

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPO TÉCNICO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

NOTA 01

Novas (e velhas) missões para política regional: apontamentos para a transição de governo (2022/2023)

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

Novas (e velhas missões) para a política regional: apontamentos para a transição de governo (2022/2023)

Aristides Monteiro Neto¹

1. Diagnóstico

O Brasil se caracteriza em sua evolução histórica por apresentar enormes desigualdades pessoais e territoriais de renda, produto interno bruto, oportunidades no mercado de trabalho e indicadores de bem-estar. Desde a promulgação da Constituição de 1988 (CF 1988) esforços de redução deste quadro de iniquidades se tornaram prioridade das políticas públicas nacionais. Sistemas nacionais de políticas foram desenhados e implementados visando atingir ideais de igualdade por meio do acesso a bens e serviços públicos universais.

No que se presta à dimensão territorial, passou-se a reconhecer que estratégias regionais de desenvolvimento tem mais chances de ser exitosas quando políticas estritamente regionais, as políticas *explícitas*, são acompanhadas por e articuladas com demais políticas governamentais, as políticas *implícitas*. Dentre estas últimas, reconhece-se o papel relevante das políticas macroeconômicas – como a de aumento do salário-mínimo bem como a de ampliação do crédito público para investimento -, das políticas sociais em geral – as de educação e saúde têm tido um papel significativo para a dinamização de economias locais (municípios) nas regiões mais pobres do país pelo acréscimo de renda gerado -, bem como das políticas de ensino superior, infra-estrutura e ciência e tecnologia, entre outras.

Portanto, quaisquer estratégias pensadas para a redução das grandes disparidades regionais brasileiras devem se basear na premissa de que seus êxitos e acertos devem mirar o esforço de *coordenação e articulação nacional de políticas explícitas e implícitas* com impactos diferenciados no território. Esta tarefa deve ser realizada pelo centro de governo o qual coordenará, por sua vez, o planejamento estratégico geral das políticas federais considerando a dimensão territorial do desenvolvimento.

Dinâmica regional, elementos a considerar sobre o quadro recente

Sob diversos aspectos, a evolução das disparidades regionais aponta para a redução das distâncias existentes em indicadores econômicos, de bem-estar e/ou do mercado de trabalho naquelas economias regionais onde o atraso era mais pronunciado. As políticas sociais em educação, saúde e assistência social foram em grande parte responsáveis pela aceleração nos ganhos apresentados no IDH, no IVC e outros nas regiões mais atrasadas como Norte e Nordeste.

Na perspectiva da estrutura econômica, o país vivencia uma transição de uma etapa, que vai grosso modo de 1930 a 1990, em que a dinâmica do desenvolvimento econômico foi a industrialização e a urbanização acelerada nas metrópoles e grandes cidades nacionais para outra etapa, que se estende nos dias atuais, cujos pilares do crescimento econômico se associam à desindustrialização precoce, expansão das atividades de commodities agrominerais e urbanização em direção a cidades médias e pequenas do interior do país.

¹ Ipea. Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

Neste novo contexto, as disparidades econômicas regionais têm diminuído pela conjugação de dois movimentos: i) pela expansão destacada das regiões de menor produto interno bruto per capita, isto é, das áreas de fronteira de recursos naturais no Centro-Oeste, Amazônia e na região dos cerrados do Matopiba (acrônimo para as iniciais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia); e ii) pela retração do potencial industrial nas regiões mais desenvolvidas (Sudeste e Sul) o que contribui para a desaceleração da evolução da renda média nestas regiões. Num balanço geral destas duas forças contrárias, o saldo parece indicar a consolidação de uma trajetória nacional de baixo crescimento econômico e do emprego, baixa produtividade geral da economia com ilhas setoriais de produtividade aumentada e fraca capacidade de inovação tecnológica no sistema empresarial. O país tem se colocado, dessa maneira, em situação de armadilha da renda média e sem condições de dar um salto qualitativo em direção a consolidação de setores produtivos de alto valor agregado.

Alguns problemas e preocupações deste novo padrão de crescimento devem ser mencionados e objeto de intervenção da política pública:

- O setor industrial perdeu participação no valor agregado bruto (VAB) total da economia brasileira de 18,6% em 1995 para apenas 11,8% em 2020 (IBGE, Contas Nacionais: 2022).
- A indústria (transformação e extrativa) brasileira vem se assentando mais em grupos de indústrias que se baseiam em *recursos naturais e em mão-de-obra barata* (juntos perfaziam 48,6% do total em 1996 e em 2015 atingiram 60,9%) e menos nas indústrias assentadas em *economias de escala, em tecnologias diferenciadas e naquelas intensivas em conhecimento* (que somavam 51,4% em 1996 e caíram para 39,1% em 2015) (Monteiro Neto, Silva e Severian: 2021).
- A desindustrialização em curso produz redução do valor agregado (VA), da produtividade e dos salários médios pagos nas indústrias remanescentes nas regiões onde o fenômeno avança mais celeremente, isto é, nas regiões Sudeste e Sul;
- Os movimentos da dinâmica produtiva no território são muito mais heterogêneos e multifacetados nas décadas recentes que em décadas passadas. A atividade industrial, a despeito de sua perda de fôlego para impulsionar a economia brasileira, continuou a expandir produto e emprego em direção a territórios de fraca tradição industrial, à áreas de produção de commodities agrominerais (Centro-Oeste, Amazônia e Matopiba) e àquelas do interior do país onde financiamentos e subsídios governamentais assumem papel relevante para a localização do empreendimento (semi-árido nordestino);
- Entre 2015-2018, nos primeiros anos da recessão recente, microrregiões (MRGs) geográficas do território nacional perderam cerca de 500 mil empregos industriais formais. As quedas no nível de emprego foram muito intensas nas áreas metropolitanas dos estados e nos tradicionais centros industriais do Sudeste do país;
- Neste período recessivo, as MRGs especializadas na produção de commodities do complexo grãos-carne nos estados do Paraná e Santa Catarina (Sul), São Paulo e Minas Gerais (Sudeste), e Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás (Centro-Oeste), a despeito de seu atrelamento à demanda mundial em ascensão pelos seus produtos, não foram capazes de aumentar de maneira significativa o emprego formal industrial associado a suas atividades, em muitas delas houve também queda absoluta no nível de emprego;
- Pode-se concluir, portanto, que a transição em curso na economia brasileira relacionada com a redução de importância das atividades industriais e ganhos de posição de atividades exportadoras do agronegócio, a despeito do contexto benéfico do comércio internacional, não se caracteriza por resiliência no mercado de trabalho nacional.

Ganhos observados no emprego em regiões de produção de commodities agropecuárias durante a recessão interna foram tímidos e incapazes de compensar, ainda que parcialmente, as perdas verificadas nos setores industriais (Monteiro Neto, Silva e Severian: 2022).

Estes apontamentos acima alinhados evidenciam a necessidade de uma estratégia ousada e diferente da que vem sendo perseguida na atual política regional brasileira. Esta poderá efetivamente contribuir para o esforço nacional de diversificação com complexificação das atividades produtivas – seja na indústria, na agropecuária ou nos serviços – pela via da inovação tecnológica promotora do aumento do valor agregado (VA) geral.

2. Propostas

- MISSÃO I:
 - A política regional deve centrar esforços na modernização produtiva com forte componente de atualização tecnológica por meio de estratégia de incorporação de conhecimento e inovação;
 - A estratégia de crescimento com base em inovação deve considerar as diversidades e especificidades produtivas regionais existentes e acioná-las adequadamente para aumentar seu valor agregado;
 - Os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCFs) atrelados à política regional atingiram montante expressivo de cerca de R\$ 42 bilhões em 2020. São recursos aplicáveis nas três grandes regiões alvo prioritário da PNDR (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e devem ser reorientados para gerar maior poder multiplicador setorial e regional;
 - No período compreendido entre 2000-2020, os FCFs do Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram R\$ 451,0 bilhões em valores contratados acumuladamente. Somente em 2020, foram R\$ 41,8 bilhões nas três regiões sendo R\$ 27,8 bilhões para o Nordeste, R\$ 9,5 bilhões para Centro-Oeste e R\$ 4,5 bilhões para região Norte;
 - A composição setorial dos FCFs mostra uma excessiva concentração de aplicação dos recursos nas atividades da agropecuária nas três regiões com 47,6% do total do período 2000-2020. As atividades de comércio-serviços em segundo lugar com 23,1% do total; a indústria com 17,0% e a infraestrutura com 12,3% do total;
 - Portanto, as escolhas setoriais mais representativas – agropecuária e comércio-serviços – privilegiam atividades com baixo poder multiplicador intersetorial. Necessitam ser revistas no sentido de uma reorientação em direção a: i) estímulo a localização de plantas produtivas de alto valor agregado ainda não existentes no tecido produtivo regional; e ii) aumento do valor agregado nas atividades e arranjos produtivos existentes por meio de amplo esforço de inovação tecnológica;
 - Outras fontes relevantes de recursos, como o BNDES, deveriam atuar de maneira coordenada à política regional nas áreas prioritárias e nas demais grandes regiões do país que não necessitam de políticas regionais federais explícitas (Sudeste e Sul). Esta instituição por seu estabelecido conhecimento das estruturas setoriais e capacidade de avaliação de projetos de investimento privados deveria atuar mais incisivamente em projetos estruturadores para a renovação tecnológica do setor produtivo nacional nas suas diversas regiões;

- MISSÃO II:

- A busca pelo aumento da competitividade e do valor agregado médio da estrutura produtiva regional não deveria se circunscrever ao âmbito interno das empresas ou do setor de atividade (dimensão microeconômica). Igualmente relevante é a capacidade do território, onde se localizam as atividades, em gerar externalidades para o crescimento;
- Neste sentido, uma política concertada territorialmente de infraestrutura econômica e social (logística, comunicações, saneamento, educação superior etc) deve ser colocada em ação para gerar o suporte e as vias necessárias para a facilitação dos ganhos de produtividade das empresas;
- Experiências em curso sobre o *fortalecimento da rede de cidades intermediárias* em regiões-prioridade de políticas regionais devem ser colocadas em prática. No caso da região Nordeste, a Sudene incluiu esta estratégia em seu último Plano Regional de Desenvolvimento (PRD), medida que não mereceu ainda a prioridade necessária para que viesse a frutificar;
- O investimento do governo federal no período 2003-2015 na descentralização territorial das instituições de ensino superior (IES) permitiu a criação de uma potente rede de IES nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste do país, a qual poderá dar enorme contribuição ao esforço de mobilização territorial para o crescimento;
- As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste que detinham conjuntamente 28,0% das matrículas nacionais em graduação em 2000, passaram a representar 39,2% em 2018. O percentual de instituições de ensino superior se expandiu em proporções muito parecidas com o das matrículas: as mesmas regiões, em conjunto, tinham 28,3% do total nacional em 2000 e passaram a ostentar 39,3% do mesmo total em 2018 (Macedo et ali, 2022);
- Também, na pós-graduação (mestrado e doutorado), as regiões NO, NE e CO apresentaram significativa expansão no contexto nacional, passando conjuntamente de 12% em 2000 para cerca de 32% em 2018. Esta nova realidade, portanto, permite que estratégias de inovação tecnológicas e de renovação do tecido produtivo com base no conhecimento possam ser mais ousadas nas regiões alvo de políticas regionais explícitas, para além das regiões mais desenvolvidas e merecedoras de atenção adequada a suas necessidades.