias - infraestrutura, crédito, tecnologia etc. - ao aproveitamento de oportunidades econômico-produtivas promissoras para seu desenvolvimento;
- (ii) Promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade da vida em todas as regiões;
- (iii) Fortalecer as organizações socioprodutivas regionais, com a ampliação da participação social e estímulo a práticas políticas de construção de planos e programas sub-regionais de desenvolvimento
- (iv) Estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da magnífica diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do país.

Duas linhas de ação

- (1) As políticas de desenvolvimento regional *strictu sensu*:** Aquelas vinculadas ao programa 2029 do PPA 2012-2015 e implementadas pelo Ministério da Integração Nacional, MDA, MMA, MTE e MD, com recursos orçamentários e dos vários fundos de desenvolvimento existentes no país.
- (2) A articulação das políticas públicas em geral com objetivos regionais:** notadamente, no caso da União, dos (a) ministérios cuja atuação se organiza, integral ou parcialmente, em bases territoriais (Planejamento; Integração Nacional; Meio Ambiente; Desenvolvimento Agrário; Cidades); b) ministérios da área de infraestrutura pública (Transportes; Minas e Energia; Comunicações); (c) ministérios responsáveis pelas políticas de desenvolvimento setorial ou regulação econômica (Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Turismo; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ciência e Tecnologia; Fazenda); e (d) ministérios diretamente responsáveis pelas políticas com forte impacto social (Desenvolvimento Social; Educação; Cultura).

O tema do desenvolvimento regional no PPA 2012-2015 (1)

- PROGRAMA: 2029 - Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, com 13 objetivos e orçado em mais de R\$ 45 bilhões para os próximos 4 anos

Esfera	Valor 2012 (mil R\$)	Valor 2013 - 2015 (mil R\$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	6.080.729	15.177.657
Despesas Correntes	481.625	1.391.940
Despesas de Capital	5.599.105	13.785.717
Outras Fontes	4.605.540	19.593.474
Valores Globais	10.686.269	34.771.131
		45.457.400

O tema do desenvolvimento regional no PPA 2012-2015 (2): Os objetivos do programa 2029

OBJETIVO 789(MI): Formular e implementar os marcos legais das Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional e de Ordenamento Territorial , contribuindo para a redução das desigualdades regionais e a ocupação racional do território.

OBJETIVO 790(MI): Criar e aperfeiçoar instrumentos econômicos e financeiros com vistas à promoção do desenvolvimento regional sustentável.

OBJETIVO 792(MI): Desenvolver sistemas locais e regionais de inovação e projetos de incorporação e de difusão de tecnologias.

OBJETIVO 793(MMA): Elaborar e implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico para a promoção do ordenamento e da gestão ambiental territorial.

OBJETIVO 0840 (MI) - Implementação de infraestrutura logística voltada para inclusão na cadeia produtiva

OBJETIVO: 0971 (MD) Implantação do Centro de Instrução e Adequação da Academia da Força Aérea em Pirassununga - SP

OBJETIVO: 0977 (MDA) - Promover a integração de políticas públicas em âmbito setorial e federativo, bem como em múltiplas escalas territoriais, consolidando a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural, com especial atenção à superação das desigualdades de renda, gênero, raça, etnia e geração.

OBJETIVO: 0978 (MDA) - Consolidar um modelo de governança territorial baseado na gestão social, com o compartilhamento, entre poder público e sociedade civil organizada, da formulação, gestão e controle das políticas públicas, com especial atenção à superação das desigualdades de renda, gênero, raça, etnia e geração, consolidando a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural.

OBJETIVO: 0979 (MDA) - Fortalecer as políticas voltadas para a inclusão produtiva e a consolidação de redes socioeconômicas da agricultura familiar no âmbito dos territórios rurais, considerando as práticas da economia solidária, com especial atenção à população rural em condição de extrema pobreza.

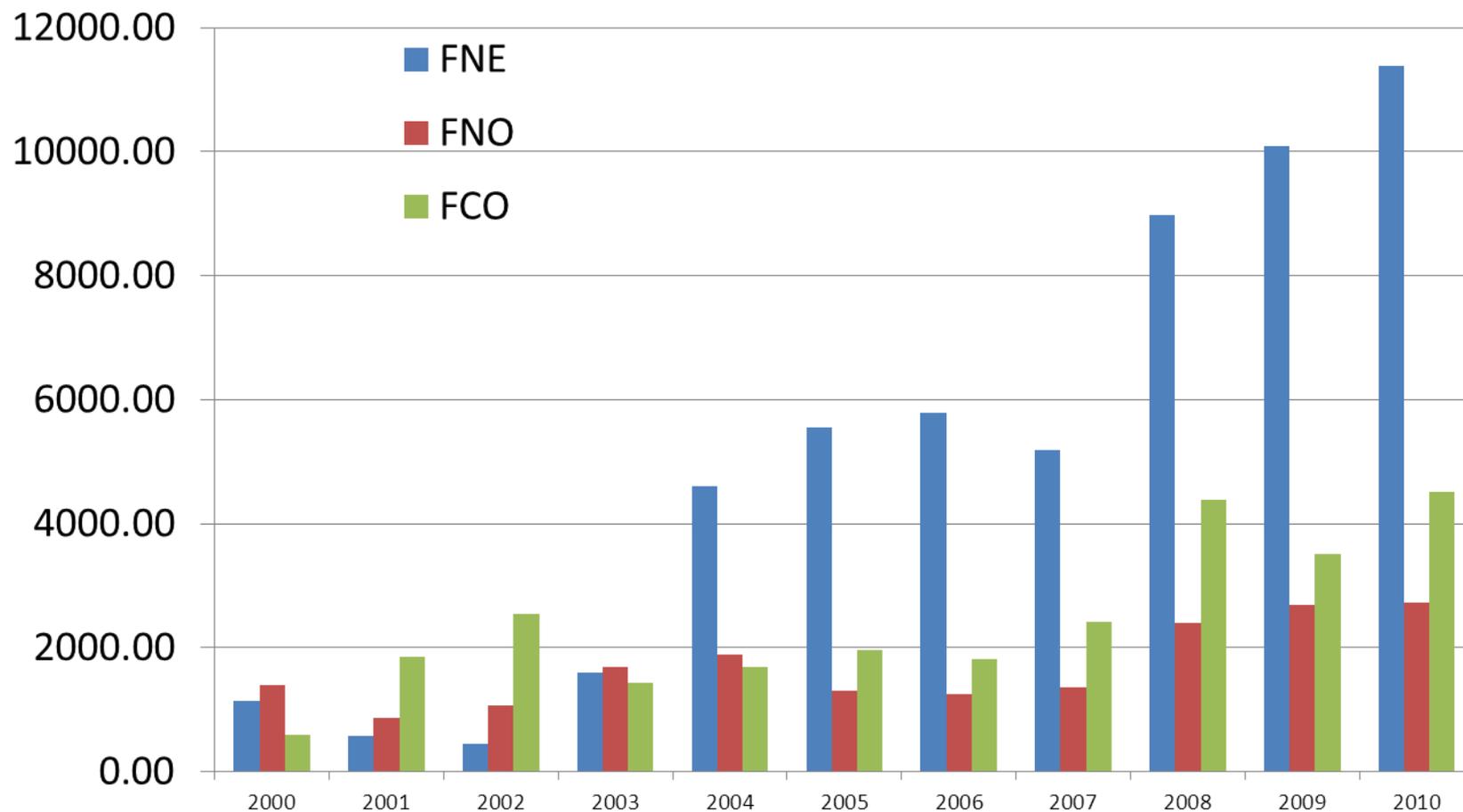
OBJETIVO: 0980 (MDA) Ampliar e qualificar a oferta de bens e serviços para a melhoria da infraestrutura territorial, consolidando a abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento sustentável para o Brasil Rural.

OBJETIVO: 0981 (MDA) - Ampliar os direitos sociais e econômicos das trabalhadoras rurais nas políticas de desenvolvimento territorial, por meio de ações de emissão de documentação civil e jurídica, bem como de apoio à participação das organizações de mulheres rurais nas instâncias colegiadas e nos comitês gestores de políticas.

OBJETIVO: 0982 (MTE) - Fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento.

OBJETIVO 0983(MTE): Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário.

O desempenho recente dos fundos constitucionais (1): Contratações em R\$ milhões de 2011 (IPCA)



O desempenho recente dos fundos constitucionais (2)

APLICAÇÕES POR ATIVIDADE

Período: Janeiro a Dezembro de 2010.

(em R\$ Mil)

ATIVIDADE	FCO		FNE		FNO	
	VALOR APLICADO	%	VALOR APLICADO	%	VALOR APLICADO	%
Rural	1.982.680	46,6	3.657.290	34,0	958.636	37,3
- Pronaf A	45.657	1,1	134.227	1,2	55.292	2,2
- Pronaf Demais	710.211	16,7	965.821	9,0	435.149	16,9
- Outros Rural	1.226.812	28,8	2.557.243	23,8	468.195	18,2
Industrial	993.269	23,4	3.097.864	28,8	325.777	12,7
Turismo	262.129	6,2	447.220	4,2	158.671	6,2
Infraestrutura	92.995	2,2	1.576.980	14,7	514.488	20,0
Comércio e Serviços	922.696	21,7	1.975.808	18,4	611.113	23,8
TOTAL	4.253.769	100,0	10.755.163	100,0	2.568.685	100,0

Fonte: Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia.

Valores nominais.

O desempenho recente dos fundos constitucionais (3)

APLICAÇÕES PELA TIPOLOGIA DA PNDR

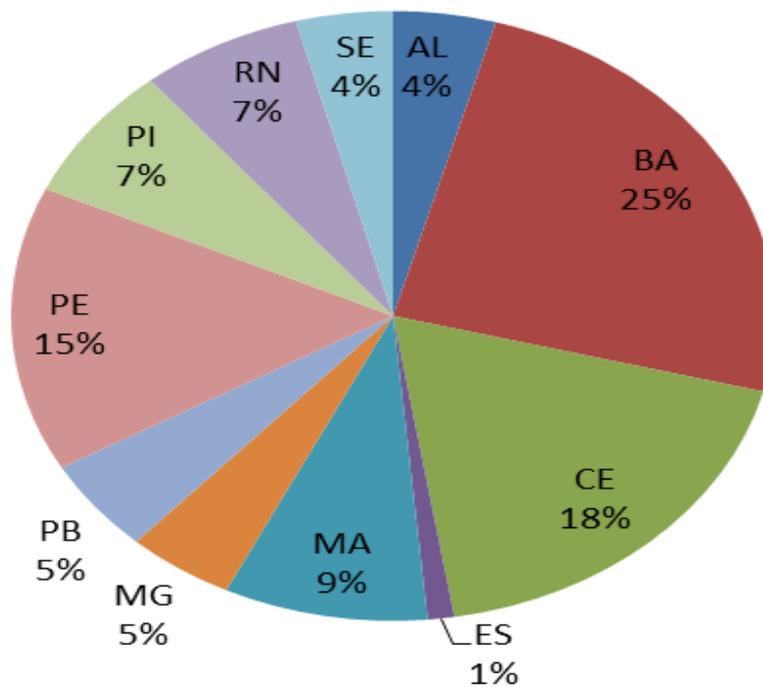
Período: Janeiro a Dezembro de 2010

(em R\$ Mil)

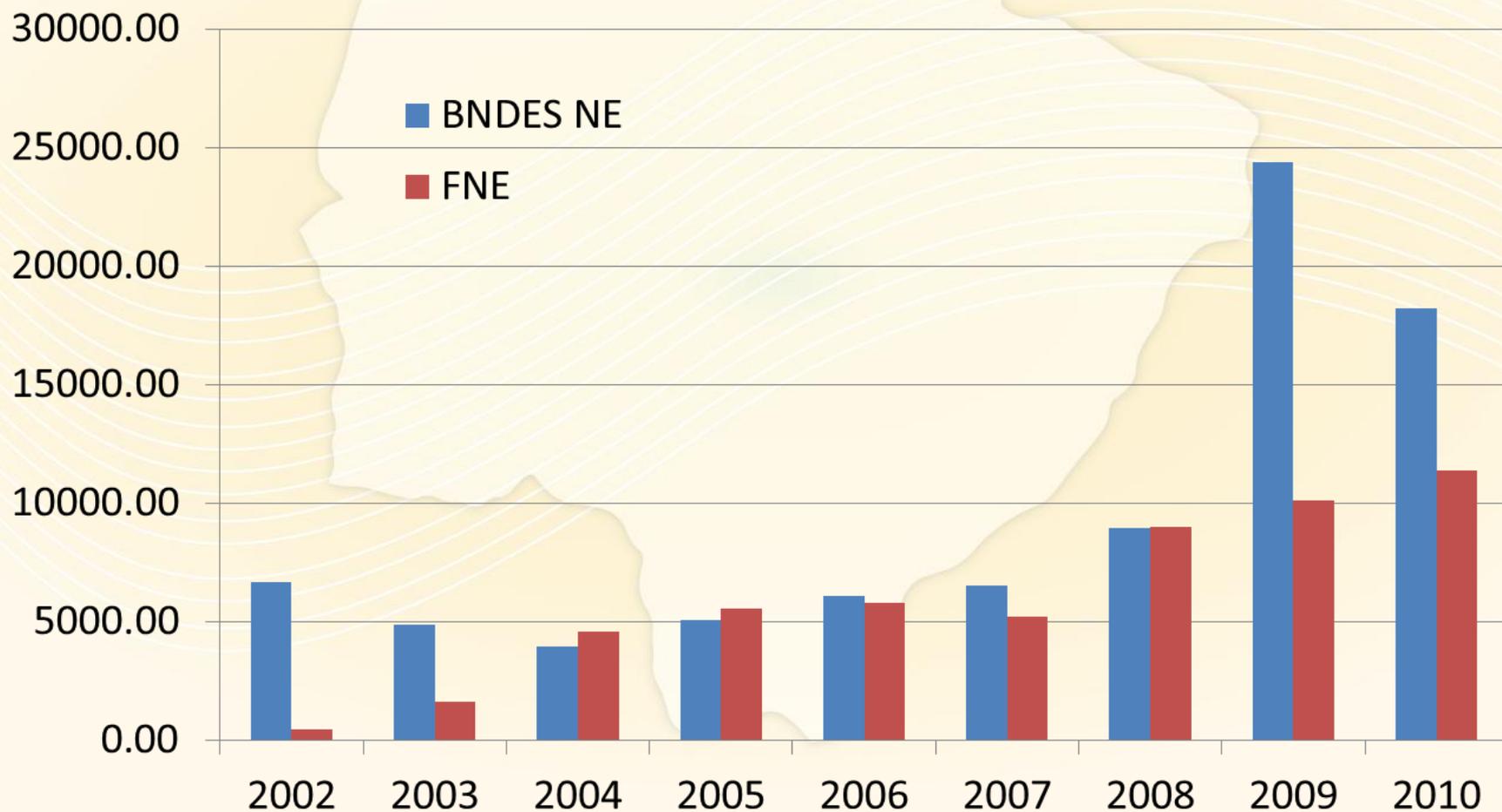
FUNDO	FCO		FNE		FNO	
	VALOR APLICADO	%	VALOR APLICADO	%	VALOR APLICADO	%
Baixa Renda	-	-	1.229.664	11,4	197.502	7,7
Estagnada	1.404.685	33,0	3.392.467	31,5	699.687	27,2
Dinâmica	903.304	21,2	3.683.648	34,2	388.260	15,1
Alta Renda	1.945.780	45,7	2.449.383	22,8	1.283.236	50,0
TOTAL	4.253.769	100,0	10.755.163	100,0	2.568.685	100,0

O desempenho recente dos fundos constitucionais (4): O FNE por estado em 2010 (2/3 dos recursos foram para BA, CE, MA e PE)

FNE em 2010 (%)

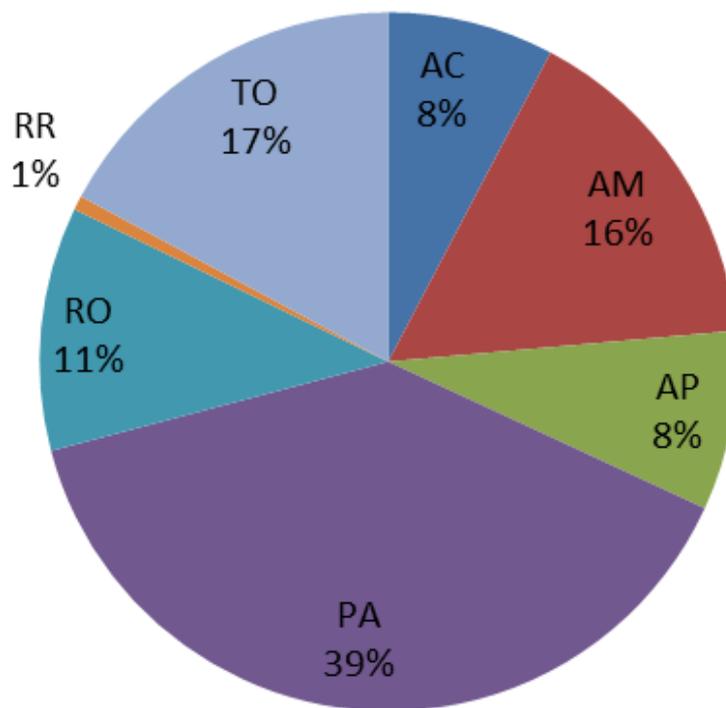


O desempenho recente do FNE em perspectiva: Uma comparação com os desembolsos do BNDES (em R\$ milhões de 2011)

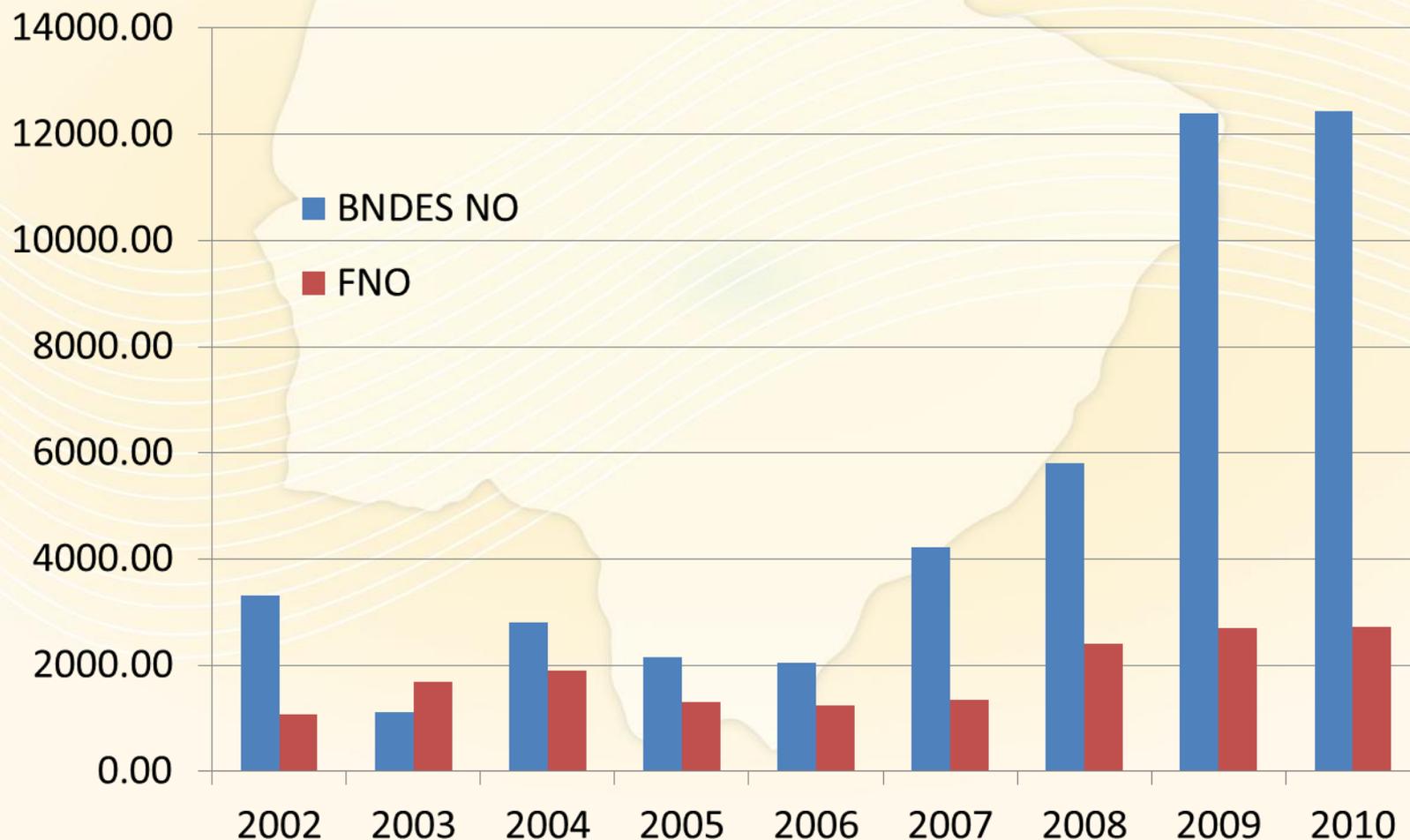


O desempenho recente dos fundos constitucionais (5): O FNO por estado em 2010

FNO em 2010 (%)

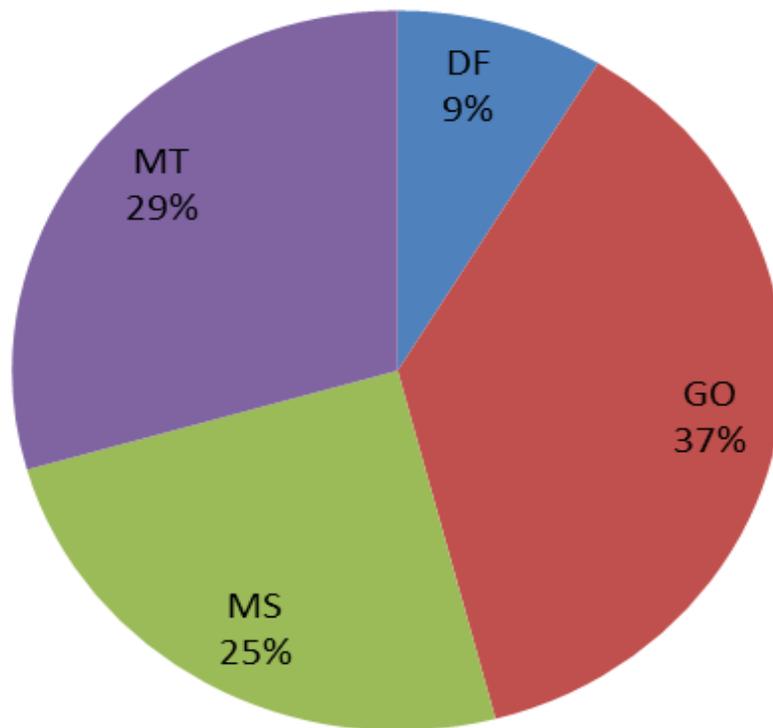


O desempenho recente do FNO em perspectiva: Uma comparação com os desembolsos do BNDES (em R\$ milhões de 2011)

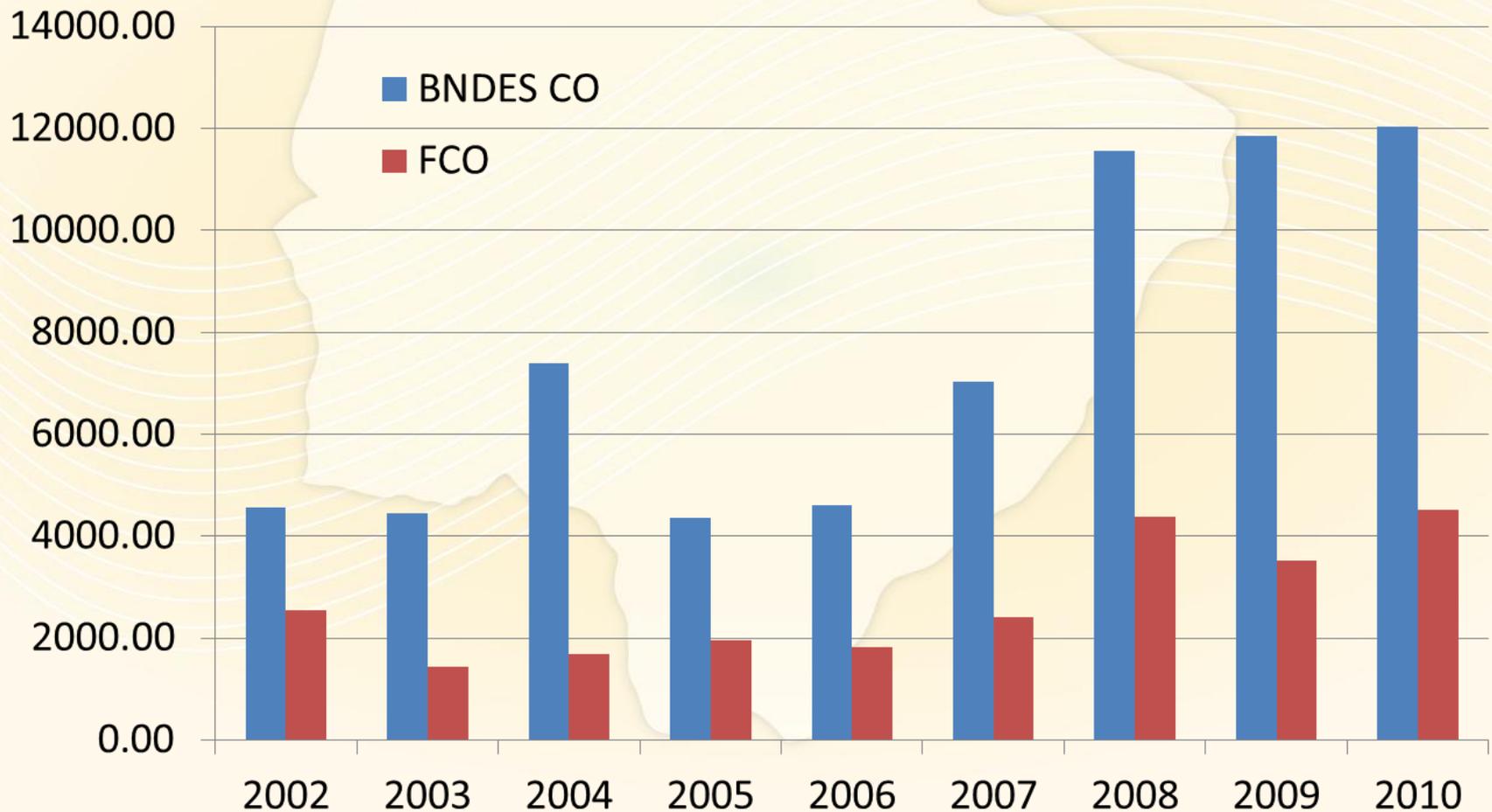


O desempenho recente dos fundos constitucionais (6): O FCO por estado em 2010

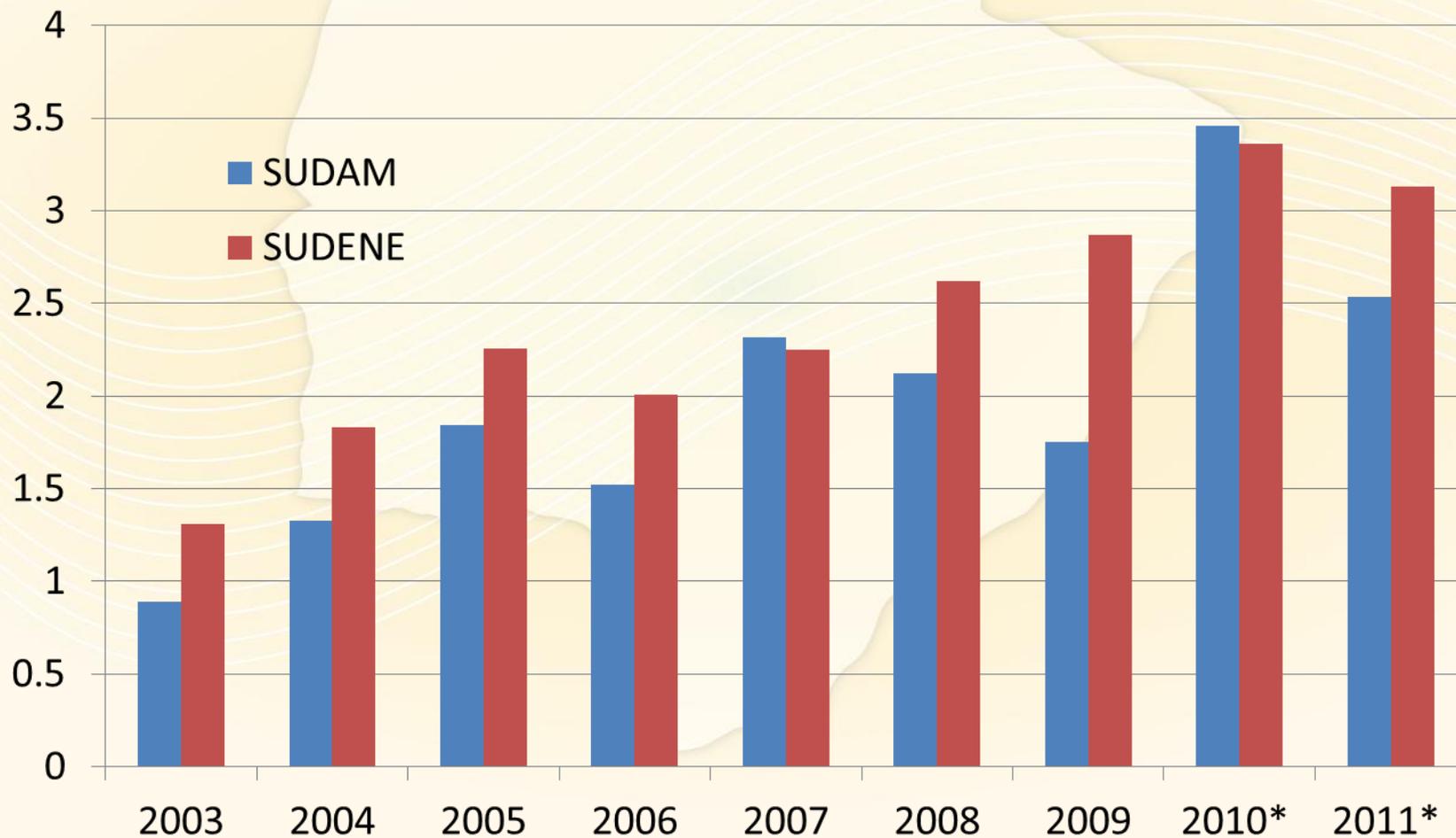
FCO em 2010 (%)



O desempenho recente do FCO em perspectiva: Uma comparação com os desembolsos do BNDES (em R\$ milhões de 2011)



Um último ponto sobre as políticas de desenvolvimento regional *strictu sensu*: os gastos tributários (em R\$ bilhões de 2011)

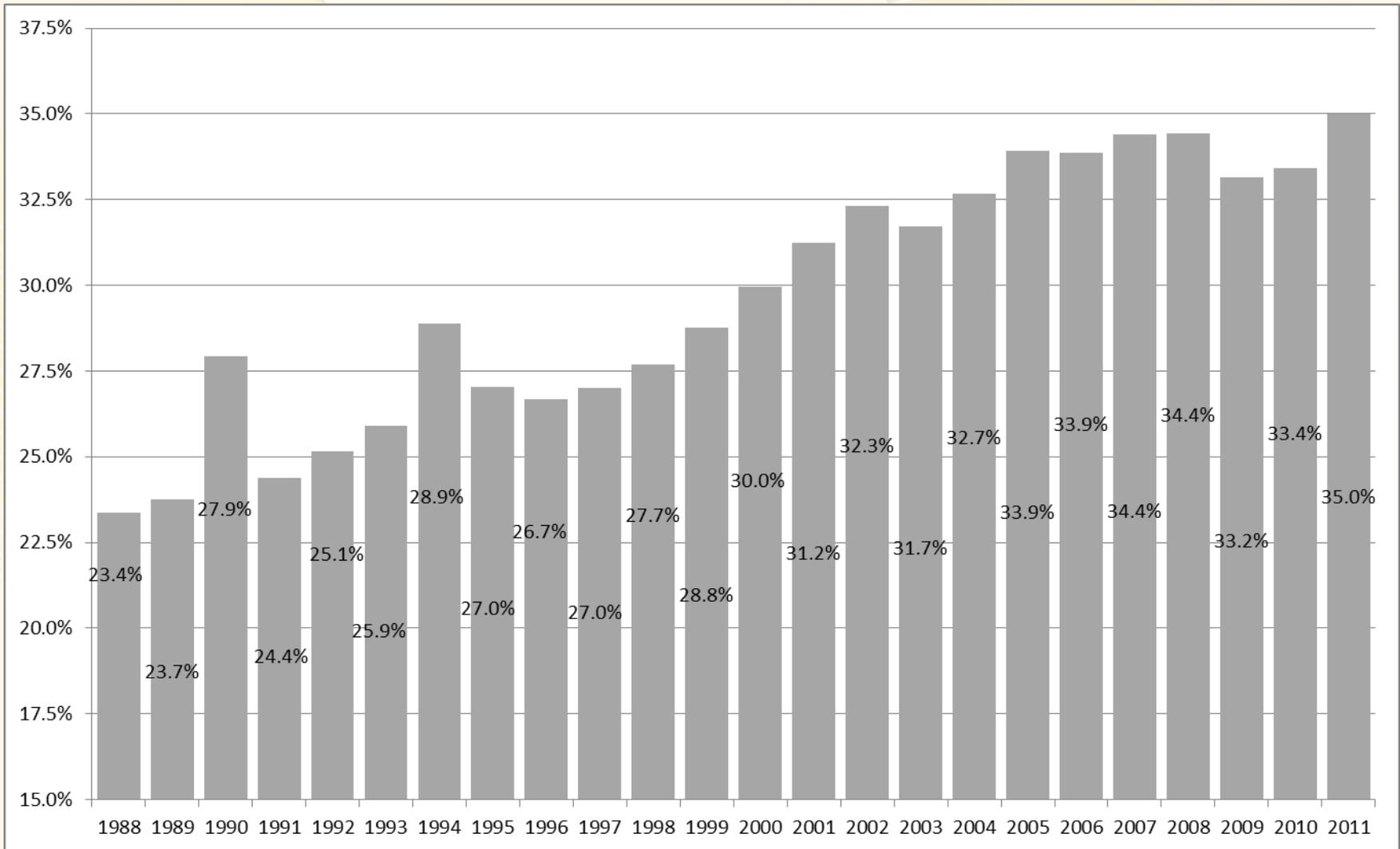


O financiamento das políticas de desenvolvimento regional *strictu sensu*: Um esboço de síntese

Somando-se recursos do orçamento federal (orçados em R\$ 5 bilhões por ano), recursos dos fundos constitucionais (hoje na casa dos R\$ 18 bilhões por ano) e renúncias fiscais (perto de R\$ 6 bilhões ao ano), tem-se algo como R\$ 30 bilhões por ano (ou 0,7% do PIB) sendo aplicados em políticas de desenvolvimento regional *strictu sensu* pelo governo federal e bancos públicos. Esses valores cresceram muito em 2004 e novamente em 2008.

Conquanto esses recursos sejam significativos, eles são bem menores, por exemplo, do que os desembolsos do BNDES nas regiões NO, NE e CO (R\$ 41 bilhões em 2011), do que as partilhas federativas para essas regiões, e do que os investimentos públicos e transferências públicas para famílias no território. Passemos, pois, à discussão do financiamento das políticas públicas em geral.

O financiamento das políticas em geral (1): O crescimento da carga tributária em % do PIB



Financiamento das políticas públicas em geral (2)

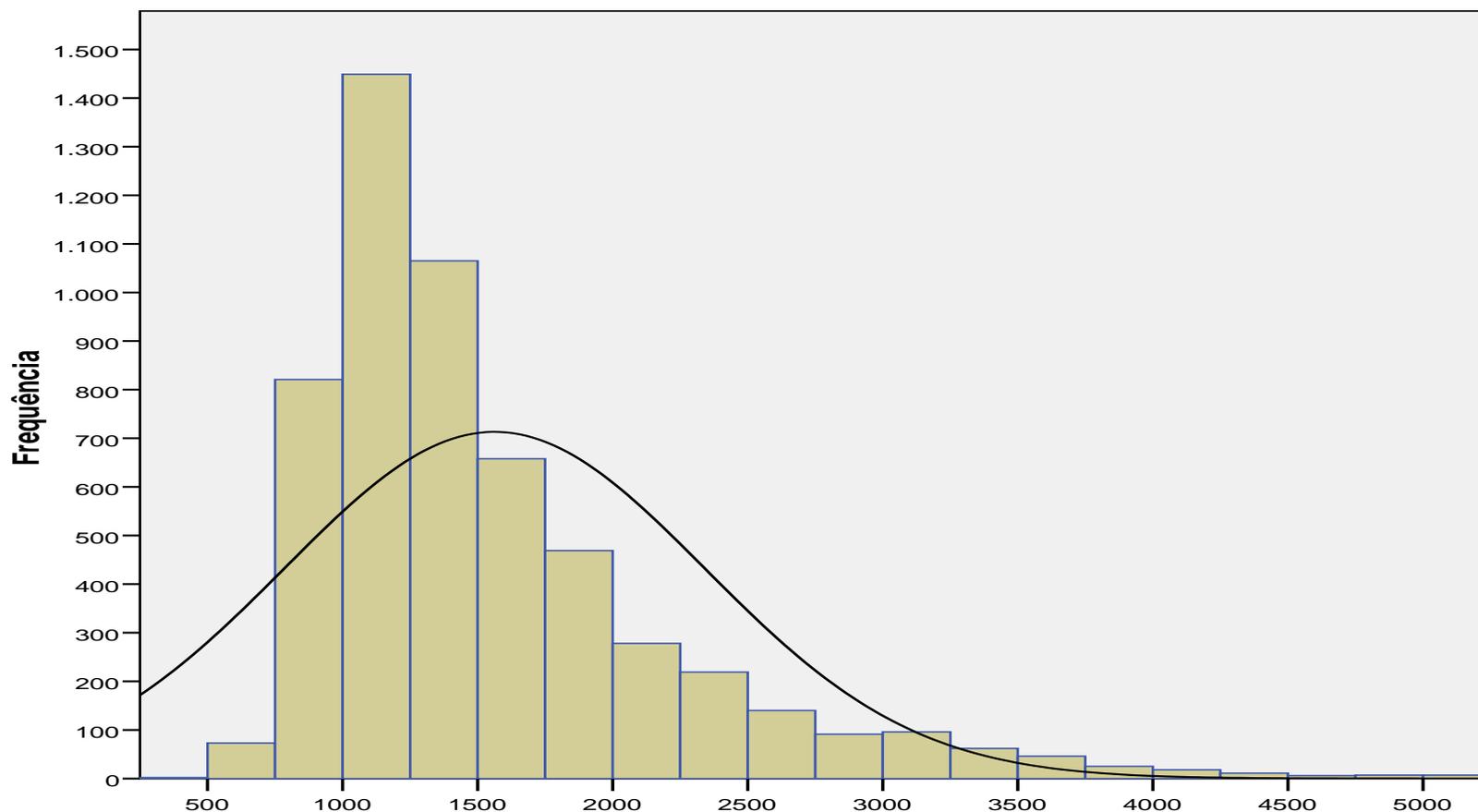
- Embora os recursos destinados ao financiamento das políticas de desenvolvimento regional *strictu sensu* (notadamente as contratações dos fundos constitucionais) sejam significativos, a maior parte da ação pública em prol do desenvolvimento no território se dá por meio dos orçamentos dos governos subnacionais.
- A conjugação de crescimento econômico e aumento da carga tributária tem contribuído para aumentar significativamente esses recursos. Por outro lado, a flagrante desigualdade na partilha federativa de recursos na federação continua sendo um problema importante.

O financiamento das políticas em geral (3): A receita disponível por habitante por estado brasileiro em 2010

UF	Governo Estadual			Governo municipal			Governos subnacionais		
	Receita própria	Transfe- rências	Receita disponível	Receita própria	Transfe- rências	Receita disponível	Receita própria	Transfe- rências	Receita disponível
AC	994	2.179	3.173	116	845	962	1.110	3.024	4.135
AL	744	472	1.216	124	1.019	1.144	868	1.492	2.360
AM	1.714	3	1.717	202	977	1.179	1.916	980	2.897
AP	851	2.445	3.295	97	743	840	948	3.187	4.135
BA	990	211	1.201	177	937	1.115	1.168	1.148	2.316
CE	839	174	1.013	135	944	1.079	975	1.117	2.092
DF	3.249	3.672	6.921	-	-	-	3.249	3.672	6.921
ES	2.270	(108)	2.163	342	1.280	1.623	2.613	1.173	3.785
GO	1.674	(118)	1.556	268	1.006	1.273	1.941	888	2.829
MA	531	437	968	98	923	1.022	630	1.360	1.989
MG	1.672	(154)	1.517	258	1.041	1.298	1.929	886	2.815
MS	2.172	(172)	1.999	346	1.240	1.587	2.518	1.068	3.586
MT	1.983	93	2.076	220	1.064	1.284	2.202	1.158	3.360
PA	773	300	1.074	126	886	1.012	899	1.186	2.085
PB	804	424	1.227	110	997	1.107	914	1.420	2.334
PE	1.096	205	1.302	177	846	1.023	1.273	1.051	2.324
PI	727	566	1.294	83	1.027	1.110	811	1.593	2.404
PR	1.559	(81)	1.478	341	1.007	1.348	1.900	926	2.826
RJ	1.873	48	1.922	574	1.072	1.646	2.448	1.120	3.568
RN	1.083	500	1.583	183	1.038	1.221	1.266	1.538	2.804
RO	1.593	539	2.132	243	984	1.227	1.836	1.523	3.359
RR	1.132	2.545	3.677	164	978	1.141	1.296	3.523	4.818
RS	2.064	(230)	1.834	334	1.081	1.415	2.397	851	3.249
SC	1.946	(261)	1.685	350	1.115	1.465	2.296	854	3.151
SE	1.058	803	1.861	177	1.062	1.239	1.235	1.864	3.100
SP	2.657	(520)	2.137	691	1.113	1.804	3.348	593	3.941
TO	1.034	1.455	2.488	180	1.057	1.237	1.214	2.512	3.726
Brasil	1.706	33	1.739	350	1.018	1.368	2.056	1.051	3.107

O financiamento das políticas em geral (4): A receita disponível por habitante nos municípios brasileiros em 2010

Receita disponível per capita por município



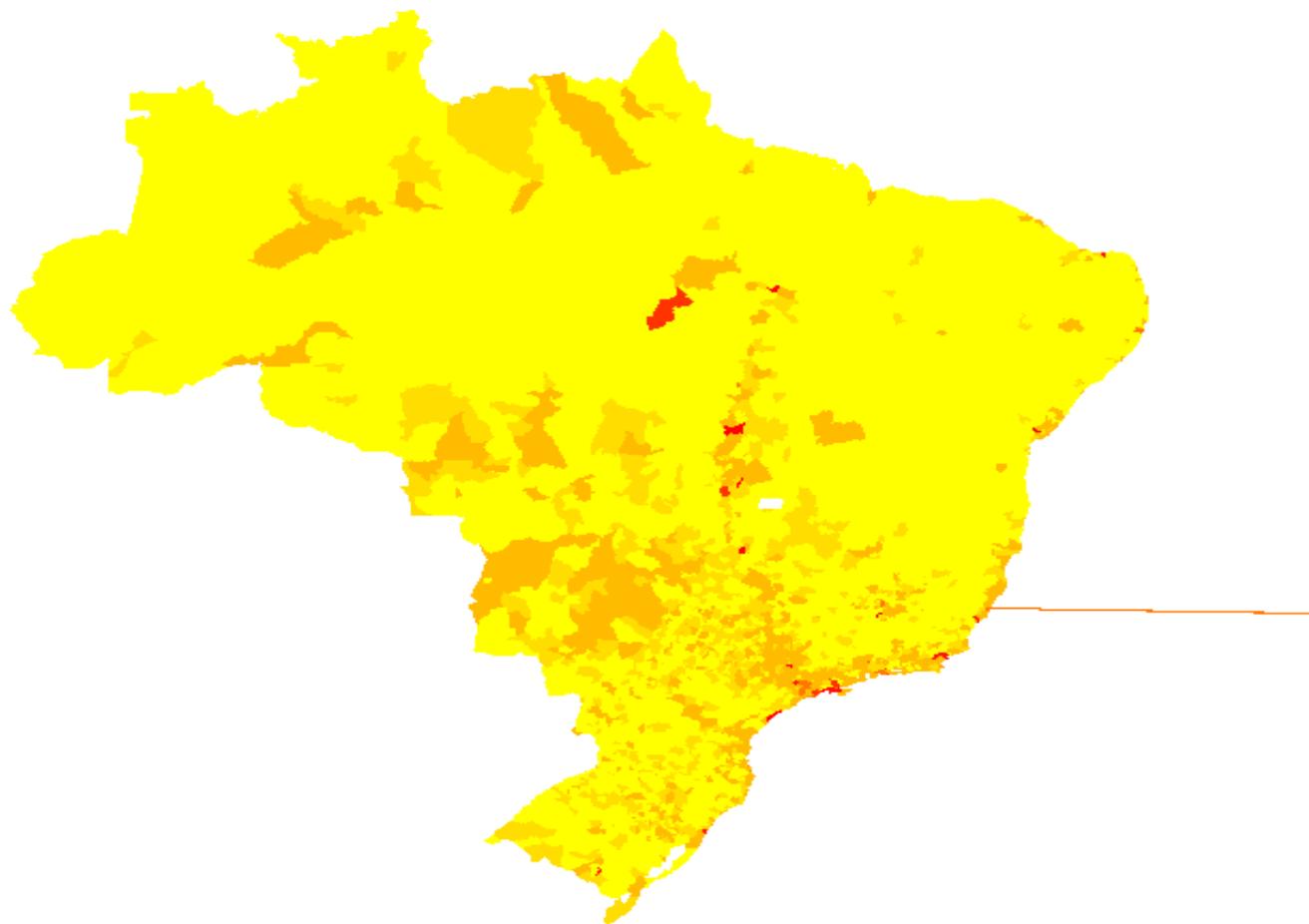
O financiamento das políticas em geral (5): Estatísticas descritivas selecionadas sobre a receita disponível por habitantes nos municípios brasileiros em 2010

Média	1.562,55
Desvio-padrão	777,78
Amplitude	12.929,16
Percentis	
3	821,96
10	932,27
20	1.039,01
30	1.132,06
40	1.226,34
50	1.339,44
60	1.480,24
70	1.669,21
80	1.932,71
90	2.456,32
97	3.367,61

Financiamento das políticas públicas em geral (6): A desigualdade em palavras

- Os municípios com menor receita disponível *per capita* (3% dos municípios) dispõem de menos de R\$ 822 por cidadão. A média é de R\$ 738. Exemplo: Sapé/PB, Cajazeiras/PB, José de Freitas/PI, Águas Lindas de Goiás/GO e Campo Alegre/AL.
- Somente 3% dos municípios possuem mais de R\$ 3.368 para cada cidadão. A média é R\$ 4.366, seis vezes maior que a daqueles de menor receita. Exemplo: São Francisco do Conde/BA, Paulínia/SP, Macaé/RJ, Barueri/SP e Campos dos Goytacazes/RJ.
- Por exemplo, a receita disponível *per capita* de um cidadão de Campo Alegre/AL é de R\$ 719. Já a receita em Paulínia/SP é de R\$ 9.068, ou quase 13 vezes maior.

Um olhar mais atento à desigualdade de receita disponível por habitante nos municípios brasileiros (1): A receita própria *per capita*



Rec_Propria

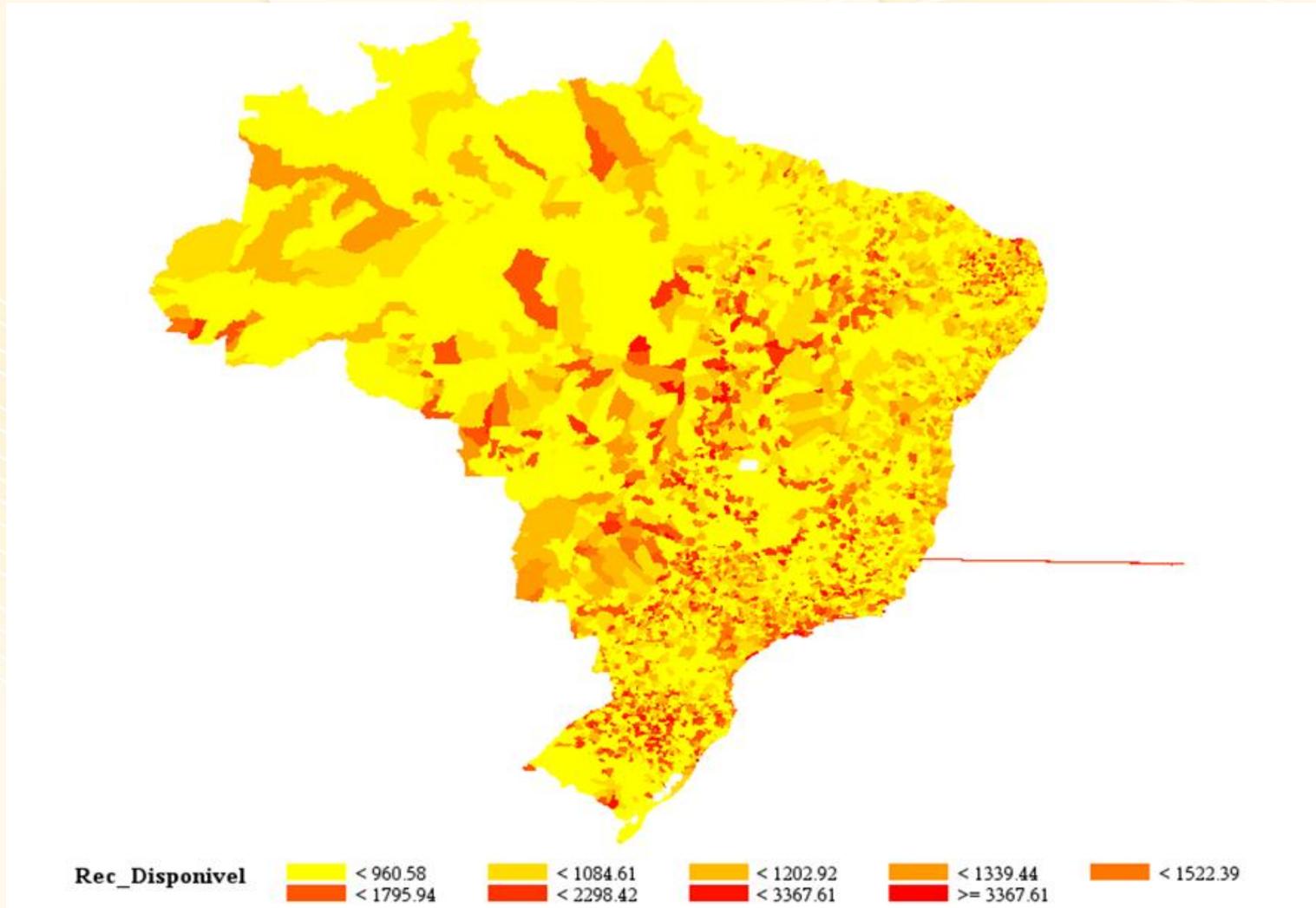
< 180.66
< 1202.92
< 2298.42

< 270.10
< 1339.44
< 3367.61

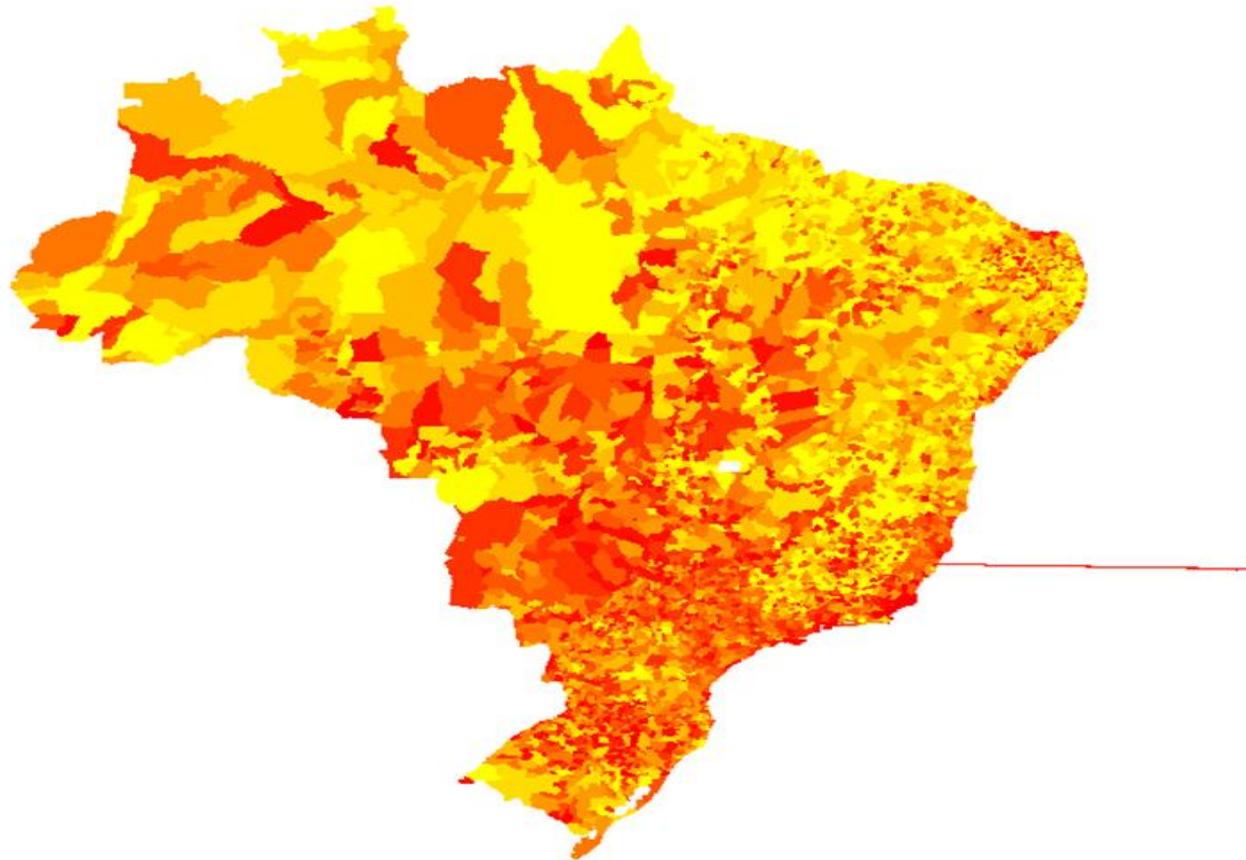
< 960.58
< 1522.39
>= 3367.61

< 1084.61
< 1795.94

Um olhar mais atento à desigualdade de receita disponível por habitante nos municípios brasileiros (2):
A receita *per capita* após as transferências distributivas e as vinculadas à saúde e educação



Um olhar mais atento à desigualdade de receita disponível por habitante nos municípios brasileiros (3): O papel das transferências de caráter devolutivo



Rec_Disponivel_Total

	< 960.58		< 1084.61		< 1202.92		< 1339.44		< 1522.39
	< 1795.94		< 2298.42		< 3367.61		>= 3367.61		

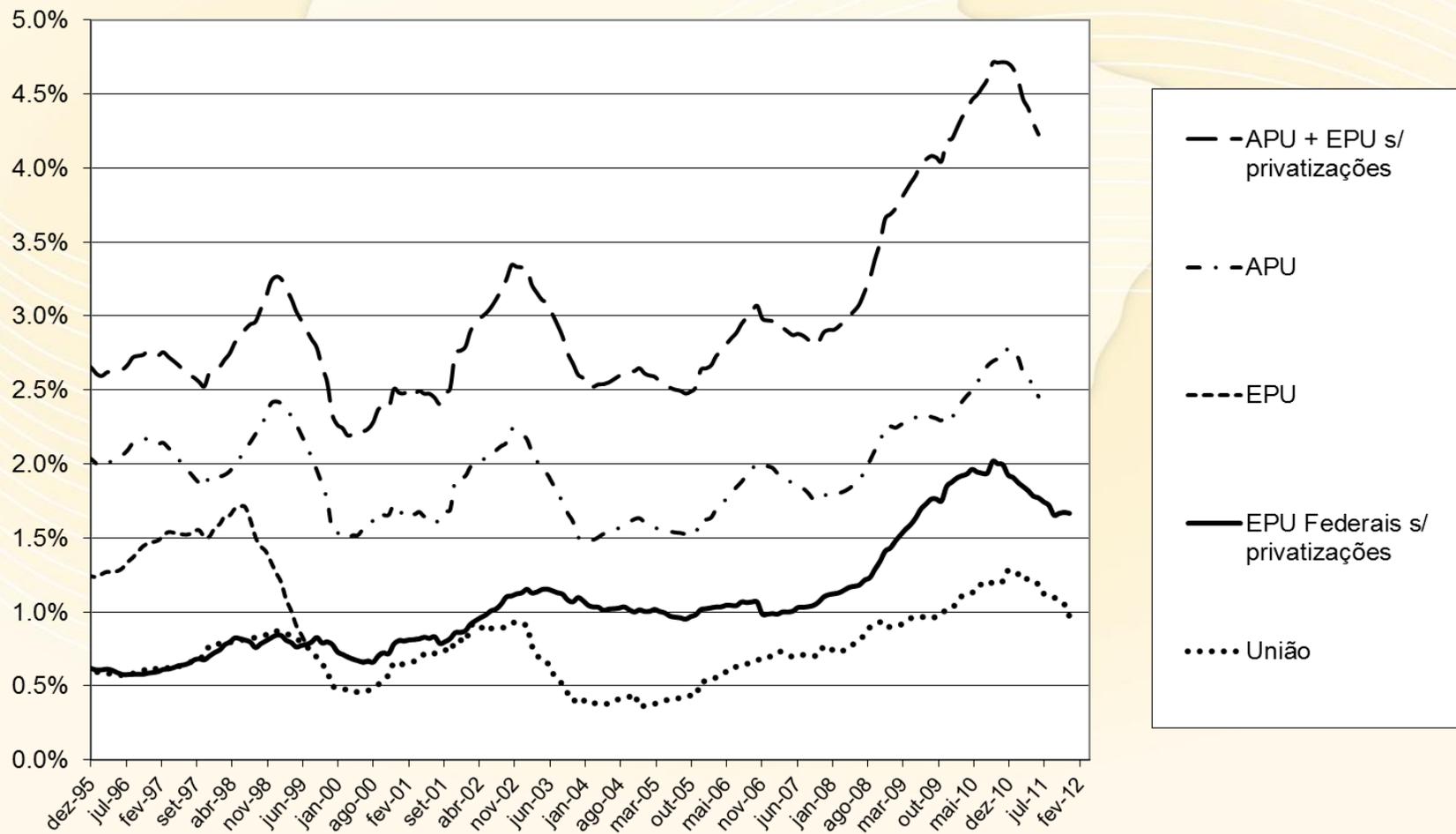
Um olhar mais atento à desigualdade de receita disponível por habitante nos municípios brasileiros (4): Um esboço de síntese

- A receita própria *per capita* dos municípios é muito baixa e concentrada em poucos municípios
- As transferências distributivas – notadamente o FPM e o FUNDEB – cumprem um papel importante na ampliação do volume de recursos e na equalização fiscal (apesar de algumas distorções).
- As transferências de caráter devolutivo (notadamente a cota-parte do ICMS e *royalties*) são fontes de desequilíbrios horizontais.

Um outro vetor importante: A regionalização do investimento público

Região	2006	2007	2008	2009	2010
Valores nominais em milhões R\$					
Centro-Oeste	4.016	4.314	6.483	7.352	9.354
Nordeste	12.105	11.561	17.427	24.459	32.617
Norte	6.170	6.086	9.079	10.282	11.945
Sudeste	27.266	32.225	47.169	58.479	74.077
Sul	7.193	7.205	10.206	11.600	16.843
Não Classificados	14.420	17.303	22.407	25.712	33.964
Brasil	71.170	78.694	112.772	137.884	178.800
Participação no total (%)					
Centro-Oeste	6%	5%	6%	5%	5%
Nordeste	17%	15%	15%	18%	18%
Norte	9%	8%	8%	7%	7%
Sudeste	38%	41%	42%	42%	41%
Sul	10%	9%	9%	8%	9%
Não Classificados	20%	22%	20%	19%	19%
Valores per capita em R\$					
Centro-Oeste	302,65	326,24	473,38	529,12	656,71
Nordeste	234,55	224,34	328,27	456,41	609,64
Norte	410,75	416,20	599,59	669,40	742,16
Sudeste	342,70	413,81	588,23	722,72	914,80
Sul	263,39	269,52	371,15	418,48	611,08

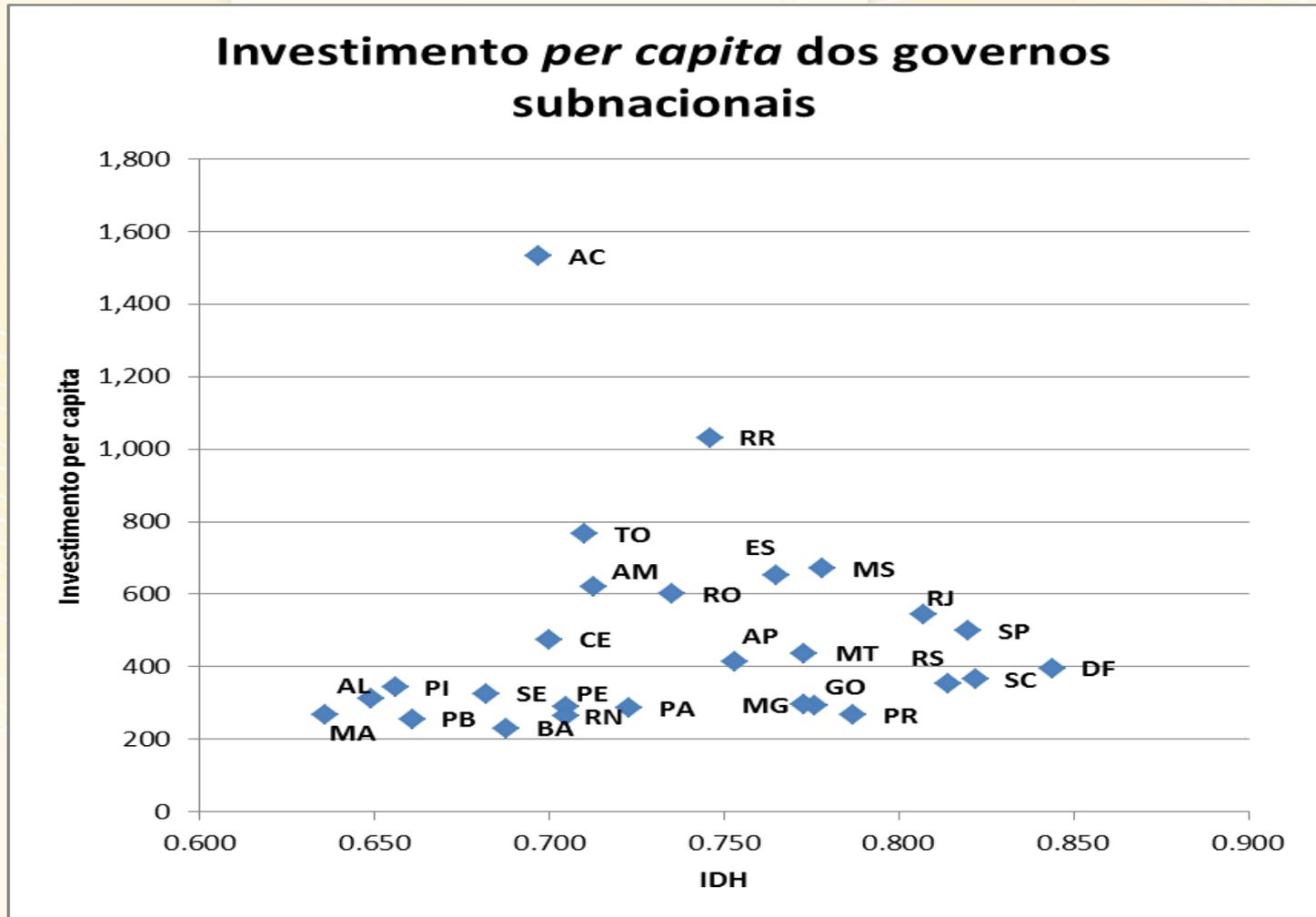
O crescimento do investimento público no período recente



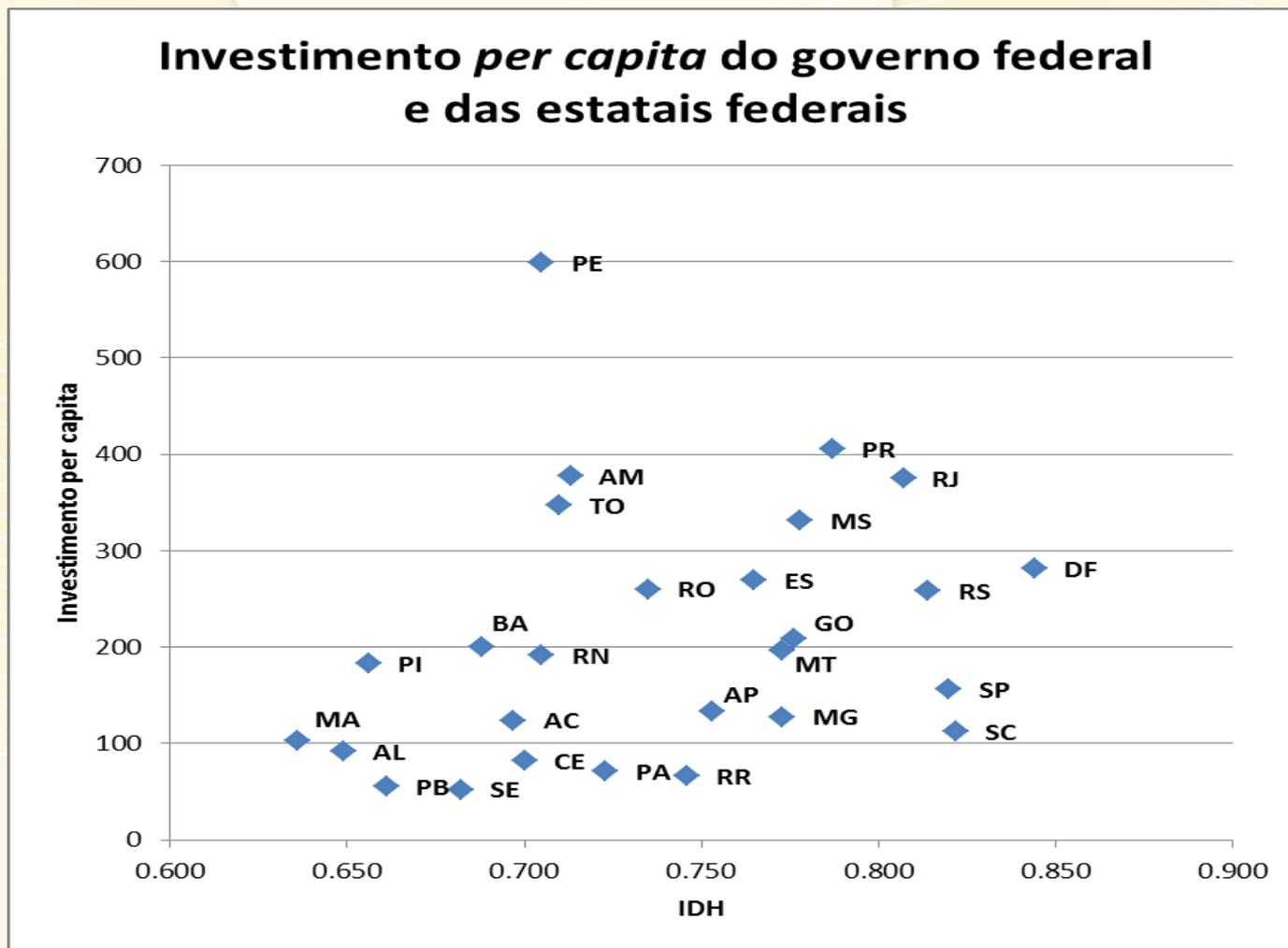
Regionalização do investimento público (1): A evolução do investimento público *per capita* por UF

Estado	2006	2007	2008	2009	2010
Acre	982,22	821,79	1.125,30	1.856,11	1.655,90
Alagoas	195,93	189,52	244,52	330,86	402,43
Amazonas	394,47	383,62	618,48	787,15	997,42
Amapá	384,18	377,70	490,95	530,62	547,30
Bahia	164,09	151,84	222,06	313,74	430,30
Ceará	279,08	189,40	309,28	395,45	557,77
Distrito Federal	384,91	390,73	570,13	736,04	677,08
Espírito Santo	483,06	456,96	764,51	1.051,43	921,23
Goiás	205,36	229,77	332,69	338,90	500,29
Maranhão	176,76	168,43	270,25	312,65	369,63
Minas Gerais	287,91	296,85	390,20	380,99	424,60
Mato Grosso do Sul	346,18	382,54	623,51	592,53	1.002,06
Mato Grosso	342,58	374,14	530,63	652,86	633,46
Pará	254,04	208,81	316,38	322,49	357,80
Paraíba	153,22	180,12	267,13	308,20	311,34
Pernambuco	149,53	151,93	268,12	430,36	887,35
Piauí	232,37	223,11	311,81	462,72	526,43
Paraná	235,33	215,98	338,57	442,81	673,37
Rio de Janeiro	412,74	383,88	515,77	690,19	919,44
Rio Grande do Norte	252,96	260,67	299,87	327,23	455,91
Rondônia	338,27	350,30	627,37	839,94	860,05
Roraima	627,14	915,10	1.147,94	902,19	1.097,95
Rio Grande do Sul	241,36	262,90	349,31	369,63	611,78
Santa Catarina	289,17	329,71	423,57	416,25	479,14
Sergipe	220,77	178,23	256,70	250,76	378,39
São Paulo	217,10	285,85	449,08	526,79	655,43
Tocantins	806,25	1.016,02	1.327,50	1.026,28	1.114,45

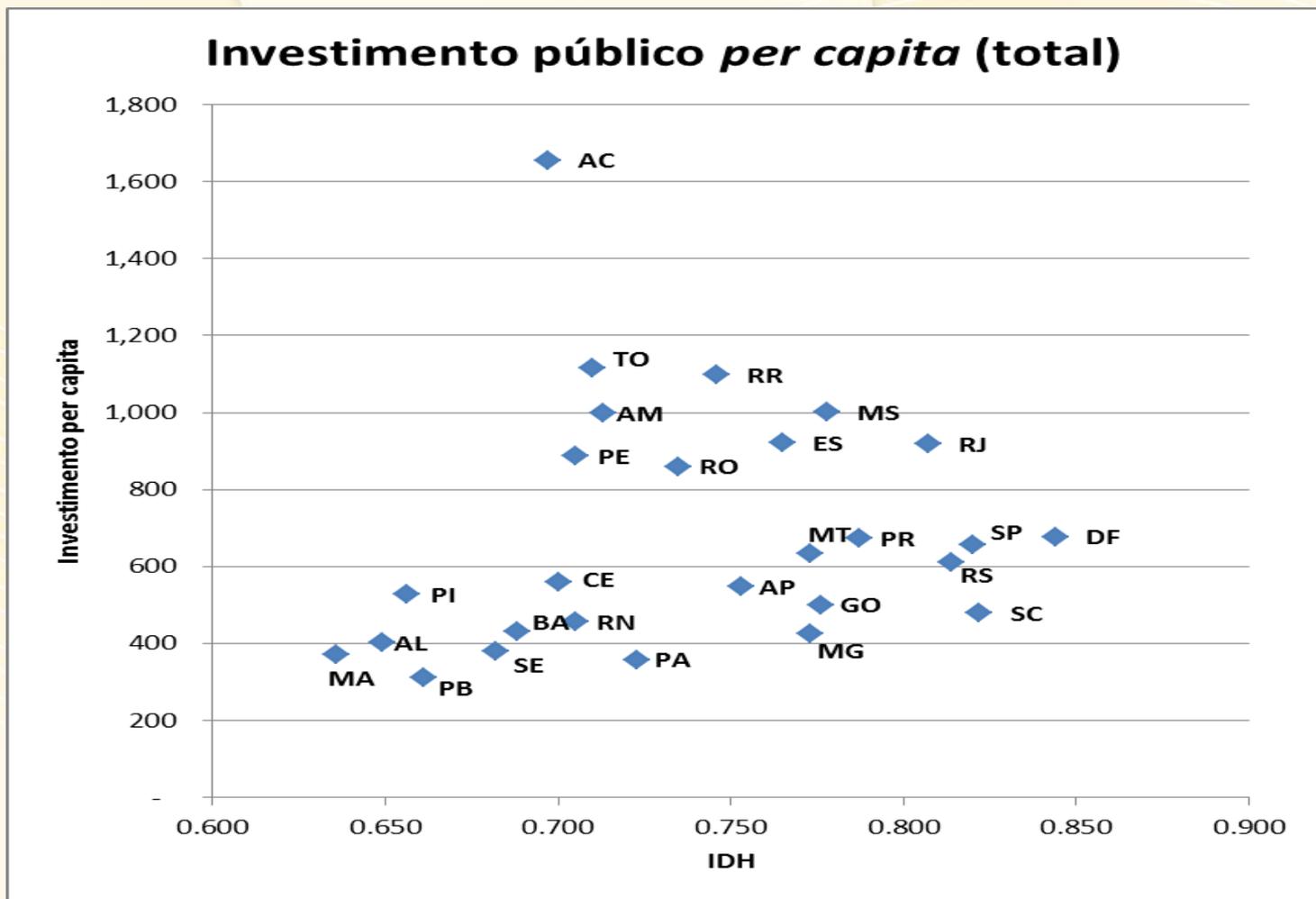
Regionalização do investimento público (2): O cenário dos investimentos dos governos subnacionais



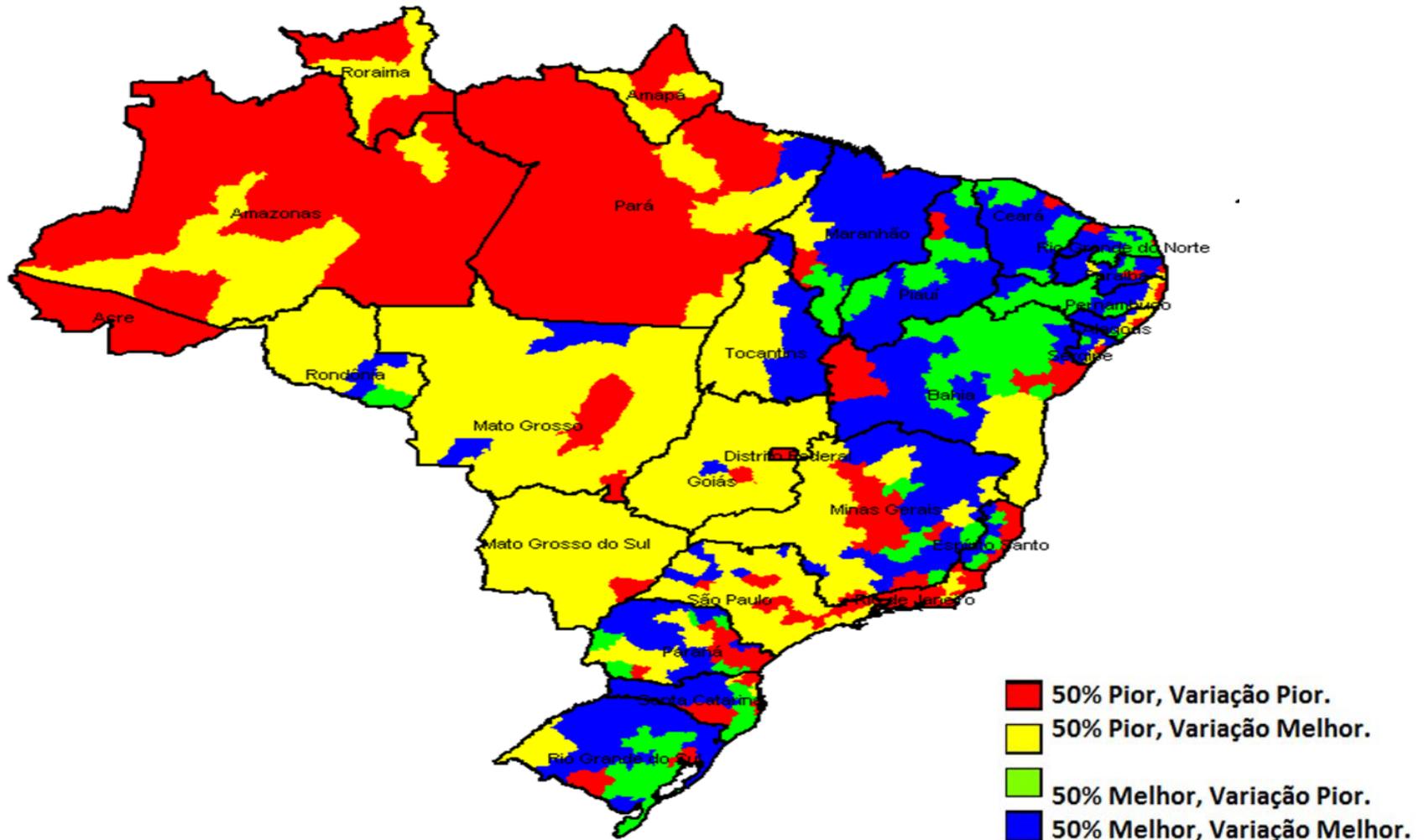
Regionalização do investimento público (3): O cenário dos investimentos federais



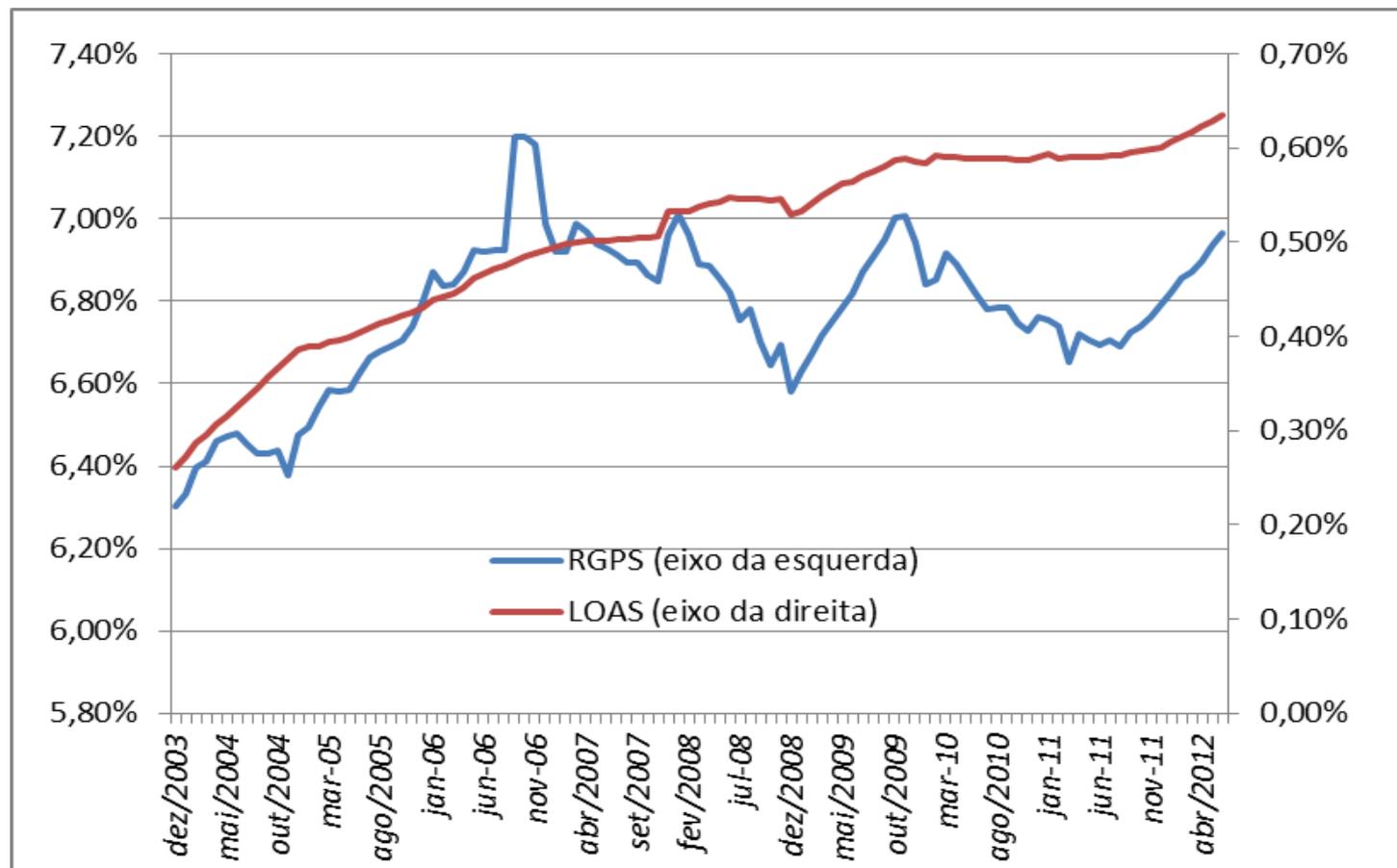
Novamente o investimento público por UF



Um segundo vetor importante: Cobertura Previdenciária (assistencial) da População Idosa



As crescentes transferências públicas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – em % do PIB



Considerações finais: alguns fatos estilizados sobre o papel das políticas públicas na redução das desigualdades regionais brasileiras

As múltiplas políticas públicas afetam o desenvolvimento regional de muitas e complexas maneiras. Mas cumpre ressaltar cinco conclusões:

- (i) O aumento das aplicações dos fundos constitucionais (e do BNDES nas macrorregiões NO, NE e CO) em 2004 e novamente em 2008 e o potencial de sinergias destes recursos com os recursos (maiores e também crescentes) do BNDES;
- (ii) O aumento dos orçamentos públicos *per capita* acompanhando o crescimento da carga tributária;
- (iii) Os flagrantes problemas da partilha federativa de recursos públicos entre os entes federados brasileiros – responsáveis pela flagrante desigualdade entre os recursos públicos disponíveis por habitante nestes últimos;
- (iv) O ainda limitado papel redistributivo dos (crescentes) investimentos públicos brasileiros; e
- (v) O importante papel redistributivo das (crescentes) transferências públicas associadas ao RGPS e à LOAS.