

★ Projetos
para o Brasil

Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional

CARLOS BRANDÃO
HIPÓLITA SIQUEIRA
(ORGS.)



FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores

2013

ANTONIO CARLOS F. GALVÃO

**POR QUE APOIAR POLÍTICAS DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL? IDEIAS
SOBRE ALGUNS DOS DILEMAS ATUAIS
DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO**

INTRODUÇÃO

A atenuação das desigualdades, pessoais e regionais, representa ainda o desafio mais importante do desenvolvimento brasileiro. O sucesso recente nessa direção significa pouco diante da dimensão do problema. Por isso, todo o sacrifício para intensificar a inclusão social e acelerar o crescimento nos estados e regiões mais frágeis é bem-vindo, inclusive por renovar as perspectivas de uma inserção internacional mais sólida do país.

Como se quer demonstrar, isso reclama uma mudança de orientação relevante das políticas públicas, que precisam ser ajustadas, apesar do bem sucedido rumo atual. Não se trata, de forma nenhuma, de abrir mão de espaços conquistados pela população nos últimos anos, mas de incorporar dimensões outrora privilegiadas, que dizem respeito ao âmago do sistema capitalista no qual estamos mergulhados. Certas dimensões das políticas ativas do Brasil “campeão” de crescimento do século XX, se melhor trabalhadas, podem ser articuladas aos avanços cruciais recentes das políticas de seguridade, de mercado de trabalho, de transferência de renda e inclusão social. E não mais para concentrar recursos (para depois redistribuir, diziam alguns) e encurtar o caminho de aproximação ao mundo desenvolvido. Mas para disseminar padrões de produção e instilar impulsos dinâmicos pela economia, agora com base em inovação, capacidade competitiva e novas formas de organização produtiva, em todos os espaços nacionais.

A melhor resposta para integrar as dimensões relevantes das políticas sociais e das políticas ativas de desenvolvimento encontra-se, para surpresa de alguns, na política regional e (ou) no planejamento e ordenamento territo-

rial. Encontra-se em uma combinação concreta, aparentemente incongruente, entre universalização de princípios e ações com foco¹, entre políticas voltadas aos indivíduos, motivadas pela melhoria da qualidade de vida da população, e políticas voltadas aos sistemas de produção (locais, regionais ou nacionais), orientadas para a acumulação e o acesso competitivo aos mercados.

De maneira aparentemente contraditória, nunca estivemos tão preparados para deslançar políticas de desenvolvimento regional e tão apartados dos meios necessários para promovê-las². As políticas de promoção do desenvolvimento regional no Brasil atual constituem uma alternativa promissora para deslanche de um ciclo virtuoso de desenvolvimento. Assim, se fomos capazes de adotar um conjunto reconhecidamente eficaz de políticas sociais, gerador de inclusão social e de impulsos econômicos dinâmicos – ao menos por certo período de tempo –, temos de desencadear, agora, políticas ativas de desenvolvimento (industriais, agropecuárias, de serviços, de pesquisa e inovação, de infraestrutura e logística etc) para sustentar (se possível, ampliar) nossa trajetória recente de desenvolvimento.

De acordo com Bielschowski e Pereira de Souza (2010), o modelo de consumo de massa que adotamos a partir de 2003 é ainda incipiente perante o desafio de viabilizar incrementos de produtividade, o que pode abrir novas perspectivas de desenvolvimento do país. Sem essa etapa avançada do circuito são enormes os riscos de estagnação e reversão na trajetória de redução das desigualdades sociais e regionais.

A inclusão social e a redução das desigualdades precisam se fazer acompanhar pela inovação e o ímpeto competitivo das estruturas de produção, de forma a assegurar a sustentação dinâmica do modelo. Uma parte difícil do desafio está nas respostas que buscamos para as forças produtivas de maior densidade tecnológica, para os empreendimentos de maior fôlego, haja vista a capacidade de participar dos circuitos mais relevantes do comércio mundial; uma política para as empresas líderes. Mas outra parte importante, também difícil, recai sobre o desafio de disseminar pelas regiões as dotações de infra-

1. "Em realidade, não há contradição maior entre políticas focalizadas e universais, desde que seja preservado espaço crescente para as políticas universais, mais necessárias quanto mais intensas as desigualdades (...). O espaço representa um elemento de referência para se ampliar a efetividade das políticas de promoção do desenvolvimento no seu papel de reduzir desigualdades e equiparar as condições básicas da cidadania". Cf. Theis e Galvão (2012).

2. Ainda que existam recursos significativos apropriados à temática regional, como nos fundos constitucionais, que se encontram desatrelados de diretrizes e estratégias robustas de política. As ações enfeixadas na forma estrita do crédito aos empresários regionais tendem a ser ineficazes, posto que dissociadas de iniciativas complementares importantes - como na infraestrutura pública - e tratadas, muitas vezes, mais como um direito desse grupo do que como um instrumento para alcance de objetivos maiores de desenvolvimento.

estrutura, ativos e meios de produção e criar as competências necessárias para se elevar o patamar tecnológico médio de toda a estrutura produtiva nacional; uma política de difusão de melhores práticas, de sustentação de capacidades sistêmicas, sem deixar lugar para velhas ineficiências e acomodações. Isso também permitiria reduzir desníveis que emperram, historicamente, a capacidade competitiva nacional.

Os desafios são enormes, como foram aqueles que impeliram o Brasil em direção à industrialização e ao desenvolvimento nos momentos decisivos dos anos 1930 e 1950.

A VALIDADE DA HIPÓTESE CEPALINA ORIGINAL

A dinâmica latino-americana era entendida pela Cepal como reflexo de uma perversa divisão internacional do trabalho, que nos afastava dos setores dinâmicos do sistema e nos aprisionava na produção de *commodities*³. Os preços das *commodities* eram cadentes no longo prazo, operando a favor das mercadorias tecnologicamente de ponta, oriundas do centro. Dessa forma, a relação de termos de troca desfavoráveis promovia perdas recorrentes para os países periféricos, drenando recursos de seu processo de desenvolvimento que favoreciam os países desenvolvidos.

O desafio nacional central era a industrialização periférica, enquanto condição para a superação do subdesenvolvimento⁴. Para tanto, admitia-se a convivência com um elevado grau de concentração territorial e pessoal dos meios de produção, a favor de uma possível futura redistribuição dos benefícios gerados. Ao Estado competia conduzir o processo e desencadear o conjunto de políticas ativas de desenvolvimento que deviam estimular a acumulação, abrindo espaços, assim, para a transformação econômica e social. As desigualdades constituíam um subproduto indesejado, mas frequente do processo; algo inevitável, mas para ser enfrentado no futuro.

A força do modelo cepalino estruturado em torno à análise das relações centro-periferia foi aos poucos transposta para o cenário das regiões no interior de uma economia nacional. As regiões ou economias periféricas seriam

3. Sunkel e Paz (1973); Rodriguez (1981).

4. A industrialização em ritmo intenso e em condições de máxima eficiência era a resposta cepalina à crítica de que a economia em transição teria uma redução da demanda por mão de obra tanto no setor primário como no setor dinâmico. Nela estavam considerados dois elementos: uma alteração da divisão internacional do trabalho – essa ocorrendo a partir de uma “industrialização pactuada” entre centro e periferia (...) – e uma visão algo ingênua que concebe o progresso técnico como involucrado nos bens de capital e nos manuais de instruções; cf. Rodriguez et al 1995, p.:95. Dessa forma, pode-se afirmar que, na aceção inicial da Cepal, “(...) instalar atividades manufatureiras é o mesmo que incorporar tecnologias (...)” (idem: 95).

especializadas e heterogêneas. As estruturas de produção mais dinâmicas, voltadas ao exterior, estariam dedicadas à produção de matérias-primas e alimentos com padrões normais, mas deviam conviver com segmentos atrasados, próximos da subsistência. No centro, as estruturas seriam, ao contrário, diversificadas e homogêneas⁵.

Para o relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), elaborado por Celso Furtado em meados dos anos 1950⁶, a análise da questão regional requeria uma compreensão acurada dos vetores essenciais do desenvolvimento brasileiro, pois as crescentes desigualdades regionais eram resultado da política de desenvolvimento nacional, ou seja, produto do funcionamento normal do sistema. Ao invés de constituir etapa ou fase de um processo linear e normal, o subdesenvolvimento nada mais era que a expressão da lógica reprodutiva desse mesmo sistema. Assim, a análise do problema das desigualdades regionais devia ser trazida ao plano das contradições entre os papéis diferenciados que as macrorregiões exerciam no conjunto da formação social brasileira. Os custos elevados de financiamento do desenvolvimento, de montagem e gestão do aparato produtivo, organizacional e tecnológico necessário impeliam uma concentração dos esforços em um ponto do território. Grandes oligopólios, como os que povoaram o ideário desenvolvimentista de Perroux e Hirschman, pareciam constituir a única resposta plausível aos requerimentos da industrialização acelerada, carreando consigo as bases tecnológicas reclamadas em favor de um maior nível de desenvolvimento.

Dessa maneira, o problema do desenvolvimento de regiões frágeis não podia dissociar-se da compreensão de seus respectivos encaixes na organização espacial brasileira ou de qualquer outro contexto geográfico ou territorial relevante.

Na globalização instaurada desde as últimas décadas do século XX continua importante a determinação nacional do desenvolvimento, mas ampliaram-se as influências de novos fatores. Não passamos incólumes aos anos de neoliberalismo. A natureza, forma e conteúdos das políticas de desenvolvimento mudaram de maneira sensível no Brasil. As mediações e regulações nacionais perderam terreno para entendimentos diretos entre os capitais e, nos seus tempos mais agudos, enfraqueceram-se sobremaneira as cláusulas precatórias a favor das camadas menos favorecidas do trabalho e do pequeno capital.

Nesses tempos emergiram ainda valores novos, como aqueles associados à conservação do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Perderam importância política velhas utopias. E o novo paradigma tecnológico

5. Rodriguez (1981); Bercovici (2003).

6. GTDN (1978).

informacional operou uma mudança nos comportamentos de produtores e consumidores, desencadeando novas lógicas da acumulação de capitais, que transformaram o chão de fábrica, revalorizaram os serviços, em especial os financeiros, e acentuaram a importância da pesquisa em desenvolvimento e inovação. Propiciou também uma aceleração, sem precedentes, dos processos de obsolescência tecnológica, além de estimular outras formas de compressão dos ciclos de rotação e valorização dos capitais.

No campo espacial, as sub-regiões e os locais ganharam destaque, cada qual podendo estabelecer-se por seus próprios méritos, de maneira supostamente autônoma, posto que resguardado das mediações da instância nacional. Projetos sub-regionais de desenvolvimento nasciam para disputar as frações do capital em deslocamento pelo globo e oferecer as condições capazes de atrair esses novos investimentos (Dunford e Greco, 2006; Brandão, 2007). E também foram redefinidos outros aspectos relevantes da configuração espacial da ordem global, como a quebra da solidariedade entre grupos sociais habitando as mesmas economias regionais e nacionais.

A essência dos processos capitalistas permaneceu, mas novas formas de acumulação e valorização dos capitais entraram em cena, redesenhando o modelo de desenvolvimento global. As lógicas predominantes de acumulação, os modos dominantes de organização da produção, os padrões de consumo, os processos de extração de mais valor, etc ganharam outras roupagens.

À parte outras contradições inerentes à trajetória de desenvolvimento regional do país, tudo leva a crer que a perspectiva da análise estrutural cepalina dos anos 1950 e 1960 permaneça válida, mesmo que várias de suas determinações tenham passado por mutações e a própria escala de valores relacionados ao problema das desigualdades regionais no contexto capitalista atual tenha sido substancialmente alterada.

DINÂMICA DE CRESCIMENTO RECENTE NO CENTRO E NOS EMERGENTES

O crescimento acelerado de países continentais relativamente atrasados, como a China e a Índia, propiciou uma redução nos indicadores de pobreza extrema que não encontra paralelo na história do sistema internacional. Só na China, por exemplo, quatrocentos milhões de pessoas, o equivalente a dois Brasis inteiros, foram incluídas no mercado de consumo⁷. Mesmo que tais processos venham perdendo vigor nos últimos anos na esteira do aprofunda-

7. A China detinha um PIB *per capita*, em termos de paridade de poder de compra, de 17,4% da média mundial em 1975, enquanto os Estados Unidos representavam cerca de 452,2%. Em 2001, a China contava com 70,9% e os Estados Unidos, 456,4%. Cf. *Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales (2002) apud Dundord e Greco, 2006, p. 68.*

mento da crise global, contribuíram de forma decisiva para uma mudança da geopolítica mundial, colocando uma cunha na hegemonia global tradicional.

Da mesma forma, Rússia, África do Sul e Brasil, na trilha da pujança da economia asiática e colados, em maior ou menor grau, na dinâmica dos primeiros, também puderam contar com um período de um inegável crescimento econômico. O Brasil, caso especial, logrou associar esse crescimento a um processo abrangente de inclusão social e redução de disparidades, diferenciando sua trajetória dos demais⁸.

Os últimos anos tornaram patente a enorme influência que a China exerce no sistema global de produção. Hoje, em face de uma estrutura de produção que aliou baixos salários, competência tecnológica emprestada – crescentemente absorvida – e capacidade competitiva, a China ocupa lugar de destaque como a grande fábrica global. E isso é válido mesmo nos campos em que a China não detém ainda conhecimentos e habilidades necessárias para fabricar produtos de alto conteúdo tecnológico, como demonstrado recentemente no caso da produção do *Ipad*, cuja cadeia de valor decomposta confirma a menor inserção chinesa na repartição dos recursos gerados, mesmo sendo eles os integradores finais e “vendedores” últimos da mercadoria⁹.

Ainda assim, tem sido quase obrigatória a presença de uma etapa chinesa em cadeias de produção de bens de alta tecnologia por conta de custos de mão de obra que se mostram incomparavelmente mais baixos ali. A China alia, dessa forma, competência tecnológica – cedida ou autóctone, com níveis baixos – mas ascendentes – de remuneração dos trabalhadores; um movimento que explica e reitera o mais relevante, mas não tudo, da trajetória asiática desde a revolução do paradigma informacional¹⁰.

O contraste entre a ascensão dos Brics e a relativa estagnação das economias centrais ilustra bem isso. A ampliação dos espaços do primeiro conjunto

8. Enquanto o PIB chinês cresceu a taxa média de 10% ao ano na primeira década dos anos 2000, o do Brasil evoluiu no patamar de 4% ao ano. No entanto, cotejadas as dinâmicas de evolução da renda domiciliar nesse mesmo período, a distância entre o desempenho dos dois países estreita-se: a China teria crescido ao ritmo de 8% ao ano, enquanto o Brasil a 6% ao ano. Em síntese, fomos o único dos Brics a crescer desconcentrando a renda. Cf. artigo Folha de São Paulo, em 23 de março de 2011.

9. A porção do valor que é apropriada pelos chineses reflete a remuneração dos custos de mão de obra associados ao processo de integração dos componentes e acabamento final dos produtos que montariam a meros 2% do preço final de venda dos produtos. Cf. Kraemer, Linden e Dedrick (2011).

10. O elemento precursor dessa escalada asiática de compartilhamento do núcleo do paradigma tecnológico informacional foi a trajetória do Japão em direção à afirmação de sua condição de país desenvolvido. O Japão, depois os “Tigres” (Coreia, Taiwan e Cingapura), a China e, provavelmente no futuro próximo, os países asiáticos emergentes, como o Vietnã, a Tailândia ou a Indonésia, configurariam a sequência evolutiva relacionada à incursão recente da Ásia nos principais circuitos de valorização capitalista e ao aumento das tensões no cenário da dinâmica competitiva global.

de nações nos últimos anos, estimulada pela condição especialíssima e diferenciada da China, colocou em questão o equilíbrio global a partir da crise aguda de 2008. De certa forma, a China, pelo amplo espectro de produções em que está envolvida, “é aqui”. Por isso, deve ser considerada nas visões estratégicas de qualquer projeto de desenvolvimento nacional, regional ou local.

A divisão de trabalho estabelecida na primeira metade do ciclo da globalização¹¹ entre indústria e serviços, produção e finança, bens tangíveis e intangíveis, desencadeou processos de reestruturação das relações econômicas globais cujos resultados tendem a colocar em xeque nos próximos anos a inserção favorável das grandes economias emergentes do planeta. Na atual segunda metade do ciclo, de reposição de uma menor expressão das finanças como o padrão de excelência dos processos de valorização dos capitais, cabe repor balizamentos que propiciem uma nova divisão internacional do trabalho.

O que caracteriza o centro desenvolvido do sistema capitalista? O fato de representar um núcleo de poder geopolítico internacional, que é igualmente exercido nos mercados. E isso traz à tona a categoria oculta e de certa forma indesejada e esquecida da análise econômica: a dominação, entendida como outro subproduto das relações sociais assimétricas do capitalismo. A dominação pressupõe a reiterada afirmação no sistema das contradições que se observam entre o capital e o trabalho, entre frações do capital entre si e entre os diversos grupos de trabalhadores; as tensões fundamentais, enfim, que nos impulsionam adiante no capitalismo. Mais ainda, pressupõe certos parâmetros globais orientadores, certa divisão de trabalho, que possa assegurar a reprodução das hegemonias e a dominância de certas economias sobre as demais.

A amorfia interpretação do pensamento dominante (*mainstream*) na teoria econômica propõe a ideia de forças impessoais que transitam pelo éter do espaço das relações econômicas como responsáveis pelos resultados e configurações assumidos pelo sistema socioeconômico.¹² Ao contrário, uma interpretação fidedigna lembra que as crises, os deságios, as desvalorizações, as instabilidades e demais perturbações do equilíbrio são exportados do centro para a periferia.

11. Para os que compartilham ou não da visão dos ciclos econômicos de longo prazo: a primeira metade do ciclo contempla o período inicial do atual paradigma tecno-econômico informacional que está atrelado à ordem que denominamos de globalização. Essa etapa encerrou-se com a crise de 2008, a partir da qual estaria em curso uma segunda metade do mesmo ciclo de Kondratief, de duração média estimada de aproximadamente 55 anos. Para uma visão ampla, inclusive da relação entre finanças e tecnologia, cf. Perez (2002).

12. Dentre seus fetiches há um que se sobressai acima de todos: a imagem de que o mercado é regrado, subordinado a orientações superiores, de fora e acima do plano real dos atores concretos, a partir dos atos de uma “mão invisível” natural. O sucesso concorrencial não seria mais que a afirmação de uma superioridade – a eficiência – e não o resultado de uma competição desigual, que tem por detrás os elementos da dominação e os processos que forjaram o centro e a periferia.

Por isso pensar projetos de desenvolvimento envolve explorar estratégias de subversão da força dos arranjos da economia global. Envolve também abrir espaços para uma inserção produtiva e comercial externa proativa e autóctone, assentada na competitividade e, em especial, na capacidade de gerar e absorver conhecimentos.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E SUAS POLÍTICAS

Desenvolvimento regional, em sentido literal, significa desenvolvimento das regiões. Compreende, assim, todas as dimensões relevantes do desenvolvimento de uma região ou de um conjunto de regiões. Toda região almeja desenvolver-se. No entanto, políticas de desenvolvimento regional (federais, em nosso caso) têm uma tradição herdada há muito na teoria e nas práticas. Elas tomam por base um problema crucial para o desenvolvimento do conjunto das regiões de um país: as desigualdades de níveis e ritmos de crescimento das economias e, por extensão, de qualidade de vida das respectivas populações. Por isso, políticas de desenvolvimento regional, inicialmente de cunho econômico, tinham por meta atuar para reduzir as iniquidades entre as regiões, normalmente favorecendo as de menor capacidade, de menor dotação de recursos.

Em sua evolução, as teorias e políticas foram aos poucos superando a visão centrada exclusivamente na economia e terminaram por incorporar novas dimensões, particularmente as sociais e, mais recentemente, ambientais. Minha regra de bolso pessoal – a literatura nem sempre converge para essa posição – tem sido guardar o termo “políticas de desenvolvimento regional” para essa acepção clássica, mais próxima da economia, enquanto adoto o termo “políticas regionais” para as que estão mais próximas de uma moderna acepção holística, que abrange destacadamente o social, o ambiental e outras dimensões¹³. Outra regra de bolso útil pode ser a que distingue a natureza das “políticas de desenvolvimento das regiões” das “políticas de desenvolvimento regional”; pois cada região pode ter sua própria política de desenvolvimento, mas um país tende a ter uma única política de desenvolvimento regional, cujo objetivo é harmonizar o desenvolvimento conjunto das regiões mantendo certos parâmetros de equidade. A missão de promover o desenvolvimento das regiões deve se articular à missão de regular esse desenvolvimento em favor de maior equidade regional e social.

13. Há, naturalmente, outros termos ao redor desses conceitos mais utilizados, como as “políticas de ordenamento territorial”, “políticas espaciais” ou “políticas territoriais”, que acomodam acepções inspiradas em amplos debates teóricos acadêmicos sobre as questões espaciais do desenvolvimento.

Nas políticas de desenvolvimento regional, os eixos principais de atuação a considerar são os que se voltam ao estímulo ao desenvolvimento das economias regionais frágeis em um ambiente competitivo que preside as relações na sociedade capitalista. Basicamente envolvem, nestes tempos, dois instrumentos essenciais:

- Os investimentos em infraestrutura, em logística e acessibilidade;
- O apoio aos empreendimentos, arranjos e sistemas produtivos, em especial os que demonstrem ter posturas favoráveis à inovação.

A razão para tais políticas é simples: o problema das desigualdades regionais cobra um preço em termos de diminuição do ritmo agregado de desenvolvimento do país. Porém, um espaço social e econômico harmônico entre as várias regiões apontaria para um melhor aproveitamento dos potenciais de desenvolvimento e de melhoria da vida das pessoas¹⁴. Um modelo de desenvolvimento que conjugue inclusão social e dinâmica econômica estaria apto a promover transformações estruturais na formação nacional, como as que são requeridas para alcançar a condição de país desenvolvido.

Do ponto de vista da dinâmica econômica almejada, o principal desafio das políticas ainda é reduzir as desigualdades regionais, que se situam em patamares elevados e têm difícil trilha de reversão. O Brasil vem paulatinamente reduzindo essas desigualdades nos últimos anos, mas em velocidade baixa, aquém da desejada. Mas o outro desafio importante é restabelecer a importância política que o tema teve em momentos passados, quando as experiências foram mais criativas e ousadas, independente dos inevitáveis erros e acertos. Faltam estratégias e programas de ação compatíveis com a tarefa, tanto ou mais que recursos humanos e financeiros.

Porém, para se avançar na estruturação de políticas regionais abrangentes, outros passos são necessários. Como cada vez mais as políticas regionais tendem a abarcar dimensões novas, penso ser necessária uma mudança institucional, capaz de redesenhar todo o aparato público herdado. Cabe avançar na constituição de uma política verdadeiramente nacional, atenta aos espaços sub-regionais e suas diferenciações, e apta a operar um conjunto de instrumentos de fôlego dentro uma estratégia negociada amplamente, em suas linhas e princípios gerais, com os diversos segmentos sociais¹⁵.

14. Para ficar em um único exemplo e sem pretensão de estabelecer uma relação de causalidade real, houvesse maior igualdade e provavelmente poderíamos ter outro arcabouço fiscal, menos injusto, mais inclusivo e mais estimulante para os investimentos privados e a atividade produtiva.

15. MI (2003).

Os desníveis de desenvolvimento entre as regiões resultaram muitas vezes de opções deliberadas de política que privilegiaram determinadas localidades como preferenciais para recepcionar investimentos produtivos externos e até mesmo defenderam a concentração de atividades em alguns poucos lugares como forma de evitar a dispersão de esforços e favorecer o aproveitamento de economias de aglomeração¹⁶. As dotações desiguais de fatores de produção, as condições contrastantes de infraestrutura, as disponibilidades variadas de recursos humanos e toda uma gama de instituições de suporte (bancos, institutos de pesquisa, posturas governamentais e diversas outras instituições que tendem a fazer a diferença) cobram seu preço na trilha histórica de desenvolvimento de cada região. Esses problemas existem porque, em grande medida, nos conformamos com algumas escolhas estreitas, que atentaram mais para objetivos de curto prazo que para a construção de raízes sólidas de desenvolvimento no médio e longo prazo.

“Crescer a qualquer custo” foi o lema dominante do Brasil no século XX; “crescer reduzindo desigualdades” talvez seja reconhecido um dia como nosso lema no século XXI.

PRODUTIVIDADE E EMPREGO NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO RECENTE

Um sistema econômico baseado na valorização permanente dos capitais tem que ter o crescimento como norma. Gerar mais valor e encontrar formas de adotar uma transformação permanente das bases de produção deve ser a postura essencial para a sobrevivência no jogo capitalista no longo prazo. Por conta disso, a inovação e, mais amplamente, a possibilidade de acumular recursos em escala ampliada constituem os meios principais para se alcançar sucesso sustentado no mercado. Mas, sob essa perspectiva, a trajetória recente da economia brasileira tem sido questionável.

O PIB *per capita* nacional, a preços de 2012, alcançou o patamar de R\$ 22.700,00.¹⁷ Evoluiu, de 2003 até 2012, quase 30% acumulados no período, após ter oscilado entre 2000 e 2003 em torno de R\$ 17,5 mil por habitante, ter regredido ligeiramente em 2009, no pós crise, e estagnado entre 2011 e 2012, como se pode ver no Gráfico 1. No geral, esse desempenho refletiu uma trajetória favorável tanto do produto como da população na maior parte dos anos da série.¹⁸

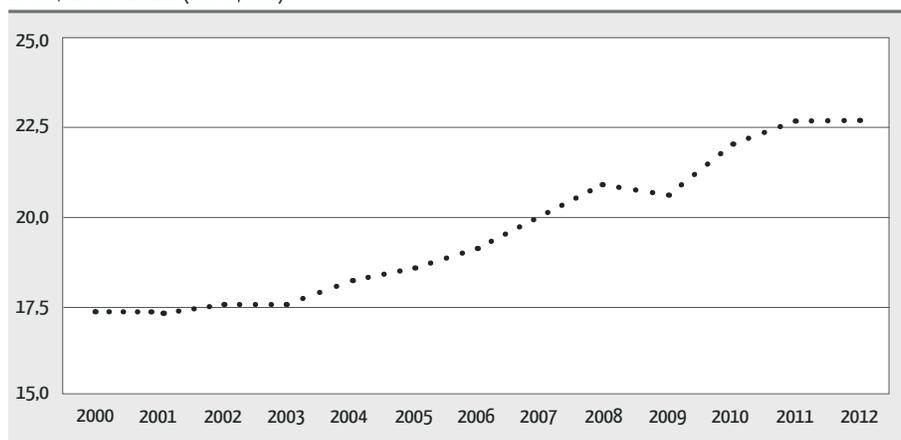
16. Esse foi o caso da China com sua política de criação de zonas especiais.

17. Dados trabalhados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), obtidos no sítio www.ipeadata.gov.br.

18. Cabe lembrar que as taxas de crescimento populacional do país vêm declinando substancialmente nas últimas décadas, com queda especial das taxas de fertilidade (IBGE, Censo demográfico de 2010).

Gráfico 1**PIB per capita**

Brasil, 2000-2012 (em R\$ mil)



Fonte: Elaboração do autor.

Um exercício relativamente simples de decomposição do Produto Interno Bruto por habitante nos ajuda a compreender a dispersão da produtividade e da ocupação no país. A expressão abaixo representa essa decomposição:

$$\#PIB / Pop = PIB / PO \times PO / Pop$$

Em termos genéricos, o PIB por habitante de um país pode ser entendido como o efeito combinado da produtividade agregada da economia como um todo – o produto por trabalhador (Produto Interno Bruto por pessoa ocupada) – e da taxa de ocupação agregada – a proporção de pessoas ocupadas na população total (pessoal ocupado sobre a população residente total)¹⁹. Assim, podemos interpretar esses dois grandes agregados separadamente para entender a natureza do crescimento recente da economia brasileira. Para efeito de comparação, organizaram-se os dados das duas últimas décadas a partir de informações censitárias e das Contas Nacionais do IBGE, conforme apresentado na Tabela 1.

Os dados demonstram que o crescimento recente de nossa economia foi mais extensivo, ou seja, não se fez acompanhar por uma elevação da produtividade agregada da economia brasileira. Enquanto na década de 1990 nosso

19. Agregados abrangentes envolvem, naturalmente, múltiplas determinações e devem ser analisados com a devida cautela. O PIB, por exemplo, é muito sensível aos efeitos preço e câmbio.

crescimento amparou-se mais em uma elevação da produtividade obtida pela redução da base de trabalhadores nos setores mais qualificados – apesar da taxa agregada de ocupação apresentar ligeira elevação –, a produtividade, nos anos 2000, permaneceu praticamente estagnada, enquanto a taxa de ocupação elevou-se substancialmente, de 38,7% para 46% de ocupados na população total.

Tabela 1

PIB por habitante, população total residente, pessoal ocupado total, produtividade e taxa de ocupação Brasil, 1991 - 2000 - 2009

Anos	PIB (R\$ bilhões 2012)	População total (milhões hab.)	Pessoal ocupado total (milhões hab.)	Produtividade (R\$ mil 2012)	Taxa de Ocupação (em %)
1991	2.353,4	146,8	55,3	42,6	37,7
2000	2.978,8	169,8	65,6	45,4	38,7
2009	3.950,7	188,4	86,7	45,5	46,0

Fonte: IBGE, disponível em Ipeadata (www.ipeadata.gov.br).

Embora tais números sejam insuficientes para explicar a contento todos os movimentos reais da economia brasileira, a configuração resultante da decomposição do PIB por habitante mostra relação com as dificuldades que o país tem enfrentado na dinâmica dos setores mais intensivos em tecnologia e também com o sucesso na formalização das relações de trabalho e inserção social de camadas antes excluídas da população, especialmente na década dos 2000.

Esse exercício pode também ser apropriado à análise do desenvolvimento regional do país²⁰. O que é mais interessante: permite levantar algumas hipóteses um pouco mais precisas sobre os impactos de investimentos e políticas localizadas em contextos territoriais específicos e também sobre a dispersão regional dos indicadores “agregados” de produtividade e do emprego. No caso, escolhemos ler os dados sob um recorte espacial que toma por base as 138 mesorregiões geográficas brasileiras, sem qualquer preocupação de analisar em profundidade situações específicas, mas sim de buscar os padrões observáveis desenhados pelo conjunto das mesorregiões no território nacional.

De fato, a amplitude de dispersão da produtividade é elevada, pois a distância que separa o maior do menor valor observado para as mesorregiões é de 12,2 vezes. A produtividade guarda maior correlação, naturalmente,

20. Exercício similar foi apresentado no *Segundo Relatório sobre a coesão econômica e social da União Europeia* (CEC 2001).

com o que ocorre com o PIB *per capita*, cuja amplitude similar alcança 7,9 vezes. A amplitude de dispersão no que respeita à taxa de ocupação é menor, de apenas 2,13 vezes.

O Cartograma 1 ilustra bem essa dimensão mesorregional das desigualdades, considerando o PIB por habitante (*canto superior esquerdo*), a produtividade (*superior direito*), a taxa de ocupação (*inferior esquerdo*) e a renda média domiciliar *per capita* (*inferior direito*). Com pequenas variações o padrão de distribuição no cartograma dos valores da produtividade segue o observado para o PIB por habitante. Configuram as exceções mais visíveis: a) a presença das duas economias enclave amazônicas, Carajás e Manaus, cujos vazamentos da renda não as habilitam a estar presente no primeiro tercil do PIB ou da renda domiciliar *per capita*²¹; e b) a economia do “nortão” de Mato Grosso, campeão do agronegócio, que apresenta efeito inverso, ou seja, tem posição mais destacada no PIB *per capita* e na taxa de ocupação do que na produtividade e renda domiciliar.

A configuração mesorregional das principais variáveis econômicas conforma, enquanto resultante histórica, a grande linha da divisão territorial do trabalho no Brasil. Como já assinalado em outros trabalhos²², há um Brasil para baixo e outro para cima da linha que secciona o mapa do país na confluência da reta imaginária que passa por Porto Velho (RO), Sinop (MT), Brasília (DF) e Vitória (ES), guardadas as poucas exceções.

Uma análise mais detida das combinações entre produtividade e taxa de ocupação a partir do diagrama de dispersão das informações das várias mesorregiões (Cartograma 1) mostra com clareza – e as exceções limítrofes de praxe – a divisão regional mais importante do país.

O contraste entre as mesos do Norte e Nordeste e do Centro-Sul é evidente, em dois conjuntos complementares distintos. O primeiro que contempla mesos com taxas de ocupação mais elevadas e níveis intermediários – até mais elevados, para algumas mesos – de produtividade (mesos verdes), que inclui as exceções das mesos metropolitana de Fortaleza (CE), metropolitana de Salvador (BA), oriental do Tocantins (TO) e nordeste mato-grossense (MT). O segundo, com os menores registros de taxa de ocupação e produtividade – algumas mesos até com níveis um pouco mais elevados para essa última variável – que cobre

21. No Norte, os dois grandes sistemas produtivos de alta performance, o Polo Industrial de Manaus, no Amazonas (meso centro amazônico), e a mineração em Carajás, no Pará (meso sudeste paraense) ganham destaque na produtividade. Em termos da taxa de ocupação, as duas mesos de Rondônia encontram-se em boa posição, evidenciando a aproximação do estado aos padrões do Centro-Oeste.

22. Galvão e Vasconcellos (1999) MI (2003); Araújo et al. (2004); MPOG (2007).

no cartograma o essencial dos territórios do Norte e Nordeste, com a aderência ainda das mesos do entorno do Distrito Federal (leste goiano), do norte de Minas (MG), Jequitinhonha (MG), Vale do Mucuri (MG), Vale do Rio Doce (MG), pantanais Sul mato-grossense (MS) e litoral sul paulista (SP).

O Cartograma 2 realça ainda as quatro mesorregiões que são campeãs absolutas de produtividade: Distrito Federal (DF); norte fluminense (RJ), metropolitana de São Paulo (SP) e sul fluminense (RJ); outras sete mesos (azuis) apresentam as maiores taxas de ocupação: nordeste Rio grandense (RS), centro oriental Rio grandense (RS), Vale do Itajaí (SC), oeste catarinense (SC), noroeste Rio grandense (RS), oeste paranaense (PR) e Grande Florianópolis (SC). Todas as campeãs localizam-se no Centro-Sul.

Outro ângulo importante diz respeito à dinâmica de evolução desses agregados mesorregionais entre os anos censitários de 2000 e 2010 (Tabela 2 e Cartograma 3). Tanto o PIB *per capita*, como a produtividade, cresceram com mais intensidade nas áreas mais frágeis do país. E esse crescimento esteve, em grande medida, atrelado mais à base de recursos naturais, agropecuária e agroindústria, que aos segmentos mais sofisticados da indústria e dos serviços.

Tabela 2

Número de mesorregiões geográficas de cada macrorregião dentre as vinte que apresentaram os mais elevados e mais baixos crescimentos do PIB per capita, produtividade e taxa de ocupação Brasil, 2000 - 2010

Macrorregiões	PIB <i>per capita</i>	Produtividade	Taxa de ocupação
Maiores			
Norte	6 / 20	6 / 20	7 / 20
Nordeste	8 / 42	11 / 42	3 / 42
Centro-Oeste	6 / 15	3 / 15	1 / 15
Sul	0 / 23	0 / 23	5 / 23
Sudeste	0 / 37	0 / 37	4 / 37
Menores			
Norte	4 / 20	3 / 20	3 / 20
Nordeste	3 / 42	2 / 42	15 / 42
Centro-Oeste	0 / 15	0 / 15	0 / 15
Sul	7 / 23	7 / 23	0 / 23
Sudeste	6 / 37	8 / 37	2 / 37

Fonte: Censo demográfico de 2010, IBGE

A Tabela 2 insinua que a dinâmica do desenvolvimento brasileiro no que tange à produtividade esteve mais orientada pela expansão interiorana e

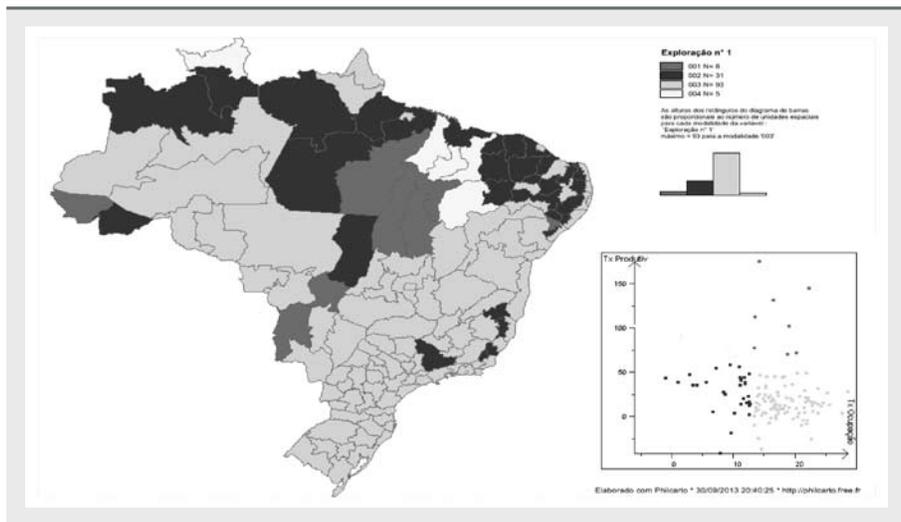
o resgate de rincões do território nacional do que pelas economias urbano-metropolitanas. Isso significou, de forma positiva, uma redução do gradiente de dispersão do indicador, em decorrência tanto de uma elevação apoiada pela melhor organização do mercado de trabalho (formalização, salário mínimo, previdência rural) como pela redução no ritmo de expansão das economias das capitais e principais aglomerações urbanas.

Em termos de produção e produtividade o avanço das mesorregiões do Norte e do Nordeste supera inequivocamente o das mesos sulistas e sudestinas; quanto à ocupação, o quadro é menos nítido, com desempenhos negativos de várias mesos das macrorregiões mais frágeis, particularmente no Nordeste. De qualquer forma, das vinte mesos que mais cresceram em PIB *per capita* no país, catorze eram do Norte e do Nordeste; em termos da produtividade, dezessete das vinte mesos eram dessas regiões; e, por fim, a metade das mesos com mais expressivas evoluções da taxa de ocupação também. Para essa última variável, no entanto, dezoito dos piores desempenhos estavam no Norte e no Nordeste.

O Cartograma 3 é mais nítido a respeito da evolução desses agregados no período. As mesos com maior evolução da produtividade localizam-se no miolo do Centro-Norte do país, nas áreas de pobreza relativa mais densa e aguda, na confluência dos estados do Pará, Maranhão, Tocantins e do Piauí (mesos vermelhas e amarelas, compreendendo sudeste do Pará; ocidental do Tocantins, oriental do Tocantins, maranhense, sudoeste piauiense, oeste maranhense, centro maranhense e leste maranhense). São acompanhadas por algumas outras poucas mesorregiões fora desse núcleo: norte de Roraima, Vale do Juruá, pantanais Sul mato-grossense, sudeste mato-grossense e sertão alagoano. Pela base socioeconômica incipiente dessas mesos, no geral, esses crescimentos expressivos não têm subvertido a condição de atraso relativo. Mas certamente há processos vigorosos em curso por lá.

Várias das mesos das regiões Norte e Nordeste apresentaram desempenho destacado, o que abre espaço para políticas ativas de desenvolvimento capazes de catalisar a dinâmica socioeconômica a partir das respectivas realidades regionais e empurrar essas estruturas e populações para patamares mais elevados de condições de vida e de geração de renda. Que políticas ativas de desenvolvimento seriam adequadas para isso? Certamente políticas bem diferentes das que costumamos deslanchar a partir das metrópoles e dos centros urbanos com mais infraestrutura, bases sociais e instituições.

O movimento requerido das políticas públicas pelo atual momento da economia brasileira demanda esforços para os quais não estamos ainda preparados, para os quais não nos exercitamos antes, para os quais nossas ferramentas de política podem pouco fazer até aqui. Como apoiar o curso dos acontecimen-

Cartograma 3**Evolução da produtividade e da data de ocupação
2000 e 2010**

tos inclusivos desencadeados nos lugares mais distantes e ausentes do Brasil e levá-los a uma integração virtuosa com os processos mais dinâmicos, estruturados e bem estabelecidos nas áreas mais desenvolvidas da economia brasileira? Só vejo uma resposta: o planejamento territorial e a política regional.

À GUIA DE CONCLUSÃO: POLÍTICA REGIONAL, INOVAÇÃO E OS DESAFIOS ATUAIS

O debate aberto nos empurra para uma política territorial que dê conta de construir uma ação eficaz de redução das desigualdades regionais e concilie objetivos de inclusão social com a recuperação firme de uma dinâmica econômica de desenvolvimento. Isso só será possível com a definição de uma estratégia inteligente, que esteja aberta à consideração das oportunidades mais promissoras nas áreas mais densas de nossa economia, mas também especialmente atenta àquelas existentes nas regiões mais frágeis do país. Cabe monitorar os projetos mais instigantes de desenvolvimento que escapam à lógicas usuais da reprodução econômica nacional. É necessário estabelecer pontes entre dimensões da nossa imensa diversidade biológica, geomorfológica, socioeconômica e cultural e nossas capacidades científico-tecnológicas e de inovação, com vistas a reformar e dinamizar as organizações socioprodutivas do país.

Diferenciais agudos de produtividade territorial atrapalham o sonho de transformar o Brasil em um espaço melhor de se viver e apto a responder aos

desafios do desenvolvimento. Para atuar nessa direção, há um requisito indispensável: um olhar criativo e esperto sobre o território nacional e suas regiões e ágil na construção de propostas de desenvolvimento. A viabilidade de uma nova socioeconomia brasileira que repousa na inclusão social, na capacidade tecnológica e inovativa e na atenção aos desafios propostos pelo desenvolvimento sustentável, abre perspectivas novas para o Brasil. Mas para que seja possível avançar, deve-se evitar a acomodação aos padrões usuais de retorno dos investimentos, a aceitação de posturas rentistas estéreis que apenas reciclam a riqueza, a mera apropriação de conhecimentos de outros, a simples adaptação do que já se usa para dar andamento à produção. Estar aberto para as experiências criativas, ousar desafiar os riscos inerentes à inovação, dispor-se a enfrentar os conflitos sociais que muitas vezes obstaculizam as forças progressistas em curso são atitudes que permitem descortinar novas bases para a construção de uma cidadania salutar e apta a afirmar os espaços da sociedade brasileira em uma nova ordem internacional.

Nada disso será possível sem uma persistência na construção de alicerces sociais na educação, saúde e oferta de serviços públicos essenciais. E eles têm, no país, uma dimensão federativa. A política regional parece ganhar sentido quando traz para si a tarefa de também chancelar e apoiar as iniciativas dos entes subnacionais, com seus anseios legítimos de desenvolvimento, abrindo espaço para uma maior valorização da política. Ela só pode ser implantada, de fato, com a superação da carência de recursos necessários para catalisar o componente moderno da agenda, que incide sobre a atuação sub-regional. Mas deve ainda fazer-se acompanhar de investimentos vultosos na infraestrutura. Sem um forte apoio financeiro aos programas e investimentos regionais, nos quais as regiões mais preparadas e aquinhoadas recebem menor fração de recursos e aportam as contrapartidas adequadas, pouco se pode esperar da política regional. Acreditamos ser a política regional um estágio importante para que o Brasil retome seu anseio de pensar estrategicamente (com as regiões) o destino futuro do país.

A relação da política regional com as demais políticas que lhe fazem fronteira é questão de estratégia conjuntural; uma decisão no transitar entre a velha clássica “política de desenvolvimento regional” e uma nova “política regional”. Uma política como a PNDR atual, de caráter horizontal e que tende a ampliar seu espaço na articulação com outras políticas (urbanas, rurais e ambientais; industriais, agropecuárias e de ciência, tecnologia e inovação, etc), demanda esforços, de um lado, para colocá-la na mais elevada possível instância das decisões políticas, e de outro, para dotá-la de ferramentas institucionais e recursos aptos à tarefa²³.

23. Araújo et al. (2004); MPOG (2008), CGEE (2011) e Araújo (2013).

Por fim, em uma discussão sobre o desenvolvimento brasileiro a visão territorial multiescalar permite orientar o debate para a combinação e articulação das iniciativas que interessam. O debate sobre o desenvolvimento regional não pode alhear-se do debate do desenvolvimento nacional. E o mesmo pode ser dito das opções estratégicas nacionais, posto que abdicar de tratar a problemática regional também reduz o alcance dos objetivos mais sofisticados e nobres do desenvolvimento. O Brasil, por exemplo, abdicou de tratar das desigualdades pessoais e regionais de renda e por isso mesmo provavelmente retardou sua trajetória de desenvolvimento no século XX.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, Tânia B. *et al.* Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta para discussão. In: LIMONAD, Ester *et al.* (Orgs.) *Brasil século XXI: por uma nova regionalização?*, São Paulo: Max Limonad, 2004.
- ARAÚJO T. B de. “Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no Governo Lula”. In: Emir Sader (org.); *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.
- BERCOVICI, G. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.
- BIELSCHOWSKI, R.; SOUZA, J. A. P. Evolução macroeconômica e estratégia de desenvolvimento. In: *Projeto Brasil 2003-2010. Trajetória e desafios*. pp. 125-177. Brasília: CGEE, 2010.
- BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.
- CANO, W. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas, Ed. Unicamp e Fapesp: 4ª ed. ampliada, 1995.
- CEC. *Second report on economic and social cohesion – Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*. Luxemburg: DG XVI – Regio, 2001.
- CGEE. *Projeto Brasil 2003-2010. Trajetória e desafios*. Brasília, CGEE, maio/2010.
- CGEE. *Dimensão Territorial no Planejamento de CT&I. Proposta de Diretrizes, Políticas e Programas*. Brasília: CGEE, dezembro/2011.
- DUNFORD, M; GRECO, L. *After the three Italies: Wealth, inequality and industrial change*. Oxford: Wiley-Blackwell Publishing, 2006.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*, 17 ed., São Paulo: Ed. Nacional, 1980.

- FURTADO, C. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- GALVÃO, A. C. F.; VASCONCELLOS, R. *Política regional à escala sub-regional: Uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional*. Brasília: Ipea, TD n° 665, agosto/1999.
- GALVÃO, A. C. F. *Política de desenvolvimento regional e inovação: lições da experiência europeia*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- GTDN. Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. In: VERSIANI, F. R. e BARROS, J. R. M. *Formação Econômica do Brasil. A experiência da industrialização*. São Paulo: Saraiva e ANPEC, 1978.
- KRAEMER, K. L., LINDEN, G.; DEDRICK, J. *Capturing Value in Global Networks: Apple's iPad and iPhone*. University of California and Syracuse University, 2011.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, 2003.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Estudo da Dimensão territorial do Planejamento*. Brasília: MPOG e CGEE, 2008.
- PEREZ, C. *Technological revolutions and financial capital: The dynamic of bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Elgar, 2002.
- RODRIGUEZ, O. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- RODRIGUEZ, O. *et al.* Cepal: Velhas e novas ideias. In: *Economia e Sociedade*. Vol. 4, n. 2 (5), pp. 183-374, dezembro/1995.
- SUNKEL, O.; PAZ, P. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, Siglo Veintiuno Editores, 6ª ed, 1973.
- THEIS, I.; GALVÃO, A. C. F. "A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região". In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Vol. 14, n. 2, Anpur, novembro/2012.