

ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, POLÍTICA PÚBLICA NEGOCIADA E NOVAS INSTITUCIONALIDADES*

Liana Carleial**
Bruno Cruz***

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento regional brasileiro é um tema recorrente e tem ganhado relevância crescente nos últimos anos em razão da urgência de construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Pensar o desenvolvimento nacional exige colocar necessariamente a questão regional brasileira no centro da reflexão. Motivado por esse desafio, este artigo pretende, preliminarmente, propor alguns pontos para o debate.

Em primeiro lugar, a questão regional brasileira atravessa todas as escalas do regional e do urbano. Ou seja, há desigualdades de renda, de estrutura produtiva, do padrão da divisão social do trabalho nas escalas macrorregional com consequências nas demais escalas meso e microrregionais. Estudos de convergência de renda em nível estadual têm mostrado, no melhor dos casos, uma lenta redução das desigualdades, e na maioria dos estudos, convergência para clubes ou grupos de estados. Por outro lado, também é uma evidência em nível internacional que as desigualdades tendem a se acentuar em escalas menores. Tal fato é observado para os países da União Europeia (UE), onde se observa uma convergência de renda em nível de países, mas divergência dentro dos países. Portugal e Espanha parecem dois casos típicos deste fenômeno.¹ O Brasil, na escala de municípios, também parece seguir o padrão de grande desigualdade e falta de uma perspectiva de convergência de renda (MAGALHÃES e MIRANDA, 2009).

Em segundo lugar, do ponto de vista urbano, há que se considerar que na segunda metade do século passado o país se urbanizou rapidamente, chegando a ter mais de 80% de sua população nas cidades já nos anos 1980. Ainda que se discuta o grau de urbanização, as metrópoles brasileiras hoje são representativas da população e da dinâmica econômica

* Artigo desenvolvido no âmbito do grupo de pesquisa Novas Institucionalidades e Desenvolvimento Regional da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – Dirur/Ipea e coordenado pelos autores.

** Diretora da Dirur/Ipea.

*** Diretor adjunto da Dirur/Ipea.

1. Ver, por exemplo, Quah (1996).

nacional.² As cidades médias também apresentam grande dinamismo, o que cada vez mais evidencia a relevância das áreas urbanas no país.

Em terceiro lugar, há um conjunto de ações de políticas públicas que incidem sobre as diferentes regiões, as quais, muitas vezes, não são integradas e nem estão subordinadas a uma única coordenação, dificultando ou até mesmo impedindo que tenhamos os resultados esperados.

Em quarto lugar, os 25 anos de ausência de coordenação nacional de políticas de desenvolvimento regional associados à ação predatória da guerra fiscal entre estados federados geraram uma sorte de competição entre eles para a atração de novos investimentos e, ainda, instituíram a falsa expectativa de que é possível fazer o desenvolvimento regional a partir de cada estado, ou seja, do seu próprio interesse de desenvolvimento e/ou crescimento.

Em quinto lugar, as mudanças no cenário internacional que decorreram da crise econômica internacional, instalada de forma mais efetiva a partir de setembro de 2008, evidenciaram que a prática de transplantes institucionais, como vinha ocorrendo, pode ser indesejável e enganosa. Rodrik (2004) argumenta que o abrandamento de posicionamentos mais extremados quanto a receitas únicas para países com distintos padrões de desenvolvimento tem permitido que se discuta de forma mais explícita a relação entre Estado, firma e sociedade.

Todos esses aspectos precisam ser levados em conta, considerando que o Brasil vive um momento especial, internacional e nacionalmente, com conjuntura bastante favorável, perspectiva de ampliação dos investimentos em muitos setores de atividade econômica, possuindo assim um bom raio de manobra para enfrentar de forma decisiva o seu desenvolvimento regional.

O conjunto de investimentos previstos em diferentes setores de atividade econômica – com destaque para petróleo e gás; construção civil; saneamento; papel e celulose; energia; alimentos e bebidas; e automotivo, por exemplo – permite que se estruture uma estratégia de desenvolvimento regional para a complementação desses investimentos e, portanto, para adensar as estruturas produtivas regionais. Esta proposta poderia também ordenar a utilização dos incentivos fiscais e dos fundos constitucionais em cada região.

Essa estratégia precisa superar o clássico caminho de identificar vocações regionais, transformá-las em potencialidades e disputar as transferências de renda efetuadas pelo governo federal.³ Esta proposição explicita que, só superando as vantagens comparativas, é possível promover o desenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimento exige que façamos escolhas, enfrentemos desafios e conflitos.

Diante do grau de internacionalização da economia brasileira, do conjunto dos investimentos previstos e/ou em andamento e da relativa liberdade para pensar caminhos alternativos para o desenvolvimento nacional, é possível pensar de outro modo, também, o desenvolvimento regional.

2. A partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Moraes e Rego (2008) mostram a evolução de indicadores de infraestrutura e de condições de moradia nas metrópoles, as regiões Norte e Nordeste se destacam pelo alto grau de informalidade e déficits de saneamento.

3. Em termos teóricos, pode-se argumentar que a noção de vantagens comparativas fundamentaria a ideia de potencialidades ou vocações naturais de uma região. Uma gama crescente de estudos, por outro lado, vem mostrando a importância de retornos crescentes para a escala e a competição imperfeita que, se norteiam a nova geografia econômica, abrem espaço para que se busquem políticas mais amplas para o desenvolvimento regional.

A estratégia que propomos estrutura-se em seis passos:

1) Adensamento das estruturas produtivas regionais através da complementação dos investimentos em curso, preenchendo elos faltantes das cadeias produtivas e tirando proveito dos efeitos de encadeamento *à la* Hirschmann.

2) Incentivo a investimentos que rompam com o padrão de renda local, especialmente nas regiões mais empobrecidas. Isto só se faz com tecnologia e infraestrutura. O exemplo mais palpável, atualmente, é o Instituto de Neurociência de Natal.

3) Ações que garantam a coesão territorial, com destaque para ações específicas no semiárido nordestino.

4) Incentivo à expansão do aproveitamento industrial da biodiversidade da Amazônia.

5) Estruturar regionalmente comitês representativos das firmas, universidades, escolas técnicas e governo local para o desenvolvimento de ações que integrem o sistema produtivo às universidades, aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS) e às universidades tecnológicas federais.

6) Identificar com o apoio da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC), dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS) e dos governos estaduais experimentos exitosos em incubadoras que possam ser rapidamente expostos aos mercados.

Nenhuma dessas propostas, entretanto, quer individualmente, quer em seu conjunto, poderá ser implementada unicamente pela ação dos diferentes mercados. Essencialmente, elas exigem uma intervenção consensual, planejada e decisiva, visando à mudança das estruturas produtivas, especialmente nas regiões Norte e Nordeste brasileiros. O foco das estratégias é, então, atingir as estruturas produtivas e, em consequência, o lugar de cada uma dessas regiões na divisão inter-regional do trabalho no Brasil.

2 A POLÍTICA PÚBLICA NEGOCIADA

O desafio acima colocado necessita que incluamos no elenco das políticas públicas brasileiras a política pública negociada, com a qual o Brasil tem pouca experiência.

A discussão das políticas públicas⁴ negociadas expõe a complexidade que reveste a possibilidade de democratização das políticas públicas. Esse processo exige que a concepção e a implementação das políticas públicas sejam feitas não só a partir dos estados, o que seria compatível apenas com práticas autoritárias e em momentos de profunda centralização decisória. Assim, democratizar políticas públicas exige uma interação maior entre Estado-mercado ou firmas e sociedade civil.

Segundo Vaillancourt (2009) podemos distinguir dois conceitos importantes para a compreensão desse processo: a coconstrução e a coprodução de políticas públicas. A coconstrução ocorre quando sociedade civil e mercado participam da elaboração da política pública e a coprodução quando esses mesmos agentes participam da implementação da política pública.

Nesse sentido, esse tipo de proposição ultrapassa o já desgastado contraponto entre Estado e mercado e reconhece a necessidade de contínuo melhoramento e aperfeiçoamento

4. O conceito de políticas públicas aqui utilizado é o mais amplo possível, incluindo políticas macroeconômicas, regionais, setoriais, sociais; o delineamento ou o escopo de cada ação pode ser definido caso por caso.

das políticas públicas, ampliando o espectro de agentes e sujeitos no processo, o que está representado na inclusão da sociedade civil. Certamente essa proposição evidencia o compartilhamento de responsabilidades em uma dada sociedade.

O percurso das políticas públicas brasileiras é rico e evidencia, numa certa medida, a sofisticação que o Estado brasileiro conseguiu imprimir na condução de suas intervenções para promover o desenvolvimento através de grandes Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PNDs), reduzir as desigualdades sociais e regionais, reduzir a concentração da renda do trabalho vigente no país, controlar a inflação, ampliar o acesso à educação, promover o acesso à moradia etc.

Esta listagem do elenco das possibilidades da ação das políticas públicas brasileiras denota o avanço que tivemos, embora os resultados, especialmente em termos de redução das desigualdades regionais brasileiras, tenham sido ainda bem abaixo do necessário.

O nosso foco é, então, insistir na urgência da ampliação de um tipo de ação pública consubstanciada na política pública negociada e, portanto, na inclusão mais vigorosa dessa pauta no Brasil.

3 NOVAS INSTITUCIONALIDADES

A nossa proposição, que exige o arcabouço de uma política pública negociada, vai também exigir a criação de novas institucionalidades que possam promover, em nível nacional, as políticas de desenvolvimento regional. Essas novas institucionalidades deverão aproximar firma, Estado e sociedade civil com o objetivo de promover o desenvolvimento regional.⁵

Essa institucionalidade deverá permitir que firma e governo negociem investimentos complementares e necessários, bem como que negociem a obrigatoriedade de se constituírem sedes de projetos industriais no país. O elemento central dessa nova institucionalidade precisa ser a instituição de um sistema de contrapartidas de tal sorte que qualquer financiamento obtido no sistema público brasileiro de financiamento da produção – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Banco do Brasil (BB), CAIXA, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (Basa) – seja precedido do estabelecimento de contrapartida pela firma beneficiada bem como instituídos procedimentos de acompanhamento e monitoramento das ações acordadas.

Certamente, no caso brasileiro, a experiência mais exitosa e publicizada de política pública negociada, assentada numa institucionalidade construída entre Estado-sindicatos e firmas, foi a das câmaras setoriais, especialmente a da indústria automotiva, que conseguiu manter empregos e salários, introduzindo mudanças tecnológicas num calendário negociado entre as partes (ANDERSON, 1999).

Hoje, sabe-se que essa experiência continua a existir em municípios e grupos de municípios no trato de programas agrícolas ou agroindustriais sem registros públicos relevantes. Do mesmo modo, ou seja, sem registro público, o governo do Paraná implementou, em fins de 2006, a metodologia de firmas-âncoras para o desenvolvimento, definindo as grandes empresas públicas existentes no estado, como Petrobras e Companhia Paranaense de Energia (Copel),

5. Carleial (2005) relata, para o caso da indústria automotiva no Estado do Paraná, um experimento tripartite, enquanto política pública negociada, que buscava construir um “indicador de paranização” que fosse reconhecido por todos os parceiros e ampliar a participação de produtores locais na cadeia de fornecedores da automotiva.

e com a ajuda da Universidade Federal do Paraná (UFPR), foi possível incluir dez projetos no Plano Plurianual (PPA) 2006-2010, os quais também objetivavam complementações produtivas e o desenvolvimento regional.⁶

Conforme destaca Rodrik (2004), em comparação com os países asiáticos, a América Latina tem utilizado pouco de contrapartidas a generosos créditos subsidiados ou mesmo isenções tributárias para a instalação de empreendimentos econômicos. O desafio da política seria como usar tais incentivos e como exigir contrapartidas das empresas beneficiadas. Certamente, é necessária a criação de metas mensuráveis, assim como a criação de instituições para conduzir este tipo de política.

Dentro do contexto aqui proposto poder-se-ia pensar em criar um sistema de prioridades para as contrapartidas desejadas: localização da planta, natureza do produto, geração de emprego, padrões de sustentabilidade. Neste momento do tempo, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) precisam apresentar os seus planos de desenvolvimento e o adensamento das estruturas produtivas aqui sugerido fornece uma estratégia que organiza essa política. Do mesmo modo, caso a Reforma Tributária seja aprovada e constituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), essa estratégia também poderá ordenar cada ação do fundo.

É importante também salientar que, para a eficácia desta estratégia, o sistema de financiamento da produção também precisa alterar-se e não focar apenas a firma. Tornar-se-á necessário adequar o sistema para financiar grupos de firmas, inclusive de diferentes portes, financiar municípios e firmas e ainda o conjunto de firmas em diferentes municípios.

Em síntese, a proposta aqui descrita pretende definir uma estratégia de desenvolvimento regional, mostrando-se como uma oportunidade para nortear o conjunto dos instrumentos de política regional. Em recente seminário organizado em conjunto pelo Ipea e pela Sudene, que contou com a presença de representantes de importantes firmas instaladas no Nordeste, esta proposta teve boa receptividade.⁷

No âmbito deste artigo, vamos nos deter apenas no exemplo de adensamento das estruturas produtivas regionalizadas, item 1 da estratégia. Mas neste boletim há outros artigos que também abordam e ilustram as demais etapas da estratégia proposta.

4 ADENSAMENTO DAS ESTRUTURAS PRODUTIVAS POR COMPLEMENTAÇÕES INDUSTRIAIS

O governo federal, os estados e municípios, além do setor privado, têm mobilizado relevante montante de recursos para investimentos em infraestrutura e setores estruturantes da economia. A proposta ora elaborada parte do princípio de que seria viável a complementação da cadeia produtiva a partir dos investimentos em setores-chave da economia e de várias outras iniciativas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e os investimentos programados pelo setor privado, notadamente na cadeia de petróleo e gás.

A instalação de refinarias no Maranhão, Pernambuco e Ceará, e a interligação do abastecimento de gás para o Nordeste mostram que, além da disponibilidade de uma fonte segura de energia, a região tem diante de si uma excelente oportunidade para atrair

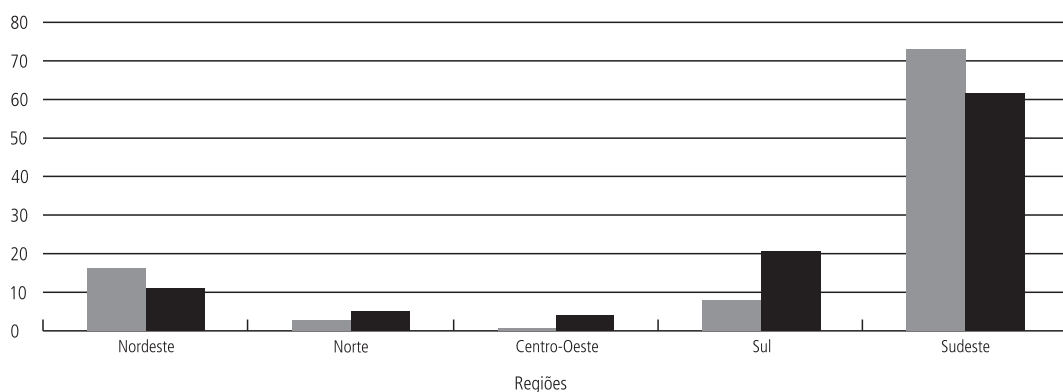
6. Relato possível pelo depoimento dos professores Papa Nadiaye, Luiz Fernando Luz Júnior e Ricardo Kozak, os quais participaram da experiência no Paraná sob a coordenação da professora Liana Carleial.

7. Seminário Ipea/45 Anos.

investimentos encadeadores na sequência da cadeia petroquímica. A existência de recursos minerais na região, como fósforo e potássio, permite se pensar, por exemplo, no setor de fertilizantes como opção de ampliação da produção industrial, com possíveis efeitos na complementação da indústria metal-mecânica e serviços de engenharia. Por outro lado, a região Nordeste é aquela que apresenta uma das mais baixas produtividades agrícolas no país, e a ampliação no uso racional e responsável de fertilizantes aumentaria o potencial gerador de renda na região.

Comparativo da distribuição regional do investimento planejado – 2008-2012

(Petrobras e a participação regional no valor da transformação industrial – 2005)



Fontes: IBGE e Petrobras.

■ Petrobras + terceiros ■ Valor de Transformação Industrial (VTI) (%)

Outros exemplos que estão sendo mais bem definidos e aprofundados pelas equipes do Ipea, a partir da agenda do PAC, permitem complementar os investimentos com o intuito de ampliar a potencialidade desses investimentos em termos de emprego e renda e, especialmente, da geração de postos de trabalho mais qualificados. Vejamos alguns exemplos que permitem complementações:

- petróleo e gás: extração e distribuição; refino: refino de produtos do petróleo e petroquímica;
- recursos hídricos: integração de bacias e oferta de água;
- transporte urbano: investimentos metroviários; saneamento: tratamento de água e saneamento; habitação: popular e financiamentos;
- eletricidade: geração, transmissão e distribuição; luz para todos: energia elétrica; biocombustíveis: álcool e outros;
- rodovias: intervenções localizadas no território;
- logística: ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos, localizados; e
- telecomunicações.

É inegável que as complementações produtivas fornecem uma agenda para além da conjuntura, sinalizando alternativas produtivas relevantes, com fortes impactos positivos sobre a estrutura produtiva nacional, a qualidade dos postos de trabalho (ou seja, agem positivamente sobre o mercado de trabalho brasileiro) e os conteúdos educacionais ministrados nas diferentes formações técnicas. Isto significa recolocar o país na rota do desenvolvimento, atendendo também aos objetivos de redução das desigualdades regionais de produção, emprego, renda

e qualificação e, assim, reduzindo a necessidade de transferências governamentais para as regiões menos desenvolvidas, alterando positivamente o atual quadro federativo brasileiro.

Como parte da natureza das complementações, podem ainda ser elencadas as seguintes possibilidades: ⁸

Nordeste: Integrar investimentos em curso da Petrobras com as novas possibilidades de ampliação da cadeia produtiva petróleo e gás, em especial ligada ao setor alcoolquímica. Por exemplo, dentro do Plano Estratégico da Petrobras 2020, segundo informações anteriores à crise internacional de 2008/2009, constavam investimentos de R\$ 107,3 bilhões até 2012, com alocação territorial definida, no qual o Nordeste se beneficiava fortemente, com uma participação de 16,3% neste total, bastante acima da participação desta região no VTI de 9,2% do total brasileiro.

Alcoolquímica: Um estudo da matriz energética do Brasil mostra que no ano de 2007 mais de 45% da energia consumida no Brasil veio de fontes renováveis, com destaque para a biomassa hidráulica responsável por cerca de 30%. O Brasil exerce uma liderança mundial no desenvolvimento da tecnologia de produção de combustível alternativo para substituir a gasolina (etanol) e o diesel (biodiesel). No entanto, estudos relacionados à substituição da nafta são escassos e inacessíveis. Através da reforma da nafta, são produzidos os principais insumos da indústria petroquímica, o etileno e o propileno. A petroquímica, indústria de transformação destes produtos, é responsável por quase todos os produtos sintéticos consumidos no mundo. A obtenção do etileno através da eliminação de uma molécula de água do etanol iniciaria uma nova etapa de alcoolquímica no Brasil. Do etileno podem ser obtidos mais de 50 produtos e intermediários. Entre outros, podem ser mencionados polímeros, medicamentos, conservantes, resinas, fluidos refrigerantes, plásticos, herbicidas etc. O gargalo tecnológico para a obtenção do etileno a partir do etanol reside no desenvolvimento de um sistema catalítico adequado, necessitando grandes investimentos.

Integrar a cadeia produtiva, por exemplo, adensar cadeia têxtil, vestuário-fiação, incentivando, ampliando e capacitando os Arranjos Produtivos Locais (APLs) já instalados na região em indústrias retardatárias.

Norte: Atenção especial ao Polo Industrial de Manaus (PIM), invertendo a sua lógica de enclave para a de internalização e complementação no território do entorno de Manaus dos investimentos que complementem a indústria automotiva de duas rodas (motos, motoneta e ciclomoto) e o setor eletroeletrônico (telefone celular, televisor colorido, televisor de tela LCD, monitor de tela LCD e *compact disc*). O objetivo aqui, na lógica do sistema de contrapartidas, é financiar empresas que se comprometam a internalizar na região a produção de elementos/itens hoje importados do exterior.

Finalmente, é necessário também destacar que essa proposta pode ser vista como um programa de reindustrialização para o país, com todas as consequências positivas inerentes a este processo (incorporação de tecnologia, melhoria nas exigências dos padrões de qualificação da força de trabalho, geração de postos de trabalho de melhor qualidade e maior remuneração, ampliação das exportações) reduzindo e até invertendo as tendências de desindustrialização da estrutura produtiva brasileira, em curso desde os anos 1990.

8. Neste boletim, alguns destes itens são detalhados, como alcoolquímica e biocombustíveis.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. *Câmaras setoriais: histórico e acordos firmados – 1991/1995*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999 (Texto para Discussão, n. 667).
- CARLEIAL, L. Subdesenvolvimento globalizado: a resultante das decisões de política econômica nos anos noventa. *Revista do Iparde*, Curitiba, n. 106, p. 2005.
- MAGALHÃES, J.; MIRANDA, R. Dinâmica da renda *per capita*, longevidade e educação nos municípios brasileiros. *Estudos Econômicos*, jul./set. 2009.
- MORAIS, M.; REGO, P. *Primeiras análises Pnad: saneamento básico e habitação*. Ipea, 2008. Mimeografado.
- QUAH, D. Regional convergence clusters across Europe. *European Economic Review*, v. 40, n. 1-3, 1996.
- RODRIK, D. *Industrial policy for the twenty-first century*. John F. Kennedy School of Government, 2004 (Working Paper Series, n. 04-047).
- VAILLANCOURT, Y. La democratización de las políticas públicas: una visión canadiense y québequense. In: CANTÚ, V. G.; NAVARRO, F. M. (Org.). *Democracia y políticas públicas en América Latina: del análisis a la implementación*. Mexico: Miguel Àngel Porua, p. 121-137, 2009.