

Carleial, Liana; Cruz, Bruno

Working Paper

A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: Uma proposta de longo prazo

Texto para Discussão, No. 1729

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Carleial, Liana; Cruz, Bruno (2012) : A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: Uma proposta de longo prazo, Texto para Discussão, No. 1729, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91170>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1729

TEXTO PARA DISCUSSÃO

A HORA E A VEZ DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO: UMA PROPOSTA DE LONGO PRAZO

Liana Carleial
Bruno Cruz

A HORA E A VEZ DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL BRASILEIRO: UMA PROPOSTA DE LONGO PRAZO*

Liana Carleial**
Bruno Cruz***

* Artigo apresentado pelos autores no seminário Desarrollo Económico Territorial: Nuevas Praxis en América Latina y en el Caribe en el Siglo XXI, na Cepal/Iipes, em Santiago, Chile em 2010 com o título *Estratégia de Desenvolvimento Regional, Política Pública Negociada e Novas Institucionalidades*.

** Professora titular da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professora convidada da Faculdade de Direito da UFPR, atuando no programa de pós-graduação (mestrado e doutorado), pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: liana.carleial@terra.com.br.

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. E-mail: bruno.cruz@ipea.gov.br.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

ISSN 1415-4765

JEL: R58

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA	10
3 O MARCO CONCEITUAL DESTA ANÁLISE.....	21
4 A PROPOSTA.....	24
5 A QUESTÃO INSTITUCIONAL	30
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS	35

SINOPSE

O artigo defende o argumento de que o atual momento da economia e da sociedade brasileiras é propício para o estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento regional. O Brasil tem 60 anos de políticas de desenvolvimento regional, mas não obteve o êxito necessário para reduzir, de forma significativa, as desigualdades regionais. Considerando que há um conjunto de investimentos em infraestrutura e em setores estratégicos da indústria fora do eixo Rio–São Paulo, a complementação desses investimentos poderá conduzir a um adensamento das estruturas produtivas das regiões mais empobrecidas. A base desse argumento é oriunda do pensamento de Celso Furtado, para quem o subdesenvolvimento é uma produção do próprio desenvolvimento do capital, em certas circunstâncias, e apresenta como características centrais a heterogeneidade estrutural, a ausência de um núcleo inovador, como os países desenvolvidos tiveram, e uma incapacidade de diversificação produtiva cuja razão maior é a histórica vulnerabilidade externa. A natureza do subdesenvolvimento tem implicações significativas para a constituição dos mercados de trabalho e, ainda, condiciona um padrão desigual de distribuição de renda. As “boas novas” do cenário brasileiro podem permitir a reversão desse quadro.

Palavras-chave: Dinâmica regional, políticas de desenvolvimento regional, desenvolvimento econômico.

ABSTRACTⁱ

The actual momentum of the Brazilian Economy opens an opportunity to the country to discuss a strategy for regional development. Despite 60 years of regional development policies, regional disparities remain almost unchanged. Giving the boom of investment outside the main agglomeration in São Paulo and Rio de Janeiro, identify complementarities and linkages among this new investment decision, which can lead the less developed region to diversify economy and increase local aggregation of value. Inspired by the work of Celso Furtado, for whom the heterogeneous nature of

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

the economic structure and the lack of diversification in these economies are the source for external vulnerability, this paper presents some ideas and suggestion for a long run strategy of regional development policy. This new scenario of the Brazilian economy may allow the reversion of the situation.

Keywords: Regional dynamics, regional development policies, economic development.

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico e social brasileiro durante o século XX pautou-se por uma rápida industrialização e intensa urbanização, centralizando grande parte da estrutura produtiva no eixo Rio de Janeiro–São Paulo. Em 2007, 45% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro foram gerados nesse eixo (IPEA, 2010a).

Certamente, a tendência primordial do capitalismo é a concentração econômica e, do ponto de vista regional, o mesmo ocorre, configurando as aglomerações econômicas que aproveitam as externalidades positivas de localização e os ganhos de escala da produção.

Diante desta evidência, o papel da política pública é decisivo para contrabalançar e até reverter tal tendência, aproveitando as brechas que o próprio modelo de crescimento tenha criado, e avançar no sentido de disseminar de forma mais equânime o desenvolvimento nacional.

Está em pauta no país a urgência da construção de um projeto nacional de desenvolvimento e este fato coloca, necessariamente, a questão regional brasileira no centro da reflexão. Razões para isto não faltam. Em primeiro lugar, a questão regional brasileira atravessa todas as escalas do regional e do urbano. Ou seja, há desigualdades de renda, de estrutura produtiva, do padrão da divisão social do trabalho na escala macrorregional com consequências nas demais escalas meso e microrregionais. Estudos de convergência de renda em âmbito estadual têm mostrado, no melhor dos casos, uma lenta redução das desigualdades e, na maioria dos estudos, convergência para clubes ou grupos de estados. Por outro lado, também há uma evidência, em âmbito internacional, de que as desigualdades tendem a se acentuar em escalas menores. Tal fato é observado para os países da União Europeia (UE), onde se percebe uma convergência de renda entre os países, mas divergência dentro dos países. Portugal e Espanha parecem dois casos típicos deste fenômeno.¹ O Brasil, na escala de municípios, também parece seguir o padrão de grande desigualdade e falta de uma perspectiva de convergência de renda (MAGALHÃES; MIRANDA, 2009).

1. Ver Quah (1996).

O Brasil tem 60 anos de políticas de desenvolvimento regional, mas, mesmo assim, não conseguiu alterar a concentração produtiva no eixo Rio de Janeiro–São Paulo já assinalada anteriormente. Aqui cabe ressaltar que, em 2007, a participação da região Nordeste no PIB brasileiro foi a mesma que a região tinha por ocasião da movimentação política que engendrou a proposta técnica de criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), nos anos 1960. A criação da Sudene inaugurou a época de uma política de desenvolvimento regional coordenada nacionalmente, uma vez que Celso Furtado, primeiro superintendente da Sudene, coordenava um Conselho de Governadores, dando vida e força política às demandas regionais, era atendido diretamente pelo presidente da República, pois tinha estatuto de ministro e participava das decisões que conduziam também à macroeconomia no país.

Reconhecemos, porém, que nos últimos 30 anos o país abandonou a coordenação nacional de políticas de desenvolvimento regional, inaugurada com a criação da Sudene, esvaziou os órgãos de planejamento regional e apostou que a mera presença de subsídios, incentivos fiscais e a guerra fiscal entre os estados federados pudessem resolver a questão via mercado. Certamente, isto não aconteceu, o que recoloca a necessidade de construção de estratégias e definição de novos instrumentos à altura do desafio. O momento atual da economia e da sociedade brasileiras favorece muito uma mudança que promova a redução das desigualdades regionais do país.

O Brasil, hoje, vive um momento especialíssimo no cenário mundial. É um país integrado ao movimento mundial de bens e serviços, compõe o pequeno grupo de países que cresce a um ritmo significativo (especialmente após a crise internacional deflagrada em setembro de 2008), diversificou o destino de suas exportações – reduzindo a dependência do destino: Estados Unidos – e constrói uma estratégia de aproximação mais efetiva com a América do Sul e com a África.

O país já tem uma matriz energética limpa, projetando para o futuro uma posição internacional muito vantajosa, especialmente com a descoberta das reservas de petróleo na camada pré-sal; recomeça também um processo de identificação de riquezas minerais, reforça os estudos para o conhecimento e a exploração da biodiversidade amazônica e de sua disponibilidade em águas.

Grande parte dessas tendências projeta um país com oportunidades econômicas também fora do eixo Rio de Janeiro–São Paulo. Os investimentos em curso na área de petróleo e gás, indústria naval, siderurgia, papel e celulose, e soja acontecem, num percentual relevante, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste; a construção das hidroelétricas acontece no Norte do país, e as explorações do pré-sal atingem uma parte importante do território nacional. Além disso, o país ampliou o número de universidades federais públicas e instituiu um grande número de institutos federais tecnológicos, tendo ampliado também o incentivo para cursos profissionalizantes de nível médio, numa parceria entre União, estados e municípios. A ocupação territorial da expansão das universidades federais e dos institutos federais constrói um mapa que evidencia uma relativa descentralização das possibilidades produtivas do país. A exemplo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), responsável, em grande parte, pelo avanço tecnológico da agricultura brasileira, foi criado, em 2007, o Sistema Brasileiro de Tecnologia (SIBRATEC), que é operado pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). O SIBRATEC deverá promover uma aproximação entre a comunidade científica/tecnológica e as empresas e, então, atuar em três níveis: promoção da inovação, extensão tecnológica e serviços tecnológicos. É um sistema novo mas sinaliza na direção de avanço de práticas inovativas.

O Brasil também detém uma estrutura de bancos públicos capaz de financiar a produção no longo prazo, capitaneada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e composta ainda pelo Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CAIXA), Banco da Amazônia (Basa), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

Diante desse quadro real e efetivo, quais são as possibilidades concretas de o país lançar mão dessas condições para o estabelecimento de um plano de longo prazo que leve à redução das desigualdades regionais brasileiras?

Para contribuir com a resposta a esta questão, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), desenvolve um projeto intitulado Estratégias de Desenvolvimento Regional, Políticas Públicas Negociadas e Novas Institucionalidades.² Neste projeto parte-

2. Este projeto envolve um grupo de pesquisadores que procuram identificar, a partir de projetos de investimentos em curso no país, as possibilidades de adensamento das estruturas produtivas localizadas em regiões mais empobrecidas, como o Norte e o Nordeste. Para um maior detalhamento, ver Carleial e Cruz (2010).

se do suposto de que o momento é único para a reversão das desigualdades regionais por meio de um conjunto de ações cujo eixo central é o adensamento das estruturas produtivas regionais.

A base desse argumento é oriunda do pensamento de Celso Furtado, para quem o subdesenvolvimento é uma produção do próprio desenvolvimento do capital, em certas circunstâncias, e apresenta como características centrais a heterogeneidade estrutural, a ausência de um núcleo inovador, como os desenvolvidos tiveram, e uma incapacidade de diversificação produtiva cuja razão maior é a histórica vulnerabilidade externa; essa foi a marca do processo de substituição de importações brasileiro no qual cada etapa de crescimento era sustada pela incapacidade de financiar uma nova etapa. Essas características possuem implicações significativas para a constituição dos mercados de trabalho e, ainda, condicionam um padrão desigual de distribuição de renda. As “boas novas” do cenário brasileiro podem vir a ser a reversão desse quadro.

Para apresentar e desenvolver a nossa proposta, este artigo está estruturado em quatro seções além desta introdução. Na segunda e na terceira seções, detalhamos melhor o atual quadro da economia e da sociedade brasileiras. Na quarta seção apresentamos a proposta de longo prazo. Na quinta seção apresentamos a questão institucional como uma dificuldade à implementação da nossa proposta. Finalmente, na sexta seção elaboramos as nossas considerações finais.

2 EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA

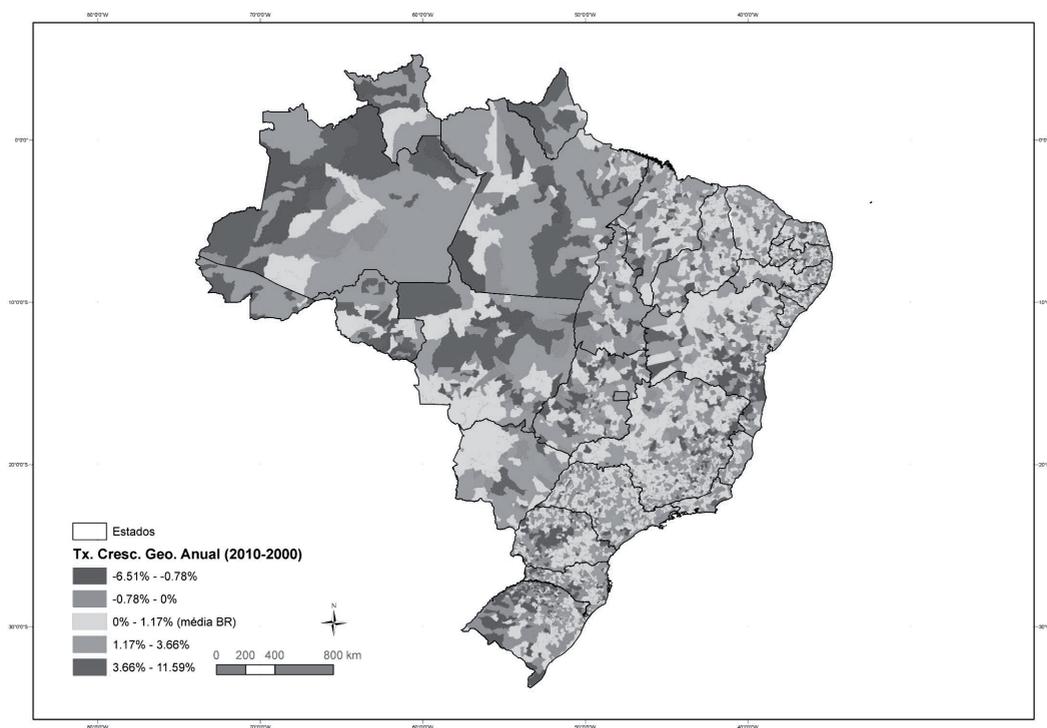
O objetivo desta seção é descrever a evolução da economia brasileira nos anos recentes, com destaque para o desempenho regional. O Brasil é uma federação com 26 estados e mais o Distrito Federal, 5.567 municípios que, a partir da Constituição de 1988, passa a ter *status* de ente federado. O país também é dividido em 5 grandes macrorregiões geográficas: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Segundo o último Censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil conta com 190,7 milhões de habitantes. A taxa média de crescimento populacional, devido à queda da taxa de natalidade, situou-se em 1,7% ao ano (a.a.) no período 2000-2010. Quando observamos a distribuição da população, vemos que a região Sudeste concentra grande parte da população, com 42,12% em 2010; a região Nordeste, por outro lado, contava no mesmo ano com 28% da população.

No entanto, as desigualdades passam a ser mais marcantes, comparando-se o total da pobreza extrema,³ pois a região Nordeste concentrava mais de 66% do total dessa pobreza, em 2008.

O mapa 1 mostra a evolução em termos de taxas de crescimento dos municípios, classificando-os em quatro categorias: a primeira, municípios com crescimento muito acima da média nacional; a segunda, municípios com taxas de crescimento próximas à média nacional, mas ainda acima; a terceira, abaixo da média nacional; e a quarta, de expressivas taxas negativas de crescimento populacional.⁴

MAPA 1

Brasil: taxa de crescimento populacional dos municípios – 2000-2010



Fonte: IBGE/censos demográficos. Elaboração: Ipea (2010c).

O mapa está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

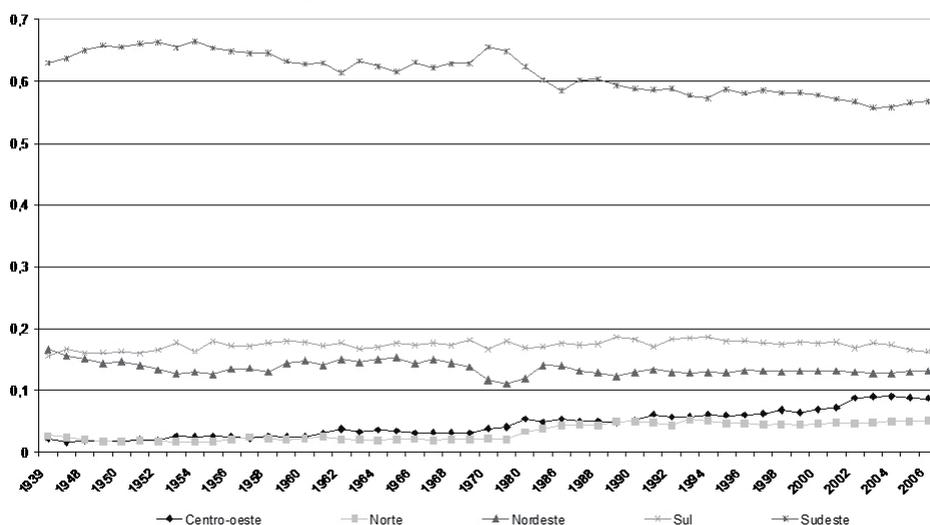
3. A pobreza extrema é definida como uma linha de pobreza única para o país, um quarto de salário mínimo (SM) *per capita*, cujo valor, em fevereiro de 2011, estava em torno de US\$ 320. Certamente, existem críticas a esta abordagem, em especial por não considerar o nível de preços diferenciado entre as regiões. Maiores detalhes, ver Ipea (2010b).

4. A distribuição da população ainda é concentrada na costa e, segundo estudo recente do Ipea (2010c), os municípios litorâneos vêm apresentando uma taxa de crescimento acima da média nacional; também as regiões dinâmicas da fronteira agrícola do Centro-Oeste têm apresentado um expressivo crescimento populacional. Interessante ainda notar que se tomar a definição oficial de Amazônia Legal, que engloba municípios dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, hoje essa região teria 23 milhões de habitantes e uma taxa de crescimento populacional acima da média nacional. Se tomarmos, por exemplo, a região Nordeste, que em 2000 era maior em termos de população que a Amazônia legal, este processo se reverte em 2010 com o Semiárido ficando com 22 milhões e uma taxa média de crescimento populacional abaixo da nacional.

Os dados do censo refletem de certa maneira uma dinâmica econômica regional e dos municípios do Brasil, pois também refletem o movimento migratório populacional no país. No entanto, a distribuição das atividades econômicas se mostra ainda mais concentrada que a população.

Saliente-se que, a despeito de vários anos de política regional, a participação do Nordeste no PIB brasileiro tem se mantido constante, em torno de 13%. Este fato pode ser mais bem ilustrado na comparação dos PIBs *per capita* das regiões. Observe-se que a linha representa a região Nordeste, é praticamente estável dos anos 1940 do século passado até hoje.

GRÁFICO 1
Participação do PIB regional no PIB brasileiro



Fonte: IBGE. Elaboração: Ipea.

O gráfico está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

A tabela 1 mostra a evolução da estrutura produtiva brasileira, em especial no que se refere ao PIB industrial e agropecuário. Nota-se, claramente, que o Sudeste perde participação no PIB industrial em favor das demais regiões. Em 1970, quase 80% do PIB industrial estava concentrado nesta região, já em 2007, esta participação cai para 60%. Todas as outras regiões se beneficiam com ganhos relativos na participação do PIB industrial. Quanto ao PIB agropecuário, os dados refletem a dinâmica das áreas de fronteira agrícola no Norte e em especial no Centro-Oeste, que ampliam sua participação no PIB agropecuário. O Nordeste e o Sudeste, porém, perdem participação no PIB agropecuário. Interessante observar que este processo de relativa desconcentração da atividade produtiva alterou a estrutura produtiva do país, ainda que esta se mantenha fortemente concentrada no espaço, especialmente na região Sudeste, como vimos.

TABELA 1
Distribuição setorial do PIB entre as macrorregiões brasileiras

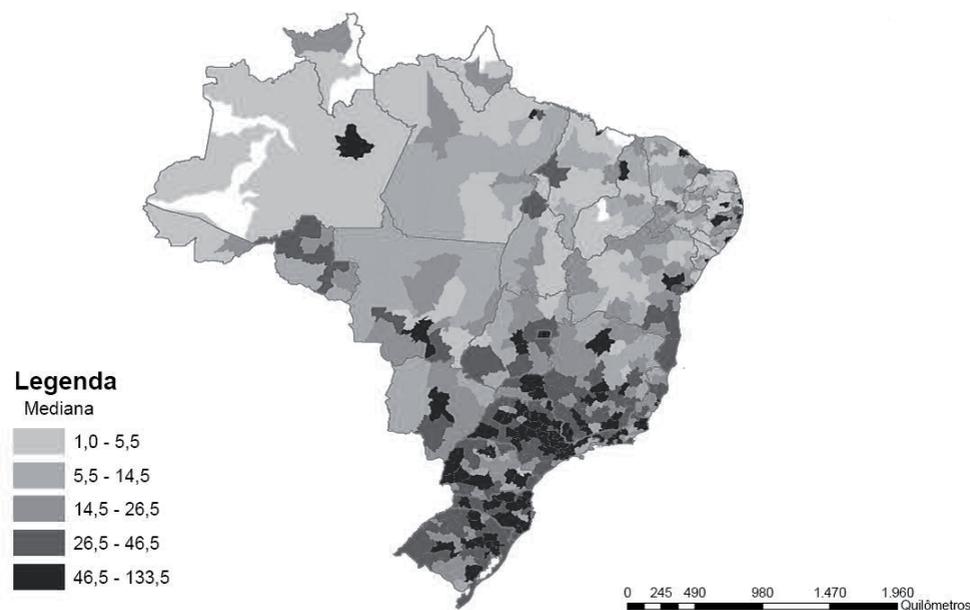
(Em %)

Regiões	PIB industrial		PIB agropecuário	
	1970	2007	1970	2007
Centro-Oeste	0,9	5,0	7,4	16,5
Norte	1,1	5,5	4,1	8,9
Nordeste	7,0	11,6	20,9	18,7
Sul	12,0	17,7	26,6	33,4
Sudeste	79,1	60,2	34,2	29,3

Fonte: IBGE *apud* Ipeadata.

Outro indicador importante é o da diversificação da estrutura produtiva, em especial da diversificação da produção industrial. Novamente, a concentração das atividades fica patente com o diferencial na estrutura produtiva das regiões. Os mapas 2 e 3 apresentam o número de setores pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (Cnae) 4 dígitos até a mediana do emprego, assim, quanto maior o número de setores, mais diversificada será a região. Utilizou-se o método de quantis para classificar as microrregiões e, quanto mais escuro estiver, maior o número de setores presentes na microrregião.

MAPA 2
Mediana do número de estabelecimento por Cnae no ano de 1997

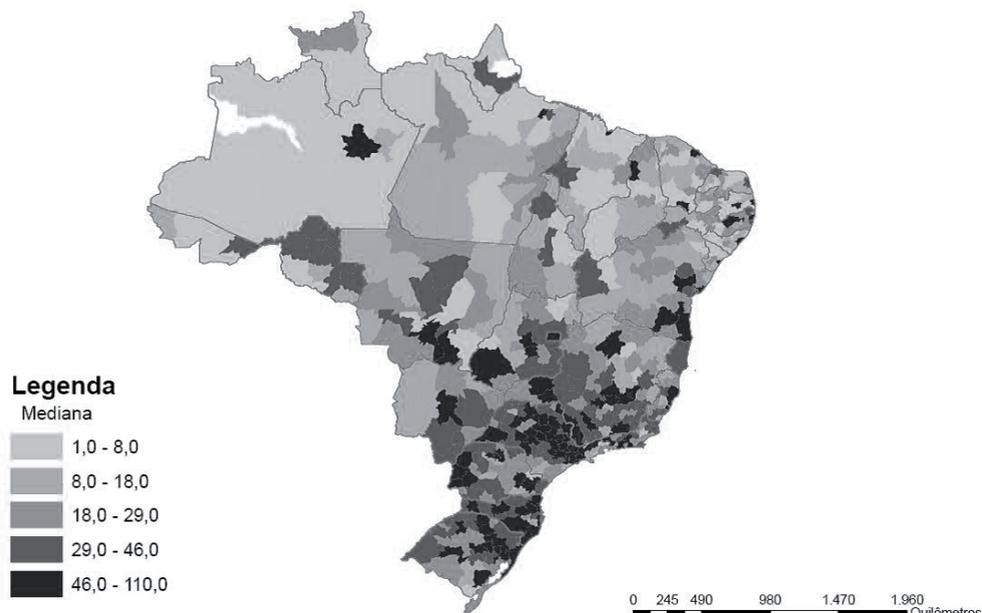


Fonte: Relação Anual das Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Elaboração: Ipea.

O mapa está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

MAPA 3

Mediana do número de estabelecimentos por Cnae no ano de 2007



Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Ipea.

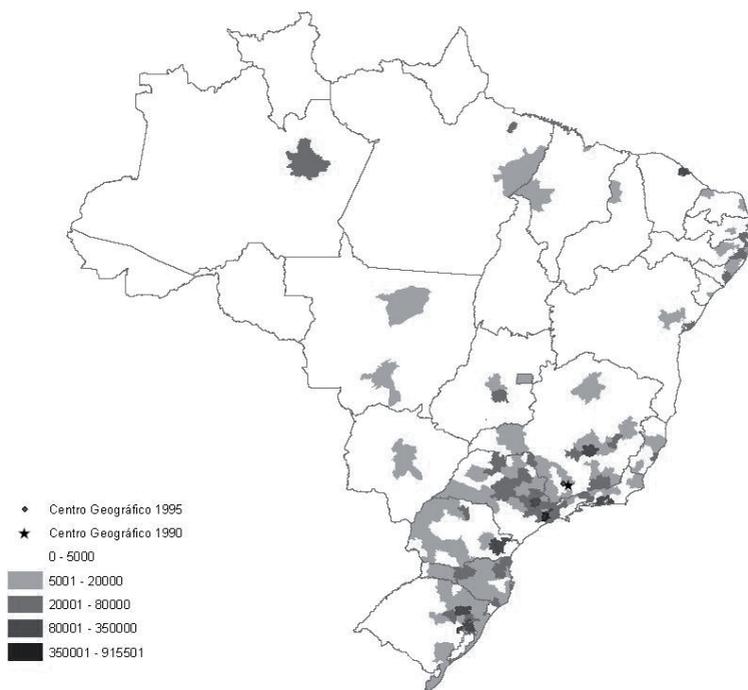
O mapa está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

Destaque-se, em primeiro lugar, a concentração em São Paulo de uma indústria mais diversificada, bem com na região Sul do país. No Nordeste, as capitais se destacam como fonte de diversificação, mas a evolução entre 1997 e 2007 indica uma pequena realocação ou ampliação da diversificação em direção ao Centro-Oeste, Sul da Bahia e de Santa Catarina.

No entanto, Cruz e Santos (2009) estudam a dinâmica do emprego industrial através dos dados da Rais, entre 1990 e 2007, e também encontram uma pequena desconcentração da produção em direção ao Centro-Oeste, Paraná e Santa Catarina. Os mapas 4 e 5 mostram esta evolução do emprego para as microrregiões, mantendo-se fixas as classes de emprego. A dinâmica da diversificação industrial também espelha o crescimento regional do emprego, mas ainda são necessários novos estudos para se verificar o impacto das mudanças nas estruturas produtivas das regiões; entretanto, há uma pequena desconcentração da produção da indústria. Um indicador simples desta desconcentração é o deslocamento do centro geográfico. Nos mapas 4 e 5, o centro geográfico de 1990 indica um deslocamento na direção Noroeste.

MAPA 4

Brasil: estoque de emprego na indústria de transformação – 1995



Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Ipea.

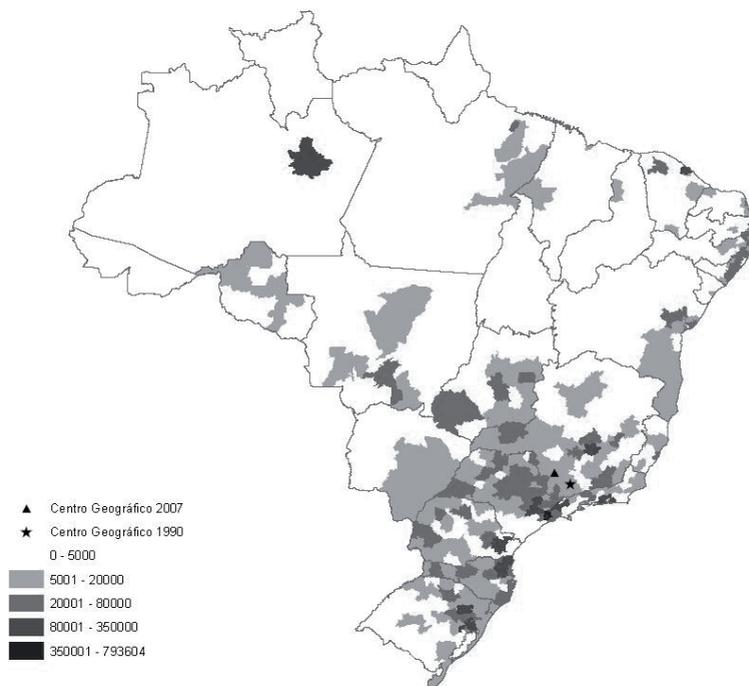
O mapa está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

Esta limitada desconcentração da indústria produz pouca mudança no quadro das desigualdades regionais brasileiras. O gráfico 2 apresenta a evolução relativa dos PIBs *per capita* das macrorregiões nos anos recentes em relação à média nacional. Assim, no eixo das abscissas está representado o PIB *per capita* nacional normalizado em 1. Observe que três macrorregiões estão acima da média nacional: Sudeste, Sul e Centro-Oeste, enquanto Norte e Nordeste estão bem abaixo da média nacional. O Nordeste, por exemplo, em 2008, apresentava um PIB *per capita* em torno de 40% da média nacional. Não obstante, é possível observar um processo de convergência ainda muito lento, com a tendência ainda muito pequena de crescimento dos PIBs *per capita* para as regiões mais pobres, como já havia sido referido anteriormente.

O gráfico 3, por sua vez, apresenta este processo de convergência dos estados; no eixo vertical estão representadas as taxas médias de crescimento do PIB *per capita*, e no eixo horizontal estão os níveis de PIBs *per capita*. Assim, a inclinação negativa

revela este processo de convergência, pois estados mais pobres tendem a crescer mais rapidamente que estados mais ricos.

MAPA 5
Brasil: estoque de emprego na indústria de transformação – 2007

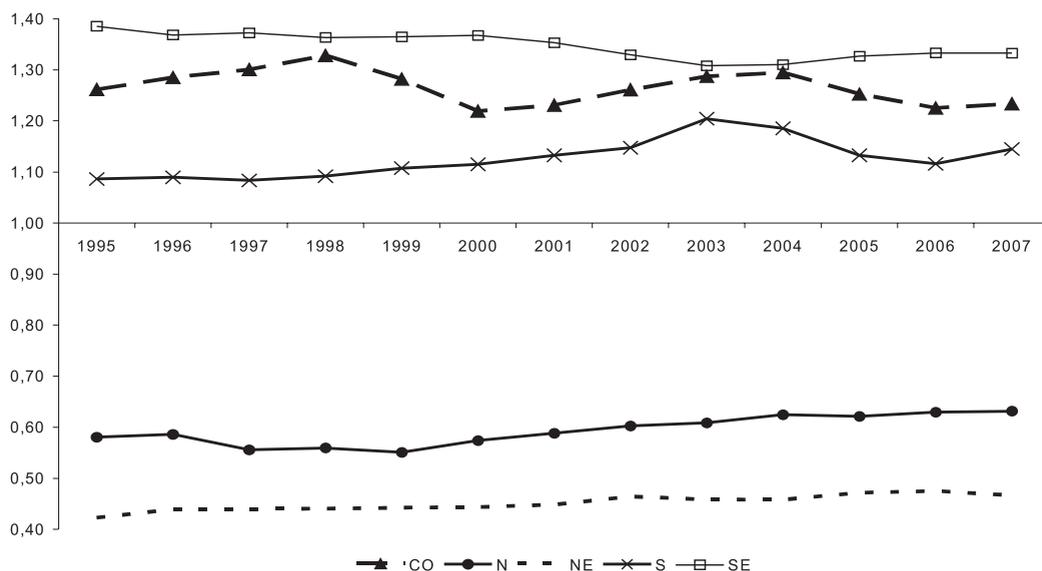


Fonte: Rais/MTE. Elaboração: Ipea.

O mapa está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

Apesar deste processo de crescimento do PIB com crescimento mais rápido das regiões mais pobres, o Nordeste, por exemplo, em 1995, representava apenas 42% do PIB nacional, e ao final do período de mais uma década passa para 47%; ou seja, o processo de convergência ainda parece bastante lento. Considerando-se o nível limite de 75% da média nacional, definido pela UE para que as regiões não sejam mais foco de políticas regionais, o PIB *per capita* da economia do Nordeste só atingiria este valor em 2073, se o país mantiver as médias de crescimento observadas entre 1995 e 2008. Deste modo, seriam ainda necessárias duas a três gerações para que a economia atingisse um nível de 75% da média nacional. Apesar do momento atual da economia com crescimento, o processo de convergência é bastante lento e mostra o tamanho do desafio colocado para a política regional no Brasil.

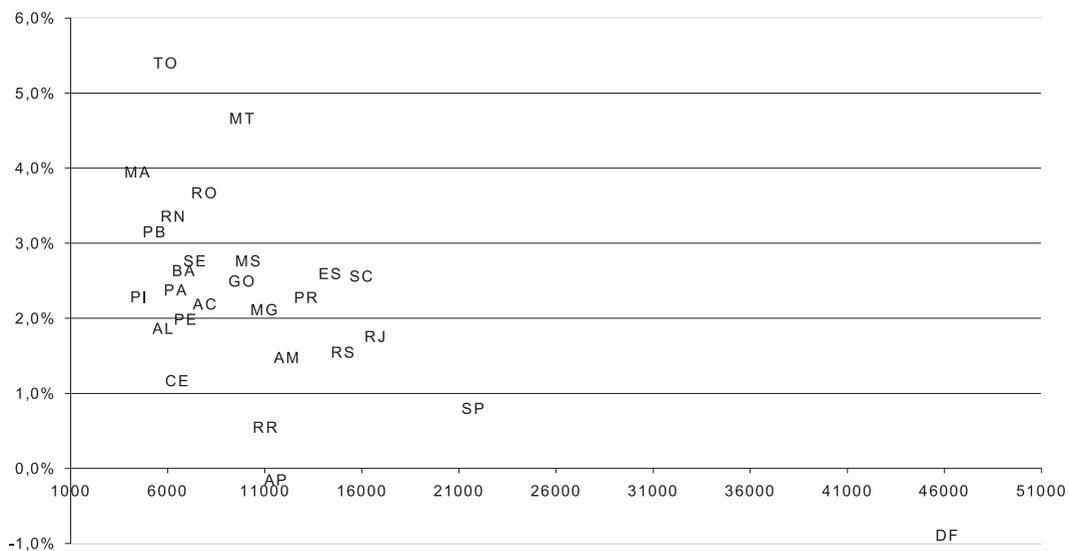
GRÁFICO 2
Comparação dos PIBs *per capita* entre as regiões



Fonte: IBGE/Contas Regionais. Elaboração: Ipea.

O gráfico está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

GRÁFICO 3
Nível do PIB e taxa de crescimento médio entre 1995 e 2008 dos estados brasileiros



Fonte: IBGE/Contas Regionais. Elaboração: Ipea.

O gráfico está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

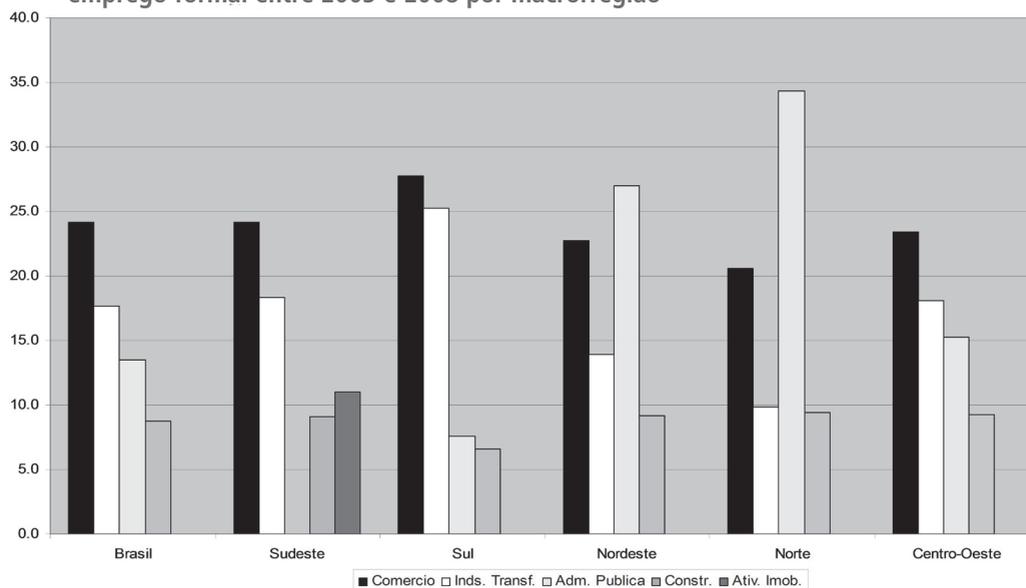
Com políticas recentes de transferência de renda, ampliação do valor real do SM, aumento do acesso a crédito, aumento da formalização dos trabalhadores, os rendimentos médios na região Nordeste têm crescido significativamente acima da média nacional entre 2004 e 2009, uma vez que o rendimento real nesta região cresceu a uma taxa próxima a 5%. Aliado a este processo de crescimento do rendimento real dos trabalhadores, observam-se a ampliação do emprego e o crescimento da formalização, isto é, de trabalhadores cobertos pelo sistema de seguridade social. Em 2001, perto de 45% dos trabalhadores tinham cobertura formal da seguridade social; em 2009, este percentual chega a quase 56% dos trabalhadores, num período de forte expansão do emprego formal. Este fato ocorre em todas as regiões. Não obstante este crescimento, nota-se novamente a diferença na estrutura produtiva das regiões. O gráfico 4 apresenta os quatro setores responsáveis pela maior participação percentual na criação de emprego entre 2003 e 2008; nota-se claramente que a administração pública é um setor de destaque, aparecendo como um setor relevante em todas as regiões, com exceção da região Sudeste. Nas regiões Norte e Nordeste, são o comércio e a administração pública os setores que mais contribuíram para a criação de empregos. Ainda que estas regiões tenham carências explícitas, notadamente em educação e saúde, é bastante relevante observar a diferença na composição do emprego gerado. No Sul e no Sudeste a indústria de transformação é responsável por 25% e 18% do total do emprego gerado no período. No Norte e Nordeste, o percentual fica abaixo de 10% e 15%, respectivamente. Outro ponto relevante na criação de empregos formais é a ampliação do comércio e da construção civil, reflexo da expansão de consumo e aquisição de imóveis decorrentes da incorporação de novos segmentos à classe média brasileira em anos recentes.

Outra evidência relevante para a análise do mercado de trabalho brasileiro é a ampliação da média de anos de estudo, expansão ainda mais relevante para as regiões mais pobres. A tabela 2 destaca estes valores da evolução dos anos médios para os brasileiros com 15 anos ou mais. Ainda que o Norte e o Nordeste continuem a ser as regiões com as menores médias de anos de estudo, essas regiões estarão acompanhando a tendência de crescimento dos anos de estudo do Brasil nas décadas de 1990 e 2000, reflexo também de políticas de universalização de ensino básico. Contudo, a média dos anos de estudo do país ainda é bastante baixa se comparada à internacional, e sua ampliação é colocada como um objetivo para os anos a vir.⁵

5. Em termos de qualidade de ensino, há evolução do país em anos recentes em testes comparativos internacionais, ainda que o país se situe entre as piores colocações na América Latina.

GRÁFICO 4

Brasil: setores da atividade econômica com maior participação percentual na variação do emprego formal entre 2003 e 2008 por macrorregião



Fonte: MTE/Rais.

O gráfico está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

TABELA 2

Brasil e grandes regiões: média de anos de estudo de instrução formal, segundo categorias selecionadas – 1992 a 2008

Categorias	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
15 anos ou mais															
Brasil	5,2	5,3	5,5	5,7	5,8	5,9	6,1	6,4	6,5	6,7	6,8	7,0	7,1	7,3	7,4
Norte	5,4	5,3	5,5	5,6	5,7	5,8	6,1	6,3	6,5	6,6	6,3	6,5	6,7	6,8	7,0
Nordeste	3,8	4,0	4,1	4,3	4,3	4,5	4,6	4,9	5,1	5,3	5,5	5,6	5,8	6,0	6,2
Sudeste	5,9	6,0	6,2	6,4	6,5	6,7	6,8	7,1	7,2	7,4	7,5	7,6	7,8	8,0	8,1
Sul	5,6	5,7	5,9	6,1	6,2	6,3	6,5	6,8	7,0	7,2	7,3	7,4	7,6	7,6	7,6
Centro-Oeste	5,4	5,5	5,7	5,8	6,0	6,2	6,2	6,5	6,8	6,9	7,1	7,2	7,4	7,5	7,7

Fonte: Microdados da Pesquisa Nacional para Amostra de Domicílios (Pnad)/IBGE.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) e Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc) do Ipea.

Notas: ¹ A Pnad não foi realizada em 1994 e 2000.

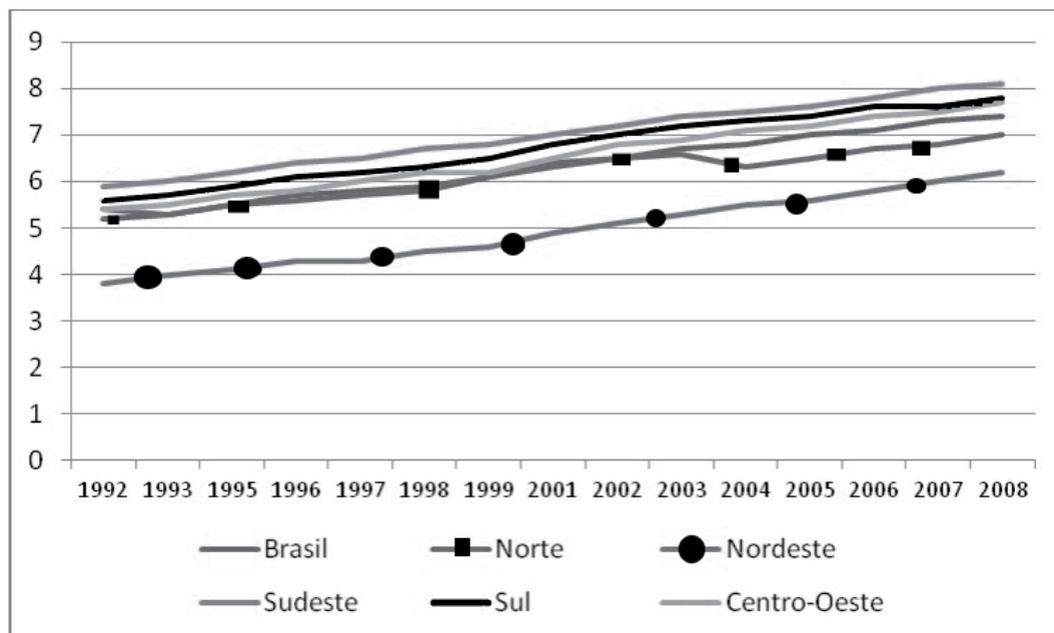
² Raça negra é composta de pretos e pardos.

³ A partir de 2004 a Pnad passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Como consequência deste processo de ampliação de escolaridade, os trabalhadores ocupados também retratam esse movimento. Em 2001, apenas 31% dos ocupados tinham mais de 11 anos de estudo; já em 2009 esta cifra passa para 46% do total dos trabalhadores, com uma forte queda de trabalhadores menos qualificados entre os ocupados, em especial na faixa de 0 a 3 anos de estudo.

GRÁFICO 5

Brasil e grandes regiões: média de anos de estudo de instrução formal, população de 15 anos ou mais



Fonte: Microdados Pnad/IBGE. Elaboração: Ipea/Disoc/Ninsoc. A partir de 2004 a Pnad passa a contemplar a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

O gráfico está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

Além do quadro geral aqui apresentado, é importante destacar a retomada considerável dos investimentos no Brasil, especialmente através do chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em suas versões 1 e 2. Há uma ampliação das inversões públicas e, em especial, percebe-se alguma desconcentração regional dos investimentos. Tal fato pode ser observado, por exemplo, através dos desembolsos do BNDES, aumentados em R\$ 45 bilhões em 2009, uma elevação de quase 50% em relação aos períodos anteriores. Quando se compara a distribuição regional, nota-se que as regiões menos desenvolvidas do Norte e do Nordeste praticamente duplicaram a participação nos desembolsos. A construção de refinarias e investimentos ligados à cadeia de petróleo e gás abrem oportunidades para novos empreendimentos que possam alterar a estrutura produtiva destas regiões, através de investimentos que complementem esta cadeia de produção.

Somando-se ainda a este processo de investimentos mais bem distribuídos em termos regionais estão em curso a criação de uma rede de escolas federais – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS) – e a descentralização de

universidades federais que, além de capacitar mão de obra em diversas regiões, poderão auxiliar as empresas na obtenção de novos produtos e processos de inovação.

Finalmente, o governo federal criou uma política denominada Territórios da Cidadania (TCs), a qual coordena a ação dos diversos ministérios federais em territórios de baixa dinâmica econômica. Existe uma participação popular na definição das políticas e uma convergência da ação estatal, e esta experiência, em territórios mais pobres, pode ser uma das plataformas para se pensar a estratégia de desenvolvimento regional aqui proposta.

Em resumo, pode-se afirmar que a economia brasileira vem passando por um momento especialmente favorável, uma vez que tem aliado crescimento econômico, estabilidade de preços, ampliação dos investimentos, aumento do mercado interno e melhorias no padrão educacional.

Todos estes aspectos positivos da economia precisam ser tomados como base para uma nova forma de se pensar o desenvolvimento regional no país; tal estratégia de desenvolvimento regional é detalhada nas seções seguintes.

3 O MARCO CONCEITUAL DESTA ANÁLISE

A ideia mestra que comanda esta análise é a interpretação clássica desenvolvida por Celso Furtado. Trata-se de uma proposição geral que captura o movimento: progresso técnico-acumulação de capital-crescimento da renda, na esfera mundial, constituindo as faces do desenvolvimento e do subdesenvolvimento.

Nesse sentido, o subdesenvolvimento, segundo Furtado, é uma especificidade de uma dada sociedade e é uma produção do próprio desenvolvimento capitalista.⁶ Logo, não se constitui numa etapa do processo de desenvolvimento; ou seja, o subdesenvolvido não ascende à condição de desenvolvido necessariamente. Assim, a condição de subdesenvolvimento pode persistir, pode aprofundar-se e pode ser

6. A trajetória de Celso Furtado se inaugura com sua tese de doutorado em Paris, prossegue ao longo dos anos na Cepal e continua presente nos trabalhos que são desenvolvidos nessa perspectiva.

irreversível, se não forem implementadas as medidas e as políticas necessárias à sua reversão. Nesse sentido, mesmo que desejável, o desenvolvimento não necessariamente será atingido por todos os países.⁷

O ponto de partida teórico da contribuição é o questionamento da teoria das vantagens comparativas ricardiana, a sua negação e a proposição de que os países do continente latino-americano precisavam instituir um período de substituição de importações que internalizasse no país a indústria e alterasse a correlação de forças entre desenvolvidos (que exportavam máquinas e equipamentos) em troca dos produtos primários dos subdesenvolvidos. Logo, o subdesenvolvimento era engendrado pelo próprio movimento de acumulação de capital em âmbito mundial, condição que era reiterada permanentemente. Como argumenta Oliveira (2003, p. 112), “o nexu externo era não apenas o núcleo da produção do subdesenvolvimento, mas também o de sua reprodução”.

Estava posto, a nosso ver, o desafio a ser enfrentado pelas sociedades colonizadas: ter um projeto próprio num mundo já dominado economicamente por grandes empresas e povoado por sociedades já mais igualitárias. Na realidade, essa questão continua na ordem do dia para grande parte do mundo subdesenvolvido, especialmente para a América Latina e para o Brasil.

Inicialmente, foi a inserção das economias periféricas no mercado internacional, na condição de economias exportadoras de produtos primários que lhes conferiu a condição de periferia de um centro no qual há a capacidade de constituição de um núcleo autônomo de investimentos e a incorporação do progresso técnico,⁸ com efeitos sobre a acumulação, o crescimento da renda e a geração de postos de trabalho. Assim é que as economias periféricas constroem uma estrutura produtiva voltada para o exterior, desarticulada de sua estrutura de consumo, cujos ajustes se fazem crescentemente pela importação de produtos mais sofisticados para os detentores da renda de exportação (TAVARES, 2000; MARINI, 2000).

7. A contribuição de Celso Furtado desautoriza a interpretação concebida no seio marxista, por Stalin, de etapas do desenvolvimento; desautoriza também a interpretação de desenvolvimento desigual e combinado. Furtado (2000), entre outros.

8. Certamente, quando se fala de desenvolvimento/subdesenvolvimento neste artigo, o ponto de referência é a Revolução Industrial capitaneada pela Inglaterra.

A consequência clara sobre a constituição dos mercados de trabalho foi a tendência permanente ao subemprego estrutural causado pela heterogeneidade estrutural (PINTO, 2000) que gestava uma insuficiência dinâmica do ritmo da acumulação quando comparada com a suficiência dinâmica dos países centrais. Além disso, ocorrem também uma lenta ascensão da renda *per capita* e a incapacidade do crescimento setorial em absorver a força de trabalho, também disponível. Esse é o núcleo central da interpretação centro-periferia que vai instigar as análises subsequentes.

A ancoragem das ideias de Furtado na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e a sua associação ao pensamento de Raúl Prebisch conferiram a base conceitual e analítica para o desenvolvimento das análises sobre a América Latina. Segundo Bielschowsky (2010), para Prebisch a principal tendência perversa que atingia a América Latina era o desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos e mesmo aceitando tal característica a maior contribuição analítica de Furtado foi apontar a tendência de preservação do subemprego e da má distribuição de renda.

Considera ainda o autor que

(...) o esquema analítico de Prebisch e Furtado é uma análise histórico-estrutural das persistentes heterogeneidades produtivas e insuficiência na diversificação da estrutura produtiva, e é uma análise das conseqüências dessas duas características no crescimento, emprego e na distribuição de renda, que devem ser tomadas como referências centrais para formular e instrumentar agendas de reforma e desenvolvimento (BIELSCHOVSKY, 2010, p. 186).

Este artigo assume então que estão vigentes ainda na América Latina e no Brasil as principais tendências apontadas por Celso Furtado.

A assunção deste suposto está ancorada na parte inicial deste artigo, na qual evidencia-se a redução da diversificação da estrutura produtiva brasileira nos anos pós-1990. Esta hipótese em nada reduz a relevância do atual momento de crescimento dos investimentos, do produto e do emprego no país, apenas o avalia na perspectiva de Prebisch e Furtado, qualificando melhor o desafio que está posto para o desenvolvimento brasileiro de longo prazo.⁹ Neste sentido, é cada vez mais necessário associar história e teoria para fundamentar a política pública.

9. Almeida Filho (2007) analisa o desenvolvimento brasileiro à luz da teoria de dependência, inclusive no período recente dominado pelos movimentos de financeirização e globalização, e conclui afirmando a plena vigência da dependência nos países periféricos, como o Brasil; Bielschowsky, no artigo já citado, conclui afirmando a vigência da interpretação furtadiana para o Brasil atual. Essas são evidências da pertinência da abordagem aqui escolhida.

4 A PROPOSTA

O quadro atual da economia e da sociedade brasileira apresentado na seção 3 deste artigo oferece uma oportunidade única para a reversão das desigualdades regionais brasileiras. Neste sentido, consideramos que esta é a hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro.

O conjunto de investimentos previstos em diferentes setores de atividade econômica, com destaque para petróleo e gás, construção civil, saneamento, papel e celulose, energia, alimentos e bebidas, automotivo, por exemplo, permite que se estruture uma estratégia de desenvolvimento regional que ordene o conjunto dos investimentos, os incentivos fiscais e os fundos constitucionais em vigor no país, ou seja, que se estabeleça uma estratégia de desenvolvimento regional no longo prazo.

Essa estratégia precisa superar o clássico caminho de identificar vocações regionais, transformá-las em potencialidades e disputar as transferências de renda efetuadas pelo governo federal.¹⁰ Ou seja, o trinômio vocações + potencialidades + redistribuição precisa ser superado por uma estratégia que objetive alterar as estruturas produtivas regionais, especialmente as das regiões mais empobrecidas como o Norte e o Nordeste brasileiros. Esta proposição reconhece que só superando as vantagens comparativas é possível promover o desenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimento exige que façamos escolhas, enfrentemos desafios e conflitos.

O foco central da proposta é a mudança nas estruturas produtivas das regiões mais empobrecidas através de cinco passos:

- 1) Adensamento das estruturas produtivas regionais através da complementação dos investimentos em curso, preenchendo elos faltantes das cadeias produtivas.

Aqui são muitas as possibilidades, especialmente na cadeia petróleo e gás, a qual permite a produção de fertilizantes, a ampliação da indústria metal-mecânica e o aumento

10. Em termos teóricos, pode-se argumentar que a noção de vantagens comparativas fundamentaria a ideia de potencialidades ou vocações naturais de uma região. Uma gama crescente de estudos, por outro lado, vem mostrando a importância de retornos crescentes a escala e competição imperfeita por que se norteia a nova geografia econômica, abrindo espaço para se buscar políticas mais amplas para o desenvolvimento regional.

da produtividade agrícola. É importante considerar que no Plano Estratégico da Petrobras 2020, segundo informações anteriores à crise de 2008, constavam investimentos de R\$ 107,3 bilhões até 2012, com alocação territorial definida, no qual o Nordeste se beneficiava fortemente, com uma participação de 16,3% deste total, bastante acima da participação da região no valor da transformação industrial de 9,2% do total brasileiro.

Para essa região, além da Refinaria Abreu e Lima, em Ipojuca, no porto de Suape, em Pernambuco, serão construídas uma refinaria no Ceará e outra em Bacabeiras, no Maranhão, três estados da região Nordeste. Como é sabido, a cadeia produtiva do petróleo e gás, envolvendo prospecção, exploração e distribuição, já vem estimulando a produção de navios-sonda, petroleiros, plataformas e embarcações de apoio, portanto, reativando a indústria naval brasileira. Mas esses investimentos têm o poder de estimular uma longa cadeia de fornecedores de bens e serviços. Ou seja, atender somente à demanda desse setor permitiria estruturar a cadeia produtiva, mas não só isso; esses investimentos permitem também a complementação produtiva, a partir da refinaria, com a produção de fertilizantes, pois o Nordeste detém os insumos básicos necessários; atender a tal demanda significa, ainda, estimular a indústria metal-mecânica e a agricultura na região.

Adicionalmente, o Brasil exerce uma liderança mundial no desenvolvimento da tecnologia de produção de combustível alternativo para substituir a gasolina (etanol) e o diesel (biodiesel). No entanto, estudos relacionados à substituição da North American Free Trade Agreement (Nafta) são escassos e inacessíveis. Através da reforma da Nafta, são produzidos os principais insumos da indústria petroquímica, o etileno e o propileno. A indústria de transformação destes produtos – a petroquímica — é responsável por quase todos os produtos sintéticos consumidos no mundo. A obtenção do etileno através da eliminação de uma molécula de água do etanol iniciaria uma nova etapa de alcoolquímica no Brasil. Do etileno podem ser obtidos mais de 50 produtos e intermediários. Entre outros, podem ser mencionados polímeros, medicamentos, conservantes, resinas, fluidos refrigerantes, plásticos, herbicidas etc. O gargalo tecnológico para obtenção do etileno a partir do etanol reside no desenvolvimento de um sistema catalítico adequado, necessitando de investimentos.

Ademais, é possível também adensar a cadeia têxtil, vestuário-fiação, incentivando, ampliando e capacitando os arranjos produtivos locais já instalados na região em indústrias retardatárias.

No caso da região Norte, atenção especial merece o Polo Industrial de Manaus (PIM), que emprega 100 mil trabalhadores diretos e 400 mil indiretos, invertendo a sua lógica de “enclave” para a de internalização e complementação, no território, no entorno de Manaus, capital do Estado do Amazonas, dos investimentos que complementem a indústria automotiva de duas rodas – motos, motoneta e ciclomoto – e o setor eletro-eletrônico – telefone celular, televisor colorido, televisor de Liquid Crystal Display (LCD), monitor de tela LCD e *compact disc*.¹¹

2) Incentivo a investimentos que rompam com o padrão de renda local.

Esse componente da nossa proposta é o reconhecimento de que não é possível desenvolver as regiões mais empobrecidas do país sem um certo “choque” de tecnologia e infraestrutura. O exemplo mais importante disto foi a instalação do Instituto de Neurociência dirigido pelo cientista Miguel Nicolelis, em Macaíba, região metropolitana de Natal, no Nordeste brasileiro, cujo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um dos mais baixos do país. Esta ideia foi apresentada, em 2004, em Natal, na presença de 40 neurocientistas de diferentes países do mundo. Além de impactar a população local com o que seja ciência através da atuação em seu projeto central, o instituto também conta com um centro de pesquisa que atrai brasileiros que estão fora do país, e um projeto educacional que abriga mil crianças da rede pública em laboratório onde aprendem a montar robôs e a programar *chips*. O instituto está construindo um *Campus do Cérebro* para 5 mil crianças, em tempo integral. Há ainda o objetivo de construir um polo de desenvolvimento industrial, tecnológicos em biotecnologia para estudar também o bioma caatinga, ou seja, o Semiárido nordestino.¹² Quantos institutos desse porte o Norte e o Nordeste brasileiros poderiam abrigar?

De uma forma mais modesta, projetos de base tecnológica podem ser “garimpados” em incubadoras e universidades dessas regiões, avaliados e selecionados, e aqueles que estiverem num estágio de desenvolvimento que possam ser levados ao mercado, poderiam ser apoiados, por exemplo, numa parceria entre o Estado e o capital privado. Com a palavra a FINEP, do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) do governo brasileiro e o BNDES.¹³

11. Interessante observar que o professor Renato Flores, da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ), em seminário no Ipea/Cepal, lembrou que Manaus é o único território brasileiro engatado na matriz mundial de valores da indústria eletroeletrônica.

12. Informações divulgadas numa entrevista concedida por Miguel Nicolelis à revista *Caros Amigos*, em maio de 2008.

13. Certamente o financiamento do desenvolvimento é um tema indispensável para o êxito desta proposta e que exige uma melhor definição.

- 3) Estruturar regionalmente comitês representativos das firmas, universidades, escolas técnicas e governo local para o desenvolvimento de ações que integrem o sistema produtivo às universidades, às IFETS e às universidades tecnológicas federais.

Esta interação entre sistema produtivo e produtores do conhecimento é um enorme desafio para o atual momento brasileiro: o país dispõe de cada uma das partes e não consegue aproximá-las e construir sinergias. As dificuldades presentes para o bom andamento desse processo foram discutidas em Carleial (2011) e aqui serão apenas resumidas.

Em primeiro lugar, o setor produtivo e as universidades estão “entrincheiradas” cada qual no seu terreno sem a capacidade de identificar pontes e meios de aproximação; em segundo lugar, a estrutura produtiva industrial brasileira é dominada por grandes empresas multinacionais que fazem pesquisa e desenvolvimento (P&D) em seus países de origem e, no Brasil, fazem apenas adaptações de processos e produtos. O desafio é: como mudar esse quadro? Qual instrumento poderá induzir essas empresas a transferir algum conhecimento para o país que as abriga ou, ainda, sediar o desenvolvimento de produto e processos por aqui? E, em terceiro lugar, como transformar o sistema de avaliação das universidades, incluindo também o apoio ao setor produtivo?

- 4) Incentivar o desenvolvimento do aproveitamento industrial da biodiversidade da Amazônia.

Este item fala por si só. A Amazônia não conhece, ou seja, não tem registro nem de 5% de sua biodiversidade. O aproveitamento industrial, então, é um passo a ser construído e que poderá, se bem-sucedido, mudar a região.

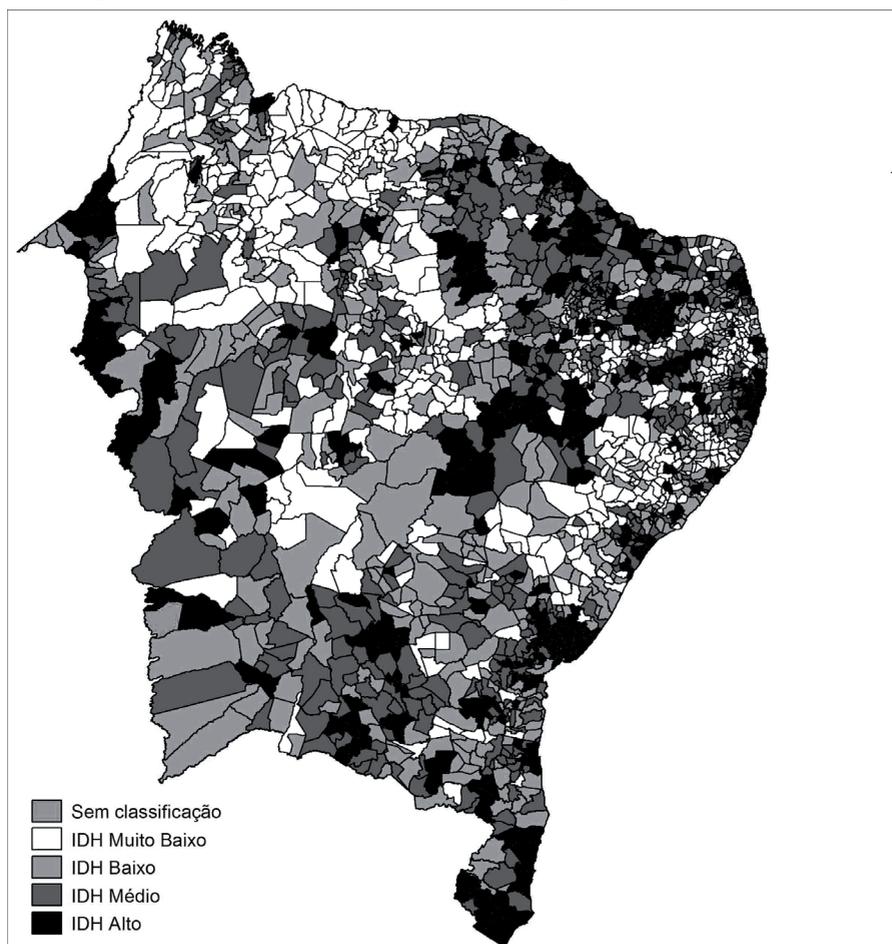
- 5) Ações que garantam a coesão territorial, com destaque para ações específicas no Semiárido nordestino.

No caso das regiões Norte e Nordeste do país, há municípios muito pobres situados em microrregiões estagnadas sem possibilidades de benefício oriundo de um certo dinamismo econômico. Nesses casos torna-se necessária a constituição de políticas de coesão que evitem a fragmentação territorial. Há no Brasil, já em curso,

uma política que poderia cumprir esse papel: os TCs. Esses territórios foram escolhidos em função dos indicadores sociais e da capacidade potencial de governança local pelos próprios moradores. Esses territórios são objeto da ação, teoricamente integrada, de 18 ministérios do governo brasileiro. Essas ações poderiam ser redefinidas no âmbito da proposta aqui apresentada procurando imprimir também algum dinamismo econômico a esses municípios. Entretanto, é possível estabelecer-se alguns questionamentos a essa política. No mapa 6, apresentam-se os municípios da região Nordeste, organizados pelo IDH-Municipal (M) do ano 2000. O indicador foi ajustado para a região Nordeste, o que significa que todos os municípios estão referidos ao desempenho dentro da mesma região e, logo, é possível identificar-se aqueles em pior situação regional.

MAPA 6

Região Nordeste: municípios distribuídos segundo o IDH-M do ano 2000

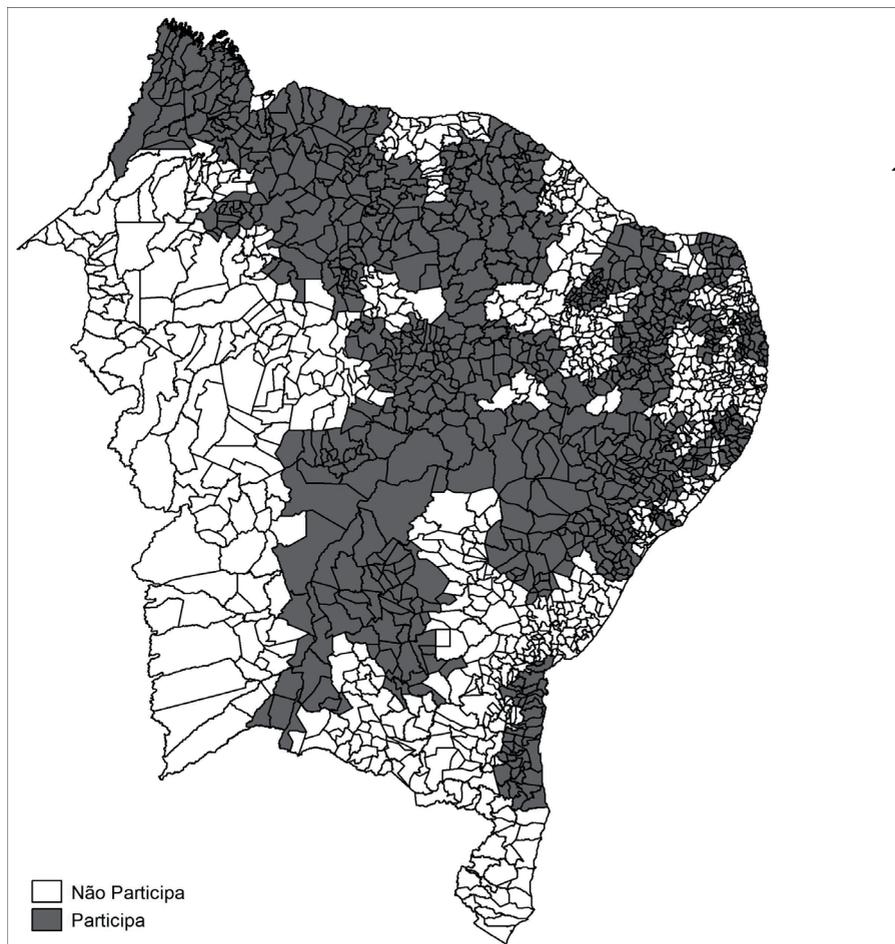


fonte: ministério do desenvolvimento social e combate a fome (mud). elaboração: iped (2010).

O mapa está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

Os municípios em branco e cinza estão abaixo da média regional e perpassam toda a região, especialmente as porções norte e central. O mapa 7 expõe, por sua vez, os municípios escolhidos como TCs.

MAPA 7
Região Nordeste: distribuição dos TCs



Fonte: MDS. Elaboração: Ipea (2010d).

O mapa está reproduzido conforme o original fornecido pelos autores, cujas características não permitiram melhor ajuste para fins de impressão (nota do Editorial).

Visualmente, observa-se certa coincidência entre os dois mapas (6 e 7), apontando que a concepção da política procura atender aos municípios em pior situação regional. No entanto, essa coincidência não é perfeita, uma vez que municípios que possuem um IDH na média ou acima da média regional foram contemplados. E quais as razões de exclusão de alguns dos mais pobres? Observe-se que menos da metade dos municípios nordestinos é contemplada.

TABELA 3
Região Nordeste: distribuição dos TCs

Estado (Nordeste)	Participa do TC	Não participa do TC	Total
Alagoas	72	29	101
Bahia	154	262	416
Ceará	100	84	184
Maranhão	188	98	286
Paraíba	105	119	224
Pernambuco	83	102	185
Piauí	142	81	223
Rio Grande do Norte	112	54	166
Sergipe	52	23	75
Total	1.008	852	1.860

Fonte: MDS. Elaboração: Ipea (2010d).

O nosso objetivo com esta observação foi identificar que há uma política em curso que pode, se modificada, cumprir bem o papel de promover a coesão e impedir a fragmentação territorial entre os municípios mais pobres da região Nordeste. Raciocínio semelhante pode ser desenvolvido para a região Norte do Brasil.

Finalmente, abordaremos um ponto que nos parece central para qualquer política que intente reduzir as desigualdades regionais brasileiras.

5 A QUESTÃO INSTITUCIONAL

Como já foi referido ao longo deste artigo, há 30 anos o Brasil abandonou uma política nacional de desenvolvimento regional com coordenação nacional. Esse, a nosso ver, constitui o principal desafio para o êxito da proposta aqui apresentada: *a quem caberá a coordenação desse processo?*

O arcabouço regional brasileiro é formado por 5 macrorregiões, 26 estados, 1 distrito federal e 5.567 municípios. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a federação brasileira reconhece como entes federados os estados, os municípios e a União.

Nesse sentido, as macrorregiões não possuem voz. Assim, vale perguntar: quem fala pela região Nordeste ou quem fala pela região Norte, as mais empobrecidas do país?

Este fato constitucional exige que a coordenação dessa política de desenvolvimento regional esteja ancorada na Presidência da República.

Esta situação no trato da questão regional brasileira vem sendo engendrada ao longo do tempo. Nos anos 1990, é dispensável afirmar que o planejamento do desenvolvimento foi esquecido e que a agenda foi fortemente dominada pelo curto prazo, o equilíbrio macroeconômico e a inserção internacional ensejada pela abertura econômica. Assim, a política de desenvolvimento regional coordenada nacionalmente deu lugar à guerra fiscal, quando cada estado federado transformou-se numa espécie de “caixeiro viajante”, garimpando oportunidades de investimentos, especialmente o capital internacional, em troca de incentivos e isenções fiscais.

Hoje, temos como principais instrumentos de ação regional os Planos Plurianuais (PPAs) e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)¹⁴ que hierarquizam microrregiões por níveis de renda e procuram direcionar programas diferenciados por níveis de renda.

A PNDR é uma política recente, instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Tal política tem os seguintes objetivos: *i*) dotar as regiões das condições necessárias de infraestrutura, crédito e tecnologia; *ii*) promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade de vida; *iii*) fortalecer as organizações socioprodutivas regionais, ampliando a participação social; e *iv*) estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do país.¹⁵

Em trabalho recente, o Ipea (2009) analisa a ação da PNDR e conclui que ela ainda não consegue ser um guia para o conjunto das políticas implementadas pelos

14. A PNDR engloba alguns programas, tais como: Plano Amazônia Sustentável (PAS); Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO); Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE); Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semiárido (PDSA); e Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. O governo também elaborou os seguintes programas: Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais (Promeso); Promoção e Inserção Econômica de Sub-regiões (Promover); Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver); Organização Produtiva de Comunidades Pobres (Produzir); Arranjos Produtivos Locais (APLs); e Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira.

15. Em março de 2010, o Ministério da Integração Nacional (MI) lançou a proposta da fase II da PNDR para o período 2011-2015.

ministérios federais; na realidade, há concentração de investimentos efetuados pelos demais ministérios, em regiões consideradas dinâmicas e, portanto, não prioritárias do ângulo da PNDR.

Já os PPAs constituem instrumentos de planejamento de mais médio prazo e expõem os objetivos da administração pública federal. No entanto, é feita a consolidação com o PPA de cada estado federado, desenhando assim uma ação regionalizada. É necessário, porém, ressaltar que aqui estão incluídos grandes projetos, muito deles com impactos diretos, mas também indiretos sobre o território, dificultando uma avaliação precisa dos efeitos concretos sobre as regiões. Adicionalmente, na década de 1990, quando os PPAs foram iniciados, a tônica central que regia a ação do governo federal era o chamado equilíbrio macroeconômico.

Além dessas políticas, é relevante lembrar que a ação regional também possui instrumentos constitucionais: os fundos constitucionais de financiamento (das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), e as transferências constitucionais (contribuição dos fundos de participação na composição das receitas dos estados e municípios).

Ao lado disto, como já referido anteriormente, temos um conjunto amplo e diferenciado de ações implementadas pelos diferentes ministérios que agem sobre o território. Entretanto, tudo isto se faz na mais absoluta falta de coordenação. O esvaziamento da Sudene, mesmo após a sua recriação, a concentração da coordenação das políticas públicas na Casa Civil evidenciam a necessidade de uma esfera de coordenação das políticas regionais, ou seja, a reemergência de um federalismo regional. Ou ainda, qual instituição existente poderia assumir o papel de coordenador da ação regional nesse estágio do nosso desenvolvimento: os conselhos deliberativos das instituições regionais associados aos bancos públicos que atuam na região? O fato concreto então é que não temos uma PNDR assentada sobre uma estratégia clara de atuação.

Outro fato que merece destaque é a ausência de convergência entre os diferentes ministérios do que venha a ser a questão regional brasileira. Predomina uma visão setorial, e a maior evidência disto é que a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), a política industrial mais recente implementada no segundo governo Lula não regionalizou as suas ações. O PIM não foi incluído.

Logo, o primeiro passo será resolver esse impasse institucional.

O segundo ponto a ser observado decorre do fato de que também pelas mesmas razões apontadas anteriormente os programas e os financiamentos hoje disponíveis para as regiões mais empobrecidas não obedecem a uma estratégia de longo prazo previamente definida. O segundo desafio então seria subordinar todos os procedimentos a uma estratégia única, pública e consensual, entre todos os que lidam com a questão regional no país.

O terceiro ponto a ser observado é a exigência de avanços nos instrumentos disponíveis para a atuação sobre as diferentes regiões. O Brasil possui incentivos fiscais, pratica renúncia fiscal, mas não cobra qualquer contrapartida das empresas beneficiadas. Conforme destaca Rodrik (2004), em comparação com os países asiáticos, a América Latina tem utilizado pouco de contrapartidas a generosos créditos subsidiados ou mesmo isenções tributárias para a instalação de empreendimentos econômicos. O desafio da política seria como usar tais incentivos e como exigir contrapartidas das empresas beneficiadas. Certamente, é necessária a criação de metas mensuráveis, assim como a criação de instituições para conduzir este tipo de política.

O que fica aqui sugerido é que o BNDES, por exemplo, ao financiar a Petrobras, exija que investimentos complementares sejam feitos nas regiões Norte e Nordeste. Sem essa prática dificilmente conseguiremos alterar as estruturas produtivas dessas regiões com base apenas em incentivos via mercados.

Essa nova institucionalidade precisa ser construída e deverá permitir que firma e Estado negociem investimentos complementares e necessários. O elemento central dessa nova institucionalidade precisa ser a criação de um sistema de contrapartidas de tal sorte que qualquer empréstimo obtido no sistema público brasileiro de financiamento da produção (BNDES, BRDE, BB, CAIXA, BNB, Basa) estabeleça a uma contrapartida que beneficie a sociedade brasileira, especialmente a parcela das regiões mais pobres.

Rodrik (2004) também argumenta que cada vez mais se esvanece a possibilidade de aplicação de receitas únicas para países com distintos padrões de desenvolvimento; logo, é preciso ousar se queremos promover o desenvolvimento brasileiro no longo prazo.

No âmbito de uma política pública negociada, o empreendimento da estratégia acima referida exigirá necessariamente a criação de novas institucionalidades que possam promover, em âmbito nacional, as políticas de desenvolvimento regional.

O fundamento desta interpretação assenta-se na necessária aproximação entre Estado, firmas e sociedade civil na construção de políticas negociadas, garantidas por novas institucionalidades que suportem, por exemplo, um novo acordo para o financiamento da produção, envolvendo contrapartidas das empresas beneficiadas pelos financiamentos públicos. Não menos importante é o acompanhamento da obtenção das metas mediante um monitoramento que persiga o cumprimento dos objetivos previamente definidos por uma estratégia de desenvolvimento regional pactuada entre os diferentes atores desse processo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O país vive um momento muito especial retratado na retomada do crescimento econômico, na ampliação dos investimentos e da ampliação do nosso mercado interno. Destacam-se setores produtivos, tais como o petróleo e gás, a extrativa mineral e a metal-mecânica, cujos investimentos se fazem também fora do eixo Rio de Janeiro–São Paulo, favorecendo o desenvolvimento regional brasileiro.

A ampliação da base produtiva industrial brasileira que está ocorrendo, a partir dos investimentos em curso hoje no país, bem como a expansão das universidades federais e dos institutos tecnológicos criam as condições para uma mudança significativa nos rumos da economia e sociedade brasileiras. Esses investimentos, se complementados, como neste artigo sugerimos, podem promover uma mudança na estrutura produtiva nacional, ampliar a sua diversificação e ainda produzir uma mudança significativa nas estruturas produtivas das regiões mais pobres, Norte e Nordeste, pois tais complementações podem ser feitas nos seus territórios.

Esta estratégia permitirá ao país deter cadeias produtivas mais completas e estruturas produtivas regionais com maior capacidade de geração de emprego e renda. Este fato certamente reduzirá a “estigmatização” das regiões mais empobrecidas até hoje vistas como regiões exportadoras de migrantes de baixa qualificação. Como ficou aqui evidenciado, o padrão de qualificação das populações que habitam as regiões

Norte e Nordeste do Brasil tem acompanhado a tendência nacional de ampliação da escolaridade formal mesmo que, em média, o número de anos de estudo esteja ainda abaixo do nacional.

Esta estratégia também permitirá a redução dos riscos de conflito entre a ampliação da escolaridade, que já vem ocorrendo, e as chances ocupacionais compatíveis com esse padrão educacional atingido. Certamente, será mais um fato de retenção das populações em seus territórios.

À luz do pensamento de Celso Furtado, a complementação dos investimentos em curso no país tem o potencial de ampliar a sua diversidade produtiva com efeitos positivos sobre o emprego e a distribuição de renda. Não foi esse o gargalo histórico do nosso desenvolvimento? Assim, ao promover o desenvolvimento regional, numa visão de longo prazo, aproveitando as possibilidades efetivas que a realidade do país hoje apresenta, estaremos também constituindo uma política de reindustrialização do Brasil que alterará definitivamente a sua estrutura produtiva. Aqui falamos muito pouco das descobertas do pré-sal; mas é bom lembrar que o desenvolvimento em torno do pré-sal poderá também alterar a natureza da inserção internacional do Brasil, conferindo-lhe mais autonomia e criando uma fonte de financiamento importante para um desenvolvimento equânime por todo o território nacional.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, N. Roda viva brasileira: dependência estrutural e servidão. In: COLÓQUIO BRASILEIRO EM ECONOMIA POLÍTICA DOS SISTEMAS/MUNDO. 1. **Anais...** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. Disponível em: <http://www.gpepsm.ufsc.br/index_arquivos/16.pdf>

BIELSCHOWSKY, R. Vigência das contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo. **Revista da Cepal**, Santiago-Chile, p. 183-191, 2010. Número especial em português.

CARLEIAL, L. A contribuição neoschumpeteriana e o desenvolvimento regional. In: CRUZ, B. *et al.* (Org.). **Economia regional e urbana: teorias e métodos**. Brasília: Ipea, 2011. cap. 4. parte I. p.113-140.

_____.; CRUZ, B. **Estratégia de desenvolvimento regional, política pública negociada e novas institucionalidades**. Brasília: Ipea, 2010 (Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 3).

CRUZ, B.; SANTOS, I. **Dinâmica do emprego industrial**: uma análise regional da “desindustrialização”. Brasília: Ipea, 2009 (Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 2).

FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1, p. 239-262.

IPEA. Os desequilíbrios regionais e a política nacional de desenvolvimento regional. **Brasil em desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. III, cap. 13.

_____. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 71, 2010a.

_____. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 58, 2010b.

_____. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 68, 2010c.

_____. Limites das políticas regionais descentralizadas e com baixa coordenação: a necessidade de uma mudança de paradigma. In: IPEA. **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**. 2010d. cap. 8. livro 5. p. 209-254. v. 2. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro).

MAGALHÃES, J.; MIRANDA, R. Dinâmica da renda *per capita*, longevidade e educação nos municípios brasileiros. **Estudos Econômicos**, jul./set. 2009.

MARINI, R. M. **Dialética da dependência**. Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso, 2000.

NICOLELIS, M. A ciência pode ser um agente de transformação social. Entrevista concedida à revista **Caros Amigos**, n. 134, p. 30-37, ano XII, 2008.

OLIVEIRA, F. **Navegação venturosa**: ensaios sobre Celso Furtado. São Paulo: Editorial Boitempo, 2003.

PINTO, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural” da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2, p. 567-588.

QUAH, D. Regional convergence clusters across Europe. **European Economic Review**, v. 40, n. 1-3, 1996.

RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. Harvard University, 2004.

TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1, p. 217-238.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

