

Política regional e desenvolvimento: caminhos para o Brasil e para o Nordeste

Sergio Duarte de Castro

18

Política regional e desenvolvimento: caminhos para o Brasil e para o Nordeste

SERGIO DUARTE DE CASTRO

RESUMO

A partir da Constituição de 1988, constrói-se no Brasil um consenso político-federativo que dá suporte a políticas sociais ativas, traduzindo-se em significativa melhora nos indicadores sociais do país desde a metade dos anos 1990. O mesmo não acontece no que se refere ao enfrentamento das profundas desigualdades regionais, que, apesar de terem uma dimensão nacional, manifestam-se de forma contundente no Nordeste. Verifica-se, no mesmo período, certa desconcentração espacial do Produto Interno Bruto (PIB) e da indústria, porém de forma fragmentada e em um quadro de especialização regressiva da indústria brasileira. A ausência de uma política regional empoderada, e articulada a um projeto nacional de desenvolvimento, restringe o movimento de desconcentração produtiva e compromete a sustentabilidade da trajetória de conquistas sociais, das quais o Nordeste é hoje o principal beneficiário. O ensaio defende a tese de que existem oportunidades na conjuntura global e nacional para um melhor aproveitamento dos ativos reais e potenciais disponíveis nas regiões menos desenvolvidas, com destaque para o Nordeste, e que este pode ser um dos componentes importantes de uma retomada do processo de desenvolvimento brasileiro mais sustentável e com uma inserção internacional em novas bases. Destaca, ainda, o papel da proposta de nova política nacional de desenvolvimento para se avançar nesse caminho.

ABSTRACT

From the 1988 Constitution is built in Brazil some federal political consensus that supports active social policies, translating into significant improvement in social indicators in the country since the mid 1990s. Not so when it comes to coping our profound regional inequalities which, despite a national dimension, manifested forcefully in the Northeast. There is, in the same period, certain spatial deconcentration of GDP and industry, but in a piecemeal fashion and in a framework regressive specialization of Brazilian industry. The absence of an empowered regional policy, articulated to a national development project, restricts the movement of productive decentralization and undermines the sustainability of the trajectory of social achievements, that the Northeast today is the main beneficiary. The essay argues the thesis that there are opportunities in the global and national

situation to make better use of actual and potential assets available in less developed regions, particularly the Northeast, is that this may be one of the important components of a resumption of more sustainable development and a Brazilian international integration process on a new basis. Also highlights the role of the proposed New National Policy Development for moving forward on this path.

INTRODUÇÃO

O Brasil continua entre os países mais desiguais do mundo, tanto social como regionalmente, apesar dos avanços registrados desde meados dos anos 1990 e, de maneira mais intensa, na primeira década deste novo século. Suas desigualdades não se manifestam apenas macrorregionalmente, elas são um problema nacional, presente em todas as regiões e estados brasileiros, até mesmo nos mais ricos.

No Nordeste, entretanto, em razão de sua história, o quadro é particularmente perverso. Região de ocupação mais antiga no país, com persistência de estruturas sociais arcaicas e conservadoras, condições naturais adversas e perda de dinamismo econômico ao longo de sua história, trás uma pesada herança de baixo dinamismo econômico e elevada densidade populacional. Com participação que já foi de cerca de 17% do PIB brasileiro no fim dos anos 1930, o Nordeste caiu para a faixa de 13% no início dos anos 1950 e aí permanece desde então, com pequenas variações, há mais de sessenta anos [Ipea (2014)].

O PIB *per capita* da região corresponde a menos da metade da média nacional e é cerca de três vezes menor que o de São Paulo. O Nordeste representa 28% da população brasileira, mas responde por 59,1% dos extremamente pobres e por 53% dos analfabetos do país.

Desde meados dos anos 1990, e particularmente nos últimos dez anos, vem se avançando significativamente na redução da pobreza e das desigualdades sociais, com políticas explícitas e

ativas. Conseguiu-se inverter uma trajetória histórica em que o dinamismo econômico brasileiro esteve, quase sempre, associado à concentração da renda. Contudo, não houve o mesmo consenso político-federativo para avançar no campo da política regional. Entretanto, apesar das limitações da política regional explícita, vem se verificando um moderado movimento de desconcentração produtiva no país. Na ausência de uma política de desenvolvimento estratégica, todavia, observa-se uma desconcentração concentrada e fragmentada, em um quadro de especialização regressiva da indústria no Brasil.

Este ensaio procura demonstrar que o avanço na desconcentração regional, integrada sistemicamente a um desenvolvimento mais virtuoso do conjunto do tecido produtivo do país, com foco na inovação e na sustentabilidade, é fundamental para assegurar a continuidade da trajetória de inclusão social. Defende a ideia de que existem hoje “janelas de oportunidade” para melhor aproveitamento dos ativos reais e potenciais disponíveis nas regiões menos desenvolvidas, com um papel destacado para o Nordeste, que podem ser importantes para a retomada do crescimento e na reorientação dos caminhos do desenvolvimento brasileiro. Reafirma, assim, a velha tese do economista Celso Furtado (1959), de que a questão regional no Brasil, e a do Nordeste em particular, é, antes de tudo, uma questão nacional.

Neste texto, argumenta-se, ainda, que a proposta da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR II), elaborada com base em um amplo debate que culminou na 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, em março de 2013, apresenta relevantes contribuições para a construção desse novo caminho.

O texto está organizado em seis seções, com esta introdução. Na segunda, mostram-se os avanços de indicadores sociais no Brasil e no Nordeste. A terceira discute a desconcentração regional, apesar das fragilidades das políticas explícitas. A quarta

seção trata do dilema da especialização regressiva da indústria brasileira. Na quinta, abordam-se as atuais janelas de oportunidade para o desenvolvimento nacional e regional. Por fim, a sexta e última seção discute as contribuições da proposta da PNDR II e expõe as conclusões.

DESIGUALDADES E AVANÇOS SOCIAIS

A Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, representa um marco no tratamento das desigualdades sociais e regionais no Brasil. Promulgada por uma Assembleia Constituinte, sob o impacto dos movimentos sociais que avançaram na luta pela redemocratização do país, ela insere entre os “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” o de “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” [Brasil (2012a)]. Em diversos de seus dispositivos, esses objetivos são traduzidos em direitos e obrigações concretas, reconhecendo e legalizando o uso de políticas públicas como forma de reduzir as desigualdades existentes.

Em relação às desigualdades sociais, os desdobramentos das políticas públicas nas décadas seguintes encaminham-se para a legitimação do esforço de efetivamente reduzi-las. Constrói-se certo consenso em torno dessa questão na sociedade brasileira que se traduz em uma série de políticas sociais criativas nas três esferas de governo, de distintas orientações político-partidárias. O indicador mais evidente desse processo é a consistente ampliação dos gastos sociais dos diferentes entes federados. Os gastos sociais acumulados nas três esferas passaram de 19,2% do PIB em 1995 para 28,0% do PIB em 2009 [Fernandes *et al.* (1998); Hiromoto (2013)].

Esse esforço, associado a um conjunto de outras políticas inclusivas, dentre as quais se destaca o aumento real do salário mínimo, resultou em uma expressiva redução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil e no Nordeste, em particular. No

Nordeste, a parcela da população brasileira que vive abaixo da linha de extrema pobreza caiu de quase 29% da população para menos de 8% entre 1992 e 2012. No Brasil, a extrema pobreza nesse mesmo período caiu de 13,7% para 3,6%, enquanto a população abaixo da linha de pobreza passou de 31,5% para 8,5%.¹ O que significa 12 milhões de pessoas a menos vivendo na miséria e 28 milhões de pessoas a menos vivendo na pobreza. Apenas nos dez anos que vão de 2002 a 2012, o Brasil reduziu a extrema pobreza em 70%, enquanto a meta dos Objetivos do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU) era de uma redução de 50% em 25 anos [Ipea (2014)].

Registrou-se, igualmente, uma importante redução da desigualdade interpessoal de renda, especialmente a partir de 2001. Enquanto a renda domiciliar *per capita* dos 40% mais pobres cresceu 6,4% ao ano entre 2002 e 2012, a dos 5% mais ricos cresceu a uma taxa bem menor no período, de 2,4%. O Índice de Gini, que mede a desigualdade de renda, caiu de 594 em 2001 para 527 em 2012 [Ipea (2012; 2014)].

Em que pesem os avanços, o nível de desigualdade ainda permanece muito elevado no Brasil. Ele está entre os 15 países mais desiguais do mundo e, mantendo o atual ritmo de desconcentração, vai levar cerca de vinte anos para alcançar o nível dos Estados Unidos, que não é nenhum exemplo de país igualitário.

Esse fato, entretanto, não reduz a importância e o significado das mudanças recentes. Elas revelam uma inflexão histórica nas políticas de desenvolvimento no Brasil. As políticas desenvolvimentistas do Estado brasileiro entre os anos 1950 e fim dos 1970 obtiveram relativo sucesso no que tange ao crescimento e à industrialização do país, mas foram acompanhadas por persistente elevação nos níveis de desigualdade social e regional. A

¹ Utilizando as linhas de pobreza do Plano Brasil sem Miséria (R\$ 70 de renda domiciliar *per capita* para a extrema pobreza e R\$ 140 para a pobreza), ajustadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

introdução do componente inclusivo na retomada do esforço de planejamento e desenvolvimento do Estado brasileiro tem um grande significado político e histórico.

Esse significado é ainda maior quando se considera que a tendência internacional é de recrudescimento das desigualdades sociais tanto entre os países avançados como entre a maior parte dos emergentes e, ainda, que o expressivo aumento dos gastos sociais se deu em um quadro de forte restrição fiscal no país. Ipea (2014) revela que, sem as políticas redistributivas ativas patrocinadas pelo Estado brasileiro, considerando apenas o esforço do governo federal, a desigualdade teria caído 36% menos na década. Esses dados revelam o caráter explícito e ativo da política, que não teria sido possível sem a construção de um consenso mínimo.

LIMITAÇÕES DA POLÍTICA REGIONAL EXPLÍCITA E DESCONCENTRAÇÃO REGIONAL

Se do ponto de vista das desigualdades sociais conseguiu-se construir certo pacto sociopolítico com efetivos desdobramentos nas políticas públicas, esse não foi o caso das desigualdades regionais, nas quais os preceitos da Constituição de 1988 não resultaram em maiores avanços.²

Além de incluir a redução das desigualdades regionais entre os objetivos fundamentais da república em seu artigo 3, a nova constituição estabelece, no artigo 43, a exigência de uma lei complementar dispendo “as condições para integração de regiões em desenvolvimento” e “a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes” [Brasil (1988)].

² Um dos poucos avanços efetivos foi a criação e regulamentação dos fundos constitucionais de desenvolvimento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), em 1989, regulamentando dispositivos da Carta Magna. Os fundos registram aplicações expressivas, que somaram R\$ 17,6 bilhões apenas no ano de 2010. Contudo, desarticulados de uma política mais ampla cumpriram um papel muito limitado.

Um olhar sobre o que aconteceu desde então mostra que pouco se avançou em direção ao determinado pela Constituição. Depois de terem sido esvaziados e transformados em agências na segunda metade dos anos 1990, os organismos regionais – superintendências do desenvolvimento do Nordeste (Sudene), da Amazônia (Sudam) e do Centro-Oeste (Sudeco) – foram recriados depois de 2003, permanecendo, contudo, esvaziados, sem recursos materiais e humanos e destituídos do mínimo empoderamento. Os planos regionais, previstos na legislação, só foram aprovados em 2012³ e permanecem engavetados em função da incapacidade das agências de implementá-los. Em 2003, o Ministério da Integração Nacional (MI) lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que só veio a ser institucionalizada em 2007. Apesar de se constituir em um significativo avanço do ponto de vista de formulação da política regional para o país, seus principais instrumentos não se viabilizaram,⁴ e a proposta permaneceu no papel.

A Constituição de 1988 estabeleceu ainda, em seu artigo 165, que trata do orçamento federal, que os orçamentos previstos “terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, *segundo critério populacional*” [Brasil (2012, grifo do autor)].

Um exame das transferências federais, tanto obrigatórias como voluntárias, revela que elas estão longe de cumprir o preceito constitucional. De acordo com dados de Gobetti e Alencar (2008) *apud* Brasil (2012b), a receita disponível *per capita* do Nordeste somada de estados e municípios⁵ é de apenas 64,2% da do Sudeste. Isso mostra que as transferências obrigatórias para a região estão

³ Apenas dos planos da Sudene e da Sudam. O da Sudeco, que só foi recriada em 2012, ainda está em fase de discussão.

⁴ Para uma análise dos avanços e dos limites da PNDR, veja o Termo de Referência da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, que, dentre os diversos fatores que explicam seu fracasso, destaca: “[...] os dois principais pilares da política, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) proposto, e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR), se frustraram, comprometendo severamente a implementação da Política” [Brasil (2013)].

⁵ Soma da arrecadação própria da região mais as transferências intergovernamentais que ela recebe, dividida por sua população.

muito aquém de sua representação populacional. Com as transferências voluntárias, o quadro não é diferente. Dados de Ipea (2010) *apud* Brasil (2013) revelam que o quinhão do Nordeste está não só abaixo de sua participação na população, mas também de sua representatividade no PIB, que é muito menor. No caso da educação, por exemplo, a parte da região nos gastos federais foi de 11,4% em 2010, muito longe dos 28% de sua participação na população e abaixo dos 13,5% que a região representa no PIB.

Contudo, paradoxalmente, apesar das fragilidades da política regional explícita, observa-se um movimento não desprezível de desconcentração regional a partir de 1995 no Brasil. A desconcentração pode ser percebida na participação das diferentes regiões no PIB brasileiro. Enquanto as parcelas do Sudeste e de São Paulo, em particular, caem, respectivamente, de 58,7% para 56,0% e de 37,3% para 33,5%, entre 1995 e 2009, a parcela do Norte salta de 4,6% para 5,1%, a do Nordeste de 12,8% para 13,1% e a do Centro-Oeste 6% para 9,2%, no mesmo período.⁶

Na produção industrial, a desconcentração é ainda mais importante, com expressiva queda da participação de São Paulo no Valor da Transformação Industrial (VTI) do país de 51,8% para 37,9% e aumento na do Nordeste de 7,4% para 10,0% entre 1995 e 2009 (Tabela 1).

TABELA 1 Participação (em %) de São Paulo e das regiões brasileiras no VTI do Brasil, 1995 e 2009

Local	1995	2009
São Paulo	51,8	37,9
Sudeste	70,9	60,5
Sul	16,4	19,1
Norte	3,8	5,9
Nordeste	7,4	10,0
Centro-Oeste	1,6	4,4

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE.

⁶ Cálculos próprios com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Esse movimento explica-se em parte pelos avanços sociais já mencionados, que tiveram desdobramentos espaciais relevantes. Como no Brasil há uma forte concentração da população mais pobre nas regiões menos desenvolvidas, especialmente no Nordeste, a melhoria dos indicadores impacta de maneira mais importante essas regiões. A renda domiciliar *per capita*, por exemplo, apresenta um crescimento acumulado de 72,8% entre 2001-2011 no Nordeste contra 45,8% no Sudeste [Ipea (2012)].

A expansão da renda juntamente com o crédito, associada à retomada de investimentos em infraestrutura e à decisão de localização de alguns investimentos estratégicos em regiões menos desenvolvidas, como refinarias e estaleiros no Nordeste, bem como à valorização das *commodities* no mercado internacional, produziu um círculo virtuoso permitindo o crescimento das regiões menos desenvolvidas acima da média nacional no período.

Especificamente no que se refere à desconcentração industrial, ela foi estimulada por um conjunto de fatores, dentre os quais se destacam: o crescimento das deseconomias de aglomeração na Região Metropolitana de São Paulo, que produziu um movimento em direção às cidades médias do interior do estado e de seu entorno mais dinâmico; a abertura econômica do início dos anos 1990, que empurrou empresas de segmentos tradicionais como têxtil e calçados para o Nordeste; os benefícios fiscais oferecidos pelos estados menos desenvolvidos; e o intenso processo de agroindustrialização do Centro-Oeste.

Combinam-se, nesse conjunto de causas, fatores decorrentes de pressões de transformações na economia mundial e de efeitos não planejados de políticas públicas implementadas no período.

Depois do abandono dos instrumentos de planejamento e da fragilização da máquina pública durante a onda neoliberal do fim dos anos 1980 e ao longo dos 1990, verifica-se um esforço de

retomada do planejamento e de um papel mais ativo do Estado no processo de desenvolvimento brasileiro nos anos 2000.

Entretanto, a forte tradição setorial do planejamento no Brasil e o loteamento da máquina pública entre as forças políticas que integram o poder conspiram contra uma visão mais integrada e territorializada das políticas públicas.

Emergem, nesse período, diversas políticas, planos e grandes programas nacionais setoriais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), o Plano Nacional de Educação (PNE), a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), o Plano Brasil Maior (PBM), a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), a PNDR e tantos outros.

Apesar da dimensão e da enorme diversidade do território brasileiro, com exceção da PNDR, esses instrumentos de política não foram construídos por uma ótica territorial e em uma perspectiva de convergência espacial. Todos eles embutem, formalmente, algum objetivo de redução de desigualdades, mas, na ausência de uma visão territorial e de integração com os demais instrumentos em uma ótica estratégica, produzem resultados contraditórios.

O PAC, por exemplo, se de um lado contempla investimentos estruturantes de grande impacto na integração nacional e no desenvolvimento regional – como a Ferrovia Norte-Sul e seus ramais, a Transnordestina, a transposição do São Francisco e outros –, tem a maioria de seus investimentos negociados de forma fragmentada com os governadores dos estados e responde prioritariamente às demandas de infraestrutura mais urgentes concentradas no Sudeste. O PNLT, da mesma forma, apesar de incluir projetos integradores, foi construído com base no estudo dos fluxos atuais de movimentação de grandes cargas, sem prever a indução a novas centralidades, contribuindo, dessa forma, para manter e reforçar desigualdades. O PNE, ao mesmo tempo

em que orienta uma extraordinária expansão e interiorização dos ensinos superior e profissionalizante, não integra esse esforço com as necessidades da produção local nem com estratégias de desconcentração produtiva. O PBM, mais do que qualquer outro, é fortemente dominado pela lógica setorial e orientado pelos interesses econômicos centrados no Sudeste e não incorpora qualquer componente de redistribuição espacial da estrutura produtiva.

Assim, apesar do esforço de retomada do planejamento, as políticas públicas construídas ressentem-se de uma base no território e de um fio condutor estratégico, capaz de integrar e dar rumo a elas. Usando uma expressão dos anos 1950, o país carece de um projeto nacional de desenvolvimento.

Na ausência de uma política regional explícita, articulada a um projeto nacional de desenvolvimento claro, o movimento de desconcentração avança muito lentamente e apresenta tendências preocupantes.

Em primeiro lugar, seu ritmo está muito aquém do necessário para dar sustentabilidade aos próprios avanços na redução das desigualdades sociais. Fortemente baseadas em políticas de transferência de renda, as conquistas sociais nas regiões menos desenvolvidas, especialmente no Nordeste densamente povoado, terão dificuldade de se manter sem um desenvolvimento mais efetivo da estrutura produtiva regional capaz de sustentar a dinâmica econômica e gerar empregos de qualidade para consolidar e aprofundar as conquistas.

Em segundo lugar, a desconcentração produtiva se dá pela emergência de ilhas de produtividade, com baixa articulação tanto com o tecido produtivo local quanto com o nacional, configurando uma expansão fragmentada, contribuindo para o aprofundamento da heterogeneidade estrutural regional e nacional. A Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [Cossio (2003)] tem utilizado a expressão "arquipelagui-

zação”⁷ para descrever esse movimento, que vem ocorrendo de maneira semelhante em diversas economias latino-americanas.

Em terceiro lugar, vão se configurando fortes tendências de reconcentração industrial vinculadas ao peso dos investimentos direta e indiretamente ligados à cadeia de petróleo e gás, ao novo ciclo de inversões na automobilística e ao papel das concessões nos investimentos de infraestrutura logística, todos eles com clara tendência à concentração no Sudeste e no Sul.

Em quarto lugar, vem ocorrendo, em paralelo ao movimento de desconcentração espacial da indústria, uma perigosa fragilização das relações interindustriais do núcleo mais articulado e dinâmico da economia brasileira e uma reprimarização da pauta exportadora do país.

DILEMA DA ESPECIALIZAÇÃO REGRESSIVA

Enquanto em 2000 os manufaturados representavam 59,0% e os produtos básicos 22,8% do total exportado pelo Brasil, em 2013 a participação dos primeiros cai para 39,4% e a dos produtos básicos aumenta para 46,7%, de acordo com a Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/MDIC), conforme demonstra Tabela 2. Observa-se, ao mesmo tempo, um aumento da participação de bens *in natura*, sem qualquer processamento, entre os produtos básicos exportados. No caso do petróleo e do complexo soja, por exemplo, dois componentes com grande peso na pauta de exportações do país, entre 2000 e 2010 o petróleo bruto passa de 16,5% para 83,8% do total do petróleo exportado; e a soja em grãos avança de 80% para 90% das vendas externas do complexo (Secex/MDIC).

⁷ O conceito de “arquipelaguização” pretende expressar a tendência de as economias nacionais se fragmentarem em ilhas produtivas mais ou menos dinâmicas em função de sua forma de articulação com as economias nacional e internacional. Cossio (2003, p. 12) aponta três “espaços-tipo” resultantes desse processo: espaços globalizados (grandes cidades e os territórios com produções exportadoras); espaços com inserção em mercados nacionais (cidades médias e territórios rurais dinâmicos); e espaços com inserção apenas em mercados regionais e locais (centros urbanos menores e espaços rurais marginais ou em declínio econômico).

TABELA 2 Exportações brasileiras por fator agregado, anos selecionados

Ano	Participação (%) sobre total geral		
	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
1964	85,4	8,0	6,2
1970	74,8	9,1	15,2
1980	42,2	11,7	44,8
1990	27,8	16,3	54,2
2000	22,8	15,4	59,0
2010	44,6	14,0	39,4
2013	46,7	12,6	38,7

Fonte: Secex/MDIC.

É verdade que esse processo se dá no quadro de aumento geral das vendas externas, de tal forma que não se verifica queda em termos absolutos das exportações industriais. Entretanto, ocorre uma perda qualitativa em seu conteúdo, com uma redução da participação dos bens de alta e média-alta tecnologia, que representavam em conjunto 42,6% das exportações industriais em 2000 e caíram para 35,6% em 2010. A participação somente dos produtos de alta tecnologia caiu pela metade nesse período, de 14,9% para 7,3% (Secex/MDIC).

Ao mesmo tempo, observa-se uma fragilização dos encadeamentos intersetoriais da indústria, com uma forte ampliação de seu conteúdo importado e redução da relação entre valor agregado e valor da produção, especialmente nos segmentos de maior valor agregado. No total da indústria de transformação, a penetração das importações mais do que dobra, passando de 10,1% no quarto trimestre de 1996 para 20,4% no terceiro trimestre de 2011 (Ipeadata).⁸ A relação entre VTI, indicador de valor agregado e Valor Bruto da Produção Industrial (VBPI) registra queda em

⁸ É preciso considerar o quadro global de maior integração produtiva e o baixo grau de abertura histórico da economia brasileira, de tal forma que, em certa medida, é esperada e desejável uma ampliação dos coeficientes de abertura da indústria de transformação. A forma que ela vem ocorrendo, entretanto, com um aumento não proporcional nos coeficientes de exportação da indústria e perda de densidade em seus segmentos de maior conteúdo tecnológico, demonstra a ausência de política industrial e tecnológica consequente e aponta para uma inserção cada vez mais subordinada e perversa na ordem internacional.

todos os segmentos industriais do país, exceto nos baseados em recursos naturais. As quedas mais expressivas ocorrem nos segmentos diferenciados, passando de 50,2% para 39,5% entre 1996 e 2007, e naqueles baseados em ciência, nos quais a relação cai de 59,7% para 49,4% no mesmo período [Wasques (2012)].

A reprimarização da pauta de exportações, acompanhada da ampliação do conteúdo importado e da perda de competitividade externa da indústria, aponta para a recolocação da velha dependência estrutural brasileira, com surtos de crescimento esbarrando no estrangulamento do balanço de pagamentos (BP).

Esse movimento decorre da forma como o Brasil vem construindo sua inserção na nova ordem global que emerge desde os anos 1980. Depois do grande esforço nos anos 1970 de completar sua estrutura industrial no padrão da Segunda Revolução Industrial, que resulta em um notável *upgrade* na pauta exportadora do país (ver Tabela 2), a economia brasileira é empurrada para a profunda crise da década de 1980 pela política norte-americana do dólar forte.

A crise ocorre justamente no momento em que o mundo marcha para um novo paradigma tecnoprodutivo intensivo em conhecimento. Enquanto algumas economias emergentes do Sudeste Asiático, como Coreia, Taiwan e Cingapura, conseguem enfrentar mais rapidamente sua crise de endividamento e, com políticas industriais e tecnológicas ativas, avançar em uma inserção mais soberana e articulada ao novo paradigma, o Brasil, juntamente com os demais emergentes latino-americanos, perdeu toda a década se debatendo com sua crise, e só retoma o acesso aos fluxos internacionais de capital e a possibilidades de ensaiar um esforço de (re)inserção na nova ordem no fim dos anos 1980.

A estratégia adotada naquele momento, entretanto, baseada no receituário do Consenso de Washington, teve como resposta um processo de reestruturação regressiva e "introvertida" já amplamente descrito na literatura [Castro (2001); Cou-

tinho (1997)]. Entre 1990 e 1994, diante de um rápido processo de abertura, em um quadro recessivo e ainda fortemente inflacionário, a indústria brasileira promove um ajuste defensivo baseado principalmente em reorganização produtiva com enxugamento de linhas, focalização de atividades e redimensionamento de quadros. Depois da estabilização em 1994, em um contexto de forte expansão da demanda interna, câmbio valorizado e juros elevados, o ajuste se aprofunda não apenas com aquisição externa de máquinas e equipamentos, mas também com um forte movimento de substituição de matérias-primas, insumos, partes e componentes domésticos, e mesmo de produtos, por importados. O alívio cambial entre 1999 e 2002 desacelera temporariamente esse processo, que volta a ganhar intensidade depois de 2003, à medida que a moeda brasileira vai se revalorizando.

Paralelamente, desde 1990 verifica-se uma retomada dos fluxos de investimento direto externo (IDE) e um intenso movimento de fusões e aquisições, com ampliação da desnacionalização da estrutura produtiva brasileira [Laplane e Sarti (1999)]. A estratégia global das empresas transnacionais (ETs) que atuam no país é, via de regra, de foco no mercado interno, deixando para outras filiais a tarefa de atender ao mercado internacional. Além disso, as atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em geral se concentram nas matrizes. Dessa forma, o aumento na entrada de IDE implica ampliação nos pagamentos de *royalties*, nas remessas de lucros e dividendos, sem contrapartida quanto à geração de divisas.

Assim, o modelo de inserção externa que se desenha é de uma indústria fortemente dependente da importação de equipamentos, insumos e tecnologia, bem como da remessa de lucros e pagamentos de *royalties*, com limitado desempenho exportador, resultando em uma crescente dependência das exportações de *commodities* e da entrada de capitais externos para fechar

o BP. Nesse modelo, o crescimento ocorre em um permanente processo de “*stop and go*”, com surtos de crescimento sendo interrompidos por estrangulamentos no BP.

Os dados da Tabela 3 são bastante ilustrativos desse movimento. Depois de um breve momento de recuperação das Transações Correntes (TC) entre 2000 e 2005, como resultado do alívio cambial e do esforço exportador, o déficit nas TC volta a crescer vertiginosamente alimentado pelo resultado negativo das contas de serviços e rendas. O custo da dependência tecnológica aparece inicialmente na expansão dos pagamentos de *royalties* e licenças e em um item que ganha cada vez mais expressão, o aluguel de equipamentos, cujo déficit em 2013 atinge a cifra de US\$ 19,1 bilhões, maior do que todo o gasto dos brasileiros no exterior com turismo. Os investimentos externos, cada vez mais necessários para o fechamento do BP, também apresentam sua conta, passando de US\$ 10,9 bilhões em 1995 para US\$ 40,3 bilhões de saldo negativo em 2013.

Por outro lado, apesar das condições favoráveis no mercado de *commodities* e de uma ativa política de promoção do comércio exterior a partir de 2003, o saldo da balança comercial vem se estreitando perigosamente diante da pressão das importações.

O estrangulamento do BP, contudo, não é o único dos problemas desse padrão de inserção, é apenas sua face mais aparente. O problema de fundo é que, em um mundo onde a competitividade está cada vez mais associada ao conhecimento e à inovação e à construção de vantagens comparativas dinâmicas assentadas em ativos específicos, idiossincráticos, a opção brasileira pela especialização da estrutura produtiva nas etapas de fabricação, nos segmentos de menor valor agregado da cadeia e em segmentos baseados em vantagens comparativas estáticas é altamente preocupante.

É verdade que a trajetória passada da economia brasileira, as escolhas no processo de substituição de importações do país

que resultaram no controle dos segmentos mais dinâmicos da indústria pelo capital estrangeiro, estreita a margem de manobra do Brasil na busca de caminhos mais virtuosos. É verdade, ainda, que a emergência do que o economista francês Chesnais (1996) denomina de um “regime de crescimento dominado pelas finanças” atua da mesma forma, reduzindo o espaço para as políticas macroeconômicas nacionais.

TABELA 3 Balanço de pagamentos (em US\$ milhões), contas e anos selecionados

Discriminação	1990	1995	2000	2005	2010	2013
TC	(3.784)	(18.384)	(24.225)	13.985	(47.273)	(81.075)
Balança comercial (FOB)	10.752	(3.466)	(698)	44.703	20.147	2.553
Exportação de bens	31.414	46.506	55.086	118.308	201.915	242.179
Importação de bens	(20.661)	(49.972)	(55.783)	(73.606)	(181.768)	(239.626)
Serviços e rendas	(15.369)	(18.541)	(25.048)	(34.276)	(70.322)	(86.994)
Serviços	(3.596)	(7.483)	(7.162)	(8.309)	(30.835)	(47.216)
<i>Royalties</i> e licenças	(75)	(497)	(1.289)	(1.303)	(2.453)	(3.066)
Aluguel de equipamentos	(513)	(769)	(1.311)	(4.130)	(13.752)	(19.060)
Rendas	(11.773)	(11.058)	(17.886)	(25.967)	(39.486)	(39.778)
Renda de investimentos	(11.612)	(10.898)	(17.965)	(26.181)	(39.985)	(40.289)
Renda de investimento direto	(1.897)	(2.545)	(3.239)	(10.302)	(25.504)	(22.547)
Renda de investimento em carteira	(385)	(3.949)	(8.545)	(11.778)	(9.964)	(11.003)
Conta capital e financeira	4.592	29.095	19.326	(9.464)	99.912	74.147
Investimento direto	364	3.309	30.498	12.550	36.919	67.541
Investimento em carteira	472	9.217	6.955	4.885	63.011	25.689

Fonte: Banco Central do Brasil – Séries Históricas.

Entretanto, existem potencial e janelas de oportunidade importantes para a construção de caminhos alternativos, e a capacidade de trilhá-los depende, sobretudo, de políticas públicas ativas. A opção pelo ajuste liberal nos anos 1990, ou, na expressão de Villaschi (2005, p. 3), “a adoção da não política industrial/tecnológica como política de desenvolvimento”, conduziu o país à validação da lógica de curto prazo da indústria, tanto nacional como multinacional, naquele momento, dadas as condições estruturais constituídas no período da Industrializa-

ção por Substituição de Importações (ISI) e dos impactos destrutivos dos anos 1980. A solução fácil, de “atalho”, pelo acesso à tecnologia por meio da aquisição de máquinas, equipamentos e insumos no esforço de recuperação da capacidade competitiva, fazia todo o sentido para a indústria naquele período.⁹

Uma questão importante a ser reconhecida e enfrentada é que, apesar da importante mudança na orientação da política de desenvolvimento e dos avanços produzidos, não apenas no campo social, mas também em aspectos macroeconômicos,¹⁰ e de medidas de política industrial e tecnológica pontuais, depois de 2003, o Brasil ainda não logrou construir uma política de desenvolvimento produtivo e tecnológico abrangente e consequente, capaz de redirecionar essa lógica por meio de uma visão estratégica de longo prazo. Não foi capaz de identificar e aproveitar janelas de oportunidade para avançar no novo paradigma da economia do conhecimento com uma inserção mais soberana e sustentável na nova ordem global.

Existem importantes janelas de oportunidade para esse fim associadas a um melhor aproveitamento dos ativos de regiões menos desenvolvidas do Brasil, o que torna o componente territorial, mais do que nunca, decisivo na construção de um novo caminho para o país.

JANELAS DE OPORTUNIDADE PARA A POLÍTICA REGIONAL E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Ao mesmo tempo em que afetam o centro dinâmico da economia brasileira, as profundas transformações na ordem global impactam a territorialização dos espaços socioeconômico e político-institucional, impondo limites e, ao mesmo tempo, abrindo

⁹ E a estratégia, é forçoso reconhecer, foi relativamente exitosa do ponto de vista do *catch up* produtivo, embora comprometedora para a sustentabilidade de médio e longo prazos.

¹⁰ Avanços resumidos por Coutinho (1997) como: a manutenção da estabilidade monetária conquistada a partir de 1994; a trajetória de queda da Dívida Pública, a partir de 2004; a reversão da posição de devedor para credor líquido externo, depois de 2005; e a criação de um colchão de reservas internacionais reduzindo a vulnerabilidade histórica do Brasil.

novas possibilidades para a desconcentração produtiva no país. Diante desses impactos, a questão regional se recoloca, mais do que nunca, como uma questão nacional, impondo a referência ao território como um dos componentes fundamentais para a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento.

Entre os limites que se colocam às possibilidades de desconcentração produtiva, está o de que a economia do conhecimento, que emerge como novo paradigma tecnoprodutivo, cria uma pressão para o aprofundamento das desigualdades, seja entre os países, seja no interior de cada país, na medida em que a atual concentração espacial dos ativos intelectuais e da infraestrutura de pesquisa desenvolvimento e inovação (P,D&I) gera um efeito retroalimentado nos territórios que dispõem de uma dotação prévia desses ativos.

Outro limite, estreitamente associado ao primeiro, decorre da tendência dos estados nacionais de, diante do acirramento da concorrência internacional, concentrarem as políticas de fomento ao desenvolvimento nos territórios “vencedores”, abandonando os menos desenvolvidos e, assim, igualmente reforçarem as desigualdades espaciais.

Um dos impactos espaciais mais evidentes do movimento de reestruturação econômica mundial é a redefinição da relação entre o global e o local. De um lado, o movimento integra internacionalmente mercados e estruturas produtivas, intensificando os fluxos internacionais de valor e ampliando a capacidade de coordenação do capital transnacional em escala global. De outro lado, para enfrentar a concorrência global, o capital depende crescentemente das capacidades e infraestruturas tecnológica, institucional e social dos locais onde ele mantém suas bases produtivas.

Swyngedouw (1992) propôs o termo “glocalização” para dar conta desse processo simultâneo de globalização e revalorização local. Leituras apressadas associaram esse processo à perda

da importância e do poder dos Estados nacionais e a um movimento de desterritorialização.¹¹

Para Brenner (2010; 2013), o que se está vendo é muito mais um processo de reterritorialização e reescalonamento dos Estados contemporâneos, com crescente entrelaçamento e redifinição das escalas espaciais.

[...] o atual ciclo de globalização neoliberal está reescalando, e não erodindo, a territorialidade estatal: a desnacionalização da economia nacional e das hierarquias urbanas não está degradando o papel do Estado como forma de territorialização do capital, mas “desnacionalizando” sua estrutura escalar para privilegiar níveis supra e subnacionais de intervenção regulamentar e de valorização do capital [Brenner (2010, p. 548)].

Com grande clarividência, Benner (2010, p. 548) revela que a territorialidade do Estado está se configurando “em estruturas escalares ‘glocalizadas’ em vez de nacionais” e que, nesse movimento, a presença e o papel dos níveis locais e regionais do Estado estão sendo redefinidos, não em uma perspectiva nacional integrada, mas na de promoção de vantagens de localização e capacidades produtivas de polos com maior potencial competitivo no mercado global.

Ao mesmo tempo em que se configuram tais limites, abrem-se janelas de oportunidade para se avançar em processos de desconcentração regional. As principais oportunidades estão associadas:

- i. à ampliação do potencial para o desenvolvimento, produção e comercialização de produtos e soluções sustentáveis;
- ii. à tendência à desconcentração nos setores industriais tradicionais em direção as regiões com abundância de mão de obra e razoável base urbana e de serviços;
- iii. à valorização das *commodities* no mercado internacional;

¹¹ Ver, entre outros, Albrow (1996); Ohmae (1995); Strange (1996).

- iv. à demanda crescente por produtos e serviços “enraizados” territorialmente, ricos em autenticidade;
- v. a mudanças no perfil e na composição da demanda industrial nacional e internacional, com a incorporação de novas camadas sociais e expansão do mercado para produtos industriais de média tecnologia;
- vi. às próprias demandas por infraestrutura econômica e social nos países emergentes.

Amplia-se o esforço inovativo associado à produção, bem como o mercado de produtos e soluções sustentáveis. A questão ambiental passa de um problema de custo para o de oportunidade para (re)dinamização econômica por meio do desenvolvimento de novas famílias de produtos e soluções sustentáveis nos mais diversos campos. Essa tendência já tem um peso expressivo no presente e certamente se constituirá em um dos vetores futuros da busca por inovação e desenvolvimento. O Brasil tem vantagens comparativas e competitivas nesse campo, como uma rica biodiversidade, com importantes fontes e capacitações acumuladas na produção de energias renováveis, e está diante de um forte e longo ciclo de investimentos em infraestrutura física, econômica e social para superar gargalos urgentes, com grande potencial para o desenvolvimento de soluções e produtos sustentáveis.

Esse é, sem dúvida, um nicho entre os segmentos portadores de futuro em que o Brasil pode ocupar um papel importante no cenário internacional por meio de uma aposta estratégica de longo prazo. É também um campo em que as regiões menos desenvolvidas têm importante potencial, como o caso da biodiversidade, especialmente na Amazônia, e das energias eólica e solar, com destaque para o Nordeste, entre outras.

No que se refere à tendência à desconcentração dos setores tradicionais da indústria, o Brasil vivencia esse processo desde o início dos anos 1990. Verifica-se uma migração interna nos

segmentos têxtil, de confecções e calçados,¹² principalmente em direção ao Nordeste, em decorrência das pressões competitivas provocadas pela rápida abertura, que empurra as empresas em busca de mão de obra barata e incentivos fiscais. O movimento é alimentado, ainda, pelo crescimento da demanda interna após a estabilização em 1994, reforçada pela expansão e melhor distribuição social e espacial da renda pós-2003, que leva diversas indústrias produtoras de bens-salário a buscar um melhor posicionamento para atender à nova procura.

O deslocamento concentra-se nas etapas de menor agregação de valor dessas cadeias produtivas, com as mais nobres permanecendo no Sudeste. Entretanto, reforçar e adensar essas cadeias, bem como avançar no desenvolvimento de serviços correlatos, é objetivo estruturante da política industrial brasileira. Adotar uma opção estratégica de priorizar as regiões menos desenvolvidas nesse processo, que já construíram capacitações mínimas, como o Nordeste, seria inteligente do ponto de vista do projeto nacional e regional.

A valorização das *commodities*, cuja tendência é se manter nas próximas décadas em decorrência do avanço da urbanização liderada por países superpopulosos, como a China e a Índia, representa uma grande oportunidade para o desenvolvimento brasileiro e de suas regiões menos desenvolvidas. O Brasil dispõe de condições excepcionais para aproveitá-la em função de suas condições naturais, capacidade empresarial e tecnologia. É grande o potencial para desenvolvimento de bens de capital e serviços avançados a montante das cadeias, especialmente as do agronegócio, de tecnologias para a produção sustentável, assim como de diferenciação de produtos a jusante. Para o Nordeste, em particular, é importante para o desenvolvimento de sua

¹² Diferentemente do México, dos países do Sudeste Asiático e da China, o Brasil não entrou na rota da formação das grandes redes internacionais de segmentos como os de confecção e calçados que se estruturaram no período.

base agrícola e de uma moderna agroindústria. Falta trabalhar essa oportunidade por meio de uma visão estratégica, com foco na inovação e no desenvolvimento de modelos produtivos mais sustentáveis e inclusivos.

A crescente demanda por produtos e serviços “enraizados” territorialmente é outra tendência na economia mundial que representa uma importante oportunidade para o desenvolvimento brasileiro e de suas diversas regiões, em particular para o Nordeste. Pode ser aproveitada como uma alavanca para o desenvolvimento de cadeias promissoras com forte base na agricultura familiar. É o caso, por exemplo, das cadeias da apicultura e da ovinocaprinocultura no semiárido nordestino, que com políticas ativas e sistêmicas podem avançar como importantes sistemas produtivos e inovativos regionais.

Ela representa, igualmente, oportunidade para o desenvolvimento de serviços intensivos em cultura e do turismo regional. Além do potencial do mercado nacional, o espaço de crescimento no mercado mundial é grande para o Brasil e, muito especialmente, para o Nordeste. O país recebeu apenas 4 milhões de turistas internacionais em 2007, gastando não mais que US\$ 3,4 bilhões. A França recebeu 80 milhões de visitantes com uma injeção de US\$ 32,3 bilhões, que corresponderam a 6,6% de seu PIB naquele ano. O México foi destino de 18,7 milhões de turistas em 2007, quase seis vezes mais que o Brasil [Théry (2008)].

O avanço da urbanização em países de renda média e a melhoria da renda e de sua distribuição social e espacial no Brasil abrem, também, oportunidades não desprezíveis nos mercados nacional e internacional para produtos e serviços de média intensidade tecnológica.

Por fim, a demanda represada por infraestrutura econômica e social no Brasil, ao mesmo tempo em que se constitui em um gargalo para seu desenvolvimento, é sem dúvida uma grande oportunidade. Não apenas por seus efeitos indutores

de novos investimentos, tão bem descritos por Hirschman em sua teoria sobre o desenvolvimento com base em uma cadeia de desequilíbrios, mas, igualmente, pela possibilidade de ser trabalhada de maneira integrada em um projeto que considere as diversas janelas já mencionadas. A articulação entre os grandes investimentos em infraestrutura e as possibilidades de desenvolvimento e produção local de novos produtos, serviços e soluções inovadoras do ponto de vista da sustentabilidade ambiental e social descortina um caminho bastante promissor para o desenvolvimento nacional e regional do país. Soluções integradas em programas como o Minha Casa Minha Vida, nos investimentos em mobilidade urbana, na educação e no complexo da saúde, para ficar em alguns poucos exemplos, podem alavancar investimentos e iniciativas estruturantes de sistemas produtivos e inovativos locais e regionais muito consistentes.

UMA NOVA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para aproveitar essas oportunidades, o Brasil precisa de uma nova PNDR. Essa é uma das conclusões importantes da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (1ª CNDR), realizada em março de 2013 [Brasil (2013)]. A proposta de uma nova PNDR que resultou dessa conferência traz alguns avanços importantes.

O primeiro deles refere-se ao próprio processo de sua elaboração. Foi a primeira vez na história brasileira que a questão regional foi objeto de um debate tão amplo e participativo. Realizada por meio de uma parceria entre o MI, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e os governos estaduais,¹³ a CNDR foi precedida de conferências estaduais e macrorregionais, nas 27 unidades da

¹³ O ativo envolvimento dos governos estaduais, que se responsabilizaram pela organização das conferências em seus estados, teve um significado especial. Na primeira versão da PNDR, ainda em vigor, a estratégia baseava-se em uma relação direta do governo federal com organizações locais, como os fóruns mesorregionais, sem um envolvimento mais efetivo dos estados. Esse foi um dos elementos que contribuiu para limitar o suporte político a sua implementação.

federação e nas cinco regiões brasileiras, envolvendo mais de 13 mil pessoas, entre especialistas e representantes dos diversos segmentos do setor público e da sociedade civil organizada.¹⁴

O Ipea já vinha em um esforço de criar um espaço nacional de debates sobre o planejamento e o desenvolvimento brasileiro, por meio da realização de suas Conferências de Desenvolvimento (Codes), com edições nacionais em 2010 e 2011, que vinham sendo replicadas em alguns estados. Por iniciativa do MI, a 1ª CNDR realizou-se paralelamente à 3ª Code, articulando a discussão da política regional com a da política nacional de desenvolvimento.

Essa iniciativa, além de enriquecer o debate, se expressa na proposta formulada, que trata a questão regional como uma questão nacional; mais do que isso, como uma questão decisiva para a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento para o Brasil. Esse é outro dos avanços significativos da proposta.

A proposição traz, ainda, como novidade importante, um tratamento mais amplo do escopo da política regional. Ela inclui, além do tradicional objetivo de convergência, três outros objetivos: o da competitividade regional e geração de emprego e renda; o de agregação de valor e diversificação econômica; e o da estruturação de uma rede de cidades policêntrica.

A busca da convergência, ou a redução das desigualdades entre as regiões, é a finalidade clássica das políticas regionais. A convergência é tratada em duas dimensões. A primeira refere-se à redução das diferenças de qualidade de vida e de oportunidades das pessoas nas diversas regiões. Essas diferenças se expressam concretamente nas possibilidades de acesso a serviços e equipamentos públicos e na renda e no emprego de qualidade. A segunda diz respeito às desigualdades no nível de desenvolvimento econômico entre as regiões, tradicionalmente mensuradas pelos diferentes níveis de PIB *per capita*.

¹⁴ O processo produziu um rico material sobre a questão regional brasileira, disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/web/cndr>>. Acesso em: fev. 2014.

Essas duas dimensões estão relacionadas, uma vez que, com elevado grau de desigualdade na distribuição dos ativos produtivos, torna-se muito difícil viabilizar uma repartição mais equilibrada da disponibilidade de serviços e equipamentos públicos, assim como gerar empregos e renda de qualidade em todos os espaços para garantir mais simetria na qualidade de vida em todo o território nacional. Quanto mais desigual for a primeira, mais o alcance do segundo objetivo dependerá da transferência de recursos gerados nos espaços dinâmicos para os menos dinâmicos, produzindo tensões políticas internas.

Entretanto, é preciso reconhecer as diferenças de temporalidade e de extensão desses dois objetivos de desconcentração. O primeiro pode e deve avançar mais rapidamente para assegurar a universalização do acesso aos serviços básicos e de garantir emprego e qualidade e vida digna para toda a população, independentemente de seu lugar de nascimento ou moradia.

Esse é um objetivo de política que precisa se traduzir em grandes programas urgentes e eficientes no Brasil, um país onde serviços elementares, como o acesso a água tratada e ao esgoto, ainda não estão universalizados; onde saúde e educação, apesar dos avanços quanto à cobertura, ainda apresentam abissais desigualdades espaciais em qualidade.

Por qualquer indicador que se escolha, o Nordeste é a região que revela os piores resultados nesse campo. Internamente, na região, as disparidades são enormes. Tanto entre o Nordeste urbano e o rural quanto entre os diferentes estados e microrregiões. Os dados de redução da pobreza, apontados na segunda seção deste ensaio referem-se unicamente à dimensão da renda. Quando se considera a pobreza em forma multidimensional, levando em conta o acesso a serviços e qualidade de vida, os avanços são muito mais modestos, especialmente na Região Nordeste.¹⁵

¹⁵ Ver, por exemplo, Quintela *et al.* (sd).

Quanto à segunda dimensão do objetivo de convergência, que se refere à distribuição da capacidade produtiva e seu dinamismo, o que se busca não é uma distribuição totalmente homogênea no espaço. Certo grau de aglomeração das atividades econômicas faz parte da lógica do sistema e é funcional, na medida em que produz economias de aglomeração. O que se deseja é uma distribuição mais equilibrada, que possa garantir o primeiro objetivo assim como a exploração racional de todo o potencial produtivo do território brasileiro.

Trata-se de um processo mais lento e difícil, mas que precisa ser enfrentado com urgência e ousadia no caso brasileiro. Sobre-tudo no que se refere à Região Nordeste, a ampliação quantitativa e qualitativa de sua capacidade produtiva é fundamental para assegurar a sustentabilidade e continuidade da trajetória de melhoria das condições sociais da última década. É fundamental também para o Brasil, que se encontra em um momento de encruzilhada em relação a seu projeto de desenvolvimento e de sua inserção na economia global. Como já afirmado antes, existem hoje condições excepcionais para o aproveitamento do potencial produtivo, hoje subutilizado, das regiões menos desenvolvidas, em um esforço de reposicionamento estratégico da economia brasileira.

Essas questões estão bem colocadas na proposta da nova PNDR e estão corretamente vinculadas a uma definição do modelo de desenvolvimento que se deseja. Um desenvolvimento inteligente, no sentido de intensivo em conhecimento; inclusivo, social e espacialmente; ambientalmente sustentável; e soberano, com uma economia aberta e integrada no mundo global, mas ciosa dos interesses nacionais.

O segundo objetivo da política, promoção da competitividade regional e geração de emprego e renda, procura dar resposta ao problema de espaços que já foram dinâmicos, mas perderam sustentação e hoje precisam de políticas que ajudem a promo-

ver sua reconversão econômica. Em geral o problema aparece na perda de população, que sai em busca de melhores oportunidades de emprego e renda. Esse é o caso, hoje, de vastas regiões no Sul do país. Mas essa política atende também a importantes áreas do Nordeste, como a zona cacaueteira na Bahia e áreas canavieiras, como a Zona da Mata em Pernambuco.

O terceiro objetivo, de agregação de valor e diversificação econômica, vincula-se a uma questão qualitativa do desenvolvimento. Ela tem como foco os espaços com alta especialização na produção de *commodities* agrícolas e minerais. Trata-se de espaços dinâmicos, mas com modelos de desenvolvimento com limitada sustentabilidade, em razão de seus riscos ambientais, baixa capacidade de inclusão social e dependência da elevada oscilação dos mercados nesses segmentos. São, ao mesmo tempo, espaços que contam com um bônus de demanda aquecida e preços elevados, ainda que instáveis, provavelmente pelos próximos dez ou vinte anos em função do avanço da urbanização na China e na Índia. Eles demandam políticas capazes de aproveitar as condições favoráveis para promover mudanças estruturais. Políticas que, de um lado, explorem todas as vastas possibilidades de agregação de valor naqueles complexos, com foco na sustentabilidade e no desenvolvimento de modelos produtivos mais inclusivos. E, de outro lado, invistam na diversificação produtiva dessas áreas.

O Nordeste só agora começa a se recuperar da histórica desestruturação de sua economia agrícola, decorrente da desarticulação das cadeias da cana e do algodão, com a emergência dos polos de fruticultura irrigada e da produção de grãos em suas áreas de cerrado. As políticas vinculadas a esse objetivo da nova PNDR são estratégicas para alavancar, por meio de uma nova ótica, o grande potencial do Cerrado nordestino.

O quarto objetivo refere-se a outra questão fundamental para o desenvolvimento do território brasileiro. Trata-se da estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada, com iden-

tificação e fortalecimento de polos, em diferentes escalas, que operarem como vértices ou elos de uma estrutura policêntrica, contribuindo para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento [Brasil (2013)].

Os desequilíbrios da rede urbana, ao mesmo tempo em que são um reflexo das desigualdades da estrutura produtiva, contribuem decisivamente para a reprodução dessas desigualdades. O Nordeste tem uma rede urbana particularmente desequilibrada, com notável concentração populacional nas capitais e em sua faixa litorânea, e uma forte dispersão populacional, com uma presença rural ainda relevante no semiárido. É importante induzir novas polaridades, com investimentos em infraestrutura, na oferta de serviços e equipamentos urbanos, articulados a esforços de desconcentração produtiva.

Além da ampliação do escopo da política regional, a proposta da nova PNDR avança também ao apontar para a superação da dicotomia entre políticas *top down* e *bottom up*, tão presente nas discussões de política regional desde meados dos anos 1970.

As transformações pelas quais o mundo vem passando nas últimas quatro décadas vêm, como já foi dito, promovendo um crescente entrelaçamento e rediferenciação das escalas espaciais [Brenner (2010; 2013)]. A escala local, em que se dá a dimensão vivida do espaço [Raffestin (1993)], juntamente com outras escalas subnacionais, ganha relevância e maior autonomia na medida em que se redefinem suas relações com o nacional e o global. Diversos fatores contribuem para essa maior autonomia. Do ponto de vista econômico, o papel cada vez mais decisivo do conhecimento e da inovação que dependem do ambiente e das interações locais. E, ainda, a ampliação das possibilidades de conexão direta com os circuitos de valor global em razão do aprofundamento das interconexões e da emergência das formas de organização em rede. No campo político-social, com a transferência de parte das atribuições

e do poder do Estado central para instâncias subnacionais, o afloramento de novos canais institucionais de participação da sociedade civil e de experiências de construção de projetos compartilhados de desenvolvimento territorial.

Diante desse movimento, cresce o reconhecimento do território, em seu recorte local, como instância fundamental na formulação e implementação de políticas públicas. No campo da política regional, florescem políticas de desenvolvimento endógeno em contraposição à geração de políticas conduzidas pelo Estado desenvolvimentista no pós-guerra. Embora representem um grande avanço ao trazer à cena toda a riqueza do papel do espaço vivido, as novas políticas, em geral, subestimam a dimensão do conflito de interesses no território e, muitas vezes, resvalam para uma ótica localista. No Brasil, as experiências nesse campo em muitos casos tomaram a forma de políticas de compensação social, desvinculadas de qualquer projeto sistêmico de desenvolvimento.

Desde o fim dos anos 1990 começa a surgir uma terceira geração de políticas de desenvolvimento regional, buscando superar a dicotomia exógeno e endógeno [Helmsing (1999)]. Essa nova geração de políticas, sem perder de vista o papel da escala local como espaço diferenciado de interações, considera o território de forma sistêmica, em sua natureza multi e interescalar, e reafirma o caráter estratégico do Estado nacional. Diniz (2006) observa que essa nova geração de políticas tem surgido muito mais como uma necessidade anunciada do que como uma emergência de fato no campo das políticas concretas.

Se esse caminho é uma necessidade em geral, ele o é de forma muito mais evidente no caso do Brasil, um país de dimensões continentais, profundamente diverso e heterogêneo, onde permanecem, sobretudo no Nordeste, estruturas político-sociais anacrônicas convivendo com a “modernidade”.

É na direção de uma terceira geração de políticas de desenvolvimento regional que segue o documento da nova PNDR

[Brasil (2013)]. Isso se expressa na proposta de que a política deve atuar em duas direções que se complementam. De um lado, reestruturando e incorporando seus instrumentos específicos, com foco no suporte às iniciativas com base no território, considerado em sua transescalaridade. De outro lado, atuando para a coordenação e sinergia das grandes políticas nacionais no território, por meio de um fio condutor estratégico.

Apesar de as diversas experiências de política de desenvolvimento territorial, assim como os instrumentos como os incentivos fiscais da Sudene e o FNE, serem importantes para o desenvolvimento do Nordeste, sua capacidade de transformar a realidade regional é limitada. Ela será inócua se ferramentas muito mais poderosas, como o PAC, os recursos do BNDES, do Brasil Maior, da política de concessões para infraestrutura logística, da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, do Plano Nacional de Educação, entre outros, não estiverem alinhadas em um esforço sinérgico na mesma direção desconcentradora, ou, mesmo, como acontece em vários casos, atuarem no sentido contrário.

O documento elenca seis grandes eixos, em torno dos quais um esforço de convergência das diversas políticas e planos deveria ser realizado: Educação e Capacitação Profissional; Ciência, Tecnologia e Inovação; Infraestrutura; Desenvolvimento Produtivo; Saúde e Serviços Básicos (energia, água, esgoto); e Sustentabilidade [Brasil (2013)].

Ele propõe um mecanismo de pactuação de um conjunto de metas concretas para cada um desses eixos, em diferentes recortes e escalas geográficas, por um período de dez anos. Um pacto assentado em consensos mínimos, de caráter horizontal, entre as diversas áreas setoriais do governo federal; e de caráter vertical, entre as três instâncias da federação.

Um exemplo concreto da relevância e urgência dessa estratégia pode ser dado no caso da educação básica. Apesar do

importante avanço na cobertura em todo o país, as diferenças regionais quanto à qualidade de ensino ainda é um sério problema com graves consequências para o esforço de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas. A média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)¹⁶ dos estados do Nordeste no ano de 2011 foi de 4,2, que correspondem a 78% da média do Sudeste, de 5,5. Para 2021, o Ministério da Educação (MEC) trabalha atualmente com a meta de alcançar um Ideb de 5,2 (menor do que a média atual do Sudeste) no Nordeste e de 6,5 no Sudeste. Isto é, segundo a meta atual do MEC, depois de dez anos, o Ideb dos estados nordestinos ainda estaria correspondendo a apenas 79% da média dos estados do Sudeste. É para cumprir essa meta que os planos, recursos e esforços do MEC estão voltados, o que é inadmissível.

O que o documento resultante da CNPR propõe é que essa e outras metas fundamentais sejam revistas e/ou estabelecidas em cada um dos eixos mencionados, com a definição de com quais recursos, estratégias, atores e mecanismos de acompanhamento se contará para atingi-las, em um esforço coordenado entre o governo federal, os estados e os municípios da região. E, ainda, que a sociedade civil organizada participe da definição, implementação e acompanhamento das metas definidas.

Veja-se o caso do eixo de desenvolvimento produtivo. O plano Brasil Maior estabelece entre suas diretrizes estruturantes: o fortalecimento de cadeias produtivas, entre as quais se inclui têxtil, confecções e calçados; o desenvolvimento das cadeias de suprimento de energias, entre as quais se incluem as energias renováveis; e a consolidação de competências do conhecimento natural.¹⁷

¹⁶ Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) do Ideb da 4ª série ao 5º ano. Ver em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=4410518>>. Acesso em: fev. 2014.

¹⁷ Ver <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/153>>.

Concebido em uma ótica unicamente setorial, o plano não considera oportunidades específicas, muitas delas já mencionadas neste ensaio, para o desenvolvimento do Nordeste, da Amazônia ou de qualquer outra região.

No caso do fortalecimento das cadeias produtivas, por exemplo, têxtil, confecções e calçados são três segmentos para os quais já existe uma tendência revelada de migração para o Nordeste. Contudo, o plano não define nenhuma estratégia de consolidação da região como um grande polo desses segmentos, com uma aposta organizada de adensamento com inovação e desenvolvimento local das etapas mais agregadoras de valor. A Petrobras fez uma aposta na estruturação de um grande complexo químico têxtil, de produção de fios de poliéster, em Suape (PE). Entretanto, não existe no Brasil Maior nenhum planejamento de vulto dos avanços possíveis para o complexo têxtil com foco no Nordeste.

O mesmo se pode dizer para a estruturação dos complexos na eólica e na energia solar na região, na estratégia de desenvolvimento das cadeias de energias renováveis. Grandes apostas estratégicas nesses campos, integrando Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e suas agências, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), Institutos Federais de Ensino Superior (Ifes), universidades, centros de pós-graduação, decisões no âmbito do PAC e do PNLT, uso do poder de compra dos grandes projetos de infraestrutura e outros instrumentos disponíveis, com metas e horizontes definidos, poderiam fazer a diferença.

Apesar da riqueza das formulações da proposta da nova PNDR, elaborada com base na CNDR, ainda existe um longo e difícil caminho para que ela possa de fato se transformar em uma política de Estado e sair do papel. Há uma grande dificuldade de se construir um consenso mínimo político federativo em torno da questão regional no Brasil hoje.

As razões são variadas e complexas¹⁸ e não há a pretensão aqui de esgotá-las nem mesmo de tratá-las de maneira mais ampla e aprofundada, mas tão somente de esboçar algumas hipóteses que levam ao reconhecimento de que o esforço necessário para produzir avanços nesse campo não é trivial, mas certamente é urgente.

Uma das questões que parece dificultar as possibilidades de consensos em torno da política regional é a tensão federativa pela qual o país está passando. O modelo de excessiva concentração da receita tributária no Executivo federal tem sido motivo de permanente tensionamento do pacto federativo brasileiro. A Constituição de 1988 promoveu uma pequena redistribuição dos recursos entre as três esferas da federação, ampliando as receitas e a autonomia de estados e municípios, mas descentralizou igualmente diversas responsabilidades, aumentando mais do que proporcionalmente as necessidades de gasto, principalmente dos municípios. O governo federal, que também teve suas despesas ampliadas em função dos direitos sociais da nova carta, promoveu uma reconcentração por meio do aumento de contribuições não partilhadas com os demais entes. Entre 1997 e 2011, a arrecadação federal cresceu sete pontos percentuais, enquanto a expansão da transferência para estados e municípios foi de apenas 1,5 pontos [Rezende (2013)]. Quem perdeu mais participação relativa foram os estados.

O modelo de crescente dependência, por parte dos estados, do acesso ao orçamento da União para atender a suas demandas domésticas, em que os governadores disputam entre si os recursos, estimula um comportamento competitivo deletério que mina

¹⁸ Brandão vem se dedicando a essa agenda de pesquisa por meio de um conjunto de perguntas bastante pertinentes e sem resposta fácil: “[...] quem legitima(ria) hoje uma agenda de planejamento regional no Brasil? Há sentimento de solidariedade social e política inter-regional capaz de sancionar transferência de recursos materiais, políticos e simbólicos para enfrentar nossas abissais desigualdades socio-regionais? Com que atores, agentes e sujeitos sociais, econômicos e políticos, se poderia contar para levar adiante empreendimento de tal envergadura? O avanço de estratégias territorializadas de desenvolvimento não seria na atualidade pura quimera? Se no passado apenas situações extremas de crise lograram legitimar uma intervenção mais coerente (cujo exemplo histórico mais conspicuo foram as crises provocadas pelas secas nordestinas e a criação da Sudene), o que esperar do contexto atual em que o país ingressou em trajetória de razoável crescimento econômico?” [Brandão (2011, p. 19)].

os princípios de solidariedade federativa. A guerra fiscal a que se lançaram os estados ao serem abandonados pelas políticas federais de desenvolvimento regional atua no mesmo sentido.¹⁹

O grande aumento da carga tributária das três esferas de governo durante esse período contribuiu para amortecer os conflitos. Entretanto, à medida que o espaço para novos aumentos da carga vai se estreitando, as tensões tornam-se cada vez mais sérias. Assim, ao impasse da reforma tributária, que já se arrasta há vários anos no Congresso, somam-se outros temas delicados na pauta daquela casa legislativa, como o da previdência e o das dívidas dos estados, a guerra pelos *royalties* do petróleo, a distribuição dos recursos do FPE e do FPM, entre outros.

Contudo, a mesma tensão federativa que dificulta a construção de consensos gera a urgência de avançar na política regional como forma de fortalecer a coesão nacional. Abandonar a temática ou deixá-la apenas no âmbito da questão tributária só contribui para aprofundar tensões e impasses.

REFERÊNCIAS

ALBROW, M. *The global age*. Stanford: Stanford University Press, 1996.

ALENCAR A. A.; GOBETTI, S. W. *Justiça Fiscal na federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2008. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf>. Acesso em: fev. 2014.

BRANDÃO, C. A busca da utopia do planejamento regional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 17-37, jan.-jun. 2011

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 35. ed. Brasília, Câmara dos Deputados, 2012a. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/>>. Acesso em: fev. 2014.

¹⁹ Além da fragilização dos laços de solidariedade regional decorrentes da tensão federativa, a desconfiança em relação ao discurso regionalista do Nordeste ainda persiste. O tema foi, durante muitos anos, apropriado e utilizado pelas elites locais para a conquista de vantagens fiscais, financeiras e políticas, benesses que contribuíram para prolongar a sobrevivência de estruturas econômicas e políticas arcaicas. Apesar de essa realidade ter mudado bastante, essa longa história deixou marcas muito profundas.

_____. Ministério da Integração Nacional. *Termo de Referência – 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional/Ministério da Integração Nacional, 2012b. Disponível em: <www.integracao.gov.br/web/cndr>. Acesso em: mar. 2013.

_____. Ministério da Integração Nacional. *Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional/Ministério da Integração Nacional, 2013. (mimeo).

BRENNER, N. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 535-564, jul.-dez. 2010.

_____. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. *GEOUSP – espaço e tempo*, São Paulo, n. 33, p. 198-220, 2013.

CASTRO, A. B. A reestruturação industrial brasileira nos anos 70: uma interpretação. *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 3 (83), jul.-set. 2001. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/83-1.PDF>>. Acesso em: fev. 2014.

CHESNAIS, F. *La mondialisation financière: genèse, coût et enjeux*. Paris: Syros, 1996.

COSSIO, L. L. *La cuestión regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 2003. Disponível em: <www.eclac.org/ilpes/>. Acesso em: fev. 2014.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós estabilização. In: VELLOSO, R. (org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

DINIZ, C. C. A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. *Economia, Selecta*, Brasília (DF), v. 7, n. 4, p. 1-18, dez. 2006.

FERNANDES, M. A. et al. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal: 1994-96*. Brasília: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, 547). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3820&catid=316>. Acesso em: fev. 2014.

FURTADO, C. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959.

HELMSING, A. H. J. Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. *Revista eure*, Santiago de Chile, v. XXV, n. 75, p. 5-39, sep. 1999.

HIROMOTO, M. H. *Uma análise do efeito do gasto social dos governos federal, estadual e municipal sobre a pobreza no Brasil – 1987 a 2009*. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013.

HIRSCHMAN, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. Yale University Press, 1965.

- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Brasília, 2012. (Comunicado Ipea, n. 155). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf>. Acesso em: abr. 2014.
- _____. *Duas décadas de desigualdades e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IIBGE*. Brasília, 2014. (Comunicado Ipea, n. 159). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicado159.pdf>. Acesso em: abr. 2014.
- LAPLANE, M.; SARTI, F. *Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90*. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para Discussão, 629).
- OHMAE, K. *The end of the nation-state: the rise of regional economies*. New York: Simon and Schuster Inc., 1995.
- PEREZ, C.; SOETE, L. Catching up in technology: entry barriers and Windows of opportunity. In: DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R. (ed.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988, p. 458-479.
- QUINTELA, M. D. et al. *A pobreza no Nordeste brasileiro em 2000 e 2010: uma aplicação do índice de pobreza multidimensional PNUD/ONU*. (S.d). Disponível em: <http://www.academia.edu/4460061/A_Pobreza_no_Nordeste_Brasileiro_em_2000_e_2010_Uma_aplicacao_do_indice_de_pobreza_multidimensional_PNUD_ONU>. Acesso em: fev. 2014.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- REZENDE, F. A Questão político-institucional e o desenvolvimento do Nordeste. In: *Integra Brasil: Fórum Nordeste no Brasil e no mundo*, vol. II, Fortaleza, 2013, p. 364-383.
- STRANGE, S. *The retreat of the state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- SWYNGEDOUW, E. The Mammon quest: "glocalisation", interspatial competition and the money order: the construction of new scales. In: DUNFORD, M.; KAFKALAS, G. (org.). *Cities and regions in the new Europe*. London: Belhaven Press, 1992, p. 39-68.
- THÉRY, H. Globalização, desterritorialização e reterritorialização. *Revista da ANPEGE*, v. 4, 2008. Disponível em: <<http://anpege.org.br/revista/ojs-2.2.2/index.php/anpege08/article/view/13/pdf6B>>. Acesso em: fev. 2014.
- VILLASCHI, A. Anos 90: uma década perdida para o sistema nacional de inovação brasileiro? *São Paulo em perspectiva*, v. 19, n. 2, p. 3-20, abr.-jun. 2005.
- WASQUES, R. N. *Desindustrialização ou reestruturação industrial no Brasil: as reformas estruturais e a "doença holandesa"*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, Paraná, 2012.