

Desenvolvimento Regional e Sustentabilidade do Crescimento



**Eunice Lemos
Rosal Daros**



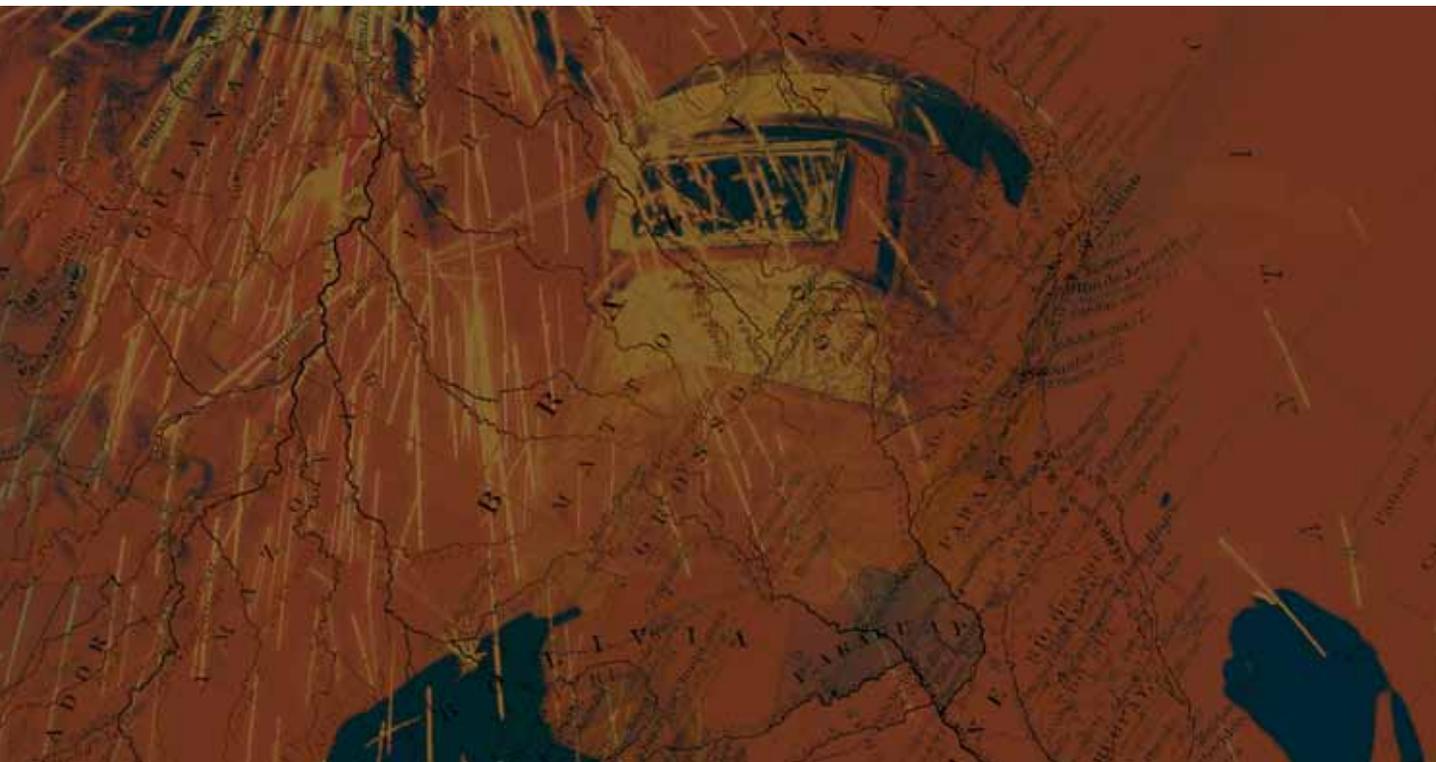
**Leonardo
Rodrigues
Albernaz**

Os autores são servidores do
Tribunal de Contas da União.

A República Federativa do Brasil, conforme dispõe a Constituição de 1988, alicerça-se na dignidade da pessoa humana e tem como objetivos fundamentais a redução das desigualdades sociais e regionais do país, tendo em vista o desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Apesar dessa perspectiva constitucional, convive-se no Brasil com profundas disparidades sociais e econômicas entre as diversas regiões do país, como legado do processo de formação e desenvolvimento do estado brasileiro, em que as dinâmicas de ocupação territorial e de concentração de renda e produção resultaram em padrões de diferenciação nas várias escalas territoriais.

Além dos problemas imediatos associados à falta de equidade, o padrão regional assimétrico tem o potencial de agravar os problemas típicos das regiões mais desenvolvidas, afetadas pela crescente densidade populacional e pela necessidade de prover, em condições e níveis adequados, os serviços públicos em geral. Igualmente, tende a excluir do processo produtivo extensas



áreas e populações, o que limita as condições para o crescimento econômico e, em sentido mais amplo, para o desenvolvimento sustentável do país.

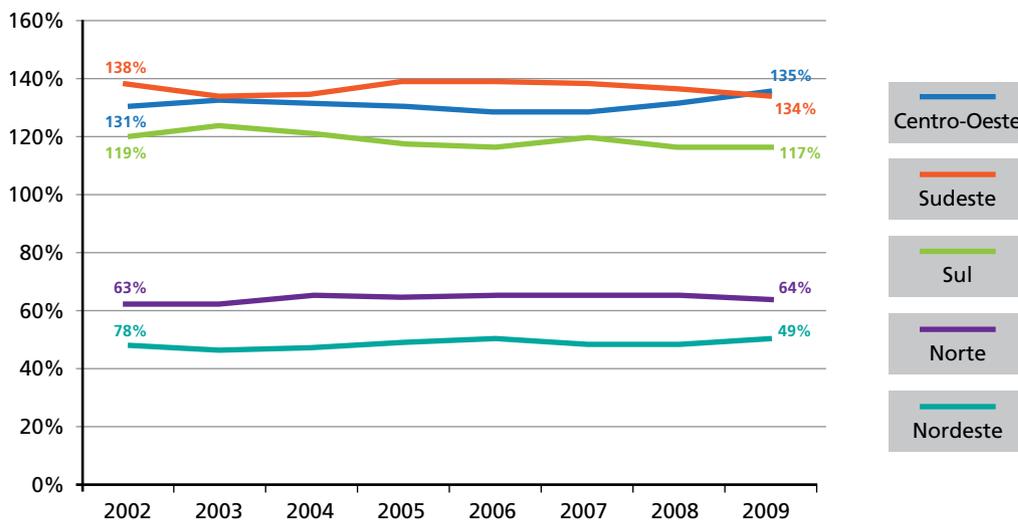
Em decorrência desse processo, as regiões Norte e Nordeste, quando considerada a escala macrorregional, apresentam indicadores socioeconômicos muito inferiores à média nacional, em um quadro de elevado distanciamento das condições de vida encontradas no Centro-Oeste

e, sobretudo, no Sul e no Sudeste. Com o objetivo de exemplificar a gravidade desse panorama, apresenta-se no gráfico 1 a evolução do PIB *per capita* das macrorregiões brasileiras em relação à média nacional no período entre 2002 e 2009, ilustrando o comportamento das disparidades na distribuição das riquezas nacionais ao longo da série histórica em análise.

O gráfico 1 permite identificar um padrão de notável estabilidade dos resultados das re-

Gráfico 1:

Razão entre o PIB *per capita* das macrorregiões e a média nacional – 2002 a 2009



giões brasileiras em relação ao PIB *per capita* nacional, sobretudo quando analisada a evolução entre os pontos inicial e final de Norte – que variou de 63% a 64% – e Nordeste – que variou de 48 a 49%. A perda de participação da Região Sudeste, de 3 pontos percentuais entre 2002 e 2009, equivale, em magnitude, ao crescimento obtido pela Região Centro-Oeste.

Em relação a essa região, entretanto, deve ser feita uma ressalva: embora estudos demonstrem a evolução do agronegócio e do crescimento econômico dos estados, a posição privilegiada do Centro-Oeste em termos de PIB e renda per capita, no contexto nacional, deve muito à participação do Distrito Federal. Sem essa unidade federativa, os padrões da região decrescem, permanecendo pouco abaixo da média nacional – mas, ainda assim, em situação nitidamente superior às de Norte e Nordeste.

Detalhando os valores do PIB *per capita* no período, a tabela 1 expõe um dado ilustrativo: o valor do PIB *per capita* do Nordeste, em 2009, era inferior aos registrados por Sudeste, Sul e Centro-Oeste ainda em 2002. Considerando as comparações no último ano da série, apura-se que os níveis do PIB *per capita* do Sudeste e do Centro-Oeste alcançaram mais de 2,7 vezes o indicador para a região Nordeste, evidenciado novamente a grande discrepância na distribuição da riqueza produzida pelo país.

O PIB *per capita* tem sido utilizado internacionalmente como indicador para comparação da distribuição de riquezas entre regiões, mas

a questão das desigualdades regionais no Brasil pode ser analisada em diferentes perspectivas. A seguir, são apresentadas expressões relevantes dessas disparidades regionais em aspectos associados à educação, ao saneamento básico e à renda domiciliar das macrorregiões, cujos reflexos têm relação estreita com a sustentabilidade do crescimento nacional.

EDUCAÇÃO

Na década compreendida entre 1992 e 2002, a taxa de analfabetos funcionais (percentual de pessoas de 15 anos ou mais de idade com menos de quatro anos de estudo) foi reduzida de 36,9% para 26%. No entanto, essa redução não ocorreu de maneira a alterar de forma suficiente as diferenças entre as grandes regiões do país, como se pode visualizar no gráfico 2.

Além disso, dados da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílio (Pnad) do IBGE, colhidos em 2009, estimaram a **taxa de analfabetismo funcional** do país em 20,3%. Conforme a pesquisa, no Sudeste a taxa superava os 15%, menor índice entre as regiões do Brasil. O problema é muito maior no Nordeste, em que a taxa de analfabetismo funcional chegava a 30,8%, apesar da redução de 6,6 p.p. observada entre 2004 e 2009.

Os dados da Pnad também informam que a **taxa nacional de analfabetismo** (pessoas que não sabem ler nem escrever) de jovens acima de 15 anos e de adultos caiu 1,8 p.p. entre 2004 e 2009. Ainda assim, em 2008, havia no Brasil,

(em R\$)

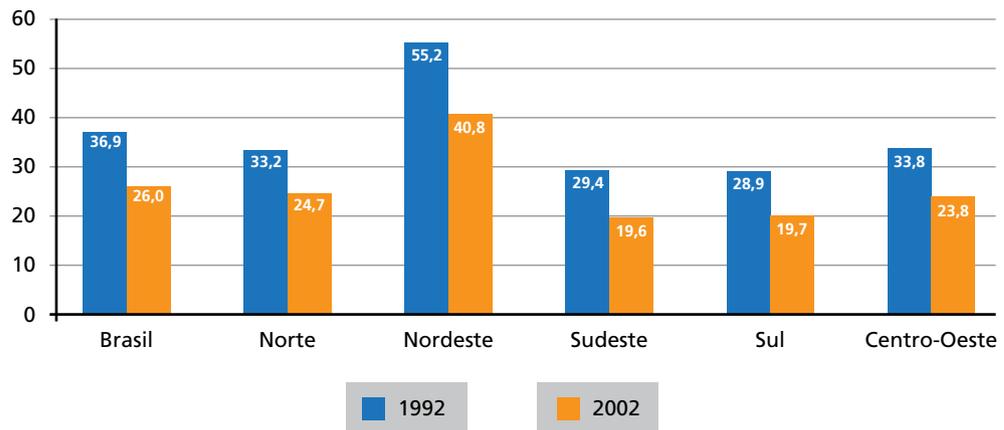
Tabela 1:
Evolução do PIB *per capita* por macrorregiões brasileiras – 2002 a 2009

Região	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Centro-Oeste	10.565	12.228	13.846	14.606	15.546	17.844	20.372	22.365
Sudeste	11.140	12.424	14.009	15.469	16.912	19.277	21.183	22.147
Sul	9.615	11.440	12.677	13.206	14.156	16.564	18.258	19.325
Norte	5.050	5.780	6.680	7.241	7.988	9.135	10.216	10.626
Nordeste	3.891	4.355	4.899	5.499	6.028	6.749	7.488	8.168

Fonte: IBGE

Gráfico 2:

Taxa de analfabetismo funcional das pessoas de 15 anos ou mais de idade – 1992 a 2002 (%)



14,1 milhões de analfabetos, o que corresponde a 9,7% da população nessa faixa etária. Dessa forma, a despeito de o Nordeste ser a região em que o analfabetismo mais se reduziu entre 2004 e 2009, o índice continuou acima das demais regiões e alcançou 18,7% – ou seja, quase o dobro da média nacional.

SANEAMENTO

Apesar de persistirem marcadas diferenças regionais na abrangência dos serviços de distribuição de água, de coleta de esgoto, de manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, o Atlas de Saneamento 2011, publicado pelo IBGE, revela que entre 2000 e 2008 o número de municípios cobertos pelo saneamento básico em todas as regiões do Brasil avançou.

Nesse período, o país caminhou para atingir cobertura próxima à universalização dos ser-

viços de manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, seguido do serviço de abastecimento de água, que atingiram uma cobertura superior a 94% dos municípios brasileiros. Entretanto, a melhoria não aconteceu com a coleta de esgoto, conforme se verifica na tabela 2.

Em 2000, 52% das cidades tinham algum tipo de **coleta de esgoto**. Em 2008, esse número passou a 55%, ou seja, um aumento de 3 p.p. em 9 anos. Contudo, no Sudeste, 95% dos municípios possuíam algum tipo de coleta, enquanto no Norte apenas 13% das cidades eram atendidas pelo serviço.

Registra-se que, na região Sudeste, 48% dos municípios oferecem **tratamento de esgoto**. Nesse quesito, a região Norte tem o pior desempenho, apenas 8% dos municípios contam com os serviços de tratamento.

O desequilíbrio na oferta dos serviços públicos como coleta e tratamento de esgoto, além

Tabela 2:

Regionalização das redes de água e esgoto (2000 e 2008)

Brasil e Grandes Regiões	Total de Municípios		Tipo de Serviço							
			Rede geral de distribuição de água				Rede coletora de esgoto			
	2000	2008	2000		2008		2000		2008	
			Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Brasil	5.507	5.564	5.391	97,89	5.531	99,41	2.877	52,24	3.069	55,16
Norte	449	449	422	93,99	442	98,44	32	7,13	60	13,36
Nordeste	1.787	1.793	1.722	96,36	1.772	98,83	767	42,92	819	45,68
Sudeste	1.666	1.668	1.666	100,00	1.668	100,00	1.547	92,86	1.586	95,08
Sul	1.159	1.188	1.142	98,53	1.185	99,75	451	38,91	472	39,73
Centro-Oeste	446	466	439	98,43	464	99,57	80	17,94	132	28,33

Fonte: IBGE (Atlas de Saneamento 2011)

dos prejuízos à saúde das populações afetadas, tem o potencial de causar sérios danos à preservação do ambiente nas regiões menos desenvolvidas. Isso leva a reflexos diversos sobre a qualidade de vida presente e futura no país, bem como sobre a capacidade de aproveitamento de recursos naturais pelas gerações futuras, gerando óbices às estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, conforme registra o Atlas do Saneamento, o não tratamento do esgoto sanitário responde, juntamente com resíduos agrotóxicos e destinação inadequada do lixo, por 72% das incidências de poluição e contaminação nas águas de mananciais, 60% nos poços rasos e 54% nos poços profundos.

RENDA PER CAPITA

De acordo com os dados divulgados pelo IBGE, o Brasil alcançou melhor distribuição da renda familiar com o aumento da renda *per capita* nos municípios entre os anos 2000 e 2010, embora seja verificada a permanência da desigualdade regional histórica. Nesse período, os maiores índices de crescimento foram observados no estado do Tocantins, com 50%, e em quatro estados nordestinos: Maranhão, com 46%; Piauí, com 42%; Sergipe, com 41%; e Paraíba, com 37%.

Os dados do IBGE revelam que a transferência de renda para a família brasileira tem

como fatores principais as ações de políticas públicas de caráter distributivo, como o programa Bolsa Família, o aumento real do salário mínimo e a facilidade de acesso à renda para os aposentados e pensionistas. Em conjunto, esses fatores contribuíram para a melhoria da renda *per capita* nos estados do Norte e Nordeste.

Em que pese esse avanço, os dados da tabela 3 sobre a evolução do rendimento mensal domiciliar no país evidenciam a distância dessas duas regiões em relação às demais.

Em 2009, o rendimento médio mensal domiciliar, na região Nordeste, alcançou 67% da média brasileira e 58% da região Centro-Oeste. É notável neste caso, assim como ocorre com os demais indicadores apresentados nesta análise, que a intensidade da evolução do Norte e do Nordeste não tem sido suficiente para que seja superado o quadro de grandes disparidades entre as macrorregiões do país.

ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL E CONTROLE EXTERNO

Com o intuito de reduzir as disparidades regionais, o governo federal instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio do Decreto 6.047/2007. Seu objetivo central, explícito no referido normativo, consiste na redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e na

Tabela 3:

Valor do rendimento médio mensal domiciliar por regiões – 2001 a 2009 (em R\$)

Brasil e Regiões	Ano								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	1.075	1.173	1.266	1.362	1.503	1.665	1.784	1.940	2.056
Centro-Oeste	1.145	1.308	1.362	1.530	1.680	1.847	2.070	2.312	2.410
Sul	1.166	1.253	1.437	1.578	1.695	1.869	2.021	2.199	2.375
Sudeste	1.300	1.405	1.507	1.596	1.785	1.966	2.084	2.253	2.359
Norte	896	979	1.033	1.076	1.154	1.293	1.394	1.520	1.648
Nordeste	644	720	766	859	945	1.079	1.148	1.279	1.386

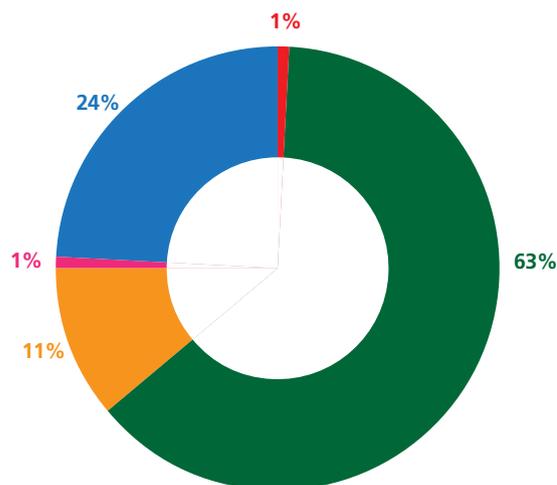
Fonte: IBGE / PNAD

Gráfico 3:

Distribuição de recursos públicos conforme os instrumentos da PNDR – 2011



Fonte: SDR/MI



promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento.

A PNDR congrega instrumentos diversos, como incentivos fiscais, programas e fundos constitucionais de financiamento, englobando recursos públicos que superaram R\$ 26 bilhões em 2011, distribuídos conforme o gráfico 3.

Como evidenciam diversos indicadores, entretanto, apesar da aplicação sistemática de recursos públicos, as políticas e os instrumentos empregados não se mostram capazes de reverter o quadro de desigualdade crítica entre as macrorregiões e sub-regiões brasileiras. Esse panorama de persistência das disparidades requer o aprimoramento urgente da ação governamental.

Nas fiscalizações conduzidas pelo TCU entre 2009 e 2012, foram identificadas diversas necessidades de aperfeiçoamento da formulação e das condições de governança da política pública, cujas deficiências limitam os resultados alcançados com os R\$ 26 bilhões investidos anualmente. Embora haja esforços conduzidos no âmbito do Ministério da Integração Nacional, com aprimoramentos da gestão da política, a notória ausência de mecanismos de articulação federativa restringe a participação da

sociedade e a colaboração com os entes subnacionais, o que, por sua vez, reduz a eficiência e a efetividade da política pública com vistas à redução das desigualdades regionais.

Deve-se considerar também o parco volume de recursos passíveis de manejo pelos órgãos e entidades que desenvolvem as ações e projetos destinados a atacar as causas da disparidade. Embora o total de recursos públicos empregados na política seja vultoso, um percentual inferior a 1% foi destinado aos programas de governo inclusos no PPA em 2011. Além disso, no atual desenho da política, não se verificam instrumentos aptos a atuar sobre um vasto conjunto de fatores que os gestores públicos e os especialistas na área consideram cruciais, como elevar os níveis de educação; elevar o nível de qualificação profissional; aprimorar a infraestrutura de transportes; aprimorar a infraestrutura de comunicações; promover a inovação e a competitividade; ampliar e fortalecer as instâncias de articulação federativa.

Outro grande desafio governamental é conseguir coordenar as ações setoriais em prol da redução do problema da desigualdade regional. Nesse sentido, no âmbito do governo federal o Decreto 4.793/2003 instituiu a Câmara de

Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, com a finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional, bem como coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional. No entanto, a Câmara não operou desde o final de 2006 até abril de 2012, quando realizou reunião do seu comitê executivo. Sem essa articulação multisetorial, os esforços de desenvolvimento regional dificilmente serão capazes de atacar as causas das disparidades e lograr um novo padrão nacional de distribuição de riqueza econômica e bem-estar social.

CONCLUSÃO

O recente ciclo de crescimento do país não se mostrou suficiente para alterar as condições comparativas dos indicadores sociais e econômicos que afastam Norte e Nordeste das demais regiões. Também os esforços governamentais para aplacar diferenças socioeconômicas entre as regiões não impediram a formação de desigualdades nas escalas sub-regionais. Criou-se um padrão geográfico que inclui territórios com reduzido nível de desenvolvimento e, em alguns casos, com elevado nível de pobreza, distribuídos ao redor de polos de progresso social e econômico. Esse cenário mantém a necessidade de atuação contínua e integrada de todos os níveis de governo, de forma a contemplar o combate à desigualdade regional em múltiplas escalas e não apenas entre as cinco grandes regiões.

Sob a perspectiva do crescimento sustentável, também se torna imprescindível ao Brasil valer-se do potencial das áreas apartadas do desenvolvimento nacional, considerando as vantagens competitivas que podem advir da inclusão das suas forças naturais, econômicas, sociais e culturais. Aproveitar essa diversidade atende aos interesses regionais e nacionais de

evolução das condições de vida da população, o que pode ser alcançado mediante políticas públicas que promovam a coesão territorial.

Com esses objetivos em foco, é importante que o planejamento governamental considere as necessidades de investimento público peculiares a cada território, contemplando, especialmente, educação, inovação e implantação de infraestrutura, com vistas ao aumento duradouro do desenvolvimento harmônico por meio da integração produtiva de todas as regiões.

Finalmente, em relação à fiscalização conduzida pelo TCU, é necessário manter os esforços de acompanhamento da política a médio e longo prazo, reforçando as demandas por aperfeiçoamento da formulação e das condições de governança da política pública. Atentando para a elevada materialidade e relevância da intervenção governamental, essa estratégia de controle deve ser capaz de integrar as diversas unidades técnicas envolvidas com a gestão, a execução e a avaliação da política, com vistas à melhor aplicação dos recursos públicos e ao alcance dos resultados de redução das disparidades regionais no Brasil.

