

O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão¹

Liana Carleial

Economista, professora titular da UFPR e pesquisadora do CNPq
Presidente do Instituto Municipal de Administração Pública do município de Curitiba

Resumo

O artigo argumenta que a questão regional brasileira, instalada nos anos sessenta do século passado e, com igual período, de políticas de desenvolvimento regional não conseguiu reduzir de forma importante as desigualdades regionais, e só fortalece o padrão de divisão inter-regional definido na metade do século XX. O agravante é que a questão regional está fora das pautas política, econômica empresarial e acadêmica brasileiras. No presente ensaio, considera-se, no entanto, que o conjunto de investimentos em infraestrutura e em setores estratégicos da indústria fora do eixo Rio-São Paulo, poderiam conduzir a um adensamento das estruturas produtivas das regiões mais empobrecidas e permitir uma nova dinâmica regional que altere o atual padrão de divisão inter-regional do trabalho no Brasil. É surpreendente que não conseguimos “engatar” as regiões mais empobrecidas na dinâmica nacional apoiada pelo BNDES. O quadro institucional vigente é confuso, e se por um lado favorece as regiões mais pobres, por outro lado, penaliza as mesmas regiões. Inspirado em Celso Furtado o artigo também argumenta que o objetivo de redução das desigualdades regionais precisa ser a preocupação central da política nacional de desenvolvimento.

Palavras-chave: Políticas de desenvolvimento regional. Desenvolvimento econômico. Divisão Inter-regional de Trabalho no Brasil. Dinâmica regional.

The Brazilian regional development still in question

Abstract

The essay argues that the Brazilian regional question and the correspondent regional development policies, settled in the sixties of the last century, failed to significantly reduce regional inequalities. On the contrary they only strengthens the pattern of inter-regional division established at half of the twentieth century. The aggravating factor is that the regional question is out of the Brazilian political, economic, business and academic agendas. In the present work, it is considered, however, that the number of investments in infrastructure and strategic industry sectors outside the Rio-Sao Paulo axis, could lead to an intensification of productive structures in the most impoverished regions and allow a new regional dynamics that might change the current pattern of inter-regional division of labor in Brazil. It is surprising that it seems impossible to "interlock" the most impoverished regions into the national dynamics that is supported by the National Development Bank - BNDES. The existing institutional framework is confusing, and if it favors the poorest regions on the one hand, on the other, penalizes the same regions. Inspired by Celso Furtado, this article also argues that the goal of reducing regional inequalities must be the central concern of national development policy.

Keywords: Regional development politics, economic development, interregional division of labor in Brazil, regional dynamics

Artigo recebido em 01.04.2014 e aceito em 28.05.2014.

Revista Política e Planejamento Regional (PPR), Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-21, jan./jun. 2014.

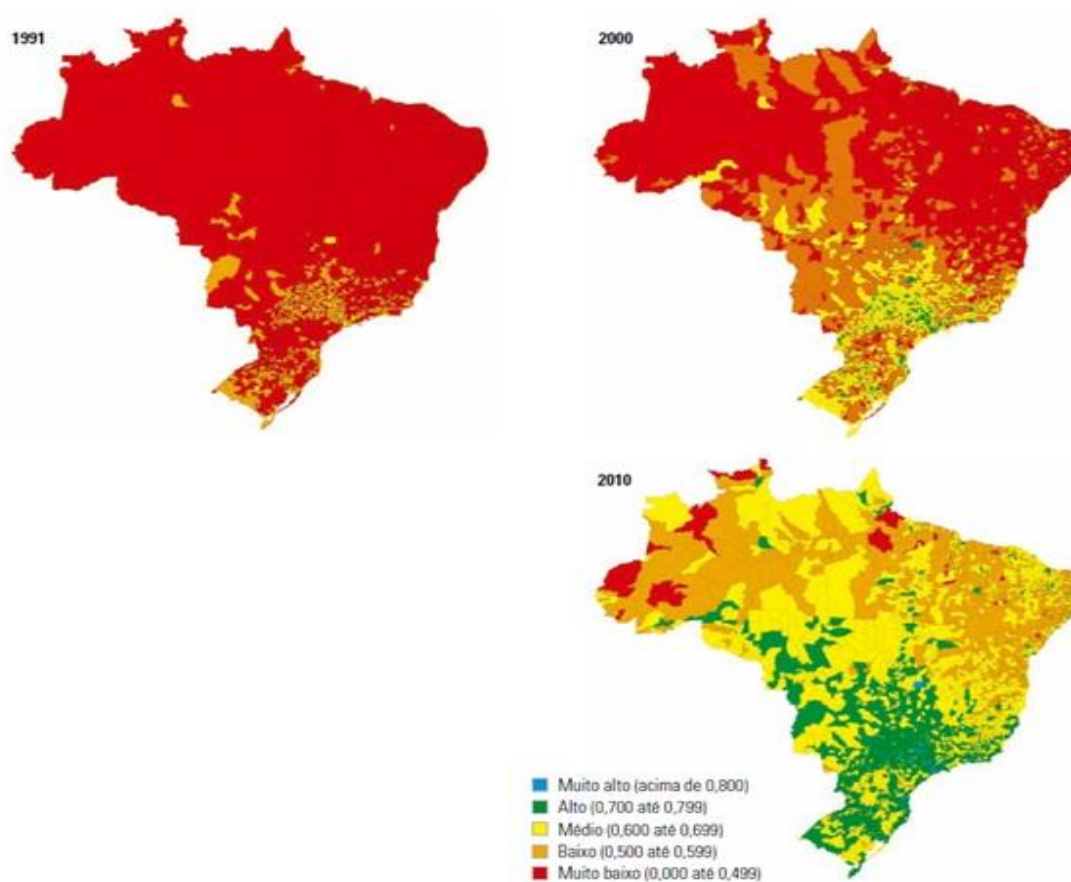
1 Introdução

“Seria grave equívoco supor que esses problemas de disparidade regional se resolverão espontaneamente e que por isso não devem constituir preocupação central da política geral de desenvolvimento” (FURTADO, 2012).

É de longa história o interesse pela questão regional brasileira, no entanto há uma enorme dificuldade de se constituir, no país, uma convergência em direção a um projeto próprio de desenvolvimento regional. Na realidade, essa questão está fora da pauta política, econômica ou empresarial e, ademais, recebe pouca atenção acadêmica. Expliquemos melhor esse último aspecto. Mesmo que tenham sido criados alguns cursos de pós-graduação em desenvolvimento regional nos últimos anos, estes são instalados tendo em vista problemas bem delimitados, como, por exemplo, a extinção de uma cultura agrícola numa dada microrregião, a abertura de uma indústria ou, ainda, o recorrente apelo da ligação entre o regional e a temática do meio ambiente. Não existe uma perspectiva que aborde a problemática regional de uma maneira mais ampla no âmbito das tendências e transformações da economia brasileira e que considere como cada macrorregião participa ou pode vir a participar dessas mudanças. Pensando nisso, há possibilidade de alteração significativa na divisão inter-regional do trabalho no Brasil?

Observando os últimos sessenta anos, a participação do Produto Interno Bruto (PIB) nordestino permaneceu em torno dos 13% e a participação na renda média nacional manteve-se ao redor dos 46%. Para uma outra ilustração, podem ser citados graves problemas do desenvolvimento regional brasileiro que ainda permanecem: o semiárido nordestino; o vale do Ribeira, entre São Paulo e Paraná; o vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais; e o sul do Rio Grande do Sul.

Recentemente, a divulgação da evolução do IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) entre 1990 e 2010 pelo PNUD-IPEA, conquanto muito festejada pela chegada do Brasil a uma posição muito alta nesse indicador, revela a permanência das macrorregiões Norte e Nordeste como as mais pobres do país². Conforme mostra o mapa abaixo, os piores desempenhos estão, *grosso modo*, nessas duas macrorregiões.



Fonte: Atlas IDHM(2013) PNUD, IPEA- FJP, com dados do IBGE.

Nas últimas duas décadas, o Brasil aumentou em 47,5% o seu IDHM, passando de 0,493, em 1991, – um nível considerado muito baixo –, para 0,727, em 2010, isto é, muito alto. Em 1991, 85,5% das cidades brasileiras tinham IDHM muito baixo. Em 2010, o percentual passou para 0,6% dos municípios. De acordo com o levantamento, em 2010, o índice de municípios com IDHM alto e médio chegou a 74%, ao passo que, em 1991, não existia nenhuma cidade brasileira com IDHM alto e 0,8% apresentava índice médio. Mesmo diante de tal êxito, a visualização gráfica de 2010 não deixa margem a dúvidas: a concentração espacial de desempenho médio, baixo e muito baixo está, ainda, nas macrorregiões Norte e Nordeste.

Sabemos da complexidade e especificidades do país, dos gargalos históricos estruturais que tivemos e temos, mas, por outro lado, vivemos um momento propício a inovações institucionais. Hoje, pelo fato haver um novo quadro socioeconômico e político, é possível rejeitar transplantes institucionais – no sentido de cópia dos modelos de desenvolvimento de políticas públicas implementados por outros países. Estamos em um momento propício para inovar as práticas institucionais e alterar, efetivamente, o quadro regional.

O mote central do nosso argumento é dado por Celso Furtado, no livro *Perspectivas da Economia Brasileira*, publicado, pela primeira vez, nos anos de 1960 e relançado em 2012. Nele, Celso Furtado afirma que as políticas regionais de desenvolvimento pressupõem uma compreensão dos objetivos nacionais de desenvolvimento e que é preciso considerar, ao se fazer um plano de desenvolvimento regional, o conjunto da economia nacional. Certamente, esse argumento é absolutamente verdadeiro para a conjuntura atual.

Na década de 2000, temos um país com um novo modo de compreensão do seu papel no mundo e com uma situação positiva de crescimento do produto, do investimento e do emprego. Ao mesmo tempo, o Brasil reconhece a relevância de seu mercado interno, o que se expressa por meio de medidas centradas na valorização real do salário mínimo, na ampliação do crédito ao consumidor e no exitoso programa de transferência de renda Bolsa Família. Um recente estudo do IPEA (2013) mostrou que há um impacto de 1,78 reais no PIB para cada real aplicado no Bolsa Família – dado que ratifica sua força transformadora.

Entretanto, ainda não há uma clareza acerca de qual é o projeto nacional de desenvolvimento. Não é excessivo afirmar que não existe uma estratégia nacional de desenvolvimento precisa, não se sabe o que o país pretende ser dentro de 30 ou 40 anos. O que se tem de concreto é a previsão dos investimentos, em curso e futuros, financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), nos quais sobressaem aqueles que se relacionam com setores do petróleo e gás, da indústria extrativa mineral e automotivo. Adicionalmente, há alguns investimentos em infraestrutura, especificamente em logística, energia, saneamento básico, telecomunicações e programas de concessão (portos, ferrovias e aeroportos)³.

Há uma consciência da importância das descobertas de petróleo realizadas na camada do pré-sal em alguns pontos do território nacional, uma vez que elas podem definir o futuro do país e da nação. A cadeia produtiva do petróleo e gás – a qual envolve prospecção, exploração e distribuição – já vem estimulando a construção de navios-sonda, petroleiros, plataformas e embarcações de apoio e, por conseguinte, reativando a indústria naval brasileira. Tais investimentos possuem também o poder de estimular uma longa cadeia de fornecedores de bens e serviços. Contudo, cabe uma indagação: quais macrorregiões serão impactadas com esses investimentos? IPEA (2010) evidencia que 60% dos fornecedores da Petrobras estão no Sul e Sudeste do país. Será que é possível ampliar esse raio de atuação?

Vemos que existem setores priorizados pela agenda (por exemplo, do BNDES), mas ainda desconhecemos qual é exatamente a capacidade de esses investimentos construir a nação brasileira almejada por todos nós, ou melhor, desconhecemos qual é seu potencial de alavancar um programa de desenvolvimento regional efetivo.

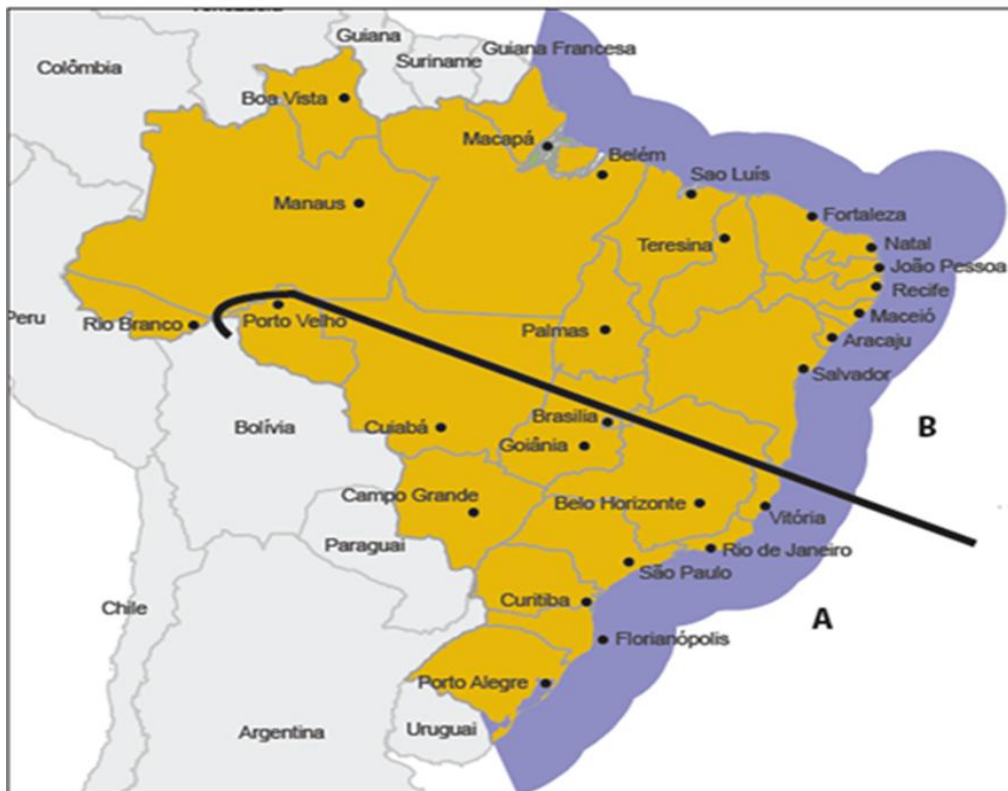
No intuito de responder a tal conjunto de questionamentos, este artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, demonstramos que a macrorregião é a escala adequada para discutir sobre determinados aspectos do desenvolvimento regional brasileiro; na segunda, abordamos a divisão inter-regional do trabalho no país, mostrando a permanência de um modelo instituído no século XX, através do qual algumas regiões são estigmatizadas como “as pobres” e, por essa razão, são tomadas como palco de políticas meramente compensatórias; na terceira, aprofundamos a questão da natureza das ocupações criadas na década de 2000, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. A análise, como será visto, confirma a permanência do padrão vigente (isto é, o paradigma do século XX) de divisão inter-regional do trabalho. Nas considerações finais, que assumem um caráter de problematização, discutimos a necessidade de uma mudança institucional que favoreça, de fato, a promoção do desenvolvimento regional brasileiro.

2 A questão das macrorregiões

Quando se pensa em desenvolvimento regional brasileiro, a escala de observação adequada é, a nosso ver, a das macrorregiões. A divisão inter-regional do trabalho que temos hoje é, certamente, o resultado do nosso processo de crescimento no século XX, dos seus tropeços e dificuldades, bem como da incapacidade histórica de alterar um padrão em que determinadas regiões brasileiras são alvo de políticas compensatórias, mesmo quando detêm imensas riquezas minerais, como é o caso da região Norte.

O arcabouço regional brasileiro é composto por cinco macrorregiões, 27 estados, 5565 municípios, que, por sua vez, podem ser reorganizados em microrregiões e em mesorregiões. O mapa 2 abaixo, produzido pelo Ministério do Planejamento em 2006, evidencia o corte efetivo que existe no país.

Mapa 2 – A diagonal básica que divide o território nacional

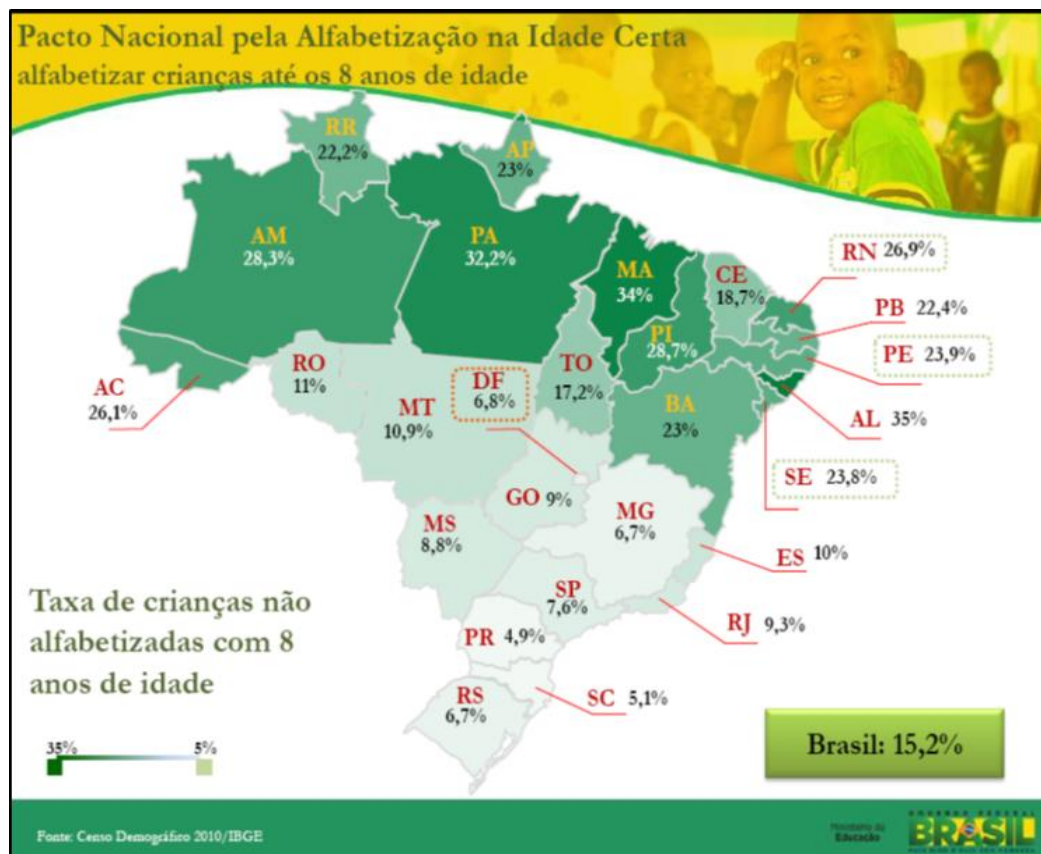


Fonte: Brasil (2006).

Todos os indicadores sociais acima da diagonal, a qual vai de Porto Velho a Vitória, são aqueles de pior desempenho, quando comparados aos que estão abaixo. Considerando isso, notamos que a questão regional brasileira tem um endereço certo: as macrorregiões Norte e Nordeste. Essa diagonal também está presente no mapa do IDHM de 2010 apresentado no início do artigo.

Vários outros indicadores sociais corroboram esse resultado, como é mostrado pelo mapa 3 a seguir. Nele, a taxa de crianças não alfabetizadas com oito anos de idade revela traços do presente e, mais que isso, fornece uma importante pista para o futuro. Todo o Sul e Sudeste brasileiros apresentam taxas abaixo dos 10%. No Norte e Nordeste, tais taxas ultrapassam a marca dos 30%. Cumpre destacar que esse fato acontece em pleno vigor do programa Bolsa Família e da universalização do ensino fundamental no país.

Mapa 3 – Taxa de crianças não alfabetizadas com 8 anos de idade.



Fonte: IBGE (2010).

Perante esses dados, o que esperar das próximas gerações nessas duas regiões? O discurso oficial enfatiza o fato de elas estarem exibindo um crescimento econômico acima da média nacional na última década. Isso, porém, não é novo. Na verdade, a macrorregião Nordeste vem apresentando uma taxa de crescimento superior a do país em diferentes períodos – na década de 1960, por exemplo, Celso Furtado animava-se com o desempenho dela. Para entender esse ponto aparentemente paradoxal, é necessário considerar que as regiões mais empobrecidas partem de patamares mais baixos de produto que as demais e, por isso, não é espantoso que cresçam relativamente mais. Mas essa explicação não apaga as dúvidas, ao contrário, permanece uma lista de questões: ambas as regiões crescem em quais setores econômicos e qual a natureza destes últimos? O crescimento delas é movido por investimentos que renderão empregos a longo prazo?

É necessário atentarmo-nos, nesse ponto, para as dificuldades institucionais brasileiras, intensificadas, surpreendentemente, a partir da Constituição de 1988. É inegável a relevância desta no cenário brasileiro da época: em primeiro lugar, por ter-se constituído em um processo importante – em uma verdadeira inovação política –, na medida em que foi concebida “de baixo para cima”, isto é, a partir da luta dos movimentos sociais e dos anseios democratizantes; em segundo, por ter instituído o Estado Democrático de Direito no país e

recuperado o poder de indutor de desenvolvimento do Estado. Além de todos os aspectos ligados à descentralização administrativa, ao novo pacto federativo, aos vários formatos de participação popular, a Constituição de 1988 explicita, no artigo terceiro, seu compromisso com a redução das desigualdades regionais. Todavia, impõe, junto disso, um corte no formato de financiamento do desenvolvimento regional, ao reduzir os recursos disponíveis destinados a esse fim: em vez dos 3% do conjunto da arrecadação endereçada ao desenvolvimento regional, passou-se a ter apenas parcela do imposto de renda e do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados). Pelos dados do IPEA (2011), os fundos de desenvolvimento regional correspondem, hoje, a 0,7% do PIB brasileiro. Os desembolsos do BNDES para essas regiões chegam a ser maiores do que os recursos constitucionais destinados ao financiamento do desenvolvimento regional.

A questão regional brasileira denota um certo “jogo duplo” no que se refere ao objetivos da redução das desigualdades regionais; é como se o Estado brasileiro assumisse um perfil “bipolar” quando o assunto é desenvolvimento regional: “dá com uma mão e tira com a outra”⁴.

A partir da Constituição de 1988, também se altera a legislação de cobrança do ICMS, que deixa de ser recolhido na origem, no local da produção, para ser recolhido no destino, onde é, então, consumido. Tal legislação atinge a energia elétrica, o petróleo e o gás natural. Nela há, certamente, uma punição aos estados produtores, como é o caso do Estado do Pará. Mesmo sem uma análise detalhada, é evidente o benefício que é transferido para São Paulo, estado que não produz nenhum desses insumos – todos eles centrais para o seu crescimento econômico.

O novo pacto federativo que se estabelece com a Constituição de 1988 define como entes federados a União, os estados e os municípios. Nesse novo arranjo, as macrorregiões e as regiões metropolitanas não possuem voz ativa, sendo justo indagar: quem fala por elas?

Apesar das alterações supracitadas, são mantidos inalterados os fundos constitucionais que auxiliam o desenvolvimento dessas regiões, como o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO) e o Fundo Constitucional do Norte (FNO). Houve um crescimento no volume de recursos aportados pelos três fundos, entretanto são inferiores aos desembolsos do BNDES nas três regiões, como referido anteriormente.

Outro elemento a ser analisado é a atuação dos ministérios federais no território nacional. Tendo em vista a questão regional atual, diagnosticamos que eles não falam a mesma linguagem de ação; na verdade, cada um entende a questão a seu modo. Há um forte componente setorial nas políticas públicas que passam pelos diferentes ministérios.

Talvez o exemplo mais eloquente desse fato sejam as políticas industriais concebidas desde o primeiro governo Lula (com o detalhe de que não foram regionalizadas *a priori*). Elas avançaram do ponto de vista de concepção, como é o caso, já no governo Dilma, da Brasil Maior, que se assenta na concepção das cadeias produtivas, de Hirschman, e na necessidade de adensamento produtivo, mas sem qualquer compromisso com a regionalização da política e, portanto, sem nenhuma preocupação com as alterações e, menos ainda, com as transformações da divisão inter-regional do trabalho.

O Ministério da Integração Nacional, responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), está muito concentrado na questão hídrica, e a PNDR não tem capacidade de nortear a ação de desenvolvimento regional. A evidência maior disto é que, em 2010, 50% dos recursos aplicados pelos três fundos supracitados foram realizados em regiões que, pela tipologia da PNDR, são de alta renda (SANTOS, 2012).

É preciso dizer algo mais? Na ausência de uma estratégia para o desenvolvimento regional, as ações com esse tipo de corte são, no máximo, compensatórias. Desse modo, não há como antecipar, nas regiões, ações que promovam o desenvolvimento.

Cabe ainda lembrar que as ações do ciclo orçamentário brasileiro (PPA, LDO e LOA) são fortemente dominadas por uma visão setorial, o que colide, claramente e uma vez mais, com a necessária visão inter-regional que o país construir.

Atualmente, está em curso, no Ministério da Fazenda, uma proposta de mudança da cobrança do ICMS, uma vez que, desde a década de 1990, são cobradas taxas diferenciadas como meio de atrair investimentos para este ou aquele estado, formando uma verdadeira Guerra Fiscal. Não é exagero afirmar que temos 27 alíquotas. Na proposta do Ministério da Fazenda, pretende-se reduzir a incerteza jurídica e, ao lado disso, conviver com taxas em torno de 4, 7 e 10% em até oito anos⁵. Prevê-se também a constituição de um fundo de compensação para diminuir as perdas de alguns estados específicos. Vale perguntar: quanto o Estado do Pará ganharia por sediar a maior parte das hidrelétricas com todos os seus impactos negativos e só deter de ICMS o que o próprio Estado consome?

Essa bipolaridade do Estado brasileiro no que se refere à questão regional acaba por reforçar a divisão inter-regional vigente e, conseqüentemente, as macrorregiões de primeira e segunda linha. Mendes (2012) faz uma interessante construção para diferenciar os investimentos *para* a região dos investimentos *na* região. No caso das hidrelétricas, por exemplo, os investimentos são *na* e não *para* a região. Em Belo Monte, a expectativa do Pará é receber, da geração de energia produzida, o correspondente a apenas 4% de ICMS gerado, já que esse é seu consumo esperado.

Em que medida temos a capacidade de alterar esse jogo institucional que está em curso no país e produzir mudanças na divisão inter-regional do trabalho?

3 A divisão inter-regional do trabalho no Brasil

Celso Furtado sempre teve claro que as estruturas produtivas no subdesenvolvimento são pouco diversificadas, com forte tendência à concentração de renda e com efeitos perversos sobre o mercado de trabalho. De modo agravado, tal característica se reproduz internamente no Brasil.

A tabela 1 evidencia a concentração da atividade produtiva industrial nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, configurando uma participação da região Sudeste de 81,3% no valor da transformação industrial em 1968. Uma apreciação da evolução desse indicador mostra uma desconcentração da atividade industrial, especialmente em relação a São Paulo. As macrorregiões Norte e Nordeste foram aquelas que menos se beneficiaram com o processo, ainda que políticas específicas tenham sido instituídas desde os anos 1960.

Tabela 1 – Valor da transformação industrial (% sobre o total do país)

BRASIL E REGIÕES	1968	1973	1984	1995	2009
RIO DE JANEIRO	16,3	13,3	11,5	8,9	10,5
SÃO PAULO	57,1	57,8	49,6	51,8	37,9
SUDESTE	81,3	77,9	70,9	70,9	60,5
SUL	11,2	13,7	15,2	16,4	19,1
NORTE	1,0	0,9	2,3	3,8	5,9
NORDESTE	5,9	5,9	10,3	7,4	10,0
CENTRO-OESTE	0,6	0,8	1,3	1,6	4,4
BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Brasil (2012) p.12. Elaboração própria com dados do IBGE - Pesquisa Industrial Anual Empresa.

As escolhas realizadas no século XX, sobretudo entre 1950 e 1980, promoveram alguma integração produtiva, e isso colaborou para reduzir a sensação de “ilhas” entre as regiões brasileiras – para seguir uma expressão de Chico de Oliveira às regiões –, mas, concomitantemente, produziu entraves ao desenvolvimento brasileiro em seu sentido mais amplo. É o caso, por exemplo, da expansão da fronteira agrícola centrada na grande propriedade – especialmente a de grãos –, do Paraná para as regiões Centro-Oeste e Norte; essa expansão agrícola representou o adiamento da resolução da questão agrária, tendo implicações na constituição do mercado de trabalho e na permanência das desigualdades regionais.

A crise dos anos 1980 promoveu uma ruptura com o modelo de crescimento instalado, no Brasil, na década de 1950 e estabeleceu um ambiente de redução do poder de

financiamento do Estado, com aumento da dívida externa e inflação. A indústria brasileira não se recuperou e adentrou num processo de desindustrialização, até hoje não revertido.

Na América Latina, no mesmo período, os países começaram a submeter-se ao receituário prognosticado pelo Consenso de Washington, retratado na abertura comercial, na desregulamentação dos mercados, nas privatizações de empresas públicas e nos programas de controle da inflação⁶. Essas políticas de ajustamento estiveram referenciadas no alto endividamento interno e externo dos países e em importantes *deficits* em seus balanços de conta-corrente.

O Brasil passou a ser regido por ações de curto prazo e as políticas de desenvolvimento regional, coordenadas nacionalmente, desapareceram de cena. O quadro foi agravado com o deslanche da Guerra Fiscal entre os estados federados que buscavam atrair investimentos externos. Igualmente, ganhou espaço políticas de desenvolvimento local, à medida que as de cunho nacional e regional haviam desaparecido. Nessa década, ampliou-se o número de automotivas no país, que recebeu novas unidades da Volks, Renault-Nissan e Audi, dentre outras.

Concretamente, um dos resultados dessa inação governamental foi a acentuada ênfase no local como espaço de intervenção pública. A discussão sobre o local teve uma aceitação significativa e promoveu a dominação de aportes teóricos centrados no capital social, desenvolvimento endógeno, sistemas regionais/locais de inovação; além disso, ocorreu uma assombrosa proliferação de estudos sobre arranjos produtivos locais (APL)⁷.

Mas a primazia do local é uma impossibilidade, isto porque, na economia mundializada, com forte presença da firma-rede multinacional, as atividades fazem-se e articulam-se em diferentes escalas espaciais⁸. Com efeito, a mundialização necessitou dos Estados nacionais para implementar mudanças institucionais, como a flexibilização dos diferentes mercados, em especial o do trabalho, para regular os grandes sistemas produtivos e de serviços que foram privatizados ou, ainda, para funcionar como agente financeiro na atração de investimentos diretos estrangeiros (IDE). Logo, na mundialização, a escala do nacional é imprescindível. Se essa escala é indispensável da ótica das necessidades da mundialização, por que seria prescindível exatamente no âmbito do desenvolvimento econômico e social de um dado país?

A febre das análises centradas nos APLs alimentou pesquisas de campo e trouxe à cena alguns municípios, como é o caso de Toritama, cidade produtora de confecções, especialmente jeans, situada no agreste de Pernambuco. Toritama, por ser um dos locais de mais baixa renda e escolaridade do país, seria “salvo”, assim se esperava, pela política pública voltada para os arranjos produtivos locais. O fato é que Toritama rendeu alguns estudos⁹, mas sua situação pouco se alterou. Em 2000, era o município com menor cobertura previdenciária no país (10% dos trabalhadores ocupados). Em 2010, mantinha a

Revista Política e Planejamento Regional (PPR), Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-21, jan./jun. 2014.

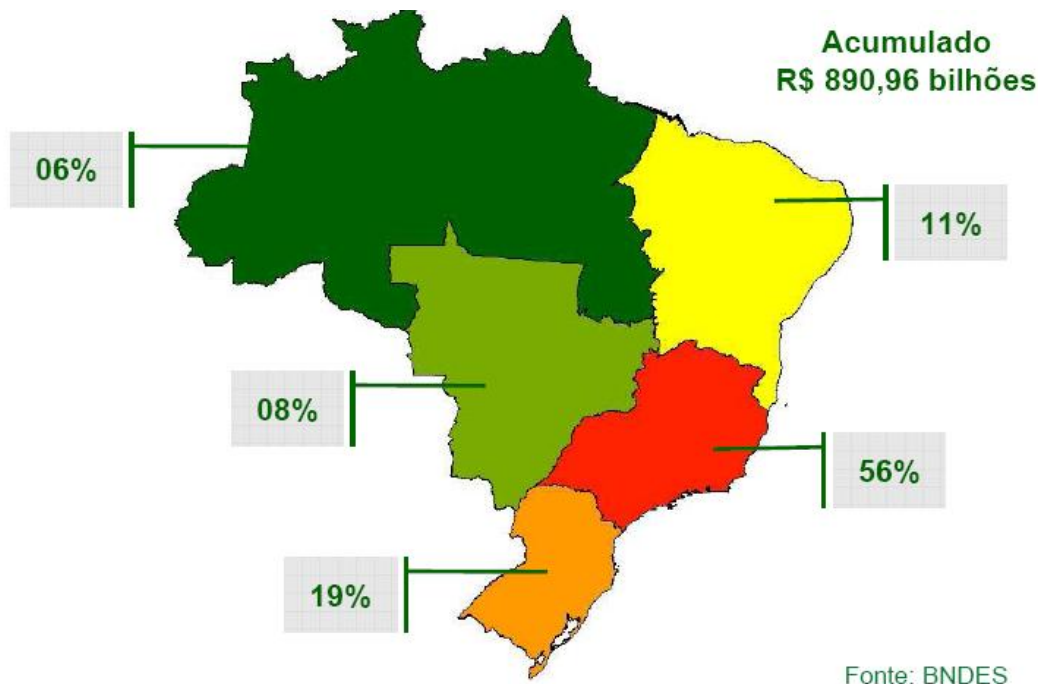
mesma posição, isto é, a pior condição, pois, entre os ocupados, apenas 20% possuíam proteção previdenciária (CONSTANZI; ANSILIERO; BARBOSA, 2013). Realmente, não é essa a noção de desenvolvimento regional que imaginamos.

À ausência de voz das macrorregiões, somou-se a ação do BNDES, que promoveu programas voltados para os mesmos entes federados que estavam em disputa na Guerra fiscal. Além disso, o BNDES ancorou sua visão regional no trato dos arranjos produtivos locais, o que certamente empobreceu tanto a discussão sobre o desenvolvimento regional brasileiro nessa década quanto suas possibilidades reais de concretização.

O sistema público de financiamento da produção que o Brasil conseguiu salvar da “gana” privatista tem um enorme papel a desempenhar na promoção do desenvolvimento regional brasileiro, mas, infelizmente, ainda não soubemos lançar mão dessa grande ferramenta de política pública.

A observação dos desembolsos do BNDES nas macrorregiões brasileiras é, por si só, uma comprovação do argumento aqui desenvolvido. O mapa abaixo mostra os desembolsos acumulados do BNDES no período de 2000 a 2012. Exatamente 75% desses desembolsos destinaram-se às macrorregiões Sul e Sudeste. A macrorregião Nordeste recebeu 11% do total dos desembolsos. Essa é mais uma das dificuldades institucionais que temos. Assim sendo, o BNDES pode ser visto como uma ferramenta de promoção do desenvolvimento regional?

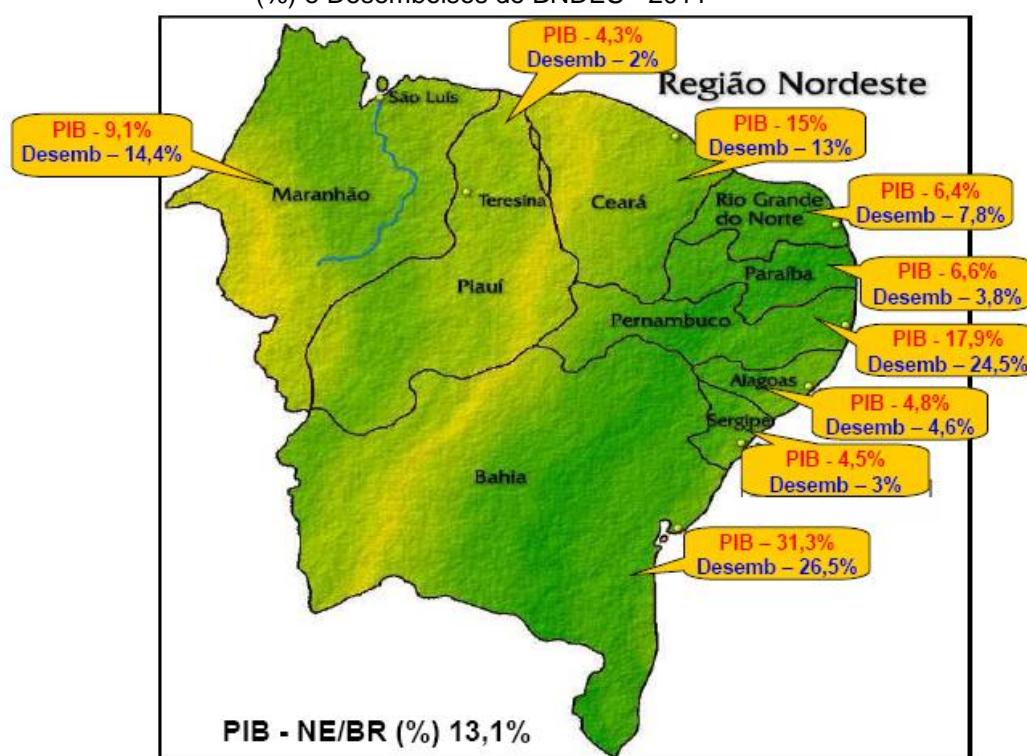
Mapa 4 – Desembolsos do BNDES acumulados por regiões (2000 a maio/2012)



Fonte: Castilhos (2012).

A participação do Nordeste, na atualidade, fixada em 11%, historicamente, era de 8%; esse melhor resultado está relacionado ao fato de que, em 2009, a macrorregião havia alcançado a marca de 16%. Essa ampliação decorreu da conjugação de esforços de três nordestinos para fazer deslanchar a SUAPE, há 30 anos engatinhando: Lula (presidente da república do Brasil), Luciano Coutinho (presidente do BNDES) e Eduardo Campos (governador de Pernambuco). No mapa 5, fica evidente que Pernambuco é o único Estado do Nordeste que possui um desembolso bem superior à sua participação no PIB nordestino em 2009 (PIB-PE/PIB-NE: 17,9%; desembolso: 24,5%, em 2011)

Mapa 5 – Participação Relativa dos Estados no PIB da Região Nordeste – 2009 (%) e Desembolsos do BNDES - 2011



Fonte: Castilhos (2012).

Segundo Castilhos (2012), em 2011, a participação da região Nordeste nos desembolsos do BNDES atingiu 13% do total, o que corresponde à sua participação no PIB brasileiro há sessenta anos. É muito pouco diante da urgência de redução das desigualdades regionais brasileiras. Como diz a epígrafe deste artigo: é um equívoco.

4 A questão do mercado de trabalho

O vigor do crescimento do emprego na primeira década do século XXI foi muito importante, porquanto veio acompanhado do aumento da formalização dos vínculos

empregatícios, o que significa proteção social, presente e futura, para os trabalhadores. De acordo com os Censos Demográficos do IBGE, entre 2000 e 2010 foram criadas 20.729.829 ocupações. Quando se examina o retrato fornecido pela RAIS (Registro Administrativo de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego), verifica-se que o volume de empregos formais gerados é igualmente importante (tabela 2).

Tabela 2 – Brasil – Criação de empregos formais entre 2000 e 2010

Fonte de Informação	Empregados formais
RAIS 2000	26. 228.629
RAIS 2010	44.068.355
Ampliação na década	17.839.726

Fonte: RAIS/TEM; elaboração da autora.

A análise inter-regional desses dados evidencia que, de fato, as macrorregiões Norte e Nordeste conseguiram ampliar suas participações relativas, mesmo que as regiões Sul e Sudeste tenham abrigado, em 2010, 68,4% das ocupações formais, conforme pode ser visto na tabela abaixo.

Tabela 3 - Distribuição do emprego formal por macrorregião – 2000-2010 (em %)

Macrorregião	2000	2010
Norte	4,2	5,3
Nordeste	16,7	18,0
Sudeste	53,5	51,2
Sul	17,6	17,2
Centro Oeste	8,0	8,3
Brasil	100,0	100,0

Fonte: RAIS/MTE; elaboração da autora.

Para ampliar suas participações, as duas macrorregiões cresceram a taxas anuais acima das demais regiões durante todo o período de 2000 a 2010: 8,2%, para o Norte, e 6,2%, para o Nordeste, enquanto as regiões mais ricas tiveram desempenhos mais restritos, como o Sul e o Sudeste, que atingiram 5,0% e 4,8%, respectivamente.

Do ponto de vista dos setores de atividade econômica, o crescimento da formalização deu-se, prioritariamente, na construção civil, na indústria extrativa mineral e no comércio. Na tabela 4, as informações sobre o desempenho brasileiro estão na primeira coluna, em negrito. A comparação com o desempenho das diferentes regiões mostra que os dados retratam o padrão de investimento em curso no país, uma vez que, por exemplo, o desempenho da região Norte na indústria extrativa mineral, construção civil e agropecuária é

bem maior que o da média brasileira e também que o de todas as demais regiões (impacto da construção das hidrelétricas, principalmente).

Tabela 4 - Brasil - Distribuição setorial e regional da taxa de crescimento médio anual do emprego formal por macrorregião 2000-2010 (%)

Setores	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Extrativa Mineral	6,8	15,4	5,9	6,7	3,5	7,6
Ind. Transformação	4,9	6,4	6,0	4,3	4,9	7,5
Serv. ind. de utl. Pública	3,3	1,6	2,9	3,1	4,6	4,8
Construção Civil	8,6	12,3	10,6	7,7	7,5	9,3
Comércio	7,0	9,8	8,1	6,3	7,0	8,0
Adm. Pública	4,3	8,1	5,0	3,7	2,6	3,6
Serviços	5,2	7,2	6,4	4,8	5,3	5,2
Agropecuária	2,8	12,0	3,4	1,1	2,1	6,6

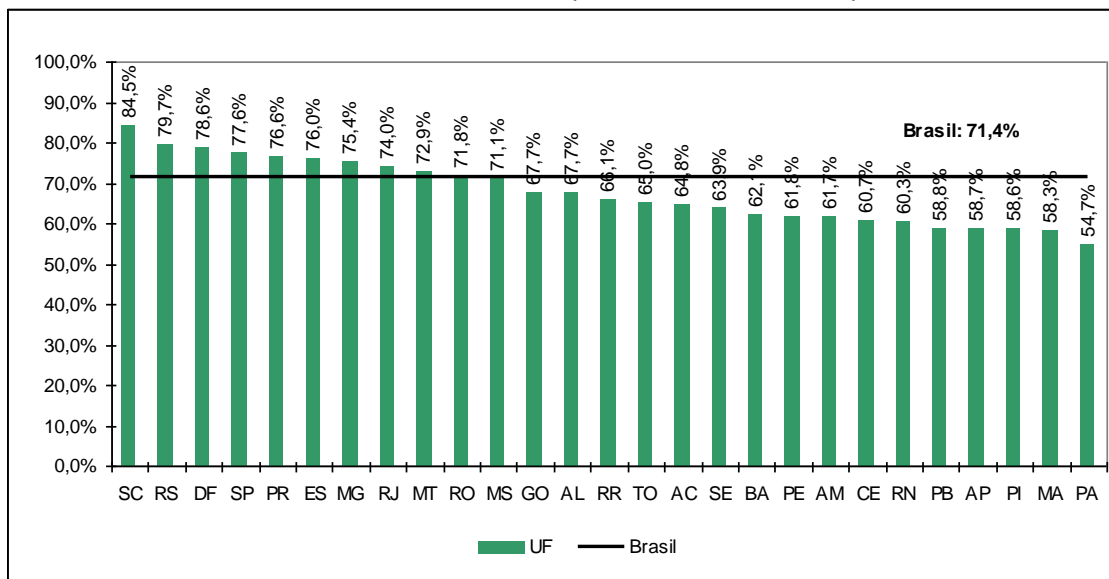
Fonte: RAIS/TEM; elaboração da autora.

O desempenho das regiões Norte e Nordeste representa, em certa medida, o relativo fracasso das possibilidades de desenvolvimento do país, porquanto ele corrobora o avanço do agronegócio e o adiamento permanente de uma efetiva reforma agrária no Brasil.

O desempenho da indústria de transformação foi bem limitado; nesse quesito, a região Nordeste comportou-se melhor que a média do país, porém, a estrutura industrial nordestina está assentada em indústrias leves e de baixo conteúdo tecnológico. Ao associarmos o desempenho da indústria de transformação ao dos serviços industriais de utilidade pública e, por conseguinte, compararmos as regiões Norte e Nordeste *vis-à-vis* as regiões Sul e Sudeste, tem-se um indicador da posição subalterna das duas primeiras regiões.

Em relação à proteção social, a última década também tem um desempenho significativo. O gráfico 1 demonstra que 71,4% dos ocupados, entre 16 e 59 anos, possuem cobertura previdenciária.

Gráfico 1 - Brasil. Cobertura Social entre os ocupados de 16 a 59 anos por unidade da federação



Fonte: Constanzi, Ansiliero e Barbosa (2013).

Aqui, está reproduzida, igualmente, a diagonal do cartograma 1: todos os estados das regiões Norte e Nordeste estão abaixo da média nacional, sendo o Estado do Pará, pleno de riquezas minerais, o último colocado do país, com apenas 54,7% dos ocupados protegidos.

Vejamos mais de perto a questão da criação de emprego no Brasil na última década e de sua distribuição inter-regional. Como não há sinais de mudança significativa nas estruturas produtivas regionais, é relevante entender, por exemplo, a participação do emprego na administração pública. Para o país como um todo, segundo a RAIS, essa participação (emprego na administração pública/total de emprego) é de 15,8%, excluindo educação e saúde do quadro analítico. Lançando mão da escala microrregional, identifica-se que, na média, esse tipo de ocupação é responsável por 29,2% dos empregos declarados. Conforme a tabela 5, entretanto, quando se avança para o terceiro quartil da distribuição (75%), essa participação atinge 42,9% dos empregos declarados.

Um outro exercício pode ser feito: selecionar as microrregiões em que o emprego na administração pública atinge mais de 50% do total declarado. Nesse caso, são identificadas 104 microrregiões, todas elas localizadas nas macrorregiões Norte e Nordeste. Qual o significado disso? O fato revela, em alguma medida, a permanente dependência do emprego na administração pública em regiões cuja estrutura produtiva é pouco diversificada e que, mesmo diante de uma fase de crescimento econômico no país, não possui os desdobramentos necessários para alterar suas estruturas produtivas. Lembremos, novamente, que não estão incluídos educação e saúde, mas somente emprego na administração pública.

Tabela 5 - Brasil - Participação da Adm. Pública no Emprego

Indicadores	2010	2005	2000	1995
Média das microrregiões	29,2	30,2	27,5	27,5
Mediana das microrregiões	21,7	22,2	20,2	19,6
3o.Quartil	42,9	43,6	37,1	37,4
No. de microrregiões com Adm. Pública superior a 50%	104	107	95	89
No.dessas microrregiões no Norte e no Nordeste	104	105	92	87
Total Brasil (Adm. Pública/total de emprego)	15,8	17,5	17,1	16,6

Fonte: Excluídos saúde e educação (anos selecionados) - RAIS-MTE(cedida por Bruno Cruz)

Cruz (2013) afirma que há uma certa desconcentração industrial no país, sendo a macrorregião Centro Oeste aquela que amplia sua participação, com um importante grau de especialização para a dinâmica agroindustrial e para a agricultura de cerrado. A região Norte, continua o autor, mantém sua dinâmica ligada ao Polo Industrial de Manaus (PIM); já a macrorregião Nordeste tem, em sua indústria, forte concentração das atividades ligadas aos setores de calçados e confecções. Enfim, a tendência é consolidar a estrutura produtiva construída no século XX.

5 Considerações finais

O primeiro alerta feito por Celso Furtado e, que neste artigo reforçarmos, é a necessidade de pôr no centro da política pública o objetivo de redução das desigualdades regionais. Sem essa clareza, só teremos equívocos. Tem sido assim, ao longo do nosso desenvolvimento, como se os efeitos na escala macrorregional pudessem ser meramente um ganho marginal do crescimento econômico. O segundo é o entendimento de que um projeto de desenvolvimento regional deve pressupor o projeto nacional de desenvolvimento. Pensando nesses dois alertas, essa última seção assume um caráter de problematização.

Como inicialmente argumentamos, o Brasil não possui um projeto claro de desenvolvimento a longo prazo. Uma ampla agenda foi aberta a partir de 2003, quando passaram a ser prioridade a educação, a saúde e os programas sociais. Tal agenda já ensejou cobranças crescentes e justas por parte da população. Em 2006, retomaram-se as discussões acerca do desenvolvimento do país e da nossa sociedade diante das possibilidades de constituição de um novo avanço da democracia. Os investimentos públicos foram retomados (PAC 1 e 2), programas de habitação, saneamento e reurbanização de favelas foram contemplados. O número de universidades federais públicas foi ampliado, assim como houve um avanço na forma de admissão ao Ensino Superior, o qual se tornou mais independente do oligopólio dos cursinhos preparatórios, graças à vitória do ENEM e das cotas de acesso. O Brasil criou os Institutos Federais Tecnológicos, possibilitou um maior acesso ao ensino profissionalizante em todo o território

e criou um audacioso programa de intercâmbio internacional de estudantes em diferentes níveis de formação universitária, denominado “Brasil sem fronteiras”. Diante de todas essas ações, fica uma pergunta: para qual estrutura produtiva tudo isso foi feito?

Quando observamos as perspectivas de investimento para 2012 a 2015, concluímos que há três setores prioritários: petróleo e gás, indústria extrativa mineral e automotiva. Começando pelo último. O Brasil tem cerca de sessenta anos de indústria automobilística, todavia não possui nenhuma marca própria – absolutamente o contrário da China e da Coreia do Sul, que possuem menos tempo de investimento nesse setor. Recorrentemente, o BNDES tem financiado, através de “benesses de atração”, as montadoras aqui instaladas e também os estados federados. Hoje já se sabe que o padrão de lucratividade da indústria automotiva localizada no Brasil, em comparação ao resto do mundo, é espantosamente mais alto; na realidade, é o Brasil que vem garantindo a lucratividade do setor. Cumpre destacar, ainda, que existem cinquenta plantas no país, sendo que apenas uma está no Nordeste (Ford, na Bahia) e uma outra (a FIAT, para ser mais exato) está em negociação com o Estado de Pernambuco.

A extrativa mineral reforça o papel da América Latina como fornecedora de riquezas para o mundo desenvolvido; internamente, o marco regulatório da mineração é também responsável pelos graves indicadores sociais ostentados pelo Estado do Pará.

O petróleo e o gás têm um enorme poder de encadeamento na estrutura produtiva, mas necessitam de uma mudança institucional que exija e incentive a localização de investimentos complementares fora do eixo Rio e São Paulo. Carleial e Cruz (2012) vêm insistindo na urgência de políticas, negociadas entre o Estado brasileiro e firmas, que, por meio da cobrança de contrapartidas de localização industrial, contribuam para a mudança do atual padrão de divisão inter-regional do trabalho existente no país. Isso não é nada revolucionário, nem contrário à lógica de mercado; é apenas um tipo de decisão que prioriza o nosso desenvolvimento.

E só o Estado brasileiro pode fazer isto. Não estamos sós com esse argumento. Rodrik (2010) também admite que essa postura é a única capaz de promover o desenvolvimento da América Latina. Ademais, para surpresa de muitos economistas, em 2013, Mariana Mazzucato, uma jovem professora de *Sussex*, argumentou que os investimentos privados em inovação são realizados depois dos grandes gastos do Estado, o qual antecipa ações e cria mercados, mas não sabe cobrar sua parte nos ganhos do setor privado.

Para o caso brasileiro, é cada vez mais evidente que, sem uma mudança institucional importante, as macrorregiões mais empobrecidas do país estarão, uma vez mais, fora do novo ciclo de crescimento.

Notas

1. O presente artigo é uma versão modificada do trabalho que foi apresentado no I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade, em agosto de 2012, no Rio de Janeiro.
2. O IDHM é um índice composto por três indicadores: longevidade, renda e educação.
3. Segundo o Ministério da Fazenda, os investimentos em infraestrutura passaram de R\$67 bilhões, em 2003, para R\$198,4 bilhões, em 2012.
4. Ditado popular (domínio público).
5. www.fazenda.gov.br . Acessado em outubro de 2013 pela autora.
6. Ver Carleial (2004).
7. Ver Carleial (2011) para uma discussão de cunho neoschumpeteriano.
8. Para uma discussão dos limites do local, ver: OLIVEIRA, F. (2001); VAINER, C.B (2001). Já para a discussão das escalas espaciais, ver: BRANDÃO, C. A. (2001).
9. Ver Almeida (2008). Neste estudo, Toritama é considerada um município pequeno, com indústria local forte, constituída de pequenas empresas dinâmicas e com crescimento no “ritmo chinês”.

Referências

ALMEIDA, Mansueto. **Além da informalidade**: entendendo como os fiscais e agentes de desenvolvimento promovem a formalização e o crescimento de pequenas e médias empresas. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. (Texto para discussão, n.1.353).

BRANDÃO, Carlos A. O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, 2001. P. 139-151.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Documento de referencia I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Estudo da dimensão territorial para o planejamento**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, 2006.

CARLEIAL, Liana. A contribuição neoschumpeteriana e o desenvolvimento regional. In: CRUZ, Bruno de Oliveira et al. (Org.). **Economia regional e urbana**: teorias e métodos com ênfase no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2011. p.113-140.

_____. Subdesenvolvimento globalizado: a resultante das escolhas de política econômica dos anos noventa. **Revista paranaense de desenvolvimento econômico**. Curitiba, n.106, p. 11-35, jan./jul. 2004.

CARLEIAL, Liana; CRUZ, Bruno de Oliveira. **A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro**: uma proposta de longo prazo. Brasília, DF: IPEA, 2012. (Texto para discussão, n.1.729).

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela; BARBOSA, Edvaldo Duarte. Evolução da cobertura previdenciária no Brasil: emprego formal e medidas de inclusão. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO, 12., 2012, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ABET, 2013.

CRUZ, Bruno de Oliveira. Análise descritiva da dinâmica setorial e regional no Brasil: uma avaliação a partir da RAIS. In: CARLEIAL, Liana; CRUZ, Bruno de Oliveira; CASTRO, E. (Org.). **O desenvolvimento regional brasileiro**: questões em debate. São Paulo: Hucitec, 2013. (no prelo).

FURTADO, Celso. **Perspectivas da economia Brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2012.

IPEA. Limites das políticas regionais descentralizadas e com baixa coordenação: a necessidade de uma mudança de paradigma. In: NEGRI, Fernanda de; ALMEIDA, Mansueto (Org.). **Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada**. Brasília, DF: IPEA, 2010. I. 5, v. 2.

MAZZUCATO, Mariana. **The entrepreneurial state**: debunking public vs private sector myths. London: Anthem Press, 2013.

MENDES, Armando Dias. **Amazônia**: cidadania ou capitulação: uma involuntária alegoria amazônica produzida em parceria por poetas, prosadores e políticos não amazônicos. Rio de Janeiro, 2012. Mimeografado.

NEGRI, João Alberto de et al. (Org.). **Poder de compra da Petrobras**: impactos econômicos nos seus fornecedores. Brasília, DF: IPEA, 2010.

NERI, Marcelo Côrtez; VAZ, Fábio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano G. F. de. Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtez. **Programa Bolsa família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, IPEA, 2013. pp.193-206.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao enigma**: o que é o desenvolvimento local? São Paulo: Pólis, 2001.

RODRIK, Dani. Políticas de diversificação econômica. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, nesp., p. 27-44, mayo, 2010.

SANTOS, Cláudio Hamilton. **Apresentação Institucional do IPEA nas CODES Regionais no painel Financiamento do Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF, 2012. Mimeografado.

VAINER, Carlos B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. junho, p.140-151.

Liana Carleial é economista, professora titular da UFPR e pesquisadora do CNPq. Atualmente é presidente do Instituto Municipal de Administração Pública do município de Curitiba.

E-mail: liana.carleial@gmail.com