

A DIRUR/IPEA E A URGÊNCIA DA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS BRASILEIRAS^{1,2}

Liana Carleial³

Seria grave equívoco supor que esses problemas de disparidade regional se resolverão espontaneamente e que por isso não devem constituir preocupação central da política geral de desenvolvimento.

Celso Furtado

SINOPSE

Inicialmente, demarca-se o processo vivenciado coletivamente pelos técnicos da diretoria para construção de um desenho institucional que contemplasse os objetivos da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) e os seus próprios interesses de atuação profissional. O lançamento do *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, em 2008, representou o compromisso com uma produção continuada e relevante, o que este número especial comemorativo retrata por meio dos artigos ora publicados. Em seguida, discute-se a permanência das desigualdades regionais e a demora em cumprir, efetivamente, o art. 3º da Constituição Federal de 1988. O artigo reconhece que, nos últimos anos, o país instalou uma dinâmica econômica puxada pelo agronegócio, com implicações no padrão de divisão inter-regional do trabalho, alterando também sua posição na Divisão Internacional do Trabalho (DIT), ao retomar sua condição de produtor e exportador de produtos primários. Ademais, o país enfrenta a intensificação do processo de desindustrialização, na ausência de políticas industriais consistentes. Este contexto coloca dificuldades, restrições e desafios para a concepção e implementação de um programa de desenvolvimento de longo prazo para o país que priorize a redução das desigualdades regionais e atenda às exigências inadiáveis de preservação do meio ambiente e de enfrentamento ao aquecimento global já em curso.

Palavras-chave: redução das desigualdades regionais; desenvolvimento regional; planejamento do desenvolvimento no longo prazo.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua30opin>

2. A autora agradece aos editores do boletim o convite para escrever esta seção *Opinião*, para o número comemorativo dos quinze anos da publicação. É uma grande honra. Muito obrigada.

3. Economista, professora titular em economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR) desde 1996; professora convidada do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da UFPR; pesquisadora do núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania da mesma universidade; integrante da atual diretoria do Centro Internacional de Políticas Públicas Celso Furtado; e filiada à Associação Brasileira de Economistas pela Democracia (Abed) desde a sua criação.

O meu objetivo neste texto é fazer um relato sucinto sobre o período de surgimento do *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e, em seguida, problematizar algumas das dificuldades que temos para priorizar a redução das desigualdades regionais em um planejamento de longo prazo para o país.

O lançamento da primeira edição do boletim, em 2008, assinala um momento importante da trajetória recente do Ipea. Marca também uma declaração de princípios da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur).

O Ipea sempre teve tradição em estudos regionais, como em outros temas relevantes para o país e para a instituição, a exemplo de meio ambiente e sustentabilidade. No entanto, naquele momento, a diretoria não tinha uma concepção nem uma estrutura institucional adequada aos desafios colocados. Vivíamos uma proposta de mudança nos destinos do país, representada por alterações na equipe econômica do governo federal, estabelecendo um maior compromisso com o crescimento e o desenvolvimento econômico. Ademais, o Ipea, além de se saber imprescindível para fundamentar as decisões tomadas na Esplanada dos Ministérios, desejava uma aproximação mais intensa com esses ministérios e com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Coletivamente, o corpo técnico da Dirur passou por um período de discussões internas no qual os técnicos relatavam os seus interesses e suas expectativas quanto à concepção da diretoria. Esse processo foi vivenciado internamente à instituição, sob minha orientação, enquanto diretora da Dirur/Ipea, de 2007 a 2011, e de Bruno de Oliveira Cruz,⁴ então diretor-adjunto da mesma diretoria. Assim, coletiva e deliberativamente, foi construída a proposta de diretoria que passaria a ter cinco áreas de atuação, contemplando os objetivos da instituição e os interesses de seus técnicos. A proposta abrangia as seguintes áreas para a sua atuação: estudos regionais, estudos federativos, estudos para o desenvolvimento urbano, estudos setoriais intraurbanos e meio ambiente e desenvolvimento sustentável – área esta que, finalmente, ganhou um lugar definido na entidade. Essa sugestão foi validada por meio de um seminário para o qual foram convidados especialistas, reconhecidos nacionalmente, os quais receberam com antecipação a proposta e puderam opinar sobre a sua validade, bem como encaminhar recomendações ao coletivo da Dirur. Além dessas coordenações, a diretoria criou uma assessoria de métodos quantitativos para dar suporte a todas as pesquisas, bem como disponibilizar as bases de dados necessárias e uma assessoria administrativa. Assim, a área estaria pronta para desenvolver estudos, pesquisas e avaliações de políticas públicas diretamente relacionados às questões regionais, urbanas, federativas, ambientais e suas interfaces.

O boletim, então, emerge como um canal de divulgação permanente do pensamento, resultados de pesquisa e propostas dos técnicos da Dirur, e de outros pesquisadores desse mesmo campo de conhecimento, em um momento de especial ebulição decorrente das pesquisas que estavam sendo desenvolvidas. Aqui destaco, pelo seu ineditismo, os trabalhos implementados pelo Ipea e pela Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes), quando a Dirur, por meio de seus pesquisadores, coordenou, em rede, seis projetos de pesquisa com 22 instituições no país. Tais entidades, estaduais e/ou municipais, haviam sobrevivido ao extermínio programado adotado por alguns governos, na década de 1990, no país. Reputo essa rede da maior relevância, evidenciando não só que as instituições aprendem entre si, mas também cooperam para atingir um objetivo comum.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea e atual coordenador de Desenvolvimento Regional (Coder), na mesma instituição.

Um outro marco desse período foi o compromisso da Dirur com o fortalecimento da revista *Planejamento e Políticas Públicas*, na perspectiva de disponibilizá-la para as comunidades acadêmicas brasileira e internacional, em um padrão à altura da instituição. Para tanto, criou um comitê editorial para receber artigos anônimos e inéditos, acompanhar a introdução do sistema de avaliação *double-blind review*, a inclusão de resumos em três idiomas e imprimir maior agilidade na resposta aos autores, objetivando respeitar a periodicidade semestral. Em 2009, foi instituído o Prêmio João Paulo dos Reis Veloso, contemplando os três melhores artigos publicados no biênio 2009-2010.

Naquele momento, havia a expectativa de que as questões regionais, urbanas e ambientais estariam no centro da discussão de uma proposta de longo prazo para o desenvolvimento brasileiro, possibilidade que foi sendo perdida nos anos seguintes. Em 2008, comemoravam-se os vinte anos de promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que, no seu art. 3º, expressa o compromisso com a redução das desigualdades regionais brasileiras. Já em 2023, comemoramos os 35 anos da CF/1988 e estamos mais distantes, a meu ver, de respeitar e fazer cumprir o seu art. 3º.

A entrada tardia do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho (DIT), ainda na condição de uma economia escravocrata, provocou o surgimento de “regiões” cujas riquezas e produções despertavam interesse nos países centrais e até já participantes da primeira revolução industrial. Com dimensões continentais, nosso país precisou de muito tempo para constituir uma certa unidade e produzir uma divisão inter-regional do trabalho na qual todas as macrorregiões estivessem representadas.

O desenvolvimento vivido no século XX, com todos os percalços conhecidos, originou uma estrutura produtiva relativamente integrada, uma indústria que se aproximava do modelo dos países centrais, por ser alicerçada nos setores químico e metalomecânico, mesmo que concentrada territorialmente, pois São Paulo, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), comandava 52% do valor adicionado bruto (VAB) industrial, em 1985. No entanto, a submissão ao receituário neoliberal de reestruturação produtiva, abertura comercial e financeira, privatizações, redução do tamanho do estado e de sua capacidade de financiamento, na ausência de políticas industriais, promove um grande retrocesso. O país não consegue avançar na direção de incorporar os efeitos da terceira revolução tecnológica, o que teria exigido recursos vultosos para ciência e tecnologia (C&T), e fica de fora da chamada indústria 4.0. A posição relativa do país na DIT regride e a dependência tecnológica se acentua. A indústria recua, a desindustrialização se instala, e a participação desse setor no produto interno bruto (PIB) brasileiro retrocede para o patamar dos anos 1950, com os efeitos nocivos sobre as possibilidades de incorporação de tecnologia, pauta exportadora e dependência externa. Há muitos estudos, inclusive produzidos pelo Ipea, que evidenciaram uma certa desconcentração territorial da indústria, uma vez que a participação de São Paulo no VAB industrial cai para 37%, em 2019, de acordo com o IBGE.

É igualmente importante mencionar o papel da CF/1988 como um marco civilizatório para os brasileiros, que incluiu a assistência social, enquanto direito constitucional de política pública no âmbito da seguridade social, com acesso universal. Ademais, a criação do Bolsa Família, que é um programa de transferência de renda, com condicionalidades – e, por tal razão, uma iniciativa intergeracional de combate à pobreza –, também foi estratégica. Esses programas, mesmo não constituindo políticas específicas de desenvolvimento regional, surtiram efeitos relevantes nas condições de vida dos mais pobres, em especial, em regiões e sub-regiões menos desenvolvidas.

Nesses últimos quinze anos, de 2008 para cá, a dinâmica da economia brasileira altera-se profundamente, modificando também a sua posição relativa na DIT, resultante de mudanças na divisão inter-regional do trabalho no país. O Brasil retoma o seu lugar de país dependente e produtor de bens primários, reduzindo a sua participação como produtor e exportador de manufaturados, em um contexto de mudança da hegemonia mundial.

A bem da verdade, entretanto, as desigualdades regionais nunca estiveram no centro das políticas públicas brasileiras e não atingiram a condição de prioridade efetiva, como propôs Celso Furtado (2012). A vitória da democracia em 2022 trouxe de volta alguns sonhos e, entre eles, o da redução das desigualdades regionais. No entanto, a complexidade da questão regional brasileira é bem maior, assim como o imbricamento das questões regionais, urbanas e de sustentabilidade.

Falamos há setenta anos em redução das desigualdades regionais e essa é uma discussão contemporânea da reforma urbana. Tanto as políticas de desenvolvimento regional quanto as políticas urbanas estão cronologicamente ligadas às propostas das reformas de base dos anos 1960. No entanto, considero que o debate sobre essa reforma tem sido mais eficaz em movimentar a sociedade brasileira a partir de fatores como: i) o surgimento do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003; ii) a exigência de planos diretores participativos; iii) a discussão da função social da propriedade; e v) a bandeira do “direito à cidade”, que envolve um conjunto de aspectos relevantes para a reprodução da vida humana, como moradia, mobilidade urbana, saneamento básico, acesso a serviços básicos etc. Mesmo que essas propostas tenham sido caladas a partir de 2013, e o MCidades extinto, a urgência delas ficou patente para a sociedade, tornando mais concretos o significado e a própria pauta da reforma urbana no país, mesmo que continuemos produzindo cidades informais pelo Brasil afora.

Já a discussão da política de desenvolvimento regional não conseguiu atingir esse patamar de adesão da sociedade. Como este é um momento de reflexão, arrisco dizer que essa é sempre uma discussão “envergonhada”: a interpretação corriqueira é de que são os mais pobres pedindo ajuda, pleiteando a manutenção de algum privilégio ou de algum tratamento diferenciado. A discussão regional nunca se coloca no âmbito da luta lícita por equidade e, menos ainda, no âmbito da luta pela constituição da nação brasileira, que não acontecerá diante dos abismos inter-regionais estabelecidos historicamente. Os estudiosos da questão regional raramente se perguntam como a infraestrutura urbana, produtiva e tecnológica de São Paulo foi desenvolvida e por que não foi ou não é possível essa construção para as demais macrorregiões brasileiras.

O modelo produtivo instalado hoje no país, centrado na acumulação por despossessão, em um extrativismo revisitado e no avanço desenfreado da fronteira agrícola, coloca dificuldades, contradições e limites para as políticas públicas, em particular as de desenvolvimento regional. O atual governo tem insistido no seu compromisso com a sustentabilidade ambiental guindada à posição de eixo fundamental de sua atuação. Como associar a redução das desigualdades regionais às ações de sustentabilidade e de redução do aquecimento global tão didaticamente vivido atualmente no país, como observado nos últimos meses deste ano? Em artigo recente, Gustavo Simões evidencia que existem “profundas desigualdades em relação às distintas classes sociais e suas respectivas emissões de gases de efeito estufa. O índice de 1% mais rico responde por 17% das emissões, enquanto os 10% mais ricos emitem 48%, e os 50% mais pobres, 12%” (Simões, 2023). O Brasil, em 2022, voltou ao pódio como o país de maior concentração de renda no mundo, segundo o Global Wealth Report 2023, com 48,4% da riqueza nas mãos de apenas 1% da população. Ademais, nosso país conseguiu

reunir mais 120 mil novos milionários no período. Como enfrentar esse paradoxo? Como alterar o padrão de consumo dessa classe detentora da maior parte da riqueza no país?

Uma outra dificuldade decorre da natureza da inserção do Brasil na DIT enquanto produtor de *commodities* ou produtos básicos – carnes, soja, milho, minério de ferro –, atividades essas que colidem com o objetivo de preservação do meio ambiente e redução do desmatamento. É sabido que o avanço da pecuária nas regiões Norte e Centro-Oeste funciona como alavanca da ampliação do desmatamento. O que fazer?

O professor Chico de Oliveira, algumas vezes, identificou na nossa submissão aos movimentos de globalização, reestruturação produtiva e financeirização um processo de (des)territorialização da política, ou seja, a nossa política seria definida pelos interesses internacionais (Oliveira, 2007). Em parte, é verdade; porém, não podemos minimizar o processo de reterritorialização da política, uma vez que as oligarquias regionais tradicionais, como as ligadas ao setor sulcrocroleiro, e as mais recentes, associadas ao agronegócio e ao extrativismo, continuam dando as cartas e dominando a vida legislativa do país, como vimos com a aprovação, com larga maioria, do marco temporal das terras indígenas pelo Senado Federal, mesmo após a definição de inconstitucionalidade da proposta, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 21 de setembro deste ano.

O modelo produtivo vigente tem tido o poder de criar sub-regiões, como é o caso da “região” do Matopiba, e produzir novas desigualdades. Esse espaço composto por parcelas dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia tem se notabilizado pelo avanço econômico decorrente de sua integração aos ditames da acumulação por despossessão e modelo de exportação de grãos (soja, algodão e milho), insinuando um processo de fragmentação regional. Lobo (2023), apoiada na clássica teoria da base de exportação, conclui, a partir da análise de dados e uso de estatísticas espaciais, que as atividades desenvolvidas não se disseminam pela “região”, revelam baixo efeito multiplicador sobre a estrutura produtiva e não contribuem para a melhoria dos indicadores sociais. Scoleso, Komka e Leão (2023), observando a mesma realidade, pelo viés do mercado de trabalho, constatam que na cadeia de valor do agro avançam as formas de trabalho precárias, a terceirização, a *pejotização* e o surgimento de microempreendedores individuais (MEIs), configurações que claramente colidem com a proposta reiterada do governo atual da Frente Ampla, da “união e reconstrução”, pelo fortalecimento do mercado de trabalho no país, por meio do trabalho regulado e da retomada da organização sindical.

Um cuidado adicional é necessário no sentido de que tenhamos, em breve, um programa de reindustrialização. As federações de indústria já sabem os valores que o país precisará investir para recuperar a infraestrutura básica e melhorar a produtividade do setor. Mas em quais setores e regiões? Em que medida os institutos tecnológicos espalhados pelo país, bem como as universidades públicas, participarão como agentes inovadores? Não podemos repetir o Plano de Metas, do governo Juscelino Kubitschek, quando a indústria foi vista como mera produtora de bens industriais. Precisamos repetir, na escala possível, os exemplos exitosos da Petrobras e da Embraer. Em artigo de 2009, Carleial e Cruz argumentam que é essencial rever o sistema de financiamento brasileiro e incorporar a cobrança de contrapartidas pelos bancos públicos que garanta o uso adequado dos recursos e a efetivação do investimento negociado. Essa contrapartida pode ser o cumprimento de metas de produção, emprego, localização territorial e inovações organizacionais ou produtivas, e ainda a cobrança de investimentos adicionais que auxiliem no adensamento das estruturas produtivas regionais mais fragilizadas. A filosofia da proposta é simples: nenhum real sairá de um banco público

sem contrapartida efetiva por parte dos beneficiados. Em entrevista concedida à *Folha de S.Paulo*, no dia 1º de outubro de 2023, a economista italiana Mariana Mazzucato afirma a relevância de o Brasil contar com um banco público como o BNDES, mas “é preciso impor condicionalidades de inovação para o financiamento” (Gavras, 2023). O coro está se ampliando e é possível que o BNDES, finalmente, nos ouça e implemente essas medidas tão fundamentais.

Desde o seu nascedouro, a questão regional foi uma questão de Estado. No entanto, neste momento, é imprescindível que seja, efetivamente, assim. Toda política pública precisará ter a redução das desigualdades regionais como objetivo prioritário, seguindo Celso Furtado (2012). Ficou evidenciado que os caminhos percorridos pela economia brasileira, nos últimos anos, exigirão coragem cívica para promover alguma ruptura com interesses que dificultam ou contrariam essa questão maior. Este é um período especial, pois a atual ministra do Planejamento, Simone Tebet, afirmou que “o Ipea tem papel decisivo no planejamento que vai dar rumo ao país”.⁵ Logo, podemos ter certeza de que estamos diante da possibilidade real do desenvolvimento regional brasileiro!

REFERÊNCIAS

CARLEIAL, L.; CRUZ, B. Estratégia de desenvolvimento regional, política pública negociada e novas institucionalidades. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 3, p. 15-23, dez. 2009.

GAVRAS, D. Ideologia dos ‘Chicago boys’ é uma economia estúpida, diz italiana Mariana Mazzucato. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 1º out. 2023. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/10/e-preciso-reinventar-o-capitalismo-diz-economista-mariana-mazzucato.shtml. Acesso em: 2 out. 2023.

FURTADO, C. O problema das disparidades regionais. **Perspectivas da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: CICEF, p. 61-67, 2012.

LOBO, A. S. Transformações socioeconômicas na região do Matopiba: reflexão a partir da teoria da base de exportação. In: MONTEIRO NETO, A.; COLOMBO, L. A.; ROCHA NETO, J. M. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2023. p. 303-342.

OLIVEIRA, F. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento. **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. (Coleção Estado de Sítio).

SCOLESO, F.; KOMKA, J. P.; LEÃO, N. P. O Tocantins no centro da expansão da fronteira agrícola: uma radiografia do mundo do trabalho no Cerrado brasileiro – dossiê. **Revista Brasileira de Economia Social e do Trabalho – RBEST**, Campinas, v. 5, p. 1-21, set. 2023.

SIMÕES, G. J. Verdades inconvenientes sobre as energias verdes. **Aepet**, Rio de Janeiro, 12 set. 2023. Disponível em: <https://aepet.org.br/artigo/verdades-inconvenientes-sobre-as-energias-verdes/>. Acesso em: 27 set. 2023.

5. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/14007-simone-tebet-ipea-tem-papel-decisivo-no-planejamento-que-vai-dar-rumo-ao-pais>.