

DESINDUSTRIALIZAÇÃO E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: BREVES NOTAS

Daniel Pereira Sampaio¹

1 INTRODUÇÃO

Desde o início dos anos 2000, o debate sobre a desindustrialização no Brasil tem motivado discussões para a compreensão das relações entre as dinâmicas do investimento, produção e comércio exterior no país. Esta controvérsia constitui um capítulo particular da história do pensamento econômico brasileiro ainda em desenvolvimento que apresenta distintas metodologias, diagnósticos e proposições de políticas econômicas.²

Essas leituras enfatizam as dinâmicas macroeconômicas, particularmente a tendência à baixa taxa média de crescimento do investimento desde os anos 1980, bem como o aumento de sua variabilidade, com impactos sobre o nível de atividade, comércio exterior e nível de emprego. Contudo, essas distintas leituras pouco avançaram na compreensão das relações entre indústria e território no período em que se manifesta a desindustrialização no Brasil.

Considerando aspectos históricos e estruturais, a desindustrialização brasileira pode ser compreendida como a desarticulação do sistema econômico nacional que foi erigido no período de industrialização por substituição de importações (ISI). Essa desarticulação tem enfraquecido as conexões comerciais e produtivas entre os distintos compartimentos industriais no país, que conectavam distintas porções territoriais do país, levando a um esgarçamento do tecido produtivo. Com a crise atual, o agravamento da desindustrialização tem incorrido em destruição do parque produtivo nacional, que se manifesta por meio da redução da produção e do emprego industrial, bem como da aceleração da reprimarização da pauta exportadora.

Em um país marcado por um processo de industrialização (1930-1980) com elevada concentração em São Paulo, sobretudo em sua região metropolitana, as heterogeneidades regionais, setoriais e sociais tornaram-se elevadas. No período da crise do desenvolvimento industrial (1980-atual), estas heterogeneidades aprofundam-se, demandando políticas nacionais de desenvolvimento, entre elas as industriais e regionais, que visem à redução destas

1. Professor no Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Doutor em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail*: <daniel.sampaio@ufes.br>.

2. Para um balanço da literatura sobre a desindustrialização no Brasil, sugere-se Sampaio (2015).

heterogeneidades, principalmente das disparidades regionais. O objetivo deste artigo é trazer elementos para o debate, ainda que de forma breve, das relações entre indústria, território e desenvolvimento no Brasil contemporâneo à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Na segunda seção é discutido o papel da industrialização no desenvolvimento e são apontados elementos da dinâmica regional contemporânea no Brasil. Na terceira seção são levantados alguns apontamentos sobre a desindustrialização e a PNDR. Por fim, na quarta seção constam as considerações finais.

2 INDÚSTRIA, DESENVOLVIMENTO E CONFIGURAÇÃO ESPACIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

O tema da desindustrialização no Brasil ganhou fôlego a partir da publicação da United Nations Commission for Trade and Development (UNCTAD, 2003). Neste documento, afirmou-se que o Brasil e Argentina passavam por uma desindustrialização em decorrência de quebra de elos em cadeias produtivas. A partir deste diagnóstico, a questão produtiva, que antes centrava-se no debate dos sucessivos “ajustes defensivos”, passa a orientar-se para a discussão da desindustrialização.

Porém, por que a indústria de transformação importa? Segundo Cano (2017, p. 16), é possível elencar os seguintes elementos:

- transformação e multiplicação da utilidade das mercadorias;
- aceleração e difusão do progresso técnico;
- diversificação da demanda e avanço da urbanização;
- elevados ganhos de produtividade e competitividade, com diversificação das exportações;
- transformações nas estruturas de empregos e salários (organização sindical e política), bem como traduz-se em um fator de atração migratória;
- lidera as “revoluções tecnológicas”;
- transformação das políticas do Estado moderno, conduzindo o ritmo da acumulação e da política econômica.

Assim, a manufatura é o setor econômico que é capaz de revolucionar as estruturas da sociedade tipicamente capitalista, promovendo diversificação, progresso técnico e aumento das bases de arrecadação do Estado. Com o desenvolvimento das forças produtivas, há avanço nos processos de acumulação, sendo a indústria, particularmente os bens de produção, o setor capaz de autodeterminar o seu crescimento. Outrossim, traz implicações sociais, como diversificação da estrutura de empregos, salários, movimentos migratórios, diversificação da demanda etc. Cabe destacar que, embora historicamente, a indústria tenha liderado as revoluções tecnológicas, as transformações recentes são menos relacionadas a setores estanques, encontrando conexões entre indústria de alta intensidade tecnológica e serviços intensivos em conhecimento e de alto valor agregado.

No Brasil, a industrialização não significou a internalização completa dos bens de produção, mas que a dinâmica econômica passou a ser comandada pelo mercado interno. Esta “mudança no centro dinâmico” ocorreu com a *ruptura* do padrão de acumulação que se verificou na economia brasileira a partir da crise mundial de 1929. Cabe destacar que esta

ruptura deu-se a partir dos desdobramentos do processo de acumulação do complexo cafeeiro do Oeste Paulista; portanto, com bases regionais bem definidas que se espraiaram pelo país.

Durante o processo de industrialização, a elevada concentração no estado de São Paulo acentuou os desequilíbrios regionais. Entre os anos de 1930 e 1980 houve diversificação produtiva, e, mais notadamente, uma transição para uma sociedade majoritariamente urbana. Sob hegemonia paulista, houve integração do mercado interno e da produção nacional, que estabeleceu conexões setoriais e regionais, construindo, assim, o sistema econômico nacional.

Os desequilíbrios regionais levaram, entre os anos de 1950 e 1980, à formulação de políticas públicas voltadas para reduzir as disparidades regionais. Foi notável o documento clássico formulado por Celso Furtado, conhecido por Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que levou a políticas que buscaram a diversificação produtiva na região e à criação de órgãos de planejamento regionais, tais como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), em 1959, e, posteriormente a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em 1966.

Esses foram alguns fatores que levaram ao processo de desconcentração da produção regional. Para Macedo, Pires e Sampaio (2017, p. 264-265), também é possível elencar:

- a base desconcentrada de recursos naturais, que deslocou investimentos para áreas fora do eixo paulista;
- a política deliberada do Estado em promover investimentos de modo desconcentrado;
- a integração do mercado nacional e a ampliação dos espaços de reprodução do capital;
- a expansão da fronteira agrícola e dos investimentos na agroindústria;
- o baixo ritmo de crescimento desde os anos 1980, que produziu uma desconcentração estatística;
- as políticas de incentivos às importações e crédito rural nos anos 1970;
- a abertura comercial dos anos 1990, que intensificou as exportações fora do eixo paulista;
- a guerra fiscal, principalmente após 1994;
- as deseconomias de aglomeração da região metropolitana de São Paulo (RMSP), bem como sua reconfiguração como principal polo econômico, com desconcentração para o interior do estado de São Paulo e para outros estados;
- as economias de aglomeração em outros estados;
- o perfil desconcentrado do sistema urbano brasileiro;
- os direitos garantidos pela Constituição Federal de 1988, que repercutiram sobre regiões com baixo dinamismo.

Porém, a partir dos anos 1980, outros determinantes passam a conduzir a agenda da política econômica brasileira. A crise fiscal e financeira do Estado, a aceleração do processo inflacionário, a transferência de recursos reais ao exterior, deixaram a dimensão da continuação do processo de industrialização em segundo plano. Nos anos 1990, as reformas de abertura comercial, financeira, privatizações, desnacionalização e o Plano Real também afetaram a manufatura doméstica, resultando em duas décadas de baixo crescimento da renda nacional, sendo menores à da indústria.

O baixo dinamismo da taxa média de investimento ao longo dos últimos trinta anos³ tem efeitos perversos sobre a integração produtiva, constituição de nexos comerciais e produtivos, inserção comercial externa e arrecadatória (receitas públicas). Trata-se de uma crise em seu processo de industrialização com características de longo prazo, cujas marcas são uma inserção externa passiva e uma política macroeconômica restritiva, moldadas segundo os preceitos do Consenso de Washington (Cano, 2000), com efeitos mais graves na fase atual. Um dos efeitos é a retomada do protagonismo do setor externo como motor do crescimento, com exportações crescentemente baseadas em recursos naturais, o que tende a elevar a dependência do país em relação à negociação de preços de *commodities* agrícolas e minerais no comércio internacional.

A condução da política econômica, industrial, de ciência e tecnologia e regional tem implicações diretas sobre a dinâmica do nível de investimento do nível da produção, principalmente industrial, que é essencial para o crescimento no longo prazo. Nesse sentido, Sampaio (2015) informa que a desindustrialização brasileira pode ser entendida como relativa: *i*) ao aumento do *gap* tecnológico; *ii*) à desarticulação das cadeias produtivas; *iii*) à substituição do produto final nacional pelo importado; e *iv*) à desindustrialização absoluta como fechamento de unidades locais industriais, com valores negativos da produção e empregos industriais. Com efeito, o grau de industrialização era de 35,9% em 1985, passou para 18,62% em 1995, e esteve, em 2012, com 13,3%;⁴ o indicador de adensamento de cadeias produtivas (VTI/VBPI)⁵ para a indústria de transformação foi de 46,7% em 1996, passando a 43,1% em 2011; e o coeficiente de penetração das importações (CPI)⁶ elevou-se de 10,1%, em 1996, para 20,9%, em 2012.

A retomada de um projeto nacional de desenvolvimento que articule as dimensões sociais, produtivas e territoriais é fundamental para a retomada de articulações regionais e produtivas que resultem em mudança estrutural, ou seja, superando a desindustrialização relativa.

3 QUE RELAÇÕES TÊM A DESINDUSTRIALIZAÇÃO COM A PNDR?

A perda de dinamismo na indústria de transformação nacional enfraquece a demanda intrassetorial, deixando de gerar os desejados efeitos de encadeamento generalizados na economia brasileira – para frente, para trás, fiscais, tecnológicos etc. –, reduzindo a capacidade de geração de emprego, renda, progresso técnico e receitas fiscais em setores essenciais da economia brasileira. Esse movimento deixa de conectar pontos dinâmicos no território, os quais passam a articular-se mais diretamente com o exterior, tendendo a diminuir os laços de solidariedade regional, conforme argumentou Celso Furtado:

ora, a partir do momento em que o *motor* do crescimento deixa de ser a formação do mercado interno para ser a integração com a economia internacional, os efeitos de sinergia gerados pela interdependência das distintas regiões do país desaparecem, enfraquecendo consideravelmente os vínculos de solidariedade entre ela (Furtado, 1992, p. 32, grifos do autor).

3. No período de 2004 a 2007 houve retomada do crescimento econômico e do investimento público e privado. O investimento público, motivado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), tendeu a desconcentrar a riqueza, na medida em que foi relativamente mais dinâmico nas regiões com menor participação na renda nacional (Macedo, Pires e Sampaio, 2017). Porém, o ciclo de crescimento encontrou limites com a crise internacional de 2008 e as políticas de austeridade após 2015.

4. Grau de industrialização é a participação do valor adicionado da indústria de transformação no produto interno bruto (PIB). Valor adicionado a preços básicos em valores nominais. Mais informações em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 9 jul. 2017.

5. Indicador de adensamento das cadeias produtivas é a relação entre o valor de transformação industrial (VTI) e o valor bruto da produção industrial (VBPI), calculados a preços nominais a partir da Pesquisa Industrial Anual (PIA). Quanto mais próximo à unidade, maior é a agregação de valor na cadeia produtiva.

6. O CPI é calculado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e trata da relação entre importações e consumo aparente da indústria de transformação. Quanto mais elevado, maior a participação do produto estrangeiro no mercado doméstico.

A PNDR teve início em 2007, institucionalizada por meio do Decreto nº 6.047/2007, sendo necessária a sua atualização. O objeto destas políticas regionais é reduzir as desigualdades no país, por meio de ações articuladas no território nacional, principalmente nas macrorregiões de menor dinamismo econômico: Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A PNDR inovou, ao reconhecer trajetórias econômicas distintas nas regiões de atuação, propondo uma tipologia que considera aspectos da renda e produto por microrregiões: alta renda, dinâmica, baixa renda e estagnada. Somente as microrregiões de alta renda não são prioritárias para a ação da política regional, que atua com vistas à valorização da diversidade regional.

O projeto da PNDR II avançou, ao considerar políticas que visem à agregação de valor e à diversificação produtiva nas regiões, o que leva à necessidade de elevar as conexões setoriais no país, combatendo, assim, o esgarçamento do tecido produtivo, um dos elementos que configuram o processo de desindustrialização. Além disso, busca promover uma rede de cidades policêntricas e instituir um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).⁷

Adicionalmente, o Ministério da Integração (MI) instituiu o programa Rotas de Integração Nacional, com o objetivo de promover a inclusão produtiva e a integração econômica de regiões menos desenvolvidas no país nos mercados nacionais e internacionais, promovendo a expansão da renda, do consumo e do investimento. Com base na visão de Arranjos Produtivos Locais (APLs), a estratégia buscar articular, a partir do ponto de vista da articulação nacional, sinergias entre poder público, cooperativas/associações, produtores, fornecedores e institutos de pesquisas, procurando dinamizar, por meio de atividades produtivas, regiões economicamente menos dinâmicas, respeitando-se as especificidades regionais.

Porém, como financiar essas atividades produtivas? Existem fundos públicos que são geridos por bancos de desenvolvimento nas macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste que devem atuar segundo as orientações da PNDR, conforme explicita a Constituição Federal de 1988. O mais expressivo desses fundos são os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs), que são operacionalizados pelo Banco da Amazônia (Basa), pelo Banco do Nordeste (BNE) e pelo Banco do Brasil (BB) – na região Centro-Oeste. A composição destes fundos dá-se a partir dos repasses de 3% do Imposto de Renda (IR) e 3% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), somados os retornos dos empréstimos, que são distribuídos conforme a Lei nº 7.827/1989.

Os FCFs têm por objetivo financiar, prioritariamente, pequenos e médios produtores rurais e individuais nas regiões-alvo (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), seguindo as diretrizes estipuladas pela PNDR e pelos planos regionais de desenvolvimento. Deste modo, busca dinamizar atividades econômicas, produtivas e comerciais, em condições de crédito favoráveis, por meio dos agentes operadores.

Assim, o *funding* desses fundos públicos dependem, em grande medida, da evolução da macroeconomia do emprego e da renda. Ou seja, da dinâmica da renda tributável e do valor adicionado da indústria. A indústria manufatureira ainda apresenta elevados efeitos de encadeamento setorial e regional, sendo fonte geradora de emprego e renda na economia nacional, mesmo com os já discutidos problemas de competitividade. Contudo, como mostra Macedo, Pires e Sampaio (2017), a razão entre os desembolsos dos FCFs e os repasses do Tesouro já superam a unidade, indicando menor dependência dos repasses.

A política regional, seus instrumentos e os mecanismos de financiamento conformam estratégias de mercado com ênfase em micro e pequenos empreendedores rurais e urbanos

7. As origens dos recursos deste fundo seriam cobertas pela criação do Imposto sobre Grandes Heranças e Doações (IGDH), que encontra dificuldades para efetivar-se enquanto nova fonte de receitas públicas.

que buscam dinamizar suas atividades produtivas a partir das iniciativas individuais ou por meio de arranjos produtivos.

Pelas razões apresentadas, a dinâmica industrial tem, por um lado, implicações sobre a arrecadação potencial e efetiva para a constituição dos mecanismos de financiamento da política regional, e, por outro, a política regional procura dinamizar as atividades produtivas por meio da integração produtiva e regional. Trata-se, deste modo, da busca por um processo de retroalimentação virtuosa para enfrentar a falta de dinamismo da indústria brasileira.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou demonstrar que a indústria de transformação tem impactos sobre as dinâmicas econômicas, com implicações sobre as estratégias de desenvolvimento, entre as relacionadas com a dimensão regional. Com vistas a dinamizar a dinâmica do investimento brasileiro, os FCFs, orientados pela PNDR, procuram reduzir as desigualdades regionais, por meio da orientação da política voltada para a integração dos mercados, agregação de valor, diversificação produtiva e valorização da diversidade regional nas regiões que historicamente apresentam baixo dinamismo.

Como agendas de pesquisas, este artigo buscou apontar ao menos duas: *i)* aprofundamento da análise entre indústria e território em tempos de desindustrialização; e *ii)* impactos dos investimentos atrelados às Rotas de Integração Nacional.

REFERÊNCIAS

- CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Ed. Unesp, 2000.
- _____. Prefácio. *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- FURTADO, C. **Brasil**: a construção interrompida. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1992.
- MACEDO, F.; PIRES, M.; SAMPAIO, D. 25 anos de fundos constitucionais de financiamento: avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Eure**, Santiago, v. 43, n. 129, p. 257-277, maio 2017.
- SAMPAIO, D. P. **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.
- UNCTAD – UNITED NATIONS COMMISSION FOR TRADE AND DEVELOPMENT. **Trade and development report**. Genebra: UNCTAD, 2003.