

## DESAFIOS PARA UMA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

### ENTREVISTA ESPECIAL COM LEONARDO GUIMARÃES NETO

**Entrevistadores:** Jorge Natal<sup>1</sup> e Hipólita Siqueira<sup>2</sup>  
Realizada por e-mail em março de 2011.

Leonardo Guimarães Neto é Economista pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Sociólogo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Doutor em Economia (Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas). Foi economista da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CONDEPE) e Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj); e assessor do Governo do Estado de Pernambuco. Desenvolveu trabalhos de consultoria e pesquisa em instituições internacionais e nacionais, entre as quais se destacam: Organização das Nações Unidas/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Organização dos Estados Americanos (OEA) no Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Fundação de Desenvolvimento Administrativo/SP (Fundap) - Instituto de Educação Superior da Paraíba (IESP); Fundação de Economia da cidade de Campinas (Fecamp)-Unicamp; Paranacidade-PR; Eletronorte; Superintendência de desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Facepe). Foi Professor Adjunto do Mestrado e da Graduação em Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e ex-professor do Departamento de Economia da UFPE e do IE-Unicamp. Atualmente é Diretor Técnico do Centro de Educação do Planalto Norte (CEPLAN) – Consultoria Econômica e Planejamento. A seguir, a fala de Leonardo Guimarães Neto.

**Entrevistadores** - A ocupação do território nacional brasileiro, nos seus 400 primeiros anos de existência, se deu de maneira dispersa e itinerante, além de litorânea. Se a diferenciação socioespacial é uma das marcas mais pronunciadas da história de formação social brasileira, por que, em regra, nos acostumamos a dizer que a nossa questão regional data do final do século XIX, quando da emergência da moderna economia paulista nucleada pelo café?

**Leonardo Guimarães Neto** - Embora a diferenciação socioespacial seja um aspecto relevante da questão regional, são necessários outros determinantes

para que se caracterize uma questão regional em determinado contexto. Em primeiro lugar, o reconhecimento ou o sentimento de que se faz parte de um todo caracterizado pela desigualdade entre suas partes. Em segundo lugar, a consciência de que essa desigualdade pode e deve ser superada. Nos primórdios da formação brasileira, no período colonial, o que estavam presentes eram “ilhas regionais” isoladas no território, mas com fortes (e talvez exclusivos) vínculos com a Metrópole. A rigor, somente no século XVIII, com a “economia escravista mineira”, segundo a denominação de Celso Furtado (Formação Econômica do Brasil) ocorreu a articulação das diferentes regiões anteriormente isoladas e é definido um ciclo de desenvolvimento com o esboço de uma especialização comandada pela mineração. A emergência da moderna economia cafeeira, logo em seguida, representou um avanço significativo na articulação das regiões nas quais eram produzidos e exportados os produtos dos ciclos econômicos anteriores. É nesse momento econômico, já de um país independente e que esboça o processo da industrialização concentrada em São Paulo, que a questão regional se faz cada vez mais presente. Vale, no entanto, fazer referências aos vários movimentos políticos nos quais a insatisfação das populações com as políticas adotadas e com as desigualdades se fez presente antes dessas fases anteriormente referidas. Celso Furtado, em um dos seus últimos livros (O Longo Amanhecer), menciona o fato de na primeira metade do século XIX terem ocorrido movimentos e revoltas abertas ou veladamente separatistas em nove províncias, incluídas entre elas as de maior contingente demográfico. Em síntese, a consciência das desigualdades ou o surgimento da questão regional ocorre nas fases mais avançadas da formação econômica e social brasileira, seja nos momentos que antecederam ou seguiram, de imediato, à independência do Brasil.

**Entrevistadores** - Como o senhor analisa o processo histórico de diferenciação socioespacial do Brasil desde a emergência da economia cafeeira paulista até os anos 1970-80?

**Leonardo Guimarães Neto** - Em primeiro lugar, deve levar-se em conta que é no interior do complexo cafeeiro que tem início o intenso e bem definido processo de diversificação da atividade produtiva do país que resultou na industrialização. Tal processo está associado à dinâmica e às características da economia cafeeira. São geralmente consideradas, entre os aspectos mais relevantes, a ampla difusão do assalariamento, a presença de um mercado interno de grandes proporções e a de uma agricultura mercantil e diversificada que permitiu o suprimento alimentar e a produção de matérias primas, bem como a disponibilidade de infraestrutura. Esses aspectos possibilitaram um encaminhamento de soluções para

alguns dos problemas fundamentais ao avanço no processo de acumulação e diversificação produtiva. A consolidação da atividade industrial nessa parte do Brasil, em diferentes fases, conforme descrição de Wilson Cano (Raízes da Concentração Industrial em São Paulo) possibilitou, ainda na primeira metade do século XX, o avanço dessa atividade nos mercados das demais regiões, do que resultou um processo de redefinição da estrutura produtiva e dos contornos das demais economias regionais brasileiras.

Tal redefinição ocorre em duas grandes fases. Uma primeira através dos fluxos comerciais inter-regionais, determinados pelo avanço da indústria de São Paulo ou do Sudeste sobre os mercados das demais regiões, ocupando os espaços econômicos que antes cabiam às unidades produtivas locais menos eficientes e de reduzida capacidade de competição. Esta é a fase de articulação comercial. Ela é seguida, já em fases mais avançadas, no início da segunda metade do século XX, por um processo de integração produtiva, no qual frações do capital industrial se deslocam de uma para outra região, notadamente das mais industrializadas para as demais. Nesta segunda fase, foi determinante um conjunto de poderosos estímulos fiscais e financeiros, capitaneados pelas políticas de desenvolvimento regional. Em ambas as fases ocorrem redefinições das estruturas prévias das economias regionais e é definida, cada vez mais, no território nacional, uma espécie de divisão regional de trabalho.

**Entrevistadores** - Quais foram as principais mudanças em termos da divisão inter-regional do trabalho no âmbito do processo de integração do mercado nacional? Como o Nordeste se encontrava e como ele foi articulado e se articulou a esse processo?

**Leonardo Guimarães Neto** - As regiões menos industrializadas e que tinham suas atividades industriais protegidas pelo isolamento, pelas distâncias e custos de transportes, são submetidas a uma intensa concorrência com a ampliação e modernização da infraestrutura de transportes e de comunicação. Nesse contexto, desaparecem as atividades similares e que competiam com as da indústria paulista e permanecem aquelas que encontram espaços tanto nos mercados locais como, por vezes, nos mercados das demais regiões. Em período mais recente, através das políticas de desenvolvimento regional definidas para algumas macrorregiões e durante a fase caracterizada pela integração produtiva, marcam sua presença novas atividades industriais, e voltam, por vezes, modernizadas, atividades manufatureiras tradicionais, apoiadas, sobretudo, por fortes incentivos. Some-se a isso, nas regiões economicamente mais atrasadas, agora integradas ao mercado nacional, a exploração mais intensa dos

seus recursos naturais através, principalmente, de frentes produtivas voltadas para o agronegócio, a pecuária e a mineração.

Mesmo considerando a complexidade de situações decorrentes da diversificação da atividade produtiva, é possível detectar macrorregiões nas quais prevalecem indústrias de maior conteúdo tecnológico e voltadas para a produção de bens de capitais e de bens duráveis de consumo (Sudeste e São Paulo em particular), ou macrorregião na qual prevalece o agronegócio com seu desdobramento agrícola e industrial (Centro-Oeste). No caso nordestino, a articulação e a integração ocorreram com grande impacto sobre sua atividade produtiva, durante parte relevante da primeira metade do século XX, agravando-se nos anos 50 e 60. Para ilustrar, em 1961 a importação inter-regional do Nordeste de produtos industrializados representava quase metade do valor da produção da indústria de transformação nordestina, em 1967 alcançava pouco mais de 70%. Os ramos industriais mais atingidos foram os de mecânica, material elétrico, material de transporte, material plástico e indústria farmacêutica. A indústria nordestina, diferentemente da indústria do Sudeste, volta-se cada vez mais para a produção de bens intermediários, reduz a participação da produção de bens não duráveis de consumo (que antes era sua parcela maior) e não consegue avançar, até os anos 80, na produção de bens de capital nem de bens de consumo duráveis, atividades concentradas no Sudeste, particularmente em São Paulo.

**Entrevistadores** - O senhor considera que há fato ou fatos novos acerca do temário em tela após a chegada ao governo central de Lula da Silva? Há um continuum ou seria possível demarcar novas tendências na divisão inter-regional de trabalho?

**Leonardo Guimarães Neto** - A divisão inter-regional do trabalho, quando são consideradas as macrorregiões, estava mais bem caracterizada, na forma anteriormente esboçada, até os anos 80 do século passado. Assim prevaleceu nos anos de quase estagnação determinada pela crise da dívida externa, pela crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e pela aventura neoliberal.

Mais recentemente tornou-se difícil, com a retomada do crescimento, sobretudo na primeira década do século XXI, a explicitação de uma divisão inter-regional do trabalho, considerando o nível macrorregional. Para ilustrar, o agronegócio hoje está presente em todas as regiões, inclusive no Nordeste, e avança rapidamente na Amazônia. A indústria automobilística, antes localizada nos limites do Sudeste, teve e vai continuar a ter presença cada vez maior fora dessa região, inclusive no Nordeste. Parte relevante da indústria de bens de consumo duráveis localiza-se, hoje, na Zona Franca de Manaus. Seguramente, a partir de agora o estudo

da divisão inter-regional de trabalho deverá ser realizado através de uma sintonia fina que leve em conta não só, em termos espaciais, um nível menor de agregação que as macrorregiões (mesorregiões, microrregiões ou unidades da Federação, por exemplo) e, em termos setoriais, uma classificação das atividades produtivas menos agregada que a tradicionalmente utilizada pelos estudiosos dessa questão. O ciclo atual de crescimento, iniciado no governo Lula, embaralhou ainda mais essa temática e deverá tornar ainda mais complexa a questão se a crise atual não atrapalhar a sua continuidade e o seu desdobramento.

**Entrevistadores** - Como o senhor avalia a situação do Nordeste nos governos Lula da Silva I e II?

**Leonardo Guimarães Neto** - Os indicadores econômicos e sociais mostram que houve avanços relativos na Região, embora os níveis registrados no Nordeste sejam ainda bem inferiores à média nacional e, principalmente, aos das regiões mais industrializadas. O crescimento econômico ocorreu a taxas maiores que as do país, o produto per capita e o emprego formal também. A disseminação do crédito, para pessoas físicas e jurídicas, partindo de uma base menor, ocorreu mais intensamente aqui. Muitos indicadores econômicos e sociais seguem essa evolução.

Dois aspectos chamam a atenção nesses avanços relativos. Um primeiro é o fato de que os fatores determinantes desse novo contexto regional foram políticas macroeconômicas e setoriais e não as políticas explicitamente regionais, pouco expressivas no conjunto dos processos ocorridos. De fato, os avanços regionais tiveram estreita relação com os investimentos produtivos voltados para os grandes projetos estruturadores geralmente associados às grandes empresas estatais e financiados por bancos oficiais, aos investimentos em infraestrutura econômica e hídrica, aos investimentos privados voltados para o atendimento ao consumo das classes de baixa renda, à política de valorização do salário mínimo (no Nordeste ele tem um significado especial, pois é referência para parte significativa da mão de obra regional e dos aposentados), ao processo de formalização do emprego e à disseminação do crédito que, na Região, a partir de um patamar baixo, ocorreu com uma maior intensidade. Agregue-se a isso, em grau menor de importância, o programa de transferência de renda (Bolsa Família) no qual o Nordeste tem a maior participação. Tudo isso ocorreu com uma reduzida participação das políticas explícitas de desenvolvimento regional.

**Entrevistadores** - É possível dizer que o governo Dilma, apesar de possuir apenas um ano, tende a seguir a orientação do governo Lula I e II?

**Leonardo Guimarães Neto** - Concentrando o exame à questão nordestina, levando em conta as formas de desenvolvimento regional que considere, de um lado, o que se denomina de **políticas regionais explícitas** (ações desenvolvidas a partir de uma estratégia de desenvolvimento regional que integre intimamente as instituições de planejamento regional aos segmentos sociais mais representativos da região, que seja possuidora de meios e instrumentos capazes de concretizar os objetivos e estratégias regionais estabelecidas) e, de outro lado, as **políticas regionais implícitas** (macroeconômicas, sociais e setoriais e seus impactos regionais), tudo indica que a orientação a ser seguida nos próximos anos, a prevalecer o que se constatou no primeiro ano de governo, é a mesma dos dois governos anteriores. O que se pode esperar é que os grandes projetos repercutam e se desdobrem internamente na economia regional, diversificando a estrutura econômica, criando emprego e gerando renda. O mais provável é que nem planos nem as estratégias regionais, nem as instituições e os instrumentos de desenvolvimento regional venham a definir os processos relevantes voltados para o desenvolvimento econômico e social e possam mobilizar a sociedade em torno de um projeto regional comum.

**Entrevistadores** - Como o senhor analisa a PNDR (Política Nacional de Desenvolvimento Regional) do Ministério da Integração Regional desde a sua concepção até os dias de hoje?

**Leonardo Guimarães Neto** - Conceitualmente a PNDR é uma importante proposta de desenvolvimento regional do país, discutida em diversos fóruns e em diferentes regiões, e que incorpora ideias da maior relevância para a implantação de uma política adequada para o Brasil. Em primeiro lugar, estabelece princípios para que as ações possam ser concebidas e implantadas em múltiplas escalas espaciais (nacional, macro, meso, microrregião etc.) e não restritas a um só nível e a algumas macrorregiões. Em seguida, define a política de desenvolvimento regional como uma política do governo federal com a convergência das ações dos ministérios e não limitada a uma só instância ministerial. Define, ademais, uma forte articulação governamental com os segmentos da sociedade a partir de vários órgãos colegiados, em diferentes instâncias que vão de câmaras de política de integração e de articulação federativas, até conselhos deliberativos em escala macrorregional e fóruns sub-regionais. Enfim, enfatiza a forma participativa de planejamento e define a importância da representação dos segmentos sociais em suas diferentes escalas espaciais. Estende, portanto, um tapete vermelho para ações governamentais em favor do desenvolvimento mais igual, regionalmente

do país, e para a participação dos segmentos sociais no processo decisório que não foi, ainda, devidamente utilizado.

**Entrevistadores** - Afinal o Brasil tem uma política nacional de desenvolvimento regional?

**Leonardo Guimarães Neto** - Não tem. Da mesma maneira que não possui, também, um projeto nacional de desenvolvimento. Há, como se fez referência anteriormente, em termos conceituais, uma proposta de política nacional de desenvolvimento regional, que enfatiza pontos da maior relevância para a questão regional brasileira, mas não chegou a ser concretizada em termos institucionais e no tocante aos meios e instrumentos necessários para sua implantação. O que ocorreu com a PNDR aconteceu com os vários planos de desenvolvimento regional que constituem uma agenda da maior relevância, mas que não foram, também, concretizados. É suficiente fazer referência aos planos sustentáveis para o Nordeste, para o Semi-árido e o plano para a Amazônia sustentável, além de outros.

**Entrevistadores** - As superintendências SUDENE, SUDAM e SUDECO foram extintas no Governo FHC e recriadas no Governo Lula. Qual sua avaliação sobre a atuação recente destas superintendências?

**Leonardo Guimarães Neto** - Na minha avaliação elas foram recriadas sem que à sua reestruturação legal correspondessem os meios, instrumentos, recursos financeiros, funcionários e formas de articulação com as várias instâncias governamentais tanto no interior do Governo Federal como em relação aos governos estaduais e municipais. As transformações e mudanças, de grande porte, ocorridas nas regiões onde atuam as superintendências regionais foram realizadas sem que elas participassem do processo decisório ou fossem induzidas a integrar, de forma cabal, às políticas e às ações em curso, das quais resultaram os avanços das regiões economicamente mais atrasadas.

**Entrevistadores** - Qual o papel atual de instituições financeiras oficiais tais como BNDES, BNB, BB, CEF, entre outras, no desenvolvimento regional brasileiro? Elas têm contribuído para a redução das desigualdades regionais?

**Leonardo Guimarães Neto** - Em formas diferentes, mas em geral relevante, elas integraram os processos e as transformações que permitiram os avanços de algumas regiões menos industrializadas, entre elas o Nordeste. O financiamento dos grandes projetos ou os chamados projetos estruturadores coube, em grande parte, aos bancos oficiais. O mesmo se pode dizer em relação à infraestrutura, sobretudo a social, de saneamento básico. A expansão do

agronegócio tem também sua articulação com os bancos oficiais. Não menos importante foi a disseminação do crédito junto a pessoas jurídicas e físicas, em particular vinculados à pequena e à média empresa e ao consumo, notadamente o das classes de renda mais baixa que se integraram mais intensamente ao mercado de bens e serviços que antes não tinham acesso. O aumento da renda média, do salário mínimo e do crédito foram os determinantes dessa forma de acesso. Em síntese, a contribuição dos bancos oficiais para a redução das desigualdades regionais deu-se no contexto das formas de atuação do Governo Federal através das políticas macroeconômicas e setoriais, que, como se assinalou anteriormente, tiveram uma grande influência no crescimento da economia regional, na geração de emprego, na formalização do mercado de trabalho e na melhoria de alguns indicadores associados à infraestrutura social.

**Entrevistadores** - Na sua avaliação, quais são os principais desafios para o desenvolvimento regional brasileiro, com diminuição significativa de nossas desigualdades regionais, no momento atual?

**Leonardo Guimarães Neto** - Vou limitar minhas considerações a um só desafio. Na minha maneira de pensar, o grande desafio é o da institucionalização de uma política nacional de desenvolvimento regional que não somente crie as instâncias colegiadas nas quais sejam integradas no processo decisório, de um lado, as entidades públicas nas suas várias esferas, e, de outro, a integração entre as instâncias governamentais com os segmentos representativos da sociedade, nas múltiplas escalas regionais. Este desafio implica em vários desdobramentos, sendo o primeiro deles a concretização de uma articulação no interior do Governo Federal da ação ministerial predominantemente setorial e fragmentada que passaria a levar em conta as especificidades das escalas regionais e uma forte articulação com as demandas decorrentes das especificidades de cada espaço ou parcela do território nacional. O segundo desdobramento diz respeito à crescente presença no processo decisório, dos segmentos representativos da sociedade através dos seus representantes nas entidades colegiadas presentes nas múltiplas escalas do planejamento regional. Trata-se de moldagem de um modelo institucional de planejamento nacional do desenvolvimento regional que rompa, de vez, com a visão míope, setorial e departamental da ação governamental em varias esferas, que em geral faz abstração do espaço ou território e desconsideram a integração ao processo decisório das legítimas representações regionais em suas várias escalas. A superação desse desafio é, sem dúvida, uma tarefa complexa e enorme a ser

realizada por estadistas para os quais o interesse nacional, o futuro e o longo prazo contam, e são mais importantes que o imediatismo da eleição mais próxima.

#### NOTAS

- 1 Graduação em Ciências Econômicas; doutorado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas; Diretor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/UFRJ.
- 2 Graduação em Ciências Econômicas Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp. Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR)