

REVISTA

Desenbahia

17



Desenbahia Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.

REVISTA DESENBABIA

Revista semestral editada pela Desenbahia –
Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.

JAQUES WAGNER
Governo do Estado da Bahia

LUIZ ALBERTO BASTOS PETITINGA
Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

Desenbahia – Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.

Aristóteles Alves de Menezes Júnior
(Presidência)

José Ricardo Santos
(Diretoria de Operações)

Marcelo Sampaio Oliveira
(Diretoria de Desenvolvimento de Negócios)

Marco Aurélio Félix Cohim Silva
(Diretoria de Administração e Finanças)

Conselho Editorial

Alicia Ruiz Olalde (UFRB)

Ana Georgina Peixoto Rocha (UFRB)

Ana Maria Ferreira Menezes (UNEB)

André Luís Mota dos Santos (UFBA)

Andréa da Silva Gomes (UESC)

Antonio Ricardo Dantas Caffé (UFBA)

Bouزيد Izerrougene (UFBA)

Carlos Alberto Gentil Marques (UFBA)

Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho (PUC-SP)

Francisco Teixeira (UFBA)

Gervásio Ferreira dos Santos (UFBA)

Gilca Garcia Oliveira (UFBA)

Gildásio Santana Júnior (UESB)

Gisele Ferreira Tiryaki (UFBA)

Hamilton de Moura Ferreira Júnior (UFBA)

Henrique Tomé da Costa Mata (UFBA)

Jair do Amaral Filho (UFC)

João Policarpo Rodrigues de Lima (UFPE)

Lívio Andrade Wanderley (UFBA)

Márcia da Silva Pedreira (UEFS)

Maria Olívia de Souza Ramos (UNIFACS)

Paulo Balanco (UFBA)

Reginaldo Souza Santos (UFBA)

Rosemergue Valverde (UEFS)

Sílvio Humberto dos Passos Cunha (UEFS)

Comissão Editorial

Adelaide Motta de Lima

Cláudio Pondé Avena

Sandra Cristina Santos Oliveira

Vítor César Ribeiro Lopes

Produção Editorial e Gráfica

Janete Medeiros Paim

Luciano Quintão Ataíde

Marcelo Gentil Espinheira

Revisão de originais e de provas e normalização de texto

Maria José Bacelar Guimarães

Tradução

Mariana Santana

Projeto Gráfico

Solisluna Design

Editoração

Raimundo Rodrigues do Nascimento

Apoio

Aline Cerqueira Oliveira

Leonardo Daniel dos Santos Filho

Nirlene Maria Lima Rodrigues

Olívia Maciel dos Santos Souza

Welson Costa Soares

Os conceitos e opiniões emitidos nos artigos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que citada a fonte.

Av. Tancredo Neves, n. 776, Caminho das

Árvores, Salvador, BA – CEP 41820-904

Tel.: 55 71 3103-1000

Fax: 55 71 3341-9331

R237

Revista Desenbahia, v. 9, n. 17, set. 2012.-

Salvador: Desenbahia, Solisluna, 2012.

ISSN 1807-2062

1. Economia-Bahia-Periódicos. I. Desenbahia.

CDD-330

SUMÁRIO

- 7 Instituições, políticas públicas e financiamento do desenvolvimento regional no Nordeste do Brasil
CLEMENTE GOMES DE SOUSA, HENRIQUE TOME DA COSTA MATA E PAULO A. DE FREITAS BALANCO
- 33 Estratégias de inclusão financeira produtiva em regiões periféricas: uma proposta para o Nordeste
REYNALDO RUBEM FERREIRA JUNIOR, LUCAS ANDRÉ AJALA SORGATO E FRANCISCO JOSÉ PEIXOTO ROSÁRIO
- 59 A influência da Economia Regional nas políticas de desenvolvimento implementadas na Bahia no período 1959-2006
TELMA ANDRADE ALMEIDA E GILDÁSIO SANTANA JÚNIOR
- 89 Fragilidades estruturais da inserção comercial brasileira nos anos 2000: reflexos sobre a indústria e o desenvolvimento à luz de Celso Furtado
ALANNA SANTOS DE OLIVEIRA PIMENTA E SORAIA APARECIDA CARDOZO
- 119 O desenvolvimento econômico brasileiro recente: desindustrialização, reprimarização e doença holandesa
LUIZ ANTONIO MATTOS FILGUEIRAS, CELESTE MARIA PEDREIRA PHILIGRET BAPTISTA, CÉSAR VAZ DE CARVALHO JÚNIOR, ELIZABETH MOURA GERMANO OLIVEIRA, ALINE PATRÍCIA SANTOS VIRGÍLIO, LUIZ GUSTAVO ARAÚJO DA CRUZ CASAS E SILVA E VINÍCIUS FERREIRA LINS
- 155 Comércio internacional e “Doença Holandesa”: evidências empíricas sobre o processo de desindustrialização da economia brasileira
MICHAEL GONÇALVES DA SILVA, CLÉSIO LOURENÇO XAVIER, VANESSA SIQUEIRA PERES DA SILVA E DÉBORA JULIENE PEREIRA LIMA
- 179 Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) e convergência de renda: uma análise espacial para os municípios da região Nordeste do Brasil
LUIZ EDUARDO VASCONCELOS ROCHA E JANAINA TEODORO GUIGINSKI
- 211 Produtividade do trabalho e intensidade tecnológica industrial nas regiões do Brasil e nos setores do Nordeste
EDILEUZA VITAL GALEANO, LÍVIO ANDRADE WANDERLEY E CARMEM FEIJÓ

Apresentação

A décima sétima edição da Revista Desenharia é composta de oito artigos apresentados no VIII Encontro de Economia Baiana, cujo mote foi "Industrialização e Desenvolvimento: Tendências e Desafios". A escolha deste tema foi muito pertinente num momento em que se discute o modelo de desenvolvimento brasileiro, em meio às dificuldades da conjuntura internacional, e o papel da indústria. Foram abordadas questões como perda da importância da indústria na composição PIB, desindustrialização, reprimarização, "doença holandesa" e seus efeitos na economia brasileira, o que nos remete à busca de soluções para o desenvolvimento sustentável de longo prazo.

A reversão dos termos de troca a favor dos países da periferia, se por um lado gera dinamismo econômico ao Brasil, na medida em que estimula a produção de *commodities*, por outro impõe dificuldades ao desenvolvimento da indústria no país. Ao analisar a pauta de exportação brasileira, nota-se a perda de participação relativa de produtos industrializados (com maior conteúdo tecnológico) e o aumento da participação relativa dos produtos primários e de baixo conteúdo tecnológico.

Numa perspectiva estratégica, não se deve perder de vista que o desenvolvimento sustentável do Brasil passa por contínuo avanço no seu processo de industrialização, o que propicia a produção de produtos da terceira revolução tecnológica e contribui para uma melhor inserção do país nos fluxos internacionais de comércio.

Outra temática relevante, também discutida no Encontro e que integra este número da revista, é uma análise das estratégias de inclusão financeira em regiões periféricas. Ao concluir que os sistemas bancários concentrados congelam, e em alguns casos acentuam, quadros de desigualdades financeiras entre regiões bastante desiguais do ponto de vista de suas participações na produção da riqueza nacional, o trabalho propõe como estratégia uma política pública de inclusão financeira produtiva, que possa fazer frente às desigualdades financeiras, através da estruturação e consolidação do Sistema de Fomento e Financiamento do Desenvolvimento Local (SFDL), no qual as Agências de Fomento teriam participação importante.

Sinteticamente, esta edição traz trabalhos sobre políticas públicas de desenvolvimento do nordeste; inclusão financeira em regiões periféricas; economia regional e políticas implementadas na Bahia; fragilidades estruturais na inserção comercial brasileira; desenvolvimento econômico brasileiro recente; comércio internacional e doença holandesa; índice de desenvolvimento da família e produtividade do trabalho e intensidade tecnológica.

Na certeza de que esses artigos levarão a uma reflexão mais acurada das questões ligadas ao desenvolvimento do país, incluindo aí seu financiamento, bem como uma avaliação mais substanciada do papel da indústria na atual conjuntura, podendo indicar, inclusive, ações propositivas, recomendo boa leitura a todos.

Aristóteles Menezes
Presidente da Desenbahia

1 INSTITUIÇÕES, POLÍTICAS PÚBLICAS E FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO NORDESTE DO BRASIL*

Clemente Gomes de Sousa**

Henrique Tome da Costa Mata***

Paulo A. de Freitas Balanco****

Resumo

No Brasil, os desequilíbrios regionais têm levado à adoção de políticas orientadas no âmbito do financiamento para o desenvolvimento das regiões mais pobres. Este artigo descreve e analisa o ciclo institucional e o planejamento de políticas públicas para o desenvolvimento da região Nordeste do Brasil. A metodologia de pesquisa empregada baseou-se na revisão bibliográfica. O estudo descreve as principais instituições criadas, os planos e políticas públicas de fomento ao desenvolvimento econômico regional no contexto histórico do desenvolvimento brasileiro, e a natureza e finalidade dos fundos de financiamento dos projetos. A análise das informações coletadas permitiu concluir-se que o esforço do desenvolvimento da região Nordeste foi quase todo concentrado nas ações da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), mediante os recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), além de alguns outros instrumentos fiscais, financeiros e institucionais, com foco na estrutura de industrialização observada na região Sudeste, pautado no setor industrial, em detrimento de outras atividades produtivas, especialmente na produção e segurança alimentar que emergiam justamente da consolidação da capacidade agropecuária local como ponto de vantagem comparativa. A disponibilidade tecnológica de acesso aos insumos básicos, como água e terra, entretanto, merece, até hoje, a concepção de uma estrutura de governança institucional e de ciência e tecnologia adequada à região Nordeste.

Palavras-Chave: Política pública. Desenvolvimento econômico. Financiamento do desenvolvimento. Nordeste.

* Este artigo foi extraído da Dissertação de Mestrado intitulada “Instituições, políticas públicas e planejamento para o desenvolvimento da Região Nordeste do Brasil”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, em 2008.

** Mestre em Economia do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). benke2002@hotmail.com

*** Professor do Curso de Mestrado em Economia da UFBA. hnmata@ufba.br

**** Professor do Curso de Mestrado em Economia da UFBA. balanco@ufba.br

Abstract

Regional inequalities have lead to the adoption of public policies towards economic financing for the development of poor regions of Brazil. This article describes and analyses the institutional cycle and public policies planning towards development of the Northeast region of Brazil. The methodology is based on a literature review. It is described the main created institutions, plans and public policies towards regional economic development accounting the historic scenario of Brazilian development and the nature and objectives of projects financing funds. Data analysis showed that efforts towards the development of the Northeast region were almost totally concentrated on Sudene (Superintendence of Northeast Development) projects, using resources from Finor (Northeast Investments Fund), besides some other fiscal, financial and institutional instruments, focusing on the structure of industrialization observed among the Southeast region, which is based on industrialization. Technological availability of access to basic resources like water and land deserve, up to today, an appropriate conception of an institutional governmental and science and technology structure and for the Northeast region.

Keywords: Public policy. Development financing. Economic development. Northeast.

Introdução

São notórias as dificuldades e restrições socioeconômicas da população na região Nordeste em relação à realidade de outras regiões do Brasil, até mesmo quando a comparação se dá em relação à região Norte, que também exibe um grande atraso do ponto de vista da produção e da distribuição de renda. Em grande medida, essas dificuldades foram quase sempre atribuídas direta ou indiretamente ao efeito da estiagem recorrente, a despeito de, em algumas localidades, já serem utilizadas técnicas mais modernas para diminuir os impactos do fenômeno climático.

É de amplo conhecimento que, ao longo das últimas décadas, as políticas públicas desenvolvidas na esfera federal tiveram por finalidade o fomento do crescimento econômico regional no Nordeste e estimular o desenvolvimento via redução de desigualdades em relação ao resto do país. Essas políticas foram inspiradas nas ideias e nas teorias que dominaram principalmente o período pós-Segunda Guerra Mundial, pela necessidade de diminuir as discrepâncias entre países e regiões.

As ideias mais recentes do desenvolvimento econômico foram motivadas pela inquietação diante da constatação de existência de padrão de pobreza entre países subdesenvolvidos e de diferenças de crescimento econômico. Para tentar corrigir esse atraso socioeconômico, inicialmente surgiram ideias pragmáticas, como: intervenção governamental, alinhada à escola keynesiana, sob políticas públicas deliberadas para promover o desenvolvimento, a exemplo do pensamento emergente no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal); amplo planejamento das ações para impulsionar o desenvolvimento, levando em conta as vantagens comparativas, oportunidades e estrangulamentos, de que Tinbergen (1971) foi um dos principais idealizadores; crença de que a intensidade dos investimentos induziriam o crescimento e, automaticamente, o desenvolvimento, de tal forma que os conceitos de crescimento e desenvolvimento foram utilizados praticamente como sinônimos ou o desenvolvimento fora entendido como efeito natural do crescimento. Exemplos dessa fusão conceitual são expostos no modelo de crescimento proposto por Leontief e nos modelos de crescimento *a la* Harrod-Domar e Solow, segundo a qual, se verifica dada transferência de capital de áreas desenvolvidas para áreas subdesenvolvidas.

A crença de que a intensidade de capital era suficiente para promover o desenvolvimento serviu de fundamento em programas de financiamentos de organismos internacionais aos países subdesenvolvidos. O modelo de Harrod-Domar foi, por mais de 40 anos, utilizado no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional, em tomadas de decisões para ajudas financeiras internacionais, principalmente aos países em desenvolvimento.

No caso do Nordeste brasileiro, acreditava-se que a dinâmica do desenvolvimento ocorria mediante a inversão de capital, dando-se prioridade ao setor industrial e canalizando os esforços para a assistência técnica, principalmente no campo da produção agropecuária. Para Furtado (1961), o Nordeste não dispunha de um sistema monetário e fiscal, o que exigia novos instrumentos de política na região. Ademais, a economia agrícola estava deformada devido à tradição de monocultura imobilizada pelo sistema latifundiário. Daí que a industrialização era essencial para absorver o excedente de mão de obra com base na reorganização da economia agrícola, que deveria ser orientada para a produção de alimentos de consumo geral. Ao longo dos anos, entretanto, os indicadores sociais e econômicos locais evidenciaram a persistência de pobreza extrema, levando à conclusão de que o simples mecanismo de inversão de capital não induziria ao crescimento de longo prazo e nem que o crescimento seria a garantia do desenvolvimento regional.

Esses constrangimentos em matéria de desenvolvimento regional no Nordeste fizeram surgir uma nova abordagem de crescimento e desenvolvimento endógenos que, mantendo certa dualidade entre as dimensões de crescimento e desenvolvimento, o capital físico, agora tido como variável central nos modelos de Solow e Harrod-Domar, passa a ganhar importância mediante o incremento do capital humano, pesquisa e progresso tecnológico regional, insumos fundamentais ao desenvolvimento do Nordeste.

O enfoque do planejamento do desenvolvimento proposto por Tinbergen (1971) surgiu também da ideia de que o investimento físico não seria suficiente para garantir o desenvolvimento econômico. Assim, ressaltou-se, por exemplo, a necessidade de que o planejamento do desenvolvimento devesse depender do plano regional do desenvolvimento da educação e treinamento da força de trabalho.

No Brasil, os desequilíbrios regionais são observados de maneira que políticas orientadas no âmbito do financiamento para desenvolvimento nas regiões mais pobres ganhem importância geral no esforço do desenvolvimento. Neste sentido, merece destaque a adoção de diversos instrumentos de políticas públicas regionais para o desenvolvimento regional no Brasil, especialmente para as regiões mais atrasadas, como Nordeste, Norte e, mais recentemente, Centro-Oeste.

Dando maior ênfase no desenvolvimento da região Nordeste, podem-se registrar: criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em 1952, uma agência de fomento com a incumbência de assistência técnica, mediante empréstimo, para os empreendimentos de caráter reprodutivo instalados em sua área de atuação; criação, em 1959, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), com a finalidade de promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base

produtiva regional na economia nacional e internacional; criação do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), que daria origem ao chamado Sistema Finor, responsável pela captação de recursos decorrentes de incentivos fiscais, para financiar empreendimentos instalados na região, com forte ênfase no processo de industrialização, mediante, sobretudo, a implementação de grandes projetos de desenvolvimento; criação, sob os auspícios da Constituição de 1988, do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), ao qual foram destinados recursos correspondentes a 1,8% da arrecadação federal do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – dois principais impostos federais em volume de arrecadação – para o financiamento de atividades produtivas instaladas no Nordeste, com prioridade para aquelas situadas na região do Semiárido. Ademais, a Constituição Federal de 1988 criou também os fundos de financiamento do Norte e do Centro-Oeste, destinando, para cada uma, 0,6% da mesma arrecadação; ou seja, 3% dos impostos totais (IR mais IPI) foram constitucionalmente destinados para o fomento de regiões mais pobres, cabendo ao Nordeste 3/5 desse montante.

Além do BNB, da Sudene e dos dois fundos supramencionados – que tiveram especificamente a finalidade de, conjuntamente, disponibilizarem recursos para o planejamento, coordenação e implementação de financiamentos aos empreendimentos produtivos da região – vários outros órgãos foram criados na esfera federal, visando contribuir, inclusive, no que se refere à execução de obras de infraestrutura, para o desenvolvimento, podendo-se ressaltar: o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs); a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf); a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf); a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene), instituída em 2001, concomitantemente com a extinção da Sudene, que viria a ser recriada em 2007; o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE).

Além dessas, várias outras instituições federais de atuação em âmbito nacional – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias (Embrapa) – também canalizam esforços para o desenvolvimento do Nordeste na área de pesquisa. Em menor proporção, há registro dos esforços de unidades regionais e estaduais, tendo, algumas delas, implantado bancos estaduais de desenvolvimento e fomento.

Esta breve introdução enaltece os esforços nacionais e regionais no âmbito da implementação de políticas que visaram reduzir as discrepâncias no padrão do desenvolvimento da região Nordeste relativamente às outras regiões do país, cabendo, porém, averiguar-se os termos da concepção e execução desses planos, a desejabilidade e a sustentabilidade de seus objetivos para o desenvolvimento e a integração regional no Nordeste.

O artigo visa descrever o papel das instituições e as políticas de fomento ao desenvolvimento econômico do Nordeste. O artigo segue, apresentando, além desta breve introdução, um levantamento resumido das teorias do desenvolvimento, planejamento econômico e funções econômicas do Estado e da descrição dos planos nacionais do desenvolvimento regional. Finalmente, faz-se uma breve descrição da natureza e finalidade das instituições públicas responsáveis pela execução dessas políticas e dos fundos de financiamento do investimento na região Nordeste.

Instituições e políticas públicas de desenvolvimento

Políticas públicas regionais de desenvolvimento consistem de um conjunto de iniciativas, ideias e conceitos relacionados ao desenvolvimento regional. Desenvolvimento econômico e funções do governo estão diluídos num mesmo arcabouço teórico que abrange desde as teorias de crescimento e desenvolvimento propriamente ditas, às técnicas de planejamento econômico, todos visando a obtenção de resultados sociais desejáveis. Por esta razão, dependem também das funções distributivas do estado e da capacidade alocativa das finanças públicas.

Inicialmente, cabe definir política pública como um conjunto de ações ou normas de iniciativa governamental, visando determinados objetivos. Nesta perspectiva, política pública tem sempre caráter estatal, ainda que a sua execução possa ocorrer por meio de programas, projetos e atividades que envolvem agentes privados. As atividades de suporte às políticas públicas fundamentam-se no planejamento, por meio do qual são formuladas, no orçamento, em que se alocam recursos *vis-à-vis* cada política, e na execução do orçamento, que consiste na implementação efetiva do objeto planejado.

Por sua vez, política regional é um tipo de política pública que tem por objetivo o desenvolvimento de determinada região geográfica, a exemplo de políticas regionais adotadas com o objetivo de desenvolver microrregiões de determinado estado no Nordeste. A expressão política regional vem sendo utilizada no Brasil pelo menos desde o Plano Trienal, de 1962, pelo então ministro extraordinário do planejamento Celso Furtado. Inicialmente, a expressão lembrava tão somente as regiões Nordeste e Norte e suas instituições de desenvolvimento, Sudene e Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Hoje, outras regiões do país foram contempladas. No âmbito de políticas de desenvolvimento, o Governo Federal passou a considerar problemas regionais como parte das prioridades nacionais, de acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). (BRASIL, 2007).

O papel do Estado na busca de metas de desenvolvimento efetiva-se em dois momentos: no processo de planejamento que resulta na elaboração dos planos,

com diagnósticos, diretrizes e metas; e na implementação efetiva de ações previstas. Segundo Lopes (1990), desde 1939, o país persegue o esforço de planejamento de políticas de abrangência nacional para o desenvolvimento e integração nacional. O primeiro esforço nesse sentido resultou no Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, durante o governo Getúlio Vargas. Muitos outros processos de planejamento foram empreendidos e vários planos elaborados, a exemplo do Plano de Metas, durante o governo Juscelino Kubitschek, com vigência entre 1957 e 1961, e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), nos governos militares, implementados a partir de 1972, até, finalmente, se chegar aos atuais Planos Plurianuais, concebidos após a Constituição Federal de 1988.

O “sonho” do desenvolvimento brasileiro tem se deparado com inúmeras contradições internas relevantes, que contrapõem, de um lado, regiões econômicas extremamente atrasadas e, de outro, regiões com razoável dinamismo econômico e padrão socioeconômico. Diante desta realidade, desde a década de 1950, teve lugar também algum tipo de planejamento estatal dirigido para o desenvolvimento regional, sobretudo para o Nordeste, começando com as ideias, diagnósticos e sugestões contidas no documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, de 1959, que serviram de base para a criação da Sudene.

Com vista a reduzir essas desigualdades regionais a partir daquela época, o governo brasileiro vem adotando políticas regionais, com as quais busca suprir a escassez de poupança que é característica nas regiões mais pobres, mediante a oferta de crédito a juros subsidiados, para financiar as atividades produtivas. Subjacente à noção de superar a “escassez” de poupança, reside a intenção de fomentar o crescimento econômico e, por conseguinte, o desenvolvimento regional, que é o objetivo primordial dessas políticas regionais.

Os métodos da programação francesa e de sua adaptação aos países em desenvolvimento permitiram a Tinbergen (1969) afirmar que um plano de desenvolvimento, para ser eficaz, deve ser geral, no sentido de cobrir toda a economia nacional, e detalhado. Dito de outra forma, o plano deve descer ao nível dos setores, das regiões e, às vezes, das grandes empresas ou dos grandes projetos. Para Tinbergen (1969), o problema que se coloca, portanto, às economias não coletivistas é o seguinte: Como tal plano pode ser elaborado e executado numa economia de mercado que não admite sequer planificação indicativa ou imperativa?

Quão bem planejadas têm sido as políticas nacionais de desenvolvimento, ou, no caso específico do Nordeste, quão efetiva vem sendo a implementação de políticas regionais que visem à eliminação do atraso regional, eis a questão ainda insuficientemente explicada, já que os resultados destoam do desejável segundo os indicadores sociais e econômicos disponíveis.

Teorias do desenvolvimento econômico

Em linhas gerais, desenvolvimento econômico é a medida do crescimento econômico acompanhado de melhoria do padrão de vida da população e alterações fundamentais na estrutura geral da economia. Ao discorrer sobre a Teoria do Desenvolvimento Econômico, Furtado (1961) afirma que ela trata de explicar, em termos macro, as causas e os mecanismos de aumento persistente da produtividade do trabalho, bem como seus impactos na organização e na forma da produção e distribuição social da riqueza.

Essa explicação projeta dois planos: o primeiro, onde predominam formulações abstratas, compreende a análise dos mecanismos de crescimento, que exige a construção de modelos e esquemas simplificados sobre sistemas existentes baseados em relações estáveis entre variáveis quantificáveis; o segundo, de perspectiva histórica, abrange o estudo crítico, em confronto com dada realidade, sobre categorias básicas definidas em análises de modelos abstratos.

Vale registrar, inicialmente, que não há lugar verdadeiramente para o desenvolvimento econômico sem a ocorrência de crescimento, ainda que a recíproca seja verdadeira. Essa simbiose entre crescimento e desenvolvimento deve ter sido a razão por que, até recentemente, mesmo quando se tenta falar de desenvolvimento, muitos autores terminam no esboço de modelos de crescimento, embora o fundamento seja sempre o mesmo: a percepção da existência de problemas socioeconômicos típicos do subdesenvolvimento. Segundo Bacelar (2000), o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), ao apresentar diagnóstico do baixo padrão de desenvolvimento do Nordeste, defendia a intensificação de investimentos industriais que garantissem o crescimento do produto; acreditava-se que haveria capacidade de absorção de grande contingente de mão de obra.

O estudo do desenvolvimento econômico e social partiu, inicialmente, da constatação de profunda desigualdade entre, de um lado, países industrializados que atingiam elevados níveis de bem-estar compartilhados por amplas camadas sociais e, de outro, países não industrializados que permaneciam na armadilha da pobreza, exibindo acentuados desníveis sociais. Mais recentemente, surgiu a necessidade de distinguir, entre os dois conceitos, crescimento e desenvolvimento, respaldados na constatação de que muitos países e regiões obtiveram relativo grau de crescimento agregado, mas continuavam exibindo baixo padrão de vida social. O desenvolvimento deve ser, portanto, *um processo de transformação estrutural* para se superar as sequelas históricas, buscando alcançar, no prazo mais curto possível, o nível de bem-estar dos países considerados desenvolvidos.

A Organização das Nações Unidas (ONU) faz uso dos seguintes indicadores para padronizar países segundo o grau de desenvolvimento: índice de mortalidade infantil; expectativa de vida média; grau de dependência econômica

externa; nível de industrialização; potencial científico e tecnológico; grau de alfabetização e instrução; e condições sanitárias. Na abordagem de desenvolvimento regional, Clemente e Higachi (2000) consideram a necessidade de observações preliminares da renda *per capita* e de parâmetros distributivos.

As ações do Estado brasileiro, na tentativa de desenvolver a região Nordeste, devem ter sido influenciadas por ideias como aquelas contidas nos modelos de Leontief e Domar, para os quais a intensificação do investimento em capital elimina o atraso e conduz ao arranque do desenvolvimento. Clemente e Higachi (2000, p. 211) afirmam:

[...] mesmo versões menos refinadas da Teoria do Crescimento Endógeno implicam que os governos nacional e regional desempenhem papel relevante no processo de desenvolvimento regional [...] os modelos lineares implicam que as políticas regionais deveriam estimular e promover a acumulação de conhecimento, de capital físico e de capital humano.

Aghion e Howitt (1992) concluem que políticas regionais devem identificar e explorar oportunidades de imitação e de difusão de processos e produtos provenientes do *gap* tecnológico. A adoção de uma política de atualização tecnológica permanente para micro, pequenas e médias empresas seria desejável. A despeito das abstrações, a teoria do crescimento endógeno mostra que variáveis, capital físico, capital humano, capital de pesquisa e progresso tecnológico têm papel fundamental no desenvolvimento. Deste modo, a intensidade somente de capital físico poderia resultar em crescimento, porém com concentração e sem mudança estrutural. Uma política de acumulação do conhecimento dissociada de crescimento conduz à formação de mão de obra qualificada que, naturalmente, migraria para outras regiões por falta de capacidade de absorção do mercado de trabalho local.

Para Mindlin (2003), o planejamento governamental como instrumento de políticas públicas de desenvolvimento mostra que o surgimento do plano como ferramenta está associado ao abandono da ideologia do *laissez-faire* decorrente de duas causas: crises cíclicas do desemprego no sistema capitalista; e noção de crescimento dinâmico.

A noção de planejamento governamental é compartilhada por Tinbergen (1971). Segundo este autor, a maioria dos países está agora convencida de que o planejamento econômico pode ser um instrumento poderoso para a aceleração de suas taxas de desenvolvimento, mas se esquece, algumas vezes, de que o poder de um governo em atingir objetivos específicos por meio do planejamento econômico depende, em grande medida, de seu poder de alterar a alocação dos recursos e transferi-los de usos menos produtivos para usos mais produtivos. A essência do planejamento, de fato, é fazer aparecer uma estrutura de utilização de recursos diferente da que surgiria do livre jogo das forças econômicas. Essa capacidade do Estado de alterar a estrutura de utilização de recursos estaria ligada ao poder de taxaço, que não se restringe

ao investimento, mas também às despesas públicas para prover serviços de educação, saúde e infraestrutura.

Desde a década de 30 do século passado, o Brasil vem adotando processos de planejamento e elaborando planos com vista ao desenvolvimento econômico. O primeiro resultado desse trabalho foi o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, no início do governo Vargas. Muitos outros planos surgiram ao longo do tempo, passando, por exemplo, pelo Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, PND do governo militar, até os atuais Planos Plurianuais, que são exigidos pela Constituição Federal de 1988.

Em meio a essas exigências de planejamento, em que se elaboram planos, digamos gerais ou nacionais, há tentativa do governo de elaborar planos e programas específicos ou emergenciais, de alcance nacional, regional ou setorial, como o Programa *Brasil em Ação* do governo Fernando Henrique Cardoso e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo Luis Inácio Lula da Silva. Com base nesses programas, o país elege as obras de infraestrutura nas quais pretende realizar investimentos e, com isso, esforça-se para estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico. Em face de desigualdades inter-regionais, recentemente, também foram elaborados planos coadunados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, como uma demonstração do governo de que os problemas regionais passariam a ser tratados como parte integrante da política nacional do desenvolvimento.

Planejamento do desenvolvimento e políticas regionais no Nordeste

Desde finais da década de 1960 que o planejamento do desenvolvimento regional despertou o interesse do país para a solução dos problemas de atraso socioeconômico observados em muitas regiões. Naquele período, criaram-se órgãos específicos para a elaboração e coordenação de políticas de desenvolvimento. A questão não se resumia apenas à elaboração de planos regionais, mas na consideração sobre as especificidades de cada da região. Embora o planejamento fosse indispensável como instrumento de desenvolvimento regional, a questão que se levantava dizia respeito à execução dos planos conforme os objetivos e as metas delineados.

No caso da região Nordeste, o I Plano Diretor de Desenvolvimento da região (Lei nº 3.995) foi elaborado em dezembro 1961, dois anos após a instituição da Sudene. Este órgão tinha a incumbência de executar o plano dentro do horizonte de 1961-1963, no qual se previam todas as ações de desenvolvimento a serem implementadas pelo setor público e privado. Outros planos foram elaborados posteriormente, até que, por volta de 1972, fossem substituídos pelo Plano Regional de Desenvolvimento, subordinado depois às diretrizes gerais dos planos de desenvolvimento nacional. Associados ao Plano Plurianual, foram

implementados os planos e programas de abrangência nacional, como o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o PAC, ambos orientados para obras de infraestrutura, para além da PNDR, esta última com o objetivo deliberado de resolver problemas de desequilíbrios regionais. Esses planos visaram priorizar a redução das desigualdades, como definido na Constituição, mediante a dinamização de programas regionais.

No âmbito da PNDR, constatou-se, em todas as macrorregiões, que havia coexistência de sub-regiões dinâmicas, competitivas, de elevados rendimentos relativos médios e sub-regiões com traços de estagnação e precárias condições sociais, microrregiões com dinâmicas demográficas e crescimento disperso e grande variabilidade do padrão de desenvolvimento microrregional. Assim, a PNDR teve que adotar escalas sub-regionais distintas para a definição de trajetórias de desenvolvimento.

Vários planos de desenvolvimento regional tiveram lugar, devendo-se considerar o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Nordeste (PDNE) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (PDSA), respectivamente nos anos de 2005 e 2006. Quanto ao Nordeste, o PDNE buscou o mapeamento das especificidades regionais, abordando, além de aspectos sociais, econômicos e demográficos, oportunidades, desafios e estrangulamentos do desenvolvimento regional.

O PDNE considerou que o grande desafio do Nordeste reside na sua baixa competitividade econômica, decorrente de baixo nível médio de escolaridade, insuficiência de infraestrutura, deficiente capacitação técnica da mão de obra e baixa capacidade científica e tecnológica regional, além de restrições associadas à capacidade empreendedora. As limitações na competitividade regional são até hoje responsáveis por reduzida base produtiva e insuficiente valor agregado de cadeias produtivas.

Para o PDNE, além de estrangulamentos sub-regionais e ambientais em razão de estiagens frequentes no semiárido e processos de desertificação, alguns fatores foram enumerados, além de baixas taxas de crescimento: fragilidade da agropecuária, desestruturação dos segmentos tradicionais exportadores e incapacidade da região em redefinir formas de integração que permitam a dinamização positiva da economia. O *gap* tecnológico resumiu, de maneira geral, a insustentabilidade do desenvolvimento do semiárido e outras sub-regiões nordestinas, cuja solução passava pela geração e difusão de tecnológica.

O PDSA tinha grande similaridade ao PDNE, considerando as características específicas do Semiárido. Visava, essencialmente, o incremento de políticas sustentáveis de crescimento e inclusão social e redução das desigualdades na região do Semiárido em relação ao resto do país. A ideia explícita consistia em reorganizar, fortalecer e criar novas frentes para a expansão econômica e elevar a importância do Semiárido no contexto regional no Nordeste. Para isso, o plano objetivava a promoção do uso dos recursos hídricos segundo a modalidade

de gestão integrada da oferta e demanda, atendendo as necessidades humanas e demandas para a produção e o respeito aos preceitos ambientais de preservação, conservação e manejo dos recursos naturais, Apoiava também a realização de estudos destinados a aprimorar o conhecimento do processo de desertificação e secas e a promoção das atividades urbanas e expansão da agricultura familiar, entre outras ações.

Merecem destaque as previsões sobre fontes de financiamento para PDNE e PDSA. Embora haja referência quanto ao papel de agências regionais de fomento, como o Dnocs e a Codevasf, os recursos previstos eram oriundos do BNDES e do FNE. Esta última representava a principal fonte de financiamento da política regional para o fomento do Nordeste, em razão do expressivo volume de recursos que estava constitucionalmente disponível para esta finalidade.

Deve-se registrar, entretanto, o fato de esses planos regionais serem os primeiros com diagnóstico sobre os estrangulamentos do desenvolvimento regional: escolaridade, capacitação da mão de obra, capacidade científica e tecnológica e capacidade empresarial. O PDE foi resultado desse diagnóstico. Considerando que o PDSA e o PDNE são de elaboração recente, respectivamente, dos anos de 2005 e 2006, torna-se necessário algum tempo para a implementação efetiva e avaliação de resultados.

Ante a percepção dos constrangimentos no desenvolvimento da região Nordeste e as dificuldades por que passa constantemente a região, quase sempre relacionados direta ou indiretamente com o fenômeno de secas, o governo federal tem criado mecanismos de fomento para o desenvolvimento socioeconômico e diminuição das desigualdades em relação às outras regiões. O fundamento subjacente à intervenção pública resumia-se na oferta pública de créditos a juros subsidiados para o financiamento de atividades produtivas, tendo por fontes a estrutura do Banco do Nordeste e da Sudene, bem como a realização direta de obras de infraestrutura de acesso, geração e distribuição de energia elétrica e de combate à seca.

No âmbito federal, além de políticas dirigidas às obras da infraestrutura geridas por instituições como Dnocs, Codevasf, Chesf e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a intervenção mediante a oferta de crédito representava a geração de fundos de incentivos fiscais (Finor) e fundos constitucionais de financiamento (FNE) que tinham a vinculação constitucional com as receitas públicas destinadas ao financiamento do desenvolvimento regional e estavam isentos de ingerências e discricionariedades políticas. O planejamento e a coordenação de políticas de fomento com base nesses fundos estavam sob o escopo da Sudene, que ainda hoje atua em conjunto com o Ministério da Integração Nacional, enquanto as operações de financiamento são de responsabilidade do Banco do Nordeste. Existem, porém, outras instituições locais instituídas com a finalidade de conduzir políticas de desenvolvimento na região.

Instituições regionais para o desenvolvimento de obras de infraestrutura no Nordeste

A evolução das dificuldades e dos problemas socioeconômicos do Nordeste brasileiro desde as três últimas décadas mostrou que o governo federal já vinha realizando algum tipo de intervenção regional, visando diminuir o *gap* de desigualdade em relação ao resto do país. Inicialmente, essas intervenções limitavam-se à execução de algumas obras emergenciais no âmbito da infraestrutura hídrica e distribuição de benefícios pontuais de cunho emergencial e assistencialista à população. Com a intenção de criar melhor condição para assistir as vítimas do regime de estiagem, surgiu, em 1909, a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), que, mais tarde, em 1945, veio a ser transformada na autarquia denominada Dnocs. Paulatinamente, e com ênfase cada vez mais deliberada na busca de solução para crises prolongadas de seca, o governo criou vários outros órgãos, inclusive programas orientados para o fomento regional.

Ao Dnocs competia executar obras e serviços destinados a prevenir e atenuar os efeitos das secas; orientar, superintender, planejar, estudar, projetar, executar, fiscalizar e controlar empreendimentos ou assuntos relativos à construção, operação, exploração e modificação de obras hidráulicas, aproveitamento dos recursos hídricos, irrigação, perfuração de poços, utilização de águas subterrâneas e açudagem; colaborar na organização, revisão e execução do plano de emergência elaborado pela Sudene, a fim de atender à situação de calamidade pública decorrente da seca, na conformidade da legislação vigente; realizar trabalhos de natureza técnica, por administração direta, contratos ou convênios, para recuperação e defesa florestal, desenvolvimento da piscicultura, cultura agrícola e pastoril; realizar, em colaboração com outros órgãos federais, estudos aerofotogramétricos, geológicos, hidrográficos, hidrológicos e outros do plano de obras e estudos do Dnocs; promover, com o objetivo de complementar e executar os seus planos regionais ou locais, a realização de serviços e obras de açudagem, aguadas, irrigação, poços, eletrificação e outros que interessem ao problema das secas ou à economia regional, em regime de cooperação com entidades públicas ou privadas; prestar assistência técnica aos estados e municípios dentro das suas atribuições, colaborando também com órgãos federais, estaduais e municipais para a elevação do nível sanitário e educacional das populações rurais, predispondo-as à melhor utilização das possibilidades do meio; colaborar e coordenar-se com os órgãos da Administração Pública Federal para solução de problemas relacionados com os de suas atribuições específicas; promover a desapropriação, por necessidade e utilidade pública ou social, dos bens necessários à consecução de suas finalidades; examinar e opinar sobre projetos, serviços e obras a cargo de outros órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou de iniciativa privada cuja execução interfira noutras atividades; proceder ao levantamento cadastral

das propriedades beneficiadas ou a beneficiar pela execução dos serviços ou obras a seu cargo, visando a cobrança de contribuição de melhoria e de taxas pelos serviços prestados; promover, patrocinar ou auxiliar congressos nacionais e internacionais sobre assuntos de interesse da autarquia, bem como os de obras contra secas que se realizassem no país e propor a sua representação nos congressos realizados no estrangeiro; dentre muitas outras e quase tudo. Afinal, o que foi e tem sido feito?

Ao contrário da Chesf, o Dnocs é uma autarquia que não tem receitas próprias e, portanto, seus recursos – tanto aqueles destinados ao custeio administrativo quanto a empreendimentos de projetos – eram oriundos do Orçamento Geral da União. Todavia, ao longo da história, o Dnocs tem-se dedicado, prioritariamente, à construção de açudes e barragens, em pequena quantidade, se considerada a extensão territorial atendida, o que tem causado pouco impacto no que se refere às calamidades provocadas pelas secas. Segundo Almeida (2008), o desastre social devido à seca em 1958 foi uma prova de ineficácia política no combate às secas, implementado mediante as ações do Dnocs na região.

Para Almeida (2008), havia uma clara inclinação pela construção de açudes, barragens e outras modalidades de represamento de água dentro de propriedades privadas, em especial naquelas de médio e grande porte. A utilização da mão de obra alistada para a prestação de serviços sociais destinava-se a fins privados (construção de obras destinadas ao armazenamento de água, bem como realização de diversas benfeitorias nas médias e grandes propriedades). A compra, por antecipação de crédito, de suprimentos destinados aos flagelados, junto aos grandes comerciantes locais – na maioria, grandes fazendeiros. Os preços sobrevalorizados eram demonstração do padrão de corrupção que estava implícito nos programas sociais de combate à seca.

Companhia Hidrelétrica do São Francisco e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba

Criada pelo Decreto-Lei nº 8.031, de 1945, a Chesf teve, desde o início, a missão de *produzir, transmitir e comercializar* energia elétrica para oito estados do Nordeste: Bahia, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Atualmente, a Chesf opera na venda de energia em todos os submercados do sistema interligado nacional, graças à abertura permitida pelo novo modelo do Setor Elétrico Brasileiro.

A Chesf atuou como um vetor de desenvolvimento socioeconômico e cultural do Nordeste, buscando o aumento da participação da região no desempenho da economia nacional e a consequente redução das diferenças regionais (COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO, 2008).

Originária da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e instituída pela Lei nº 541, de 1948, a Codevasf ganhou *status* de empresa pública pela Lei nº 6.088, de 1974. A Lei nº 9.954, de 2000, alterou sua atuação, antes restrita ao Vale do São Rio Francisco, para incluir também o Vale do Rio Parnaíba, alterando a sua razão social para Codevasf. Pelo Art. 4 da mesma lei, a Codevasf tinha por finalidade o aproveitamento, para fins agrícolas, agropecuários e agroindustriais dos recursos de água e solo do Vale do São Francisco, direta ou indiretamente, promovendo o desenvolvimento integrado de áreas prioritárias e a implantação de distritos agroindustriais e agropecuários, podendo coordenar e executar diretamente as obras de infraestrutura de captação de águas para irrigação, construção de canais primários e secundários, obras de saneamento básico, eletrificação e transportes, conforme o Plano Diretor do Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Planvasf), instituído em 1994 pela Lei nº 8.851.

A Codevasf enquadrou-se no conceito de empresa pública dependente de recursos do Orçamento Geral da União, definida em Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que tinha a incumbência exclusiva de implementar políticas públicas federais. Diferentemente do Dnocs, a Codevasf distingue-se pelas enormes despesas de capital. A empresa tem participação em sete polos de desenvolvimento, todos situados no Vale do Rio São Francisco (incluindo Barreiras e Juazeiro/Petrolina), onde são realizados investimentos na construção de rodovias, ampliação e modernização de portos e no fortalecimento de pesquisas. Aparentemente mais efetiva que o Dnocs, a Codevasf também tem uma atuação tímida no plano do desenvolvimento do Nordeste (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA, 2010).

Banco do Nordeste do Brasil e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste no contexto do desenvolvimento do Nordeste

Conforme descrito, antes da década de 1940, o governo brasileiro não havia demonstrado preocupação estrita com as condições socioeconômicas no Nordeste, a não ser a realização de ações assistencialistas em períodos marcantes de estiagem. Naquela década, entretanto, despertou a atenção a calamidade pública causada pelas secas e as primeiras ações tiveram lugar com a criação da Chesf em 1945, do Dnocs também 1945, e da Codevasf em 1948, embora estas ações, exceto no caso da Chesf, continuem, ainda hoje, meros paliativos, no que tange à disponibilidade da água, via de regra, por meio dos açudes e barragens.

Políticas regionais reais do desenvolvimento só foram implementadas a partir da década de 1950. Nesse período, em face da percepção de que pouco se havia avançado socialmente na região, o governo passou a adotar mecanismos

econômico-financeiros de desenvolvimento, dando início à criação do BNB. Neste mesmo período, houve esforços do GTDN, visando dar maior prioridade ao Nordeste, o que culminou com a criação da Sudene, em 1959. Ao lado do BNB, como agente financeiro efetivo para a execução de políticas regionais de fomento, a Sudene era a instituição mais importante no que se refere ao planejamento e à coordenação de políticas de desenvolvimento. Entretanto, ela acabou por ser extinta em 2001, vindo a ser recriada em 2007 (Rever a ação da Adene).

A Lei Federal nº 1.649, de 1952, criou a empresa federal de economia mista, o BNB, com a função de atuar como uma agência financeira de fomento em todos os estados do Nordeste e em parte dos municípios integrantes do Polígono das Secas nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. Dentre as atribuições, o BNB visava a prestação de assistência mediante empréstimo a empreendimentos para a produção no Polígono, especialmente para a construção de pequenos açudes e barragens submersas, perfuração e instalação de poços, obras de irrigação, aquisição e construção de silos e armazéns, aquisição ou reforma de equipamentos e máquinas agrícolas ou industriais e aquisição de reprodutores e animais de trabalho, produção de energia elétrica, implantação técnica de povoamentos florestais de xerófilas de valor econômico, serviços e obras de saneamento e desobstrução e limpeza de rios e canais, financiamento de safras agrícolas em geral, instalação de usinas de beneficiamento e industrialização de produtos, desenvolvimento industrial e colonização geral do meio rural, entre muitas outras ações.

Posteriormente, outras atribuições do BNB consistiam de empréstimos aos municípios para a construção de obras de infraestrutura e, com base na Constituição de 1988, incluiu-se a função de administrar o Finor, o FNE e o FDNE. O Finor foi extinto e em seu lugar criou-se o FDNE, que ainda não tem tido a efetividade esperada. Quanto ao FNE, o BNB continua gerenciando seus recursos (BRASIL, 2008). A história e a análise das ações do BNB no esforço de desenvolvimento do Nordeste fazem parte também da história e análise dos resultados das políticas públicas implementadas pela Sudene, inclusive da gestão dos fundos do Finor.

Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)

Como se referiu, uma das mais importantes instituições criadas em 1959 com a função específica de conduzir as políticas regionais de desenvolvimento do Nordeste foi a Sudene. Sua criação resulta do documento intitulado *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1967), elaborado pelo GTDN e liderado por Celso Furtado. Segundo a Lei nº 3.692, a instituição tinha por finalidade

estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste; supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e execução de projetos a cargo de órgãos federais na região e que se relacionassem especificamente com o seu desenvolvimento; executar, diretamente ou mediante convênio, acordo ou contrato, os projetos relativos ao desenvolvimento; e coordenar programas de assistência técnica.

Inicialmente, o documento do GTDN fez o diagnóstico sobre o padrão da pobreza no Nordeste e apresentou um Plano de Ação em torno de quatro diretrizes básicas: intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira; transformação da economia agrícola da faixa úmida, com vistas a proporcionar uma oferta adequada de alimentos nos centros urbanos; transformação progressiva da economia das zonas semiáridas para elevar a produtividade; deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do *hinterland* maranhense, que estavam em condições de receber os excedentes populacionais resultantes da reorganização da economia da faixa semiárida (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 1967).

O grupo de trabalho propôs ações de reformulação da política de aproveitamento de solos e águas na região semiárida, reorganização da economia regional e abertura de frentes de colonização, intensificação dos investimentos industriais, solução do problema de oferta de energia elétrica, aproveitamento de ganhos tecnológicos, assistência técnica aos governos estaduais e articulação geral na execução do plano, tendo na Sudene o “cérebro” de políticas regionais de desenvolvimento.

Ao discorrer sobre o modelo de desenvolvimento da Sudene, Almeida e Araújo (2004, p. 101-102) afirmam:

O relatório do GTDN [...] constatou que havia enorme disparidade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul [...] a renda *per capita* do nordestino (US\$ 96) equivalia, em 1956, a menos da terça parte da renda do habitante do Centro-Sul (US\$ 303). Assim, às causas que respondiam pelo atraso secular da economia nordestina juntar-se-iam outras de caráter “circunstancial” [...] como a estagnação do setor primário e as constantes transferências de capitais privados do Nordeste em busca de economias de escalas e de melhores oportunidades de investimentos no Centro-Sul. Diante desse quadro, não restaria ao Nordeste outro caminho senão o da industrialização.

A intensificação dos investimentos industriais deveria ocorrer mediante a concessão de incentivos à indústria de base – siderurgia, principalmente – dado que os estudos elaborados pelo GTDN indicavam que as dimensões do mercado justificavam a viabilidade econômica da instalação de núcleos industriais siderúrgicos na região, favoráveis à expansão de indústrias de transformação de ferro, aço e mecânicas e indústrias que aproveitassem

matéria-prima regional, sobretudo mineral, cimento e adubos fosfatados, que contribuíssem para ampliar o nível de emprego, além do setor têxtil e alimentar, em razão da dimensão do mercado local e do baixo custo do trabalho e disponibilidade de insumos (ALMEIDA; ARAUJO, 2004).

Em tese, a proposta do GTDN era transpor para o marco regional uma política de industrialização baseada na substituição regional de importações, de onde se conclui que a industrialização preconizada para o nordeste deveria ter caráter autônomo e, predominantemente, de base regionalista, sem integração a outras regiões do país. Isto encerrou enormes contradições, na medida em que as conclusões estavam inseridas no contexto da ideologia dominante nos anos 1950, do desenvolvimentismo de inspiração *cepalina*. Esta prioridade na atividade industrial decorria da hegemonia do modelo desenvolvimentista, que propunha a superação da condição de atraso econômico e social via industrialização amparada na atuação do Estado, como preconizara as proposições da CEPAL que prevaleceram por toda a América Latina pós anos 1950 (ALMEIDA; ARAUJO, 2004).

Além do plano do GTDN, a política de desenvolvimento do Nordeste foi objeto de quatro planos diretores, todos dirigidos para industrialização. Citando relatório da Sudene, Almeida e Araújo (2004, p. 106) acrescentam:

[...] aos Planos Diretores da Sudene seguiram-se mais seis Planos de Desenvolvimento Regionais (como parte integrante dos Planos de Desenvolvimento Nacionais), sendo: i) três Planos Regionais de Desenvolvimento - PRD (integrando os Planos Nacionais de Desenvolvimento, para os períodos de 1972-74, 1975-79 e 1980-85 respectivamente); ii) O Capítulo Nordeste do I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - I PND/NR (para o período de 1986-91); iii) Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste (1986); iv) o I Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste - I PTDN (para o período de 1988-90).

A tentativa do desenvolvimento do Nordeste, pela industrialização no âmbito da Sudene, teve caráter concentrador, do ponto de vista setorial e espacial. Na prática, mesmo inserido na política industrial, que buscava conferir maior prioridade a segmentos industriais e dinâmicos, os setores da siderurgia, química e mecânica restringiam segmentos indústrias tradicionais, como os setores têxteis, alimentos, roupas e calçados (ALMEIDA; ARAUJO, 2004).

Em termos espaciais, o relatório da Sudene identificou, no período compreendido entre 1962 e 1990, que 62,7% dos investimentos eram destinados aos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, respectivamente com 36,5%, 15,7% e 10,5%. Almeida e Araújo (2004) informam ainda que o estudo revelara, na fase dos PNDs, ênfase total à implantação de grandes complexos de base, como Complexo Petroquímico de Camaçari (Bahia), Cloroquímico de Alagoas, Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), Siderúrgico do Maranhão, Complexo Industrial de Base de Sergipe, Têxtil e de Confecções de Fortaleza (Ceará), Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco (Petrópolis/Juazeiro),

Polo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu (Rio Grande do Norte), além de vários Polos Turísticos nas grandes cidades do Nordeste.

Barros (2003) ainda acrescenta que o IV Plano Diretor reconheceu a deficiência do processo de desenvolvimento do Nordeste até então empreendido. De toda sorte, há certo consenso em torno do entendimento de que, em termos agregados, o Nordeste foi bastante beneficiado com a intensificação dos investimentos, que foram capazes não só de estimular o crescimento, mas também de diversificar a economia. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2006), a participação do Nordeste no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu e passou de 12,1% em 1970, para 17% em 1990. Os dados do IBGE demonstram que o PIB *per capita*, que em 1985 equivalia a 48,5% da média brasileira, reduziu-se até atingir 42,5% em 1989, voltando a crescer a partir de então para atingir 50,6% em 2004. Todavia, o reduzido sucesso das políticas regionais de desenvolvimento do Nordeste evidencia-se mesmo quando se analisam os indicadores sociais.

Indicadores de renda *per capita*, concentração de renda, indigência, analfabetismo e mortalidade infantil demonstram claramente que a ideia do desenvolvimento, baseado na intensificação única e exclusiva dos investimentos, como preconizam as teorias de referência com base em linhas de Domar e W. Leontief, não se concretizou, ainda que em termos agregados tenha havido crescimento econômico. Após um período de razoável atuação, que coincide com a implementação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, por volta da década de 1970, a Sudene passa a enfrentar dificuldades decorrentes de uma crise de proporção nacional, que se revela também no quadro das políticas regionais. O papel da Sudene tornou-se cada vez menos expressivo diante de sua função desenvolvimentista, até ser extinta em 2001.

Como visto, com a recriação da Sudene, foram extintos os incentivos fiscais que supriam com recursos o Finor e foi criado o FDNE, cujas fontes de recursos eram originárias do orçamento nacional. Quanto à nova Sudene, Almeida (2008, p. 1) afirma que a entidade ainda “[...] não saiu do papel [...] Ao que parece, o Nordeste ficará mais uma vez de fora da expansão de crédito subsidiado que o BNDES [...] pretende efetuar [...]].

Fundo de Investimentos do Nordeste, Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste

Conforme já se mencionou, a história da Sudene confunde-se, em parte, com a história do BNB e com o Finor, de tal forma que os resultados da aplicação de recursos deste Fundo são os mesmos já analisados, em que os investimentos a serem aplicados no fomento do Nordeste destinavam-se prioritariamente

para projetos de grandes empresas industriais e dinâmicas. Este fundo definia os incentivos fiscais e financeiros para os empreendimentos industriais, agropecuários e de comunicação instalados no Nordeste. Por um lado, o Finor era o resultado de benefício fiscal concedido pelo governo federal às empresas contribuintes do Imposto de Renda na modalidade *lucro real*, na forma de devolução de parte do imposto em cotas do Fundo. Era um instrumento de captação de recursos para o financiamento de atividades produtivas instaladas no Nordeste, visando o desenvolvimento socioeconômico e, em decorrência, a redução das desigualdades regionais.

Quer dizer, as receitas do Finor eram parcelas do Imposto de Renda pago pelas empresas e transferidas ao Fundo pelo Tesouro Nacional, mediante opção em favor do Finor, já que as empresas podiam escolher fundos similares, como Fundo dos Investimentos da Amazônia (Finam) ou Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres). As empresas eram investidoras e recebiam certificados de cotas de participação no patrimônio do Finor e os desembolsos davam-se na forma de financiamento de projetos apresentados e aprovados pela Sudene.

Uma questão relevante, que vale a pena ressaltar, diz respeito à carência de informações sobre os resultados da aplicação dos recursos do FNE. Este Fundo, criado em 1988, visava, entre outros objetivos, a política regional para o Nordeste, ou seja, contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Nordeste, por meio da execução de programas de financiamento aos setores produtivos, em consonância com o plano regional de desenvolvimento. Entretanto, sempre que se buscam informações relativas à política regional de desenvolvimento do Nordeste, ressaltam os estudos da Sudene sobre estratégias de desenvolvimento com os incentivos fiscais e financeiros do Finor, ou seja, a política de desenvolvimento implantada no Nordeste, via de regra, é baseada na ação da Sudene e orientada para a industrialização e execução de grandes empreendimentos, faltando o registro de resultados da execução de políticas por meio dos recursos do FNE.

Essa diferença do FNE na execução de recursos em comparação com a prática do Finor tem a ver com o fato de que o Finor só financia médias e grandes empresas, dando prioridade para grandes empreendimentos industriais, enquanto o FNE prioriza pequenos empreendimentos, o que faz com que todos os municípios da região e a maior parte dos empreendedores tenham acesso a seus financiamentos. Os recursos do FNE destinam-se, preferencialmente, ao financiamento dos investimentos ao pequeno produtor e à micro e pequenas empresas, com juros subsidiados de longo prazo utilizados para capital de giro ou custeio, quando o financiamento complementa o aumento da capacidade produtiva regional.

Conforme registrado anteriormente, a Medida Provisória que extinguiu a Sudene, eliminou também a fonte de recursos que financiava grandes

empreendimentos no Nordeste, o que levou à sua extinção. Para substituir o Finor, o governo criou o FDNE com a finalidade de assegurar fundos para investimentos no espaço antes da Sudene. Esses fundos destinavam-se à infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa para novos negócios e novas atividades produtivas. O Fundo deveria ser gerido inicialmente pela Adene e, mais tarde, pela Sudene.

Diferentemente do Finor, cujas fontes de recursos eram baseados nos incentivos fiscais concedidos às empresas contribuintes do Imposto de Renda na modalidade lucro real, as fontes do FDNE correspondem a recursos do Tesouro Nacional de dotações consignadas no orçamento anual, de resultados de aplicações financeiras, do produto da alienação de valores mobiliários, de transferências financeiras de outros fundos destinados a apoiar programas e projetos de desenvolvimento regional que contemplem a jurisdição da Sudene e de outros recursos previstos em lei.

Outros mecanismos institucionais de financiamentos de empreendimentos no Nordeste

Como se sabe, o BNDES é uma agência de fomento com abrangência em todo o território nacional, financiando, portanto, empreendimentos produtivos também no Nordeste. O BNDES administra vários programas de fomento do governo nas áreas agropecuária, industrial, social, dentre outras e, para isso, a agência conta com diversas fontes de recursos federais, dentre as quais se destacam: 40% das arrecadações do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), que pertencem ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, (FAT). Além de *irrigar* os cofres do BNDES e cobrir todos os pagamentos do PIS, do Pasep e do Seguro Desemprego, este Fundo, de abrangência nacional, conta ainda com considerável volume de recursos utilizados principalmente no custeio de cursos profissionalizantes e treinamentos para trabalhadores.

O Boletim de Desempenho do BNDES (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2009) não tem informação sobre o volume acumulado de saldo de financiamento, mas os dados indicam que se trata de grande fonte de financiamento, mais expressivo que o Finor. Pode-se afirmar que os financiamentos do BNDES substituem aqueles promovidos pelo Finor, inclusive no que se refere à prioridade que é dada aos grandes empreendimentos. A região Nordeste é contemplada ainda com outros financiamentos do governo federal, dentre eles as chamadas Operações Oficiais de Crédito, que são dotações de crédito no Orçamento da União para setores de comércio exterior, rural, agropecuário e agroindustrial. São recursos menos relevantes em

comparação a outras linhas de crédito federal gerenciadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e disponibilizadas aos empreendedores pela rede bancária.

Agentes estaduais no fomento do desenvolvimento regional

A tentativa do governo federal de promover o crescimento e o desenvolvimento econômico regional tem sido acompanhada de iniciativas no âmbito dos estados e até dos municípios, embora, muitas vezes com participação bastante reduzida desses últimos. Os bancos estaduais de desenvolvimento foram criados no Brasil entre 1960 e 1970 com o objetivo de complementar o sistema de financiamento do então BNDE. A partir dos anos 1980, esses bancos foram levados a situação de insolvência e, na década de 1990, muitos foram privatizados ou extintos, dando lugar às *agências estaduais de fomento*.

Após longo tempo de formação (Resolução nº 2.828 do Banco Central), 12 agências de fomento foram constituídas entre 1999 e 2005, algumas delas resultantes dos antigos bancos estaduais de desenvolvimento, além de outros 2 bancos de desenvolvimento remanescentes dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, totalizando 14 instituições financeiras de fomento. Cavalcante e Macedo (2008) afirmam que essas agências nada mais são do que bancos de desenvolvimento, porém com escopo de atuação limitado em razão do cumprimento da exigência de liquidez e de alavancagem mais severa que os bancos predecessores.

As principais fontes de recursos de crédito das agências de fomento e dos bancos estaduais de desenvolvimento de grande porte têm por base os repasses de recursos do próprio BNDES e a gestão de fundos estaduais. Conforme se observa de informações precedentes, a participação dos estados no financiamento de atividades produtivas do país é bastante reduzida quando comparada com o volume de recursos federais destinado à mesma finalidade. Além disso, parcela de recursos administrados por essas entidades é originária de repasse do BNDES.

No que se refere ao Nordeste, em particular, apenas dois estados, Bahia e Rio Grande do Norte, contam com agência de fomento, fato que corrobora a constatação de que, também na região, o volume expressivo de recursos para financiar o desenvolvimento tem origem federal.

Considerações finais

As teorias básicas propõem a intensificação do capital como elemento central nos modelos de crescimento econômico e, consequentemente, do desenvolvimento econômico. Com o tempo, verificou-se que o padrão do

desenvolvimento prevalecente em muitas regiões decorreu do fato de não se ter levado em consideração uma nova abordagem, que consistia na teoria do crescimento e desenvolvimento endógenos. Esse novo enfoque partia da constatação de que a simples intensificação do nível de capital, como proposto em modelos anteriores, não era suficiente para catalisar o crescimento rumo ao desenvolvimento. Em razão disso, os vários modelos elaborados em torno desse enfoque reconheceram a premência de incluir outras variáveis como condição necessária ao crescimento contínuo e capaz de induzir a diminuição das desigualdades regionais, inclusive inserir, diretamente na análise de decisão, as preferências regionais. Modelos tradicionais de Harrod-Domar, Solow e Leontief foram demonstrativos dos esforços anteriores.

O atraso econômico observado no Nordeste foi diagnosticado como indicador do déficit de investimento, o que motivou o administrador público a adotar programas e planos de desenvolvimento inspirados nas teorias do crescimento dos anos 50 e 60, segundo as quais, deveriam ser intensificados, em nível regional, os investimentos. A forma de promover essa aspiração tinha por base a idealização cepalina de autonomia regional e substituição de importações.

Ocorreu, porém, ainda que se tenha registrado tímido crescimento regional, principalmente no setor industrial, segmento de maior estímulo dado pela Sudene, que grande parcela da população permaneceu na pobreza, com os indicadores sociais e econômicos demonstrando um baixo padrão de desenvolvimento e mostrando que as políticas de inversão de capital e oferta de crédito, por si só, não surtiram os efeitos desejados.

O artigo permitiu concluir-se que o esforço do desenvolvimento da região Nordeste foi quase todo concentrado nas ações da Sudene, por meio dos recursos do Finor, além de alguns outros instrumentos fiscais, financeiros e institucionais, com foco na estrutura de industrialização observada na região Sudeste, pautada no setor industrial, em detrimento de outras atividades produtivas, especialmente na produção e segurança alimentar que emergiam justamente da consolidação da capacidade agropecuária local como ponto de vantagem comparativa. Mas a disponibilidade tecnológica de acesso aos insumos básicos, como água e terra, merece, até hoje, a concepção de uma estrutura de governança institucional e de ciência e tecnologia adequadas à região Nordeste.

Um verdadeiro plano de financiamento para o desenvolvimento regional deve buscar conciliar a observância multidisciplinar das dimensões históricas, culturais, econômicas, sociais e tecnológicas locais, numa abordagem consistente de política e governança, o que não se vem observando ao longo dos tempos em razão dos frequentes ciclos do desenvolvimento da região Nordeste do Brasil.

Referências

- AGHION, P.; HOWITT, P. A model of growth through creative destruction. *Econometrica*, Rio de Janeiro, v. 60, p. 323-351, 1992.
- ALMEIDA, J. B.; ARAÚJO, J. E. *Um modelo exaurido*: a experiência da Sudene. 2004. Disponível em: <http://www.upf.br/cepeac/download/rev_n23_2004_art5.pdf>. Acesso em: 11 set. 2008.
- ALMEIDA, M. F. O mito da recriação da Sudene. *Valor Econômico*, São Paulo, 18 fev. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=3761>. Acesso em: 18 fev. 2008.
- BACELAR, T. A relevância da Sudene no desenvolvimento regional. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (Org.). *Seminário Internacional: Celso Furtado, a Sudene e o Futuro do Nordeste*. Recife: Sudene, 2000. p. 167-174.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *BNDES Trimestral: Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico*, Rio de Janeiro, n. 8, 8 jul 2009. Disponível em: <<http://www.bndespar.gov.br/empresa/desempenho/boletim/>>. Acesso em: 8 ago. 2012.
- BARROS, J. R. M. A experiência regional de planejamento. In: MINDLIN, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 111-137.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Sistema de Informações Gerenciais (SIG/2007)*. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/index.asp?area=Publica%E7%F5es>. Acesso em: 20 jun. 2008.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. *Relatório de exercício 2008*. Brasília, 2008.
- CAVALCANTE, R.; MACEDO, W. *Incentivos fiscais, fundos e orçamento regionalizado*: uma proposta para a nova Sudene. 2008. Disponível em: <http://www.desenbahia.ba.gov.br/recursos/news/video/%7BFAE4880D-9553-44C6-9E96-5D6FDA8256FB%7D_incentivos_fiscais.pdf>. Acesso em: 25 maio 2008.
- CLEMENTE, A.; HIGACHI, H. Y. *Economia e desenvolvimento regional*. São Paulo: Atlas, 2000.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DOS VALES DO SÃO FRANCISCO E DO PARNAÍBA. *Perímetros irrigados*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.codevasf.gov.br/principal/perimetros-irrigados>>. Acesso em: 30 jul. 2008.
- COMPANHIA HIDRO ELÉTRICA DO SÃO FRANCISCO. *Visão/missão*. Recife, 2008. Disponível em: <<http://www.chesf.gov.br/acompanhiavisaomissao.shtml>>. Acesso em: 30 nov. 2008.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo Cultural, 1961.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 1940-2005*. Rio de Janeiro, 2006.

LOPES, C. T. G. *Planejamento, Estado e crescimento*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1990.

MINDLIN, B. Introdução: O conceito de planejamento. In: MINDLIN, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 9-28.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Recife, 1967.

TINBERGEN, J. *Programação do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Pioneira, 1969.

_____. *Programação para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

2 | ESTRATÉGIAS DE INCLUSÃO FINANCEIRA PRODUTIVA EM REGIÕES PERIFÉRICAS: UMA PROPOSTA PARA O NORDESTE

Reynaldo Rubem Ferreira Junior*

Lucas André Ajala Sorgato**

Francisco José Peixoto Rosário***

Resumo

As políticas públicas de combate à pobreza têm avançado no Brasil nos últimos anos em função da unificação e ampliação dos programas de transferência de renda e assistência social. O objetivo deste artigo é propor algumas diretrizes estratégicas para a estruturação de sistemas locais de fomento e financiamento aos micro e pequenos negócios, por meio de uma política pública de inclusão financeira produtiva em âmbito estadual. A metodologia aplicada foi a pesquisa bibliográfica. Os resultados obtidos apontam para a relevância de uma política pública de inclusão financeira como estratégia para minimizar as desigualdades financeiras entre regiões. Conclui-se que sistemas bancários concentrados congelam, e em alguns casos acentuam, quadros de desigualdades financeiras entre regiões bastante desiguais do ponto de vista de suas participações na produção da riqueza nacional, o que exige uma política pública de inclusão financeira produtiva em nível regional.

Palavras-Chave: Concentração bancária. Desigualdade financeira. Inclusão financeira produtiva.

* Professor Associado III da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEAC) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Bacharel em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Economia Industrial pelo Programa Integrado de Mestrado em Economia e Sociologia (PIMES/UFPE). Doutor em Política Econômica pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas (IE/UNICAMP). rrfj@uol.com.br

** Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas. Mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Alagoas.

*** Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alagoas. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Alagoas. Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor da Universidade Federal de Alagoas.

Abstract

Public policies in order to combat poverty in Brazil have advanced over the recent years due to the unification and expansion of income transfer programs and social assistance. The aim of this paper is at to propose strategic guidelines towards the structuring of local funding and financing systems for micro and small business through public policies oriented by financial productive inclusion at state level. The methodology is based on a literature review. Conclusions show that concentrated banking systems freeze, and in some cases, accentuated financial inequalities among regions rather unequal regarding their participation in the production of national wealth.

Keywords: Bank concentration. Financial inequality. Financial productive inclusion.

Introdução

As políticas públicas de combate à pobreza têm avançado no Brasil, nos últimos anos, em função da unificação e ampliação dos programas de transferência de renda e assistência social. O Nordeste, por abrigar aproximadamente 50% dos pobres do país, é a região que mais tem recebido os recursos destinados ao Programa Bolsa Família (53%). O crescimento da economia nordestina, nos últimos anos, acima das taxas obtidas em nível nacional, pode ser atribuído a alguns fatores, como: o processo de desconcentração de riqueza promovido pelo aumento do poder de compra do salário mínimo, em que grande parte do contingente das pessoas que recebem um salário mínimo no país está no Nordeste, contribuiu para a significativa ascensão social das classes E e D para a C; e o efeito multiplicador sobre a renda e o emprego dos investimentos em infraestrutura dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa, Minha Vida. Portanto, esse conjunto de políticas públicas contribuiu para alavancar o mercado interno nordestino, principalmente no momento de crise, e tornar a região mais atrativa para o setor privado no que se refere a oportunidades de investimento.

Existe, atualmente, relativo consenso quanto à capacidade das Micro e Pequenas Empresas (MPE) em gerar emprego e renda, não obstante as enormes dificuldades enfrentadas por estas no desenvolvimento de sua capacidade competitiva em âmbito nacional. No Brasil, segundo dados do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a despeito de as MPE responderem pela geração de 53 milhões de empregos, 75% sucumbem antes de completar cinco anos de criação em função de vários problemas, como: baixo nível de inovação tecnológica; comportamento do microempresário brasileiro, que é quase sempre o de enxergar no seu concorrente um inimigo, relativizando as várias possibilidades de cooperação; falta de informação do pequeno empresário, ou seja, a grande maioria desconhece desde a existência de linhas de financiamento especiais até os cursos de capacitação gratuitos; e elevado custo de fazer negócio no Brasil. Cabe ressaltar ainda que a maior dependência dos programas de transferência de renda pode, no tempo, criar uma armadilha definitiva para a economia do Nordeste, à medida que esses recursos não alavanquem atividades produtivas dentro da própria região.

O objetivo deste artigo é propor algumas diretrizes para a estruturação de sistemas locais de fomento e financiamento aos micro e pequenos negócios, por meio de uma política pública de inclusão financeira produtiva em âmbito estadual, em regiões como o Nordeste, que vem sofrendo vazamento de depósitos em função do processo de concentração bancária ocorrido no Brasil, desencadeado a partir de meados dos anos noventa.

A metodologia de pesquisa utilizada foi a revisão bibliográfica.

Este artigo está estruturado em sete seções, além desta introdução. Na primeira, são discutidos, de forma sucinta, com base no referencial teórico pós-keynesiano, os efeitos negativos do processo de concentração bancária do país sobre a economia do Nordeste. Na seguinte, alguns dados sobre o volume de operações de microcrédito produtivo no Nordeste são apreciados, enfatizando a importância do financiamento público. O conceito de “finanças de proximidade” (ABRAMOVAY, 2003), basilar para a proposta de inclusão financeira produtiva formulada neste artigo, é apresentado na seção subsequente. A próxima seção coloca, de forma resumida, o papel estratégico da Agência de Fomento (de agora em diante identificada como AF) para articulação do sistema de inclusão financeira produtiva. Na sequência, apresentam-se as diretrizes propostas para a política de inclusão financeira produtiva, como estratégias na estruturação do Sistema de Fomento e Financiamento para o Desenvolvimento Local. Por fim, são apresentadas as conclusões.

Concentração bancária, desigualdades financeiras e papel dos bancos públicos¹

Inexiste consenso se é o desenvolvimento econômico que leva ao desenvolvimento financeiro ou o contrário. Contudo, muitos economistas concordam que o crédito é um instrumento de grande importância para o desenvolvimento socioeconômico, na medida em que viabiliza a oportunidade de negócios (ALMEIDA, 2007). Romero e Jayme Jr. (2009) destacam três aspectos básicos pelos quais o crédito e o sistema financeiro desempenham papel fundamental para o desenvolvimento: alavancagem do investimento e acumulação de capital; financiamento da atividade inovativa; e redução da concentração de recursos e rompimento da dinâmica centro-periferia. Este último aspecto remete à questão da desigualdade regional cuja agenda de pesquisa tem sido aprofundada pela abordagem pós-keynesiana.

Abordagem pós-keynesiana de desigualdade financeira regional: preferência por liquidez e vazamento de depósitos

Os avanços da teoria econômica heterodoxa favorecem o surgimento de novas linhas de pesquisa até então pouco exploradas. O impacto regional do sistema financeiro aparece como uma dessas novas vertentes de análise, correlacionando a economia monetária com a noção de território, apresentando resultados até então desconsiderados nos modelos macroeconômicos convencionais, na medida

¹ Uma discussão detalhada das implicações negativas da concentração bancária para o Nordeste pode ser obtida em Sorgato (2011).

em que as teorias monetárias do *mainstream* ressaltam a função de meios de pagamentos da moeda sem exercer influência sobre o nível de atividade em longo prazo. Para Amado (2003) existem três elementos cruciais para entender a economia monetária defendida por Keynes e pelos pós-keynesianos: a concepção de tempo; a concepção da incerteza; e a concepção da moeda. A junção destes três elementos gera as condições que inviabilizam a hipótese, cara ao *mainstream*, da neutralidade da moeda em longo prazo.

Os autores pós-keynesianos trabalham assumindo a hipótese de formação de expectativas sob incertezas não probabilísticas, o que significa a impossibilidade, em um primeiro momento, de identificação das forças que atuarão entre a decisão de colocar um plano em prática e a obtenção de resultados esperados (FIGUEIREDO, 2006). Destarte, o ato de reter moeda como um ativo pode ser tratado como racional, na medida em que esta possui a característica de ser o ativo de maior liquidez. De tal maneira que o funcionamento de um sistema econômico depende da expectativa dos agentes quanto ao futuro e das implicações desta sobre a preferência pela liquidez (MOLLO, 2003).

Nesse contexto, a moeda não é neutra na economia, uma vez que, ao afetar os motivos e as decisões dos agentes, em um ambiente incerto, interfere nas decisões de gastos dos agentes econômicos, com consequências sobre o nível de atividade econômica. Conforme Figueiredo e Crocco (2008, p. 35, tradução nossa):

Quando as perspectivas ou expectativas para o futuro são pessimistas, o desejo pela liquidez aumenta e a moeda se torna o ativo mais atraente [...] isso se reflete no crescente aumento da preferência por liquidez pelos agentes. Devido ao maior ou menor grau de confiança na economia, as mudanças neste domínio abrem a possibilidade para alterações endógenas na renda, uma vez que elas levam a flutuações na demanda efetiva. Assim, a moeda não é neutra na economia.²

Deste modo, não é possível fazer uma clara distinção entre o lado monetário e o lado real da economia. Para a corrente pós-keynesiana, a moeda é intrinsecamente ligada ao sistema e impacta no ritmo de atividade econômica por meio da influência das estruturas financeiras – *finance/funding* – nas decisões cruciais de investimento das empresas em um ambiente com incerteza forte (MINSKY, 1986).

Ademais, com o passar dos anos, essa nova corrente de pensamento incorporou, em seus estudos, o papel que a moeda exerce em territórios específicos, com os trabalhos pioneiros de Dow (1982, 1987). Para a autora, Keynes enfatizou

² "When the perspectives or expectations for the future are pessimistic, the wish for liquidity rises and Money become the most attractive asset [...] this is reflected in the agents growing liquidity preference. Due to higher or smaller degree of confidence in the economy, changes in this domain open the possibility for endogenous alterations in the income, once they lead to fluctuations in the effective demand. Thus, Money is not neutral in economy."

a importância da moeda em um contexto nacional, deixando a questão regional ignorada. Ainda de acordo com Dow (1982, 1987), a diferença do desenvolvimento regional é reflexo das características e do modo como os bancos funcionam, os quais podem alavancar ou arrefecer o crescimento de determinada região.

Para a corrente pós-keynesiana, a oferta e a demanda de crédito são interdependentes e afetadas pela preferência por liquidez, vinculada às expectativas que os agentes formam territorialmente em um ambiente de incertezas. Do ponto de vista dos bancos, a preferência pela liquidez afetará negativamente a sua disposição em emprestar na região, caso possuam expectativas pessimistas ou pouco confiáveis. No lado da demanda por crédito, a preferência por liquidez do público afetará suas respectivas definições de portfólio. Quanto maior for a preferência pela liquidez, maior as posições em ativos líquidos desses agentes e menor sua demanda por crédito (CROCCO, 2003).

Em síntese, e de importância capital para a discussão proposta neste artigo, quanto mais sofisticado for o sistema bancário da região, maior sua habilidade, dadas as expectativas dos demandantes e ofertantes, em alavancar crédito. Ou seja, sistemas econômicos mais estáveis (com menor grau de incerteza) contribuem para reduzir a preferência pela liquidez dos agentes econômicos como também para aumentar a disposição das famílias e dos bancos a realizarem operações de crédito. As regiões menos desenvolvidas, por sua vez, carecem de ambientes econômicos com essas características, dificultando a criação de crédito, seja em razão do menor grau de desenvolvimento dos bancos, com níveis mais baixos de taxas de poupança e depósitos, seja porque a maior incerteza, típica nessas regiões, eleva a preferência pela liquidez dos agentes econômicos. A combinação desses fatores desfavoráveis à expansão do crédito tem reforçado, nas regiões menos desenvolvidas, como é o caso do Nordeste, na perspectiva dos pós-keynesianos, a condição de periféricas, à medida que aumenta o grau de dependência dessas em relação às regiões mais ricas, já que são, ao mesmo tempo, em relação a estas últimas, importadoras líquidas de bens e serviços (vazamento de emprego e renda) e exportadoras de recursos financeiros (vazamento de depósitos). (FERREIRA JR.; SORGATO, 2008).

Concentração bancária e o papel dos bancos públicos no fomento ao desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas do Brasil³

O processo de concentração bancária no Brasil tem início em 1988, mas ganha força a partir de 1990 com a criação dos chamados bancos múltiplos.

³ Para uma discussão pormenorizada do assunto apresentado nesta seção, ver Ferreira Jr. e Sorgato (2011) e Sorgato e Ferreira Jr. (2010).

O surgimento de tais instituições financeiras mudou as características do setor bancário constituído na reforma de 1964, quando o mercado foi segmentado. Todavia, a partir de 1995, a concentração bancária intensificou-se com as aquisições dos bancos regionais por bancos privados.

Fator indutor importante à concentração bancária no Brasil, o Plano Real extinguiu a principal fonte de rentabilidade do sistema bancário à época: o chamado *floating* bancário.⁴ Por esta razão, os bancos foram forçados a se adequar às novas regras do jogo, adotando diversas estratégias, tais como: racionalização dos custos; demissões de funcionários; aumento dos investimentos em automação; e fechamento das agências bancárias com menor rentabilidade. Como os bancos públicos estaduais passavam por problemas administrativos e os bancos privados perderam sua mais notável fonte de renda, o sistema financeiro nacional foi forçado a enfrentar intenso processo de reestruturação e consolidação, a partir da segunda metade da década de 1990.

Pesquisas desenvolvidas na área para o caso brasileiro, principalmente no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), concluíram que sistemas bancários concentrados produzem “vazamentos” de fluxos financeiros das regiões menos desenvolvidas, por meio das transferências dos depósitos originados nessas regiões, para as de maior dinamismo econômico, o que restringe o poder de geração de crédito nas primeiras.

Os dados do Banco Central do Brasil (2012a), possibilitaram a obtenção de evidências de que a concentração bancária favorece o “vazamento de depósitos” das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas, como pode ser observado na Tabela 1, que sintetiza a relação entre crédito e depósito em todas as regiões brasileiras. De acordo com os dados, para o período de 1994 a 2010, a região Sudeste é a maior receptora das transferências de depósitos, principalmente das regiões Norte e Nordeste, as quais, ao longo de quase toda a série, apresentaram tendências de vazamento de depósitos.

⁴ Com *floating* bancário a instituição financeira obtinha ganhos por meio de assimetria de informações na indexação. Assim, não corrigia os valores em conta corrente ou obtidos na arrecadação de tributos e aplicava-os em títulos públicos com garantia de recompra em um dia (*over-night*).

TABELA 1
ÍNDICES DE VAZAMENTO DE DEPÓSITO POR REGIÃO – BRASIL – 1994-2010

Ano	Região	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Norte
1994		0,0221	-0,0656	0,0199	0,0226	0,0010
1995		0,0366	-0,0550	0,0365	-0,0157	-0,0023
1996		-0,0526	0,0152	0,0127	0,0034	0,0212
1997		0,0492	-0,0622	0,0117	-0,0012	0,0025
1998		0,0060	-0,0491	0,0056	0,0361	0,0013
1999		0,0013	-0,0182	-0,0088	0,0315	-0,0058
2000		-0,0125	0,0000	-0,0181	0,0399	-0,0093
2001		-0,0414	0,0637	-0,0254	0,0135	-0,0104
2002		-0,0376	0,0709	-0,0265	0,0018	-0,0087
2003		-0,0312	0,0526	-0,0150	0,0001	-0,0064
2004		-0,0256	0,0273	-0,0024	0,0049	-0,0043
2005		-0,0265	0,0413	-0,0076	-0,0037	-0,0035
2006		-0,0275	0,0553	-0,0106	-0,0142	-0,0030
2007		-0,0352	0,0861	-0,0249	-0,0201	-0,0059
2008		-0,0365	0,0586	-0,0153	-0,0004	-0,0064
2009		-0,0241	0,0209	-0,0132	0,0194	-0,0027
2010		-0,0238	0,0100	-0,0144	0,0318	-0,0036

Fonte: Elaboração própria com base em dados Sisbacen (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2012a).

Alguns aspectos merecem destaque: ao longo de quase toda a série em análise, a economia nordestina apresenta-se como exportadora líquida de depósitos – supõe-se que tal comportamento, em grande medida, explica-se pelo caráter pouco diversificado de sua estrutura produtiva, caracterizando-a como importadora líquida de bens e serviços, não obstante a inexistência de base empírica para sustentar tal hipótese; de 1999 a 2009, ocorre explícito aumento nos fluxos de vazamento de depósitos, especialmente nas Regiões Sul, Norte e Nordeste. Tal fato decorre da consolidação da concentração bancária no país, o que leva os bancos a ampliar sua atuação em mercados mais seguros; e a partir de 2000, a região Sudeste apresenta índices positivos de vazamento (ganhos), enquanto as demais regiões ampliam seus vazamentos. Assim sendo, o Sudeste suga os depósitos vazados das demais regiões, podendo transformá-los em novos créditos, o que dinamiza o ambiente econômico local.

O vazamento é derivado diretamente do volume de crédito concedido nessa região em detrimento das demais, conforme mostrado na Tabela 2. Os dados corroboram a ideia de que a concentração bancária ocorrida a partir de 1994 levou ao evidente aumento da concentração de crédito na região mais rica do país (Sudeste). Em outras palavras, em quase todo o período analisado, o Sudeste concentrou mais de 60% do total de crédito concedido no país, atingindo picos nos quais deteve 73% do volume total ofertado. No que tange às regiões Sul, Centro-Oeste e Norte, elas mantiveram praticamente constantes suas participações no total de crédito ofertado, enquanto a região Nordeste registrou perda considerável em sua participação no período em análise. Pode-se inferir dos dados apresentados a seguir que o Nordeste contribuiu com $\frac{3}{4}$ para o aumento da participação da região Sudeste no crédito ofertado em nível nacional.

TABELA 2
CONCENTRAÇÃO DE CRÉDITO POR REGIÃO – BRASIL – 1994-2010

Ano	Região	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Norte
1994		0,10	0,64	0,14	0,11	0,01
1995		0,11	0,61	0,15	0,12	0,01
1996		0,08	0,67	0,13	0,08	0,04
1997		0,14	0,59	0,13	0,12	0,02
1998		0,10	0,63	0,13	0,12	0,02
1999		0,09	0,64	0,13	0,13	0,01
2000		0,08	0,66	0,12	0,13	0,01
2001		0,06	0,72	0,11	0,10	0,01
2002		0,06	0,73	0,12	0,08	0,01
2003		0,06	0,71	0,13	0,09	0,01
2004		0,06	0,70	0,14	0,09	0,01
2005		0,06	0,70	0,13	0,09	0,02
2006		0,06	0,70	0,13	0,09	0,02
2007		0,06	0,72	0,12	0,08	0,02
2008		0,06	0,69	0,13	0,10	0,02
2009		0,07	0,68	0,13	0,11	0,02
2010		0,07	0,67	0,13	0,11	0,02

Fonte: Banco Central do Brasil (2012a).

Nota: Dados relativos aos meses de dezembro de cada ano.

Outro aspecto que se destaca é a oferta de crédito em âmbito regional na recente crise econômica (2008-2010), influenciada pelo significativo papel dos bancos públicos na disponibilidade de crédito para a região. Neste período, o crédito reduziu-se na região Sudeste do país e cresceu nas demais. Por ser a principal região econômica do país, o Sudeste sofreu os efeitos mais intensos da crise, visto que possui conexões mercadológicas e financeiras, em maior volume e intensidade, do que as demais, ou seja, em momento de crise internacional, os efeitos negativos são rapidamente captados nessa região, explicando, assim, a contração do volume de crédito.

Ademais, além de concentrado, o crédito concedido nas regiões menos desenvolvidas é, em grande parte, proveniente do setor público, conforme mostra a Tabela 3. Por outro lado, a região Sudeste, que durante toda a série mostrada na Tabela 2 concentra mais de 58% do volume total de crédito concedido no país, possui forte predominância dos bancos privados na concessão do seu volume de empréstimos. Em contrapartida, os bancos privados possuem menor participação na concessão de crédito nas demais regiões brasileiras. Em tais localidades, a liderança é dos bancos públicos, que emprestam os recursos necessários para fomentar o investimento e o consumo das regiões menos dinâmicas. A região Centro-Oeste, por ser a sede dos principais bancos federais, é a que apresenta maior dependência dos bancos públicos. O Norte e Nordeste apresentam uma situação parecida entre si, sendo os bancos públicos responsáveis por mais de 60% do crédito concedido, em 2010, nessas regiões. Por sua vez, a região Sul tem apresentado oscilações entre a participação dos bancos públicos e privados no total de suas operações de crédito.

TABELA 3

PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NO VOLUME DE CRÉDITO CONCEDIDO NACIONALMENTE E
PARTICIPAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS E PRIVADOS NA CONCESSÃO DE CRÉDITO REGIONAL POR
BANCOS E REGIÕES – BRASIL – 2001-2010*

Ano	Bancos	Norte	Nordeste	Sudeste	Centro-Oeste	Sul
2001	Participação Nacional	1,82%	7,95%	65,36%	8,53%	16,34%
	(%) Privado	37,65%	39,41%	73,24%	29,80%	48,74%
	(%) Público	62,35%	60,59%	26,76%	70,20%	51,26%
2002	Participação Nacional	2,01%	8,06%	62,95%	9,38%	17,60%
	(%) Privado	43,35%	43,29%	70,06%	29,10%	49,19%
	(%) Público	56,65%	56,71%	29,94%	70,90%	50,81%
2003	Participação Nacional	2,32%	8,17%	61,01%	10,15%	18,34%
	(%) Privado	37,53%	41,08%	67,97%	28,35%	44,98%
	(%) Público	62,47%	58,92%	32,03%	71,65%	55,02%
2004	Participação Nacional	2,64%	8,17%	58,76%	10,97%	19,45%
	(%) Privado	37,92%	41,32%	69,02%	29,14%	47,89%
	(%) Público	62,08%	58,68%	30,98%	70,86%	52,11%
2005	Participação Nacional	2,71%	8,25%	58,39%	10,38%	20,28%
	(%) Privado	43,55%	44,32%	69,03%	32,81%	50,71%
	(%) Público	56,45%	55,68%	30,97%	67,19%	49,29%
2006	Participação Nacional	2,62%	8,05%	61,56%	9,42%	18,35%
	(%) Privado	43,59%	44,84%	70,30%	33,76%	47,96%
	(%) Público	56,41%	55,16%	29,70%	66,24%	52,04%
2007	Participação Nacional	2,62%	8,24%	62,73%	9,13%	17,28%
	(%) Privado	45,13%	46,56%	72,30%	35,17%	48,53%
	(%) Público	54,87%	53,44%	27,70%	64,83%	51,47%
2008	Participação Nacional	2,51%	8,11%	63,32%	9,61%	16,44%
	(%) Privado	43,23%	42,87%	67,88%	31,41%	47,89%
	(%) Público	56,77%	57,13%	32,12%	68,59%	52,11%
2009	Participação Nacional	2,65%	8,19%	65,58%	8,24%	15,34%
	(%) Privado	30,35%	29,49%	60,11%	27,18%	39,90%
	(%) Público	69,65%	70,51%	39,89%	72,82%	60,10%
2010	Participação Nacional	2,77%	8,67%	60,90%	11,07%	16,60%
	(%) Privado	31,42%	31,86%	60,88%	21,85%	42,69%
	(%) Público	68,58%	68,14%	39,12%	78,15%	57,31%

Fonte: Banco Central do Brasil (2012b).

* Participação em relação aos dez maiores bancos atuantes no país.

Todavia, a evidente diferenciação do peso na participação dos bancos públicos e privados nas regiões brasileiras traduz estratégias e condutas específicas. Os bancos privados são movidos pela maximização de seus lucros, o que tem reflexos na distribuição de suas operações de crédito nas diversas regiões do país. Deste modo, a região Sudeste é contemplada com maior oferta de crédito por parte dos bancos privados por apresentar melhores indicadores socioeconômicos e, por conseguinte, menores riscos relativos.

Deve-se ressaltar, ainda, que essa postura do sistema bancário privado é perfeitamente compatível com a lógica da acumulação de riqueza privada. A obtenção de lucros cada vez maiores é considerada um fator de eficiência e deve ser perseguido. Contudo, apesar de eficiente, essas instituições são disfuncionais à medida que suas operações não contribuem para que se

alcancem certos objetivos desejados pela sociedade, como o financiamento ao desenvolvimento. Por outro lado, os bancos públicos assumem o papel de indutores do desenvolvimento no âmbito do setor financeiro, focando grande parte de seus recursos nas localidades menos desenvolvidas.

A mesma relação da segmentação na concessão de crédito também ocorre para o volume de depósitos, conforme mostra a Tabela 4. A maior parte dos depósitos gerados na região Sudeste é proveniente dos bancos privados, enquanto, para as demais regiões, os bancos públicos são os principais responsáveis por essas operações. Neste contexto, faz sentido uma região receptora de volume maior de depósitos de bancos privados conceder mais crédito, via setor privado e vice-versa, com maior multiplicador monetário e maior expansão de meios de pagamento.

TABELA 4

PARTICIPAÇÃO DAS REGIÕES NO VOLUME DE DEPÓSITOS FEITOS NACIONALMENTE E PARTICIPAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS E PRIVADOS NESTE VOLUME – BRASIL – 2001-2010*

Ano	Bancos	Norte	Nordeste	Sudeste	Centro-Oeste	Sul
2001	Participação Nacional	2,17%	10,16%	62,17%	9,95%	15,54%
	(%) Privado	26,57%	24,74%	52,54%	11,53%	36,99%
	(%) Público	73,43%	75,26%	47,46%	88,47%	63,01%
2002	Participação Nacional	2,28%	10,34%	60,92%	10,16%	16,29%
	(%) Privado	37,12%	28,72%	55,54%	14,47%	40,51%
	(%) Público	62,88%	71,28%	44,46%	85,53%	59,49%
2003	Participação Nacional	2,27%	10,37%	60,35%	10,97%	16,05%
	(%) Privado	37,21%	30,08%	54,70%	13,62%	39,79%
	(%) Público	62,79%	69,92%	45,30%	86,38%	60,21%
2004	Participação Nacional	2,18%	9,96%	61,59%	10,40%	15,87%
	(%) Privado	40,47%	30,87%	61,05%	15,44%	45,69%
	(%) Público	59,53%	69,13%	38,95%	84,56%	54,31%
2005	Participação Nacional	2,21%	9,99%	61,04%	11,10%	15,65%
	(%) Privado	38,12%	30,26%	61,87%	13,76%	45,32%
	(%) Público	61,88%	69,74%	38,13%	86,24%	54,68%
2006	Participação Nacional	2,18%	9,96%	60,81%	11,65%	15,40%
	(%) Privado	38,82%	32,85%	64,13%	14,15%	47,54%
	(%) Público	61,18%	67,15%	35,87%	85,85%	52,46%
2007	Participação Nacional	2,31%	10,09%	60,88%	11,00%	15,72%
	(%) Privado	41,27%	32,98%	64,78%	15,43%	46,75%
	(%) Público	58,73%	67,02%	35,22%	84,57%	53,25%
2008	Participação Nacional	2,16%	9,44%	63,46%	8,93%	16,00%
	(%) Privado	39,62%	32,85%	66,83%	17,15%	47,92%
	(%) Público	60,38%	67,15%	33,17%	82,85%	52,08%
2009	Participação Nacional	2,10%	9,47%	64,78%	7,69%	15,96%
	(%) Privado	35,77%	30,07%	60,56%	18,35%	47,03%
	(%) Público	64,23%	69,93%	39,44%	81,65%	52,97%
2010	Participação Nacional	2,28%	10,09%	64,12%	6,99%	16,52%
	(%) Privado	36,97%	31,89%	58,38%	22,62%	44,80%
	(%) Público	63,03%	68,11%	41,62%	77,38%	55,20%

Fonte: Banco Central do Brasil (2012b).

* Participação em relação aos dez maiores bancos atuantes no país; formam o grupo depósitos os seguintes itens: depósitos a vista, depósitos a prazo e depósitos em poupança.

De maneira geral, os dados permitem chegar-se à conclusão prévia de que sistemas bancários concentrados congelam e, em alguns casos, acentuam quadros de desigualdades financeiras entre regiões bastante desiguais do ponto de vista de suas participações na produção da riqueza nacional. Tais desigualdades, dificilmente, o mercado por si só corrigirá, cabendo ao sistema de financiamento público um papel de destaque.

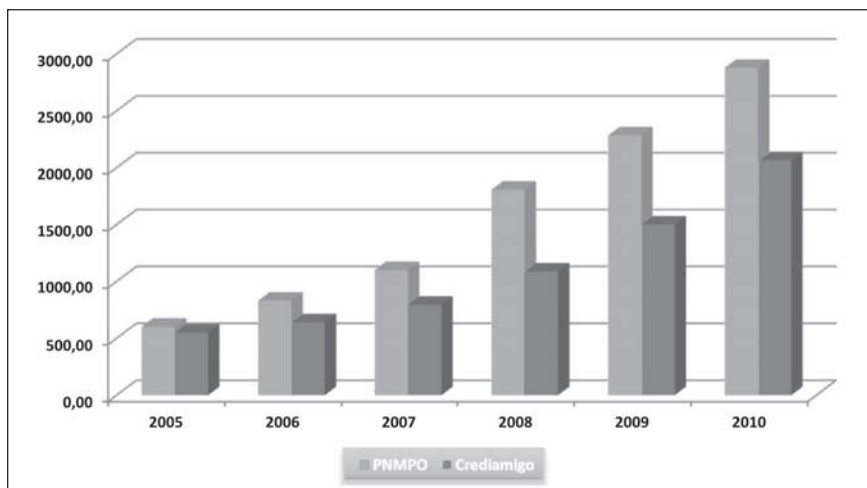
Nesse contexto, regiões com limitada capacidade de alavancar crédito padecem, dentro do próprio sistema bancário convencional, de consideráveis dificuldades de acesso a linhas de financiamento por parte de suas empresas, principalmente as de micro e pequeno portes. Por esta razão, *é preciso criar, em nível estadual, instituições que não só fomentem e financiem projetos sintonizados com as políticas de desenvolvimento estaduais, mas, fundamentalmente, funcionem como articuladoras de um sistema de fomento ao desenvolvimento, que favoreçam a inclusão financeira produtiva nas regiões periféricas.* O ponto sustentado neste artigo é o de que o modelo da AF, ao operar dentro da lógica desconcentrada característica dos “sistemas de finanças de proximidade”, como será abordado nas duas seções seguintes, pode contribuir para a reestruturação do sistema de fomento regional e, deste modo, alavancar o processo de desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas.

Números da inclusão financeira produtiva no Nordeste

Os dados do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), publicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para o período de 2005 a 2010, apresentam taxas robustas de crescimento real ao ano, tanto quanto ao número de operações de microcrédito, como em relação ao volume de recursos emprestados, ou seja, 26% a.a. e 37% a.a., respectivamente (BRASIL, 2005). Para o mesmo período, as taxas obtidas pelo Crediamigo (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 2011) – considerado o maior programa de microcrédito da América Latina – para ambas as variáveis são muito próximas: 20% a.a. e 30% a.a. O Gráfico 1 mostra o peso do Crediamigo no microcrédito produtivo ofertado no país, aproximando-se de 2/3 do volume de recursos emprestados.

Gráfico 1

Volume de recursos em milhões emprestados pelo Crediamigo e PNMPO – Brasil – 2005-2010



Fonte: Ministério do Trabalho (2005) e Banco do Nordeste do Brasil (2011).

Nos dados divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) para o quarto trimestre de 2010, sem considerar a região Norte do país, o Nordeste aparece como o principal beneficiário, com 87,20% de todo microcrédito ofertado por aquele PNMPO. No *ranking* nordestino, Alagoas está em 8º lugar com o quinhão de 4,4%, somente à frente do estado de Sergipe, com 3,5%. O Ceará, por sua vez, abocanha 25% e o Maranhão 15%, enquanto Piauí e Bahia obtêm, em média, 11% dos recursos, acima da participação de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, com 6,6%, 5,5% e 4,6%, respectivamente. No Nordeste, as mulheres respondem por 64% da demanda do PNMPO e 97% dos clientes ativos são informais. Dos microempreendedores beneficiados, 88% são do setor comércio e 91% do crédito destina-se a capital de giro (BRASIL, 2005).

Ainda de acordo com os dados do MTE, para o segundo trimestre de 2009, os Bancos de Desenvolvimento atendem a 64% dos clientes assistidos pelo programa e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), a 20%. As AFs e as Cooperativas de Crédito respondem por 0,88% e 0,29%, respectivamente. O viés pró-Banco de Desenvolvimento está, de um lado, diretamente relacionado ao papel desempenhado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) no acesso ao microcrédito, o que justifica o fato de o Ceará ser o maior beneficiário do PNMPO em âmbitos regional e nacional, e, de outro, ao papel incipiente que têm, ainda, as AFs na articulação das cooperativas de crédito e das Oscips como canal de acesso a serviços microfinanceiros (BRASIL, 2005).

O desequilíbrio apontado na participação dessas diferentes instituições de financiamento na oferta do PNMPO coloca, à primeira vista, como imperativo o desenvolvimento de “sistemas de finanças de proximidade”, em âmbito local, capazes de promover maior coordenação nas suas ações, buscando alavancar o acesso a serviços microfinanceiros e, ao mesmo tempo, assegurar um ambiente de maior sustentabilidade a micros e pequenas empresas ou aos negócios informais. Nas próximas seções será apresentado o papel estratégico das AFs na formação e articulação do que pode ser denominado de uma *nova arquitetura de fomento e financiamento ao desenvolvimento em regiões periféricas para fazer frente aos efeitos negativos da concentração bancária*.

“Finanças de proximidade”: base para a estruturação de um Sistema Local de Fomento e Financiamento

O fenômeno do vazamento de depósitos alavancado pela concentração bancária no Brasil, discutido no tópico anterior, observado em regiões menos desenvolvidas como o Nordeste, coloca na agenda de desenvolvimento regional a importância das ações governamentais de articulação dos diversos agentes e instituições capazes de catalisar e induzir a formação de sistemas de financiamento produtivos locais, que tornem possível aos micro e pequenos empreendimentos o acesso a produtos e serviços financeiros.

A proposta de um sistema descentralizado de financiamento, apoiada na ação sinérgica de um conjunto de organizações e instituições locais, designado de “finanças de proximidade” pelo pesquisador Abramovay (2003) da USP, apresenta-se como referencial importante na discussão de um novo arcabouço institucional para financiamento de regiões menos desenvolvidas, principalmente por colocar a necessidade da mudança de comportamento na relação fornecedor e tomador de produtos e serviços financeiros, cuja principal implicação positiva é a redução das assimetrias de informações – importante falha de mercado – entre empresas e instituições financeiras. “Finanças de proximidade”, deste modo, representam a essência do sistema de financiamento local a ser articulado por uma AF (ABRAMOVAY, 2003). Segundo esse autor, a constatação básica que torna necessária a construção de um sistema financeiro de proximidade, capaz de estimular as atividades econômicas das populações mais pobres, é que parte importante da renda monetária dos pobres no campo, principalmente, é, hoje, simplesmente esterilizada por um ambiente institucional que não estimula a poupança e inibe o investimento.

À primeira vista, o caminho para romper com este processo de esterilização dar-se-ia por meio da estruturação de organizações financeiras locais, como cooperativas de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte (SCMPPS) e Oscips de microcrédito que, ao mobilizar a poupança local e canalizá-la para projetos de investimento na própria região, contribuiriam para aumentar a renda, desencadeando um círculo virtuoso no qual renda gera poupança, que financia investimento e produz mais renda.

Três aspectos tornam central a ideia das “finanças de proximidade” na elaboração de uma política pública de estruturação de sistemas locais de fomento e financiamento ao desenvolvimento: contribui para o fortalecimento da rede de cooperação institucional do território, o que favorece o surgimento de mecanismos de indução (fomento), base para a consolidação produtiva e competitiva das empresas; por meio da captação da poupança local é possível financiar investimentos que permitam adensar e endogeneizar a renda na região; e ao ter como princípio o resgate das especificidades locais do território, que exige uma espécie de *partilhamento* do conhecimento *tácito* coletivo entre as instituições, requer uma nova *práxis* na interação entre tomadores e fornecedores de produtos e serviços financeiros.

As finanças de proximidade, deste modo, favorecem a migração de uma lógica de subordinação individual do tomador pelo fornecedor do produto e serviço financeiro (típica do sistema convencional), na grande maioria das vezes de exclusão financeira, para uma lógica de comprometimento, cooperação e aprendizado coletivo (educação financeira, capacitação para os negócios etc.). Ou seja, a *ideia força* é de que os “sistemas de finanças de proximidade”, induzidos e articulados pelas AFs, como será discutido na próxima seção, podem se constituir em um canal importante de endogeneização da renda em âmbito local e inibidor do fenômeno de vazamento de depósitos.

Papel das Agências de Fomento no desenho e articulação de uma política pública de inclusão financeira⁵

É senso comum na literatura especializada que a falta, principalmente, de garantias é a maior dificuldade das MPE em ter acesso a produtos e serviços financeiros.

⁵ As agências de fomento têm sua origem na Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2.574, de 17/12/98, e, posteriormente, na Resolução nº 2828, de 30/3/2001. Surgem no bojo do programa de redução da presença do setor público na atividade bancária, instituído pelo Governo Federal por meio da Medida Provisória nº 1.514, de 7/8/96. São instituições financeiras que têm como objeto social o financiamento de capital fixo e de giro, associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede. A Medida Provisória nº 1.514 sofreu sucessivas reedições, sendo a mais recente a de nº 2.192-70, de 4/8/2001. Ademais, devem ser sociedades por ações de capital fechado; subordinadas à supervisão e fiscalização do Banco Central do Brasil, inclusive, somente podendo funcionar segundo autorização deste; só podem praticar operações com recursos próprios e de repasses originários de fundos constitucionais, recursos orçamentários, organismos nacionais e internacionais de desenvolvimento; é também permitida a prestação de garantias, a utilização da alienação fiduciária em garantia e de cédulas de crédito industrial e comercial, a cobrança de encargos nos moldes praticados pelas instituições financeiras; podem atuar como prestadores de serviços de consultoria, agentes financeiros e administradores de fundos de desenvolvimento, desde que sem a assunção de riscos. O mesmo normativo trouxe ainda vedações importantes, tais como: acesso às linhas de assistência financeira do Banco Central; acesso à conta Reservas Bancárias no Banco Central; captação de recursos junto ao público; e contratação de depósitos interfinanceiros, exceto os Depósitos Interfinanceiros de Microfinanças (DIM), tanto na condição de depositante como de depositário.

A existência de assimetria de informações entre credores (bancos) e devedores (MPE), vantagens informacionais dos últimos em relação aos primeiros, explicam, sobremaneira, a exclusão financeira dos microempreendedores, principalmente os situados na base da pirâmide econômica. A ideia força, como colocado anteriormente, é a de que a filosofia das AFs, enquanto política pública de inclusão financeira produtiva, notadamente em regiões em desenvolvimento onde se observam “vazamento de depósitos”, deve intensificar-se em buscar contornar essas falhas de mercado.

O principal diferencial das AFs está em sua capacidade de conceber uma política de inclusão financeira e de catalisar, institucionalmente, a organização da oferta e demanda de microserviços financeiros em âmbito local para empreendedores, inclusive os da base da pirâmide econômica, que estão totalmente à margem do sistema convencional. É neste sentido que tem papel basilar na arquitetura de um novo sistema de financiamento ao desenvolvimento em regiões periféricas. Sustenta-se, neste artigo, que as AFs são mais do que agentes financeiros operando dentro de normas prudenciais de risco. São, principalmente, agentes de desenvolvimento cuja missão é democratizar o acesso, principalmente de micro e pequenas empresas, às oportunidades de negócios por meio de mecanismos de inclusão financeira adequados às realidades locais de forma sustentada.

As políticas de fomento institucional patrocinadas pelas AFs são cruciais para o fortalecimento das organizações locais ofertantes de produtos e serviços financeiros, como também para a indução ao surgimento de novas parcerias. Orientação financeira, para ofertantes e demandantes desses serviços, é basilar para a sustentabilidade de uma política pública de inclusão financeira. O fato de as AFs só poderem atuar na própria unidade da Federação confere-lhes um papel privilegiado no desenho de uma política de financiamento capaz de endogeneizar a poupança de territórios específicos, seja por meio do fortalecimento dos canais de financiamento locais, seja por meio de estímulos à sua criação.

Ademais, as vantagens advindas de tal política contribuiriam para: atenuar uma importante falha de mercado constituída pelas assimetrias de informações entre credores e devedores e, ao mesmo tempo, adequar os modelos de avaliação de risco de crédito do setor privado à realidade desses territórios; inovar tanto no modelo organizacional como no desenvolvimento de produtos e serviços financeiros às MPE; organizar a demanda por recursos financeiros repassados por organismos de desenvolvimento em nível nacional e internacional; e estimular a associação das MPE, por meio da sensibilização dos empresários para as vantagens quanto a riscos e retornos ao demandarem coletivamente linhas de financiamento. Aliás, um dos objetivos da estruturação de um sistema local de fomento e financiamento é justamente criar novos mecanismos de garantias.

Assim, o fortalecimento de um sistema de fomento estadual, dentro da lógica de “finanças de proximidade” articulada à criação das AFs, é de capital importância não só para a inclusão financeira por meio da organização da oferta e demanda de financiamentos públicos e privados para projetos eleitos pela política de desenvolvimento do Estado, como também para a reconstrução institucional do sistema de fomento e financiamento público em nível regional, desestruturado pelo processo de concentração bancária desencadeado no Brasil a partir da segunda metade dos anos 1990. Ademais, esse sistema de fomento teria a capilaridade necessária para se atingir, justamente, uma das prioridades centrais de uma política de desenvolvimento no Nordeste, que é a economia popular, em que boa parte dos empreendedores, como apontado, é micro e pequena empresa.

Política pública de inclusão financeira produtiva em regiões periféricas

O desafio da política consiste no desenvolvimento de um sistema que assegure acesso aos empreendedores de baixa renda a microserviços financeiros produtivos, por meio da equalização de taxas e mecanismos de garantias adequados, como parte estratégica de uma política de desenvolvimento com inclusão financeira produtiva que, ao mesmo tempo, não comprometa a saúde financeira das instituições e organizações ofertantes destes serviços. É importante salientar ainda que a quase totalidade do capital das AFs é constituída por recursos públicos, o que coloca como imperativo a maximização do retorno social com base em critérios de alocação que sejam eficientes, eficazes e efetivos.

Diretrizes estratégicas para a constituição do Sistema de Fomento e Financiamento do Desenvolvimento Local (SFDL)

Como será sistemicamente discutido nesta seção, a política pública de inclusão financeira produtiva concebida pela AF, por meio da articulação do SFDL, exige a interação de várias organizações e instituições demandantes e ofertantes de microserviços financeiros produtivos, as quais podem ser classificadas da seguinte forma:

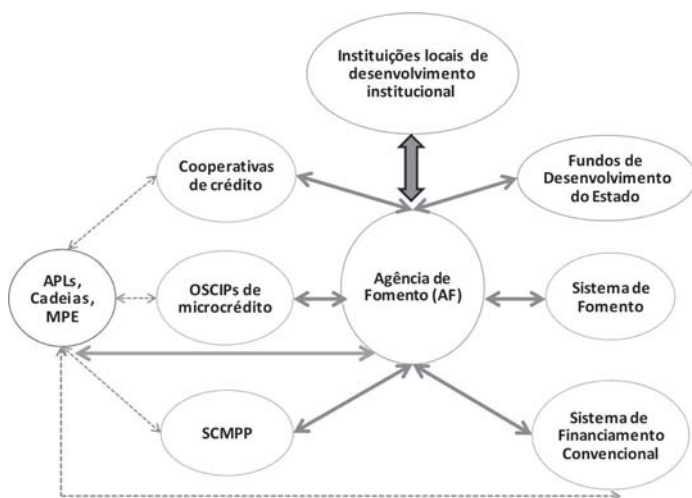
- a) instituições do sistema de financiamento convencional – bancos múltiplos e bancos comerciais;
- b) instituições do sistema de fomento – BNDES e instituições multilaterais;
- c) organizações de microfinanças (1º Piso) – Cooperativas de crédito, Oscips de microcrédito e Sociedade de Crédito ao Empreendedor de Micro e Pequeno Porte (SCMPP);

d) instituições locais de apoio ao desenvolvimento institucional (PDI) – Secretarias de Estado, Sebrae, Instituições de Ensino Superior, Organizações empresariais etc.;

e) organizações empresariais – empreendimentos de micro e pequeno portes.

Figura 1

Sistema de Fomento e Financiamento do Desenvolvimento Local (SFDL)



Fonte: Elaboração própria.

Diretrizes do processo de constituição do SFDL

Diretriz nº 1: fortalecimento institucional do mercado de microserviços financeiros

Na estruturação do SFDL, a AF deve priorizar, no primeiro momento, o fortalecimento da articulação do sistema de microserviços financeiros produtivos com as instituições de apoio ao desenvolvimento institucional (PDI) e do sistema de fomento.

A estratégia da política de inclusão financeira produtiva neste momento é: prover serviços de assistência técnica às instituições de microfinanças e, deste modo, assegurar tanto diversidade⁶ como maior sustentabilidade na

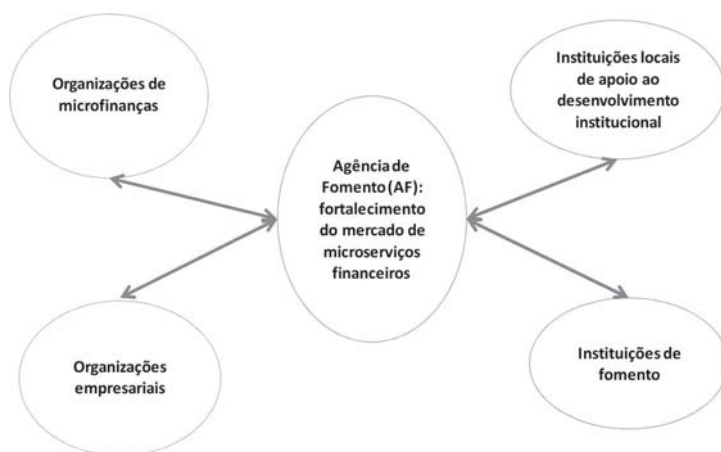
⁶ A experiência internacional demonstra que não basta ofertar crédito às populações pobres; é preciso oferecer serviços financeiros integrais, tais como educação financeira, microsseguros, poupança e empréstimos.

oferta de microsserviços financeiros aos produtores informais de baixa renda; e capacitar os demandantes desses serviços, por meio de uma política de educação financeira, o que contribuiria para a redução dos índices de inadimplência por meio da melhoria da qualidade da gestão financeira das empresas.

O papel da AF, nesta diretriz, é não só mobilizar os recursos financeiros e não financeiros para fomentar o PDI, mas também articular projetos nos setores com maior potencial de gerar emprego e renda em nível territorial. *A assimetria de informações dentro do SFDL, gargalo importante na oferta de microsserviços financeiros produtivos pelo sistema convencional, deve ser sensivelmente reduzida com a consolidação desta diretriz.*

Figura 2

Modelo institucional do mercado de microsserviços financeiros produtivos



Fonte: Elaboração própria.

Diretriz nº 2: estruturação de fundos de garantia e equalização de taxas

A estruturação de fundos que disponibilizem recursos para garantir as operações de maior risco e permitam a adoção de taxas diferencialmente abaixo das praticadas pelo mercado é uma diretriz fundamental para a consolidação do SFDL, que tem como foco primordial a inclusão financeira produtiva de empreendedores informais e sem nenhuma garantia real. Alguns arranjos inovadores têm surgido no sistema de garantia de crédito para os casos de MPE que já se encontram no mercado e possuem contratos de fornecimento

para uma empresa âncora.⁷ Todavia, é inquestionável que não atende a expressiva maioria de microempresas informais totalmente excluídas dos canais de financiamento. Nestes casos, é preciso constituir fundos que assegurem recursos para a garantia das operações (aval) e equalização das taxas de juros, mediante a gestão e o uso dos Fundos de Desenvolvimento do Estado.

Figura 3

Modelo de estruturação de fundos de garantia e equalização



Fonte: Elaboração própria.

É necessária muita atenção a alguns riscos que a constituição de fundos de aval pode acarretar, tais como: risco moral, quando não há incentivos para estimar o risco da operação porque está assegurada; e *free rider* ou *maldición de los comunes*, quando diferentes participantes podem utilizar um recurso comum em seu próprio benefício, sem que tenham que assumir plenamente as consequências de suas ações. Por esta razão, devem existir sanções para aqueles que não cumprem as regras, graduais e suaves no início, e duras para os reincidentes; as regras devem ser fáceis de fiscalizar e o ideal é começar com grupos pequenos.

⁷ É o caso do leilão de crédito *on-line* proposto pela Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), com base na experiência em outros países, como um produto específico para APLs. Na montagem desse sistema de leilões de crédito “[...] é essencial a identificação de uma empresa líder no núcleo do arranjo – a empresa em torno da qual as demais se organizam. Mas também, os leilões podem ser organizados para uma cadeia de fornecimento como, por exemplo, as centenas de fornecedores de uma rede como o Pão de Açúcar ou fornecedores da Petrobras. Nesse caso, esses contratos podem entrar como principal garantia, porque são recebíveis de uma empresa AAA, detentora da melhor classificação de risco no mercado” (SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2004, p. 93).

O papel da AF, ao constituir tais fundos que poderão operar de forma complementar a outros Fundos Garantidores de Crédito (FGC), é, justamente, buscar maior equilíbrio entre o objetivo da política de inserção financeira produtiva (ampliar a escala da oferta de microserviços financeiros produtivos com taxas diferenciadas) e assegurar sustentabilidade financeira a AF e às organizações de microfinanças.

A concretização das diretrizes nº 1 e 2 é crucial para a consolidação do SFDL. Ou seja, ao melhorarem a qualidade das informações dos que interagem no mercado de microserviços financeiros produtivos e sua sustentabilidade financeira, possibilitariam que as organizações empresariais e os fornecedores desses serviços interagissem em um processo virtuoso de alavancagem financeira.

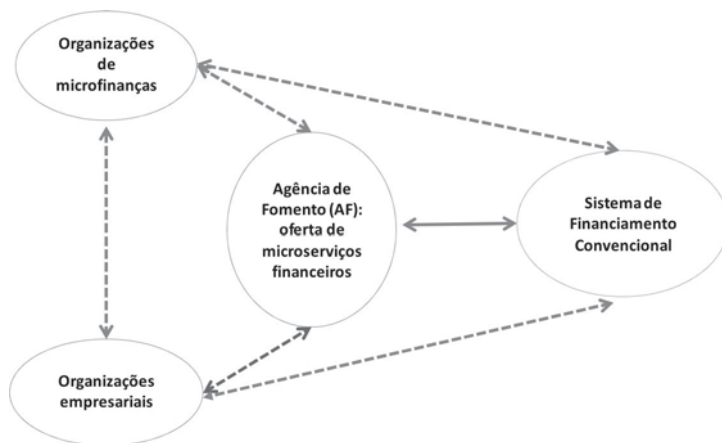
A terceira e última diretriz, que será detalhada a seguir, trata da articulação institucional necessária para a geração de produtos no mercado de microserviços financeiros produtivos, requerendo, para ser posta em prática, que as duas diretrizes supracitadas tenham sido executadas, pela seguinte razão: *os principais entraves para o desenvolvimento do mercado de microserviços financeiros produtivos é a elevada assimetria de informações associada à falta de garantias reais.*

Diretriz nº 3: estruturação da oferta de microserviços financeiros

A premissa básica subjacente à terceira diretriz é a de que o papel da AF, no que tange à oferta de microserviços financeiros produtivos, é articular os canais que facilitem o acesso das organizações dos produtores aos recursos tanto das organizações de microfinanças como das instituições financeiras convencionais. As AFs devem operar, primordialmente, no 2º piso e, excepcionalmente, no 1º piso. Ademais, *em regiões periféricas onde as instituições públicas têm um papel estratégico na oferta de serviços financeiros produtivos, cabe à AF conceber e implementar a política de inclusão financeira produtiva no âmbito da unidade da federação, por meio da estruturação dos SFDL e não ser mais uma instituição financeira a ofertar serviços no mercado.*

Figura 4

Modelo de estruturação da oferta de microserviços financeiros



Fonte: Elaboração própria.

Ao ofertar garantias complementares ao sistema financeiro convencional nas operações de microserviços financeiros (diretriz nº 2) e ao melhorar a qualidade das informações (diretriz nº 1), a AF estará contribuindo para o aumento das operações dessas instituições, seja diretamente com as organizações empresariais ou por meio de alguma parceria com as organizações de microfinanças. Do mesmo modo, ao equalizar taxas para micro e pequenas empresas e/ou ofertar *funding* para as organizações de microfinanças, a AF também estará ampliando a oferta para estas MPEs. A AF também poderá elaborar projetos que contemplem setores e territórios estratégicos para a política de desenvolvimento do estado, principalmente quando visam desenvolver produtos microfinanceiros⁸ mediante o envolvimento das instituições ofertantes.

Em síntese, a AF cumprirá plenamente sua missão e poderá justificar-se socialmente, principalmente nos estados de uma região pobre como o Nordeste, se puder assegurar a democratização do acesso aos microserviços financeiros, condição necessária para a mais importante, do ponto de vista econômico, das inclusões: a *produtiva*.

⁸ Tais como microcrédito, micropoupança, microsseguro e assistência técnica microfinanceira.

Conclusões

De maneira geral, os dados apresentados neste trabalho permitem concluir que sistemas bancários concentrados congelam, e em alguns casos acentuam, quadros de desigualdades financeiras entre regiões bastante desiguais do ponto de vista de suas participações na produção da riqueza nacional. Dificilmente o mercado por si só corrigirá tais desequilíbrios, cabendo ao sistema de financiamento público um papel de destaque.

Ademais, além de concentrado, o crédito concedido nas regiões menos desenvolvidas é, em grande parte, proveniente do setor público. A região Sudeste, que durante toda a série mostrada concentra mais de 58% do volume de total crédito concedido no país, possui forte predominância dos bancos privados na concessão do seu volume de empréstimos, que respondem, em média, por mais de 60% do crédito, atingindo, em 2010, 78,15% do crédito concedido na região.

Em contrapartida, os bancos privados possuem menor participação na concessão de crédito nas demais regiões brasileiras. Em tais localidades, a liderança é dos bancos públicos, que emprestam os recursos necessários para fomentar investimento e consumo das regiões menos dinâmicas. A região Centro-Oeste, por ser a sede dos principais bancos federais, é a que apresenta maior dependência dos bancos públicos. Norte e Nordeste brasileiros apresentam uma situação parecida entre si, sendo os bancos públicos responsáveis por mais de 60% do crédito concedido em 2010. Por sua vez, a região Sul do país tem apresentado oscilações entre a participação dos bancos públicos e privados no total de suas operações de crédito.

A estratégia proposta neste artigo para a política pública de inclusão financeira produtiva, que possa fazer frente às desigualdades financeiras, se dá por meio da estruturação e consolidação do Sistema de Fomento e Financiamento do Desenvolvimento Local (SFDL). O principal diferencial das AFs, muito pouco explorado, está em sua capacidade de conceber uma política de inclusão financeira produtiva com base na articulação e organização da oferta e demanda por microsserviços financeiros, em nível local, para empreendedores, principalmente de baixa renda, ao estruturar e articular um “sistema de finanças de proximidade” adequado a cada situação. É neste sentido que a política proposta tem papel basilar na arquitetura de um novo sistema de financiamento ao desenvolvimento em regiões periféricas.

O grande desafio da política de inclusão financeira produtiva é como *capilarizar* (aumentar a escala) a oferta desses microsserviços financeiros, o que exige novas tecnologias de prospecção, atendimento, análise, concessão, acompanhamento dos clientes, como também diversificação dos produtos e serviços microfinanceiros: microcrédito, micropoupança, microsseguro e crédito imobiliário.

Todavia, o desenvolvimento de um sistema que assegure o acesso aos empreendedores de baixa renda a microserviços financeiros, por meio da equalização de taxas e mecanismos de garantias adequados, que seja compatível com as diretrizes de uma política de desenvolvimento com inclusão produtiva requer, ao mesmo tempo, que seja assegurada a saúde financeira das instituições e organizações ofertantes desses serviços.

As diretrizes aqui propostas buscam indicar quais, estrategicamente, são as etapas para a estruturação e consolidação do SFDL. Ou seja, dificilmente a política de inclusão financeira terá êxito se não levar em consideração: a necessidade de realizar um trabalho de desenvolvimento institucional que possibilite a melhoria informacional entre os agentes que compõem o mercado de microserviços financeiros e a qualidade de seus produtos; a criação de mecanismos que garantam as operações e permitam uma redução do custo financeiro; e, por fim, seja capaz de ampliar de forma sustentada a oferta de microserviços financeiros.

Em síntese, o SFDL é condição *sine qua non* para o desenvolvimento de um sistema de “finanças de proximidade” que é a base para a inclusão financeira produtiva, ao contribuir para o aumento da renda territorial, por meio do fortalecimento da endogeneização do círculo virtuoso em que crédito financia investimento, que gera renda, que gera poupança, que financia investimento e produz mais renda. Nunca é demais observar, em regiões pobres como o Nordeste, que os estados não podem se dar ao luxo de alocar recursos públicos em projetos que não tenham como princípio o acesso da maioria da população a emprego e renda. Economicamente, a única maneira de tornar isto possível é por meio da adoção de políticas públicas capazes de, efetivamente, transformar as vocações locais em vantagens competitivas dinâmicas com elevados retornos sociais.

Referências

ABRAMOVAY, R. Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semiárido brasileiro. In: COSSÍO, M. B. (Org.). *Estrutura agrária, mercado de trabalho e pobreza rural no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2003/Financas_de_proximidade.pdf> Acesso em: 15 abr. 2006.

ALMEIDA, D. B. *Bancos e concentração de crédito no Brasil: 1995-2004*. 2007. 90 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

AMADO, A. M. Minsky e o ciclo econômico: uma análise para as economias periféricas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 8., 2003, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis: ABEP, jun. 2003.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Informações cadastrais e contábeis. In: _____. *Sistema Financeiro Nacional*. Brasília, 2012b. Disponível em: <www.bancocentral.gov.br>. Acesso em: 3 mar. 2012.

_____. *Sisbacen*. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.bcb.org.br>>. Acesso em: 28 mar. 2012.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Crediamigo - resultados*. Fortaleza, 2011. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Crediamigo/gerados/Resultados.asp>. Acesso em: 3 mar. 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado*. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/pnmpo/default.asp>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

CROCCO, M. A. Financiamento do desenvolvimento regional no Brasil: diagnósticos e propostas. In: SICSÚ, J.; PAULA, L. F. (Org.). *Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. Rio de Janeiro: Manole, 2003. p. 295-329.

DOW, S. C. The regional composition of the bank multiplier process. In: DOW, S. C. (Ed.). *Money and the economic process*. Aldershot: Eglar, 1982. p. 22-44.

_____. The treatment of money in regional economics. In: DOW, S. C. (Ed.). *Money and the economic process*. Aldershot: Eglar, 1987. p. 13-24.

FERREIRA JR., R. R.; SORGATO, L. A. A. *Preferência pela liquidez dos bancos públicos e privados brasileiros: uma abordagem pós-keynesiana*. Trabalho apresentado no V Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, São Paulo, 2011.

_____. Vazamento de crédito no Nordeste e uma proposta de sistema de financiamento local: o caso de Alagoas. *Economia Política do Desenvolvimento*, Maceió, v. 1, n. 1, p. 33-63, jan./abr. 2008.

FIGUEIREDO, A. T. L. *O papel da moeda nas teorias do desenvolvimento desigual: uma abordagem pós-keynesiana*. Belo Horizonte: UFMG; Cedeplar, 2006.

FIGUEIREDO, A. T. L.; CROCCO, M. A. The role of money in the locational theory: a post-keynesian approach. *Revista Bras. de Estudos Regionais e Urbanos*, Recife, v. 2, n. 1, p. 33-54, 2008. Disponível em: <<http://www.revistaaber.com.br/index.php/aber/article/view/2/4>>. Acesso em: 2 fev. 2012.

MINSKY, H. *Stabilizing an unstable economy*. A twentieth century fund report. New Haven, Yale: University Press, 1986.

MOLLO, M. L. R. Moeda, taxa de juros e preferência pela liquidez em Marx e Keynes. In: LIMA, G. T.; SICSU, J. (Org.). *Macroeconomia do emprego e da renda*: Keynes e o keynesianismos. São Paulo: Manole, 2003. p. 451-498.

ROMERO, J. P.; JAYME JR., F. G. *Crédito, preferência pela liquidez e desenvolvimento regional*: o papel dos bancos públicos e privados no sistema financeiro brasileiro (2001 2006). Trabalho apresentado no 14º. Encontro Nacional de Economia Política. São Paulo, 2009.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Sistema financeiro e a micro e pequena empresa*: diagnóstico e perspectivas. 2. ed. Brasília, 2004.

SORGATO, L. A. A. *Concentração bancária e desigualdade financeira regional*: o caso do nordeste brasileiro. 2011. 82 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2011.

SORGATO, L. A. A.; FERREIRA JR., R. R. *Vazamento de crédito, “finanças de proximidade” e o papel das agências de fomento na reconstrução do sistema de financiamento em nível regional*. Trabalho Apresentado no 8º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, Juiz de Fora, MG, 8 a 10 set. 2010.

3 | A INFLUÊNCIA DA ECONOMIA REGIONAL NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO IMPLEMENTADAS NA BAHIA NO PERÍODO 1959-2006

Telma Andrade Almeida*

Gildásio Santana Júnior**

Resumo

Este artigo analisa a influência da Economia Regional nas políticas de desenvolvimento implementadas na Bahia entre os anos de 1959 a 2006. O objetivo é conhecer os princípios norteadores das ações executadas ao longo desse período como forma de impulsionar o crescimento do estado. Especificamente, busca-se apontar os resultados obtidos pelo modelo de desenvolvimento adotado, identificando os problemas que ainda persistem e merecem ser objeto de novas políticas. Em cada uma das seções do artigo faz-se uma breve revisão bibliográfica acerca das principais teorias de desenvolvimento regional, abordando-se desde os modelos clássicos, que atribuem à industrialização e ao planejamento público centralizado a força motriz do processo de desenvolvimento; até os modelos endógenos, que enfatizam a importância das particularidades da região e o papel dos atores locais nesse processo. Ao analisar a influência dessas teorias sobre as políticas de desenvolvimento executadas pelos sucessivos governos baianos, no período aqui abordado, conclui-se que tais políticas estiveram diretamente associadas aos conceitos de aglomeração industrial e polos de crescimento, uma vez que se voltaram essencialmente para o fomento ao setor industrial. O estudo também aponta que, embora tenha se mostrado assertivo em muitos aspectos, o modelo de desenvolvimento adotado ao longo de quase meio século resultou na construção de uma Bahia marcada por fortes contrastes socioeconômicos e espaciais.

Palavras-Chave: Aglomeração industrial. Desenvolvimento regional. Economia baiana. Polos de crescimento.

* Mestre em Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Professora de Economia da Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC). telmauesb@hotmail.com

** Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor Adjunto da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), vice-coordenador do Colegiado do Curso de Ciências Econômicas e membro do Comitê Editorial da Instituição.

Abstract

This article analyzes the influence of regional economy in development policies implemented in the State of Bahia, Brazil, between the years 1959 to 2006. The objective is to understand the guidelines of implemented measures during this period in order to boost State growth. Specifically, it aims at to point out results from the adopted development model, identifying problems that still persist and should be subject of new policies. In each section of this article, it was made a brief literature review on the main theories concerning regional development, approaching classical models, which make industrialization and centralized state planning the driving force of the development process, to endogenous models, which emphasize the importance of regional particularities and the role of local actors in this process. When analyzing the influence of these theories on development policies implemented by successive governments in the State of Bahia in the study period, it is concluded that such policies were directly associated with industrial agglomeration concepts and growth poles, since they were essentially oriented to promoting the industrial sector. The study also points out that, although it proved to be assertive in many aspects, the development model adopted for over almost half a century resulted in the construction of a State of Bahia marked by strong socioeconomic and spatial contrasts.

Keywords: Industrial agglomeration. Regional development. State of Bahia economy. Growth poles.

Introdução

A partir dos anos 1940-50, estudos relativos ao desenvolvimento regional começaram a ganhar força e a se firmar como campo de conhecimento específico. Contribuiu para isso a crise de 1929 e o posterior destaque atribuído ao problema da desigualdade socioeconômica entre países e regiões. Esses acontecimentos fizeram cair por terra o postulado neoclássico do equilíbrio geral dos mercados e demonstraram que o desenvolvimento não se espalha espontaneamente de uma região para a outra como vinha defendendo a teoria econômica.

Outro fato que suscitou amplas discussões acerca da questão regional foi a necessidade de reconstrução de países da Europa Ocidental e do Japão no segundo pós-guerra. Ao despertar a atenção de políticos e acadêmicos, tal situação levou a temática do planejamento regional para o centro das agendas governamentais e das instituições de coordenação econômica e política do mundo ocidental. A partir daí, começaram a surgir diversos estudos que buscavam responder à grande questão que se colocava naquele momento: Como levar o desenvolvimento às regiões e reduzir os níveis de desigualdades entre e dentro dos países?

Como a própria história do capitalismo mostrava que o pioneirismo na era industrial conduziu a Inglaterra ao centro hegemônico da economia-mundo em fins do século XVIII, e que o fortalecimento subsequente de países como Estados Unidos, Alemanha, França e Japão, dentre outros, também foi conquistado por meio da industrialização de suas economias, os primeiros modelos teóricos, sistematizados a partir dos anos 1950, preconizaram um receituário de cunho essencialmente desenvolvimentista, ou seja, atribuíam à industrialização e ao planejamento público centralizado a força motriz do processo de desenvolvimento.

Sob a influência das novas teorias, formuladas especialmente por economistas europeus, a ideia de que o crescimento econômico estava diretamente associado ao processo de industrialização passou a orientar as políticas de desenvolvimento implementadas por governos de diversos países entre os anos 1950-1970, dentre eles EUA, França, Itália e Brasil. O pensamento predominante era de que não existia a possibilidade de um país, estado, território ou região progredir economicamente sem a instalação e expansão do setor industrial. Acreditava-se, inclusive, que o investimento concentrado na constituição de polos industriais seria capaz de gerar um processo de crescimento por difusão no conjunto da economia, reduzindo as desigualdades existentes entre os distintos espaços geográficos.

Contudo, a busca pelo desenvolvimento polarizado, que justificou a intervenção centralizada de diversos governos, especialmente na época das reconstruções nacionais do pós-guerra, levou, na maioria dos casos, a um crescimento ainda

maior das regiões centrais sem que os efeitos de difusão tivessem se verificado na prática. Dessa forma, o problema das desigualdades regionais não só persistiu como se acentuou ainda mais, chamando a atenção de estudiosos da área e gerando dúvidas e questionamentos a respeito da eficácia das políticas industriais de desenvolvimento.

Começaram então a surgir novas interpretações que levaram a ciência regional a passar por uma transição conceitual nos anos 1980/1990. Nesse período, há uma inversão de paradigmas e o modelo “de cima para baixo”, focado na industrialização e na ação centralizadora do Estado, é substituído pelo modelo “de baixo para cima”, segundo o qual as políticas de desenvolvimento regional devem partir das potencialidades socioeconômicas originais da região e contar com ampla participação dos atores locais, ao invés de serem conduzidas, formuladas e implementadas exclusivamente pelo poder central. Na nova concepção, ganhou força a ideia de que localidades e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais que formam seu potencial de desenvolvimento, não sendo essencialmente necessária a instalação de grandes empreendimentos industriais.

Levando em conta a divergência existente entre as premissas defendidas pelas distintas teorias de desenvolvimento regional, o presente artigo busca identificar a influência que exerceu cada uma delas sobre as políticas de desenvolvimento implementadas no estado da Bahia, no período que se estende de 1959, ano em que o governo começa a planejar a retomada do crescimento após ter atingido o ápice de uma grave crise econômica, até 2006, data em que se encerra a hegemonia política de um grupo que se manteve no poder por praticamente todo esse período. O objetivo é conhecer os princípios norteadores das políticas executadas ao longo desses anos, apresentar os principais resultados obtidos e refletir sobre o modelo de desenvolvimento adotado, identificando os problemas que ainda persistem e merecem ser objeto de novas políticas.

Além desta introdução, o artigo apresenta cinco seções. Na primeira, destaca-se que os estudos em Economia Regional, embora se tenham iniciado ainda no século XIX, tal área só viria ganhar destaque e firmar-se como campo de conhecimento específico e sistematizado a partir dos anos 1950. A segunda seção apresenta os pressupostos básicos da teoria dos polos de crescimento, desenvolvida pelo economista francês François Perroux (1975). A terceira seção aborda a teoria da causação circular e acumulativa elaborada por Gunnar Myrdal (1965), economista sueco que chamou a atenção para a possibilidade de as desigualdades entre países e regiões aumentarem por processos de polarização. A quarta seção traz a contribuição de Albert Hirschman (1962) na área da Economia Regional; para o economista, o desenvolvimento não se propaga espontaneamente de uma região para a outra, já que tende a se concentrar espacialmente em torno do ponto onde se inicia. Por fim, a quinta seção destaca

a transição conceitual pela qual passou a Economia Regional a partir dos anos 1980, quando os modelos endógenos começaram a ganhar força enfatizando a importância das particularidades de cada região e o papel dos atores locais na indução do crescimento. No decorrer da discussão realizada em cada seção, buscar-se-á identificar a influência que as teorias apresentadas exerceram sobre as políticas de desenvolvimento implementadas na Bahia entre 1959-2006, bem como em que medida as ideias defendidas pelos autores aqui mencionados podem ser comprovadas na experiência baiana.

Primeiros estudos em Economia Regional

De acordo com Souza (1981), a questão espacial foi, por muito tempo, negligenciada na análise econômica, especialmente em função do longo predomínio das ideias defendidas pela teoria tradicional. As teorias clássica e neoclássica afirmavam que as forças de mercado seriam suficientes para conduzir o sistema econômico ao equilíbrio, propiciando a perfeita harmonia na distribuição da renda entre as regiões. Além disso, como se apoiavam nos pressupostos de concorrência perfeita, pleno emprego, mobilidade de fatores de produção e flexibilidade de preços e salários, não consideravam o elemento espaço em suas análises, fundamentando-se em um mundo estático e sem dimensões no qual o fator tempo era a variável mais importante.

Também contribuiu para o atraso da análise espacial o perfil das políticas econômicas implementadas pelos governos centrais até a primeira metade do século XX. Tais políticas, que tinham como preocupação central as questões macroeconômicas, estavam voltadas basicamente para temas relacionados à inflação, ao pleno emprego e à distribuição de renda entre as classes sociais. Como os problemas regionais mostravam-se com menor evidência, foram praticamente ignorados pelos formuladores das políticas.

Assim, a Economia Regional, entendida como o estudo da diferenciação espacial e das inter-relações entre as áreas dentro de um sistema nacional de regiões (DUBEY, 1977), só viria ganhar destaque e firmar-se como campo de conhecimento específico e sistematizado a partir dos anos 1950, quando a temática do planejamento regional passa a ocupar o centro das agendas governamentais e das instituições de coordenação econômica e política do mundo ocidental.

Cabe lembrar que alguns estudos realizados anteriormente sobre a localização das atividades econômicas no espaço geográfico são reconhecidos por muitos autores como o germe da Ciência Regional. Conhecidos na literatura econômica como as Teorias Clássicas da Localização, em razão da forte influência do conceito de “livre mercado” presente em suas formulações, esses trabalhos, desenvolvidos por economistas e geógrafos alemães entre o século XIX e início do século XX, buscavam explicar, dentre outras questões, o fator determinante

da renda econômica da terra, as razões que levam uma indústria a se instalar em determinada região e as causas que fazem com que o setor de comércio e serviços seja mais pujante e diversificado em algumas cidades do que em outras. Enfatizando as decisões do ponto de vista da firma, essas teorias preconizavam que uma empresa procura determinar sua “localização ótima” levando em conta basicamente o papel dos custos de transporte e de mão de obra. Os principais expoentes dessa corrente foram Von Thünen, Alfred Weber, Walter Christaller e August Lösch. Suas ideias sobre a localização espacial das atividades econômicas predominaram até os anos 1940 e são reconhecidas como estudos incipientes em Economia Regional (CAVALCANTE, 2004).

Conforme Lopes (2003), as teorias clássicas da localização foram consideradas estáticas por limitar-se a quantificar os custos e os lucros como as únicas variáveis que devem ser consideradas ao se definir a localização de uma atividade econômica. Além disso, o autor destaca que elas não consideravam o papel relevante da tecnologia, e que, em alguns momentos, apoiavam-se em pressupostos dificilmente encontrados no mundo real. Azzoni (1982), por sua vez, destaca que, em que pesem as falhas das formulações teóricas, os fatores clássicos de localização são de grande importância e não devem ser descartados na compreensão das decisões empresariais.

Como mencionado, a partir da segunda metade do século XX, a análise regional começa efetivamente a ganhar corpo teórico com o surgimento das Teorias do Desenvolvimento Regional focadas nos fatores de aglomeração, ou seja, nas vantagens decorrentes da concentração de indústrias em um mesmo espaço geográfico. De acordo com Keller (2008), foi o economista britânico Alfred Marshall quem desenvolveu, de forma pioneira e sistematizada, o conceito de economias de aglomeração. No século XIX, esse economista abordou a temática da concentração de indústrias especializadas em certas localidades, mostrando que a aglomeração gera grandes vantagens para as empresas, especialmente para as pequenas. Neste sentido, definiu economias de aglomeração como os ganhos de produtividade que resultam da concentração espacial das atividades econômicas, e chamou de “economias externas” todos os benefícios provenientes da aglomeração, como infraestrutura, proximidade com fornecedores, disponibilidade de mão de obra especializada, fluxo de informação e elevado grau de inter-relacionamento entre as firmas.

Assim, enquanto as teorias clássicas enfatizavam basicamente o papel dos custos de transporte e de mão de obra, as novas teorias passaram a incorporar como fator de localização e, portanto, de crescimento a complementaridade entre firmas e setores (LOPES, 2003). Como viam na expansão do setor industrial o melhor caminho para promover-se o desenvolvimento das regiões, defendiam que cabia ao Estado o papel de fomentar o processo de industrialização, concedendo altos subsídios a empresas desse segmento e provendo as regiões de infraestrutura necessária à instalação de empreendimentos industriais.

Tal receituário tinha por base alguns conceitos-chaves desenvolvidos à época por economistas europeus que buscavam compreender o fenômeno do crescimento regional. São eles: “polo de crescimento”, do francês François Perroux; “causação circular e acumulativa”, do sueco Gunnar Myrdal; e “efeitos para trás e para frente”, do alemão Albert Hirschman. Como esses conceitos estavam imbuídos de uma visão explicitamente intervencionista, Cavalcante (2004) destaca que, em que pese o relevante papel desempenhado pela ideia de aglomeração nos trabalhos desses autores, é curioso observar que eles não foram diretamente influenciados pela obra de Marshall, sendo muito mais presentes e facilmente identificáveis em suas obras as influências exercidas por Keynes. Especialmente nas formulações de Perroux, é possível ainda observar a forte presença da visão de Schumpeter, já que o autor da teoria dos polos de crescimento considerava de grande relevância o papel da inovação na dinâmica do sistema capitalista.

Por tratarem de ações concretas de intervenção do poder público com o objetivo de fomentar o desenvolvimento das regiões, e pela grande influência que já exerceram nas políticas de desenvolvimento regional implementadas por governos de diversos países, dentre eles o Brasil, as teorias de desenvolvimento regional com ênfase nos fatores de aglomeração serão exploradas mais detalhadamente nas seções seguintes. Ao discorrer sobre os seus pressupostos básicos, buscar-se-á identificar a influência que exerceram nas políticas de desenvolvimento implementadas na Bahia no período 1959-2006, e em que medida as ideias defendidas por seus expoentes podem ser comprovadas na experiência baiana.

François Perroux e a Teoria dos Polos de Crescimento

Ao observar a natureza desigual do crescimento de seu país e atento às ideias de Schumpeter sobre o papel das inovações na dinâmica do sistema capitalista, o economista europeu François Perroux desenvolveu, ao longo dos anos de 1940 e 1950, a noção de polo de crescimento, afirmando que o dinamismo de uma região é determinado pela existência de uma ou mais indústrias motrizes (empresas líderes) que exercem papel determinante no processo de desenvolvimento ao gerar efeitos multiplicadores sobre outras atividades.

O aparecimento duma indústria nova ou crescimento duma indústria existente propagam-se por intermédio dos preços, fluxos e antecipações. No decurso de períodos mais longos, os produtos de uma indústria ou produto de indústrias, profundamente transformados e por vezes dificilmente reconhecíveis em comparação com seu esboço inicial, possibilitam novas invenções que dão origem a novas indústrias. (PERROUX, 1975¹, p. 100).

¹ A obra de Perroux citada no presente artigo teve sua primeira edição publicada em 1955. Contudo, a versão traduzida e consultada data de 1975.

Partindo da constatação de que o crescimento não aparece por toda parte ao mesmo tempo, mas “[...] manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento e propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia”, Perroux (1975, p. 100) introduziu a ideia de polarização, sugerindo que a promoção do desenvolvimento regional tem início com a identificação dos espaços que reúnem as melhores condições para se transformar em polos de crescimento. Definidos os espaços, o investimento concentrado na constituição dos polos gera um processo de crescimento econômico por difusão em toda a economia.

Geograficamente concentrado, o polo industrial complexo transforma o seu meio geográfico imediato e, se tem poder para tanto, toda a estrutura da economia nacional em que se situa. Centro de acumulação e concentração de meios humanos e de capitais fixos e definidos, chama à existência outros centros de acumulação e concentração de meios humanos e de capitais fixos e definidos. Quando dois destes centros entram em comunicação graças a vias de transporte material e intelectual, extensas transformações se desenham no horizonte econômico e nos planos de produtores e consumidores. (PERROUX, 1975, p. 108).

Em seu modelo de aglomeração industrial, Perroux (1975) introduz os conceitos de indústria motriz e indústria movida. A “indústria motriz”, ou “empresa líder”, ou ainda “indústria chave” é aquela que, ao aumentar suas próprias vendas de bens finais ou intermediários (*outputs*) e suas compras de serviços e produtos, induz ao aumento nas vendas de outras indústrias, as chamadas indústrias movidas, que são as que fornecem matérias-primas, insumos, mão de obra, capital e serviços (*inputs*). Neste sentido, Perroux (1975, p. 106) define indústria motriz como uma indústria que “[...] induz na totalidade dum conjunto, por exemplo, numa economia nacional, um crescimento de volume de produção global muito maior do que o crescimento do seu próprio volume de produção”. Assim, quando há aumento no volume de vendas de uma indústria-chave, há também uma forte expansão e crescimento de um conjunto mais amplo.

Cabe ressaltar que, no complexo industrial de Perroux, a unidade motriz, base do processo de difusão, pode ser tanto uma empresa como um conjunto de empresas ou atividades que produzem ou induzem inovações no seu meio circundante e se relaciona com outras unidades *movidas*, “arrastando-as” no processo que induz. O crescimento do conjunto da economia resulta, então, das inter-relações entre esses dois tipos de indústria, sendo as empresas líderes as responsáveis por transmitir os efeitos da expansão às indústrias movidas. A concepção de crescimento de Perroux está associada, portanto, ao conceito de polo e aos efeitos de arraste por ele exercido em todo o seu meio. Neste sentido, pode-se inferir que um polo de desenvolvimento é uma unidade econômica motriz ou um conjunto formado por várias dessas unidades que exercem efeitos de expansão, integração e encadeamento sobre outras unidades a ela relacionadas.

Nos anos 1930-1940, a Bahia atingiu o ápice de uma grave crise econômica que a impediu de acompanhar o dinamismo do Sul e, principalmente, do Sudeste do país que, naquele momento, passava a liderar o processo de industrialização no Brasil (ALBAN, 2006). Para superar os efeitos da crise e a dependência secular de um modelo agroexportador, o governo baiano, sob a influência da teoria dos polos de crescimento de François Perroux, elaborou, em 1959, o primeiro Plano de Desenvolvimento do Estado (Plandeb). A proposta era atrair indústrias, especialmente do setor de bens intermediários, que utilizassem em seus processos produtivos matérias-primas disponíveis no território baiano, como o petróleo. A produção seria destinada às indústrias de bens finais concentradas no eixo Sul-Sudeste.

Pareciam estar reunidos, portanto, os elementos que norteariam o processo de industrialização da Bahia: a criação de polos de crescimento a partir dos quais se esperava que o desenvolvimento econômico se irradiasse, uma vez que se entendia que seria preciso vencer a inércia inicial que condenava o estado à condição de produtor de bens primários. (CAVALCANTE, 2004, p. 79).

De acordo com Alban (2006), embora não tenha sido aprovado pela Assembleia Legislativa da Bahia em função da forte resistência das oligarquias rurais, o Plandeb teve grande parte de seus projetos implementados, não só pelo governo da época, mas por todos que se sucederam até os anos 1980. São exemplos, a instalação dos frigoríficos Mafrisa e Friusa, da fábrica de calçados Mirca e da indústria de laticínios Alimba. Em praticamente todos os investimentos, o estado fez-se presente como investidor direto ou como financiador, concedendo crédito a juros subsidiados e inúmeros incentivos fiscais a diversas indústrias de grande porte. O governo também atuou, disponibilizando terrenos e galpões de produção e montando toda uma infraestrutura que abrangia, dentre outras coisas, facilidades portuárias, rodovias, ferrovias e disponibilidade de energia e água, com o objetivo de atrair novos investimentos, especialmente para a Região Metropolitana de Salvador (RMS).²

Cabe lembrar que, antes mesmo da elaboração do Plandeb, a entrada em operação da Refinaria Landulpho Alves (RLAM), em 1956, já marcava o início de um processo de transformação da base econômica do estado, uma vez que a implantação dessa refinaria lançou as bases para a instalação de indústrias químicas, petroquímicas e mecânicas no entorno da capital baiana. Embora a implantação da refinaria não tenha sido diretamente influenciada pelas ideias de Perroux (1975), o fato é que tal empreendimento trouxe benefícios facilmente associáveis ao conceito de polo crescimento, já que exerceu o papel de unidade motriz, atraindo e se relacionando com outras unidades movidas, “arrastando-as” no processo de crescimento por ela induzido.

² A RMS compreende os municípios de Camaçari, Candeias, Dias d'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.

Conforme Teixeira e Guerra (2000, p. 89), o impacto da refinaria pôde ser percebido de duas formas:

Primeiro, em 1960, o valor da produção da indústria química já atingia 30,2% do total da indústria de transformação, sendo que a refinaria era responsável por quase 50% desse total [...] Em 1959, ela já empregava, diretamente, 1868 pessoas. Segundo, algumas empresas químicas se instalaram no entorno de Madre de Deus para aproveitar suas matérias-primas, a exemplo da Companhia de carbono Coloidais, da Companhia Brasileira de Lubrificantes e da Fábrica de Vaselina da Bahia.

Como assinalam os autores, após um impulso exógeno, resultante do investimento da Petrobras em extração e refino de petróleo, a Bahia iniciou seu primeiro ciclo de industrialização. Do ponto de vista social, as mudanças refletiram-se na expansão da classe operária e da classe média urbana, bem como na formação de uma nova elite constituída pelos “petroleiros”, funcionários da Petrobras que recebiam altos salários e passaram a consumir bens até então só acessíveis às classes mais abastadas. No rastro desse processo, expandiam-se também o setor de comércio e serviços, bem como o ramo de construção civil.

Tais efeitos expansionistas atestam o que Perroux (1975) já indicava, ao afirmar que, em um polo industrial geograficamente concentrado e em crescimento, as atividades econômicas se intensificam em função da proximidade e da concentração urbana: diversificação do consumo, necessidades coletivas de moradia, transportes e serviços públicos, rendas de localização etc. Como apontava o autor, é neste sentido que o polo “[...] transforma seu meio geográfico imediato [...] cria um clima favorável ao crescimento e ao progresso” (PERROUX, 1975, p. 109).

Paralelamente à elaboração do Plandeb, o governo federal cria, em 1959, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), encarregada de administrar, em parceria com o Banco do Nordeste, um conjunto de incentivos fiscais e financeiros disponibilizados pelo governo federal para promover a industrialização da região.

Por estar geograficamente mais próxima dos mercados do Centro-Sul e por contar com ampla disponibilidade de matérias-primas, especialmente petróleo, a Bahia foi um dos estados que mais recebeu recursos oriundos da Sudene. Utilizando-se dos incentivos disponibilizados pelo órgão, o governo baiano conseguiu atrair grandes indústrias para o estado, especialmente para a RMS.

Apostando nas vantagens das economias de aglomeração, como oferta de infraestrutura, existência de insumos e matérias-primas e posição geográfica favorável, próxima aos mercados do Centro-Sul e elo com o restante do Nordeste, o governo implanta, em 1966, o Centro Industrial de Aratu (CIA), que passa a sediar novas empresas químicas, a exemplo da Companhia Química

do Recôncavo (CQR), Paskin, Tibras, Ciquine, Fisiba e Dow. Em dezembro de 1969, a Sudene já havia aprovado 100 projetos, dos quais 37 estavam em funcionamento, 43 em análise e os demais com carta de opção para se instalar (TEIXEIRA; GUERRA, 2000).

Além do CIA surgiram outras iniciativas de criação de polos industriais no interior do estado entre as décadas de 1960 e 1970. O de maior relevância, entretanto, em função da capacidade de atratividade (disponibilidade de transportes, serviços de apoio, manutenção de equipamentos, proximidade de fornecedores e uma gama de atividades necessárias ao funcionamento das indústrias), foi o Centro Industrial de Subaé (CIS), instalado em Feira de Santana.

Como resultado da política de fomento ao setor industrial, nos anos 1960, a Bahia encontrava-se em franco processo de industrialização. De acordo com Pessoti (2008), entre 1959 e 1970, a indústria baiana registrou um crescimento de seu valor da produção em torno de 293%.

A década de 1970 foi marcada pela consolidação do crescimento industrial com a implantação de um polo petroquímico no município de Camaçari, um grande empreendimento que contou com capital proveniente de três fontes: empresa estatal, empresa estrangeira e empresa nacional. Os investimentos estaduais em infraestrutura, por sua vez, foram realizados por meio de financiamentos da Secretaria de Estado do Planejamento e Desenvolvimento (Seplan) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Dentre as razões que levaram o governo federal a instalar um polo petroquímico em Camaçari, pode-se destacar: a farta disponibilidade de insumos petrolíferos e matérias-primas naturais, já que a Bahia dispunha, naquela época, de 80% das reservas nacionais de petróleo; o fato de o estado já contar com uma refinaria; as vantagens relacionadas à existência de infraestrutura portuária; e a proximidade entre Camaçari e Salvador (SANTOS, 2010). Nos anos seguintes à sua instalação, o polo petroquímico conseguiu elevar a arrecadação industrial do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) no estado e as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de tal forma que a Bahia se torna, ao longo dos anos 1970, a sexta maior economia estadual do país. A taxa média de crescimento real do PIB baiano, nesse período, foi de 11,4%, acima, portanto, dos 9,7% do Nordeste e dos 8,6% do Brasil. O polo possibilitou à Bahia consolidar sua posição de estado supridor de produtos intermediários para os setores de bens finais instalados no eixo Sul/Sudeste. A participação do setor primário no PIB setorial baiano caiu de 40% em 1960, para 16,4% em 1980. No mesmo período, o setor secundário saltou de 12% para 31,6%. Essas transformações colocaram a Bahia em uma nova posição na economia nacional. Nos últimos anos da década de 70, o PIB estadual cresceu a uma taxa média anual de 9,7%, sendo a indústria de transformação a força motriz desse processo de crescimento (TEIXEIRA; GUERRA, 2000).

Contudo, em que pese tal dinamismo, os investimentos realizados ao longo de todos esses anos estiveram focados, essencialmente, na produção de bens intermediários em municípios situados na RMS. Por isso, embora tenha se mostrado assertiva em muitos aspectos, uma vez que propiciou a ampliação e a diversificação da matriz industrial, a melhoria da infraestrutura física e de serviços, assim como a expansão das classes operária e média urbana, com rebatimentos expressivos no setor terciário, a política industrial, que começou a ser implementada a partir do final dos anos 1950, caracterizou-se por uma forte concentração setorial e espacial, já que não incorporou a maioria dos municípios baianos nesse processo de crescimento. Com uma economia voltada basicamente para a pequena produção agropecuária, esses municípios, em grande parte situados na região do semiárido, continuaram altamente dependentes de repasses e transferências governamentais.

Só mais tarde, o aprofundamento das desigualdades dentro do estado e a crise dos anos 1980, que provocou o esgotamento do modelo industrial vigente, levariam o governo a elaborar um novo plano que fosse capaz não só de superar os efeitos da crise, mas também de retomar o processo de crescimento de forma mais homogênea. Assim, no intuito de promover a desconcentração da atividade industrial e, ao mesmo tempo, fomentar o crescimento/desenvolvimento em municípios e regiões mais carentes, o governo do estado começou a implementar, a partir dos anos 1990, um modelo de desenvolvimento voltado para a diversificação e interiorização da matriz industrial. Elaborado em 1991 pela então Fundação Centro de Projetos e Estudos (CPE), o novo Plano de governo, denominado “Bahia: Reconstrução e Integração Dinâmica”, propunha o fortalecimento da indústria de bens finais e a expansão da base produtiva por meio da instalação de complexos industriais e agroindustriais no interior.

Para atrair indústrias dos mais diversos segmentos, foi criada uma série de programas de incentivos destinados a setores específicos. Os mais importantes foram o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (Probahia), Programa de Incentivo ao Comércio Exterior (Procomex) e Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo (Proauto). A estratégia utilizada em cada um deles foi, novamente, a concessão de incentivos fiscais, financeiros e também de infraestrutura, já que o governo disponibilizou terrenos, galpões de produção e realizou diversas obras e serviços de infraestrutura, com a finalidade de tornar o território baiano mais atrativo a novos investimentos privados. Há que se ressaltar ainda que o fator mão de obra abundante e relativamente mais barata que no Sul e Sudeste também contribuiu para que indústrias tradicionalmente concentradas nessas regiões comesçassem a instalar unidades produtivas na Bahia (SOUZA; PACHECO, 2003).

Como resultado da política de incentivos implementada, novas empresas dos segmentos automotivo, madeireiro, mineral, de transformação petroquímica,

agroalimentar, eletroeletrônico, calçados, têxteis e confecções, além de outros, começaram a se instalar em todo o estado.

Tem sido comum o uso do termo polo para se fazer referência às aglomerações industriais que foram instaladas em cidades do interior, como Ilhéus (“polo” de informática) e Itapetinga (“polo” calçadista). Contudo, dentro da concepção de Perroux (1975), o que existe em Ilhéus é uma simples aglomeração de indústrias montadoras de computadores e eletroeletrônicos com baixíssimo nível de integração e, portanto, insuficientes para gerar os efeitos de encadeamento preconizados pelo autor, e para estimular um processo de crescimento por difusão no conjunto da economia local.

No caso do “polo” calçadista, a empresa Azaleia instalou, a partir de 1998, uma planta industrial constituída por dezoito galpões de produção distribuídos de forma relativamente dispersa em municípios circunvizinhos localizados na região de Itapetinga, Sudoeste baiano. Em todas as unidades são realizadas apenas as etapas de corte, costura e montagem dos calçados, sendo a sede, em Itapetinga, responsável pela fabricação dos componentes que abastecem todas as filiais. As atividades de maior valor agregado dentro do processo produtivo, como *design*, *marketing*, P&D, tecnologia, gerenciamento e comercialização, assim como as áreas de suprimento, logística e recursos humanos, continuam mantidas na sede da empresa localizada no município de Parobé (RS).

Dessa forma, as unidades produtivas instaladas na Bahia configuram-se como meros galpões isolados de produção de artigos de baixo valor agregado. Além disso, a empresa Azaleia, que de acordo com a teoria de Perroux (1975) poderia ser considerada uma “indústria motriz”, não conseguiu difundir inovação no seu meio circulante nem estimulou o surgimento de fornecedores de matérias-primas nem de outros insumos, componentes ou acessórios necessários à fabricação de seus produtos. É a própria empresa que produz seus componentes, utilizando insumos vindos de outras regiões. Assim, a instalação da fábrica calçadista não gerou os “efeitos de arraste”, na medida em que não induziu ao surgimento de “indústrias movidas”, tornando fracos tanto os níveis de integração e encadeamento quanto os rebatimentos da presença da fábrica no desenvolvimento da região. Sendo a indústria calçadista um segmento intensivo em mão de obra de baixo nível de qualificação, o efeito mais visível da presença da fábrica na região refere-se à geração de empregos diretos e seus efeitos pouco expansionistas sobre a economia local, uma vez que os salários pagos são relativamente baixos e parte da renda é gasta em municípios de porte maior.

Para corrigir ou evitar essas distorções, Perroux (1975) adverte sobre a necessidade de elaboração de políticas que tenham como objetivo a promoção do desenvolvimento técnico e humano e a cooperação entre regiões ricas e pobres. Assim, o autor ressalta que a constituição e consolidação de um polo dependem também de uma transformação nas estruturas mentais e sociais da população local, sendo tarefa dos governos o papel de realizar ações para estimular

a propensão a poupar, o investimento, o trabalho, a inovação e a elaboração e execução de planos de desenvolvimento.

Como pôde ser observado até aqui, não foi exatamente essa a postura do governo baiano, no período analisado, já que suas ações partiram do princípio de que a simples instalação de uma indústria em determinada região, por si só, seria capaz de fomentar um efetivo processo de modernização e desenvolvimento nos locais “hospedeiros”. Para Perroux (1967), o papel dos governos e de suas instituições é bem mais amplo e não se limita a atrair indústrias e atribuir exclusivamente a elas a tarefa de estimular o processo de crescimento/desenvolvimento de um território.

O poder de disposição das grandes unidades no interior duma nação não é completamente independente do poder público que, mesmo nos países liberais, estimula a investigação, ajuda a propagar as grandes inovações, participa na conquista dos mercados e, no âmbito dum território cuja extensão e recursos físicos se revestem de extrema importância, contribui poderosamente para a instauração de eixos de desenvolvimento, zonas de desenvolvimento e nós de tráfico. (PERROUX, 1967, p. 213).

Perroux (1975) também defendeu a ideia de que o aumento das vendas das indústrias motrizes poderia resultar de uma ação do estado sob a forma de subvenção, por exemplo. Nas palavras do economista: “O aumento do volume de produção das indústrias motrizes pode resultar duma antecipação dos efeitos provocados nas indústrias movidas, ou no caso de hesitação ou lentidão por parte dos diretores das indústrias motrizes, dum estímulo do Estado sob a forma, por exemplo, de subsídio.” (PERROUX, 1975, p. 106).

Nota-se que tal orientação foi seguida a risca pelo governo baiano entre os anos 1959-2006, uma vez que o modelo de desenvolvimento adotado ao longo de todo esse período utilizou constantemente a estratégia de concessão de inúmeros incentivos ao setor privado com o objetivo de viabilizar a instalação de indústrias no estado.

É preciso mencionar que, embora a política industrial de desenvolvimento, implementada a partir dos anos 1990, tenha propiciado a instalação de vários empreendimentos em todo o estado, contribuindo para diversificar a matriz industrial baiana, não se pode afirmar que os objetivos de desconcentração espacial e setorial da indústria tenham sido alcançados, uma vez que a maior parte dos investimentos continuou a se dirigir para o segmento de bens intermediários instalado na RMS. Conforme Pessoti (2008), no período 2000-2004, a RMS recebeu 68,6% dos investimentos atraídos e 43% dos projetos foram direcionados para os segmentos químicos e petroquímicos e suas derivações. Dessa forma, os programas implementados, mais uma vez, geraram efeitos limitados fora do eixo metropolitano, acentuando a concentração da riqueza no entorno da capital baiana e perpetuando o quadro de desigualdade entre as regiões do estado.

Assim como ocorreu na Bahia, a teoria dos polos de crescimento influenciou as políticas de desenvolvimento implementadas em diversos países do mundo ocidental durante os anos 1950-1970, entre eles EUA, França, Itália, Rússia – então URSS – e Brasil. A esse respeito, H. Richardson e M. Richardson (1975)³ citados por Cavalcante (2004, p. 64) chegaram a afirmar que, no início da década de 1970, “[...] a confiança na análise de polos de desenvolvimento foi uma característica dominante do planejamento regional operacional tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento”. Contudo, as experiências de desenvolvimento regional fundadas no conceito de polarização, em sua maioria, não lograram alcançar os resultados esperados, já que levaram a um crescimento ainda maior das regiões centrais sem que os efeitos de difusão tivessem se verificado. No caso da Bahia, pôde-se observar que a concentração das indústrias, dos investimentos em infraestrutura e das atividades vinculadas na RMS acentuou ainda mais as desigualdades socioeconômicas dentro do estado.

Em função do insucesso na redução das desigualdades regionais, a adoção de políticas de desenvolvimento industrial e regional baseadas nos polos de crescimento de Perroux foram consideradas decepcionantes por muitos autores (CRUZ, 2000). De acordo com Cavalcante (2004), uma das principais razões para o fracasso dessas experiências foi o fato de as unidades motrizes não terem obtido êxito em difundir inovações tecnológicas, em função da permanência dos centros de decisão de P&D nas regiões mais desenvolvidas.

A não propagação dos efeitos de difusão e a consequente persistência das desigualdades regionais fizeram com que a teoria dos polos de crescimento passasse a ser severamente criticada a partir do final dos anos 1970. Além disso, a generalidade da teoria de Perroux (1975), que poderia englobar todos os tipos de mercados, de empresas, de famílias e de Estados, nos mercados nacionais e internacionais, implicava em uma impossibilidade de determinação dos setores-chave ou de quantificação de um tamanho ótimo do polo (SILVA, 1976).

Outra contestação à teoria de Perroux (1975) diz respeito ao papel da indústria motriz, que foi questionado em algumas situações. Conforme Silva (1976), observações de Chinitz indicam que justamente a presença de uma poderosa indústria motriz pode inibir o desenvolvimento industrial, impedindo o aparecimento de novas firmas. Por outro lado, muitos polos de crescimento constituíram-se sem a presença de uma indústria motriz e, de forma semelhante, há casos em que a indústria motriz só foi instalada após a formação de um importante e diversificado complexo industrial.

³ RICHARDSON, Harry W.; RICHARDSON, Margaret. The relevance of Growth Center Strategies to Latin America. *Economic Geography*, Massachusetts, v. 51, n. 2, p. 163-178, Apr. 1975.

Contudo, em que pesem as limitações da teoria de Perroux (1975), seu modelo também tem sido objeto de várias constatações empíricas e ainda hoje tem servido de orientação para a formulação de políticas de desenvolvimento em muitos países e regiões.

Gunnar Myrdal e o conceito de causação circular e cumulativa

Como visto na seção anterior, a busca pelo desenvolvimento polarizado, que justificou a intervenção centralizada de muitos governos, especialmente na época das reconstruções nacionais do pós-guerra, levou, na maioria dos casos, a um crescimento ainda maior das regiões centrais sem que os efeitos de difusão tivessem se verificado. Dessa forma, o problema das desigualdades entre e dentro dos países não só persistiu como se acentuou ainda mais.

O economista sueco Gunnar Myrdal já havia apontado, em fins dos anos 1950, a possibilidade de as desigualdades entre países e regiões aumentarem por processos de polarização. Myrdal (1965) procurou demonstrar o caráter desigual do crescimento, sustentando que o desenvolvimento econômico das nações ricas e o das nações pobres pode jamais convergir, já que as regiões historicamente industrializadas beneficiam-se de sua posição favorável para drenar fatores produtivos das regiões mais atrasadas. Na concepção do autor, esse mecanismo gera um “círculo virtuoso” nas regiões inicialmente favorecidas e um “círculo vicioso” nas regiões subdesenvolvidas que, em função da concentração das atividades mais dinâmicas em outros locais, tendem a continuar fadadas à produção de bens primários de menor valor agregado.

Ao analisar os efeitos produzidos pela chegada de uma indústria em determinada região, Myrdal (1965) demonstrou que, inicialmente, verifica-se um aumento dos níveis de emprego, renda e demanda nas demais atividades, configurando um processo de causação circular cumulativa em um ciclo virtuoso que tende a atrair mais fatores de produção para aquela localidade. Em contrapartida, mostrou que a perda de uma indústria gera efeitos opostos, desencadeando um processo de causação circular e cumulativa em um ciclo vicioso que torna a localidade cada vez menos atrativa e provoca a migração de seus fatores de produção para outras regiões, fato que gera uma nova diminuição da renda e da demanda local. Para conter ou contrabalançar esses efeitos negativos, o autor recomendava a adoção de políticas intervencionistas, como redução de impostos ou atração de uma nova indústria.

Myrdal (1965) não considerava o fator mão de obra barata como um atrativo de indústrias. Para ele, os poucos exemplos em que a oferta de mão de obra foi eficaz em levar a indústria para regiões atrasadas são exceções a uma regra geral, já que, comumente, é a mão de obra que se desloca para as localidades

onde existe demanda crescente por esse fator de produção. Exemplo disso foi o que aconteceu na Bahia após a implantação do Polo Petroquímico de Camaçari nos anos 1970. As perspectivas de geração de emprego fizeram com que o polo se tornasse atrativo para uma grande massa de trabalhadores que migrou, especialmente do Recôncavo para a capital, transformando Salvador na terceira cidade mais populosa do país. Contudo, mesmo tendo contribuído para a expansão da classe operária e média urbana, o polo é constituído por indústrias intensivas em capital e não em mão de obra. Por isso, apesar dos rebatimentos nos setores de comércio e serviços, não conseguiu atender plenamente às perspectivas da maioria dos baianos que deixaram o interior em função das adversidades, sobretudo no meio rural, em direção à RMS. Como consequência, cresceram tanto a taxa de desemprego na região quanto os problemas oriundos de um crescimento populacional desordenado.

Influenciado pelo conceito de aglomeração desenvolvido por Marshall, Myrdal (1965) defendia que são outros fatores, como infraestrutura adequada, disponibilidade de matéria-prima e proximidade com fornecedores e/ou consumidores, os determinantes na atração de investimentos industriais e não a mão de obra. A esse respeito, cabe destacar que os fatores locacionais de produção estão intimamente relacionados com o perfil de cada empreendimento. As indústrias tradicionais (têxtil, calçados, alimentos, bebidas etc.), por serem intensivas em mão de obra, ainda costumam tomar suas decisões locacionais levando em conta o custo da força de trabalho em cada região onde pode se instalar. Em contrapartida, indústrias dinâmicas, intensivas em capital, como é o caso dos segmentos químico e petroquímico, geralmente se instalam em locais onde podem se beneficiar das vantagens da aglomeração, como oferta de infraestrutura, existência de insumos e matérias-primas, proximidade com fornecedores, serviços de apoio, dentre outras. Esses fatores foram determinantes para que, ao longo das décadas 1960-1980, indústrias dinâmicas de diversos ramos se instalassem na RMS, viabilizando a formação de distritos industriais (Centro Industrial de Aratu e Centro Industrial de Subaé) e de um grande complexo petroquímico no entorno da capital baiana.

Contudo, Myrdal (1965) via com preocupação a concentração espacial das atividades industriais, argumentando que elas tendem a atrair e concentrar também outros tipos de atividades econômicas e culturais, deixando o resto do país relativamente estagnado.

Se as forças do mercado não fossem controladas por uma política intervencionista, a produção industrial, o comércio, os bancos, os seguros e, de fato, quase todas as atividades econômicas que na economia em desenvolvimento, tendem a proporcionar remuneração bem maior de que a média e, além disso, outras atividades como a ciência, a arte, a literatura, a educação e a cultura superior se concentrariam em determinadas localidades e regiões, deixando o resto do país de certo modo estagnado. (MYRDAL, 1965, p. 51-52).

Neste sentido, o autor procurou demonstrar que “[...] o jogo das forças do mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais” (MYRDAL, 1965, p. 51). Na Bahia, pôde-se observar que, de fato, o progressivo desenvolvimento industrial concentrado na RMS acentuou as desigualdades entre as diversas regiões e gerou uma rede de cidades na qual a proeminência de Salvador dificultou a constituição de núcleos urbanos de médio porte capazes de funcionar como polos regionais de desenvolvimento. Como aponta Menezes (2000), a forte concentração dos investimentos em áreas próximas da capital resultou na consolidação de duas realidades distintas. De um lado, uma região economicamente rica e dinâmica, que dispõe de uma moderna infraestrutura física e de serviços. Do outro, um vasto território com poucas alternativas econômicas e escassas possibilidades de desenvolvimento no qual até o acesso a serviços básicos e infraestrutura é geralmente precário.

Myrdal (1965) também chamou atenção para o fato de que a expansão em uma localidade gera efeitos regressivos (*backwash effects*) em outras, aumentando as disparidades regionais. Isso porque essa expansão tende a deslocar fluxos de capitais e de mão de obra de outras partes do país em direção às regiões mais ricas. Neste sentido, procurou demonstrar que os movimentos de capital tendem a provocar efeitos semelhantes no aumento da desigualdade:

Os movimentos de mão de obra, capital, bens e serviços não impedem, por si mesmos, a tendência natural à desigualdade regional. Por si próprios [...] são, antes, os meios pelos quais o processo acumulativo se desenvolve – para cima, nas regiões muito afortunadas –, e para baixo, nas desafortunadas. (MYRDAL, 1965, p. 53).

Tal visão contrapõe-se à teoria tradicional (clássica e neoclássica) na qual a mobilidade dos fatores tende ao equilíbrio. Na avaliação de Myrdal (1965, p. 54), ocorre exatamente o contrário:

Nos centros de expansão, o aumento da demanda dará um impulso ao investimento que, por sua vez, elevará as rendas e a procura, e causará um segundo fluxo de investimentos, e assim por diante. A poupança aumentará em decorrência das rendas mais altas, mas tenderá a ficar inferior ao investimento, no sentido de que a oferta de capital teria de satisfazer uma ativa demanda. Nas outras regiões, a falta de novo impulso expansionista tem como consequência o fato de a demanda de capital permanecer relativamente fraca, mesmo quando comparada ao volume de poupanças, que será pequeno porque as rendas também o são e tendem a declinar. O sistema bancário, quando não controlado para operar de maneira diferente, tende a transformar-se em instrumento que drena as poupanças das regiões mais pobres para as mais ricas onde a remuneração do capital é alta e segura.

Por outro lado, Myrdal (1965) chama de efeitos propulsores (*spread effects*) centrífugos aqueles que se propagam do centro da expansão econômica para outras regiões. Esses efeitos agem em direção oposta aos efeitos regressivos. Referem-se aos ganhos obtidos pelas regiões estagnadas por meio do fornecimento de matérias-primas e/ou bens intermediários destinados ao

abastecimento das indústrias situadas na região em expansão. Para o autor, caso um número expressivo de trabalhadores seja empregado nessas localidades, até as indústrias de bens finais serão estimuladas, podendo-se formar novos centros de expansão econômica se os efeitos propulsores conseguirem superar os efeitos regressivos.

Entretanto, consoante o autor, ainda que os efeitos propulsores sejam suficientes para cobrir os efeitos regressivos, as regiões menos desenvolvidas continuarão relativamente estagnadas, pois dificilmente conseguirão acompanhar as taxas de expansão das regiões centrais. Neste sentido, afirma que “[...] o problema das desigualdades torna-se então o problema dos diferentes níveis de progresso entre as regiões do país” (MYRDAL, 1965, p. 60). Acrescenta ainda que, mesmo nos países em rápido desenvolvimento, muitas regiões se atrasarão, estagnarão ou ficarão mais pobres. Deste modo, haverá mais regiões nas duas últimas categorias se apenas as forças do mercado predominarem livremente e absolutas.

Um exemplo do que Myrdal (1965) chamou de *backwash effects* (efeitos regressivos) foi o que aconteceu no Nordeste do Brasil durante todo o período de implementação das Políticas de Substituição de Importações, que fomentaram o processo de industrialização no país mediante o incentivo à produção interna de bens que até então eram importados. Como as indústrias instalaram-se prioritariamente na região Sudeste, especialmente no estado de São Paulo, um grande fluxo de mão de obra migrou do Nordeste em direção a essa região em busca de emprego e de melhores condições de vida. Como a falta de água impossibilitava o desenvolvimento da agricultura e a criação de animais, a seca, associada à falta de alternativas econômicas, gerava fome e miséria no sertão nordestino e empurrava para os centros industrializados uma parcela significativa da sua população. Consequentemente, acentuavam-se ainda mais as desigualdades regionais no país.

Por outro lado, a instalação de indústrias de bens finais no Sul e Sudeste gerou uma demanda significativa por bens intermediários, que passaram a ser fornecidos, em grande parte, pelo estado da Bahia. Isso só aconteceu em função da farta disponibilidade de insumos petrolíferos e matérias-primas no território baiano, que até os anos 1980 dispunha de 80% das reservas nacionais de petróleo do país. A produção de bens intermediários destinados a atender a demanda das empresas instaladas no Centro-Sul conferiu maior dinamismo à economia baiana e levou o estado a crescer acima da média nacional. Dessa forma, pode-se identificar aqui a presença do que Myrdal (1965) chamou de *spread effects* (efeitos propulsores).

Ao se preocupar com o caráter desigual do crescimento, o autor defendia a intervenção do Estado como forma de conter as forças de mercado, que, de outra forma, tenderiam a acentuar os níveis de desigualdade regional em um processo contínuo no qual os ricos ficariam cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres.

As ações do Estado deveriam orientar-se para buscar uma combinação do progresso econômico com o desenvolvimento social. Ao analisar a situação desfavorável dos países subdesenvolvidos, recomendou a adoção de um plano de desenvolvimento e integração nacional materializado em programas capazes de intervir nas forças de mercado e impulsionar o processo social, fomentando o desenvolvimento e aumentando o padrão de vida da população. As ações se orientariam para estimular investimentos, influenciar a alocação do capital em diferentes regiões (adoção de controles de entrada e saída e medidas que estimulassem o retorno do capital para as regiões periféricas), melhorar a infraestrutura de transportes, aumentar a produtividade da agricultura no curto e no longo prazo e realizar investimentos em saúde, educação e treinamento da população, estimulando o crescimento equitativo (LIMA; SIMÕES, 2009).

Dessa forma, o planejamento deveria englobar setores econômicos e sociais, devendo ser realizado em termos reais e não em relação aos custos e aos lucros das empresas individuais, porque muitos dos investimentos necessários não são lucrativos do ponto de vista do mercado. Contudo, o resultado final tende a ser o aumento da renda e da produção em um processo de causação circular cumulativa muito superior aos gastos iniciais das políticas adotadas. Assim, na concepção de Myrdal (1965), o Estado deve buscar uma combinação de crescimento econômico com desenvolvimento social. No caso da Bahia, nota-se que as ações do governo voltaram-se essencialmente para a promoção do crescimento econômico, sem que houvesse maior preocupação com investimentos na área social.

Albert Hirschman e os “efeitos para frente e para trás”

Dentro de uma linha de pensamento muito próxima das formulações de Myrdal (1965), o economista alemão Albert Hirschman desenvolveu, também no final dos anos 1950, uma análise do processo de polarização na qual sustentou que o desenvolvimento econômico é necessariamente não equilibrado, já que ocorre dentro de um processo no qual a expansão das regiões mais avançadas promove apenas efeitos de “gotejamento” nos locais menos desenvolvidos (DINIZ, 2001). Assim, contrapondo-se à teoria econômica tradicional, Hirschman (1962) afirmou que o desenvolvimento não se propaga espontaneamente de uma região para a outra já que tende a se concentrar espacialmente em torno do ponto onde se inicia.

Sua análise sobre a questão regional baseava-se no conceito de interdependência setorial manifesta nos níveis de encadeamento (*linkages*) das produções setoriais e na sua relação com o desenvolvimento econômico de um país ou região. Assim, para explicar o processo de transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico, utilizou os conceitos de efeitos para frente (*forward linkages*) e para trás (*backward linkages*).

Os *backward effects* representam as externalidades decorrentes da implantação de uma ou mais indústrias em determinada região, ou seja, referem-se à capacidade dessas empresas de estimular um aumento na oferta de produtos por ela insumidos no setor a montante (*input*). Para Hirschman (1962), a industrialização voltada para a produção de bens intermediários e/ou de consumo final pode estimular os *backward effects*, sendo estes fundamentais para o processo de desenvolvimento. Por outro lado, as *linkages* para frente (*forward effects*) correspondem à capacidade de uma indústria ou setor de induzir outros setores a usarem seu produto como insumo, tornando viáveis outros empreendimentos que se posicionam a jusante (*output*).

Dentro dessas inter-relações, o impulso ao desenvolvimento seria dado por atividades com grande capacidade de gerar encadeamentos, especialmente *backward linkages*, maximizando as expansões econômicas diretas ou induzidas em outros setores. Apoiado nessa premissa, Hirschman (1962) defende que o crescimento não ocorre simultaneamente em muitas atividades, mas inicia-se nos setores líderes (indústria mestre) e transfere-se para outros uma vez que a implantação de uma indústria pode induzir o surgimento de várias outras (indústrias satélites). Conforme o autor, a ausência de interdependência setorial e, conseqüentemente, os baixos *linkage effects* constituem uma das principais deficiências das economias subdesenvolvidas.

O conceito de interdependência setorial desenvolvido por Hirschman (1962) pode ser ilustrado pelo processo de industrialização da economia baiana que ganhou impulso com a implantação de uma refinaria município de São Francisco do Conde, na RMS. Produzindo derivados de petróleo, esse empreendimento mostrou-se um grande gerador de *forward effects* ao impulsionar a instalação de diversas indústrias produtoras de bens intermediários em todo o seu entorno. A aglomeração de empresas dos segmentos químico, petroquímico, mecânico e metalúrgico, dentre outros, fortaleceu os níveis de integração e encadeamento entre as empresas instaladas gerando grandes externalidades que se retroalimentavam em função das vantagens oriundas da própria aglomeração produtiva (disponibilidade de transportes, incentivos governamentais, serviços e apoio e manutenção de equipamentos, fluxo de informações, infraestrutura etc.).

De fato, como preconizava Hirschman (1962), a concentração de indústrias na RMS impulsionou o crescimento econômico dessa região ao gerar importantes efeitos expansionistas diretos ou induzidos em outros setores. Entretanto, o autor advertia que o efeito expansionista entre as atividades ocorre de forma irregular/desequilibrada, e que o crescimento, por não começar em todos os lugares ao mesmo tempo, tende a gerar conflitos e a acentuar as desigualdades entre países e regiões. Por isso, atribuía maior importância às funções de planejamento, defendendo que “[...] a alocação regional dos investimentos públicos é a maneira mais óbvia pela qual a política econômica influencia as taxas de crescimento das diversas regiões de um país” (HIRSCHMAN, 1962, p. 42).

Para diminuir o *gap* entre as áreas desenvolvidas e atrasadas, o autor recomendava, além das políticas de subvenção, a criação de instituições e/ou de programas regionais destinados especificamente a fomentar o desenvolvimento das regiões mais carentes.

No Brasil, a questão do planejamento regional só entrou para a agenda do governo na segunda metade dos anos 1950. Até então, as políticas de desenvolvimento elaboradas pelo Estado não contemplavam as regiões periféricas do país. Só no final dos anos 1950, em consonância com o que recomendava Hirschman, começaram a ser criados órgãos específicos de fomento ao desenvolvimento em áreas mais carentes com o objetivo de mitigar as gritantes desigualdades regionais do Brasil. Em 1959 é criada a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) com a missão de administrar, em parceria com o Banco do Nordeste, um conjunto de incentivos fiscais e financeiros disponibilizados pelo governo federal para promover a industrialização de regiões que estavam sob a influência dos efeitos da seca, ou seja, os estados do Nordeste e do Norte de Minas Gerais (SANTOS, 2010). Em 1966, surge a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) com a finalidade de promover o desenvolvimento da região amazônica mediante a concessão de incentivos fiscais e financeiros a investidores privados. Para impulsionar o crescimento da região Centro-Oeste, é criada, em 1967, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

Segundo Uderman (2006), a entrada das regiões mais pobres na agenda de desenvolvimento do governo federal não se deu, simplesmente, pelo seu interesse em beneficiar a região, mas, sobretudo, pela possibilidade de estimular o processo de encadeamento das indústrias já implantadas no Centro-Sul. Além disso, acreditava-se que o empobrecimento progressivo de áreas como o Nordeste poderia impedir o florescimento de um grande mercado.

De acordo com a autora, apesar da criação de instituições voltadas especificamente para a problemática do Nordeste, a desarticulação entre os diversos órgãos e ações impediu a realização de uma estratégia de desenvolvimento regional adequada, consistente e sustentável. Seguindo a mesma linha de pensamento, Lopes (2008) afirma que tanto a Sudene quanto o Banco do Nordeste (BNB) não cumpriram o papel para o qual foram criados e transformaram-se em meros órgãos de repasses de recursos do governo federal para grandes empresas e grupos dominantes locais e nacionais.

A partir dos anos 1970, há um abandono por parte dos sucessivos governos da questão da distribuição da renda entre as diversas regiões do Brasil. Na década de 1980, a crise fiscal-financeira e a emergência do neoliberalismo fizeram com que a temática do desenvolvimento regional praticamente desaparecesse da agenda do governo, fato que provocou, nos anos 1990, o surgimento de uma acirrada “guerra fiscal” entre estados e municípios como forma de atrair indústrias para conseguir incrementar o desenvolvimento

das suas regiões. Nos anos 2000, mesmo com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e com a reabertura das agências de fomento, o tema continuou a ser tratado como problema secundário, já que a Política não ganhou força dentro do governo e foi ignorada pelos próprios estados. A partir desse período, a prioridade passou a ser o problema da concentração pessoal da renda, mas não regional. Daí o foco em programas de distribuição de renda, como o Bolsa-Escola, o Vale-Gás e o Bolsa-Alimentação, criados no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e unificados em um só programa, Bolsa Família, na gestão do Presidente Lula (2003-2010).

Assim, pode-se verificar que, após atingir uma fase áurea entre os anos 1960-1970, a questão do planejamento regional praticamente desaparece da agenda governamental a partir dos anos 1980. Ao que parece, com a crise da dívida e com a emergência do neoliberalismo, passa-se a acreditar cada vez menos na capacidade de o Estado “contrapor-se às forças do mercado”.

Novo enfoque na ciência regional: os modelos endógenos de desenvolvimento

Os trabalhos iniciados por Perroux, Myrdal e Hirschman, continuados nas décadas seguintes por outros autores, completaram um ciclo dentro da Ciência Regional constituído por teorias que atribuíam à industrialização e ao planejamento público centralizado a força motriz do processo de desenvolvimento.

Contudo, apesar da influência exercida por esses autores nas políticas de desenvolvimento implementadas por diversos governos, a persistência das desigualdades entre e dentro dos países e regiões, assim como a materialização do crescimento econômico em espaços cada vez mais amplos, suscitaram dúvidas e questionamentos em relação à concepção difusionista do crescimento, levando a Economia Regional a passar por uma nova transição conceitual nos anos 1980. Contribuiu para isso o esgotamento do modelo fordista de produção, no final dos anos 1970, e o grande dinamismo econômico verificado em regiões da Europa que vinham adotando uma política pública regional inovadora em relação às pequenas e médias empresas. Esses fatos chamaram a atenção dos estudiosos da área e suscitaram novas interpretações sobre estratégias de desenvolvimento regional. Ideias endogenistas começaram então a ganhar força e os fatores socioculturais, bem como os atores locais e as aptidões naturais e potenciais passaram a ser mais valorizados. Nesse contexto,

A dicotomia entre o Estado e o mercado, que prevaleceu durante boa parte do século XX como fonte de inspiração para a formulação das teorias tradicionais do crescimento, vai progressivamente abrindo espaço para a introdução de novos fatores explicativos do crescimento, cuja mobilização encontra-se numa zona intermediária entre o Estado e o mercado. (MULS, 2008, p. 2).

Ao contrário da teoria tradicional focada na industrialização e na necessidade de transferência de recursos externos como força impulsionadora do desenvolvimento, a Teoria do Desenvolvimento Local baseia-se na ideia de que “[...] localidades e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais, bem como de economias de escala não aproveitadas, que formam seu potencial de desenvolvimento” (BARQUERO, 2002, p. 57).

Com base na premissa de que não existe um modelo único de desenvolvimento que possa ser implementado com garantia de sucesso em qualquer lugar e em qualquer situação, já que as regiões possuem suas particularidades, limitações e aptidões naturais e potenciais, a nova teoria preconiza que é necessário, antes de tudo, identificar as características individuais do local para, baseada nesse conhecimento, definir qual a melhor política de desenvolvimento a ser implementada. Conforme Hissa (2003, p. 1):

A teoria do desenvolvimento local refere-se a um modelo de desenvolvimento que não se baseia simplesmente na mensuração de variáveis econômicas como taxa juros, salários, inflação, déficit público, câmbio, etc., mas sim, nas potencialidades de uma determinada região geográfica delimitada, levando-se em consideração, principalmente, os recursos naturais existentes, a vocação trabalhista e produtiva da comunidade e fatores socioculturais como: laços familiares, confiança entre os agentes produtores, grau de relacionamento entre as empresas, cooperação interfirmas, costumes, tradições, religião, etnia, laços culturais etc.

Assim, a teoria do desenvolvimento local apoia-se nas teorias sobre o crescimento endógeno, ou seja, reconhece que o conhecimento do potencial endógeno de uma região possibilita a análise dos elementos que devem ser utilizados na formulação de estratégias de desenvolvimento para o local.

De acordo com Barone e Moraes (2001, p. 125), “A teoria do crescimento endógeno significa simplesmente crescimento econômico resultante do interior do sistema econômico de um país”. Assim, o movimento de endogeneização do desenvolvimento regional está relacionado ao crescimento da importância das regiões no sistema econômico global, já que uma parte significativa do crescimento pode ser induzida pela mudança tecnológica e organizacional que, por sua vez, está relacionada a forças locais como educação, aprendizado no trabalho, lideranças e instituições regionais e ações governamentais.

Há que se ressaltar que foram os economistas americanos Paul Romer e Robert Lucas os precursores da teoria do desenvolvimento endógeno. A concepção tradicional, por atribuir aos fatores exógenos papel determinante no processo de crescimento da produção sem enfatizar os elementos endógenos, acabou gerando insatisfação por parte de alguns economistas, que resolveram então refutá-la, elaborando a teoria do crescimento endógeno. Romer e Lucas começaram a elaborar seus modelos partindo do reconhecimento de que o aumento do produto é determinado por outros fatores de produção além dos tradicionais capital físico e força de trabalho. Para eles, capital humano, ciência

e tecnologia, instituições, pesquisa e desenvolvimento, antes considerados exógenos, com grau de influência quase nulo na determinação do crescimento, devem ser aceitos como endógenos, como fatores que fazem parte do processo produtivo e que influenciam no nível de crescimento e desenvolvimento (LOPES, 2003). A tese central da teoria do desenvolvimento endógeno é que um país, região ou local melhor munido desses fatores pode aumentar com maior facilidade a produtividade da economia, acelerando o crescimento e possibilitando uma melhor distribuição da renda. Assim, é na valorização e incorporação desses novos fatores à teoria tradicional que reside a contribuição da teoria do crescimento endógeno para os campos teórico e prático das políticas de desenvolvimento regional/local.

Conforme Amaral Filho (1996), para crescer a longo prazo com distribuição de renda e impacto ambiental reduzido, uma estratégia de desenvolvimento deve incorporar e valorizar os fatores de produção destacados pela nova teoria. O autor ainda afirma que o crescimento não se expande espontaneamente de uma região para a outra por processo de polarização como previa a teoria econômica tradicional. Por isso, é preciso dotar o local ou região de fatores locais econômicos capazes de criar um sistema produtivo com efeitos multiplicadores que se propaguem de maneira cumulativa, transformando a região em um aglutinador de novos fatores atividades. Neste sentido, o autor recomenda a implantação de projetos econômicos de caráter estruturante com uma cadeia de atividades interligadas.

Os projetos de desenvolvimento podem estar ligados a algum tipo de vocação da região, como a existência de atividades típicas ou históricas, ou alguma atividade econômica criada pelo planejamento em função da vontade política das lideranças locais ou regionais. Não há receita pronta para esse tipo de desenvolvimento. (AMARAL FILHO, 1996, p. 57).

Como assinala Lopes (2003), foram as mudanças no cenário mundial e o esgotamento do paradigma “centro-abaixo” nos anos 1980 que fizeram com que a questão do desenvolvimento local se consolidasse como uma problemática própria. Consoante o autor, o desenvolvimento das regiões que, segundo as abordagens tradicionais, resultaria da adequação do local às diretrizes elaboradas pelo governo central, “[...] passa a ter como principais impulsionadores os governos e os atores locais empreendendo iniciativas próprias e mais adequadas às particularidades de cada lugar” (LOPES, 2003, p. 23-24).

Tal visão é corroborada por Amaral Filho (2001, p. 267):

A definição do modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais por meio do planejamento centralizado ou das forças puras do mercado [...] Como resultado, a estruturação do modelo alternativo de desenvolvimento regional é realizada por meio de um processo que tem como característica marcante a ampliação da base de decisões autônomas por parte dos atores locais; ampliação que coloca nas mãos desses o destino da economia local ou regional.

A análise do modelo de desenvolvimento baiano mostra que as políticas implementadas ao longo do período analisado não se aplicam aos modelos endógenos, uma vez que sempre tiveram como foco o fomento ao setor industrial. Mesmo nos anos 1990, quando a própria Economia Regional já havia superado o paradigma do “de cima para baixo”, o governo baiano concebeu para o estado uma política fundamentada na concepção antiga de que o desenvolvimento regional só pode ser impulsionado por forças exógenas. Na tentativa de fomentar o crescimento em municípios e regiões mais carentes do interior do estado, que não foram incorporados no processo de crescimento experimentado entre as décadas de 1960-1980, o governo apostou na velha estratégia de concessão de incentivos fiscais, financeiros e de infraestrutura como forma de atrair indústrias capazes de gerar emprego e renda e conferir maior dinamismo a regiões mais atrasadas.

Dessa forma, as políticas de desenvolvimento foram mais uma vez elaboradas exclusivamente pelo governo do estado sem contar com a participação dos atores locais e sem levar em conta aspectos ligados às particularidades de cada região, como os fatores socioculturais, o perfil trabalhista e as aptidões naturais e potenciais. Assim, não houve uma combinação entre fatores locais e externos, e o território baiano, mais uma vez, apresentou-se como um receptor passivo de ações de grandes empresas e do planejamento público centralizado.

O modelo adotado contrariou, portanto, a teoria recente do desenvolvimento regional segundo a qual deve haver convergência entre as estratégias das empresas e os interesses do território de forma que eles atuem juntos e criem sinergias mútuas que beneficiem a região e os atores locais ao invés de atender exclusivamente aos interesses do setor empresarial.

Diante do exposto, pode-se verificar que as políticas de desenvolvimento regional formuladas e implementadas pelos sucessivos governos baianos no período 1959-2006 estiveram diretamente associadas aos conceitos de aglomeração industrial e polos de crescimento. Tais políticas, embora tenham se mostrado assertivas em muitos aspectos, contribuíram para acentuar ainda mais as desigualdades entre a região metropolitana e o interior, já que estiveram focadas basicamente na instalação de empreendimentos industriais em áreas próximas da capital. Como resultado, a economia baiana diversificou sua base produtiva, alcançando a posição de sexto maior PIB do país. Contudo, o estado manteve-se nas últimas posições em indicadores de desenvolvimento social, como IDH, taxas de analfabetismo e de mortalidade infantil. Além disso, sabe-se que o estado abriga cerca de 2/3 dos municípios no semiárido e tem nada menos que 43% de sua população nele residindo em condições precárias e com alto nível de dependência de repasses de tributos federais e estaduais e de programas de transferência de renda como o Bolsa Família. A análise dos programas e ações implementados ao longo do período analisado evidencia claramente que a problemática do semiárido sempre foi colocada à margem das políticas

e de ações efetivas. Voltando-se basicamente para o objetivo de levar a Bahia a inserir-se na matriz industrial brasileira, o modelo adotado não conseguiu fomentar um processo de crescimento homogêneo entre as diversas regiões do estado.

Considerações finais

O entendimento de que a Bahia precisava superar a dependência secular de um modelo agroexportador e inserir-se na matriz industrial brasileira levou o governo baiano, no final dos anos 1950, a dar início ao planejamento do desenvolvimento no estado. A definição das prioridades e dos objetivos precípuos das ações que seriam implementadas foram definidas pelo próprio governo. Da mesma forma, os processos de formulação e execução das políticas também foram conduzidos pelo poder central sem contar com a participação de atores locais e sem levar em conta as particularidades e as necessidades específicas das distintas regiões que integram a Bahia.

A análise do modelo de desenvolvimento adotado no período 1959-2006 aponta que as políticas implementadas ao longo de todo esse período estiveram diretamente associadas aos conceitos de aglomeração industrial e polos de crescimento, uma vez que se voltaram essencialmente para o fomento ao setor industrial. Embora tenha se mostrado assertivo em muitos aspectos, tal modelo resultou na construção de uma Bahia marcada por fortes contrastes socioeconômicos e espaciais.

Por um lado, as políticas implementadas propiciaram a ampliação e a diversificação da matriz industrial, a melhoria da infraestrutura física e de serviços e a expansão das classes operária e média urbana com rebatimentos expressivos no setor terciário. Mas, por outro, a forte concentração dos investimentos na RMS fez com que a maioria dos municípios baianos não fosse incorporada nesse processo de crescimento. Como resultado, o modelo baiano de desenvolvimento caracterizou-se pela concentração espacial da riqueza no entorno da capital e pelo consequente aumento da desigualdade entre as diversas regiões da Bahia.

Referências

ALBAN, Marcus. O novo enigma baiano, a questão urbano-regional e a alternativa de uma nova capital. *Revista Desenhahia*, Salvador, v. 2, n. 4, p. 83-100, mar 2006.

AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 261-286, jun. 2001.

_____. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 14, p. 35-70, dez. 1996.

AZZONI, Carlos Roberto. Teoria da localização e evidência empírica. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 10., 1982. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpec, 1982.

BARONE, Radamés; MORAES, Antônio Carlos. O desenvolvimento sustentável e as novas articulações econômica, ambiental e social. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 12, n. 20, p. 119-140, 2001.

BARQUERO, Antonio Vasquez. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre, RS: UFRGS, 2002.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. *Crédito e desenvolvimento regional: o caso do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia*. 2004. 235 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

CRUZ, Rossini. Marcos teóricos para a reflexão sobre as desigualdades regionais: uma breve revisão da literatura. *Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE)*, Salvador, ano 2, n. 3, p. 54-66, jan. 2000.

DINIZ, Clélio Campolina. *A questão regional e as políticas governamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Cedeplar/Face/UFGM, 2001. (Texto para Discussão, 159).

DUBEY, Vinod. Definição de Economia Regional. In: SCHWARTZMAN, Jacques. *Economia Regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977. p. 21-27.

HIRSCHMAN, Albert. *Estratégia de desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, RJ: Fundo de Cultura, 1962. Tradução de: HIRSCHMAN, Albert. The strategy of economic development. New Haven: Yale University Press, 1958.

HISSA, Hélio Barbosa. *Distritos industriais (ou clusters) como estratégia de desenvolvimento econômico local para o Brasil*. 2003. Disponível em: <<http://www.economiabr.net/colunas/hissa/clusters.html>>. Acesso em: 29 jun. 2008.

KELLER, Paulo Fernandes. Clusters, distritos industriais e cooperação interfirmas: uma revisão da literatura. *Rev. Economia & Gestão*, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 30-476, set. 2008.

LIMA, Ana Carolina C.; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. *Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil*. Belo Horizonte: Cedeplar/Face/UFGM, 2009. Texto para Discussão n. 358.

LOPES, Roberto Paulo Machado. *Instituições e desenvolvimento no semiárido baiano*. 2008. Disponível em: <<http://semiaridobahia.wordpress.com/about>>. Acesso em: 16 jun. 2009.

_____. *Universidade pública e desenvolvimento local: uma abordagem a partir dos gastos da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia*. Vitória da Conquista, BA: Edições UESB, 2003.

MENEZES, Vladson B. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana. *Tendências da Economia Baiana*, Salvador, v. 1, p.23-56, 2000.

MULS, Leonardo Marcos. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. *Revista Economia*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 1-21, jan./abr. 2008.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga; UFRJ, 1965.

PERROUX, François. *A economia do século XX*. Tradução de José Lebre de Freitas. Lisboa: Herder, 1967.

_____. O conceito de polo de crescimento. In: FAISSOL, Speridião. *Urbanização e Regionalização*. Brasília: Secretaria de Planejamento da Presidência da República; IBGE, 1975. Textos selecionados. p. 99-110.

PESSOTI, Gustavo Casseb. *Um estudo da política industrial na Bahia entre 1950 e 2005*. 2008. 215 f. Dissertação (Mestrado em Análise Regional) – Universidade Salvador, Salvador, 2008.

SANTOS, Carlos Eduardo Ribeiro. *Política pública e incentivo fiscal: uma análise do modelo baiano para o desenvolvimento regional*. 2010. 228 f. Dissertação (Mestrado em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional, Universidade do Estado da Bahia, Santo Antônio de Jesus, BA, 2010.

SILVA, Sylvio Carlos Bandeira de Melo e. Teorias da localização e de desenvolvimento regional. *Geografia*, Rio Claro, SP, v. 1, n. 2, p. 1-23, out.1976.

SOUZA, Nali de Jesus. Economia regional: conceitos e fundamentos teóricos. *Revista Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, Ano XVI, v. 11, n. 32, p. 67-102, 1981.

SOUZA, Roberta Lourenço de; PACHECO, Fabiana. A política de atração de investimentos industriais na Bahia: uma breve análise. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 107, p. 13-20, abr. 2003.

TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo. Os 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jul. 2000.

UDERMAN, Simone. *Padrões de organização industrial e políticas de desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia*. 2006. 221 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

4 | FRAGILIDADES ESTRUTURAIS DA INSERÇÃO COMERCIAL BRASILEIRA NOS ANOS 2000: REFLEXOS SOBRE A INDÚSTRIA E O DESENVOLVIMENTO À LUZ DE CELSO FURTADO

Alanna Santos de Oliveira Pimenta*

Soraia Aparecida Cardozo**

Resumo

A balança comercial brasileira, analisada para os anos 2000, apresenta uma suave diversificação da pauta exportadora, fato que coloca o país numa posição de intensa fragilidade no cenário econômico internacional. Este artigo tem por objetivo estudar a influência do processo de industrialização tardia para o perfil da inserção comercial do Brasil no comércio exterior, analisar a fragilidade estrutural dessa inserção nos anos 2000, classificar, tanto a pauta exportadora quanto a importadora, por conteúdo tecnológico e verificar quais produtos contribuem para a formação de *superávits* na Balança Comercial. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, tendo como fonte principal a obra de Celso Furtado. As evidências empíricas dos resultados do trabalho estão dispostas sob a forma de uma análise descritiva de dados estatísticos referentes ao Balanço de Pagamento, e de modo mais específico, às Transações Correntes e Balança Comercial. Os resultados evidenciam uma pauta de exportações majoritariamente concentrada em produtos primários de baixo conteúdo tecnológico, ao passo que a pauta de importações encontra-se composta, de forma dominante, por produtos manufaturados intensivos em tecnologia e, portanto, com alto valor agregado, fato que o coloca na referida situação de fragilidade. Concluiu-se que o Brasil carece de reformas que atentem para a resolução de problemas referentes à distribuição da propriedade privada e, portanto, da divisão social do trabalho, melhorando a distribuição social do

* Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia. Mestranda do curso de Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Pesquisa na área de Desenvolvimento e Relações com o Comércio Internacional. alannasantosoliveira@yahoo.com.br

** Graduada em Economia pela Universidade Estadual de Campinas. Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas. Doutora em Desenvolvimento Econômico com ênfase em Economia Regional e Urbana pela mesma universidade. Professora Adjunta no Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisa nas áreas de Desenvolvimento Econômico com ênfase nos temas de Economia Regional e Urbana, Federalismo, Políticas Estaduais de Atração de Investimento, Integração do Espaço Econômico Nacional. soraiaacar@ie.ufu.br

excedente, ao mesmo tempo em que necessita de uma política industrial que articule o grau de encadeamento da indústria, gerando efeitos de retroalimentação que contribuam para o aumento da produtividade.

Palavras-Chave: Desenvolvimento. Industrialização. Balança comercial. Dependência.

Abstract

The Brazilian Trade Balance, analyzed for the years 2000, presents a slightly diversification in the exports level, placing the country in a fragile position among the international economic scenario. This paper aims at studying the influence of the late industrialization process over the Brazilian commercial profile in international business, analyze the structural fragility of Brazil's commercial insertion during the 2000s, classify the exports and imports level by technological content and verify which products contribute to Trade Balance surplus. The study methodology was based on a bibliographic research, which has Celso Furtado's work as the main source. Empiric evidences of this work are shown as a descriptive analysis of statistic data concerning Payment Balance and particularly, current transactions and the Trade Balance. Results show that exports levels are concentrated mainly on low technology primary products, while the imports level is composed, mainly, by intensive technology manufactured products, therefore, of high aggregated value, a fact that puts the country in the referred situation of fragility. It has been concluded that Brazil lacks reforms which should focus on solving issues related to private property distribution and, thus, a better social division of labor, improving social surplus distribution; at the same time, the country needs an industrial policy in order to articulate the degree of industry branching, creating feedback effects that contribute to productivity enhancement.

Key words: Development. Industrialization. Commercial balance. Dependence.

Introdução

A balança comercial brasileira, analisada para os anos 2000, apresenta uma suave diversificação da pauta exportadora, evidenciada na significativa participação de *commodities* em relação à de produtos de alto conteúdo tecnológico e, em contrapartida, uma composição da pauta importadora dada majoritariamente pelos últimos. Essa característica, por sua vez, coloca o Brasil numa posição de intensa fragilidade no cenário econômico internacional.

Adota-se como hipótese básica para esse problema que o processo de industrialização tardia, pautado numa grande dependência tecnológica, requeria grande entrada de divisas que, por sua vez, se dava por meio de exportações e investimentos diretos. Essa característica da tentativa de mudança na estrutura produtiva ainda se faz um dos fatores condicionantes do perfil de inserção comercial brasileira nos anos 2000.

Este artigo tem por objetivos estudar a influência do processo de industrialização tardia para o perfil da inserção comercial do Brasil no comércio exterior, analisar a fragilidade estrutural dessa inserção nos anos 2000, classificar, tanto a pauta exportadora quanto a importadora, por conteúdo tecnológico e identificar quais produtos contribuem para a formação de *superávits* na Balança Comercial.

A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, tendo como fonte principal a obra de Celso Furtado.

Este trabalho está dividido em quatro seções além desta breve introdução. Na primeira, mostra-se o modelo de industrialização no Brasil e suas relações com a inserção comercial. Na segunda, relaciona-se o processo de substituição de importações e o de abertura comercial dos anos 1990 e seus respectivos impactos sobre o comércio internacional brasileiro. Na terceira, é apresentado o perfil das importações e exportações brasileiras nos anos 2000. Por fim, a quarta seção expõe as considerações finais.

Modelo de industrialização do Brasil e suas relações com a inserção comercial à luz de Celso Furtado

Primeiramente, cabe a tentativa de diferenciar esse processo de industrialização periférica, no qual o Brasil encontra-se inserido, daquele ocorrido em economias centrais. No que diz respeito às últimas, é crucial entender que existiu uma interação de três processos que devem ser analisados conjuntamente, uma vez que não podem ser considerados distintos. São esses, conforme analisa Furtado (2002): a elevação da poupança (tanto privada quanto pública) como esforço coletivo de intensificação de acumulação, a difusão de progresso técnico e o aumento contínuo e considerável da população com poder de compra para responder aos novos padrões de consumo.

O que de fato ocorreu nos países centrais foi que todas as transformações ocorridas em face da industrialização desses países contaram, desde o primeiro momento, com a força de manifestações sociais de caráter consciente e crítico que, por sua vez, compeliram o Estado ao dever de propiciar maior proteção aos seus direitos, criando, dessa forma, uma barreira contra a exploração trabalhista por via do arrocho salarial. Isso tornou possível a ampliação do poder de compra do mercado interno, que acabou exercendo papel essencial para o processo de desenvolvimento. Desse modo, fica claro que, a despeito de as exportações terem sido importantes para esse processo, elas desempenharam, no entanto, um papel tão somente secundário quando comparado ao mercado interno. Portanto, tão importante quanto a inovação técnica foi a ampliação do poder de compra do mercado interno como elemento propulsor de dinamismo para o processo de industrialização. Tal fato é analisado por Furtado (2002, p. 28-29):

O aumento do poder de compra da massa dos trabalhadores desempenhou, portanto, um papel primordial no processo de desenvolvimento, ao qual só foi comparável o da inovação técnica. O dinamismo da economia capitalista derivou, assim, da interação de dois processos: de um lado, a inovação técnica – a qual se traduz em elevação da produtividade e em redução da demanda de mão de obra –, de outro, a expansão do mercado – que cresce junto com a massa dos salários. O peso do primeiro desses fatores (a inovação técnica) depende da ação dos empresários em seus esforços de maximização de lucros, ao passo que o peso do segundo (a expansão do mercado) reflete a pressão das forças sociais que lutam pela elevação de seus salários.

No caso brasileiro, a incorporação de progresso técnico como parte do processo de industrialização teve sua energia motriz alimentada pela modernização dos padrões de consumo, conforme analisou Furtado (2002). Isso implica que, em economias periféricas como a do Brasil, a demanda elitizada impulsionou o movimento de industrialização tardia. O anseio por um padrão de vida e consumo típicos de uma economia central criou uma demanda composta por uma minoria concentradora da maior parte da renda nacional, que estimulou a difusão de progresso técnico, impulsionando o desenvolvimento das forças produtivas. Uma vez que havia a existência de gargalos na oferta interna para o atendimento dessa demanda, a importação caracterizou-se como elemento essencial propulsor dos objetos de consumo requeridos.

Portanto, a evolução do sistema produtivo brasileiro foi caracterizada por um processo adaptativo dirigido por esse específico perfil de demanda, conduzido pela modernização dos padrões de consumo em detrimento da difusão do progresso técnico, e tão somente com vistas às suas aspirações. De acordo com Furtado (1980, p. 24): “Longe de ser um reflexo do nível de acumulação alcançado, a evolução do sistema produtivo assume a forma de um processo adaptativo no qual o papel diretor cabe às forças externas e internas que definem o perfil da demanda.” Assim, à medida que essa demanda aspira por

objetos de consumo similares aos das economias centrais, ignorando as diferenças claras que distanciam o Brasil dessas economias, tais como a baixa capacidade de elevação da produtividade média do trabalho e reduzido potencial de socialização dos excedentes entre salários e lucros, aumenta a dependência externa concomitantemente ao grau de exploração interna.

Conforme Furtado (1980), o processo de desenvolvimento no Brasil pode ser dividido, basicamente, em três períodos de tentativas de industrialização: o primeiro refere-se à dependência do dinamismo do setor primário-exportador, o segundo pauta-se na tentativa de diversificação da estrutura produtiva por meio do processo de substituição de importações, e o terceiro diz respeito ao processo de transnacionalização.

A gênese da fase agroexportadora deu-se, fundamentalmente, pela economia cafeeira que, por sua vez, era baseada em relações capitalistas de produção, possibilitando, assim, os pré-requisitos fundamentais ao nascimento do capital industrial. Ela propiciou um montante de acumulação, ainda que concentrado nas mãos de uma minoria, passível de ser metamorfoseado em capital produtivo industrial, bem como, por meio do trabalho assalariado, criou um mercado de mão de obra abundante e, por último, estimulou a criação de um mercado interno razoável.

Dada a significância das exportações cafeeiras em conjunto com outros produtos primários de relativa menor importância, o setor externo criava as divisas necessárias à gênese do processo de industrialização. No entanto, essa industrialização induzida pela expansão das exportações em conjunto com o setor agrícola de subsistência eram incapazes de dar, por si só, dinamismo interno à economia brasileira.

A capacidade de importação para atender à demanda de uma classe social dominante elitizada encontrava-se subordinada à capacidade de gerar divisas do setor primário-exportador. No entanto, esse processo emperrava na grande dificuldade a que esse setor expunha a economia brasileira, na medida em que sua posição especializada no mercado internacional fazia uma barreira ao processo de industrialização, bem como colocava o país numa situação bastante vulnerável. Uma vez que o sistema industrial carecia de articulação interna, o desenvolvimento das forças produtivas dependia da geração de divisas do sistema primário-exportador para a importação de equipamentos. Ou seja, a restrição externa começava a se apresentar como elemento causal da dependência estrutural de produtos primários persistente até os dias atuais.

A falta de articulação interna verificada pode ser descrita como um descompasso entre a acumulação nas forças produtivas e nos objetos de consumo, diferentemente das economias desenvolvidas, em que existe uma paridade entre essa acumulação. Em suma, a incorporação do progresso técnico foi desarticulada do desenvolvimento das forças produtivas no processo de

industrialização ocorrido no Brasil. Esse fato é decorrente da ruptura existente entre as forças produtivas e a socialização dos frutos do progresso, por sua vez, resultante de um processo de acumulação de capital que, por lançar mão de uma tecnologia inadequada à estrutura de organização do trabalho, gerou superabundância de mão de obra marginalizada, e, portanto, careceu da necessária escassez relativa de trabalho. Esses reservatórios de mão de obra marginalizada, apesar de se relacionarem de forma bastante limitada com a formação do mercado consumidor e não permitir, outrossim, a sua ampliação, influenciaram de forma avassaladora o processo de industrialização periférico, uma vez que impediram a progressiva transferência de ganhos na produtividade física do trabalho para o salário. Nas palavras de Furtado (1980, p. 25):

As massas demográficas, que a modificação da forma de produção priva de suas ocupações tradicionais, buscam abrigo em sistemas subculturais urbanos que só esporadicamente se articulam com os mercados, mas sobre eles exercem uma forte influência como reservatórios de mão de obra. Realizado em grande parte sua reprodução num quadro informal de produção, as populações ditas marginais são a expressão de uma estratificação social que tem suas raízes na modernização. A *inadequação da tecnologia* a que se referiram alguns economistas, de um ângulo de vista sociológico, traduziu-se na polaridade modernização-marginalidade.

O estouro da crise liberal nos anos 1930, que tornou inadequado o comportamento especializado das economias periféricas, foi o ponto de partida para a adoção de um processo de industrialização orientado pela substituição de importações que caracterizou o segundo período. A crise externa (conhecida como crise de 29) criou uma tentativa de orientação para o mercado interno, exprimindo uma baixa do coeficiente de exportações e uma elevação do coeficiente de industrialização. Tal crise mobilizou esforços para a produção, tendo como foco o mercado interno, o que, de fato, acabou reduzindo a quantidade de exportações. Para satisfazer às demandas do mercado interno, o país foi compelido a modificar sua estrutura produtiva, o que implicou numa elevação da quantidade de importações por produtos da indústria de base, a fim de sustentar tal objetivo.

O referido modelo de industrialização, no caso brasileiro, visava não somente alterar qualitativamente a pauta de importações, mas também modificar de forma positiva a qualidade das exportações, de forma que, ao diversificá-la, reduzir-se-ia a vulnerabilidade à qual estava exposto, devido à dependência de alguns poucos produtos primário-exportadores. Ao lado disso, essa fase da industrialização revelou a enorme potencialidade do mercado interno brasileiro e deixou evidente que a economia dispunha de uma considerável autonomia no que diz respeito à formação de poupança e à geração de demanda efetiva. Sobre esta questão, Furtado (2002, p. 40), argumenta:

O Brasil lançou as bases de um sistema industrial em época de grandes transtornos internacionais, tendo cabido ao Estado papel decisivo na estratégia então adotada. O sacrifício imposto à população foi compartilhado por todas as classes sociais,

inclusive aqueles grupos antes habituados a terem acesso a bens de consumo importados. Durante alguns decênios, o país teve de se reestruturar, reduzindo consideravelmente a participação das importações na oferta de bens de consumo enquanto a população crescia particularmente nas áreas urbanas. Uma nova realidade social começava a emergir: os ricos, consumindo produtos nacionais, já não eram vistos como habitantes de outro planeta, e a classe média em formação ocupava espaços crescentes e assumia posições de liderança no plano cultural.

Apesar de o processo de industrialização pautado na substituição de importações ter propiciado ao Brasil uma relativa autonomia em relação aos bens de consumo final, infelizmente, não possibilitou a aquisição de maior competitividade no mercado internacional de manufaturados.

Uma vez que o alto grau de diversificação da demanda interna era relativamente superior à capacidade de diversificação dos investimentos do capital privado nacional, fazia-se necessária e imprescindível a recorrência ao capital estrangeiro. Este, entretanto, ao introduzir tecnologias presentes na estrutura produtiva de países centrais, que se encontra em constante renovação, foi responsável pela incorporação, ao processo produtivo brasileiro, de tecnologias já defasadas em âmbito internacional. Daí a impossibilidade de a economia brasileira tornar-se competitiva frente ao cenário global. Furtado (1980, p. 130-131) atesta que:

O processo de “fechamento” da economia periférica que significava a substituição de importações era em realidade um esforço de diversificação da estrutura produtiva demasiado grande para o nível de acumulação que podia ser alcançado. Como a demanda engendrada pela modernização era consideravelmente diversificada, os investimentos industriais tendiam a dispersar-se, sem que o tecido industrial adquirisse solidez. Muitas das economias que mais avançaram pela via de industrialização substitutiva apresentaram estas duas características aparentemente contraditórias: um baixo coeficiente de importação de produtos manufaturados finais, portanto, uma aparente autonomia no que respeita ao abastecimento interno de produtos manufaturados, e uma total incapacidade para competir nos mercados internacionais desses produtos. Mais avançaram pelo caminho da diversificação, mais baixa foi a produtividade. O fechamento refletia não somente o declínio ou lento crescimento das exportações tradicionais, mas também a incapacidade para criar novas linhas de exportação a partir de setores produtivos que estavam em expansão.

O cerne da questão, conforme pontuou o autor supracitado, é que o processo de substituição de importações requeria técnicas incompatíveis com a geração de escassez relativa de trabalho. Assim, havia limitações físicas ao avanço da tentativa de diversificação da estrutura produtiva, uma vez que a posição especializada do Brasil restringia a capacidade de importação da economia, assim como o fazia a estreiteza dos mercados consumidores.

Nos anos 1970, o cenário econômico internacional foi marcado pela crise do dólar e, em seguida, pela do petróleo, aumentando consideravelmente a oferta de liquidez internacional graças à baixa das taxas de juros o que, por sua vez,

levou os países periféricos, como o Brasil, a um processo de sobre-endividamento sem precedentes. Aos poucos, a modernização começava a apontar para a necessidade de os mercados periféricos aprofundarem-se na inserção externa, fazendo, novamente, das transações internacionais o elemento de dinamismo de suas economias. Começa aí a caracterização do terceiro período da industrialização, marcado pela forte presença de transnacionais no país. Sampaio Jr. (1999, p. 191-192) faz uma relevante leitura de Furtado para descrever essa terceira fase:

O ponto-chave da terceira fase do processo de industrialização é que as economias periféricas foram preservadas do livre-cambismo que, sob a égide da ordem internacional em *Bretton Woods*, presidiu o movimento de integração dos mercados centrais. Nesta fase os países latino-americanos que haviam conseguido desenvolver os requisitos mínimos de escala para atrair as grandes empresas transnacionais puderam aprofundar a industrialização, recorrendo à tecnologia difundida pelos Estados Unidos.

Esperava-se, nesse momento, que as transnacionais pudessem modernizar o parque industrial e aumentar a capacidade produtiva brasileira, ficando claro, portanto, que os investimentos diretos estrangeiros trariam benefícios diretos à economia por meio das perspectivas de investimentos e das novas tecnologias trazidas. O que de fato perdeu-se de vista foi que a lógica das transações internacionais era contrária ao funcionamento econômico dos países periféricos, e isso ficou bastante claro no período 1930-1970, em que o dinamismo proporcionado pelo mercado interno, caracterizado pelo processo de substituição de importações, refletiu-se em taxas de crescimento econômico jamais vistas.

Em verdade, esperava-se que esse modelo de industrialização, caracterizado pela abertura comercial, gerasse algum grau de especialização da economia brasileira, eliminando os setores pouco competitivos. Essa nova abordagem do processo de industrialização, entretanto, desconsiderava os aspectos positivos concernentes ao modelo anterior e criticava-o quanto ao processo de substituição de importações, uma vez que havia promovido estruturas de mercado ineficientes, em que muitos setores só sobreviveram em virtude da proteção elevada concedida pelo Estado.

Nesse sentido, o modelo característico dos anos 1990 reconduziu a economia brasileira a um processo de especialização, procedendo à eliminação de setores declarados pouco competitivos. Portanto, os investimentos de caráter nacional deveriam realizar-se em função dos produtos primários. Furtado (2001, p. 41-42) indica o problema que decorre dessa especialização:

Nunca é demais recordar que os preços reais dos produtos primários exportados pelos países do Terceiro Mundo apresentam historicamente tendência declinante. A média desses preços no quinquênio 1986-1990 correspondeu aproximadamente à metade do que foram quarenta anos antes, ou seja, em 1948-1955. Um grupo de

analistas do Banco Mundial concluiu em estudo que esse declínio já se prolonga por mais de um século [...] declínio, que se vem acentuando. Entre 1989 e 1991 os preços dos produtos primários exportados pelos países pobres declinaram em média 20%, queda que se aproxima da ocorrida na depressão de 1980-1982 que deflagrou a crise da dívida externa desses países. Prisioneiros de uma lógica perversa, muitos países pobres procuram compensar a baixa de preços aumentando as exportações e obtendo financiamento externo, inclusive de agências multilaterais para aumentar a produção.

Além da questão da degradação do preço, verificada ao longo do tempo, a própria importância desses produtos decresce conforme aumenta a renda da população, ou seja, existe uma visível limitação de mercado para esses, ao passo que ocorre o inverso quando se trata de produtos de elevado conteúdo tecnológico. Isso fica evidente ao se observar que a grande maioria desses produtos é adquirida, mesmo que os consumidores possuam um similar cuja vida útil ainda não tenha se encerrado e o mercado, para esses, permanece em constante aquecimento. Daí a viabilidade de se atrair investimentos para tais tipos de produtos. No entanto, todos esses aspectos foram desconsiderados na adoção da política industrial verificada nessa terceira fase da industrialização brasileira cujos efeitos são discutidos em artigo de Nascimento, Cardozo e Cunha (2009, p. 7, grifo dos autores), que trata do insucesso alcançado pelo novo modelo:

Os anos 1990 entrarão para a história como a década em que os dirigentes do Brasil apostaram nas orientações neoliberais como a panaceia para se concluir de vez, de golpe, a lenta transição da velha pauta exportadora para uma nova pauta, mais diversificada, com maior presença de produtos manufaturados de elevado conteúdo tecnológico e, sobretudo, mais competitiva internacionalmente, capaz de enfrentar com sucesso o novo cenário macroeconômico mais hostil surgido com o aprofundamento da abertura comercial e a nova inserção internacional do país. Ademais, a aposta foi feita imputando ao capital internacional a função privilegiada de cumprir a nova tarefa exportadora [...] a estratégia neoliberal foi malograda, não só porque não cumpriu as expectativas, mas, sobretudo porque o aprofundamento da internacionalização do país, resultante daquela estratégia, ocorreu de forma *regressiva* [...] e *introvertida*, no sentido de que “não resultou em uma maior presença mundial, nem das empresas brasileiras, nem dos produtos produzidos no Brasil. Em contrapartida, aumentaram o passivo externo e a importância do Brasil como consumidor de bens intermediários produzidos em outros países”.

Fica evidente, nesse contexto, o papel secundário que as empresas nacionais exerceram. Apesar dos baixos salários praticados, e também do não cumprimento de certas legislações fiscais, as nacionais não conseguiram competitividade suficiente para disputar de forma relevante o mercado internacional, uma vez que essas empresas, ao dependerem da tecnologia estrangeira, não possuem tecnologia própria compatível com as que estão em uso nesse mercado.

A despeito dos efeitos negativos resultantes da maior presença do capital estrangeiro, não se deve atribuir-lhe a responsabilidade pela dependência externa, mas sim aceitar que a industrialização brasileira foi marcada pela ausência de um processo de acumulação capaz de criar relativa escassez de trabalho acompanhada pela demanda elitizada seguidora da modernização dos padrões de consumo. A questão da dependência externa, para Nascimento, Cardozo e Cunha (2009, p. 16):

[...] não se deve essencialmente ao controle exercido pelo capital estrangeiro sobre os setores dinâmicos da economia, produtores de bens duráveis. Para Furtado, o cerne do problema não reside na propriedade do capital, mas sim na opção sempre renovada de se insistir na prevalência da continuidade da modernização dos padrões de consumo das elites do país, o que revela a perenidade da dependência cultural à qual a sociedade brasileira é submetida. O fato do capital internacional controlar o ritmo da modernização a partir de dentro do espaço nacional periférico, programando as sucessivas ondas de introdução de inovações gestadas nos centros capitalistas avançados, tão somente agrava ainda mais o problema elevando seu grau de irreversibilidade, uma vez que esse capital detém as facilidades – que escapam ao capital nacional – de acesso aos fluxos de inovações com custos de oportunidades baixos.

É de fundamental importância, portanto, a compreensão de que o avanço na acumulação nem sempre é capaz de lançar as bases para o desenvolvimento econômico. No caso das economias centrais, a acumulação foi acompanhada por transformações sociais que permitiram a incorporação de grande parte da população no sistema, por meio da maior distribuição da renda e da melhor destinação do novo excedente. Tal resultado não pôde ser observado no caso dos países periféricos, nos quais se produziu marginalização social e reforçou os elementos da divisão social do trabalho. Isso remete novamente à questão da dependência tecnológica existente nesses países aliada ao agravante da pressão exercida pela demanda elitizada em função da modernização dos padrões de consumo:

O conceito de dependência tecnológica permite articular os distintos elementos que estão na base desse problema. O desenvolvimento tecnológico é dependente quando não se limita à introdução de novas técnicas, mas impõe a adoção de padrões de consumo sob a forma de novos produtos finais que correspondem a um grau de acumulação e de sofisticação técnica que não existem na sociedade em questão. (FURTADO, 1995, p. 6).

Processos de substituição de importações e de abertura comercial nos anos 1990 e seus respectivos impactos sobre o comércio internacional brasileiro

Como visto na seção anterior, a restrição externa advinda da crise de 29, aliada a uma política de desvalorização cambial que, por sua vez, encarecia absurdamente as importações, criou condições favoráveis para a produção

voltada ao mercado interno. Essa, entretanto, requereu a construção de um parque industrial que possibilitasse a produção de diversos bens (anteriormente importados) pela indústria nacional, visando atender a demanda interna.

Dentro desse contexto, Tavares (1977, p. 42) destaca três elementos cruciais à possibilidade de expansão da oferta interna: “[...] a maior utilização da capacidade produtiva já instalada, a produção de bens e serviços relativamente independentes do setor externo [...] e a instalação de unidades produtivas substituidoras de bens anteriormente importados.” Consequentemente, ocorre uma diversificação da pauta importadora, que passa agora a ser, em grande medida, composta por bens de capital, e a própria indústria interna começa a produzir parte dos materiais necessários à manutenção e expansão de sua capacidade produtiva, uma vez que as importações eram muito caras em decorrência do baixo poder aquisitivo da moeda nacional, em virtude da política de desvalorização cambial adotada. Nas palavras de Furtado (2000, p. 279):

O crescimento da procura de bens de capital, reflexo da expansão da produção para o mercado interno, e a forte elevação dos preços de importação desses bens, acarretada pela depreciação cambial, criaram condições propícias à instalação no país de uma indústria de bens de capital.

Tavares (1977, p. 34) ressalta o novo papel que o setor externo exerce no processo de substituição de importações:

O setor externo não deixou de desempenhar papel relevante em nossos países; apenas houve uma mudança significativa nas suas funções. Em vez de ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda, através do aumento das exportações, a sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários.

Assim, o setor externo deixa de ser o eixo dinâmico da economia e passa a ditar seu dinamismo. Com isso, ocorre uma rigidez na pauta importadora, em virtude da maior presença dos bens do setor D1¹. Entretanto, é o dinamismo do setor exportador que vai determinar o ritmo de crescimento da economia, ao conceder ou não capacidade de importação desses bens de capital. Daí a justificativa para Tavares (1977) afirmar que o setor externo apenas mudou de função. Desse modo, pode-se concluir que o processo de substituição de importações, tal como estudado por esse autor, é antagonicamente estimulado e limitado pela restrição externa, uma vez que o dinamismo está estritamente relacionado à capacidade exportadora do país, bem como o processo de industrialização tardia acabou pautando-se numa extrema dependência tecnológica, financiada, nesse momento, pelas exportações.

¹ Utiliza-se, com base nos esquemas de reprodução de Marx e na análise da dinâmica da economia capitalista de Michal Kalecki, a divisão em departamentos utilizada por Oliveira (1977): Departamento 1 [D1], produtor de bens de produção – inclui os bens de capital e os bens intermediários; Departamento [D], produtor de bens de consumo não duráveis, ou seja, bens de consumo para os trabalhadores; Departamento 3 [D3], produtor de bens de consumo duráveis.

Furtado (2000, p. 245-246) traz uma importante observação sobre o papel do comércio exterior na trajetória do desenvolvimento de um país:

Sem embargo, na medida em que uma economia se desenvolve, o papel que nela desempenha o comércio exterior se vai modificando. Na primeira etapa a industrialização externa constitui o fator dinâmico principal na determinação do nível da procura efetiva. Ao debilitar-se o estímulo externo todo o sistema se contrai em um processo de atrofiamento. As reações ocorridas na etapa de contração não são suficientes, entretanto, para engendrar transformações estruturais cumulativas em sentido inverso [...] Numa segunda etapa do desenvolvimento, reduz-se progressivamente o papel do comércio exterior como fator determinante do nível de renda, mas, concomitantemente, aumenta sua importância como elemento estratégico no processo de formação de capital.

Portanto, verifica-se também, na análise do autor, que, apesar da relativa autonomia que caracteriza essa segunda etapa de industrialização, a qual confere ao mercado interno papel principal, o comércio exterior, nem por isso, deixa de ditar os rumos e o ritmo do processo de desenvolvimento interno, visto que não cessa a dependência por ele no decurso da formação de capital.

Prado Jr. (1999) analisa essa dependência, que pode ser entendida como um problema estrutural do balanço de pagamentos, remetendo à aceleração do processo de industrialização forçada no governo Juscelino Kubitschek, que, segundo esse autor, não considerou propostas de políticas voltadas ao fomento de questões cruciais do mercado de trabalho pautadas na concentração fundiária, por exemplo. Nascimento, Cardozo e Cunha (2009, p. 10) expõem uma excelente inferência da obra de Prado Junior a respeito dos resultados de tal falta de postura:

Como resultado o mercado interno brasileiro padece de uma conjuntura mercantil precária, que se traduz em elevado grau de incerteza embutido no cálculo capitalista, as decisões de investimento dos capitais forâneos são instáveis, com reduzido grau de compromisso com os interesses nacionais da sociedade subdesenvolvida. A consequência dessa característica estrutural do mercado nacional é que o sentido da relação entre capital internacional e o espaço econômico permanece o mesmo da fase colonial, qual seja, o de extrair excedentes e repatriá-los, uma vez que o grau de precariedade da conjuntura mercantil do mercado interno não assegura necessariamente a virtual reinversão dos excedentes das empresas transnacionais.

A grande questão, portanto, é que todo esse capital estrangeiro, proveniente de investimentos diretos que financiavam a tentativa de mudança na estrutura produtiva almejada no Plano de Metas, requeria que se assegurasse seu retorno e esse dependia, fundamentalmente, das exportações. No caso brasileiro, estas sempre estiveram representadas maciçamente pelas *commodities*, cuja capacidade de geração de divisas não é alta, principalmente se forem analisadas aquelas constituintes da pauta exportadora na década de 1950 (período em que o país ainda não havia passado por uma mudança na matriz energética, principalmente no que tangia à extração e prospecção de petróleo).

No segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), mais uma tentativa de mudança na estrutura produtiva, ou seja, mais uma tentativa de industrialização é alavancada por meio de recursos externos, entretanto, majoritariamente compostos por financiamentos possibilitados pelas reformas do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG).

Os dois objetivos principais do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, ou seja, a internalização do D1 e o fortalecimento do capital privado nacional não foram atingidos, uma vez que o projeto foi de ambicioso investimento num momento de esgotamento do ciclo expansivo, e resultou em graves problemas no fechamento do balanço de pagamentos e em considerável aumento do endividamento externo.

A síntese apresentada por Tavares (1977, p. 35) sobre esse modelo desenvolvimentista merece ser lembrada:

Em suma, o “processo de substituição das importações” pode ser entendido como um processo de desenvolvimento “parcial” e “fechado” que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos.

Consideradas as devidas críticas a esse modelo, é importante lembrar que, resguardadas as ressalvas, justamente na fase desse modelo foi obtida mobilização considerável da atenção e do foco para o mercado interno, o que, de fato, possibilitou algum crescimento econômico para o país até o final dos anos 1970, aliado às políticas de incentivo à produção nacional. No entanto, o problema da restrição externa inutilizou tais esforços para o alcance de uma melhora qualitativa da inserção comercial do Brasil.

Já na década de 1990, o novo modelo de desenvolvimento trazia como requisitos básicos a liberalização econômica, ou seja, tanto comercial quanto financeira, e a desnacionalização da propriedade, as privatizações, deixando clara a mudança de papel do Estado para esse período. A intenção do novo modelo, qual seja o de abertura econômica, era gerar alguma especialização da economia brasileira e eliminar alguns setores pouco competitivos e ineficientes criados pelo modelo de substituição de importações, bem como organizar as contas do Estado, deixando-o restrito às suas devidas funções de regulação. Conforme analisou Carneiro (2002, p. 310):

O novo modelo de crescimento colocar-se-ia como uma alternativa radical ao desenvolvimento ao definir a concorrência como motor primordial ao processo. Ou seja, em substituição às políticas de demanda ou de garantia de mercado decorrente do primeiro paradigma, propõe-se uma política de oferta sintetizada na ampliação da concorrência. Este seria o mecanismo central de estímulo à incorporação de novas tecnologias, sustentando o círculo vicioso de aumento da produtividade e salários reais.

Havia também a expectativa de modernização da estrutura produtiva e de aumento da capacidade produtiva das fábricas instaladas. Sendo assim,

o estímulo ao investimento direto estrangeiro dava-se em virtude das perspectivas de investimento que ele trazia. Além das vantagens mencionadas, esse processo seria capaz de conduzir a um melhor acesso aos mercados externos graças ao aumento da competitividade de determinados setores do mercado em virtude da maior concorrência neles existente.

Fica evidente nesse modelo a importância da especialização enquanto fator gerador de dinamismo da economia, ou seja, a produção voltada para as necessidades globais. Todo esse esquema estava pautado na teoria das vantagens comparativas, qual seja a de produzir melhor e de forma mais eficiente e adequada os bens e serviços que possuem maior vantagem na produção. No caso brasileiro, essas vantagens residiam nas *commodities* e em outros produtos de baixo teor tecnológico e intensivos em trabalho. Acreditava-se que as privatizações seriam capazes de aumentar a capacidade de inovação tecnológica, desregular o mercado e ampliar a concorrência, mas, acima disso, elas centralizariam os capitais, o que, por sua vez, teria como efeito imediato a redução do número de produtores em cada segmento da economia e, contraditoriamente ao que se imaginava, da concorrência. Além disso, as privatizações constituíram um importante instrumento de desconcentração do poder das mãos do Estado, o que implicou, necessariamente, na perda dos centros internos de decisão e fez com que o raio de manobra dos instrumentos de política econômica ficasse reduzido na época.

Esperava-se que as privatizações fossem importantes no sentido produtivo, uma vez que esse capital privado e principalmente estrangeiro modernizaria o parque industrial e aumentaria a capacidade produtiva do país. No entanto, o que se pôde verificar foi que as empresas estrangeiras, quase todas, não têm como principal referência a economia hospedeira; portanto, exploram-na conforme seus interesses próprios. A respeito desse processo de transnacionalização, Furtado (1992, p. 35) comenta:

Em um país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase que necessariamente à tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional.

É justamente nesse sentido que Furtado (1992) critica a política adotada pelo Brasil em relação às transformações ocorridas na década. Para esse autor, embora seja impossível manter-se no sistema capitalista, fechando sua economia, alguns elementos merecem ser pensados em qualquer processo de abertura econômica, principalmente quando se trata de economias subdesenvolvidas. Um deles diz respeito à resolução de problemas estruturais da economia brasileira, tal como o endividamento externo, que se reflete no Balanço de Pagamentos, e também a reconhecida dificuldade que a grande parte da população enfrenta para tornar-se proprietária. Segundo Furtado (2000),

é fundamental que essa massa da população seja incorporada ao mercado de trabalho, para que sejam criadas condições que lhe permitam o acesso à propriedade privada. Outro elemento não menos importante é o ofensivo diferencial de salários das economias centrais e das periféricas. No caso brasileiro, os níveis de salários são muito baixos, o que gera deformidades no mercado consumidor e, por conseguinte, nos investimentos. Outro elemento de destaque refere-se ao controle de capitais, o que não significa limitar as atividades estrangeiras no país, mas fazer com que essas se voltem de fato para o mercado interno. O autor ressalta esse elemento visto que as empresas estrangeiras têm uma tendência, quando instaladas em países periféricos, a focar o mercado externo e não incorporar uma grande massa da população no mercado de trabalho e, consequentemente, no mercado consumidor. Portanto, faz-se imprescindível que essas empresas direcionem seus investimentos e tenham metas de emprego; uma vez que elas forcem o país a remeter lucros para o exterior, deve haver uma contrapartida para esse país.

Esse modelo de desenvolvimento, característico dos anos 1990, volta a atribuir ao mercado externo o papel de impulsionador de crescimento econômico do Brasil, tal como ocorria anteriormente aos anos 1930. O maior problema concernente a esse papel é a dependência externa, que torna o país completamente vulnerável às mudanças ocorridas constantemente no cenário internacional e, principalmente, evidencia a fragilidade da pauta exportadora frente à sua maior componente, ou seja, as *commodities*, cujos preços estão diretamente atrelados às turbulências do mercado internacional e possuem uma tendência a declinar.

Diante da política liberal adotada, em que o mercado interno sai de foco, cabe questionar o verdadeiro papel desse mercado como propulsor de dinamismo averiguado nos anos de adoção do processo de substituição de importações, ou seja, durante o modelo desenvolvimentista, e que foi duramente criticado pela corrente neoliberal nos anos 1990. Uma análise bastante plausível é encontrada na obra de Carneiro (2002, p. 312):

Dadas as dimensões iniciais da economia brasileira, as sucessivas rodadas de diversificação, ou seja, de ampliação do mercado interno que caracterizaram as várias etapas da industrialização, certamente conferiram a essa economia, dinamismo mais acentuado do que um eventual crescimento fundado na produção de algumas *commodities* para o mercado internacional. Em razão das dimensões continentais do país, a introversão do crescimento foi um resultado inevitável. De um ponto de vista empresarial, isso se traduziu na maior relevância das avaliações sobre a dinâmica do mercado interno vis-à-vis o mercado externo nas decisões de investimento.

No âmbito da abertura financeira, expressivas modificações ocorreram no grau de liberdade segundo o qual os capitais circulavam no país, ou seja, na conversibilidade da conta de capital. Começando pelo marco regulatório, houve um esforço para adaptar a legislação brasileira à nova realidade dos mercados centrais. Além disso, ocorreu uma relevante mudança no que diz respeito à

captação de recursos diretamente pelas empresas, qual seja a possibilidade de emissão de títulos de renda variável, os quais representavam ações ou outros valores mobiliários adquiridos no mercado doméstico e eram negociados no mercado americano ou em outros globais.

Outra importante medida tomada na época foi a desnacionalização do setor bancário. Tal medida foi justificada pela necessidade de ampliação da concorrência e introdução de inovações, bem como a superioridade dos bancos estrangeiros sobre os nacionais do ponto de vista operacional. Fica claro que, aliado a todos esses argumentos pró-desnacionalização, a redução do papel do Estado no setor é a tônica, o que eliminaria a ineficiência dos bancos públicos estatais. No entanto, são observados como resultados nítidos de tal procedimento: maior propensão ao endividamento externo e menor comprometimento com as operações de crédito, principalmente as de longo prazo.

Quanto à abertura comercial, a proteção à indústria foi rapidamente eliminada, via redução ou mesmo eliminação de tarifas ou qualquer tipo de barreiras tarifárias, aliada à valorização cambial efetuada em 1994. Nesse contexto, cabe destacar a parcial reversão da abertura comercial ocorrida para o setor automobilístico, perceptível na proteção que lhe foi concedida. Ressalta-se que este foi o único setor de alto teor de elaboração que obteve inserção externa significativa quando comparada aos demais.

A abertura da economia brasileira somada à valorização do câmbio desencadeou resultados muito importantes no que diz respeito à inserção externa. Uma vez que a valorização cambial, tal como a abertura, produz como efeito inevitável maior acessibilidade a matérias-primas e produtos importados, em virtude dos menores preços, produz também um efeito adverso sobre as exportações, qual seja o seu encarecimento. No caso do Brasil, isto o torna menos competitivo e rebate sobre o saldo da balança comercial, produzindo efeitos negativos, devido à geração de déficits provenientes do maior número de importações e menor número de exportações. Além disso, a combinação entre abertura comercial e câmbio valorizado reforçou a especialização do país como produtor de bens intensivos em trabalho ou em recursos naturais, bem como a posição como importador de bens intensivos em capital ou em tecnologia. Tal análise pode ser verificada nas palavras de Carneiro (2002, p. 316):

Tomando-se o coeficiente importado como indicador da especialização, percebe-se a sua evolução extrema no caso dos bens de capital, setor no qual as importações passam de 20% da produção doméstica em 1990 para 100% em 1998. Nas indústrias de bens duráveis, material de transporte e intermediários elaborados, a especialização também foi significativa, possuindo pouca expressão nos bens de consumo e nos intermediários não elaborados. Os dados setoriais confirmam o padrão observado para o conjunto da indústria, qual seja, a apreciação do câmbio após 1994 acelera o processo.

A implicação clara advinda de tal especialização é o atrelamento do crescimento econômico à qualidade da inserção comercial, uma vez que aumenta a dependência externa ao repousar na significativa importância das importações. Considerando que mais da metade dessas importações constitui-se de produtos de alto conteúdo tecnológico, os quais sofrem constantes inovações e produzem um mercado consumidor ilimitado, e as exportações, em contrapartida, são representadas por alguns poucos produtos de baixo teor tecnológico e grande intensidade de mão de obra aliadas a algumas *commodities*, agrava-se ainda mais a qualidade da inserção externa brasileira. Quanto aos resultados iminentes da abertura sobre a estrutura produtiva, Carneiro (2002, p. 326) destaca:

As mudanças da estrutura produtiva industrial do país se fizeram inequivocamente em duas direções; a mais importante delas foi a da ampliação da fatia dos setores intensivos em recursos naturais e a consolidação de um segmento produtor e exportador de material de transporte, classificado como intensivo em tecnologia. O peso das escalas de produção nacional para o setor automotivo e da tradição da Embraer na montagem e comercialização de aviões foi decisivo. Houve também uma perda de participação de diversos segmentos intensivos em capital e em trabalho. De tudo isso, resultou uma estrutura produtiva muito menos diversificada do que no início da década e, não fora pelo segmento de material de transporte, concentrada em segmentos de pouco dinamismo. Com as exceções já apontadas, a indústria brasileira tendeu a concentrar-se naqueles segmentos direta ou indiretamente dependentes da base de recursos naturais.

A análise das implicações da política liberal adotada para o período sobre a balança comercial permite inferir-se que, para o setor industrial, de forma generalizada, as importações superaram as exportações logo após a valorização cambial de 1994. Já nos setores de bens de consumo e intermediários simples, as exportações foram superiores às importações ao longo da década, enquanto, nos setores produtores de bens de capital e insumos elaborados, as importações superaram as exportações severamente. A Tabela 1 é ilustrativa:

TABELA 1
TAXA DE COMÉRCIO E SALDO COMERCIAL* – BRASIL – 1990

Categoria de uso	Taxa de Comércio X/M			Saldo Comercial (X-M)/P		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998
Bens de consumo não duráveis	2,8	2,2	1,4	5,1	5	2,8
Bens de consumo duráveis	1,4	1,1	1,1	3,8	1	3,4
Bens intermediários elaborados	1,7	1,3	0,8	4	3,3	-5,4
Bens intermediários	2,6	1,7	1	4,3	4,7	-0,4
Bens de capital	0,4	0,4	0,2	-12,1	-18,7	-76,1
Equipamento de transporte	3,5	1,1	0,9	7,5	1,1	-2,8
Total da indústria	1,5	1,2	0,7	3,1	1,8	-5,5

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Carneiro (2002).

* em % da produção do setor.

A análise dos resultados produzidos para a balança comercial em relação à intensidade de fator torna visível um aumento do déficit naqueles intensivos em tecnologia e em capital, ao passo que o superávit fica concentrado nos intensivos em recursos naturais; para os setores intensivos em mão de obra nota-se certo equilíbrio. Esta análise só deixa mais claro que o novo modelo impactou na estrutura produtiva colocando-a no lugar onde se encontrava antes da crise de 29, ou seja, o de grande exportadora de *commodities*, uma vez que os setores mais dinâmicos da economia são deficitários e os tradicionais são superavitários. Nesse sentido, é perceptível certo retrocesso em relação ao último modelo desenvolvimentista adotado. Portanto, essa mudança na dinâmica das exportações e das importações comparativamente ao modelo de substituição de importações conduziu o país a um perfil comercial característico dos anos anteriores ao processo de industrialização, qual seja o de detentor de uma pauta exportadora concentrada em setores de menor conteúdo tecnológico e de uma pauta importadora altamente composta por produtos intensivos em tecnologia e capital.

Dessa forma, acredita-se que o perfil das exportações brasileiras revela apenas alguns setores intensivos em recursos naturais e em trabalho, a não ser pela consolidação de um único setor intensivo em tecnologia, qual seja: o de materiais de transportes. A esse entendimento acrescenta-se o de que as importações são caracterizadas pela presença de indústrias intensivas em tecnologia e fornecedores especializados, além de indústrias intensivas em escala, embora em menor grau.

A Tabela 2, ao apresentar uma síntese do conteúdo exposto, permite concluir-se que a estrutura comercial brasileira reproduziu claramente as transformações ocorridas na estrutura produtiva.

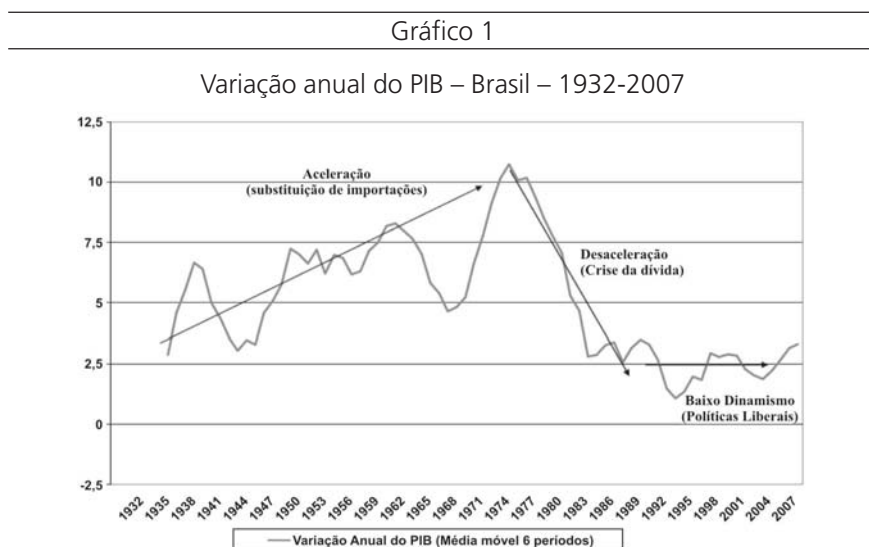
TABELA 2
PERFIL DAS EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES* – BRASIL – 1990

Produtos	Exportações (%)				Importações (%)			
	1992	1994	1998	2000	1992	1994	1998	2000
Agrícolas	12	15	16	14	7	6	6	4
Energéticos	0	0	0	0	21	10	6	9
Fornecedores Especializados	9	10	9	9	18	19	22	20
Indústria Agroalimentar	13	14	12	11	5	8	5	3
Indústria Intensiva em Escala	26	24	24	21	12	17	20	15
Indústria Intensiva em Outros Recursos Agrícolas	13	12	10	11	2	2	2	2
Indústria Intensiva em P&D	4	4	6	12	13	14	16	20
Indústria Intensiva Recursos Energéticos	2	2	1	1	4	5	4	7
Indústria Intensiva Recursos Minerais	6	7	9	7	9	8	8	8
Indústria Intensiva em Trabalho	8	6	8	7	6	7	8	8
Minerais	7	6	6	7	5	4	3	3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Carneiro (2002).

* em % da produção do setor.

No que diz respeito ao crescimento do país, é possível verificar uma desaceleração do crescimento na década perdida, tendo como traço marcante a transferência de recursos reais para o exterior. Com o processo de abertura econômica, pôde-se observar que não houve uma reversão dessa situação, ou seja, não houve uma retomada dos níveis de crescimento observado na fase dos anos 1930 a 1980. O Gráfico 1 mostra a variação anual do PIB no Brasil entre 1932 e 2007:



Fonte: Carneiro (2008, p. 3).

Conforme se observa, não houve melhoria na qualidade da inserção comercial brasileira; ao contrário, o obtido foi uma piora no saldo comercial, um perfil de caráter ainda mais periférico das pautas de importação e exportação, bem como um aumento da vulnerabilidade da economia depois de desatadas todas as normas e regulamentações ao setor externo existentes anteriormente aos anos 1990.

Perfil das importações e exportações brasileiras nos anos 2000

Após as sucessivas crises cambiais do final da década de 1990, o governo brasileiro tomou a iniciativa de implementar o regime de câmbio flutuante, dando lugar ao antigo regime de câmbio fixo mantido por quase toda a década, o qual era extremamente suscetível a ataques especulativos. O sucessor desse regime ficou conhecido como flutuação suja, dado que o Banco Central realizaria intervenções esporádicas no mercado cambial. Tendo em vista que o cenário econômico contou com alta mobilidade de capitais, livre de quaisquer

intervenções, o regime de flutuação suja apresentou volatilidade excessiva da taxa de câmbio, o que, por sua vez, implicou em resultados negativos sobre as decisões de investimento, bem como de exportação. Esse cenário tornou-se ainda mais complexo devido ao grau de abertura financeira da economia em questão.

Depois da adoção do regime de câmbio de flutuação suja, a desvalorização na taxa de câmbio, apresentada no final da década, não conseguiu reverter de imediato o sinal negativo apresentado pelo Balanço de Transações Correntes, que só apresentou saldos positivos a partir de 2003, o que pode ser considerado um reflexo tanto da desvalorização cambial sobre o resultado da Balança Comercial como também pode estar relacionado ao cenário externo favorável. É importante lembrar que a melhora no saldo da Balança Comercial deveu-se, a princípio, à redução das importações, principalmente. A análise do resultado do Balanço de Transações Correntes de 2003 a 2007 (Tabela 3) permite notar-se que o saldo permanece positivo por todo o período, ancorado sobre a Balança Comercial e de forma menos significativa sobre as Transferências Unilaterais.

TABELA 3
BALANÇO DE TRANSAÇÕES CORRENTES – BRASIL – 2003-2007

(em bilhões de US\$)

Período	Contas Superavitárias		Soma dos superávits	Contas deficitárias		Soma dos déficits	Saldo em transações correntes
	Balança Comercial	Transferências unilaterais		Serviços	Rendas		
2003	24,9	2,9	27,8	-4,9	-18,6	-23,5	4,3
2004	33,8	3,2	37,1	-4,7	-20,5	-25,2	11,9
2005	44,9	3,6	48,5	-8,3	-26	-34,3	14,2
2006	46,5	4,3	50,8	-9,6	-27,5	-37,1	13,6
2007	40	4	44,1	-13,4	-29,2	-42,6	1,5

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Brasil (2010a, 2010b) e Associação de Comércio Exterior do Brasil (2011).

Conforme mostra a Tabela 3, a Balança Comercial apresentou superávits de 2003 a 2007, acumulados no total de US\$ 190,2 bilhões, e as Transferências Unilaterais, um total de US\$ 18,0 bilhões para o mesmo período. Tal resultado permitiu o contrabalanceamento com a conta de serviços e renda que, por sua vez, apresentou déficits acumulados em US\$ 45,5 bilhões durante o mesmo período. É indicada, portanto, a ocorrência de uma reversão na tendência histórica brasileira em apresentar déficits no Balanço de Transações Correntes para os anos 2003-2007, fato que poderia revelar algum sucesso das políticas econômicas adotadas para a época. No entanto, faz-se fundamental atentar para o verdadeiro significado de tais números, para que não ocorra o desvio do real problema que a economia brasileira tem apresentado desde longa data, qual seja, o da fragilidade de sua inserção externa.

O resultado positivo verificado na Balança Comercial expressa o aumento das exportações, as quais foram um traço da forte demanda externa liderada pela China, bem como da elevação dos preços internacionais de alimentos e matérias-primas. Nesse contexto, nota-se que, para que a elevação dos preços dos citados produtos tenha influído de forma significativa no resultado das exportações, os mesmos produtos devem ter contado com uma participação no mínimo relevante na pauta exportadora brasileira. Portanto, só por esse fator já se pode inferir que o perfil da pauta exportadora do país continuou concentrado em *commodities*, o que, de fato, será verificado após a análise da Balança Comercial para o período no que tange a sua pauta exportadora e importadora, assunto discutido ao longo desta seção.

Conforme analisa Prates (2006, p. 135):

A alta recente das cotações de diversas *commodities* exportadas pelo Brasil constitui, por sua vez, um dos fatores explicativos para a relação *sui generis* entre saldo comercial e taxa de câmbio real observada nos três primeiros anos do governo Lula. Esta alta constitui uma das dimensões do choque externo benigno que beneficiou as exportações brasileiras neste período, ao lado da expansão real do comércio mundial. Essas duas dimensões, por sua vez, se autorreforçaram e estão estreitamente vinculadas ao crescimento econômico dos Estados Unidos e da China.

Com a crise sofrida em 2008, ainda que o país tenha conseguido sobressair-se em relação à grande maioria, mantendo um nível de emprego e renda razoáveis, no que diz respeito à situação comercial, tal cenário revelou a vulnerabilidade decorrente da falta de políticas industriais. Este fato torna o Brasil pouco competitivo, e evidencia a fragilidade do Balanço de Pagamentos pautado na dependência de recursos estrangeiros direcionados à conta capital e financeira. A Tabela 4 apresenta o saldo de transações correntes para o período de 2003 a 2009.

TABELA 4
SALDO DE TRANSAÇÕES CORRENTES E NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO – BRASIL – 2003-2009
(US\$ milhões)

Discriminação	Saldo de transações correntes			Investimentos estrangeiros diretos			Necessidade de financiamento externo		
	Valor		% PIB	Valor		% PIB	Valor		% PIB
	Mensal	Últimos 12 meses	Últimos 12 meses	Mensal	Últimos 12 meses	Últimos 12 meses	Mensal	Últimos 12 meses	Últimos 12 meses
2003	343	4.177	0,75	1.409	10.144	1,83	-1.752	-14.321	-2,59
2004	1.202	11.679	1,76	3.150	18.146	2,73	-4.352	-29.825	-4,49
2005	530	13.985	1,58	1.406	15.066	1,71	-1.936	-29.051	-3,29
2006	438	13.643	1,27	2.457	18.822	1,76	-2.896	-32.465	-3,03
2007	-498	1.551	0,11	8.86	34.585	2,53	-388	-36.136	-2,64
2008	-3.119	-28.192	-1,71	8.115	45.058	2,73	-4.997	-16.866	-1,02
2009	-5.950	-24.302	-1,52	5.109	25.949	1,62	841	-1.646	-0,10

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil (2010).

Conforme mostra a Tabela 4, o saldo de transações correntes torna-se deficitário nos anos 2008 e 2009. Tal fator é decorrente da expansão do déficit na conta de serviços e renda, bem como do menor superávit obtido na balança comercial.

Os dados de exportação da Tabela 5 estão classificados por fator agregado, conforme a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), que, por sua vez, é baseado no Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (SH), metodologia adotada pela quase totalidade dos países. Sendo assim, os produtos básicos referem-se a produtos de baixo valor, via de regra intensivos em mão de obra e que sofrem poucas transformações, a exemplo da agricultura. Os semimanufaturados e manufaturados encontram-se no grupo dos produtos industriais, sendo, os primeiros, produtos que já sofreram alguma transformação, e os segundos dizem respeito a produtos que envolvem um grau maior de tecnologia e representam alto valor agregado.

TABELA 5
EXPORTAÇÃO POR FATOR AGREGADO – BRASIL – 2000-2009

(US\$ milhões)

Período	Básicos		Semimanufaturados		Manufaturados		Total Geral (**)		Participação %		
	Valor	(*)	Valor	(*)	Valor	(*)	Valor	(*)	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
2000	12.562	6,2	8.499	6,5	32.528	19,0	55.086	14,7	22,8	15,4	59,0
2001	15.342	22,1	8.244	-3,0	32.901	1,1	58.223	5,7	26,4	14,2	56,5
2002	16.952	10,5	8.964	8,7	33.001	0,3	60.362	3,7	28,1	14,9	54,7
2003	21.179	24,9	10.943	22,1	39.654	20,2	73.084	21,1	29,0	15,0	54,3
2004	28.518	34,7	13.431	22,7	52.948	33,5	96.475	32,0	29,6	13,9	54,9
2005	34.721	21,8	15.961	18,8	65.144	23,0	118.308	22,6	29,3	13,5	55,1
2006	40.285	16,0	19.523	22,3	75.018	15,2	137.807	16,5	29,2	14,2	54,4
2007	51.596	28,1	21.800	11,7	83.943	11,9	160.649	16,6	32,1	13,6	52,3
2008	73.028	41,5	27.073	24,2	92.682	10,4	197.942	23,2	36,9	13,7	46,8
2009	61.957	-15,2	20.499	-24,3	67.349	-27,3	152.995	-22,7	40,5	13,4	44,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SECEX-DEPLA (BRASIL, 2010a).

Analisando a pauta exportadora para o período 2000-2009, pode-se concluir que a participação dos produtos classificados como básicos na pauta exportadora, entre os quais se encontram as *commodities*, aumentou consideravelmente ao longo dos anos 2000, ao passo que a participação dos manufaturados expressou uma queda relevante, observação que tem gerado debates em torno da tese de reprimarização. Fica evidente, nessa elevada participação, a tendência do país em repousar sobre produtos de baixa ou quase nenhuma intensidade tecnológica para a obtenção de superávits comerciais e, portanto, para alívio paliativo do problema da restrição externa. O termo paliativo, neste caso, não poderia ser mais adequado, visto que tal problema é de quesito estrutural.

Outro fato interessante é que a relativa perda de participação dos manufaturados pode estar associada não só à falta de políticas industriais de incentivo à produção de mercadorias de elevado conteúdo tecnológico, mas também ao crescimento da China nos anos 2000 e de sua reconhecida competitividade na produção de tais produtos frente ao Brasil, aliado à valorização cambial recente. Por esses motivos, muitas empresas desse ramo têm preferido importar da China (uma análise dos principais parceiros comerciais do Brasil será feita adiante) grande parte de seu estoque de produtos a produzi-los, elas mesmas, o que tem gerado um considerável aumento das importações. O que se pode notar em relação a isso é que as exportações de *commodities* continuam, assim como há 50 anos, sendo uma importante fonte de financiamento dessas importações.

A Tabela 6 permite, mais uma vez, a verificação, agora sob a análise de outra classificação, qual seja por setores, do aumento da participação do setor correspondente a produtos não industriais na pauta de exportação ao longo da década, acompanhado de uma queda na participação do setor de produtos industriais. Além disso, a mesma tabela evidencia que a participação do setor de indústria de baixa tecnologia flutuou em torno de 29,3% fechando, em 2009, com uma pequena diferença quando comparado ao ano 2000.

TABELA 6

EXPORTAÇÕES POR SETORES DA INDÚSTRIA: PARTICIPAÇÃO DE CADA SETOR – BRASIL – 2000-2009

Setores	Participação % de cada setor									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produtos industriais (*)	83,4	82	80,6	80,1	80	79,5	78,1	75,9	71,7	68,4
Indústria de alta e média-alta tecnologia (I+II)	35,6	33,1	31,3	29,9	30	31,8	30,4	29,1	26,1	23,7
Indústria de alta tecnologia (I)	12,4	12	9,8	7	6,9	7,4	6,8	6,4	5,8	5,9
Indústria de média-alta tecnologia (II)	23,1	21,2	21,4	22,8	23,1	24,4	23,6	22,7	20,3	17,8
Indústria de média-baixa tecnologia (III)	18,6	17,1	17,6	18,3	19,5	19,2	19,8	19,7	19,6	16,2
Indústria de baixa tecnologia (IV)	29,3	31,7	31,7	31,9	30,5	28,4	27,9	27,1	26	28,5
Produtos não industriais	16,6	18	19,4	19,9	20	20,5	21,9	24,1	28,3	31,6

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SECEX-DEPLA (BRASIL, 2010a).

Tais fatores levam a crer em uma reversão da indústria para os anos 2000, diante da elevada participação dos produtos básicos na pauta exportadora e da elevada participação de produtos de alta intensidade tecnológica na importadora, como verificado a seguir.

A respeito da tese de reprimarização, Nascimento, Cardozo e Cunha (2009) analisam que está fora de lugar, dado que essa discussão não leva em consideração a pauta importadora e outra importante parte do Balanço de Transações que seria a conta de serviços e renda para a análise da inserção comercial brasileira. Além disso, ainda segundo os mesmos autores,

se for avaliada a série histórica de 1989 a 2006 para as exportações, pode-se perceber que a participação dos produtos agrícolas e minerais flutuou em torno dos 44%. No entanto, no mesmo artigo, os autores colocam que a suposição de reprimarização não estaria completamente equivocada e sim fora de lugar, dada a reconhecida dependência da dinâmica econômica brasileira por *commodities*:

Queremos contribuir para esse debate mostrando que se por um lado não ocorre uma tendência de reprimarização da pauta de exportações brasileira, isso não significa que a discussão perdeu seu sentido e que esteja equivocada. Entendemos, ao contrário, que a discussão está apenas fora de lugar. Ou seja, a discussão da suposta reprimarização não pode ficar circunscrita unicamente à pauta exportadora, porque o problema de fundo não reside simplesmente nesse âmbito, uma vez que, como procuraremos mostrar, mesmo havendo uma pequena tendência à melhora qualitativa – do ponto de vista tecnológico – da pauta exportadora, a dinâmica da economia brasileira – no que respeita ao problema da restrição externa – jamais deixou de depender, fundamentalmente, e nos anos recentes cada vez mais, dos saldos comerciais gerados pelas *commodities* primárias (agrícolas e minerais). (NASCIMENTO; CARDOZO; CUNHA, 2009, p. 5).

A análise da pauta importadora para os anos 2000 permite verificar que os números mantiveram-se praticamente estáveis ao longo do período analisado – 2000 a 2009 –, no qual a participação dos produtos importados, classificados segundo o setor, apenas flutuou em torno de algum número. A participação dos produtos das indústrias de alta e média-alta tecnologia correspondeu, durante todo o período analisado, a mais de 50% da pauta de importação; em termos mais exatos, flutuou em torno de 62%. Lembra-se que, para as mesmas indústrias, na pauta de exportação, o número é quase metade do anteriormente citado, ou seja, 30,1%. A participação dos produtos não industriais foi relativamente baixa; quando comparada à participação desses na pauta exportadora, ela corresponde, em média, à metade. A Tabela 7 apresenta os números da participação percentual das importações por setor da indústria no período de 2000 a 2009:

TABELA 7

IMPORTAÇÕES POR SETORES DA INDÚSTRIA: PARTICIPAÇÃO DE CADA SETOR – BRASIL – 2000-2009

Setores	Participação % de cada setor									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produtos industriais (*)	88	88,5	86	83,9	82,2	82,6	82,2	82,9	82,7	86,1
Indústria de alta e média-alta tecnologia (I+II)	63,8	66,3	64,2	62,9	61,9	61,9	59,7	59,6	59,3	63,6
Indústria de alta tecnologia (I)	25,4	24,9	22,1	21,6	22,5	23,3	23,2	21	19,3	21,5
Indústria de média-alta tecnologia (II)	38,4	41,4	42,1	41,4	39,4	38,6	36,5	38,7	40	42,1
Indústria de média-baixa tecnologia (III)	15,7	14,9	14,1	14,1	13,8	14,2	15,7	16,3	13,9	14,5
Indústria de baixa tecnologia (IV)	8,4	7,4	7,7	6,9	6,5	6,4	6,8	6,9	6,5	8
Produtos não industriais	12	11,5	14	16,1	17,8	17,4	17,8	17,1	17,3	13,9

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SECEX-DEPLA (BRASIL, 2010a).

Sendo assim, os produtos industriais de alta e média tecnologia obtiveram uma participação de reconhecida importância na pauta importadora, dada a sua representatividade. Já os produtos industriais de baixa tecnologia e os não industriais em média corresponderam, juntos, a pouco menos de um terço.

Uma consideração importante a se fazer com respeito à inserção comercial brasileira é analisar quem são os principais parceiros comerciais do Brasil e o que é importado deles e exportado para eles. Tomando como base os dados disponíveis no MDIC, levando em consideração apenas sete países, dado o seu grau de participação na pauta, tomando como base a quantidade de dólares que representam, foram escolhidos Alemanha, Argentina, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, Índia e Reino Unido. Na Tabela 8 são encontrados os dados relativos à participação de alguns países na pauta de importações brasileiras por tipo de produto:

TABELA 8
PARTICIPAÇÃO POR TIPO DE PRODUTO DE ALGUNS PAÍSES NA PAUTA DE IMPORTAÇÕES –
BRASIL – 2000/2005/2009

Tipo de produtos	País	% no total importado de cada país		
		2000	2005	2009
PRODUTOS BÁSICOS	Alemanha	1	1	0,8
	Argentina	36	20	16
	China	8	4	1,2
	Coreia do Sul	0,8	1	0,6
	Estados Unidos	2	6	6,6
	Índia	4	2	3,5
	Reino Unido	1	1	1
PRODUTOS SEMIMANUFATURADOS	Alemanha	4	4	6,2
	Argentina	4	3	3
	China	2	2	0,8
	Coreia do Sul	0,2	1	1,4
	Estados Unidos	2	3	3,4
	Índia	3	1	1,5
	Reino Unido	3	2	4
PRODUTOS MANUFATURADOS	Alemanha	95	95	93
	Argentina	60	77	81
	China	90	94	98
	Coreia do Sul	99	98	98
	Estados Unidos	96	91	90
	Índia	93	97	95
	Reino Unido	95	97	95

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SECEX-DEPLA (BRASIL, 2010a).

Conforme se verifica na Tabela 8, os países de maior relevância para a pauta importadora, dado o valor exportado para o Brasil (em US\$ milhões), possuem, em geral, com exceção da Argentina, um valor igual ou superior a 90% de exportações constituídas por produtos manufaturados, ou seja, produtos que

sofreram relevantes modificações, aos quais foi incorporado alto conteúdo tecnológico. Desta observação, podem-se tirar duas conclusões muito importantes. A primeira delas é a de que a pauta de importações brasileira está majoritariamente representada por produtos de alto valor agregado, tal como já havia sido observado em seção anterior. A segunda é a de que, dentre os países que se constituem importantes para a pauta importadora brasileira, ainda que se possa observar a considerável presença de países centrais e que obtiveram, ao longo de suas histórias, um elevado grau de acumulação para o desenvolvimento de suas economias, quatro não compartilham da mesma trajetória: Argentina, China, Coreia do Sul e Índia. Estes, por sua vez, não são considerados países centrais.

Os dados apresentados nessas tabelas evidenciam que há uma dependência por saldos gerados por produtos primários. Conjuntamente a essa dependência, há também uma elevada participação de produtos de alto conteúdo tecnológico na pauta de importações. Este fato permite assumir-se que, a despeito de todo o esforço colocado nas tentativas de industrialização, sejam elas sob a face de substituição de importações ou sob o comando neoliberal, passados longos anos, continuam repousando sobre a dependência por produtos primários para obtenção de dinamismo à economia.

Conforme Furtado (2000) já havia chamado a atenção, existe um paradoxo adjacente da industrialização ocorrida no Brasil, qual seja: o país tornou-se independente no que diz respeito à importação de bens de consumo final, ao passo que não obteve competitividade suficiente para adquirir maior participação no cenário internacional, principalmente no que tange aos produtos manufaturados.

Considerações finais

A análise da inserção comercial brasileira para os anos 2000 evidencia sua fragilidade circunstanciada pela relevante participação de produtos de baixo valor agregado na pauta de exportação aliada à elevada participação de produtos de alto valor agregado na pauta de importação. Tal cenário é típico de uma sociedade em que a difusão da civilização industrial foi dada pela inserção no sistema de divisão social do trabalho, e em que a tentativa de cópia dos padrões de consumo de países centrais, comandada por uma pequena classe detentora do poder de compra, veio desacompanhada do merecido tratamento de questões cruciais que a diferenciam desses países, tais como a baixa capacidade de elevação da produtividade média do trabalho e reduzido potencial de socialização dos excedentes entre salários e lucros.

Como não houve na história do Brasil uma interação de massas conscientes, apoiadas e amparadas por uma ação desconcentradora do Estado, que fosse capaz de romper com essa tendência, o grau de dependência externa e

exploração interna só fez aumentar. E o cenário que se obtém para os anos 2000, no que diz respeito à inserção externa, assemelha-se razoavelmente àquele apresentado por Furtado (1980), caracterizado como primeira fase de industrialização periférica no Brasil, qual seja, a fase em que o dinamismo da indústria e do comércio pautava-se na obtenção de saldos comerciais satisfatórios na pauta de exportação para suprir a demanda por produtos importados, com a ressalva de que os produtos que correspondiam à quase metade dessas pautas eram e continuam sendo opostos entre si, sendo os de elevado valor agregado pertencentes à segunda pauta e os de baixo, à primeira.

Entende-se que os dados apresentados na terceira seção deste artigo revelam a contemporaneidade do pensamento de Celso Furtado, uma vez que o alto grau de dependência do Brasil em relação ao mercado externo traz como consequência a vulnerabilidade da inserção comercial do país e essa dependência está amparada tanto na falta de poder aquisitivo suficiente para massificação da demanda e inserção da massa nos mercados de trabalho e consumo como na falta de políticas industriais eficazes para o fortalecimento da indústria nacional. Ainda que a nação tenha passado por algumas tentativas de industrialização, nenhuma delas foi eficaz na elaboração de políticas industriais que fomentassem algumas carências da indústria, para fortalecê-la a ponto de torná-la mais competitiva e eficiente em âmbito internacional.

É importante ter em mente que os dois problemas referidos no parágrafo anterior são de igual relevância, dado que, ainda que um deles pareça estar sanado se a persistência do outro existir, em nada muda a questão da vulnerabilidade. Portanto, ainda que, no período recente dos anos 2000, verifique-se um aumento relevante da inserção da população nos mercado de trabalho e consumo (embora insuficiente), o problema da fragilidade de inserção comercial do país ainda não pôde ser sanado e coloca limites ao fortalecimento do parque industrial e ao desenvolvimento nacional. E, pior do que isso, pode-se afirmar que foi agravado, tendo em vista o recente aumento das importações de produtos manufaturados, decorrente da aquisição de poder de compra de parte da população sem o acompanhamento das devidas políticas industriais. Alia-se a isso a valorização do câmbio, que permitiu às próprias indústrias nacionais importarem manufaturados de países como a China, injetando-os em seu estoque de vendas, no qual a produção nacional, muitas vezes, não ultrapassou 30%.

Portanto, ainda que seja possível observar tentativas de modificação da estrutura produtiva na trajetória histórico-econômica do Brasil, tal como ocorreu nos anos do modelo de substituição de importações e na abertura comercial dos anos 1990, o país carece ainda da elaboração de uma política industrial que atente para a resolução de problemas referentes à distribuição da propriedade privada e, portanto, da divisão social do trabalho, melhorando a distribuição social do excedente, ao mesmo tempo em que articule o grau de encadeamento da indústria.

Referências

ASSOCIAÇÃO DE COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL. *Análise da Balança Comercial Brasileira 2010*. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.aeb.org.br/Deficits_transacoes_correntes.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Indicadores Econômicos Consolidados*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 17 dez. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. *ALICE WEB*. Sistema Aliceweb da SECEX/MDIC (Estatística de Comércio Exterior do Brasil). Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://aliceweb.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 17 dez. 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. *Outras estatísticas de comércio exterior*. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608>>. Acesso em: 17 dez. 2010.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise*. A economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Unesp, 2002.

_____. *Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva* Ricardo Carneiro. Campinas: IE/UNICAMP, 2008. Texto para Discussão.

FURTADO, C. A invenção do subdesenvolvimento. *Rev. Economia Política*, São Paulo, n. 2, v. 15, p. 5-9, abr./jun.1995.

_____. *Brasil, a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2000.

_____. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

_____. *Pequena introdução ao desenvolvimento: um enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.

NASCIMENTO, C. A.; CARDOZO, S. A.; CUNHA, S. F. E. *Reprimarização ou dependência estrutural de commodities?* O debate em seu devido lugar. Trabalho apresentado no 14º. Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

PRADO Jr., C. *História e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1999.

PRATES, D. M. A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. *Política Econômica em Foco*, Campinas, n. 7, seção IV, p. 119-151, nov. 2005/abr. 2006.

SAMPAIO JR., P. A. *Entre a nação e a barbárie*: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*: ensaios sobre economia brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

5 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO RECENTE: DESINDUSTRIALIZAÇÃO, REPRIMARIZAÇÃO E DOENÇA HOLANDESA

Luiz Antonio Mattos Filgueiras*

Celeste Maria Pedreira Philigret Baptista**

César Vaz de Carvalho Júnior***

Elizabeth Moura Germano Oliveira****

Aline Patrícia Santos Virgílio*****

Luiz Gustavo Araújo da Cruz Casais
e Silva*****

Vinícius Ferreira Lins*****

Resumo

Este artigo trata da natureza do novo padrão de desenvolvimento econômico brasileiro constituído a partir de 1990 – como desdobramento da crise do Modelo de Substituição de Importações (MSI). Seu objetivo mais geral é caracterizá-lo e, em especial, estabelecer a sua relação com o processo de desindustrialização e reprimarização da economia brasileira, que tem como causa imediata a chamada doença holandesa. As análises empíricas evidenciam que, de fato, está ocorrendo um processo de desindustrialização da economia brasileira, cuja natureza caracteriza-se pelos seguintes aspectos: esse processo de desindustrialização não significa um estágio “natural” que todo país deve passar a partir de certo momento do seu processo de desenvolvimento,

* Professor associado e pesquisador da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutor em Economia pela Universidade de Campinas (UNICAMP). Autor e coautor, respectivamente, dos livros “História do Plano Real” e “Economia Política do Governo Lula”. luizmfil@gmail.com

** Professora assistente da Faculdade de Economia da UFBA. Mestre em Economia. celestem@ufba.br

*** Economista da Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos (SEI). Professor da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). cesarvazjunior@gmail.com

**** Mestranda em Economia na UFBA e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). elizabethmoura@hotmail.com

***** Estudante de graduação em Economia na UFBA e voluntária do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). alinevirgilio@hotmail.com

***** Estudantes de graduação em Economia na UFBA e bolsistas PIBIC. gugucasais@hotmail.com e viniciusflins@hotmail.com

ao atingir um determinado nível de renda *per capita* (desindustrialização positiva); ao contrário, ele expressa um processo estrutural de reprimarização e especialização regressiva da economia brasileira (desindustrialização negativa); a razão dessa desindustrialização não decorre, portanto, de um estágio mais elevado de desenvolvimento do país, mas é consequência da economia brasileira ter sido “contaminada” pela doença holandesa; há uma relação entre a natureza da inserção do país na economia internacional e o processo de desindustrialização; há uma relação direta entre esses fenômenos e as políticas macroeconômicas implementadas desde o início dos anos 1990.

Palavras-Chave: Industrialização. Reprimarização. Doença holandesa.

Abstract

This paper discusses the nature of the new Brazilian economic development pattern constituted since 1990 – as a result from the Imports Substitution Model (MSI) crisis. Its general objective is to characterize it and, more specifically, to establish its relationship with the process of deindustrialization and reprimarization of the Brazilian economy, which has as immediate cause the so-called Dutch disease. Empirical analyzes show that, in fact, it occurs a process of deindustrialization of the Brazilian economy, whose nature is characterized by the following aspects: deindustrialization does not mean a “natural” stage that every country should go through at a certain point of its development process to achieve a certain level of income per capita (positive deindustrialization), on the contrary, it expresses a structural process of reprimarization and regressive specialization of the economy (negative deindustrialization); therefore, the reason for this deindustrialization does not result from an higher stage of development of the country, but from the fact that Brazilian economy has been contaminated by the Dutch disease; there is a relationship between the nature of the country’s insertion on the international economy and the process of deindustrialization; there is a direct relationship between these phenomena and macroeconomic policies implemented since the early 1990s.

Keywords: Industrialization. Reprimarization. Dutch disease.

Introdução

Desde os anos 2000 vem-se intensificando um debate extremamente importante no âmbito da sociedade brasileira – entre as diversas forças político-econômicas existentes no meio empresarial e sindical, na mídia e, como não poderia deixar de ser, no interior dos centros de pesquisa situados dentro e fora das universidades –, que pode ser sintetizado pela seguinte questão mais geral: Qual é a natureza do desenvolvimento econômico brasileiro recente e quais suas atuais e futuras implicações para a estrutura setorial e industrial da economia brasileira, bem como para a sua inserção na economia internacional?

Esse debate dá-se em torno da identificação, ou não, da existência de um processo de desindustrialização da economia brasileira motivado pela chamada doença holandesa, que estaria levando a uma situação de reprimarização da economia. Em particular, estaria ocorrendo, ou não, a consolidação de uma posição do país, na divisão internacional do trabalho e no comércio internacional, de distanciamento da atual fronteira tecnológica em permanente expansão, com a configuração de uma espécie de especialização regressiva.

A compreensão e a resposta a esse problema são decisivas para o entendimento da atual e futura trajetória do desenvolvimento econômico do país, com implicações sobre a necessidade, ou não, de modificação das atuais políticas macroeconômica, tecnológica e de comércio exterior, redefinindo, por consequência, os seus impactos sobre a inserção internacional (comercial e financeira) e a estrutura produtiva do país. Além disso, a relevância desse debate, acerca da natureza do processo de desenvolvimento recente do país, deve-se ao fato de remeter, entre outros, aos seguintes aspectos fundamentais de natureza econômica e social: a qualidade e o ritmo de crescimento da economia, a capacidade maior ou menor de criação de empregos, a maior ou menor concentração da renda – tanto em termos funcional quanto pessoal – e o grau de vulnerabilidade externa estrutural do país.

As distintas posições políticas e teóricas existentes sobre o assunto, que podem ser agrupadas em dois grandes campos, não convergem para um consenso; muito pelo contrário. De um lado, estão aqueles que consideram o atual padrão de desenvolvimento econômico do país adequado e virtuoso, bem como o tipo de inserção internacional e as políticas macroeconômicas e comerciais atualmente implementadas a ele associados – que expressam, consolidam e são compatíveis com esse padrão. Portanto, consideram que tanto o padrão quanto a inserção internacional e as políticas adotadas têm capacidade de reduzir o fosso que separa o Brasil dos países desenvolvidos.

No interior desse primeiro campo podem ser identificadas duas interpretações. A primeira, de natureza ortodoxa e comprometida com as reformas e políticas liberais implementadas nos anos 1990, entende que as privatizações e a abertura econômico-financeira, bem como a política macroeconômica adotada a partir

do final dessa década, possibilitaram uma reestruturação produtiva que levou ao crescimento da produtividade da economia brasileira e a uma maior competitividade internacional das empresas instaladas no país (SCHWARTSMAN, 2009). Por essa perspectiva, a continuação das reformas e a manutenção do tripé de política macroeconômica – metas de inflação, superávits fiscais primários e câmbio flutuante – constituem-se em condição necessária e suficiente para o crescimento sustentado de longo prazo da economia brasileira.

Ainda no interior desse primeiro campo, a segunda posição político-teórica, de viés keynesiano, acredita que o país, a partir de 2006, iniciou uma nova fase de desenvolvimento econômico e social que rompeu, no fundamental, com as políticas neoliberais até então adotadas, instalando-se um novo círculo virtuoso, caracterizado pelo crescimento com estabilidade e distribuição de renda, apoiado na expansão do mercado interno. Para isso, foi necessário flexibilizar o tripé de política macroeconômica, que permitiu o aumento de gastos por parte do Estado – investimentos em infraestrutura e política social –, a redução das taxas de juros e a expansão do crédito, o crescimento real do salário mínimo e a formação de reservas internacionais com a redução da vulnerabilidade externa do país.

De outro lado, pode-se identificar um segundo campo que agrupa posições políticas e teóricas pós-keynesianas (novo desenvolvimentismo) e marxistas. Estas identificam, no atual padrão de desenvolvimento, características estruturais que estão levando a uma especialização produtiva/comercial regressiva e ao crescimento da vulnerabilidade externa estrutural do país – podendo-se, inclusive, já se constatar indicações de retorno da vulnerabilidade externa conjuntural, que havia sido reduzida nos últimos anos – quando da fase ascendente do ciclo econômico internacional. Adicionalmente, acreditam que está havendo uma redefinição no perfil da estrutura produtiva do país e de sua pauta de exportações, que o distancia, cada vez mais, da fronteira tecnológica em permanente mutação. E mais, que o futuro impacto da exploração do petróleo na camada do pré-sal, a depender da forma de utilização e destinação dessa riqueza, tenderá a reforçar o atual processo de especialização regressiva e desindustrialização. Por fim, sustentam que as atuais políticas macroeconômica e comercial, bem como a abertura financeira, são determinantes da atual situação – reforçando também o atual padrão de desenvolvimento, com sua respectiva tendência de desindustrialização, especialização regressiva e inserção internacional de natureza passiva.

Tendo por referência esse debate, o objetivo geral deste texto é caracterizar a natureza do novo padrão de desenvolvimento econômico brasileiro constituído a partir de 1990 – como desdobramento da crise do Modelo de Substituição de Importações (MSI). Em especial, estabelecer a sua relação com o processo de desindustrialização e reprimarização da economia brasileira, que tem como causa imediata a chamada doença holandesa.

O seu objetivo específico é evidenciar, apoiando-se nas evidências empíricas disponíveis (informações sobre a inserção internacional e a estrutura setorial e industrial da economia brasileira), que, de fato, está ocorrendo um processo de desindustrialização da economia brasileira cuja natureza caracteriza-se pelos seguintes aspectos: esse processo de desindustrialização não significa um estágio “natural” que todo país deve passar a partir de certo momento do seu processo de desenvolvimento, ao atingir um determinado nível de renda *per capita* (desindustrialização positiva), mas ele expressa, ao contrário, um processo estrutural de reprimarização e especialização regressiva da economia brasileira (desindustrialização negativa); a razão dessa desindustrialização não decorre, portanto, de um estágio mais elevado de desenvolvimento do país, mas é consequência da economia brasileira ter sido “contaminada” pela doença holandesa; há uma relação entre a natureza da inserção do país na economia internacional e o processo de desindustrialização; há uma relação direta entre esses fenômenos e as políticas macroeconômicas implementadas desde o início dos anos 1990.

Além dessa Introdução e da Conclusão, este texto está organizado em mais três seções. Na próxima são discutidos teoricamente os conceitos de desindustrialização, reprimarização e doença holandesa, bem como as suas implicações para o desenvolvimento econômico. A seção seguinte resume o debate acerca da natureza e principais características do atual padrão de desenvolvimento brasileiro; além disso, faz uma breve interpretação da dinâmica recente da economia brasileira, tendo por referência esse debate. E, na última, são mencionados e comentados alguns estudos realizados a propósito da desindustrialização da economia brasileira e apresentam-se dados e informações (tabelas e gráficos) que, conjuntamente, corroboram a tese de que vem ocorrendo, de fato, um processo de desindustrialização, reprimarização e especialização regressiva da economia brasileira, com fortes indícios da presença da doença holandesa.

Desindustrialização, reprimarização e doença holandesa

A importância dada ao fenômeno da desindustrialização e a relevância de seu conceito – assim como ao processo de reprimarização da economia e à doença holandesa – é distinta no que concerne aos paradigmas teóricos da economia (OREIRO; FEIJÓ, 2010). Em particular, quando se compara a visão neoclássica ortodoxa com as visões heterodoxas (keynesiana e schumpeteriana). Na primeira, a indústria não é vista como um setor especial, com características específicas, que a torna estratégica no processo de desenvolvimento econômico. Nos seus modelos é indiferente, para o crescimento de longo prazo, o fato de a unidade de valor adicionado ser gerada na agricultura, na indústria ou no setor de serviços. Esse crescimento decorre apenas da acumulação de fatores

e do progresso técnico, independentemente da composição setorial da produção. Assim, a desindustrialização, tal como definida na sequência deste trabalho, é uma questão irrelevante, um não problema. De outro lado, nas correntes de pensamento heterodoxas, a indústria é considerada um setor produtivo especial, pois é a fonte do crescimento de longo prazo; portanto, a composição setorial da produção de um país importa e muito. Ela pode fazer a diferença entre uma inserção internacional virtuosa ou não, entre estrutura produtiva diversificada e mais dinâmica ou não, entre estar na fronteira tecnológica ou não, entre um país com vulnerabilidade externa significativa ou não; em suma, ela é decisiva para a qualidade e intensidade do crescimento e do desenvolvimento econômico.

As razões para a indústria ser um setor especial deve-se a pelo menos quatro de suas características (OREIRO; FEIJÓ, 2010): os seus efeitos multiplicadores dinâmicos para o conjunto da estrutura produtiva é mais forte do que os de outros setores; destaca-se pela presença de economias de escala (estáticas e dinâmicas), o que significa que sua produtividade cresce com o aumento da produção; maior capacidade de geração e difusão (para outros setores) de progresso técnico; a elasticidade renda das importações de produtos industriais é maior do que a dos produtos primários e das *commodities* – o que reduz a vulnerabilidade externa do país. Portanto, a desindustrialização é um fenômeno relevante para as economias nacionais, tanto a do tipo positiva quanto a negativa – ambas definidas a seguir. No primeiro caso é sintoma de vitalidade e elevado grau de competitividade da economia, enquanto, no segundo, quando provocada pela doença holandesa, evidencia-se um retrocesso no processo de desenvolvimento.

No processo histórico de desenvolvimento econômico dos países identificados como desenvolvidos pode-se observar, a partir de certo momento (década de 1970), uma mudança na composição setorial do emprego de suas economias. Com base nessa observação, Rowthorn e Ramaswamy (1999) definiram originalmente o conceito de *desindustrialização*, como sendo a tendência continuada de redução da participação do emprego industrial no emprego total de uma economia (país ou região). Portanto, a mudança na composição setorial do emprego nos países desenvolvidos, com a redução percentual do emprego industrial e a concomitante elevação da participação do emprego no setor de serviços-comércio, foi caracterizada por eles como sendo um processo de desindustrialização. Posteriormente, o conceito foi redefinido por Tregenna (2009), ampliando-o, ao considerar que a desindustrialização caracteriza-se por um quadro no qual tanto o emprego industrial quanto o valor adicionado da indústria perdem participação, respectivamente, no emprego total e no Produto Interno Bruto (PIB). (OREIRO; FEIJÓ, 2010).

Para Rowthorn e Ramaswamy (1999), o fenômeno da desindustrialização constitui-se numa característica intrínseca ao processo de desenvolvimento

econômico, em razão de duas circunstâncias: o crescimento mais rápido da produtividade no setor industrial do que no setor de serviços; a tendência de maior crescimento da elasticidade renda da demanda por serviços, que se tornaria, a partir de determinado ponto, maior que a elasticidade renda da demanda por produtos manufaturados. Essas circunstâncias manifestar-se-iam em todas as economias, a partir de certo nível de renda *per capita* alcançado.

É importante sublinhar, desde logo, que tanto no conceito formulado originalmente, quanto no conceito ampliado, a perda do emprego e do valor adicionado na indústria refere-se às suas respectivas participações no emprego total e no valor adicionado total da economia; portanto, trata-se de uma perda de importância relativa – embora possa ocorrer, em certos casos específicos, e por razões adicionais – além das duas acima mencionadas – uma redução absoluta do emprego e/ou do valor adicionado da indústria. Isto significa que “[...] a simples expansão da produção industrial (em termos de *quantum*) não pode ser utilizada como ‘prova’ da inexistência de desindustrialização” (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 221). Ademais, a queda da participação do emprego industrial inicia-se antes da redução do valor adicionado da indústria, uma vez que a produtividade do trabalho cresce mais rapidamente neste setor do que no setor de serviços.

Às duas circunstâncias mencionadas, que promovem o processo de desindustrialização, podem-se acrescentar razões externas às economias que dizem respeito à sua forma de inserção internacional, que remete ao seu grau de integração comercial e produtiva no processo de “globalização” ou “mundialização do capital”. Mais especificamente, a questão central aqui é o tipo de especialização seguido pelos países: os que se especializam na produção de manufaturados e os que se especializam na produção de serviços; ou ainda, no interior do primeiro grupo, os que se especializam na produção de manufaturados de elevada intensidade tecnológica e com uso de trabalho qualificado (o que gera uma redução relativa dos empregos industriais) e os que se especializam na produção de manufaturados de baixa intensidade tecnológica e com uso de trabalho não qualificado (o que gera um aumento relativo dos empregos industriais).

Desse modo, a desindustrialização não coincide, necessariamente, com um processo de reprimarização da economia, isto é, de crescimento da participação do emprego e/ou do valor adicionado do setor agrícola e/ou da indústria extrativa mineral (com a produção de *commodities* agrícolas e minerais). A desindustrialização pode vir associada ao crescimento da participação, na estrutura industrial e na pauta de exportações, de produtos com maior conteúdo tecnológico (menos emprego relativamente) e maior valor adicionado – consequência da transferência, para outras economias/países, das atividades industriais de menor conteúdo tecnológico (mais emprego relativamente) e menor valor adicionado. Esse tipo de desindustrialização seria positivo

(OREIRO; FEIJÓ, 2010), pois se trataria de um processo de fortalecimento da competitividade do país – que estaria situado, no plano mundial, na fronteira tecnológica e com capacidade dinâmica de acompanhar o seu deslocamento.

Há ainda outra razão, mais específica e também ligada à inserção internacional do país, que pode levar a um processo de desindustrialização negativa, e que atinge economias cujas estruturas industriais ainda não desenvolveram todas as suas potencialidades. Essas economias sofrem da chamada doença holandesa, que se instala através de um processo de sobrevalorização cambial – decorrente de elevados superávits na conta de Transações Correntes do Balanço de Pagamentos, obtidos através de atividades não manufatureiras, como, por exemplo, as exportações de recursos naturais abundantes e/ou serviços financeiros e de turismo. A apreciação do câmbio, por sua vez, leva à perda de competitividade da indústria, com consequentes déficits comerciais crescentes neste setor.

Este tipo de desindustrialização é de outra natureza; não se confunde com os anteriores, pois não se constitui no processo “natural” do desenvolvimento econômico. Neste caso, a desindustrialização revela-se precoce, isto é, o processo inicia-se num nível de renda *per capita* mais baixo do que aquele no qual os países desenvolvidos iniciaram sua trajetória “natural” de desindustrialização. (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010; PALMA, 2005). Ela pode vir acompanhada da reprimarização da economia, ao levar a uma espécie de especialização regressiva – com crescimento da participação, no valor adicionado total da economia e na sua pauta de exportações, de produtos intensivos em recursos naturais e de baixo valor agregado.

A denominação desse fenômeno deve-se, originalmente, a sua identificação no desenvolvimento da economia holandesa, quando da descoberta, nos anos sessenta, de abundantes reservas de gás natural. Em virtude da entrada de grande montante de moeda estrangeira e da consequente elevação da taxa real de câmbio, esse país sofreu uma queda na produção e exportação de bens manufaturados. A expressão doença holandesa foi utilizada pela primeira vez pela revista inglesa *The Economist*, no ano de 1977.

A primeira tentativa de explicação do fenômeno foi feita por Corden e Neary (1982). Esses autores, ao analisarem o fenômeno da doença holandesa, identificaram dois efeitos: em primeiro lugar, o que eles chamaram de *efeito movimento dos recursos*, no qual ocorre, em virtude da expansão da produção e exportação do novo recurso natural, uma transferência de fatores produtivos da indústria e dos demais setores de bens não comercializáveis para essa nova atividade. Com isso, observa-se um declínio do emprego e da produção nesses setores, com o aumento dos preços relativos dos bens não comercializáveis, acarretando, como consequência, uma apreciação da taxa de câmbio. O movimento de saída de mão de obra do setor manufatureiro foi denominado

de “desindustrialização direta”. Em segundo lugar, eles identificam um *efeito gasto*, no qual o crescimento da renda, proporcionado pela nova atividade, implica um aumento na demanda por bens não comercializáveis e, por consequência, uma elevação de seus preços – o que, mais uma vez, implica na apreciação da taxa de câmbio. Como a elasticidade-renda da demanda dos serviços é mais alta que a da indústria, a produção desta última cresce menos ou diminui, enquanto a dos outros setores aumenta. É o que os autores chamam de “desindustrialização indireta”.

Ambos os efeitos, considerados individualmente, tendem a provocar – tanto pelo lado da demanda quanto pelo da oferta – um aumento dos preços relativos dos bens não comercializáveis e, por consequência, uma apreciação da taxa de câmbio. No entanto, com relação à produção desses bens, os efeitos atuam contraditoriamente: o *efeito movimento dos recursos* provoca sua redução em razão da saída de capital e mão de obra desse setor, enquanto o *efeito gasto*, em virtude do crescimento da renda, estimula o aumento da produção desses bens. Por isso, quando considerados simultaneamente, os resultados contrários desses dois efeitos quanto à produção, podem anular a influência de cada um sobre os preços. Com isso, a apreciação da taxa de câmbio pode não ocorrer e, por consequência, a doença holandesa não se manifestar. Em suma, a doença holandesa só ocorrerá se o resultado líquido dos efeitos sobre a oferta dos bens não comercializáveis implicar um aumento de seus preços e, por decorrência, uma apreciação da taxa de câmbio – que dificultará a exportação de produtos industriais.

Numa perspectiva teórica ricardiana, e analisando o processo de *catching up* dos países periféricos, Bresser-Pereira (2010) faz uma abordagem da doença holandesa considerando-a uma externalidade negativa e, portanto, uma “falha de mercado”. Segundo ele, embora alguns países emergentes já tenham condições para se desenvolver via exportações, pois contam com indústrias eficientes e de alta tecnologia, têm o seu caminho impedido pela existência de uma taxa de câmbio apreciada que dificulta as exportações de produtos industriais, em particular os de maior valor agregado e de elevado conteúdo tecnológico. Assim, define a doença holandesa como: “[...] uma sobreapreciação crônica da taxa de câmbio causada pela abundância de recursos naturais e humanos baratos, compatíveis com uma taxa de câmbio inferior àquela que viabilizaria as demais indústrias de bens comercializáveis” (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 117-118).

Em suma, a doença holandesa constitui-se numa externalidade negativa porque decorre da existência de recursos naturais baratos e abundantes, usados para produzir *commodities* que são compatíveis com uma taxa de câmbio mais apreciada do que aquela necessária para tornar competitivos os demais bens comercializáveis – em especial os produtos industriais de maior intensidade tecnológica. Portanto, ela se apoia em vantagens comparativas naturais

(ricardianas), inviabiliza as exportações e o desenvolvimento de setores industriais e, no limite, conduz o país de volta à sua posição ricardiana natural. E esse processo é compatível com o equilíbrio intertemporal da conta corrente, pois o superávit em produtos de baixo valor agregado compensa ou supera o déficit em produtos de maior intensidade tecnológica. No entanto, trata-se de uma compensação de natureza quantitativa. Em termos qualitativos, tem lugar um aumento da composição de produtos de menor conteúdo tecnológico na pauta de exportações, conduzindo o país a um processo de reprimarização e aprofundamento da vulnerabilidade externa.

Por fim, Palma (2005), ao estender a aplicação do conceito de doença holandesa para países do chamado Cone Sul (Brasil, Argentina, Uruguai e Chile), identifica a origem da sobrevalorização cambial – que leva ao aparecimento desse fenômeno – não apenas na abundância de recursos naturais ou na oferta de serviços de turismo, mas, sobretudo, nas políticas macroeconômicas e reformas neoliberais sancionadas pelo Consenso de Washington – mas já implementadas na América Latina desde os anos 1980. Neste último caso, tem-se novo tipo de doença holandesa, e a desindustrialização revela-se precoce: o processo se inicia num nível de renda *per capita* mais baixo do que aquele no qual os países desenvolvidos iniciaram sua trajetória “natural” de desindustrialização (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010; PALMA, 2005). Ela pode vir acompanhada da reprimarização da economia, implicando em especialização regressiva – com crescimento da participação, no valor adicionado total da economia e na sua pauta de exportações, de produtos intensivos em recursos naturais e de baixo valor agregado.

De qualquer modo, independentemente de suas causas, a doença holandesa, original ou de novo tipo, caracteriza-se por fomentar um processo de desindustrialização negativa, pois leva a economia do país a especializar-se na produção e exportação de produtos de baixo conteúdo tecnológico e reduzido valor agregado – o que o leva a distanciar-se da fronteira tecnológica em permanente movimento.

Novo padrão de desenvolvimento brasileiro

O período Lula, mais especificamente a partir de 2006/2007, foi marcado por uma série de resultados positivos no âmbito econômico – quando se têm por referência as duas décadas anteriores de estagnação da economia brasileira. O *boom* no setor exportador, as maiores taxas de crescimento do PIB, a redução das taxas de desemprego, o acúmulo recorde de reservas internacionais, o aumento dos investimentos públicos, a drástica expansão do mercado de crédito e o aumento real do salário mínimo; enfim, todos os indicadores macroeconômicos mostram resultados melhores do que os dos governos anteriores.

Há um amplo consenso na literatura de que o padrão de desenvolvimento associado ao que se convencionou denominar de Modelo de Substituição de Importações entrou em crise e esgotou-se na década de 1980. No entanto, não há consenso sobre a natureza do novo padrão de desenvolvimento que foi sendo construído ao longo dos anos 1990 e 2000.

Distintas interpretações

No olhar da ortodoxia neoclássica-liberal, a “nova economia brasileira”, saída do processo de reformas neoliberais e reestruturação produtiva dos anos 1990, ainda precisa sofrer alguns ajustes. Ela não colheu ainda todos os seus frutos, porque as referidas reformas não tiveram continuação, em especial com a implementação da reforma trabalhista e de uma nova reforma da previdência social, além de outras de natureza microeconômica – todas elas com o objetivo de reduzir o chamado “Custo Brasil” (NAKAHODO; JANK, 2006). Mais recentemente, identificam também outra razão, que pode comprometer o crescimento sustentável de longo prazo da economia brasileira, desestabilizando-a, qual seja: a flexibilização do tripé macroeconômico – metas de inflação, superávits fiscais primários e câmbio flutuante – promovida a partir do final do primeiro governo Lula com o intuito de elevar as taxas de crescimento de curto prazo. A ideia subjacente a essa crítica é de que a demanda e, portanto, as políticas macroeconômicas não têm relevância para a trajetória de crescimento no longo prazo; esta última é definida, fundamentalmente, por fatores do lado da oferta, especialmente a incorporação e difusão do progresso técnico e a qualificação da mão de obra (capital humano). Em suma, as políticas macroeconômicas devem preocupar-se, exclusivamente, com o controle da inflação (OREIRO, 2011).

Adicionalmente, consideram irrelevante o debate sobre a existência, ou não, de uma eventual desindustrialização da economia brasileira, pois acreditam que a trajetória “ótima” do desenvolvimento deve ser traçada pelas forças de mercado que, em última instância, definem qual é o setor mais dinâmico da economia. Portanto, o Estado não deve implementar políticas setoriais, em particular não deve fazer uso de políticas industriais verticais que visem proteger e sustentar o setor industrial “artificialmente”. Em suma, o fundamental é que a economia cresça independentemente do setor específico que esteja “puxando” esse crescimento.

De outro lado, Barbosa e Souza (2010) identificam, a partir de 2006/2007, a constituição de uma nova fase de desenvolvimento da economia brasileira, que superou a perspectiva neoliberal, com a adoção de políticas econômicas desenvolvimentistas que implicaram: o retorno da participação do Estado na condução do processo econômico; a retomada do crescimento econômico, com estabilidade e distribuição de renda, “puxado” pelo mercado interno; a centralidade da política social e ampliação da oferta de crédito; uma política

de crescimento real do salário mínimo; e a reorientação da política de comércio exterior, que permitiu a ampliação e diversificação (destino e natureza dos produtos) das exportações brasileiras. Em suma, esses autores defendem, implicitamente, que se fez a transição de um modelo econômico neoliberal para um novo modelo, neodesenvolvimentista, que tem como centro o crescimento econômico com distribuição de renda.

Nessa mesma direção, Morais e Saad-Filho (2011) também identificam um melhor desempenho da economia brasileira a partir de 2006-2007, bem como a existência das mudanças mencionadas acima, em especial com a adoção de algumas das políticas econômicas defendidas pelo chamado Novo-Desenvolvimentismo. No entanto, segundo esses autores, como essas se fizeram acompanhar das políticas macroeconômicas neoliberais (metas de inflação, superávits fiscais primários e câmbio flutuante), não se pode caracterizá-las como uma política novo-desenvolvimentista inteiramente coerente, mas sim como uma política econômica híbrida. Essa combinação de dois tipos de orientação contraditórios (ortodoxa e keynesiana), embora tenha obtido resultados favoráveis, quando comparados com o período anterior de reformas e políticas estritamente neoliberais, tende a tornar-se cada vez mais difícil, em razão das tensões advindas do próprio crescimento: piora da conta de transações correntes do balanço de pagamentos e o ônus fiscal derivado das intervenções para moderar a sobrevalorização cambial. Por isso, esses autores concluem que a mudança definitiva para outro padrão de desenvolvimento, de natureza novo-desenvolvimentista, dependerá da formação de um novo consenso de política econômica – que vai requerer uma repactuação do poder, incluindo parcelas das elites econômicas e das classes populares, em torno do objetivo maior de desenvolvimento com equidade social.

Numa outra perspectiva, Filgueiras e Gonçalves (2007) caracterizam, e denominam, o novo padrão de desenvolvimento como um Modelo Liberal-Periférico (MLP), que se estruturou com base em profundas mudanças ocorridas desde o início dos anos 1990 em, pelo menos, cinco dimensões da organização econômico-social e política do país, quais sejam: aprofundamento da assimetria na relação capital/trabalho a favor do primeiro; redefinição das relações estabelecidas entre as distintas frações do capital, com a constituição da hegemonia do capital financeiro; reorientação da inserção internacional do país, no sentido de uma reespecialização na oferta de *commodities* agrícolas e industriais; reestruturação e redefinição do funcionamento do Estado decorrentes do processo de privatização e desregulação; e enfraquecimento das formas de representação política, com a apropriação direta de agências do Estado pelo grande capital, em especial o capital financeiro, cujo circuito de reprodução passa, de forma essencial, pela rolagem da dívida pública. O novo padrão daí surgido, fazendo uso de distintos regimes de políticas macroeconômicas ao longo do período, caracteriza-se por forte vulnerabilidade externa estrutural, inserção passiva na economia internacional, instabilidade

macroeconômica e dificuldade de manutenção de taxas de crescimento mais elevadas. Com isso, as exportações do país têm sofrido um processo de reprimarização que, juntamente com a forte entrada de capitais estrangeiros, vem acompanhada de uma tendência à valorização da taxa de câmbio. O resultado final é a tendência à desindustrialização precoce da economia brasileira.

Filgueiras et al. (2010), embora mantendo a associação do novo padrão com o MLP, reconhecem e enfatizam a flexibilização operacional das políticas macroeconômicas a partir de 2006/2007, como consequência, sobretudo, de uma nova conjuntura internacional que beneficiou fortemente os países da periferia, propiciando a redução de suas respectivas vulnerabilidades externas conjunturais. Mas essa flexibilização, por si só, foi insuficiente para mudar o padrão de desenvolvimento – que continuou apresentando, com nuances, as mesmas características e os mesmos problemas de sustentabilidade de longo prazo, agravados pela tendência à valorização cambial e pelo mau desempenho da indústria de transformação, em especial os setores de maior intensidade tecnológica. Essa inflexão também reflete uma reacomodação no bloco de poder dominante, que tem implicado maior influência do grande capital nacional/estatal exportador; que tem como base material a constituição de um novo arranjo entre o Estado e os grandes grupos econômicos produtores-exportadores de *commodities* – com a participação direta do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobras e fundos de pensão de empresas estatais.

Por sua vez, Oreiro (2011) identifica três regimes de políticas macroeconômicas desde a implementação do Plano Real em 1994: o regime de âncora cambial (1995-1998); o regime do tripé macroeconômico – metas de inflação, superávits fiscais primários e câmbio flutuante (1999-2005); e o regime desenvolvimentista inconsistente (2008-2011), originado da flexibilização do tripé macroeconômico a partir de 2006-2007. Segundo o autor, essa inconsistência, relacionada ao último regime, deriva da impossibilidade de se atingir, simultaneamente, os distintos objetivos eleitos por ele. Como consequência do abandono de um dos seus objetivos, o de estabilização da taxa real de câmbio, manifesta-se uma tendência de deterioração progressiva da conta de transações correntes do balanço de pagamentos e de aprofundamento do processo de desindustrialização da economia brasileira. Desse modo, o atual regime desenvolvimentista inconsistente é insustentável a longo prazo, pois tende a recolocar o problema da vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira ou, alternativamente, se priorizar a taxa de câmbio, colherá o retorno da alta inflação.

Gonçalves (2011), em nova intervenção no debate, qualifica o novo padrão e suas políticas como um “desenvolvimentismo às avessas”: desindustrialização e dessubstituição de importações, ao contrário de desenvolvimento calcado na industrialização por substituição de importações; reprimarização e maior dependência tecnológica, ao invés de melhora do padrão de comércio e avanço

do sistema nacional de inovações; desnacionalização e crescente vulnerabilidade externa estrutural, ao contrário de maior poder de controle do aparelho produtivo e redução da vulnerabilidade externa estrutural; e dominação financeira, em lugar da subordinação da política monetária à política de desenvolvimento.

Por fim, numa interpretação adentrando mais o campo da ciência política, Boito Jr. (2012) entende que o atual modelo de desenvolvimento brasileiro, embora tenha passado por mudanças, ainda continua sendo de natureza neoliberal – identificando, como expressão dessas mudanças nos anos 2000, a adoção de uma política econômica neodesenvolvimentista (o desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal) e de políticas sociais que moderaram os efeitos negativos do modelo. Do ponto de vista político, o neodesenvolvimentismo, segundo esse autor, apoia-se numa frente política integrada por classes e frações de classe muito heterogêneas, que tem fortalecido a “grande burguesia interna brasileira” e contemplado, secundariamente, alguns interesses das classes populares. O crescimento econômico é o ponto convergente que une essa frente; no entanto, carrega um potencial de instabilidade muito grande, porque a natureza desse crescimento é vista e interpretada pelas distintas classes e frações de classe de maneira diferente.

Breve interpretação da dinâmica recente da economia brasileira¹

Depois de duas décadas de estagnação e baixo crescimento, a economia brasileira retomou, a partir de 2006, sua trajetória de crescimento – ainda modesta e não consolidada, como ficou evidente com a recessão de 2009, no contexto da crise mundial, e a redução do ritmo de crescimento, mais uma vez, em 2011.

Esse novo momento foi fortemente condicionado pelo ambiente econômico-político internacional que começou a se conformar a partir dos anos 2000, com o ingresso e a participação da China nos fluxos comerciais e financeiros do mundo. A articulação China-EUA influenciou decisivamente, até quase o final de 2008, o crescimento da economia mundial, que impactou positivamente os balanços de pagamentos dos países periféricos, ao possibilitar o crescimento da demanda por recursos naturais e *commodities* agrícolas e minerais, com o aumento de preços e quantidades.

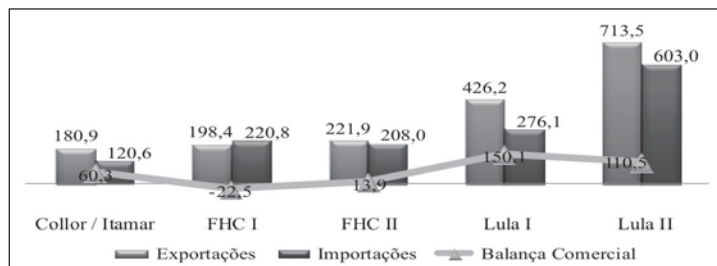
O Brasil, especificamente, passou a obter crescentes superávits em sua Balança Comercial (Gráfico 1), que compensaram os progressivos déficits de sua conta

¹ O conteúdo desta seção corresponde a parte do artigo de Filgueiras (2012), intitulado “A crise mundial e o desenvolvimento brasileiro”, com as modificações necessárias para adequá-lo às normas da Revista Desenbahia.

de Serviços e Rendas e reduziram a sua vulnerabilidade externa conjuntural – o que permitiu a autoridade econômica flexibilizar a operação da política macroeconômica a partir de 2005/2006. A tendência à valorização do real, associada ao *boom* das *commodities*, foi reforçada pelo forte afluxo de capitais estrangeiros – portfólio e investimento direto.

Gráfico 1

Balança comercial – Brasil

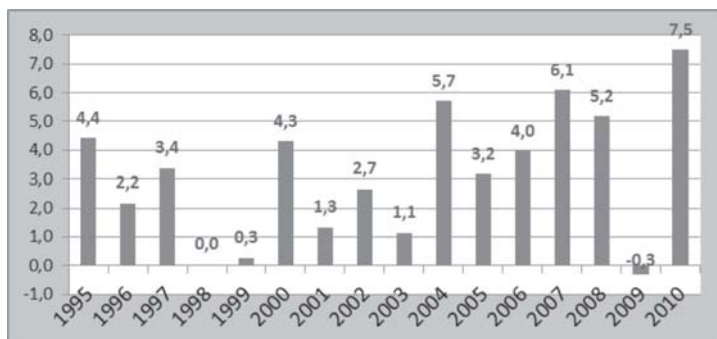


Fonte: BRASIL (2012a).

A redução da restrição externa permitiu a redução da taxa de juros, a diminuição do superávit fiscal primário e a constituição de crescentes reservas cambiais que, por sua vez, possibilitaram a obtenção de maiores taxas de crescimento (Gráfico 2) e menores taxas de desemprego (Gráfico 3); a inflação pressionou menos, as receitas tributárias cresceram e a relação dívida pública líquida / PIB reduziu-se (Gráfico 4).

Gráfico 2

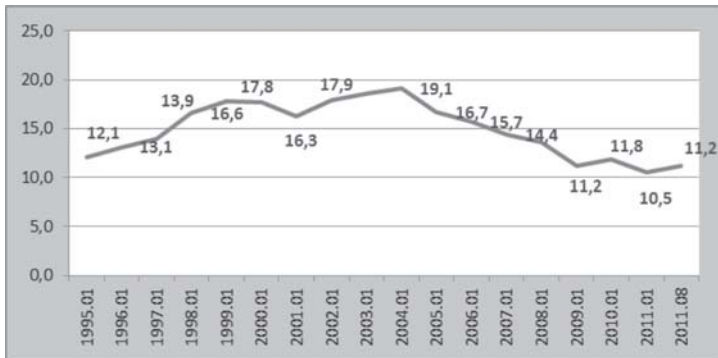
Taxas de crescimento do PIB – Brasil – 1995-2010



Fonte: IPEADATA (2012).

Gráfico 3

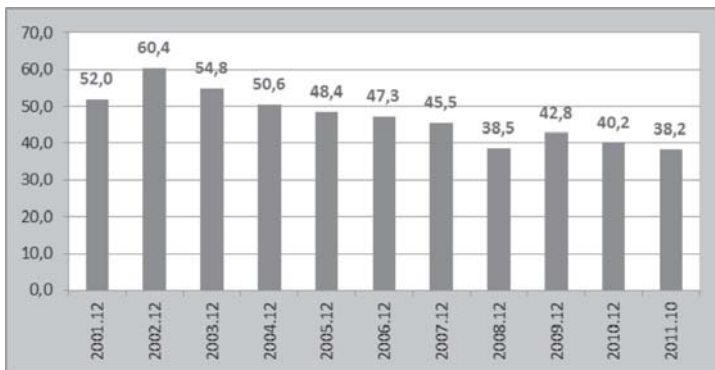
Taxas de desemprego – Brasil – 1995-2011



Fonte: IPEADATA (2012).

Gráfico 4

Relação dívida pública / PIB (%) – Brasil – 2001-2011



Fonte: IPEADATA (2012).

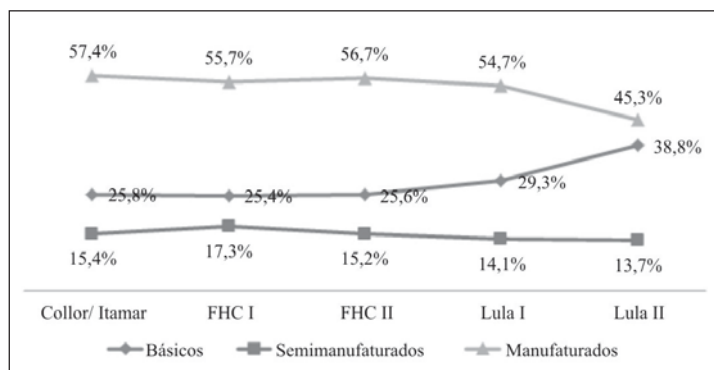
Nesse novo cenário, o salário mínimo real cresceu e os gastos sociais aumentaram, melhorando, marginalmente, a distribuição dos rendimentos do trabalho e estimulando, juntamente com a ampliação do crédito, o crescimento econômico – que, a partir de 2008, passou a ser puxado mais pelo mercado interno do que pelo externo.

Entretanto, nesse processo de desenvolvimento recente, foi ficando cada vez mais claro que o país está consolidando, com muita rapidez, um tipo de estrutura produtiva e de inserção econômica internacional problemática, para dizer o

mínimo. Embora tenha havido a modernização de muitos setores industriais, do ponto de vista tecnológico e de gestão, e se tenha conseguido manter, fundamentalmente, todos os setores industriais relevantes – em que pese o longo período de estagnação econômica –, a pauta de exportação do país tem se reprimarizado aceleradamente (Gráficos 5 e 6).

Gráfico 5

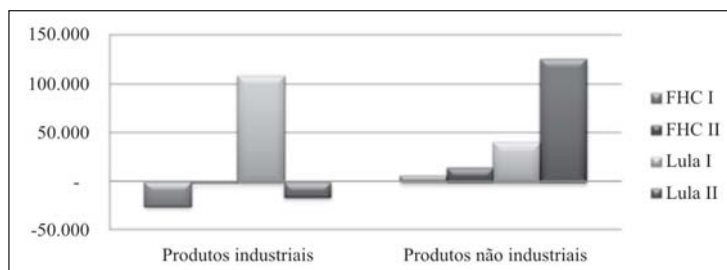
Participação das exportações por fator agregado (%) – Brasil



Fonte: Brasil (2012a).

Gráfico 6

Saldo do comercial dos produtos industriais e não industriais (%) – Brasil



Fonte: Brasil (2012a).

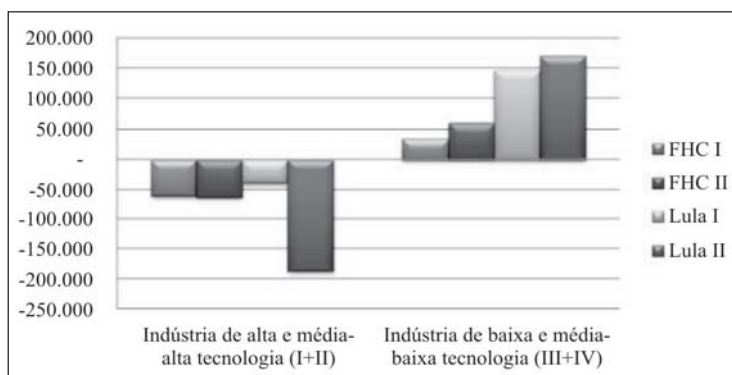
Isto passou a ocorrer, principalmente, a partir do primeiro governo Lula, quando a tendência à valorização do real retornou e consolidou-se, e, principalmente, durante o segundo governo Lula, quando o efeito China passou a manifestar-se de forma mais forte na economia mundial. Nesse cenário, crescem as dificuldades da indústria de transformação brasileira em competir tanto no

mercado externo quanto no interno, enquanto as *commodities* agrícolas (agronegócio) e minerais (indústria extrativa) aumentam sua participação no PIB e nas exportações.

A dificuldade da indústria de transformação é mais evidente quando se consideram os produtos industriais de alta e média-alta tecnologia cuja balança comercial específica tem-se deteriorado de forma impressionante a partir do segundo governo Lula, com o crescimento dos déficits comerciais – que são, sistematicamente, cobertos pelos superávits comerciais obtidos pelas *commodities* (Gráfico 7). As maiores taxas de crescimento do país nesse período e o efeito China, num contexto de abertura comercial e financeira e valorização do real, explicitaram a tendência de especialização regressiva do país na nova divisão internacional do trabalho que vem se estruturando.

Gráfico 7

Saldo do comércio exterior dos produtos industriais de alta e baixa intensidade tecnológica (%) – Brasil



Fonte: Brasil (2012a).

A constituição de um novo arranjo, entre o Estado e os grandes grupos econômicos nacionais produtores-exportadores de *commodities*, explicitado a partir do segundo governo Lula, vem reafirmando e fortalecendo esse perfil produtivo-exportador. Trata-se da promoção/articulação direta pelo Estado desses (e com esses) grupos, para torná-los mais robustos, com a ampliação de suas escalas de operação e a sua internacionalização. Isto levou a uma inflexão do bloco de poder no país tendo em vista sua configuração no período anterior, quando o domínio do capital financeiro nacional e internacional era absoluto. O mesmo pode-se afirmar com relação aos investimentos do PAC em infraestrutura.

A crise mundial, a partir de 2008, tem reforçado essa tendência, com o crescimento da participação das *commodities* e dos produtos industriais de baixa intensidade tecnológica e baixo valor agregado nas exportações e no saldo da balança comercial. Concomitantemente, tem crescido o fluxo comercial com a China, com este país tornando-se o principal parceiro do Brasil – ultrapassando os EUA e estabelecendo-se um padrão no qual, claramente, o Brasil exporta *commodities* agrícolas e minerais e importa produtos industriais, inclusive produtos de maior intensidade tecnológica (ACIOLY; PINTO; CINTRA, 2011).

A resposta à crise, dada pela autoridade econômica no Brasil, foi semelhante àquela dos países desenvolvidos: maiores gastos do governo e corte de impostos, redução da taxa de juros e ampliação do crédito, com o intuito de compensar a queda das exportações, do investimento e do consumo, e operações de salvamento de empresas fragilizadas por operações especulativas no mercado de câmbio. Embora tenha conseguido reduzir o impacto da crise, não impediu que o país entrasse em recessão em 2009, com a redução do PIB em 0,3% e o crescimento do desemprego e da relação dívida pública/PIB.

Na sequência, da mesma forma que a maior parte dos países, a economia voltou a crescer em 2010, mas sem nenhum sinal de mudança no novo padrão que se vem consolidando nos últimos dez anos. E, mais uma vez, seguindo a tendência mundial, a taxa de crescimento do PIB em 2011 caiu para 2,7%; a produção industrial tem recuado e as vendas de bens de consumo duráveis vêm perdendo ímpeto. Adicionalmente, a entrada de capitais desacelerou e as remessas aumentaram, com pressões sobre o câmbio, com o real desvalorizando-se e dificultando mais o controle sobre a inflação. Como reflexo dessa tendência, a autoridade econômica voltou a flexibilizar a operação da política macroeconômica; para estimular o consumo, reduziu a taxa juros e os impostos – sobre bens de consumo duráveis e os empréstimos de bancos a pessoas físicas – e, para atrair capitais externos, reduziu a tributação sobre várias modalidades de investimento. A capacidade dessas medidas de sustentarem, em 2012, uma taxa de crescimento maior dependerá da profundidade da recessão na Europa, bem como de seu impacto sobre a economia chinesa. Entretanto, qualquer que seja o resultado, não deve haver alteração no tipo de inserção internacional (especialização regressiva) do país que se vem configurando.

Em suma, diferentemente da crise de 1929, que ajudou a sepultar no Brasil o padrão de desenvolvimento agrário-exportador já em decadência e abrir espaço para o processo de industrialização, a atual crise mundial reforça uma tendência regressiva já presente anteriormente. Ressalta e estimula mais ainda a importância das *commodities* agrícolas e minerais para a redução conjuntural da vulnerabilidade externa da economia brasileira e dificulta a diversificação e ampliação industrial – particularmente nos setores de alta intensidade

tecnológica. Esse arranjo entre o capital financeiro, os grandes grupos exportadores de *commodities* e o agronegócio tem como contrapartida, no longo prazo, o crescimento da vulnerabilidade externa estrutural do país, num processo que realimenta dinamicamente a tendência vigente.

A economia brasileira e o processo de desindustrialização

Em um dos estudos pioneiros sobre a desindustrialização da economia brasileira, Marquetti (2002) afirma a existência deste fenômeno para o período referente às décadas de 1980 e 1990, tendo por base dados sobre a indústria de transformação. E este processo, de natureza negativa, segundo o autor, decorreu do baixo investimento realizado que implicou na transferência de recursos e trabalho da indústria para setores com menor produtividade do trabalho, o que levou à redução do crescimento potencial do produto no longo prazo.

Outro estudo (BONELLI, 2005), para o mesmo período, vai na mesma direção. Utilizando dados das contas nacionais do Brasil, identifica uma redução de 11 pontos percentuais na participação da indústria no PIB (entre 1985 e 1998), “puxada” pela queda da participação da indústria de transformação. Essa desindustrialização teria sido resultante da abertura comercial e financeira – com aumento da competição doméstica e internacional –, da privatização de segmentos industriais e da sobrevalorização cambial no período 1995-1998.

Ainda para as mesmas décadas, Feijó, Carvalho e Almeida (2005) apontam uma queda de participação da indústria de transformação no PIB de 12 pontos percentuais, entre 1986 e 1998. No entanto, os autores não identificam uma natureza negativa neste processo, uma vez que a indústria brasileira manteve a representatividade de todos os segmentos fundamentais de acordo com a classificação tecnológica.

Em sentido contrário, e apoiado em informações e na análise da composição do valor adicionado da indústria brasileira por tipo de tecnologia – para o período entre 1996 e 2004 –, Nassif (2008) nega que a economia brasileira tenha passado por um processo de desindustrialização, a despeito de reconhecer uma redução sistemática da participação da indústria de transformação no PIB, passando de 32% em 1986 para 22,7% em 1990 – ainda, portanto, no início do processo de liberalização comercial.

Esse autor aponta uma relativa estabilidade da estrutura industrial brasileira – não obstante ter observado um aumento de participação do valor adicionado, no PIB industrial, dos segmentos intensivos em recursos naturais e trabalho –, bem como, em sentido contrário, ter também identificado uma pequena redução de participação dos setores “intensivo em escala”, “diferenciado” e apoiado em ciência. Assim, não teria havido “[...] um processo generalizado de mudança na realocação de recursos produtivos e no padrão de especialização

dos setores com tecnologias intensivas em escala, diferenciada e *science-based* para as indústrias baseadas em recursos naturais e em trabalho” (NASSIF, 2008, p. 89).

No entanto, Oreiro e Feijó (2010, p. 226-227) detectam um problema de ordem conceitual no trabalho de Nassif (2008):

[...] o autor em consideração parece confundir os conceitos de desindustrialização e “doença holandesa”. Com efeito, para Nassif, a desindustrialização não seria um processo de perda de importância da indústria (no emprego e no valor adicionado), mas de mudança na estrutura interna da própria indústria em direção a setores intensivos em recursos naturais e trabalho. Definido dessa forma, o conceito de “desindustrialização” torna-se indistinguível do conceito de “doença holandesa”. Contudo, a literatura sobre desindustrialização deixa claro que a mesma pode ocorrer mesmo na ausência de doença holandesa.

Oreiro e Feijó (2010, p. 227) também destacam o fato de que a discussão mais recente sobre o problema da desindustrialização tem se centrado no período 2004-2008, quando se evidencia “[...] uma aceleração da taxa de crescimento do valor adicionado da indústria de transformação relativamente ao período de 1995-1999”. No entanto, esses autores chamam a atenção para a seguinte dificuldade: no primeiro trimestre de 2007, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) promoveu uma mudança na metodologia de cálculo do PIB – o que dificulta em muito uma avaliação sobre o que ocorreu com o processo de industrialização a partir de 1999, quando da mudança do regime cambial brasileiro. Essa mudança “[...] inviabiliza a comparação entre as séries da participação do valor adicionado da indústria no PIB nos períodos anterior e posterior a 1995” (OREIRO; FEIJÓ, 2010, p. 227). Por isso, a análise do processo de industrialização, para evidenciar a sua continuação ou não na década de 2000, deve utilizar-se de evidências de natureza indireta que possibilitem contornar o problema.

Nessa direção, esses autores destacaram que os dados sobre a taxa de crescimento da indústria de transformação indicam que a indústria brasileira continuou perdendo importância relativa na década de 2000, após a mudança do regime cambial de 1999 – embora siga em discussão as razões disso ter ocorrido, isto é, se a desindustrialização é produto do estágio “natural” do desenvolvimento da economia brasileira ou se decorre das políticas macroeconômicas adotadas a partir da década de 1990. Esta segunda alternativa é defendida enfaticamente por Palma (2005).

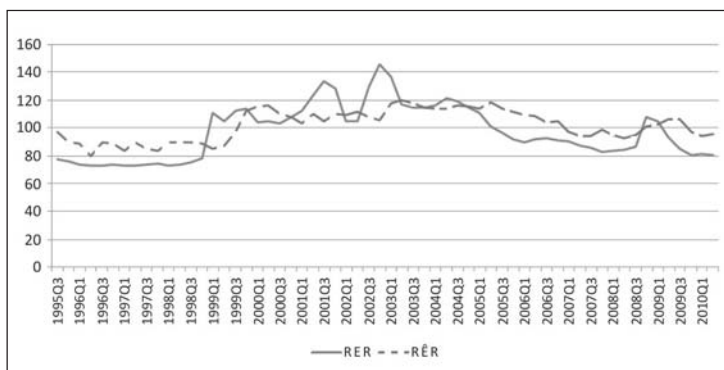
E mais, ainda segundo Oreiro e Feijó (2010), há também evidências da ocorrência da doença holandesa, ou seja, de desindustrialização causada pela valorização cambial – em virtude da grande elevação dos preços das *commodities* e dos recursos naturais no mercado internacional. Essas evidências podem ser encontradas em estudos recentes sobre a composição do saldo comercial brasileiro e a composição do valor adicionado da indústria.

Além disso, pode-se acrescentar – como razão para a forte apreciação da moeda nacional, que tem dificultado a competitividade dos setores industriais brasileiros, em especial os de maior intensidade tecnológica – o crescimento dos fluxos financeiros externos em busca de remunerações mais elevadas, propiciados pela desregulação da conta de capital do balanço de pagamentos e a manutenção de elevadas taxas de juros praticadas pela política de metas de inflação. Aí, claramente, a razão da desindustrialização, via doença holandesa, é a política macroeconômica e a abertura financeira – o que reforça o efeito dos superávits comerciais decorrentes da exportação de *commodities* (agrícolas e industriais).

Com relação à apreciação cambial, Oreiro e Araújo (2010) elaboraram um estudo com o objetivo de estimar a diferença entre a taxa real efetiva de câmbio “de equilíbrio” (RÊR) – aquela que estaria em vigor na economia se “[...] os movimentos da taxa de câmbio fossem inteiramente explicados pelos ‘fundamentos’, ou seja, por variáveis outras que não a ‘psicologia do mercado’” (OREIRO; ARAÚJO, 2010, p. A-12), e a taxa real efetiva de câmbio (RER). O Gráfico 8 ilustra a evolução dessas duas taxas de câmbio, evidenciando uma significativa diferença entre ambas. No início de 2010, a diferença aproximou-se de 20%.

Gráfico 8

Taxa Real Efetiva de Câmbio (RER) e Taxa Real Efetiva de Equilíbrio (RÊR) – Brasil – 1995-2010



Fonte: Oreiro (2011, p. 30).

Em recente artigo (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2012a), e na mesma direção, foi apresentada uma estimativa elaborada pelo banco *Credit Suisse* que aponta o real, em dezembro de 2010, como a moeda mais valorizada do mundo (em torno de 42%). Ainda de acordo

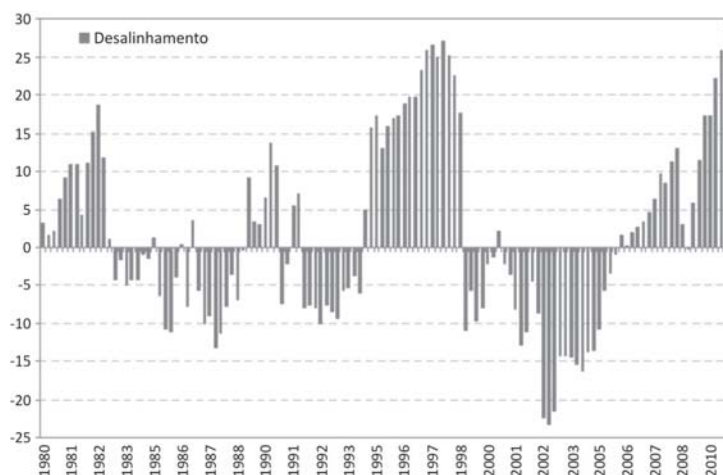
com esse estudo, o desalinhamento cambial do real em 2010, segundo a Fundação Getúlio Vargas (FGV) esteve por volta de 30%, como evidencia o Gráfico 9. Essa tendência recente de desalinhamento teve início a partir de meados da década de 2000, período no qual o preço das *commodities* começou a aumentar e, conseqüentemente, os termos de troca começaram a melhorar. Sobre a relação entre os termos de troca e a valorização cambial, Pereira (2010, p. 161) afirma:

Essa talvez seja uma das principais evidências da existência de um mecanismo de transmissão, via taxa de câmbio, das vantagens comparativas de uma economia favoravelmente dotada de recursos naturais para os preços relativos internos, deprimindo a rentabilidade comparativa dos setores industriais intensivos em trabalho [ou seja, aqueles que têm uma maior participação dos salários no seu valor adicionado], à “taxa de equilíbrio” dos setores produtivos de “bens de recursos naturais”.

Em suma, parece inegável que a taxa de câmbio brasileira esteve sobrevalorizada durante o período considerado.

Gráfico 9

Desalinhamento cambial no Brasil – 1980-2010



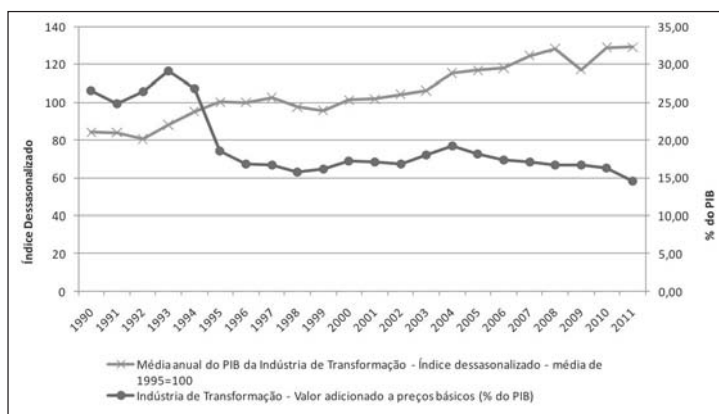
Fonte: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (2012a).

No que se refere à composição do valor adicionado da economia brasileira, verifica-se, claramente, uma tendência de queda da participação da indústria de transformação, que ficou, em 2011, abaixo de 15% do PIB (Gráfico 10), corroborando a tese de que o país sofre um processo de desindustrialização conforme o seu conceito ampliado. No entanto, não se trata de desindustrialização absoluta, pois a produção industrial cresce no período

considerado. Este processo é mais forte após a constituição do novo padrão de desenvolvimento do Brasil – marcado pelo processo de abertura comercial e financeira.

Gráfico 10

Indústria de transformação: valor adicionado (evolução e % do PIB) – Brasil – 1990-2011



Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEADATA (2012).

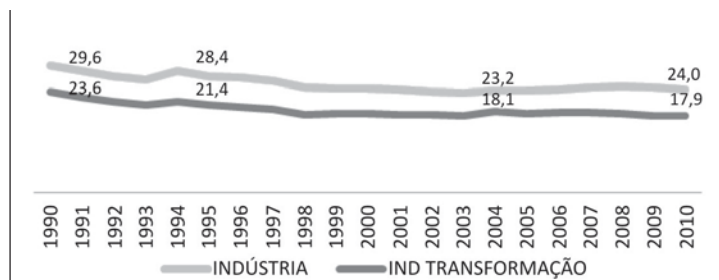
Na visão de Palma (2005), esse novo padrão e a política econômica a ele associada estão subjacentes não apenas a esse processo de desindustrialização, mas também foi decisivo para a manifestação da doença holandesa nos países do Cone Sul:

No caso da Holanda, isto [a doença holandesa] ocorreu devido aos efeitos da descoberta de recursos naturais em uma economia industrial “madura”, enquanto que nos quatro países latino-americanos [Brasil, Argentina, Chile e Uruguai], isto foi gerado pela já mencionada acentuada reversão das políticas de substituição de importações. O fim das políticas industriais e comerciais, aliado às mudanças nos preços relativos, nas taxas de câmbio efetivas, na estrutura institucional das economias, na estrutura dos direitos de propriedade e nos incentivos de mercado em geral levaram esses países de volta a sua posição Ricardiana “natural”, isto é, aquela mais de acordo com sua dotação tradicional de recursos. Deste ponto de vista, a principal diferença entre a América Latina e a Europa continental é que na última as transformações cruciais ocorreram nas relações industriais, bem-estar social, empresas públicas, etc. enquanto que, na América Latina, como esses países foram atingidos pelas novas políticas em um nível muito mais baixo de renda per capita, essas novas políticas também obstruíram sua transição rumo a uma forma de industrialização mais madura – isto é, autossustentável (em um sentido kaldoriano). (PALMA, 2005, p. 20-21).

A perda de participação da indústria também ocorre quando se considera o emprego total da economia. O Gráfico 11 evidencia essa redução desde 1990, com ligeiras recuperações em 1994 (Plano Real) e entre 2004 e 2008, quando o PIB voltou a apresentar maiores taxas de crescimento.

Gráfico 11

Participação da indústria e da indústria de transformação no emprego total
– Brasil – 1990-2010



Fonte: Brasil (2012b).

Os Censos demográficos de 2000 e 2010 também apontam para a perda de participação do emprego da indústria de transformação no emprego total da economia (Tabela 1).

TABELA 1

VARIAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS OCUPADAS SEGUNDO O SETOR DE ATIVIDADE – BRASIL – 2000/2010

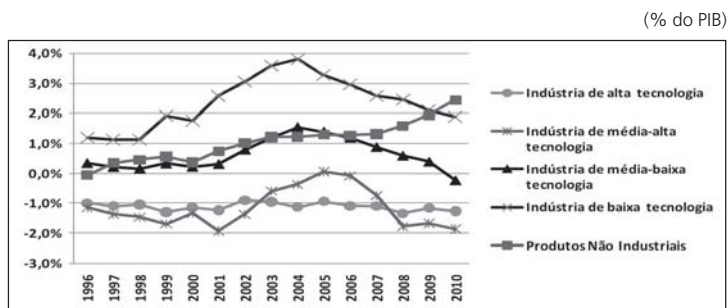
Seção de atividade do trabalho principal	Δ% 2000/2010	Participação (%)	
		2000	2010
Total	31,6%	100,0	100,0
Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	1,1%	18,5%	14,2%
Indústria extrativa	70,9%	0,4%	0,5%
Indústria de transformação	16,5%	13,3%	11,8%
Eleticidade e gás	-35,2%	0,5%	0,2%
Construção	37,9%	7,0%	7,3%
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	34,5%	16,6%	17,0%
Serviços	47,4%	43,8%	49,0%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012).

Observando-se a evolução da participação do saldo da balança comercial no PIB – distinguindo-se produtos industriais e não industriais e discriminando os produtos industriais de acordo com a intensidade tecnológica dos distintos setores – constata-se um crescimento da participação dos produtos não industriais, que saíram de uma posição ligeiramente negativa em 1996, -0,1%, para uma contribuição de 2,4% (US\$ 51 bilhões) em 2010 (Gráfico 12). Neste último ano, as categorias de alta e média-alta tecnologia contribuíram negativamente com -1,3% e -1,9%, respectivamente, totalizando um déficit conjunto de 3,2% do PIB, no montante de US\$ 65,5 bilhões. Deve-se destacar que ambas as categorias apresentaram participações negativas em toda a série, exceto no ano de 2005 para os bens de média-alta tecnologia.

Gráfico 12

Balança comercial dos setores industriais por intensidade tecnológica –
Brasil – 1996-2010



Fonte: Brasil (2012a).

No que diz respeito às indústrias de baixa e média-baixa tecnologia, juntas, contribuíram com 1,7% do PIB (US\$ 34,7 bilhões) em 2010. O saldo positivo foi construído pela primeira dessas categorias cujo resultado de 1,9% mais do que compensou a participação negativa de 0,2% da indústria de média-baixa tecnologia. Nota-se, durante todos os anos da série, que a participação dos bens de baixa tecnologia foi a que mais contribuiu para o resultado global. E, o que acentua o problema aqui tratado, o saldo comercial do setor de alimentos, bebidas e tabaco, dentro desta categoria, foi responsável por 1,6% do PIB em 2010, ou seja, 85% do superávit obtido pelas indústrias de baixa e média-baixa tecnologia conjuntamente.

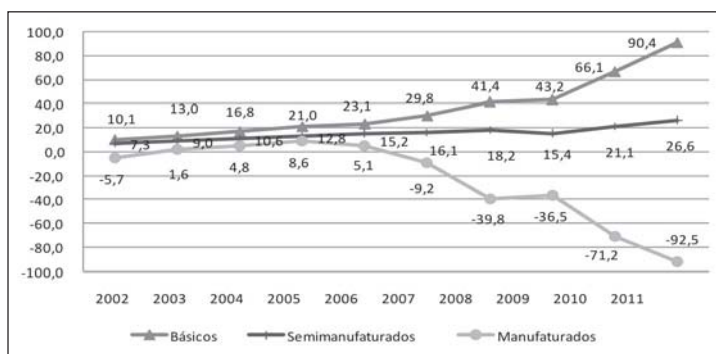
No que tange à classificação por fator agregado, fica ainda mais evidente a fragilidade externa do setor industrial (Gráfico 13). A categoria de bens manufaturados registrou, em 2011, um déficit de US\$ 92,5 bilhões. A sua

trajetória deficitária iniciou-se em 2007, com o crescimento do déficit, entre esse ano e 2011, em mais de dez vezes. Em sentido contrário, os superávits dos produtos básicos começam a dar saltos sucessivos a partir de 2005, chegando a US\$ 90,2 bilhões em 2011, ou seja, o quádruplo do valor registrado seis anos antes. O segmento de bens semimanufaturados também apresenta um crescimento significativo no superávit, cujo valor mais que dobrou entre 2005 e 2011.

Gráfico 13

Balança comercial por fator agregado – Brasil – 2002-2011

(em bilhões de US\$)



Fonte: Brasil (2012a).

No segmento de “produtos químicos”, “refino de petróleo e combustíveis”, “equipamentos eletrônicos e de telecomunicações”, “máquinas e equipamentos” e “veículos automotivos”, o recrudescimento do déficit foi particularmente intenso (Tabela 2). Por sua vez, os segmentos da indústria que apresentaram um resultado oposto, ou seja, um superávit comercial significativo, foram os da indústria de alimentos e bebidas e, especialmente, da indústria extrativa (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2012b), isto é, alguns dos segmentos de menor valor agregado que compõem o setor industrial brasileiro.

TABELA 2

SALDO COMERCIAL DA INDÚSTRIA POR SETORES SELECIONADOS – BRASIL – 2006-2011

(em bilhões de US\$)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produtos Químicos	-9,4	-14,4	-25,1	-16,8	-22,0	-28,4
Coque, refino de petróleo e combustíveis	-0,2	-1,7	-5,4	-1,6	-10,0	-15,9
Material eletrônico e de comunicações	-5,3	-6,8	-10,0	-7,2	-11,7	-14,5
Máquinas e equipamentos	-1,0	-3,1	-7,4	-7,6	-11,7	-13,9
Veículos automotores	7,3	4,7	1,2	-3,0	-4,9	-8,3
Equipamentos médico-hospitalares	-2,9	-4,1	-5,6	-4,5	-5,7	-5,9
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	-0,9	-1,2	-2,3	-2,3	-4,5	-5,5
Máquinas para escritório e de informática	-2,3	-3,0	-3,8	-3,3	-4,6	-4,9
Borracha e plástico	-0,5	-0,7	-1,7	-1,2	-2,7	-3,5
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	0,0	-0,2	-0,4	-0,6	-0,9	-1,5
Produtos Têxteis	0,4	0,0	-0,4	-0,5	-1,3	-1,4
Minerais não-metálicos	1,4	1,3	0,8	0,5	0,1	-0,4
Outros equip. de transporte	2,0	3,4	2,8	-0,1	-0,2	0,2
Couro e Calçados	3,5	3,8	3,3	2,1	2,6	2,5
Papel e celulose	2,8	3,3	4,1	3,6	4,8	5,0
Metalurgia básica	11,3	11,1	12,3	8,0	6,4	11,7
Produtos alimentícios e bebidas	20,3	23,5	29,3	26,9	32,7	38,8
Indústria extrativa	3,5	4,4	8,8	10,1	29,8	42,7

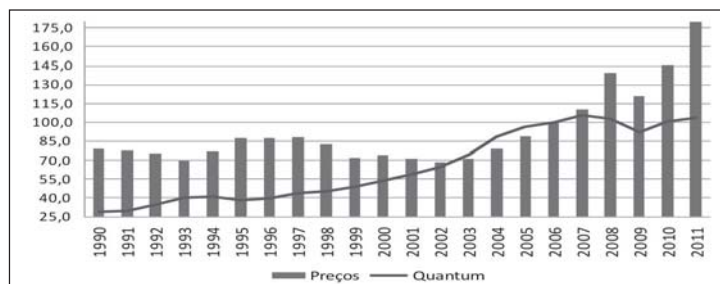
Fonte: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (2012a).

Para piorar, alguns setores que ainda tiveram superávit em 2011 vêm apresentando uma clara tendência de queda desde meados da década de 2000, como é o caso de “outros equipamentos de transporte” e “couro e calçados”. E mais, os setores deficitários apresentam uma tendência para o crescimento dos déficits. Assim, mesmo nos setores de menor intensidade tecnológica, os segmentos que apresentam déficit são, de maneira geral, aqueles de maior valor adicionado da categoria.

O efeito preço foi bastante significativo para os resultados apresentados até aqui, como pode ser verificado no Gráfico 14, que ilustra a diferença entre *quantum* e preço das exportações brasileiras. Nota-se, claramente, uma tendência sistemática de crescimento dos preços a partir de 2002, interrompida momentaneamente no ano de 2009 em decorrência dos efeitos da crise mundial. No ano de 2008, mesmo com a queda na quantidade exportada, as receitas em dólares foram superiores ao ano anterior.

Gráfico 14

Índices de preço e *quantum* das exportações (média de 2006=100) – Brasil – 1990-2011

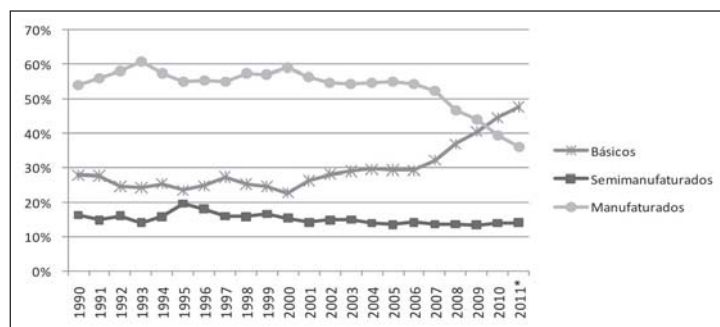


Fonte: Brasil (2012a).

A análise das exportações pelo critério de fator agregado evidencia, claramente, a tendência de queda da participação da categoria de manufaturados – que vem ocorrendo desde o início dos anos 1990, especialmente a partir de 1994, quando da implementação do Plano Real (Gráfico 15). Em 1993, a participação dos produtos industriais manufaturados foi de 60,8%. Em 2001, esse percentual baixou para 56,5% e, a partir da segunda metade dos anos 2000, entrou em queda livre. A cifra em 2011 é de 36,1%. Embora em menor grau, as exportações de semimanufaturados também perderam participação: um pouco mais de 2 pontos percentuais entre o primeiro e último ano da série.

Gráfico 15

Evolução das exportações – participação percentual no total industrial – Brasil – 1990-2011



Fonte: Brasil (2012a).

* De janeiro a agosto.

Por outro lado, a participação de produtos básicos apresentou uma trajetória exatamente oposta. Considerando-se os mesmos anos (1993, 2001 e 2011), percebe-se a inversão da participação: as percentagens são de, respectivamente, 24,3%, 26,4% e 47,8%. Nota-se que, até a primeira metade dos anos 2000, o aumento da participação dos básicos nas exportações industriais foi relativamente pequeno, saindo de 27,8%, em 1990, para 29,3%, em 2005. Contudo, a partir da segunda metade da década de 2000, o crescimento é abrupto; nos últimos cinco anos da série, o incremento foi de mais de 15 pontos percentuais. A queda da participação das manufaturas, por sua vez, também foi grande: mais de 16 pontos percentuais nesse mesmo período.

Conclui-se que os indícios quantitativos apresentados nesta seção apontam, indiscutivelmente, para uma transformação qualitativa na estrutura produtiva do país em direção a uma especialização na produção de bens de menor valor agregado. Verifica-se essa tendência tanto segundo o critério de intensidade tecnológica quanto pelo de fator agregado. É exatamente o oposto do que fizeram países como a Finlândia, Noruega e Austrália, que foram marcados, num primeiro momento, por um perfil intensivo em recursos naturais, mas foram processando cada vez mais esses recursos e agregando valor internamente, lançando mão de uma estratégia concomitante de fortalecimento e consolidação de um setor produtor de bens mais intensivos em tecnologia.

Os dados aqui apresentados mostram dois momentos críticos. O primeiro, no início dos anos 1990, quando da adoção do receituário neoliberal; este momento pode ser encarado como o período de gestação da doença holandesa no Brasil contemporâneo. E o segundo, quando esse processo se intensifica, a partir da segunda metade da década de 2000, sob a égide da conjuntura internacional. Os fatores internos e externos complementam-se na explicação do problema. No entanto, pode-se afirmar que, no primeiro momento, a responsabilidade da desindustrialização recaiu mais sobre os aspectos internos de política econômica. No segundo, embora a política econômica conduzida pelo governo tenha um peso muito grande, foi condicionado pela conjuntura internacional, onde a China desempenhou um papel fundamental. Em suma, podem ser identificadas quatro tendências articuladas entre si, quais sejam:

- a) a queda da participação do valor adicionado da indústria de transformação e dos bens de maior conteúdo tecnológico no PIB, bem como o déficit comercial sistematicamente crescente dos bens manufaturados – principalmente os de maior intensidade tecnológica –, corroboram a tese de que o país vem passando por um processo de desindustrialização precoce;
- b) as informações sobre o emprego, embora menos contundentes para os anos mais recentes, também apontam para um processo de perda relativa da indústria mesmo após o retorno de maiores taxas de crescimento do PIB;

c) conjugados à trajetória declinante da participação do setor industrial, o aumento da participação dos bens da menor intensidade tecnológica no PIB e o superávit cada vez maior dos produtos básicos no saldo comercial – bem como o crescimento de sua participação no total das exportações do país – reforçam os indícios da presença da doença holandesa;

d) a apreciação cambial intensifica-se exatamente no momento em que o setor de bens primários passa a ganhar maior importância relativa, coincidindo com a tendência de aumento no preço das *commodities* e diminuição da importância da indústria – o que, mais uma vez, reitera a presença da doença holandesa.

O momento em que os setores industriais começam a perder importância relativa (a) é também o momento no qual o setor de bens primários assume maior preponderância (c). Combinado com (d), trata-se de um forte indício de doença holandesa, evidenciando a manifestação do fenômeno tal como descrito por Palma (2005). A combinação de (a) e (c) nada mais significa do que a passagem do país de um grupo que busca superávit no setor de bens industrializados, de maior conteúdo tecnológico, para o grupo daqueles que visam gerar superávit comercial no setor de bens primários. Na segunda metade dos anos 2000, esse processo torna-se patente. Portanto, parece que o Brasil experimenta a presença da doença holandesa, associada tanto à abundância de recursos naturais quanto ao afluxo de capitais estrangeiros, tendo como causa subjacente a adoção de políticas neoliberais a partir dos anos 1990. O enfraquecimento industrial advindo daquelas políticas contribuiu para o desestímulo de investimentos na indústria de transformação. Ao mesmo tempo, ao sabor da conjuntura internacional, o setor de *commodities* absorve cada vez mais os recursos. A maioria dos investimentos, estrangeiros e nacionais, direciona-se para esta área, ou seja, para o reforço da especialização regressiva da estrutura produtiva brasileira, como evidencia a Tabela 3.

TABELA 3
MAPEAMENTO DE INVESTIMENTOS – BRASIL – 2006-2009, 2011-2014

Setores	2006-2009		2011-2014	
	R\$ Bilhões	%	R\$ Bilhões	%
Petróleo e Gás	205	53,0	378	61,5
Extrativa Mineral	60	15,5	62	10,2
Siderurgia	28	7,2	33	5,3
Química	22	5,7	40	6,5
Papel e Celulose	18	4,7	28	4,5
Veículos	25	6,5	33	5,4
Eletroeletrônica	20	5,2	29	4,8
Têxtil e Confecções	9	2,3	12	1,9
Indústria	387	100	614	100

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos de Puga e Borça Jr. (2011).

Nota-se, claramente, que os investimentos mapeados até 2014 continuam concentrados no setor de petróleo e gás. No período de 2006-2009, mais da metade dos recursos destinados para a indústria foram para este setor, R\$ 205 bilhões, que correspondem a 53% do total. Para o período de 2011-2014, essa porcentagem é da ordem de 61,5%, R\$ 173 bilhões a mais. O segmento da indústria que aparece em segundo lugar no plano de investimentos é a indústria extrativa mineral, com 15,5% do total dos investimentos industriais no primeiro período analisado e 10,2% do total no segundo (apesar de a porcentagem ter caído, o valor monetário aumentou R\$ 2 bilhões). Esses dados corroboram, mais uma vez, a tese da doença holandesa, pois indicam a existência de uma espécie de efeito movimento dos recursos, como descrito na seção teórica.

Conclusão

Ao longo deste texto procurou-se evidenciar que o atual padrão de desenvolvimento brasileiro constituído e consolidado nas duas últimas décadas, associado aos sucessivos regimes de política macroeconômica que o acompanharam, tem se caracterizado por uma inserção internacional que potencializa a vulnerabilidade externa estrutural do país; embora possa se observar, em alguns momentos, a redução de sua vulnerabilidade conjuntural. Esse aparente paradoxo decorre de uma situação na qual o processo de reprimarização da pauta de exportações e de especialização regressiva parece ser bem-sucedido, pois tem sido compatível, até agora, com o equilíbrio intertemporal do balanço de pagamentos.

Esse sucesso de curto prazo tem sido possível por duas razões, quais sejam: a crescente participação da China no comércio internacional, em particular como demandante de recursos naturais e *commodities* agrícolas e industriais, que provocou a inversão dos termos de troca entre os países centrais e periféricos do sistema capitalista; as vantagens competitivas do agronegócio e da indústria extrativa do Brasil, fortemente baseada em recursos naturais abundantes – que têm permitido um grande desempenho exportador desses setores em que pese a tendência à valorização do real, esta última impulsionada tanto pelas suas exportações quanto pela entrada de capitais estrangeiros atraídos pelas elevadas taxas de juros praticadas no Brasil. Este último movimento foi reforçado pela crise mundial que reduziu as oportunidades de valorização do capital financeiro nos países desenvolvidos.

O preço desse sucesso momentâneo tem sido a perda de fôlego do setor industrial, em particular a indústria de transformação – com perda de participação no PIB, no total do emprego e nas exportações, principalmente dos segmentos de alta e média-alta intensidade tecnológica. Aliada à

reprimarização da pauta exportadora e grandes e crescentes déficits comerciais nos segmentos de maior intensidade tecnológica vem-se configurando um processo de desindustrialização e especialização regressiva – impulsionados pela doença holandesa. Subjacente a esse processo existe um padrão de desenvolvimento econômico cuja estrutura e políticas econômicas estimulam, sobretudo, a produção e exportação de *commodities* e, no seu reverso, dificultam a produção e exportação de produtos industriais – em especial os de maior intensidade tecnológica.

Há, portanto, uma estreita relação desse processo de desindustrialização com a natureza da inserção internacional (comercial e financeira) do país e os sucessivos regimes de políticas macroeconômicas adotados: primeiro o de âncora cambial (1994-1998), o segundo do tripé macroeconômico (1999-2005) e o terceiro, o mais recente, do desenvolvimentismo inconsistente. Todos dificultando, em maior ou menor grau, a indústria e, ao mesmo tempo, expondo o país a uma maior vulnerabilidade externa estrutural.

No entanto, para além dos aspectos quantitativos da desindustrialização (queda de participação no PIB, no emprego e nas exportações) ou mesmo do debate sobre a existência ou não desse fenômeno e da doença holandesa, deve estar claro para todos que:

a) do ponto de vista qualitativo, a indústria extrativa mineral e a construção civil vêm crescendo e puxando o setor industrial, assim como, na indústria de transformação, são os segmentos de menor valor agregado e intensidade tecnológica que têm superávits comerciais. A crise mundial do capitalismo só tem piorado o ambiente para essa última;

b) mesmo que não se identificasse a presença da doença holandesa e a existência da desindustrialização, como aqui definida, isto é, que não houvesse perda relativa da indústria – no PIB, no emprego e nas exportações – tal como se apresenta atualmente, não significaria a ausência do problema principal, que é a capacidade futura de desenvolvimento do país. Porque é forçoso reconhecer que, dinamicamente, o padrão de desenvolvimento atual e as políticas macroeconômicas a ele associadas não favorecem um salto de qualidade da indústria, com a implantação de segmentos industriais próximos à fronteira tecnológica.

Em suma, não basta preservar a atual estrutura industrial, herdeira do Modelo de Substituição de Importações e modernizada nas últimas duas décadas, nem tampouco acomodar-se com os benefícios da recente reversão dos termos de troca a favor dos países da periferia. Sem abrir mão desses benefícios, é urgente, e decisivo para o futuro, avançar no processo de industrialização brasileiro, transformando o país em produtor de tecnologia e produtos da terceira revolução tecnológica – retirando-o da condição apenas de consumidor.

Referências

- ACIOLY, Luciana; PINTO, Eduardo Costa; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. China e Brasil: oportunidades e desafios. In: LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira; PINTO, Eduardo Costa; ACIOLY, Luciana (Org.). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: IPEA, 2011. p. 307-350.
- BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Org.). *Brasil entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. p. 57-110.
- BOITO JR., Armando. A frente política neodesenvolvimentista e as classes populares. *Jornal Brasil de Fato*, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/politica/armando-boito-jr-as-contradicoes-da-frente-neodesenvolvimentista.html>>. Acesso em: 10 mar. 2012.
- BONELLI, Regis. *Industrialização e desenvolvimento*: notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil. Trabalho apresentado na Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, ago. 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Estatísticas de comércio exterior*. Brasília, 2012a. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2012.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Estatísticas da RAIS e do CAGED*. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2012.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Doença holandesa e sua neutralização: uma abordagem ricardiana. In: _____. *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 117-153.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento e novo-desenvolvimentismo. *Revista de la Cepal*, n. 100, 2010. No prelo.
- CORDEN, Max; NEARY, Peter. Booming sector and de-industrialization in a small open economy. *The economic journal*, St. Andrews, v. 92, n. 368, p. 825-848, 1982.
- FEIJÓ, Carmem A.; CARVALHO, Paulo G. M.; ALMEIDA, Júlio S. G. *Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?* São Paulo: IEDI, nov. 2005.
- FILGUEIRAS, Luiz. A crise mundial e o desenvolvimento brasileiro. *Economistas*, Brasília, v. 3, n. 7, p. 22-37, abr. 2012.

FILGUEIRAS, Luiz et al. Modelo liberal-periférico e bloco no poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 35-69.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Economistas*, Brasília, v. 2, n. 6, p. 6-19, out./nov. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censos Demográficos, 2000 e 2010*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *A dupla assimetria cambial e os efeitos sobre a indústria brasileira*. São Paulo, 2012a. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_516_a_dupla_assimetria_cambial_e_os_efeitos_sobre_a_industria_brasileira.html>. Acesso em: 28 abr. 2012.

_____. *O déficit nos bens da indústria de transformação*. São Paulo, 2012b.

IPEADATA. *Base de dados macroeconômicos Ipeadata*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2012.

MARQUETTI, Adalmir A. Progresso técnico, distribuição e crescimento na economia brasileira: 1955-1998. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 103-124, 2002.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out. 2011.

NAKAHODO, Sidney Nakao; JANK, Marcos Sawaya. *A falácia da doença holandesa no Brasil*. São Paulo: Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais, 2006.

NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização no Brasil? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.

OREIRO, José Luís. Crescimento e regimes de política macroeconômica: teoria e aplicação ao caso brasileiro (1999-2011). In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 8, 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da FGV, 2011. Disponível em <http://www.eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/1%20Painel_Oreiro%20texto.pdf>. Acesso em: 3 out. 2011.

OREIRO, José Luís; ARAÚJO, Eliane. Câmbio e contas externas: análise e perspectivas. *Valor Econômico*, São Paulo, p. A12, 18 out. 2010.

OREIRO, José Luís; FEIJÓ, Carmem A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr./jun. 2010.

PALMA, Gabriel. Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa. Trabalho apresentado na Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, São Paulo, ago. 2005.

PEREIRA, Edgar Antônio. Doença holandesa e falha no desenvolvimento econômico. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 155-171.

PUGA, Fernando Pimentel; BORÇA JR., Gilberto. Perspectivas de investimentos na indústria 2011-2014. *Visão do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, n. 91, p. 1-7, 25 fev. 2011.

ROWTHORN, Robert; RAMASWAMY, Ramana. Growth, trade and deindustrialization. *IMF Staff Papers*, Washington, v. 46, n. 11, p. 18-41, 1999.

SCHWARTSMAN, Alexandre. Uma tese com substâncias. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 de agosto 2009. Caderno Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1908200909.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2012.

TREGENNA, See F. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, v. 33, n. 3, p. 433-466, 2009.

6 COMÉRCIO INTERNACIONAL E "DOENÇA HOLANDESA": EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE O PROCESSO DE DESINDUSTRIALIZAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Michael Gonçalves da Silva*

Clésio Lourenço Xavier**

Vanessa Siqueira Peres da Silva ***

Débora Juliene Pereira Lima****

Resumo

O fenômeno de apreciação cambial, decorrente da descoberta de novos recursos naturais que proporcionam aumentos nos ganhos de exportação, com o aumento da receita, eleva a quantidade de moeda estrangeira na economia e aprecia o câmbio. Tal fenômeno é conhecido como "Doença Holandesa" por prejudicar os setores para os quais o país não possui vantagens competitivas. O presente artigo teve como objetivo fazer uma discussão acerca das evidências do processo de desindustrialização da economia brasileira *vis-à-vis* a suposta existência de "Doença Holandesa" no país. Trata-se de pesquisa bibliográfica e empírica, com análise de dados oriundos do comércio internacional. A técnica foi qualitativa, de cunho explanatório. Foi utilizada a base de dados da SITC da ONU/UNCTAD para gerar dados desagregados a três dígitos, no período recente. Os resultados apontaram que, no período de 2002-2008, todos os setores apresentaram crescimento comercial, ou seja, aumento das exportações; os setores de maior intensidade tecnológica apresentaram déficits comerciais crescentes e os setores intensivos em recursos naturais, superávits comerciais crescentes, o que pode desencadear um processo de desindustrialização da economia brasileira. Concluiu-se que a indústria nacional perdeu participação efetiva no comércio internacional, o que pode ser um indicativo de um processo inicial de desindustrialização da economia brasileira.

Palavras-Chave: Doença holandesa. Agregação setorial. Desindustrialização.

* Economista da Universidade Federal de Santa Maria. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia. michael_gsilva@yahoo.com.br

** Professor Doutor Associado da Universidade Federal de Uberlândia e Pesquisador de Produtividade do CNPq. clesio@ufu.ie.br

*** Professora Assistente I da Universidade Federal de Santa Maria. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Estatística e Experimentação Agropecuária da Universidade Federal de Lavras. spvanessa@yahoo.com.br

**** Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia. deborajpl@hotmail.com

Abstract

This article intends to discuss evidences of deindustrialization of the Brazilian economy vis-à-vis the alleged existence of the Dutch disease in the country. Thus, using the theories of trade and industry clustering methodology proposed by the OECD, initially, Brazilian exports were analyzed from 2002-2008, when all trade sectors increased, that is, an exports increase; high-technology sectors showed growing trade deficits and natural resources intensive sectors presented growing trade surpluses, which can trigger a process of deindustrialization of the Brazilian economy. It is concluded that the national industry lost effective participation on international trade, which may indicate an initial process of deindustrialization of the Brazilian economy.

Keywords: Dutch Disease. Deindustrialization. Sector aggregation.

Introdução

Na Holanda, ao longo das décadas de sessenta e setenta do século XX, ocorreram grandes descobertas de depósitos de gás natural, o que proporcionou ao país um aumento significativo nas exportações destas *commodities*. Tal fato ocasionou a apreciação da moeda holandesa devido à entrada de divisas externas oriundas do grande volume exportado. Com isso, a exportação de outros produtos menos competitivos em relação ao gás natural declinou, prejudicando o comércio internacional e os demais bens produzidos na economia holandesa. Este fenômeno de apreciação cambial decorrente do aumento nas receitas de exportação é conhecido como “Doença Holandesa”.

No Brasil, nos anos 2000, a exportação de *commodities* agrícolas e minerais obteve uma participação significativa na pauta de exportação da economia. Tal aumento na pauta de exportáveis é decorrente da expansão na demanda externa, elevando o preço desses bens no comércio internacional.

Assim, ao considerar a análise de inserção comercial, é possível verificar quais setores, classificados de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apresentaram crescimento ou não entre os anos em questão. Os resultados podem evidenciar a participação da indústria no comércio internacional, contribuindo para verificar se há evidências de desindustrialização da economia.

O objetivo deste artigo é fazer uma discussão acerca das evidências do processo de desindustrialização da economia brasileira *vis-à-vis* a suposta existência de “Doença Holandesa” no país.

A pesquisa será bibliográfica e empírica, com análise de dados oriundos do comércio internacional. A realização da pesquisa será técnica qualitativa, de cunho explanatório. A base de dados utilizada é a da SITC da ONU/UNCTAD para gerar dados desagregados a três dígitos, no período recente.

O artigo está estruturado da seguinte maneira: além desta seção introdutória, serão contempladas outras três seções. A seguir será apresentada uma breve discussão acerca do comércio internacional; na seção seguinte serão discutidas questões referentes à “Doença Holandesa” e à desindustrialização da economia; por fim, os dados de comércio internacional serão desagregados da SITC e reagregados utilizando-se a proposta da OCDE de agregação setorial, obtendo-se, assim, informação do desempenho comercial. As considerações finais expõem uma síntese dos resultados e as conclusões.

Breve revisão das teorias de comércio exterior

Inicialmente, será apresentada uma síntese das principais teorias de comércio exterior, com base nas vantagens absolutas da teoria de Adam Smith, passando

pela especialização ricardiana que avança em relação à teoria das vantagens absolutas, por meio das vantagens competitivas – ambas as teorias são discutidas em Laursen (1998). Posteriormente, será apresentado o modelo de dotação de fatores de Heckscher-Ohlin e o teorema de Rybczynski. Além disso, será mencionada a crítica sobre esses modelos, com o trabalho de Linder (1966).

Laursen (1998) faz uma rápida distinção entre a especialização ricardiana e a especialização smithiana. A primeira é aquela que se refere a determinada atividade; em outras palavras, pode-se afirmar que sempre será uma especialização de setores determinada pelas vantagens comparativas. De modo contrário, a especialização smithiana considera os benefícios da especialização das atividades, devido, basicamente, à divisão do trabalho, na qual o que importa é o grau de especialização determinado pelas economias de escala.

Podem-se encontrar, na teoria do comércio internacional de Smith, as definições das vantagens absolutas que afirmam a possibilidade de cada país se especializar naquilo que produz a um menor custo. Assim, o comércio será benéfico para os países participantes, pois a divisão de trabalho resultará no incremento de produtividade, aumentando a produção e, conseqüentemente, a oferta no mercado internacional, o que ocasiona a redução de seu preço. A limitação da teoria de Smith está no fato de que, se um país é ineficiente, em termos absolutos, então não poderá participar do comércio internacional (LAURSEN, 1998).

David Ricardo, em sua teoria das vantagens comparativas, afirma que os países deveriam produzir aquilo que apresentasse maior produtividade relativa. No modelo ricardiano de comércio, as diferenças existentes entre países, no tocante a preços relativos, devem-se às diferenças entre as exigências de mão de obra. Como essas exigências são constantes no modelo ricardiano, os custos de mão de obra também o são. Por isso, as condições de demanda não determinam o padrão de troca no caso de dois países e dois bens (LAURSEN, 1998).

O modelo de Heckscher-Ohlin, desenvolvido como alternativa ao modelo ricardiano, é conhecido como abordagem da dotação de fatores, baseada nos seguintes pressupostos: os bens são diferentes no que se refere à dotação de fatores, como, por exemplo, computadores, aviões e celulares, que exigem maior emprego de capitais do que roupas e móveis. Denomina-se esse processo de classificação de bens por intensidade de fatores; os países apresentam diferenças no tocante às exigências de fatores, ou seja, podem ser classificados por abundância de fatores. Para esse modelo, o comércio baseia-se nas diferenças relativas de abundância de fatores, reduzindo os efeitos principais dessas diferenças. Em outras palavras: se um país possui intensidade do fator capital (produtor de bens de intensidade tecnológica), ele comercializará esses bens com outros países intensivos em recursos naturais (produtos agrícolas, por exemplo) e essa troca de bens de intensidades diferentes é benéfica para

todos os países envolvidos no comércio internacional. Deste modo, um país se especializará e exportará bens nos quais utiliza seus fatores produtivos mais abundantes de modo intensivo. Essa teoria implica que o comércio entre países de diferentes níveis de renda é mais intensivo. Para esse modelo funcionar perfeitamente, deve-se considerar o teorema de Rybczynski, segundo o qual, quando as ofertas de fatores encontram-se ao ponto de pleno emprego, o crescimento da oferta de um dos fatores de produção aumenta a produção do bem que utiliza com maior intensidade e reduz a produção do outro bem (LAURSEN, 1998).

Linder (1966) refuta por completo o entendimento de Heckscher-Ohlin, pois as diferenças nas proporções de capital/trabalho são um obstáculo potencial ao comércio de produtos manufaturados. Os países com mão de obra com crescimento abundante sofrerão uma queda nas rendas *per capita*, ao passo que países com capital crescentemente abundante tenderão a obter rendas em elevação. Portanto, a estrutura de demandas desses países tornar-se-á diferente, distorcendo a natureza de seu comércio. Para esse autor, a força impulsora por trás do comércio de produtos primários está na variação de preços causada por diferenças nas dotações relativas de recursos naturais. A preocupação do autor é saber quais são os fatores que criam comércio entre os produtos manufaturados e, para isso, supõe, inicialmente, o comércio entre países de mesma renda *per capita*:

As mesmas forças que dão origem ao comércio dentro de cada um dos países criam comércio entre eles. Não existe diferença entre países com as mesmas rendas *per capita* e comércio dentro de um país. Por isso, temos apenas uma teoria de comércio para países em crescimento, e não teorias diferentes para o comércio internacional – doméstico ou inter-regional. (LINDER, 1966, p. 81).

A consideração do autor citado para países com níveis de renda *per capita* variáveis está na diferença de número de bens para os quais a demanda se superpõe. Também há diferenças no grau de representatividade da demanda de produtos com demandas que se superpõem. Outra diferença por ele apontada, relacionada com o modelo de Heckscher-Ohlin, está na consideração de que o comércio potencial em produtos manufaturados é mais intensivo entre países com estruturas de demanda semelhantes, isto é, aqueles que tenham níveis de renda *per capita* muito próximos.

Krugman (1989a) afirma que, nos modelos de comércio em concorrência perfeita, são determinadas apenas as quantidades de bens a serem produzidos, não sendo definidos quais os tipos desses bens. Essa indeterminação da produção é decorrente das economias de escala e não determina o padrão de especialização. Nos modelos clássicos de comércio internacional, o problema está na alocação de recursos escassos entre capital, trabalho e recursos naturais, sendo o livre comércio a solução para gerar bem-estar em seus participantes. Por isso, o comércio exterior é benéfico a todos os que participam.

De acordo com Krugman (1989b), nos modelos de comércio com concorrência imperfeita, determina-se apenas o número de bens que é produzido, mas não se pode determinar quais bens serão criados devido à hipótese da simetria existente entre os bens. Vale dizer, o padrão de especialização novamente é indeterminado em função da presença de economias de escala.

O autor citado, em artigo de 2005, argumenta que o comércio internacional favorece o surgimento da indústria nascente, pois, com o aumento nas receitas de exportações de bens intensivos em recursos naturais, a acumulação de capital aumenta, favorecendo o surgimento da industrialização e, conseqüentemente, a substituição de importações. Segundo o autor, as economias em desenvolvimento têm vantagem comparativa potencial nas manufaturas, mas ainda não possuem força suficiente para concorrer com o comércio internacional. Essas indústrias nascentes devem receber, temporariamente, ajuda do governo, até que tenham condições de competir com a concorrência internacional. Deste modo, a comercialização de bens da economia com os demais países está associada às vantagens comparativas que o país possui; o seu padrão de comércio é mensurado com base em seus fluxos comerciais.

Cimoli (1988) mostra que o padrão de comércio mensurado com base nos fluxos comerciais pode ser avaliado de acordo com o processo de divergência e convergência tecnológica. Ou seja, o processo de inovação é responsável pela divergência tecnológica verificada entre países, e a imitação e difusão são responsáveis pela convergência entre eles. À medida que as inovações surgem, o país pode obter ganhos por meio das rendas ricardianas, devido ao processo de divergência tecnológica, que lhe proporciona o cenário propício ao crescimento econômico, dependendo do grau e permanência de sua divergência. Já nos países que convergem tecnologicamente, as rendas ricardianas tendem a desaparecer.

Canuto (1998) expõe um modelo teórico sobre a interação entre comércio exterior e crescimento com restrição de divisas, no qual os padrões de especialização, associados às estruturas produtivas de setores de dois países distintos, têm papel fundamental, dado que as dinâmicas setoriais diferenciadas com relação à inovação e à imitação tecnológicas (aliadas às elasticidades específicas de renda e preços da demanda de cada setor) condicionam o crescimento econômico. O modelo proposto por esse autor considera que a intensificação do comércio entre o Norte-Sul dá-se pelos hiatos tecnológicos e pelo ciclo do produto de Vernon.¹ É a variabilidade nos padrões de especialização dos países que diferencia o seu modelo. Logo, para o autor, o modelo é

¹ Vernon parte desse conceito e o articula a uma teoria do comércio que aponta para uma noção de vantagens comparativas de caráter dinâmico e a uma teoria do investimento (produtivo) que pressupõe racionalidade limitada e estrutura de mercado em concorrência imperfeita (CANUTO, 1998).

constituído tendo por base as seguintes considerações: variações de produtividade tornam-se específicas aos setores, e não mais aos países; salários nominais são indexados aos aumentos médios de produtividade; demanda de importação e exportação, semelhante aos modelos keynesianos de crescimento, com restrições de divisas;² permitem-se saldos comerciais negativos, mediante ingresso líquido na conta de capitais. Deste modo, a intensificação da inovação tecnológica é responsável pela divergência entre Norte e Sul. Quanto maior for o grau de inovação verificado nos países do Norte maior será a divergência nos padrões de especialização dos países; quanto mais rápido ocorrer o processo de imitação e difusão das inovações mais rápido o processo de divergência dará lugar ao processo de convergência entre os países.

A análise dos autores que tratam de comércio exterior possibilita tornar mais evidentes os fatores responsáveis pela discussão da existência dos sintomas da “Doença Holandesa”, pois o desenvolvimento desta “doença” pode ser atribuído aos fluxos comerciais de *commodities* agrícola e mineral, dos quais o país detém vantagens competitivas que lhe proporcionam preços mais competitivos no comércio internacional.

A seguir, são apresentadas as definições de “Doença Holandesa”, nas quais fica claro que esta é oriunda do comércio internacional, apresentada pelos preços internacionais, em países que possuem vantagens comparativas e em setores intensivos em recursos naturais.

“Doença Holandesa” e o processo de desindustrialização da economia

Conhece-se como “Doença Holandesa” o fenômeno econômico ocorrido na Holanda nas décadas de sessenta e setenta do século XX, onde foram descobertas novas jazidas de gás natural no norte do país. Com o aumento do preço do gás natural no mercado internacional foi intensificada a produção, com objetivo de atender ao mercado externo. A consequência imediata foi o aumento das receitas de exportações e a valorização da moeda desse país, o Florim. Com o preço do gás natural em alta, elevou-se a participação de investimentos no setor extrativista, aumentando ainda mais as exportações de gás, o que desencadeou expressivas reduções nas exportações dos outros setores, atingindo a indústria doméstica. Esses elementos configuraram um processo de retração do dinamismo industrial da economia holandesa, pela redução de investimentos na indústria e da migração de capitais para a extração de gás.

² O modelo supõe uniformidades nacionais, de preferência em relação a: consumo, rendas e taxas de salários. Na ausência de crédito internacional, o equilíbrio do balanço de pagamentos ocorre devido à igualdade dos gastos entre Norte e Sul.

Assim, a “Doença Holandesa” é um fenômeno decorrente da existência de recursos naturais abundantes, que geram vantagens comparativas aos países que os possuem, e, segundo os mecanismos de mercado, podem levá-los a se especializarem na produção destes bens e não se industrializar ou terminar se desindustrializando, o que inibiria o processo de desenvolvimento econômico. O modelo do fenômeno da “Doença Holandesa”, proposto por Corden e Neary (1982) e aprimorado por Corden (1984), é constituído de dois grupos divididos em três setores: o primeiro grupo contempla o setor de produtos não comercializáveis; o segundo, possui dois setores (um de crescimento rápido ou setor expansivo, que apresenta vantagens comparativas, como, por exemplo, a extração de produtos naturais e grãos; e o outro setor de crescimento lento, tendo como exemplos as indústrias e outras atividades extrativas). É justamente o setor de crescimento rápido que tende a obter ganhos com a receita de exportação. Os baixos custos de produção do setor de crescimento rápido, devido às vantagens comparativas, proporcionam um baixo preço no mercado mundial, aumentando a demanda e, conseqüentemente, o volume exportado.

Sendo assim, com a intensificação do comércio exterior e o aumento das exportações de *commodities* agrícolas e minerais, têm-se a elevação da quantidade de moeda estrangeira na economia, fato que, por sua vez, aprecia a taxa de câmbio real, devido aos mecanismos de oferta e demanda de recursos. Ou seja, o aumento da quantidade de moeda estrangeira na economia gera excesso de oferta, o que pressiona o preço para baixo, favorecendo a valorização no preço da moeda doméstica. Com o aumento das receitas de exportação, tem-se a elevação do nível de renda, até mesmo da renda dos assalariados do setor de crescimento rápido, proporcionando a formação de lucros econômicos ou rendas ricardianas para o setor de crescimento rápido, o que ocasiona fortes desestímulos aos demais setores da economia e desencadeia a transferência de recursos entre os setores, o que leva a um processo de redução da competitividade da indústria.

O modelo inicial de Corden e Neary (1982) considera uma economia pequena e aberta com os três setores e dois fatores de produção (trabalho, móvel entre os setores, e capital). Considerando os fatores de expansão – setor em expansão (B), setor que cresce lentamente (L) e setor de não comercializáveis (N) –, é possível conhecer os efeitos desse processo. Em primeiro lugar, tem-se o efeito gasto: considerando que haja um aumento na renda no setor (B), e levando em conta que a produção será toda destinada à exportação, o resultado é a elevação da renda agregada em (B). Se a renda for gasta no setor de não comercializáveis (N), o aumento na demanda por bens elevará os níveis de preços de (N) em relação aos demais setores comercializáveis (B) e (L). A elevação dos preços em (N) “capta” as receitas extraordinárias conseguidas pelo aumento das exportações em (B), desencadeando uma apreciação cambial. Como os

preços estão mais elevados no setor (N), os recursos se deslocarão de (B) e (L) para (N). É justamente o deslocamento de (L) para (N) que resultará no processo de desindustrialização. Portanto, há um aumento na demanda nos setores de comercializáveis, canalizando recursos de (N) para os demais setores com preços mais baixos (B) e (L).

O movimento de recursos é o segundo efeito. Supondo que haja o deslocamento de trabalho em (B), para os demais setores, eleva-se a produtividade marginal do trabalho em (B). Como o setor em expansão (B) demanda trabalho a um nível de renda mais elevado, haverá fluxo de trabalho entre os setores (N) e (L) para (B). O deslocamento de trabalho de (N) para (B) move a curva de oferta de trabalho (para cima); esse deslocamento faz com que os salários sejam maiores em (N), atraindo os recursos do setor (L), contribuindo para o processo de desindustrialização. Note-se que o deslocamento de trabalho de (L) para (B) é responsável também pelo processo de desindustrialização, embora não envolva o processo de apreciação cambial. A combinação de ambos os efeitos causa o processo de desindustrialização da economia: (L) para (B) – efeito gasto; e (L) para (N) – efeito movimento de recursos.

Corden e Neary (1982) afirmam ainda que o setor de rápido crescimento ou setor em expansão desenvolve-se devido a três fatores: melhoramento tecnológico exógeno permanente; descoberta de novos recursos; e aumento dos preços externos, considerando apenas o mercado externo e supondo a inexistência de produção para o mercado interno.

No modelo de Corden (1984) são relatadas diversas hipóteses em relação ao modelo anterior de Corden e Neary (1982), o que foi feito para que possam ser estudados os possíveis resultados sobre o equilíbrio final. Os novos contornos que aparecem no trabalho de Corden (1984), quando relata algumas hipóteses do trabalho anterior, são os seguintes: a economia não necessariamente será pequena – o autor admite que mais de um fator possa se mover entre essas indústrias; tem-se a introdução da mobilidade internacional de capitais e a suposição de que parte do produto do setor em expansão seja consumida pelo próprio setor; também introduz a rigidez de salários e faz algumas considerações sobre a dinâmica de gastos.

Algumas considerações sobre o modelo original de Corden e Neary (1982) são feitas por De Silva (1994), que divide o setor agrícola em duas partes: uma que se volta para a produção destinada à venda (*cash crop*), e a outra dirigida para atender basicamente o mercado interno nas questões de subsistência (*food crop*). De Silva (1994) estabelece essa extensão do modelo para afirmar que a ocorrência da “Doença Holandesa” pode até levar à expansão da agricultura de subsistência e de outros setores que concorrem diretamente com a importação; esses setores passam a integrar agora o setor de bens não comercializáveis, aumentando a demanda doméstica.

Com a introdução da hipótese de *learning by doing*, por Winjnberg (1984), na qual é apresentado um modelo simples que engloba apenas dois setores e dois períodos (Período t e $t-1$), estabelece-se uma relação positiva entre a produção do setor de comercializáveis no primeiro e no segundo período. Esse autor mostra que a proteção de países que apresentam *learning by doing* se dá mediante subsídios, os quais estão relacionados à hipótese de acesso ao mercado financeiro internacional. Considera também que a existência do acesso ao mercado financeiro internacional pode reduzir o subsídio em setores de bens comercializados. O acesso ao mercado financeiro internacional também pode levar o país a desenvolver os sintomas da “Doença Holandesa”, pois, com o ingresso de capitais e o aumento de moeda estrangeira na economia, tenderá a um movimento de apreciação cambial. O acesso ao mercado financeiro também possibilita o aumento da produção do setor de comercializáveis. Levando em consideração a introdução da hipótese de *learning by doing*, Krugman (1987) constrói um modelo de especialização internacional, que leva em conta dois países com apenas um fator de produção, neste caso, o trabalho, e considera retornos constantes na escala na função de produção, porém com retornos crescentes na produtividade. A experiência é acumulada e os índices que mostram isso dependem tanto da produção doméstica quanto da produção exterior.

A questão da produtividade do setor agrícola, na discussão do desenvolvimento econômico, é tratada em Matsuyama (1992), que supõe um modelo com dois setores de crescimento endógeno, sendo o setor manufatureiro, que apresenta *learning by doing*, o responsável pelo crescimento econômico. Neste modelo é verificada uma relação direta entre a produtividade no setor agrícola e o crescimento econômico para uma economia fechada. Quando a hipótese de economia fechada é afrouxada, ou seja, a economia passa a ser uma economia aberta, essa mesma relação entre produtividade no setor agrícola e crescimento econômico apresenta uma relação inversa. Para a situação de uma economia aberta, o surgimento da “Doença Holandesa” manifesta-se, de acordo com o modelo de Corden e Neary (1982), por meio dos movimentos de recursos, notando-se, então, deslocamentos do fator trabalho das manufaturas em direção à agricultura em decorrência de seu aumento na produtividade.

Gylfason (2001) expõe o seu modelo com dois setores divididos em bens comercializáveis e bens não comercializáveis. O primeiro tem acesso a duas tecnologias diferentes envolvidas na produção, denominadas de setor primário e secundário. Há ainda a consideração de que o setor secundário emprega trabalhadores mais qualificados e há maior investimento em capital humano em relação ao setor primário. Neste modelo, o setor secundário é o que apresenta *learning by doing* e *spillovers*. Similar a este, Herbertsson, Skuladottir e Zoega (2000) constroem o seu padrão de determinação da taxa real de

câmbio com três setores (primário, secundário e de bens não comercializáveis), demonstrando as decisões de emprego, produção e investimento de uma firma representativa. Esses autores apontam três sintomas de “Doença Holandesa”: a apreciação da taxa real de câmbio será maior quanto maior for a produção do setor primário; a volatilidade do setor primário e da taxa real de câmbio são diretamente proporcionais, podendo atingir os investimentos; quanto maior os níveis salariais do setor primário maiores serão os níveis salariais no setor secundário, afetando, a curto prazo, o emprego e produção no setor secundário e, no médio prazo, o investimento (GYLFASON, 2001; HERBERTSSON; SKULADOTTIR; ZOEGA, 2000).

Torvik (2001) difere um pouco dos trabalhos até então apresentados e considera *learning by doing* em ambos os setores, ou seja, o acúmulo de experiência aparece em setores de bens comercializáveis e de bens não comercializáveis. Além do mais, esse autor e também Krugman (1987) consideram o *spill-overs* das experiências entre os setores, os quais são reconhecidos pelas altas economias de escala e pela presença de inovações como determinantes do padrão de especialização dessas economias.

Bresser-Pereira (2005) e Bresser-Pereira e Marconi (2008) chamam a atenção para a sobreapreciação crônica da taxa de câmbio, obtida mediante a abundante quantidade de recursos naturais e mão de obra barata. Esses países possuem uma determinada taxa de câmbio inferior em relação àquelas taxas, que seriam favoráveis aos setores da indústria que produzem bens comercializáveis. É justamente a área de crescimento rápido pertencente ao setor de bens comercializáveis que tende a obter ganhos com a receita de exportação. Os baixos custos de produção do setor de crescimento rápido, devido às vantagens comparativas, proporcionam um baixo preço no mercado mundial, aumentando a demanda e, conseqüentemente, o volume exportado.

Bresser Perreira (2009) define o conceito de “Doença Holandesa” de forma ampliada, que nada mais é do que a consideração da existência de mão de obra barata, intensificando ainda mais as conseqüências das falhas de mercado. Nesse caso, o autor afirma que se deve considerar o problema do crescimento econômico, ocasionado pela transferência de mão de obra de setores com menor valor agregado, para setores de maior valor agregado.

A existência de mão de obra barata cria rendas ricardianas, e as conseqüências que elas causam são semelhantes às dos recursos naturais baratos. Os setores que utilizam mão de obra mais barata têm menor custo marginal, comparado a outros setores, induzindo a taxa de câmbio a convergir para níveis que são mais favoráveis à exportação de bens que utilizam mão de obra mais barata. Bresser-Pereira (2009, p. 165) mostra o resultado das diferenças salariais para a ocorrência da “Doença Holandesa”:

Se a diferença salarial entre um trabalhador não qualificado e um engenheiro, por exemplo, fosse aproximadamente de três a quatro vezes, como é nos países ricos, o país produziria, com mão de obra barata, todo tipo de bens sem dificuldades, a não ser as dificuldades técnicas e administrativas. No entanto, se esse leque salarial for mais amplo – digamos, de 10 a 12 vezes, enquanto nos países ricos é, geralmente, de três a quatro vezes, então a “Doença Holandesa” ampliada existirá e se tornará um grave obstáculo ao crescimento econômico, porque as indústrias com maior conteúdo tecnológico necessitam de uma taxa de câmbio maior do que a taxa de câmbio de equilíbrio corrente, determinada pelo mercado.

Em países que possuem evidências da “Doença Holandesa”, Bresser-Pereira e Marconi (2008) afirmam haver duas taxas de câmbio de equilíbrio: a taxa de equilíbrio industrial (ϵ_i), que permite que as empresas sejam rentáveis e competitivas, considerando a tecnologia empregada; e a taxa de câmbio corrente (ϵ_c), que equilibra a conta corrente de um país. Esta taxa é a que o mercado tende a convergir. A diferença entre essas duas taxas de câmbio é considerada como uma evidência da existência de “Doença Holandesa”. Logo, $\epsilon_c < \epsilon_i$.

Percebe-se que, em situações de “Doença Holandesa”, a taxa de câmbio corrente é mais apreciada que a taxa de câmbio industrial. O resultado dessa diferença de taxas terá impactos no processo decisório de produção de um país. Bresser Perreira (2009) expõe que a taxa de câmbio corrente será igual à taxa de câmbio industrial ($\epsilon_c = \epsilon_i$) para países sem a existência de “Doença Holandesa”. Esse economista afirma que a taxa de câmbio de equilíbrio corrente de um país que apresenta sintomas da doença é determinada pelo custo marginal, em moeda nacional do bem causador dos sintomas. O custo marginal é igual ao preço, em moeda nacional, aceito por todos os produtores para exportar. Em caso de “Doença Holandesa”, o preço é consideravelmente menor do que o “preço necessário”.³ Sendo assim, para Bresser-Pereira (2009), a intensidade da “Doença Holandesa” (DH) será a relação entre a taxa de câmbio de equilíbrio corrente do país e sua taxa de câmbio de equilíbrio industrial, bem como a relação de preços de mercado e preço necessário, ou seja:

$$DH = [1 - (P_m/P_n)].100 \quad (1)$$

Onde a intensidade da “Doença Holandesa” ficará entre:

$$0 \leq DH \leq 1 \quad (2)$$

³ Aqui se faz necessária uma distinção importante, que será útil nas comparações entre “preço necessário” e “preço de mercado”. O primeiro refere-se ao preço que torna economicamente lucrativa a produção de outros bens comercializáveis, usando tecnologia de ponta; o segundo é o custo marginal. Logo: $P_m = C_{mg}$.

Bresser Perreira e Marconi (2008) afirmam que a valorização cambial favorece uma especialização do país, na produção dos setores intensivos em recursos baratos (*commodities*), que possuem vantagens comparativas em relação aos seus competidores, ao passo que desestimula a produção de setores que não possuem tais vantagens comparativas, como a produção dos bens manufaturados, intensivos em tecnologia. Assim, a maior parte dos recursos disponíveis é canalizada para os setores de rápido crescimento, em detrimento de outros setores. Isso irá desencadear uma redução da produção de manufaturados para o mercado externo, visando, em um primeiro momento, apenas atingir o consumo interno, desestimulando investidores e implicando num processo de desindustrialização da economia. De acordo com os autores:

Uma parcela dos fatores produtivos é deslocada para o setor que produz recursos naturais, e para o setor de não comercializáveis (neste caso, devido ao aumento da renda interna). Ainda que a produção de manufaturados se desloque para o mercado interno, pode ocorrer um processo de desindustrialização, em virtude da redução das vendas externas deste último e do aquecimento dos demais setores [...] (BRESSER-PEREIRA; MARCONI, 2008, p. 34).

Palma (2005) utiliza a curva do “U invertido” para mostrar a relação entre emprego industrial e renda *per capita*, com o intuito de identificar as razões da ocorrência da desindustrialização. O autor ainda faz a diferenciação entre duas categorias de países: de um lado, os países industriais; do outro, os países produtores de produtos primários. O que diferencia um do outro são justamente os recursos, as políticas de crescimento, a política interna, a estrutura e o nível de emprego. O autor ainda afirma que países que desenvolvem a “Doença Holandesa” podem seguir dois processos de desindustrialização:

[...] o primeiro, que é comum a países no grupo original; e, além disso, uma segunda onda de desindustrialização resultante das mudanças no grupo de referência. Neste contexto, a doença holandesa deveria ser vista como um grau “excessivo” de desindustrialização, associado ao último movimento. (PALMA, 2005, p. 46)

A “Doença Holandesa” é, portanto, uma falha de mercado. Sua existência prejudica os setores industriais de uma economia, afetando emprego e renda. Sendo assim, se é uma falha de mercado, alguns autores propõem medidas para neutralizá-la, de modo que seus sintomas não prejudiquem o setor industrial da economia. Bresser-Pereira (2009), por exemplo, deixa claro que a neutralização da “Doença Holandesa” envolve a administração da taxa de câmbio, por meio da rejeição da administração das taxas de câmbio fixo ou flutuante, evitando, assim, a sua apreciação. A taxa de câmbio deve ser administrada associando-a a uma taxa interna de juros baixa, facilitando o controle sobre o ingresso de capitais. Ao considerar que a neutralização da “Doença Holandesa” não é tarefa de fácil solução, esse autor propõe duas medidas: a primeira é a criação de impostos sobre os bens negociados no comércio exterior, que são responsáveis pelos sintomas da doença; e a segunda é a criação de um fundo internacional, com as receitas derivadas do imposto

cobrado sobre os bens exportáveis.⁴ A questão é avaliar qual a taxa de imposto (m) deve ser cobrada para anular os efeitos da “Doença Holandesa”. Bresser-Pereira (2009) propõe que esse valor corresponde à relação entre a intensidade da “Doença Holandesa” e a razão entre as taxas de câmbio de equilíbrio corrente e industrial, ou seja:

$$m = \frac{DH}{\frac{ec}{ei}} \rightarrow m = \frac{DH \cdot ei}{ec} \quad (3)$$

Também segundo o autor, o imposto cobrado de cada produto deve ser diferente, ou seja, os bens que causarem diretamente os efeitos da doença devem sofrer uma incidência maior de impostos. Para determinar o importo q_i para o produto i , deve-se usar a relação entre preços de mercado e preço necessário de cada bem, de modo que:

$$Q_i = DH / [P_{mi} / P_{ni}] \quad (4)$$

A criação de impostos pode ser questionada, pois os empresários que estão nos setores exportadores de *commodities* podem não concordar com tal política. Outra questão relevante à criação de impostos está na participação desse bem na oferta mundial, ou seja, se a comercialização desse bem possuir parcela significativa da oferta mundial, o aumento de impostos elevará também os níveis de preços internacionais (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Sampaio e Pereira (2009) argumentam que a cobrança do imposto sobre as exportações dos bens que são responsáveis pela origem da “Doença Holandesa” é de difícil mensuração, pois não se sabe precisamente qual a quantidade necessária para exportação de produtos responsáveis pelos sintomas da “Doença Holandesa”. Em relação à experiência internacional, Furtado (2008) propõe algumas medidas para conter o incentivo da migração de recursos para apenas alguns setores. Em primeiro lugar, a limitação de exportação de determinado bem, no qual a ultrapassagem desse limite poderia comprometer o abastecimento interno. Em segundo lugar, a tentativa por parte do governo de conter a valorização cambial e, assim, desestimular os ganhos de rendas ricardianas daqueles que se aproveitam do câmbio apreciado. Esse processo de conter a valorização cambial depende de grandes esforços por parte do governo, seja mediante a compra de moeda estrangeira, seja por meio do controle das exportações.

⁴ Bresser-Pereira (2009) afirma que, no nível microeconômico, a criação de um imposto desloca a curva de oferta para cima do bem que está causando os sintomas da doença, com o intuito de elevar o seu custo marginal, até que fique no mesmo nível dos demais bens.

Como mencionado, o controle das exportações pode ser considerada a última tentativa de conter a migração de recursos para alguns setores. Com a taxação das exportações de produtos primários tem-se a elevação dos preços no mercado mundial, fazendo com que as receitas de exportações caiam, desestimulando o ingresso de novos capitais nesse setor. Em países onde há falhas de mercado e abundância em recursos naturais, ocorre o surgimento de rendas ricardianas, mesmo possuindo o custo de produção elevado, pois os altos preços internacionais são um estímulo para a produção desses bens. Desta forma, o conceito de “Doença Holandesa” é frequentemente utilizado como sinônimo de outros conceitos, tais como: desindustrialização, “mal dos recursos naturais” e reprimarização da economia.

Tregenna (2009⁵ apud OREIRO; FEIJÓ, 2010) define a desindustrialização como uma situação na qual tanto o emprego industrial quanto o valor adicionado da indústria reduz-se à proporção do emprego total e do Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente. Além do mais, a desindustrialização é uma discussão pertencente ao bojo da literatura heterodoxa, que considera a perspectiva de composição setorial determinante para o crescimento.

Quatro explicações são encontradas em Palma (2005) sobre a desindustrialização: terceirização das atividades produtivas, deslocando a mão de obra industrial para os serviços; redução da elasticidade-renda da demanda por bens manufaturados; aumento na produtividade na indústria de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC); nova divisão internacional do trabalho. Para Nassif (2008), a discussão acerca da desindustrialização da economia brasileira, encontrada na literatura econômica, é oriunda de duas políticas: a de substituição de importações e a de abertura comercial, combinada com altas taxas nos preços internacionais de *commodities*. Oreiro e Feijó (2010), após apresentadas as definições de desindustrialização, afirmam que não necessariamente terá um impacto negativo, pois a dinâmica industrial não será afetada se a redução da participação da indústria no produto e na geração de emprego vier acompanhada de um aumento na pauta de exportação de produtos com maior intensidade tecnológica.

A maldição dos recursos naturais, inicialmente formulada por Prebisch (1949), manifesta-se como um fenômeno de ordem mais geral e mais abrangente que prejudica o desempenho econômico dos países. Inicialmente, a exportação de recursos naturais é importante para o país, pois é uma forma de participação no comércio internacional; posteriormente, considerando que a economia possua uma malha industrial desenvolvida, as exportações de bens intensivos em recursos naturais tenderão a prejudicar a indústria, devido à apreciação

⁵ Tregenna, F. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, v. 33, n. 3, p. 433-466, 2009.

cambial. Logo, a “Doença Holandesa” surge como consequência da “maldição” dos recursos naturais. A diferenciação entre o “mal dos recursos naturais” e a “Doença Holandesa” foi apresentada por Souza (2009).

A reprimarização da economia, de acordo com Gonçalves (2001), é a perda da atividade internacional dos produtos manufaturados e o ganho dos produtos agrícolas exportados ou, ainda, é a mudança da estrutura de exportação com a maior participação relativa dos produtos agrícolas e a menor participação dos manufaturados. Logo, a manifestação da “Doença Holandesa” pode ocorrer se a desindustrialização causada pela apreciação cambial, oriunda de novas descobertas de recursos naturais, estiver acompanhada de uma reprimarização da pauta de exportação, ou seja, uma reversão na pauta de exportação em direção à produção e comercialização de *commodities* (OREIRO; FEIJÓ, 2010).

Evidências empíricas da inserção comercial brasileira recente

A metodologia de agregação de dados da Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) mede a intensidade tecnológica de produtos industrializados. A sua classificação é bem simples e permite avaliar o grau de tecnologia da pauta exportadora de um país. Os setores que a classificação da OECD agrega são os seguintes: produtos não industriais; produtos industriais de baixa intensidade tecnológica; produtos industriais de baixa-média intensidade tecnológica; produtos industriais de média-alta intensidade tecnológica; produtos industriais de alta intensidade tecnológica; e demais produtos. Esta classificação será útil na avaliação da composição da intensidade das exportações brasileiras, com o objetivo de analisar a estrutura de comércio do país. Esta metodologia de agregação será utilizada nesta seção.

Com base nas informações do Quadro 1, o próximo passo será (re)agregar os dados seguindo a classificação da OECD – o lado direito informa os setores de atividade econômica e o lado esquerdo, a classificação proposta pela OECD.

QUADRO 1

CLASSIFICAÇÃO OECD

Nomenclatura	Setores de Atividade
Produtos não industriais	Animais vivos, minérios, petróleo, gás mineral, grãos e produtos <i>in natura</i> etc.
Produtos industriais de baixa intensidade tecnológica	Indústrias tradicionais: papel e celulose, bebidas, alimentícia, vestuário, mobiliário, couro e calçados.
Produtos industriais de baixa-média intensidade tecnológica	Fazem parte desta classificação: bens de consumo duráveis, tais como: eletrônicos, automóveis. Bens de Capital: máquinas e equipamentos, petroquímica, metalurgia, combustíveis etc.
Produtos industriais de média-alta intensidade tecnológica	Química fina, telecomunicações, instrumentos de precisão etc.
Produtos industriais de alta intensidade tecnológica	Farmacêutica, bioquímica, aviões e equipamentos eletrônica etc.

Fonte: Organisation for Economic Co-Operation and Development (2010).

O setor de produtos “não industriais” é que compreende a maior parte dos produtos oriundos da agricultura, além de contemplar outras *commodities* intensivas em recursos naturais. De modo sucinto, os principais setores de “produtos não industriais” são: alimentos (frutas, frutos do mar, grãos, laticínios, ovos etc.), petróleo bruto e seus derivados também no estado bruto, couro e peles, pedras preciosas, matéria de origem animal e vegetal, óleos e sementes de frutos oleaginosos, fertilizantes e adubos de origem mineral, cortiça e madeira, borracha em seu estado bruto, minérios metálicos, cimento, cal, amianto e materiais de construção em geral, refratários e carvão e coque.

O próximo setor é o de manufaturas, composto de indústrias de baixa intensidade tecnológica, as quais podem ser listadas do seguinte modo: indústria de papel e celulose, bebidas e tabacos, papéis e embalagens, fios têxteis, obras e artefatos em metal, manufaturas de couro e pele, manufaturas de borracha, óleos processados utilizados na alimentação de origem animal e vegetal, gorduras e ceras, artigos para viagens, móveis e colchões, vestuário e acessórios, calçados, vidros, cerâmicas, gás natural e fabricado, corrente elétrica, aço e ferro e metais não ferrosos.

O setor formado por produtos industriais de baixa-média intensidade tecnológica compreende os setores da indústria especializada de Pavitt, setor de bens de capital, ou seja, setor de máquinas e equipamentos, além de veículos de transporte (automóveis, motocicletas, bicicletas e similares) e transporte férreo, plásticos e tintas.

Segmentos de média-alta tecnologia incluem os setores produtores de aparelhos e instrumentos científicos e indústria química bruta.

O segmento de alta intensidade tecnológica inclui a indústria farmacêutica, eletrônicas de precisão, materiais radioativos, indústria aeronáutica e seus similares e afins.

A Tabela 1 ilustra o desempenho das exportações segundo a classificação da OECD, apresentando, na coluna da esquerda, o agrupamento de setores de acordo com a proposta dessa Organização, e, nas colunas da direita, a participação média das exportações nos respectivos períodos.

TABELA 1
EXPORTAÇÕES EM PERÍODOS SELECIONADOS SEGUNDO OECD – BRASIL – 1989-1990,
1994-1995, 2000-2001, 2004-2005

Setores	1989-1990 %	1994-1995 %	2000-2001 %	2004-2005 %
Produtos não industriais	26	24	22	25
Baixa intensidade tecnológica	43	46	41	40
Baixa-média intensidade tecnológica	26	26	24	27
Média-alta intensidade tecnológica	2	2	5	4
Alta intensidade tecnológica	3	2	8	4
	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria com base em UN Comtrade (2010) e Organisation for Economic Co-Operation and Development (2010).

Neste agrupamento da OECD, entre 1989-1990 e 2004-2005, a participação das exportações brasileiras do setor de produtos “não industriais” permaneceu estável, contribuindo com 25% do total exportado. Um grupo que está fortemente relacionado ao setor de produtos não industriais – setores de baixa intensidade tecnológica –, também não apresentou grandes variações. Todavia, pode-se afirmar que passou por uma breve redução na participação das exportações: em 1989-1990 sua participação média estava em 43%, melhorando no período subsequente para 46% e dez anos mais tarde, em 2004-2005, sua contribuição nas exportações atingiu 40% do total exportado.

Os setores industriais de baixa-média intensidade tecnológica foi outro grupo que não apresentou fortes oscilações, podendo ser considerado como estável em sua participação nas exportações. Em 1989-1990 sua contribuição foi de 26%, chegando a 27% em 2004-2005.

Os setores de média-alta e alta tecnologia foram os que apresentaram um desempenho comercial expressivo no período analisado, embora tenham como ponto de partida níveis iniciais absolutos ainda muito baixos. O segmento de média-alta tecnologia cresceu de 2% em 1989-1990 para 4% em 2004-2005; e o setor de alta tecnologia, que possuía uma participação média de 3% em 1989-1990, atingiu 8% em 2000-2001, retrocedendo para 4% em 2004-2005.

Com base na análise da participação dos setores, de acordo com a classificação da OECD, também não fica evidente a existência dos sintomas da “Doença

Holandesa” no Brasil, para esse período, pois os setores intensivos em recursos naturais permaneceram praticamente estáveis, sendo os setores de média e alta intensidade em tecnologia os que apresentaram melhorias em suas participações nas exportações do país.

A Tabela 2 ilustra a (re)agregação proposta pela OECD, ao tornar evidente que todos os setores apresentaram crescimento ao longo do período de 2002-2008. O destaque vai para os setores de bens com menores intensidades tecnológicas, porém é notório o crescimento de setores de alto conteúdo tecnológico, tais como as fibras ópticas, farmácia e componentes eletrônicos.

TABELA 2
EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES SEGUNDO CLASSIFICAÇÃO DA OCDE – BRASIL – 2002-2008
(em US\$ bilhões)

Ano	Não industrial	Baixa tecnologia	Baixa-média tecnologia	Média-alta tecnologia	Alta tecnologia
2002	15,6	22,9	14,1	2,8	3,4
2003	19,8	28,2	18,1	2,8	2,7
2004	26,3	34,8	26,4	2,9	4,2
2005	30,2	43,4	32,8	5,0	4,4
2006	35,4	52,0	36,4	5,8	4,7
2007	44,8	59,2	39,9	5,1	6,4
2008	59,3	70,4	48,5	6,2	7,5

Fonte: Organisation for Economic Co-Operation and Development (2010).

Os dados apresentados na Tabela 2 permitem as seguintes conclusões: o setor de bens “não industriais” apresentou o melhor desempenho dentre os demais setores da classificação da OECD. Neste setor são encontradas muitas *commodities* agrícolas e minerais nas quais o Brasil possui vantagens competitivas. Ressalta-se que a crescente demanda da China contribuiu para elevar as exportações nos setores de não industriais, o que motivou o crescimento exponencial do setor a partir de 2003.

O setor de baixa intensidade tecnológica também registrou exportações crescentes no período analisado. Neste setor é encontrada a indústria tradicional, que está diretamente ligada ao crescimento dos setores de não industriais, tais como a indústria de bebidas, alimentos industrializados, vidros, dentre outras. Mesmo que alguns setores tenham apresentando crescimento negativo, como, por exemplo, o de fumo, madeira e vestuário e acessório, a indústria classificada como de baixa intensidade tecnológica apresentou crescimento expressivo entre os anos de 2002 e 2008.

Na mesma perspectiva dos dois grupos citados, o setor de baixa-média tecnologia também seguiu essa tendência, e os fatores que explicam o seu crescimento estão no aumento nas exportações de bens de consumo duráveis (televisores, aparelhos eletrodomésticos etc.) e bens de capital.

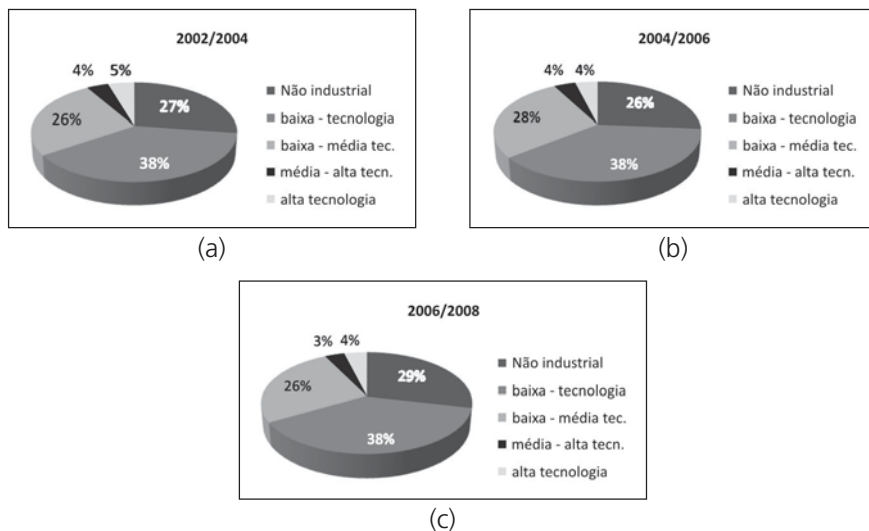
Os grupos de média-alta e alta tecnologia cresceram numa proporção menor, porém não desprezível, e os principais setores integrantes são a indústria farmacêutica, automóveis, indústria aeronáutica, fibras óticas, dentre outros.

Os resultados das exportações médias nos períodos selecionados entre 2002/2004, 2004/2006 e 2006/2008 refletem que a participação dos setores nas exportações não sofreu grandes mudanças. O setor de bens “não industriais” apresentou um leve crescimento de 27% em 2002/2004 para 29% em 2006/2008. Essa melhora deve-se ao aumento das exportações dos setores agroalimentares para atender a demanda mundial. O setor de baixa intensidade tecnológica não sofreu variação; participou com 38% ao longo de todo o período analisado, mas, mesmo assim, foi o grupo que mais contribuiu no valor total. O setor de baixa-média intensidade tecnológica também pode ser considerado estável, pois apresentou participação de 26%, em média, no período de 2002/2004, permanecendo com a mesma participação no período de 2006/2008. Os demais setores, média-alta tecnologia e alta tecnologia, também participaram, em média, nas mesmas proporções em ambos os períodos, ou seja, esses setores contribuíram com a mesma participação no resultado total das exportações nos períodos estudados.

O Gráfico 1 – (a), (b), (c) – mostra a participação média dos grupos segundo a metodologia da OECD para esses períodos.

Gráfico 1

Participação média das exportações setoriais segundo classificação da OECD
– Brasil – 2002/2004, 2004/2006, 2006/2008



Fonte: Organisation for Economic Co-Operation and Development (2010).

De acordo com os resultados obtidos com o reagrupamento proposto pela OECD, os setores intensivos em recursos naturais aumentaram consideravelmente suas exportações. Na mesma direção, os demais setores de maior intensidade tecnológica também conseguiram apresentar resultados positivos quanto ao desempenho das exportações. Portanto, de acordo com a metodologia proposta pela OECD, os resultados com base somente nas exportações não confirmam a hipótese de “Doença Holandesa” no Brasil, pois todos os setores registraram aumento das exportações.

A análise a seguir tomará em consideração o saldo comercial, ou seja, partindo da mesma metodologia de análise, serão confrontadas as exportações e as importações dos setores classificados pela OECD. Assim, será possível apontar quais setores apresentaram maior inserção comercial e aqueles que apresentaram saldos deficitários ao longo do período.

Para a metodologia proposta pela OECD, o setor de produção não industrial e o setor de baixa intensidade tecnológica apresentaram saldos comerciais positivos, ressaltando que tais setores estão diretamente relacionados com uma forte integração setorial. Para os setores de média-alta e alta intensidade tecnológica, os resultados demonstram saldos comerciais negativos, ou seja, os setores industriais apresentaram saldos comerciais fortemente negativos no comércio internacional no período recente.

Nessa perspectiva, a hipótese de “Doença Holandesa” no Brasil, seguindo a metodologia de agregação setorial da OECD, explicita-se com maior nitidez, pois é evidente que os saldos comerciais dos setores industriais são significativamente deficitários e os saldos dos setores não industriais apresentam superávits comerciais crescentes. A Tabela 3 dá a conhecer esses resultados.

TABELA 3
SALDOS COMERCIAIS E AGRUPAMENTO SETORIAL SEGUNDO A METODOLOGIA DA OECD – BRASIL
– 2002-2008

(em US\$ bilhões)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produtos não industriais	7,46	10,29	13,57	15,73	16,94	20,88	55,91
Baixa intensidade tecnológica	11,58	16,88	15,62	25,89	29,43	29,46	27,00
Baixa-média int. tecnológica	(2,32)	1,31	5,01	7,37	6,42	(0,88)	(13,86)
Média-alta int. tecnológica	(13,60)	(13,99)	(18,52)	(20,39)	(24,18)	(35,67)	(56,15)
Alta intensidade tecnológica	(3,44)	(3,82)	(3,91)	(5,43)	(7,50)	(0,90)	(11,57)

Fonte: Organisation for Economic Co-Operation and Development (2010).

Considerações Finais

Os conceitos encontrados na literatura econômica acerca dos sintomas da “Doença Holandesa” convergem para a discussão do “mal dos recursos naturais” na economia. Em síntese, a descoberta de novos recursos naturais proporciona ao país aumento nos ganhos de exportação, elevando a quantidade de moeda estrangeira na economia e apreciando o câmbio. Por sua vez, o câmbio apreciado prejudica os setores para os quais o país não possui vantagens competitivas.

A avaliação do comportamento das exportações no período 2002-2008, segundo a metodologia proposta pela OECD, não permite afirmar-se que a economia brasileira desenvolveu os sintomas da “Doença Holandesa”, pois, em todos os resultados obtidos, o comportamento das exportações dos setores intensivos em capitais apresentou variações marginais, ou seja, não foi registrada uma forte redução nas exportações dos setores de média e alta tecnologia, os quais se mantiveram estáveis ao longo do período.

Ao introduzir-se a importação como variável de explicação dos saldos comerciais, os resultados encontrados são nitidamente diferentes. O reflexo da apreciação cambial foi o aumento das importações no período para os setores intensivos em tecnologia. A evidência empírica demonstra que o aumento das importações afetou diretamente as cadeias produtivas locais. No tocante à ampliação das exportações de bens intensivos em recursos naturais, a explicação não reside na apreciação cambial e sim nos altos preços do mercado internacional. Desta forma, a desindustrialização causada pela “Doença Holandesa” associada a déficits comerciais crescentes da indústria e superávits comerciais (crescentes) no setor não industrial apresenta maior explicitação no período recente (2002-2008).

No entanto, mesmo havendo sintomas da “doença” no Brasil no período estudado não é prudente afirmar que tais manifestações tenham resultado em desindustrialização da economia. Uma vez que os preços internacionais devem permanecer elevados em função do crescimento da China e de parte das economias asiáticas, o Brasil deve continuar ampliando a produção de *commodities* agrícolas e minerais para atender a demanda mundial e, caso as evidências de “Doença Holandesa”, como o crescimento dos saldos comerciais industriais negativos, continuem se apresentando vigorosamente por mais tempo, a possibilidade de haver um processo de desindustrialização se intensificará, exigindo políticas públicas de neutralização, a exemplo da administração da taxa de câmbio ou mesmo a criação de impostos sobre operações de comércio exterior.

Referências

- BRESSER-PERREIRA, L. C. B. *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- _____. Maldição dos recursos naturais. *Folha de S. Paulo*, 6 de junho 2005. Caderno Dinheiro, p. A-3.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. *Existe Doença Holandesa no Brasil?* Trabalho apresentado no IV Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Acesso em: 13 jan. 2010.
- CANUTO, O. Padrões de especialização, hiatos tecnológicos e crescimento com restrição de divisas. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 18, n. 3 (71), p. 5-15, jul./set. 1998.
- CIMOLI, M. Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model With a Continuum of Goods. *Metroeconomica*, Bologna, v. XXXIX, 1988.
- CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialization in a small open economy. *Economic Journal*, UK, v. 92, n. 368, p. 825-848, 1982.
- CORDEN, W. M. Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation. *Oxford Economic Papers*, Oxford, v. 36, n. 3, p. 359-380, 1984.
- DE SILVA, K. M. O. *The political economy of windfalls: the "Dutch Disease" – Theory and evidence*. 1994. Disponível em: <http://Worldbank.Org/files/Dutchdisease_migara.pdf>. Acesso em: 13 out. 2010.
- FURTADO, J. Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 81, p. 33-46, jul. 2008.
- GONÇALVES, R. Competitividade internacional e integração regional: A hipótese da inserção regressiva. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 5, n. especial, 2001.
- GYLFASON, T. Lessons from the Dutch Disease: causes, treatment and cure. Reykjavik: Institute of Economy Studies, 2001. (Workpaper series nº 6).
- HERBERTSSON, T. T.; SKULADOTTIR, M. G.; ZOEGA, G. *Three symptoms and a cure: a contribution to the economics of the disease*. Social Science Research Network, New York, 2000. (CEPR Discussion Papers 2364).
- KRUGMAN, P. The narrow moving band, the Dutch Disease, and the competitive consequences of Mrs. Thatcher. *Journal of Development Economics*, Amsterdam, v. 27, n. 1, p. 41-55, 1987.
- KRUGMAN, P. Industrial organization and international trade. In: SCHMALENSEE, R.; WILLIG, R. (Org.). *Handbook of industrial organization*, North-Holland: Elsevier Science Publishers, 1989a. v.II. p.245-289.

KRUGMAN, P. Differences in income elasticities and trends in a real exchange rates. *European Economic Review*, Cambridge, v. 33, p. 1031-1054, 1989b.

LAURSEN, K. A new schumpeterian perspective on the determinants and effects of international specialization, Druid/IKE Group, Aalborg University Phd Thesis, Denmark, 1998.

LINDER, S. B. Ensaio sobre comércio e transformação. In: SAVASINI, J. A. A.; MALAN, P. S.; BAER, W. (Org.). *Economia internacional*. São Paulo: Saraiva, 1966. p. 65-88.

MATSUYAMA, K. Agricultural productivity, competitive advantage, and economic growth. *Journal of Economy Theory*, Amsterdam, v. 58, n. 2, p. 317-334, 1992.

NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 72-96, jan./mar. 2008.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 38., 2010, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPEC, dez. 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Home page*. 2010. Disponível em: <<http://www.OCDE.org>> Acesso: 18 dez. 2010.

PALMA, G. P. Quatro fontes de “Desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa”. Trabalho apresentado na Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento organizada pela FIESP e IEDI, São Paulo, ago. 2005.

PREBISCH, R. El desarrollo económico de La America Latina y algunos de sus principales problemas. In: CEPAL. *Estudio económico de America Latina*. Santiago do Chile, 1949.

SAMPAIO, D. P.; PEREIRA, V. V. Doença holandesa no Brasil: uma sugestão de análise conceitual comparada. Trabalho apresentado no 14º Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo, junho 2009.

SOUZA, C. R. S. de. O Brasil pegou a doença holandesa? 2009. 142 f. Tese (Doutorado em Teoria Econômica) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

TORVIK, R. Learning by doing and the Dutch Disease. *European Economic Review*, [s.l.], v. 45, n. 2, p. 285-306, Apr. 2001.

UN COMTRADE. United Nations Commodity Trade Statistics Database. *Statistics Division*. 2010. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/db/>>. Acesso em: 13 jun. 2010.

WINJNBERG, S.V. J. G. The “Dutch Disease”: a disease after all? *The Economic Journal*, Londres, v. 94, n. 373, p. 41-55, 1984.

7 | ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA (IDF) E CONVERGÊNCIA DE RENDA: UMA ANÁLISE ESPACIAL PARA OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL*

Luiz Eduardo Vasconcelos Rocha**

Janaina Teodoro Guiginski***

Resumo

O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) é um indicador multidimensional, composto por seis dimensões relacionadas à habitação, desenvolvimento infantil, recursos, trabalho, conhecimento e vulnerabilidade. Cada dimensão representa, em parte, o acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e, em outra parte, a consecução de fins, ou seja, a satisfação efetiva de tais necessidades. Por meio da estimação do IDF, buscou-se descrever o perfil socioeconômico das famílias da região Nordeste do Brasil, para os anos de 1991 e 2000. Utilizou-se a metodologia proposta por Barros, Carvalho e Franco (2003) e a Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE). Os resultados indicam que a região Nordeste apresentou melhora nas condições de vida das famílias. Entretanto, essa melhora deu-se de forma desigual entre os estados e, também, entre as seis dimensões do índice, demonstrando falta de autonomia das famílias no processo de desenvolvimento econômico. A Análise Exploratória de Dados Espaciais revelou autocorrelação espacial positiva do IDF, com tendência de aumento entre 1991 e 2000. A hipótese de convergência de renda foi analisada pelos testes σ -convergência, *Drennan e Lobo* e β -convergência absoluta e condicional. Com exceção do σ -convergência, todos os testes indicaram a ocorrência de um lento processo de convergência. No teste β -condicional, que incluiu o IDF como variável independente, observou-se que, além do aumento da velocidade do processo de convergência de renda, os municípios com características socioeconômicas

* O trabalho apresenta resultados parciais do projeto de pesquisa "Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) e Convergência de Renda: uma Análise Espacial para os Municípios da Região Nordeste do Brasil", coordenado pelo primeiro autor e financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais (Fapemig). Edital Universal 2009.

** Professor Associado do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ). levrocha@ufsj.edu.br

*** Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ) e bolsita do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC/Fapemig). janainaguiginski@hotmail.com

iniciais distintas convergem para estados estacionários diferentes no longo prazo. Concluiu-se que, para existir equalização do nível de renda na região, é necessário que ocorra uma redução das disparidades socioeconômicas entre os municípios.

Palavras-Chave: Famílias nordestinas. Índice de Desenvolvimento da Família. Análise exploratória de dados espaciais. Convergência de renda.

Abstract

The Family Development Index (FDI) is a multidimensional index, similar to HDI, composed by six dimensions related to vulnerability, literacy, job, resources, child development and housing conditions. To one extent, each one of such dimensions represents the access to resources in order to satisfy families needs. To another extent, they also cater for the effective satisfaction of these needs. This paper aims at to describe socioeconomic aspects of Northeast region families through an estimate for FDI, during the period of 1991 to 2000. The Northeast region has improved living conditions but this improvement does not occur equally between the states and the six index dimensions, demonstrating a lack of autonomy of families going through the economic development process. The Exploratory Spatial Data Analysis showed positive spatial autocorrelation for FDI, with an increasing trend for the period. The hypothesis of income convergence was examined by testing σ -convergence, Drennan and Lobo and absolute β -convergence and conditional. With the exception of σ -convergence, all tests indicated the a slow process of convergence. In the β -conditional test, which included the IDF as an independent variable, it was observed that municipalities with initial distinct socioeconomic characteristics converge into different stationary conditions in long term. Thus, it is concluded that to equalize income level in the region, a reduction of socioeconomic disparities among municipalities is necessary.

Keywords: Northeast families. Family Development Index (FDI). Exploratory spatial data analysis. Income convergence process.

Introdução

Novas concepções de desenvolvimento entendem que o crescimento econômico é indispensável, mas não é condição suficiente para o desenvolvimento. Assim sendo, indicadores unidimensionais, em que a renda monetária é a variável que determina o nível de desenvolvimento, não captam outros aspectos do desenvolvimento, como saúde e educação. A criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um indicador multidimensional, no início da década de 1990, liderada por Mahbub ul-Haq e Amartya Sen (2001), reflete essa nova concepção de desenvolvimento. O IDH inclui, além da renda, mais duas características desejadas e esperadas do desenvolvimento humano: longevidade e educação.

Entretanto, o IDH apresenta limitações metodológicas, amplamente discutidas na literatura, como dificuldades de agregação dos indicadores sintéticos e escolha arbitrária das dimensões e respectivos pesos. Essas limitações deixam em aberto o aperfeiçoamento de novas metodologias e a inclusão de novos indicadores socioeconômicos. Neste sentido, Barros, Carvalho e Franco (2003) elaboraram uma metodologia, no mesmo espírito do IDH, para obter um indicador sintético do nível de desenvolvimento humano de cada família. Essa metodologia, utilizada para calcular o Índice de Desenvolvimento da Família (IDF), sintetiza, num único valor, seis dimensões relacionadas a vulnerabilidade, conhecimento, trabalho, renda, desenvolvimento infantil e habitação.

O emprego da família como unidade básica de análise na abordagem do desenvolvimento humano e sua influência sobre o processo de crescimento da renda justifica-se pelo seu papel fundamental na liberdade de escolhas e na possibilidade de acesso a importantes atributos do desenvolvimento humano, tais como desempenho educacional, saúde, baixa vulnerabilidade e acesso ao mercado de trabalho.¹ Indivíduos que integram famílias bem estruturadas, em que os laços de convivência são pautados por melhores condições de vida, têm maiores possibilidades de realizar funcionamentos e obterem ganhos de bem-estar.

O presente artigo propõe-se a calcular o IDF para os municípios da região Nordeste nos anos de 1991 e 2000, utilizando a metodologia proposta por Barros, Carvalho e Franco (2003), de modo a traçar o perfil socioeconômico dos municípios nordestinos. Utilizando a Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE), pretende-se verificar a existência de padrões espaciais significativos e a estatística I de Moran procura revelar o nível de correlação espacial, o que, com o auxílio dos mapas de dispersão e das estatísticas *Local Indicators of Spatial Association (LISA)*, permite definir a estrutura das correlações em nível local. Por meio dos testes β -convergência, σ -convergência e *Drennan e Lobo*,

¹ Medeiros (2000) faz uma detalhada descrição da importância do conhecimento das unidades familiares para a eficiência das políticas públicas, contextualizando a análise da realidade latino-americana.

busca-se analisar o processo de convergência de renda *per capita* dos municípios no período. Com a incorporação do IDF ao modelo de convergência espacial condicional, pretende-se verificar como o indicador e as suas dimensões influenciam nas disparidades de renda verificadas na região Nordeste do Brasil.

Os IDF e os seus seis indicadores permitem verificar as condições de vida das famílias nordestinas, revelando as maiores necessidades de políticas públicas específicas e identificando os municípios mais carentes e o que os difere dos mais desenvolvidos. Além dessa introdução, o trabalho é composto por mais três seções. A próxima trata da metodologia utilizada; a seguinte expõe os resultados; e a última traça alguns comentários a título de conclusão.

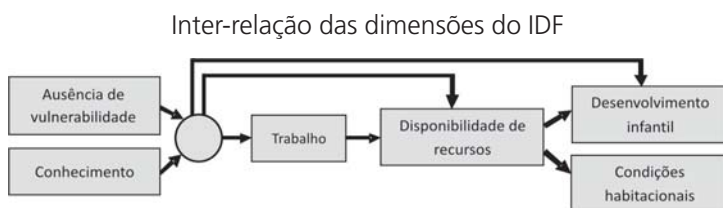
Metodologia

Serão apresentadas, nesta seção, as dimensões, componentes e indicadores socioeconômicos que compõem o IDF e o cálculo utilizado para sua estimação. Em seguida, são apresentadas, de forma sucinta, as razões para a utilização da AEDE; e, por fim, descreve-se a especificação dos modelos econométricos utilizados na verificação da convergência de renda *per capita*.

Composição do Índice de Desenvolvimento da Família

O IDF, segundo a metodologia desenvolvida por Barros, Carvalho e Franco (2003), é composto por seis dimensões, quais sejam: ausência de vulnerabilidade, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recurso, desenvolvimento infantil e condições habitacionais. “Cada uma dessas dimensões representa, em parte, o acesso aos meios necessários para as famílias satisfazerem suas necessidades e, em outra parte, a consecução de fins, ou seja, a satisfação efetiva de tais necessidades” (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003, p. 8). O diagrama, descrito no Esquema 1, demonstra a inter-relação dessas dimensões, partindo daquelas mais relacionadas ao acesso a meios para concluir com as dimensões mais relacionadas com as consecuições de fins.

Esquema 1



Fonte: Barros, Carvalho e Franco (2003, p. 8).

As dimensões desdobram-se em 24 componentes, constituídos de 43 indicadores socioeconômicos, descritos no Quadro 1. O IDF, a título de exemplo, é calculado como se cada família respondesse sim ou não para cada um dos 43 indicadores. Cada sim é computado como algo positivo, aumentando a pontuação da família na direção de um maior nível de desenvolvimento humano. O IDF pode variar entre zero (para aquelas famílias na pior situação possível) e um (para as famílias na melhor situação possível).²

QUADRO 1

DIMENSÕES, COMPONENTES E INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA (IDF)

(continua)

Dimensões	Componentes	Indicadores socioeconômicos
Ausência de vulnerabilidade	Fecundidade Atenção e cuidados especiais com crianças, adolescentes e jovens Atenção e cuidados especiais com idosos Dependência econômica	V1 - Nenhuma mulher teve filho nascido vivo no último ano. V2 - Nenhuma mulher teve filho nascido vivo nos últimos dois anos. V3 - Ausência de criança. V4 - Ausência de criança ou adolescente. V5 - Ausência de criança, adolescente ou jovem. V6 - Ausência de idoso. V7 - Presença de cônjuge. V8 - Mais da metade dos membros encontra-se em idade ativa.
Acesso ao conhecimento	Analfabetismo Escolaridade Qualificação profissional	C1 - Ausência de adulto analfabeto. C2 - Ausência de analfabeto funcional. C3 - Presença de pelo menos um adulto com fundamental completo. C4 - Presença de pelo menos um adulto com ensino médio completo.
Acesso ao trabalho	Disponibilidade de trabalho Qualidade do posto de trabalho Remuneração	T1 - Mais da metade dos membros em idade ativa encontra-se ocupada. T2 - Presença de pelo menos um ocupado no setor formal. T3 - Presença de pelo menos um ocupado em atividade não agrícola. T4 - Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 1 salário mínimo. T5 - Presença de pelo menos um ocupado com rendimento superior a 2 salários mínimos.
Disponibilidade de recursos	Extrema pobreza Pobreza Capacidade de geração de renda	R-1 - Renda familiar <i>per capita</i> superior à linha de extrema pobreza. R-2 - Renda familiar <i>per capita</i> superior à linha de pobreza. R3 - Maior parte da renda familiar não advém de transferências.

² A escolha dos indicadores que compõem os índices sintéticos e os seus respectivos pesos não decorre de uma questão técnica, mas sim do juízo de valor do pesquisador, que deve refletir, nesta perspectiva, as preferências da sociedade. No presente trabalho, optou-se por utilizar a mesma composição do IDF calculado por Barros, Carvalho e Franco (2003) porque: os indicadores representam, com bastante propriedade, as dimensões do nível de vida da família brasileira; e permitirá uma análise comparativa do IDF do presente trabalho com o índice calculado pelos autores para as grandes regiões do Brasil.

QUADRO 1

DIMENSÕES, COMPONENTES E INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA FAMÍLIA (IDF)

(conclusão)

Dimensões	Componentes	Indicadores socioeconômicos
Desenvolvimento infantil	Trabalho precoce	D1 - Ausência de criança com menos de 14 anos trabalhando. D2 - Ausência de criança com menos de 16 anos trabalhando.
	Acesso à escola	D3 - Ausência de criança de até 6 anos fora da escola. D4 - Ausência de criança de até 7-14 anos fora da escola. D5 - Ausência de criança de até 7-17 anos fora da escola.
	Progresso escolar	D6 - Ausência de criança de até 14 anos com mais de 2 anos de atraso. D7 - Ausência de adolescente de 10 a 14 anos analfabeto. D8 - Ausência de jovem de 15 a 17 anos analfabeto.
	Mortalidade infantil	D9 - Ausência de mãe cujo filho tenha morrido. D10 - Ausência de mãe com filho nascido morto.
Condições habitacionais	Propriedade	H1 - Domicílio próprio. H2 - Domicílio próprio ou cedido.
	Déficit habitacional Acesso a abastecimento de água / saneamento / coleta de lixo / energia elétrica / bens duráveis	H3 - Densidade de até 2 moradores por dormitório. H4 - Acesso adequado a água. H5 - Esgotamento sanitário adequado. H6 - Lixo é coletado. H7 - Acesso a eletricidade. H8 - Acesso a fogão e geladeira. H9 - Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio. H10 - Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio e telefone. H11 - Acesso a fogão, geladeira, televisão ou rádio, telefone e automóvel particular.

Fonte: Elaboração própria com base em Barros, Carvalho e Franco (2003).

Deve-se destacar que a metodologia de cálculo do IDF³ supera uma importante limitação de outros indicadores compostos, entre eles o IDH, que são estimados para representar o desenvolvimento apenas de áreas geográficas. O IDH do país, por exemplo, não pode ser obtido pela agregação das médias dos IDHs dos estados. Essa falta de agregabilidade decorre do fato de os vários indicadores adotados terem bases populacionais distintas e da não linearidade existente na elaboração do índice, principalmente quando se utiliza como parâmetro de disponibilidade de recursos a renda *per capita*. O IDF veio sanar essa grave limitação dos índices sintéticos, qual seja a falta de capacidade de estimar o desenvolvimento ou carência de cada família, permitindo obter o índice para qualquer grupo demográfico. Ressalta-se que a forma de construção do IDF denominada de *indicadores em cascata* permite que, mesmo com os indicadores tendo igual peso, alguns tenham maior participação no componente final. Por exemplo, na Dimensão *Ausência de Vulnerabilidade*, as crianças têm peso três

³ A metodologia completa para o cálculo do IDF encontra-se em Barros, Carvalho e Franco (2003).

vezes maior que os jovens. Isso porque, da forma como V3-V5 foram construídos, a presença de crianças é levada em consideração três vezes, ao passo que a de jovens apenas uma. Essa característica da composição do IDF ocorre também em outras dimensões.

Análise exploratória de dados espaciais

As AEDEs são úteis para estudar os diversos fenômenos entre regiões, dentre eles os socioeconômicos, levando-se em consideração o relacionamento e a distribuição dos dados no espaço. Essas análises, em geral, podem diagnosticar dois efeitos distintos: dependência e heterogeneidade espaciais. Para implementar a AEDE, serão utilizados a Autocorrelação Global Univariada, por meio do I de Moran que identifica a autocorrelação entre os indicadores de desenvolvimento, e também os *LISA* que buscam identificar agrupamentos espaciais significantes de valores similares em torno da observação (regiões). Pelo amplo conhecimento da economia regional e pela limitação de espaço, essas metodologias não serão apresentadas no presente trabalho. Esses métodos são descritos detalhadamente em Almeida (2007).

Modelos de convergência de renda

A presente seção descreve a especificação dos modelos de convergência de renda *per capita*, quais sejam, β -convergência (absoluta e condicional), σ -convergência e o teste de *Drennan e Lobo*. Sem querer fazer uma revisão da literatura, serão discutidas as razões para a utilização da econometria espacial.

β -Convergência e Econometria Espacial

Ao implementar modelos econométricos para regiões, não se devem ignorar os efeitos de dependência espacial, mais especificamente a heterogeneidade e autocorrelação espaciais. Segundo Anselin (1992), a autocorrelação espacial ocorre quando as variáveis dependentes ou os erros de diferentes regiões estão correlacionados entre si. Há duas formas de autocorrelação espacial: a substantiva e a autocorrelação como “inconveniente”. No primeiro caso, as externalidades fazem com que as variáveis dependentes das regiões influenciem-se mutuamente. Por exemplo, no presente estudo, os indicadores de desenvolvimento familiar seriam influenciados pela realidade socioeconômica dos municípios vizinhos. Neste caso, havendo esse tipo de autocorrelação, os modelos seriam mal especificados, com estimadores viesados e inferências incorretas, caso, na especificação, esse problema não fosse corrigido com a inclusão dos chamados *lags* espaciais (em analogia com as defasagens temporais). No segundo tipo

de autocorrelação, os limites das unidades geográficas podem não ser relevantes para as variáveis de interesse. Neste caso, os erros das unidades contíguas tornam-se dependentes (MAGALHÃES, 2001). As consequências de se omitir este componente de autocorrelação como “inconveniente” equivalem à não correção da heterocedasticidade, ou seja, estimadores não viesados, porém ineficientes, e a possibilidade de inferências estatísticas incorretas.

A heterogeneidade espacial origina-se da falta de homogeneidade das próprias unidades regionais. Unidades distintas, como estados e municípios, apresentam, por exemplo, densidades, formas e tamanhos diferentes, havendo a possibilidade de essas diferenças poderem causar erros de medida e, como consequência, heterogeneidade. Segundo Monastério e Ávila (2004, p. 282), “[...] da mesma forma que se deve testar a possibilidade de quebras estruturais em série de tempo, é recomendável testar a existência de homogeneidade estrutural nas análises espaciais”. No caso da existência de heterogeneidade, as conclusões obtidas com base em modelos econométricos podem estar incorretas.⁴

A hipótese de β - convergência absoluta, para análises de dados *cross-section*, pode ser testada por um modelo de regressão simples, em que se estima a taxa de crescimento da renda *per capita* em relação ao valor inicial da renda do município pelo método dos mínimos quadrados ordinários. A equação deste teste pode ser expressa por:

$$\frac{1}{T} \ln \left(\frac{Y_{it}}{Y_{i,0}} \right) = \beta_1 + \beta_2 \ln(Y_{i,0}) + \mu_i \quad (1)$$

em que Y_{it} e $Y_{i,0}$ representam, respectivamente, as rendas *per capita* para os períodos final e inicial; t representa o número de anos entre os períodos inicial e final da amostra; e μ_i é o erro aleatório. O lado esquerdo da equação corresponde à taxa de crescimento da renda. No caso de uma correlação negativa entre essa taxa e a renda inicial, onde β_2 assume valor negativo, observa-se a existência de β - convergência absoluta.⁵ Isso significa que existe um único estado estacionário para onde todos os municípios tendem e esse estado será atingido quando ocorrer a igualdade dos indicadores. Sendo assim,

⁴ Segundo Anselin e Bera (1997), em termos práticos não é fácil diferenciar a autocorrelação espacial da heterogeneidade. Os autores argumentam que, com dados de corte transversal, os dois efeitos poderiam ser equivalentes do ponto de vista do observador, gerando dificuldades em estabelecer se o problema é devido à aglomeração de *outliers* (heterocedasticidade) ou a um processo estocástico espacial de *outliers* (autocorrelação espacial).

⁵ A velocidade dessa convergência pode ser obtida pela seguinte expressão: $b = \frac{-\ln(1+\beta_2)}{T}$, e a meia-vida estimada pode ser obtida pela expressão: $t_{half-life} = \frac{\ln 2}{b}$

quanto menor a renda *per capita* dos municípios maior o seu crescimento, na medida em que a renda inicial é baixa e o estado estacionário é constante para todos.

A equação (1) pode ser alterada para incorporar outras características importantes da dinâmica de crescimento. Neste caso, passa-se a utilizar o modelo de β -condicional, especificado da seguinte forma:

$$\frac{1}{T} \ln \left(\frac{Y_{it}}{Y_{i,0}} \right) = \beta_1 + \beta_2 \ln(Y_{i,0}) + \partial X + \mu_i \quad (2)$$

em que X representa um vetor de variáveis relativas a outras características relacionadas ao crescimento, onde serão incluídos, na presente pesquisa, o IDF e suas seis dimensões, com seus valores do período inicial da amostra.

A ocorrência da β - convergência condicional é observada quando há uma relação negativa entre a taxa de crescimento da renda e seu valor inicial, β_2 negativo, após controladas as diferenças municipais com relação às demais variáveis incluídas em X, com δ diferente de zero. Neste caso, a ocorrência de β - convergência condicional não significa que as desigualdades estão reduzindo ao longo do tempo. Ao contrário, significa que os municípios tendem para uma situação de equilíbrio de longo prazo em que, por apresentarem diferentes estados estacionários, irão perdurar as disparidades regionais.

Segundo Perobelli, Ferreira e Faria (2007, p. 103), “[...] modelos que buscam captar questões inerentes a efeitos de *spillover* entre unidades espaciais devem considerar explicitamente componentes espaciais em sua forma funcional”. Na medida em que a presente pesquisa pretende justamente captar esses efeitos espaciais, os modelos tradicionais de convergência, descritos pelas equações (1) e (2), não podem ser estimados por intermédio do método dos mínimos quadrados ordinários, correndo o risco de as estimativas serem inconsistentes e/ou ineficientes. Neste caso, a busca da especificação apropriada deve seguir a proposta de Florax, Folmer e Rey (2003), utilizada por Perobelli, Ferreira e Faria (2007) e também por Monastério e Ávila (2004), que recomenda seguir o roteiro simplificado descrito a seguir:

- a) estimar o modelo clássico de regressão linear, especificado nas equações (1) e (2), por meio dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO);
- b) testar a hipótese de ausência de autocorrelação espacial decorrente da existência de defasagem ou erro espacial por meio das estatísticas do Multiplicador de Lagrange (ML) λ (erro espacial) e ML σ (defasagem espacial);
- c) se ambos os testes não forem significativos, a utilização do modelo clássico é a mais apropriada. Em caso de testes significativos, deve-se seguir o próximo passo;

d) se ambos os testes forem significativos, estima-se o modelo apontado como o mais significativo segundo as versões robustas dos testes. Neste caso, entre o MLR σ (defasagem espacial) e o MLR λ (erro espacial), opta-se pelo que apresentar o maior valor.

Ao se rejeitar a hipótese de ausência de autocorrelação espacial, torna-se recomendável a opção pelos procedimentos adotados nas aplicações de econometria espacial para especificar as equações de convergência da renda *per capita*. Entre os modelos mais utilizados, empregar-se-á, na presente pesquisa, o *erro espacial* e a *defasagem espacial*.

Modelo de Erro Espacial

O modelo de correção de erro é especificado substituindo o termo de erro das equações (1), β - convergência absoluta, e (2), β - convergência condicional, pelo descrito a seguir:

$$\mu_i = \lambda W\mu_i + \varepsilon_i \quad (3)$$

Onde λ represente o coeficiente de erro escalar e ε_i o termo de erro, assumindo a hipótese de distribuição normal, com média zero e variância constante. Substituindo a equação (3) nas equações (1) e (2), temos a forma funcional do modelo de regressão espacial, respectivamente, para as convergências β - absoluta e β - condicional:

$$\frac{1}{T} \ln \left(\frac{Y_{it}}{Y_{i,0}} \right) = \beta_1 + \beta_2 \ln(Y_{i,0}) + (I - \lambda W)^{-1} \varepsilon_i \quad (4)$$

$$\frac{1}{T} \ln \left(\frac{Y_{it}}{Y_{i,0}} \right) = \beta_1 + \beta_2 \ln(Y_{i,0}) + \partial X + (I - \lambda W)^{-1} \varepsilon_i \quad (5)$$

W é a matriz de pesos espaciais que expressa a estrutura espacial dos dados. Na presente estimação, a matriz W será construída utilizando a idéia de contiguidade, em que duas regiões são consideradas vizinhas quando compartilham uma fronteira física comum. Quando o valor de λ for igual a zero, obviamente não haverá autocorrelação espacial do erro. Por outro lado, segundo Rei e Montouri (1999), quando λ for diferente de zero, um choque em uma unidade geográfica espalha-se não só para os vizinhos próximos, mas também para todas as outras unidades. Segundo Perobelli, Ferreira e Faria (2007, p. 105), “[...] esse tipo de dependência espacial poderia ser resultante de efeitos não modelados que fossem aleatoriamente distribuídos através do espaço”.

Modelo de Defasagem Espacial

No modelo de defasagem espacial, acrescenta-se, nas variáveis explicativas das equações (1) e (2), o componente $\rho W \ln\left(\frac{Y_{it}}{Y_{i0}}\right)$, que representa a média dos valores da taxa de crescimento das unidades espaciais vizinhas. Neste caso, a forma funcional do modelo de regressão espacial, respectivamente, para as convergências β - absoluta e β - condicional é representada por:

$$\frac{1}{T} \ln\left(\frac{Y_{it}}{Y_{i,0}}\right) = \beta_1 + \beta_2 \ln(Y_{i,0}) + \rho W \ln\left(\frac{Y_{it}}{Y_{i0}}\right) + \mu_i \quad (6)$$

$$\frac{1}{T} \ln\left(\frac{Y_{it}}{Y_{i,0}}\right) = \beta_1 + \beta_2 \ln(Y_{i,0}) + \partial X + \rho W \ln\left(\frac{Y_{it}}{Y_{i0}}\right) + \mu_i \quad (7)$$

Espera-se que ρ , coeficiente de defasagem espacial, assuma valor positivo, sugerindo a existência de autocorrelação positiva. A justificativa para isso é que o crescimento das regiões vizinhas tenda mais a contribuir para o crescimento econômico do que o contrário.

Teste de σ - Convergência

O teste consiste em verificar a dispersão da renda *per capita* dos municípios de uma dada região, no caso o Nordeste, em sucessivos anos. A condição suficiente de σ - convergência é a ocorrência do decréscimo da dispersão, medida, no presente trabalho, pelo Coeficiente de Variação (CV), calculado pela razão entre o desvio-padrão e a média aritmética da renda *per capita* das regiões.

Teste de Drennan e Lobo

O teste proposto por Drennan e Lobo (1999) visa verificar a ocorrência de β - convergência absoluta, por meio da hipótese de independência entre dois eventos A e B, que são definidos em função da renda *per capita* inicial e de sua taxa de crescimento.

Supondo que o evento A represente a razão da renda *per capita* dos municípios, Y_{it} , e a renda *per capita* da região Nordeste, Y_{NEt} , no período t, os resultados A1 e A2 ocorrerão, no primeiro caso, quando a razão for menor que um e A2, quando for maior que um. Neste caso:

$$A1 = \frac{Y_{it}}{Y_{NEt}} < 1 \quad (8)$$

$$A2 = \frac{Y_{it}}{Y_{NEt}} > 1 \quad (9)$$

O evento B representa a razão entre a taxa de crescimento da renda do município, G_i , e a taxa de crescimento da renda da região Nordeste, G_{NE} , entre t e T ($T > t$). O evento B1 ocorrerá quando essa razão for menor que 1 e B2, quando for maior que 1, representados por:

$$B1 = \frac{G_i}{G_{NE}} < 1 \quad (10)$$

$$B2 = \frac{G_i}{G_{NE}} > 1 \quad (11)$$

Essas notações permitem montar uma matriz 2x2 com o evento A na linha e o B nas colunas, permitindo identificar a ocorrência de ambos simultaneamente. As probabilidades conjuntas são obtidas dividindo-se cada entrada da matriz pelo número total de municípios. Esta nova matriz possibilita estimar as probabilidades condicionais usadas para testar a hipótese de convergência, comparando o Z com o $Z_{CRÍTICO}$ para determinado nível de significância. O importante desta técnica é que ela permite também estimar a matriz de transição para o processo markoviano, como proposto por Quah (1993). O método da cadeia de Markov permite determinar uma distribuição estacionária da renda *per capita* para a qual o sistema deve convergir ao longo do tempo.

A probabilidade do evento B é representada por:

$$p = P\left(\frac{B}{A}\right) = \frac{P(B \cap A)}{P(A)} \quad (12)$$

Os eventos A e B são independentes quando $P\left(\frac{B}{A}\right) \neq P(B)$. O teste Z é efetuado sob as seguintes hipóteses em relação aos eventos A e B:

$$H_0 : P\left(\frac{B}{A}\right) = P(B) \quad (13)$$

$$H_a : P\left(\frac{B}{A}\right) \neq P(B) \quad (14)$$

A estatística Z do teste é calculada da seguinte forma:

$$Z = \frac{p - \pi}{\sigma} = \frac{P(A/B) - P(B)}{\sigma} \quad (15)$$

Onde p é a probabilidade condicional, $\pi = P(B)$ e o σ é o erro padrão da proporção representado por:

$$\sigma = \sqrt{\frac{p(1-p)}{n}} \quad (16)$$

onde n é o número de observações.

O teste de probabilidade condicional aplica-se a quatro resultados possíveis, representados na matriz:

- a) B1A2: crescimento da renda do município menor do que o crescimento da renda regional e renda inicial do município maior do que a renda regional;
- b) B2A1: crescimento da renda do município maior do que o crescimento da renda regional e renda inicial do município menor do que a renda regional;
- c) B2A2: crescimento da renda do município maior do que o crescimento da renda regional e renda inicial do município maior do que a renda regional;
- d) B1A1: crescimento da renda do município menor do que o crescimento da renda regional e renda inicial do município menor do que a renda regional.

A hipótese de convergência absoluta pressupõe que os municípios com renda *per capita* menor que a renda regional cresceriam a taxas maiores que a região, fato este representado por B1A2, enquanto municípios com renda *per capita* maior que a renda regional cresceriam a taxas menores que a região, o que corresponde a B2A1, considerando que a hipótese de independência entre os eventos A e B seja rejeitada. No caso contrário, ou seja, dependência, rejeita-se a hipótese de convergência.

Fonte dos dados e divisão regional do Nordeste

Os dados dos indicadores socioeconômicos que compõem o IDF foram obtidos no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), extraídos do Censo demográfico dos anos de 1991 e 2000. Na medida em que o Censo não disponibiliza, em seus resultados finais, as informações dos indicadores para cada família em separado, foi necessário acessar os microdados da amostra. As informações da renda *per capita* dos municípios da região Nordeste do Brasil, utilizadas nas análises de convergência de renda, foram coletadas do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (2000).

A região Nordeste é constituída de 9 estados, os quais são compostos de 23 mesorregiões, 187 microrregiões e 1.787 municípios. Essa divisão territorial foi estabelecida pelo IBGE, com a resolução PR-11, de 1º de janeiro de 1990. As mesorregiões geográficas correspondem a áreas que apresentam formas de

organização do espaço geográfico que lhes confere identidade regional, a qual é determinada pelo processo social e pelas características naturais do espaço físico. As microrregiões são áreas territoriais menores que as mesorregiões e agrupam municípios com características físicas, sociais e econômicas de certa homogeneidade dentro de um mesmo estado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1998).

Análise dos resultados

Nesta seção do trabalho são expostos, inicialmente para os anos de 1991 e 2000, os indicadores do IDF e sua evolução no período para a região Nordeste, desagregado para os nove estados e para os municípios. A AEDE verifica a existência de autocorrelação espacial global e local. Visando facilitar a análise dos indicadores e das dimensões do IDF, foram utilizados mapas, gráficos de radar (biogramas) e diagramas. Em seguida, são estimados os modelos de convergência de renda *per capita* municipal para a região Nordeste, apresentados na metodologia, quais sejam, β - convergência (absoluta e condicional), σ - convergência e o teste de *Drennan e Lobo*.

Índice de desenvolvimento da família para a região Nordeste

Com base na amostra de 25% dos microdados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1998, 2003), foi possível trabalhar com uma base de dados de 1.151.190 e 1.523.197 famílias nos anos respectivos. A utilização do fator de expansão disponibilizado pelo IBGE, que se refere ao valor da ponderação associado a cada unidade amostral, para obtenção de estimativas do universo, permitiu trabalhar-se com o universo de 9.816.820 de famílias em 1991 e, em 2000, com 12.573.858 famílias.⁶

A distribuição das famílias por estado e as respectivas variações percentuais no período são exibidas na Tabela 1. O número de famílias do Nordeste aumentou 28,1% no período analisado; o estado que menos cresceu foi a Paraíba, com um aumento de 23,2% e o estado que apresentou maior elevação percentual na quantidade de famílias foi Sergipe, com 35,9%.

⁶ A família, segundo definição do Censo Demográfico, é o conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, que reside na mesma unidade domiciliar e também a pessoa que mora sozinha em uma unidade domiciliar (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2000).

TABELA 1
NÚMERO DE FAMÍLIAS DESAGREGADO PARA OS ESTADOS E SUAS RESPECTIVAS VARIAÇÕES
PERCENTUAIS – REGIÃO NORDESTE, BRASIL – 1991/2000

Estados	Nº. famílias 1991	Nº. famílias 2000	%
Alagoas	575.005	722.016	25,6
Bahia	2.706.464	3.493.513	29,1
Ceará	1.476.234	1.927.961	30,6
Maranhão	1.071.059	1.378.930	28,7
Paraíba	756.619	932.274	23,2
Pernambuco	1.734.906	2.163.223	24,7
Piauí	565.483	728.007	28,7
Rio Grande do Norte	578.592	748.879	29,4
Sergipe	352.458	479.054	35,9
Nordeste	9.816.820	12.573.858	28,1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Censos de 1991 e 2000 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1998, 2003).

A Tabela 2 apresenta o IDF e suas dimensões para a região Nordeste e também para os seus nove estados em 1991. O IDF do Nordeste alcançou índice de 0,55. Pernambuco e Sergipe foram os estados com os maiores níveis de desenvolvimento, ambos com IDF igual a 0,57. Por outro lado, Maranhão e Piauí são os estados que atingiram os mais baixos níveis de desenvolvimento, 0,50 e 0,51, respectivamente. A observação das dimensões que compõem o índice revela que o Maranhão apresentou os menores valores para todas as dimensões, com exceção da Disponibilidade de Recursos (DR), que apresentou valor próximo à média da região. O Piauí, estado com o segundo menor nível de desenvolvimento do Nordeste, apresentou, para todas as dimensões, valores inferiores à média regional. A dimensão DR, no Piauí e na Bahia, foi de 0,66, o menor valor observado na região. A Bahia, por sua vez, apresentou IDF de 0,56, valor pouco acima da média da região e surpreende com a dimensão Acesso ao Conhecimento de 0,34, valor muito superior à média regional de 0,26.

TABELA 2
IDF E SUAS DIMENSÕES – ESTADOS DO NORDESTE, BRASIL – 1991

Estados	AV	AC	AT	DR	DI	CH	IDF
Alagoas	0,65	0,21	0,39	0,72	0,81	0,45	0,54
Bahia	0,66	0,34	0,39	0,66	0,82	0,49	0,56
Ceará	0,65	0,23	0,34	0,71	0,82	0,44	0,53
Maranhão	0,63	0,20	0,34	0,69	0,80	0,36	0,50
Paraíba	0,65	0,23	0,36	0,67	0,82	0,47	0,53
Pernambuco	0,66	0,26	0,41	0,75	0,85	0,51	0,57
Piauí	0,65	0,21	0,35	0,66	0,81	0,37	0,51
Rio Grande do Norte	0,66	0,26	0,40	0,73	0,84	0,49	0,56
Sergipe	0,66	0,24	0,41	0,77	0,84	0,53	0,57
Nordeste	0,65	0,26	0,38	0,70	0,82	0,46	0,55

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo de 1991 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1998).

Pernambuco e Sergipe, estados com maior nível de desenvolvimento no ano de 1991, apresentaram os maiores valores observados nas dimensões Acesso ao Trabalho, ambos 0,41, pouco acima da média regional de 0,38; Disponibilidade de Recursos, 0,75 e 0,77, enquanto a média regional era de 0,70; e Condições Habitacionais, 0,51 e 0,53, respectivamente, valores claramente superiores à média do Nordeste de 0,46.

Vale dizer que Ausência de Vulnerabilidade e Desenvolvimento Infantil são as dimensões que apresentam os maiores valores absolutos e a menor dispersão entre os estados, com os valores orbitando em torno da média.

A Tabela 3 mostra os valores do IDF e de suas dimensões para o ano 2000. O Nordeste melhorou as condições de vida de suas famílias, elevando o IDF para 0,61. A dinâmica dos indicadores socioeconômicos da região sofreu algumas alterações, mas o estado com o menor nível de desenvolvimento continuou sendo o Maranhão, com IDF de 0,55. Os estados com o maior nível de desenvolvimento passaram a ser Bahia e Ceará, ambos com IDF de 0,63.

TABELA 3
IDF E SUAS DIMENSÕES – ESTADOS DO NORDESTE, BRASIL – 2000

(Em %)

Estados	AV	AC	AT	DR	DI	CH	IDF
Alagoas	0,67	0,27	0,35	0,66	0,89	0,63	0,58
Bahia	0,68	0,31	0,59	0,70	0,83	0,68	0,63
Ceará	0,67	0,31	0,58	0,68	0,91	0,65	0,63
Maranhão	0,65	0,27	0,31	0,63	0,89	0,57	0,55
Paraíba	0,68	0,29	0,28	0,68	0,82	0,69	0,57
Pernambuco	0,68	0,33	0,37	0,71	0,91	0,69	0,62
Piauí	0,67	0,27	0,31	0,64	0,90	0,61	0,57
Rio Grande do Norte	0,68	0,33	0,38	0,71	0,92	0,70	0,62
Sergipe	0,68	0,31	0,37	0,71	0,91	0,69	0,61
Nordeste	0,68	0,30	0,45	0,68	0,88	0,66	0,61

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo de 2000 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2003).

Em 2000, o Acesso ao Trabalho mostra a distribuição mais heterogênea dentre as dimensões. Com média regional de 0,45, seus valores máximos são encontrados nos estados da Bahia, 0,59, e do Ceará, 0,58; já o menor nível de Acesso ao Trabalho é encontrado na Paraíba, com índice de apenas 0,28. Nota-se, quanto a esta dimensão, que os únicos estados que alcançaram indicador acima da média da região foram Bahia e Ceará. Os piores níveis de Desenvolvimento Infantil são observados na Bahia e Paraíba, 0,83 e 0,82, respectivamente; a região Nordeste obteve valor de 0,88 para a dimensão; os melhores indicadores são observados no Ceará, Pernambuco e Sergipe, todos com 0,91. A dimensão Condições Habitacionais também apresentou dispersão dos indicadores, com média regional de 0,66; Rio Grande do Norte atingiu o maior valor para a dimensão, 0,70, e Maranhão o menor, 0,57.

Para melhor caracterizar a evolução do desenvolvimento familiar no Nordeste, a Tabela 4 mostra a variação percentual do IDF e de suas dimensões no período de 1991 a 2000. O IDF da Região Nordeste aumentou 11,3%. Analisando os estados separadamente, observa-se grande variação nos desempenhos. Enquanto o IDF dos estados de Alagoas, Pernambuco e Sergipe aumentaram por volta de 7%, o estado do Ceará apresentou a maior variação, com 19,4% de aumento em seu IDF. Bahia e Piauí também se destacam, com aumentos de 12,6% e 12%, respectivamente. O Piauí, no entanto, apesar da evolução de 12% no seu IDF no período, não conseguiu atingir o nível do IDF da região. Sem dúvida, o Ceará é o estado com o desempenho mais notável: partiu de um IDF inferior à média em 1991, 0,53, para o maior IDF estadual de 2000, 0,63. Esse desempenho deve-se a melhorias nas dimensões Acesso ao Conhecimento, Acesso ao Trabalho e Condições Habitacionais, que apresentaram aumentos de 33,5%, 73% e 47,7%, respectivamente.

TABELA 4
TAXA DE VARIAÇÃO DO IDF E SUAS DIMENSÕES – ESTADOS DO NORDESTE, BRASIL – 1991/2000

(Em %)

Estados	AV	AC	AT	DR	DI	CH	IDF
Alagoas	2,5	28,5	-12,1	-8,4	10,0	39,3	7,0
Bahia	3,9	-9,9	48,5	5,9	0,7	40,2	12,6
Ceará	2,8	33,5	73,0	-3,5	11,3	47,7	19,4
Maranhão	3,2	37,5	-9,4	-9,5	12,0	58,2	9,9
Paraíba	4,4	28,4	-21,5	1,7	0,6	47,7	8,0
Pernambuco	2,9	25,5	-8,7	-5,5	8,1	33,8	7,3
Piauí	3,6	32,0	-9,8	-2,9	12,0	62,2	12,0
Rio Grande do Norte	3,7	28,9	-6,4	-3,3	8,8	41,8	9,7
Sergipe	3,2	26,7	-9,5	-8,1	9,1	31,0	6,5
Nordeste	3,4	15,7	17,9	-2,1	6,8	42,8	11,3

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Censos de 1991 e 2000 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1998, 2003).

Para o Nordeste, a dimensão Ausência de Vulnerabilidade, no período, aumentou em 3,4%; todos os estados acompanharam esse crescimento, numa distribuição uniforme, sem grandes discrepâncias tanto na taxa de variação quanto nos indicadores de vulnerabilidade. As dimensões Acesso ao Conhecimento e Acesso ao Trabalho para a região Nordeste, mesmo com o crescimento de 15,7% e 17,9%, continuaram com os menores valores absolutos dentre as seis dimensões que compõem o IDF. Todos os estados aumentaram o Acesso ao Conhecimento acima dos 25%, com exceção da Bahia, que apresentou decréscimo de -9,9%. Dada a grande participação do estado no número total de famílias, esse decréscimo influenciou de forma negativa o desempenho da região.

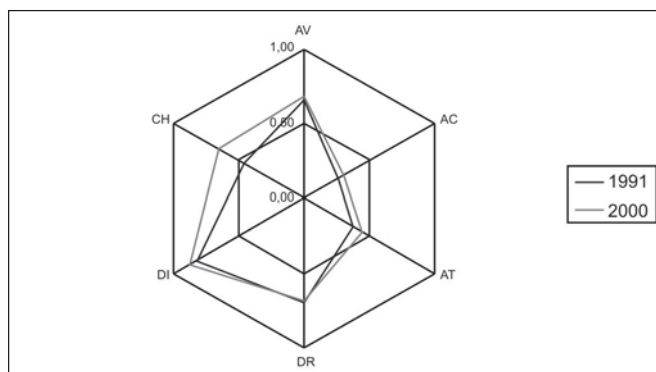
A região Nordeste apresentou evolução de 17,9% na dimensão Acesso ao Trabalho, apesar de sete dos nove estados da região apresentarem variação negativa. A variação positiva do Acesso ao Trabalho para o Nordeste se deu graças à Bahia e ao Ceará, estados com grande participação no total de famílias da região, que tiveram crescimento, respectivamente, de 48,5% e 73%. Os maiores decréscimos foram observados na Paraíba, -21,5%, e em Alagoas, -12,1%. O decréscimo ocorrido explica o baixo nível de Acesso ao Trabalho em 2000, na maioria dos estados, fato preocupante, tendo em vista que o trabalho é uma forma autônoma de as famílias alcançarem melhorias em outros atributos do desenvolvimento humano. A dimensão Disponibilidade de Recursos apresenta decréscimo de -2,1% no período. Apenas Bahia e Paraíba apresentam variação positiva, porém pequena, 5,9% e 1,7%, respectivamente. Os maiores decréscimos aconteceram no Maranhão (-9,5%), Alagoas (-8,4%) e Sergipe (-8,1%). Um dos motivos deste decréscimo está na criação e ampliação de programas de transferência de renda do Governo na década de 1990. A maior dependência das famílias ao Governo é uma característica medida pela dimensão e considerada negativa.

O Desenvolvimento Infantil aumentou 6,8% no Nordeste no período estudado. Bahia e Paraíba tiveram variação praticamente nula, 0,7% e 0,6%. Estes dois estados apresentavam, em 1991, nível de Desenvolvimento Infantil coincidindo com a média do Nordeste e acabaram com indicadores defasados em 2000. Todos os outros estados aumentaram seus respectivos indicadores de 8% a 12%, alcançando valores acima da média regional em 2000. Condições Habitacionais é a dimensão que apresenta o melhor desempenho dentre as seis dimensões, com uma variação de 42,8% no Nordeste. A maior variação é encontrada no Piauí, uma melhora de 62,2% nas suas condições de habitação, entretanto, mesmo com esse notável aumento, o estado continuou com uma das piores condições de habitação do Nordeste. Apenas o Maranhão possui valor menor que o Piauí para a dimensão, mesmo com melhora de 58,2%. Sergipe apresenta a menor taxa, aumento de 31% nas suas Condições Habitacionais, suficiente para que os valores observados continuassem acima da média da região Nordeste.

A Figura 1 mostra o biograma das dimensões do IDF para a região Nordeste em 1991 e 2000. O biograma é uma forma alternativa de visualizar e analisar as dimensões que compõem o IDF, assim como as alterações ocorridas no período. É uma representação gráfica que demonstra o estado das seis dimensões em dois pontos distintos no tempo. É um “gráfico de radar” que permite exibir as alterações no valor de cada dimensão, representada num eixo próprio, a partir de um ponto central.

Figura 1

Biograma das dimensões do IDF do Nordeste – 1991/2000



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

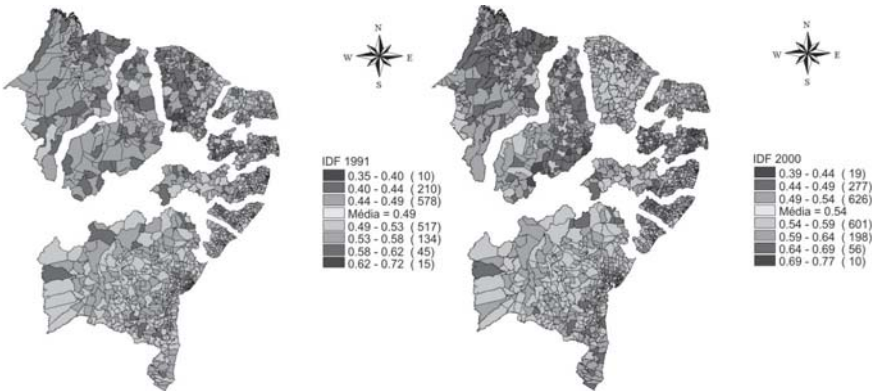
Em princípio, o biograma possibilita notar-se que houve uma melhora do desenvolvimento das famílias no período, tendo em vista que o hexágono expandiu-se e aproximou-se da borda. Entretanto, essa melhora deu-se de forma desequilibrada, uma vez que as dimensões meio, como o Acesso ao Conhecimento (AC) e o Acesso ao Trabalho (AT), que dão autonomia para as famílias alcançarem os fins do desenvolvimento, permaneceram com valores inferiores às demais. O Desenvolvimento Infantil (DI) é a dimensão que mais se aproxima da borda, com valor acima de 0,8. Ausência de Vulnerabilidade (AV) e Disponibilidade de Recursos (DR) apresentaram comportamentos estáveis. No primeiro caso, isso demonstra que os aspectos demográficos relacionados com a composição das famílias e a fecundidade estabilizaram-se. No caso da Disponibilidade de Recursos, verificou-se pequeno decréscimo. Esse comportamento deve-se ao aumento das transferências recebidas pelas famílias, notadamente pela implantação dos programas de transferência de renda, que não constavam do Censo de 1991 e foram incluídos no Censo de 2000. Na concepção do índice, essa transferência é vista como fator desfavorável, na medida em que aumenta a dependência das famílias. O maior crescimento ocorreu na dimensão Condições Habitacionais (CH). A representação gráfica mostra que a ampliação foi considerável nesta dimensão. De acordo com os dados da Tabela 4, o aumento foi da ordem de 42,8% no Nordeste.

Até o momento, o IDF e suas respectivas dimensões foram apresentados para a Região Nordeste e desagregados para os seus nove estados. Torna-se interessante analisar também a dinâmica das condições de vida das famílias em nível municipal. A Figura 2 apresenta a divisão dos municípios do Nordeste por estrato do IDF em 1991 e 2000. Os intervalos são equivalentes ao

desvio-padrão em relação à média. Percebe-se que, no período, a média progrediu e, da mesma forma, os limites inferiores e superiores dos estratos. A análise dos mapas revela dois pontos de interesse. O primeiro é que os municípios com maior desenvolvimento familiar, acima de dois desvios, encontram-se, em sua maioria, próximos ao litoral, nas regiões metropolitanas das capitais. O segundo ponto é a mudança da realidade das famílias cearenses. Em 1991, a quase totalidade dos municípios do estado apresentava índice abaixo da média da região, situação equivalente aos estados do Maranhão e Piauí. Em 2000, a maioria dos municípios apresenta indicadores superiores à média da região. O mais importante a destacar é que esse desempenho ocorreu, como descrito na Tabela 4, em função de aumentos das dimensões Acesso ao Trabalho e Acesso ao Conhecimento, bem acima dos verificados para a região.

Figura 2

IDF dos municípios da região Nordeste, Brasil – 1991/2000



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Para facilitar a análise, os municípios da região Nordeste, na Figura 2, estão separados segundo os limites dos estados. Na parte superior do mapa, seguindo em sentido horário, temos os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia.

Na região Nordeste, entre 1991 e 2000, o número de municípios passou de 1.509 para 1.787, observando-se a criação de 278 novos municípios. Destes, 103 foram criados no estado do Piauí, passando de 118, em 1991, para o total de 221, em 2000. E outros 81 municípios foram criados no Maranhão, que passou de 136 para 217. Isso demonstra que o processo de criação de novos municípios deu-se de forma mais acentuada justamente nos estados com os menores níveis de desenvolvimento familiar, conforme descrito nos tópicos anteriores.

Dado o grande número de municípios da região Nordeste, é mais adequado, em vez da inspeção visual dos mapas, utilizar o método da Análise Exploratória de Dados Espaciais para observar a dinâmica dos indicadores entre os anos de 1991 e 2000. Os resultados encontrados são apresentados a seguir.

Análise exploratória dos dados espaciais para o IDF

A dependência no espaço é multidirecional e recíproca. A reciprocidade é dada pelo fato de que a região influencia o seu vizinho e é por ele influenciada. Neste estudo, espera-se que os indicadores socioeconômicos dos municípios influenciem e sejam influenciados significativamente pelas regiões vizinhas. Efeitos espaciais, tais como a dependência espacial e a heterogeneidade espacial, violam pressupostos do modelo clássico de regressão linear e provocam dificuldades de especificação dos modelos econométricos espaciais. A não consideração dos efeitos espaciais na presente pesquisa, de grande amostra, implicaria em estimativas inconsistentes. A utilização de dados espaciais acarreta grandes chances de que ocorram problemas, como dependência espacial e heterogeneidade.

A dependência espacial significa que o valor de uma variável de interesse depende do valor dessa mesma variável nas regiões vizinhas. Tal efeito não é facilmente observado na prática e, geralmente, é avaliado por intermédio do conceito de autocorrelação espacial. A dependência espacial significa uma violação do pressuposto da independência dos termos de erro aleatório, implicando ineficiência das estimativas, assim como possível viés e inconsistência. A heterogeneidade espacial diz respeito à falta de estabilidade estrutural tanto nos coeficientes quanto no padrão de erro aleatório. A instabilidade estrutural viola a hipótese da estacionariedade das relações entre as variáveis e a variância não constante viola a hipótese da homocedasticidade no modelo clássico de regressão linear. A heterogeneidade espacial manifesta-se quando ocorre instabilidade estrutural no espaço; a consequência prática é a inadequação de se ajustar um mesmo modelo para todo o conjunto de observações. Além dos problemas espaciais originados dos próprios dados espaciais, devem ser considerados ainda a existência de *outliers* espaciais e pontos de alavancagem.

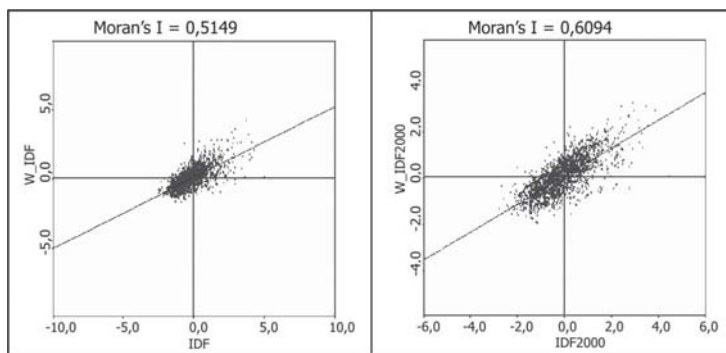
Autocorrelação Espacial Global Univariada – Diagrama de dispersão de Moran

Por intermédio da estatística I de Moran é possível verificar a existência de autocorrelação espacial do IDF. A Figura 3 mostra o diagrama de dispersão para o IDF dos municípios nordestinos para os anos 1991 e 2000. O diagrama de dispersão foi produzido pela estatística I de Moran global univariada,

em que, no eixo vertical, está representada a defasagem espacial do IDF (ou seja, a média dos vizinhos), W_IDF ; no eixo horizontal, estão representados os valores do IDF. Utilizou-se a matriz de pesos espaciais do tipo Torre, com contiguidade de ordem 1.

Figura 3

Diagramas de dispersão de Moran para o IDF – Municípios do Nordeste, Brasil – 1991/2000



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

O sinal positivo da estatística I de Moran indica que os dados estão concentrados nas regiões. A autocorrelação positiva encontrada indica que, no geral, municípios com altos valores do IDF tendem a estar circundados por vizinhos com altos valores e, de modo semelhante, municípios com baixos valores do IDF tendem a estar rodeados por baixos valores também para o IDF nos municípios limítrofes. É importante frisar que, entre 1991 e 2000, o índice passou de 0,5149 para 0,6094, um ligeiro acréscimo que indica certa tendência de aumento da autocorrelação entre as regiões.

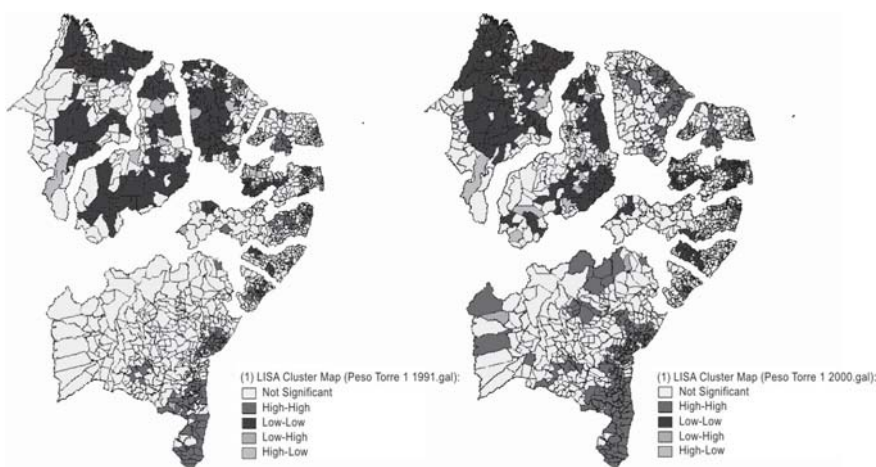
Além da medida global de associação linear espacial, a Figura 3 fornece informações sobre os quatro tipos de associação linear, a saber: Alto-Alto (AA), municípios que exibem valores altos, ou seja, IDF acima da média, rodeados por municípios com valores também altos, representados no primeiro quadrante do diagrama; Baixo-Baixo (BB), municípios que mostram valores baixos circundados por regiões que ostentam valores também baixos, representados no terceiro quadrante; Baixo-Alto (BA), municípios com baixo valor para o IDF circundados por regiões com alto valor, representados no segundo quadrante; e, por fim, Alto-Baixo (AB), municípios com alto valor para o IDF, vizinhos de regiões com um baixo valor, isto é, com IDF abaixo da média, representados no quarto quadrante.

Autocorrelação Espacial Local Univariada – Indicadores Locais de Associação Espacial (LISA)

O diagrama de dispersão, além da declividade da reta de regressão da variável de interesse em relação à média dos atributos dos vizinhos, que representa a medida global de associação linear, fornece a informação de quatro tipos de associação linear espacial: Alto-Alto (AA), Baixo-Baixo (BB), Alto-Baixo (AB) e Baixo-Alto (BA). O mapa de *Cluster LISA* ilustra essas quatro categorias de associação espacial, combinando a informação do diagrama de dispersão com o mapa de significância das medidas de associação local. Visando aprofundar a análise da interação espacial, são apresentados, na Figura 4, os mapas de *Cluster* para o IDF nos anos de 1991 e 2000, utilizando o nível de significância de 5%, ou seja, os *clusters* persistentes a este nível de significância mereceram maior atenção.

Figura 4

Mapas de *Cluster* para o IDF – Municípios do Nordeste, Brasil – 1991/2000



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Em 1991, os agrupamentos Baixo-Baixo, na Figura 4, localizaram-se de forma mais marcante nos estados do Maranhão, Piauí, Ceará e no oeste da Paraíba. Estes agrupamentos são rodeados por alguns municípios com alto desenvolvimento. Os agrupamentos Alto-Alto localizaram-se no entorno das capitais e também no sul do estado da Bahia. Em 2000, observa-se um aumento dos *clusters* do tipo Baixo-Baixo nos estados do Maranhão, Piauí, Paraíba e oeste de Alagoas. Nota-se também diminuição dos agrupamentos do tipo

Alto-Alto em Pernambuco e Sergipe. No Ceará, surgem *clusters* Alto-Alto, em substituição aos *clusters* Baixo-Baixo verificados na década anterior. Na Bahia, há visível expansão dos *clusters* do tipo Alto-Alto no entorno da capital e, sobretudo, no interior do estado.

Convergência de renda

β- Convergência

Para analisar o processo de convergência da renda *per capita*, recorrendo-se aos modelos especificados na metodologia, foi necessária a utilização da renda *per capita* e do IDF dos municípios do Nordeste nos anos de 1991 e 2000. A Tabela 5 apresenta os resultados obtidos pelos modelos de regressão *Clássica*, *Erro espacial* e *Defasagem espacial*, com base nos dados de renda *per capita* de 1991 e 2000, para verificar a ocorrência de convergência absoluta na região.

TABELA 5
COMPARAÇÃO ENTRE REGRESSÕES PARA CONVERGÊNCIA ABSOLUTA – MUNICÍPIOS DO
NORDESTE, BRASIL – 1991/2000

	Clássica	Erro Espacial	Defasagem Espacial
b1 (constante)	0,1088062 (0,0000000)	0,1244757 (0,0000000)	0,09566979 (0,0000000)
b2 (ln renda 1991)	-0,01876613 (0,0000000)	-0,02258615 (0,0000000)	-0,01808708 (0,0000000)
w.TXCRESC2			0,3299354 (0,0000000)
Lâmbda		0,4210874 (0,0000000)	
LM- erro	174,3965002 (0,0000000)		
LM- lag	113,0846019 (0,0000000)		
LMR- erro	101,2991719 (0,0000000)		
LMR- lag	39,9872736 (0,0000000)		
Log Likelihood	3956,24	4028,558874	4002,83
Akaike Inf Criterion	-7908,48	-8.053,12	-7999,66
Schwarz Criterion	-7897,84	-8.042,48	-7983,7
R2	0,105664	0,216391	0,17712
Hetero-Breusch-Pagan	10,0192 (0,0015492)	26,17381 (0,0000003)	19,17735 (0,0000119)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Em acordo com a hipótese, o modelo *Clássico* apresenta uma significativa relação inversa entre a taxa de crescimento da renda *per capita* e seu valor inicial, com β_2 assumindo o valor de -0,018 e meia-vida estimada de 365,88 anos. Contudo, o modelo está mal especificado, pois são significativos os testes LM- erro e LM- defasagem que evidenciam a existência de autocorrelação espacial nos termos de erro ou nas defasagens. Em ambos os modelos de autocorrelação espacial, *Erro Espacial* e *Defasagem Espacial*, o β_2 permanece estatisticamente significativo e com valores negativos. Todavia, a despeito da

significância estatística, somente na regressão de Erro espacial houve crescimento de seu valor absoluto, com β_2 passando para -0,022. Como consequência, ocorreu um aumento na taxa de convergência da renda, $b = 0,0022845$, 0,228%, e queda na meia-vida estimada, *half-life* = 303,41. Assim, serão necessários 303 anos para que as disparidades de renda na região sejam reduzidas à metade.

Ainda nesses modelos, houve melhora nos indicadores *Akaike Information Criteria* (AIC) e *Schwartz Criteria* (SC) e a hipótese de erros heterocedásticos não pôde ser rejeitada. Devido à má especificação do modelo *Clássico*, será necessário optar pelo modelo espacial, mais apropriado para a representação dos dados. A diferença nos testes LMR- erro e LMR- defasagem e também nos indicadores AIC e SC sugere a utilização do modelo de *Erro espacial*.

Segundo a hipótese de β - convergência absoluta, quanto maior a renda inicial, menor será a taxa de crescimento devido à presença de rendimentos marginais decrescentes para o capital. Portanto, as regiões mais pobres da região Nordeste cresceriam a taxas maiores que as mais ricas, convergindo lentamente para um mesmo patamar de renda no longo prazo.

A Tabela 6 dispõe os resultados, igualmente obtidos pelos modelos de regressão *Clássica*, *Erro espacial* e *Defasagem espacial*, desta vez para testar a hipótese de convergência condicional para os municípios do Nordeste. Nesses modelos foi incluído, como nova variável explicativa, o indicador IDF de 1991. A regressão *Clássica*, conforme esperado pela hipótese, apresenta relação positiva e significativa entre a taxa de crescimento da renda e o IDF de 1991, β_3 , que tem o valor de 0,1181 para seu coeficiente.

TABELA 6
COMPARAÇÃO ENTRE REGRESSÕES PARA CONVERGÊNCIA CONDICIONAL – MUNICÍPIOS DO
NORDESTE, BRASIL – 1991/2000

	Clássica	Erro Espacial	Defasagem Espacial
b1 (constante)	0,3135681 (0,0000000)	0,3753761 (0,0000000)	0,3074989 (0,0000000)
b2 (ln renda 1991)	-0,04784993 (0,0000000)	-0,0567049 (0,0000000)	-0,04827931 (0,0000000)
b3 (ln IDF1991)	0,1181843 (0,0000000)	0,1536583 (0,0000000)	0,1229317 (0,0000000)
w.TXCRES2			0,3590202 (0,0000000)
Lâmbda		0,4645118 (0,0000000)	
LM- erro	232,8758833 (0,0000000)		
LM- defasagem	140,6684731 (0,0000000)		
LMR- erro	126,0854999 (0,0000000)		
LMR- defasagem	33,8780897 (0,0000000)		
Log Likelihood	4022,64	4116,665518	4081,45
Akaike Inf Criterion	-8039,28	-8227,33	-8154,9
Schwarz Criterion	-8023,32	-8.211,37	-8133,62
R2	0,181009	0,308813	0,261684
Hetero-Breusch-Pagan	29,81373 (0,0000003)	28,50292 (0,0000006)	34,08958

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

O coeficiente que relaciona a taxa de crescimento da renda com seu valor inicial, β_2 , permanece com valor negativo e estatisticamente significativo. A significância dos testes LM- erro e LM- defasagem, entretanto, indica a presença de autocorrelação espacial e, portanto, a má especificação do modelo. Para a escolha do modelo espacial mais apropriado, foi utilizada a diferença existente nos testes LMR- erro, LMR- defasagem e nos indicadores AIC e SC, que evidenciaram, como anteriormente, em favor da utilização do modelo de *Erro espacial*. Em comparação com o modelo de *Erro* absoluto, verifica-se aumento na velocidade de convergência, que passou para 0,58% e, consequentemente, redução na meia-vida estimada, sendo agora necessários 119 anos para que as disparidades de renda entre os municípios de mesmo nível de IDF se reduzam à metade.

Portanto, é confirmada a hipótese de convergência condicional da renda dos municípios nordestinos, onde as regiões de mesmo nível do IDF, ou seja, com características semelhantes, estão convergindo para o mesmo estado estacionário no longo prazo, não reduzindo, desta forma, as disparidades de renda na região. As diferenças das condições de vida das famílias, observadas pelo IDF, reforçam as desigualdades de renda entre os municípios.

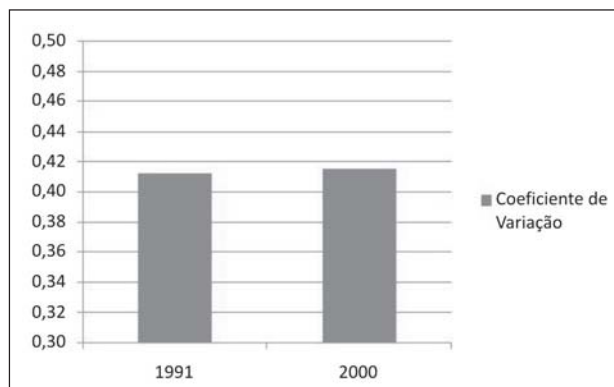
σ - Convergência

O Gráfico 1 apresenta o coeficiente de variação da renda para os anos de 1991 e 2000 utilizado para a análise de σ - convergência. Obtido pela razão entre o desvio-padrão e a média aritmética da renda *per capita* dos municípios nordestinos, o coeficiente de variação fornece uma medida de dispersão da renda.

Durante o período, verificou-se que seu valor permaneceu praticamente constante, passando de 0,413 em 1991 para 0,415 em 2000. Portanto, levando em consideração a condição suficiente de σ - convergência, o pequeno aumento na dispersão da renda ao longo do período, que, de certa forma, contradiz os resultados do modelo de regressão espacial de existência do processo de convergência absoluta da renda na região Nordeste, pode, na verdade, explicar a razão da pequena velocidade da convergência de renda na região.

Gráfico 1

Coeficiente de variação de renda – região Nordeste, Brasil – 1991/2000



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

Teste de Drennan e Lobo

O teste proposto por Drennan e Lobo (1999) visa verificar a ocorrência de β - convergência absoluta, pela hipótese de independência entre dois eventos A e B, que são definidos em função da renda *per capita* inicial e de sua taxa de crescimento.

A Tabela 7 apresenta a quantidade de municípios da região Nordeste pertencentes, simultaneamente, a uma das possibilidades do evento A (renda *per capita* inicial), dispostas nas linhas, e do evento B (taxa de crescimento da renda *per capita* entre 1991 e 2000), dispostas nas colunas. Com base em sua análise, pode-se observar que, de um total de 954 municípios que tinham renda *per capita* inferior à média regional em 1991, 531 obtiveram crescimento da renda superior à média regional no período de 1991 a 2000, formando o grupo A1B2. Quanto aos 555 municípios que apresentavam renda *per capita* superior à média regional em 1991, 373 deles alcançaram crescimento da renda *per capita* inferior à média regional, formando o grupo A2B1. Como municípios com baixa renda cresceram mais que aqueles que possuíam renda elevada em 1991, pode-se dizer que ocorreu convergência absoluta da renda entre 1991 e 2000. Nota-se que 40% dos municípios divergiram no período analisado, entretanto, levando em conta a representatividade desses municípios, o teste nada permite inferir sobre a intensidade de tal divergência, assim como sobre a intensidade da convergência no restante. A confirmação da existência do processo de convergência será possível por meio da estimação da matriz de probabilidade condicional (Tabela 8) que permite testar a hipótese de independência entre a renda e sua taxa de crescimento.

TABELA 7
MATRIZ DE ENTRADA DOS EVENTOS A E B – MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE, BRASIL –
1991/2000

	B1 (Taxa de crescimento da renda <i>per capita</i> inferior à média regional, entre 1991 e 2000)	B2 (Taxa de crescimento da renda <i>per capita</i> superior à média regional, entre 1991 e 2000)	Total
A1 (Renda <i>per capita</i> inferior à média regional em 1991)	423	531	954
A2 (Renda <i>per capita</i> superior à média regional em 1991)	373	182	555
Total	796	713	1509

Fonte: Elaboração própria.

A análise da Tabela 8 corrobora a hipótese de convergência absoluta, pois, dado que o $Z_{cal.}$ é superior ao $Z_{crít.}$ (a 99%) para os quatro grupos de municípios, rejeita-se H_0 em favor de H_1 . Desta forma, os eventos A e B não são independentes, ou seja, a renda *per capita* inicial tem influência no comportamento de sua taxa de crescimento. E, portanto, houve convergência de renda entre os municípios da região Nordeste no período.

TABELA 8
MATRIZ DE PROBABILIDADE CONDICIONAL – MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE, BRASIL,
1991/2000

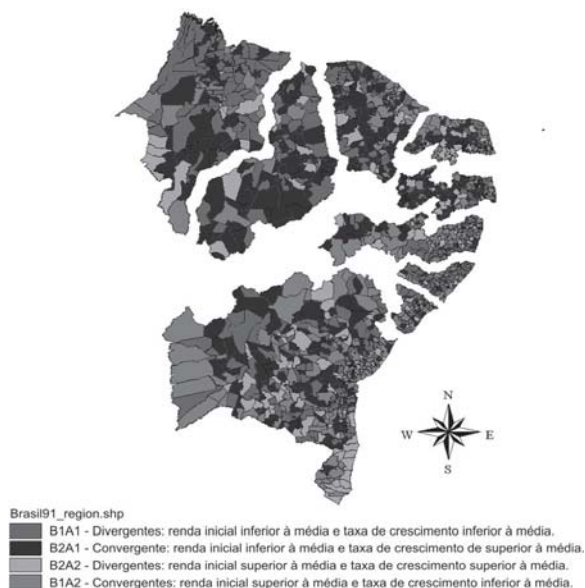
H_0	p	π	Σ	z
$P(B1/A1)=P(B1)$	0,4434	0,5275	0,0372	-2,2587
$P(B1/A2)=P(B1)$	0,6721	0,5275	0,0352	4,1086
$P(B2/A1)=P(B2)$	0,5566	0,4725	0,0372	2,2587
$P(B2/A2)=P(B2)$	0,3279	0,4725	0,0352	-4,1086

Fonte: Elaboração própria.

Para visualizar a distribuição espacial dos municípios convergentes e dos municípios divergentes, a Figura 5 apresenta os resultados do teste. O grupo B2A1 e o grupo B1A2 representam os municípios que convergiram no período, ou seja, enquanto os municípios pertencentes ao primeiro grupo apresentavam renda *per capita* abaixo da renda média da região em 1991, e taxa de crescimento superior à taxa média regional, os pertencentes ao segundo apresentavam renda *per capita* inicial superior à média regional e cresceram abaixo da média regional. Os grupos A1B1 e A2B2 divergiram no período, ou seja, os municípios pertencentes ao primeiro apresentavam renda *per capita* inicial e taxa de crescimento abaixo da média regional e os pertencentes ao segundo apresentavam renda *per capita* inicial e taxa de crescimento acima da média regional.

Figura 5

Mapa da distribuição dos municípios segundo o teste de *Drennan e Lobo* – Região Nordeste, Brasil – 1991/2000



Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Conclusões

O trabalho, mediante a estimação do IDF, descreveu o perfil socioeconômico das famílias da região Nordeste do Brasil, para os anos de 1991 e 2000, período caracterizado por importantes mudanças estruturais na sociedade brasileira, tais como estabilização monetária, abertura econômica e início da implantação das políticas de transferência de renda focadas nas famílias. Visando observar os diferentes processos das mudanças das condições de vida das famílias, o índice foi calculado para os estados e desagregado para os municípios. A região Nordeste, no período, apresentou melhora nas condições de vida das famílias. Entretanto, essa melhora deu-se de forma desigual entre os estados e também entre as seis dimensões do índice. Estados como Sergipe, Alagoas e Pernambuco apresentaram crescimento bem abaixo da média da região. Por outro lado, Bahia e Piauí apresentaram aumentos próximos da média regional. O Piauí, no entanto, não obstante essa evolução no período, continuou com os menores níveis de desenvolvimento da região Nordeste. O estado do Ceará apresentou o melhor desempenho, partindo, em 1991, de um índice inferior à média da região, para o maior índice estadual em 2000.

Quanto às dimensões do IDF, cabe ressaltar que o desequilíbrio entre as dimensões do índice persistiu. Dimensões mais relacionadas aos “fins” do desenvolvimento demonstraram maior progresso, como ilustra a dimensão Condições Habitacionais, que apresentou variação positiva de 42,8%. Por outro lado, dimensões mais ligadas aos “meios” para o desenvolvimento continuaram apresentando os menores valores dentre as seis dimensões, caso dos Acessos ao Conhecimento e ao Trabalho. Tal dinâmica, observada no Nordeste de 1991 a 2000, é preocupante, pois demonstra a falta de autonomia das famílias no processo de desenvolvimento. Este quadro, que evidencia a falta de autonomia das famílias no processo de desenvolvimento econômico, é reforçado pelo decréscimo da dimensão *Disponibilidade de Recursos*, que ocorreu devido ao aumento das famílias com mais da metade da renda oriunda de transferências governamentais. Por outro lado, é alentador observar que o *Desenvolvimento Infantil* foi a dimensão com melhor desempenho. A *Ausência de Vulnerabilidade* apresentou comportamento estável, demonstrando que os aspectos demográficos relacionados com a composição das famílias e a fecundidade se estabilizaram no período.

A estimação do IDF para os municípios da Região Nordeste demonstrou dois pontos relevantes. O primeiro é que os municípios com maior desenvolvimento familiar encontram-se próximos do litoral e nas regiões metropolitanas das capitais. O segundo, como ressaltado, é a mudança da realidade das famílias cearenses. Em 1991, a quase totalidade dos municípios desse estado apresentava índice abaixo da média da região, situação equivalente aos estados do Maranhão e Piauí. Em 2000, a maioria dos municípios apresentou indicadores superiores à média da região. O mais importante a destacar é que esse desempenho ocorreu em função de aumentos das dimensões *Acesso ao Trabalho* e *Acesso ao Conhecimento* bem acima dos verificados para a região. Destaca-se, na região Nordeste, entre 1991 e 2000, a criação de 278 novos municípios. Destes, 103 no estado do Piauí e 81 no Maranhão, ambos com os piores indicadores de desenvolvimento humano e que apresentaram as menores evoluções no período.

A estatística I de Moran apresentou valores positivos em 1991 e em 2000, indicando a existência de autocorrelação espacial positiva do IDF, o que confirma a existência de uma distribuição espacial desigual do IDF. Isso significa que municípios com altos valores do IDF tendem a ter vizinhos também com altos valores, assim como municípios com baixos valores do IDF tendem a ter vizinhos também com baixos valores. Os indicadores LISA revelaram a existência de *clusters* espaciais para o IDF. A observação dos mapas de *Cluster LISA* permitiu aprofundar a análise da interação espacial ao longo do período. Três importantes conclusões, durante o período observado, puderam ser inferidas pela análise dos mapas de *Cluster* e merecem destaque. Primeiro, Maranhão e Piauí apresentaram, entre 1991 e 2000, um visível aumento de seus agrupamentos Baixo-Baixo e inexistência de *clusters* do tipo Alto-Alto em 2000. Em segundo

lugar, destaca-se a extraordinária evolução do Ceará, com a extinção de todos os *clusters* Baixo-Baixo observados em 1991 e o surgimento de outros *clusters* Alto-Alto em 2000, além do aumento do *cluster* anteriormente existente no entorno de sua capital. E, finalmente, atenta-se para a evolução positiva no estado da Bahia, com a expansão dos *clusters* Alto-Alto já existentes, notadamente na porção sul do estado, e o surgimento de novos *cluster* no interior em 2000.

Para verificar a ocorrência de β - Convergência absoluta e β - Convergência condicional na região Nordeste foram utilizados modelos econométricos que estimam o comportamento da taxa de crescimento da renda dos municípios na década de 1990 em função da renda *per capita* e do IDF dos municípios em 1991. Tanto na hipótese de convergência absoluta como na hipótese de convergência condicional, o modelo de regressão *Clássico* apresentou-se ineficiente devido à presença de autocorrelação espacial diagnosticada pelos testes LM- erro e LM- defasagem. Optou-se, então, pela utilização do modelo espacial de *Erro Espacial*, que se mostrou mais apropriado. Este modelo confirma a hipótese de convergência absoluta, que consiste numa relação inversa entre a renda inicial e sua taxa de crescimento. No entanto, a pequena velocidade de convergência leva a considerar que o modelo condicional explica melhor o processo de convergência na região Nordeste, comprovando a importância do IDF na explicação do processo de crescimento da renda. No modelo de convergência condicional, as condições de vida das famílias no período inicial, medidas pelo IDF, mantêm uma relação direta com a taxa de crescimento da renda. Municípios com características iniciais distintas convergem para estados estacionários diferentes no longo prazo. Desse modo, para existir equalização do nível de renda na região é necessário que ocorra uma redução das disparidades socioeconômicas entre os municípios.

O teste de σ -Convergência demonstrou que a dispersão da renda, no período, permaneceu constante, fato este compatível com o lento processo de convergência verificado no teste de convergência absoluta. Já o teste de *Drennan e Lobo*, que avalia a hipótese de independência entre a renda *per capita* inicial e sua taxa de crescimento, confirmou a existência de convergência absoluta.

Por fim, deve-se considerar a limitação referente ao curto período de tempo analisado sobre os resultados encontrados, pois importantes transformações estruturais ou conjunturais podem ter ocorrido na região e não ter sido captadas pelo modelo.

Enfim, o trabalho procurou analisar a dinâmica das condições de vida das famílias nordestinas na década de 1990. Levando em conta que todas as mudanças estruturais ocorridas no transcorrer do período levam tempo para influenciar de forma integral as condições de vida da sociedade, pretende-se dar continuidade ao estudo incorporando os dados do censo de 2010, que será publicado em breve.

Referências

- ALMEIDA, E. S. de. *Econometria Espacial Aplicada*. Rio de Janeiro: FEA/UJF, 2007. Apostila.
- ANSELIN, L. *Spacestat tutorial: a workbook for using spacestat in the analysis of spatial data*. Illinois: Urbana, 1992.
- ANSELIN, L.; BERA, A. Spatial dependence in linear regression models with an introduction to spatial econometrics. In: ULLAH, A.; GILES, D. E. A. *Handbook of applied economic statistics*. New York: Marcel Dekker, 1997. p. 237-289.
- ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil: 1991-2000. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; IPEA; PNUD, 2000.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. *Índice de desenvolvimento da família (IDF)*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão n° 986).
- DRENNAN, M. P.; LOBO, J. A simple test for convergence of metropolitan income in the United States. *Journal of Urban Economics*, Syracuse, v. 46, n. 3, p. 350-359, 1999.
- FLORAX, R. J. G. M.; FOLMER, H.; REY, S. J. Specification searches in spatial econometrics: the relevance of Hendry's methodology. *Regional Science and Urban Economics*, Urbana, v. 33, n. 5, p. 557-579, 2003.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico de 1991*. Rio de Janeiro, 1998.
- _____. *Censo Demográfico de 2000*. Rio de Janeiro, 2003.
- MAGALHÃES, A. *Clubes de convergência no Brasil: uma abordagem com correção espacial*. Trabalho apresentado ao 29º Encontro Nacional de Economia, Salvador, 2001.
- MEDEIROS, M. *A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de políticas sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão n° 699).
- MONASTÉRIO, L. M.; ÁVILA, R. P. Uma análise espacial do crescimento econômico do Rio Grande do Sul (1939-2001). *Revista Economia*, Brasília (DF), v. 5, n. 2, p. 269-296, jul./dez. 2004.
- PEROBELLI, F. S.; FERREIRA, P. G.; FARIA, W. R. Análise de convergência espacial no Estado de Minas Gerais: 1975-2003. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, Recife, v. 1, n. 1, p. 85-113, 2007.
- QUAH, D. T. Galton's fallacy and test of convergence hypothesis. *Scandinavian Journal of Economics*, Estocolmo, v. 95, p. 427-443, 1993.
- REY, S. J.; MONTOURI, B. D. U. S. Regional income convergence: A spatial econometric perspective. *Regional Studies*, United Kingdom, n. 33, p. 143-156, 1999.
- SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

8 PRODUTIVIDADE DO TRABALHO E INTENSIDADE TECNOLÓGICA INDUSTRIAL NAS REGIÕES DO BRASIL E NOS SETORES DO NORDESTE

Edileuza Vital Galeano*

Lívio Andrade Wanderley**

Carmem Feijó***

Resumo

Este artigo teve como objetivo fazer um diagnóstico sobre as novas configurações das regiões do Brasil e dos setores industriais da região Nordeste. Para isto, foi utilizado o método *shift-share* com a variável “produtividade do trabalho na indústria”, visando interpretar o desempenho das suas componentes – global, estrutural modificada e regional residual – para as indústrias extrativas e de transformação por intensidades tecnológicas, com base nos dados da PIA-IBGE. Fez-se uma ponderação da produtividade do trabalho de cada setor e região pelas suas respectivas participações no emprego nacional, verificando-se a contribuição de cada setor e região para a produtividade do trabalho nacional. Os resultados das análises sinalizaram para a existência de mudanças do ponto de vista da região e da indústria, correlacionados com a abertura do comércio exterior, o choque das novas tecnologias e a reconfiguração da forma de integração regional. Concluiu-se que os indicativos de crescimento apreendidos podem subsidiar a tese da integração fragmentada e solitária que tem permeado a integração entre as regiões brasileiras desde a segunda metade dos anos de 1980.

Palavras-Chave: Indústria. Tecnologia. Integração Regional. Nordeste. Brasil.

* Doutora em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestra em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). edileuzagaleano@hotmail.com

** Doutor em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), Fundação Getúlio Vargas (FGV). Professor do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). livio@ufba.br

*** Doutora em Economia pela University College London. Pesquisadora Nível I do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Professora da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Abstract

This article aims at to make a diagnosis on the new configuration of Brazilian regions and industrial sectors of the Northeast region. It was used an application of shift-share method using the variable “labor productivity in industry” in order to interpret the performance of its components – global, modified structural, and residual regional – for the extractive and transformation industries, analyzed by technological intensity. Data is from PIA-IBGE. It was analyzed the labor productivity of each sector and region according to their participation over national employment, verifying the contribution of each sector and region to the productivity of domestic labor. Results show changes in terms of region and industry, correlated to the opening of foreign trade, the impact of new technologies and the reconfiguration of regional integration form. It is concluded that growth rates can support thesis of isolated and fragmented integration that have allowed the integration between Brazilian regions since the second half of the 1980s.

Keywords: Industry. Technology. Regional Integration. Northeast. Brazil.

Introdução

O analista regional que busca encontrar caminhos para a compreensão de uma dada realidade objetiva, uma região e a sua consequente forma de intervenção econômica, defronta-se com a necessidade de fazer diagnósticos sobre determinados aspectos correlacionados com a realidade da região em estudo. É com esta finalidade que este artigo propõe-se a diagnosticar e analisar o desempenho da produtividade do trabalho entre as cinco grandes regiões brasileiras e, mais especificamente, na região Nordeste. Abordam-se as indústrias extrativa e de transformação segundo as categorias de intensidades tecnológicas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): baixa, média baixa, média alta e alta. Em se tratando de indústria de transformação, enfatiza-se a importância de atividades setoriais que requerem intensidades tecnológicas, segundo uma nova configuração de integração regional solitária e fragmentada, bem como focada em mercados competitivos.

Enfatiza-se que esta forma de integração regional fragmentada caracteriza-se por um novo conceito de integração, tendo como base o teor de tecnologia incorporado no processo e no produto que são condições *sine qua non* para a competitividade da indústria de transformação em mercados locais e globais. Em razão do atual tipo de tecnologia de natureza flexível (equipamentos polivalentes que geram multiprodutos) e tendo como ícone o *chip* no mundo da microeletrônica e da computação, o dinamismo industrial volta-se mais para a interação do que para o encadeamento entre setores, focando-se os mercados competitivos segundo a tese do deslizamento de escalas regionais – local, regional, nacional e global – de Benco (2001). Diante da técnica de produção, que minimiza as cadeias e prioriza a interação entre as indústrias, ocorre também a fragmentação das plantas industriais e a proliferação da integração terceirizada e do fenômeno *spin off*. Dessa forma, tem-se como agenda atual para a efetivação das vantagens competitivas a intensidade tecnológica na indústria de transformação. Conforme Pacheco (1998) e Wanderley (2008), este quadro mostra um cenário fragmentado regional e de unidades de produção industrial, tendo como referência os mercados competitivos e, consequentemente, uma “integração solitária” entre regiões motivada por fatores endógenos.

Este cenário caracteriza o rompimento do modelo de “integração solidária” que permeou a economia brasileira, especialmente a partir da década de 1960, em que se tem como referência a fase de “integração produtiva” preconizada por Guimarães Neto (1989) e as estratégias de desenvolvimento industrial brasileiro introduzidas a partir de 1964, fundadas no modelo de centro para baixo. Tratou-se de um projeto nacional ancorado na integração inter-regional que privilegiava as cadeias de produção configuradas na matriz

de *input-output* do Brasil. No âmbito industrial, a configuração pautava-se pela integração vertical em compatibilidade com o tipo de tecnologia de natureza rígida (equipamentos monovalentes que geram uniprodutos). Dessa forma, a ênfase no encadeamento entre os setores de atividades produtivas da indústria marcou este modelo que deixou de ser referência nos finais dos anos de 1980 no Brasil.

Neste estudo, faz-se uso do método de estática comparativa para o período entre 1996 e 2007 mediante a aplicação do modelo de decomposição de taxa de crescimento *shift-share*. Dado o contexto de mudança de referência de padrão de integração regional a partir dos anos 1980, os autores optaram pela aplicação da versão de Stilwell (1969), a qual incorpora a possibilidade de captar mudanças na estrutura setorial das atividades entre intervalos de tempo. O estudo do comportamento da produtividade do trabalho entre as regiões do Brasil e dos setores, por intensidade tecnológica do Nordeste, visa buscar sinais da relevância das componentes do modelo na promoção do dinamismo da produtividade. Será feita uma verificação, por meio das componentes global, estrutural, e regional, quanto à importância das cinco regiões e setores de atividades do Nordeste na evolução da produtividade do trabalho, visando avaliar o impacto da especialização e de mudanças estruturais no crescimento da produtividade na indústria extrativa e de transformação da região Nordeste do Brasil. Serão utilizados dados da indústria extrativa e dos 23 setores de atividade da indústria de transformação, usando a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), divulgados pela Pesquisa Industrial Anual (PIA).

A partir da década de 1990, parte-se da hipótese de que o Brasil, de fato, inseriu-se na economia globalizada. Dessa forma, três aspectos são relevantes para nortear a análise de diagnóstico deste estudo: a abertura do comércio externo, o choque das novas tecnologias e a reconfiguração da integração regional. Neste contexto, procurar-se-á a existência ou não de indicativos sobre as mudanças nas configurações da organização industrial e na distribuição espacial da indústria. Com base nesses fatos e por meio das análises das componentes do modelo *shift and share analysis* pretende-se avaliar se essas mudanças realmente ocorreram no intervalo de tempo em análise. Para tanto, as três questões a seguir sintetizam os propósitos deste estudo.

- 1) A abertura do comércio exterior mudou a configuração espacial no tocante à mobilidade da produtividade do trabalho entre as cinco grandes regiões brasileiras?
- 2) As novas tecnologias influenciaram as regiões do Brasil e os setores industriais da região Nordeste?
- 3) As componentes do modelo *shift-share* subsidiam a tese da integração regional fragmentada e solitária entre as regiões do Brasil e os setores da região Nordeste?

Além desta introdução, o artigo compõe-se de mais quatro seções. A seção seguinte mostra um panorama do comportamento da produtividade do trabalho na indústria da região Nordeste. Na sequência, apresenta-se a literatura e a metodologia empregada do modelo *shift-share*. Na seção que segue, faz-se a análise dos resultados da decomposição da taxa de crescimento da produtividade do trabalho em três componentes conforme a metodologia apresentada. A última seção apresenta as conclusões do artigo.

A indústria da região Nordeste

A região Nordeste do Brasil apresenta uma diversidade de características que lhe é peculiar e possibilita-lhe um tratamento diferenciado das demais regiões. No processo de desconcentração da região Sudeste, o Nordeste foi beneficiado em alguns setores com aumento da participação percentual na indústria. Para que isto ocorresse, foi necessária a adoção de políticas e incentivos que favoreceram alguns setores da indústria a se instalarem nessa região, pois, sem esses incentivos, essa mudança estaria prejudicada devido às condições socioeconômicas, climáticas e outros aspectos que lhe são específicos. O desenvolvimento da economia nordestina tem recebido seu impulso básico do setor exportador tanto para o Centro-Sul como para o exterior. Para incentivar a aplicação de recursos privados no Nordeste, fazem-se necessárias políticas públicas de incentivos fiscais e de infraestrutura para as empresas.

Além disto, outro ponto refere-se às políticas de distribuição de renda com a finalidade de estimular o mercado consumidor. A educação pública e de boa qualidade pode ser considerada um mecanismo de distribuição de renda e também é um fator que contribui para o desenvolvimento sustentável no longo prazo. Um melhor nível de educação possibilita maior desempenho das empresas, que contarão com mão de obra qualificada, o que eleva a produtividade do trabalho e também possibilita melhores oportunidades de emprego com salários mais elevados, resulta em uma mudança no perfil de consumo e favorece o crescimento contínuo da região.

É fato que a política de abertura do comércio externo, adotada no início dos anos de 1990 no Brasil, resultou em um aumento das importações de bens industrializados, impactando negativamente na capacidade competitiva de algumas indústrias das regiões Sul e Sudeste. Como consequência, constataram-se processos migratórios de plantas dessas duas regiões para outras, particularmente o Nordeste, destacando-se o estado da Bahia. Para as regiões hospedeiras, exigiram-se iniciativas dos atores locais pautadas na descentralização de recursos fiscais e creditícios – guerra fiscal – e na disponibilidade de infraestrutura básica, mudando-se o foco das estratégias

de planejamento regional de uma visão centralizada em termos nacional para uma visão endógena regionalizada ou localizada.

Muito embora tenham concorrido elementos que favoreceram o Nordeste, esta região, em 2007, foi a que apresentou um dos níveis mais baixos de produtividade do trabalho na indústria de transformação (R\$22,73 mil) em relação às demais regiões do Brasil,¹ estando também abaixo da média nacional que, em 2007, foi de R\$ 30,45 mil a preços de 1996.

No período em análise (1996 a 2007) destacaram-se os segmentos voltados para o mercado interno cuja demanda foi potencializada pela estabilização, como, por exemplo, telecomunicação e informática. A produção de duráveis ficou sujeita à guerra fiscal entre os estados, e a de bens de consumo leve ficou sujeita ao custo da mão de obra e de matéria-prima, bem como à proximidade de mercados finais.

A produtividade do trabalho na indústria do Nordeste

Os autores estão cientes de que o crescimento econômico regional é apenas uma condição necessária para o desenvolvimento, bem como, em razão da falta de um suporte teórico robusto no modelo *shift and share analysis* utilizado neste artigo, não se propõem a fazer um estudo de crescimento, mas sim de identificação dos componentes que sinalize para aspectos que venham a contribuir com tal fim. Dessa forma, trata-se de um instrumento que faz diagnóstico e remete para a busca de teorias de crescimento que apresentem melhor poder explicativo. A nova teoria de crescimento endógeno, pode-se citar como exemplo Romer (1990), estabelece que políticas de abertura comercial possam exercer efeito positivo sobre o crescimento da produtividade, por meio da indução de mudanças tecnológicas. No entanto, Grossman e Helpman (1990) observaram que o aumento da competição subsequente à abertura de uma economia pode vir a desencorajar o processo de inovação pela expectativa de redução dos lucros. Desse modo, somente regiões com vantagens comparativas nos setores intensivos em pesquisa e tecnologia seriam beneficiadas com a abertura econômica. Concluem que é ambíguo o efeito da abertura sobre a economia, se a abertura não provocar mudança estrutural na direção da produção de bens com mais conteúdo tecnológico.

A Tabela 1 mostra as taxas de variações da produtividade do trabalho no intervalo de 1996 a 2007 nas regiões e no Brasil por grupo de intensidade

¹ Para avaliar a evolução da produtividade do trabalho com informações da Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o conceito de produtividade do trabalho utilizado é “produtividade-homem”, ou seja, o valor da transformação industrial dividido pelo estoque de trabalhadores em 31/12 de cada ano em estudo.

tecnológica.² No Brasil houve uma queda de -0,22%, sendo a região Sudeste a que apresentou maior declínio (-0,18%). Em relação à distribuição por intensidades tecnológicas, constatou-se que, no grupo de baixa tecnologia, as regiões Sudeste e Nordeste foram as que mais contribuíram para o decréscimo nacional. Quanto ao grupo de média baixa tecnologia, com a exceção do Nordeste, que apresentou taxa de crescimento positiva, todas as demais regiões registraram decréscimo. No grupo de média alta tecnologia, apesar das taxas positivas observadas nas regiões Norte e Centro-Oeste, tais taxas não foram suficientes para compensar o decréscimo nas demais regiões. Nas indústrias de alta tecnologia, a região Centro-Oeste foi a única que não apresentou taxa positiva, sendo a região Nordeste a que apresentou maior taxa de crescimento.

TABELA 1
TAXA DE CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO – REGIÕES E NO BRASIL –
1996-2007

Classificação Nacional de Atividades	Taxa de Crescimento da Produtividade do Trabalho (VTI/PO) %					
	SE	S	N	NE	CO	Brasil
C Indústrias extrativas	76,54	-29,9	82,5	18,29	42,85	62,96
D Indústrias de Transformação	-3,47	2,43	14,35	2,34	-0,17	-2,51
Baixa tecnologia	-4,57	-1,39	1,64	-10,81	3,14	-6,45
Média Baixa tecnologia	-10,81	-3,56	-36,69	18,56	-19,95	-9,44
Média Alta tecnologia	-7,50	-1,05	17,33	-15,27	10,12	-6,5
Alta tecnologia	86,13	114,25	78,79	1.856,04	-68,49	115,95
Total	-0,18	2,24	16,91	2,95	1,2	-0,22

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE (1996, 2007) e IPEA (1996, 2007).

Nota: Base: R\$ de 1996.

VTI = Valor da transformação industrial.

PO = Pessoal ocupado como *proxy* do nível de emprego.

A Tabela 2 apresenta um demonstrativo sobre a região Nordeste com dados por indústria extrativa e de transformação e registra atividades setoriais distribuídas nas categorias de intensidades tecnológicas. Observa-se o nível real da produtividade do trabalho nos setores e as suas taxas de crescimento referentes aos anos de 1996 e 2007, bem como a participação dos setores no total do emprego nacional.

² Os dados usados foram o Valor da Transformação Industrial (VTI) e o número de pessoas ocupadas (PO) na indústria, ambos retirados da PIA-IBGE, dos anos de 1996 a 2007. Os dados foram deflacionados a preços de 1996 pelo índice de preços da indústria extrativa e de cada setor de atividade da indústria de transformação, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Para os setores que a FGV não divulga o Índice de Preços, foi utilizado o do setor que mais se aproxima. Para os setores 22 e 37, o mesmo índice do setor 21; e para o setor 33, o mesmo do setor 29. Os índices de preços foram obtidos no Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA).

TABELA 2
 PRODUTIVIDADE DO TRABALHO, CRESCIMENTO DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL
 (VTI) E DO EMPREGO, PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DO EMPREGO NACIONAL E
 CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO POR SETOR – REGIÃO NORDESTE, BRASIL –
 1996-2007

Classificação Nacional de Atividades (CNAE)	VTI/PO-R\$ mil		Crescimento %		Part. % PO nacional		Cresc. %
	1996	2007	VTI	PO	1996	2007	
C Indústrias extrativas	34,00	40,22	77,65	50,18	0,44	0,47	18,29
D Indústrias de transformação	22,21	22,73	75,07	71,13	10,09	12,21	2,30
Baixa Tecnologia	15,90	14,18	58,68	77,84	6,89	8,66	-10,77
15 Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	17,32	13,70	28,06	61,93	3,54	4,05	-20,91
16 Fabricação de produtos do fumo	4,77	13,39	243,38	22,32	0,06	0,05	180,73
17 Fabricação de produtos têxteis	18,85	14,15	-13,13	15,75	0,93	0,76	-24,95
18 Confeção de artigos do vestuário e acessórios	7,08	12,26	245,96	99,63	0,93	1,31	73,30
19 Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	16,99	15,40	323,12	366,89	0,46	1,51	-9,38
20 Fabricação de produtos de madeira	5,72	7,73	-6,01	-30,38	0,17	0,08	35,01
21 Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	36,34	38,75	96,34	84,11	0,16	0,21	6,64
22 Edição, impressão e reprodução de gravações	19,71	13,34	-21,92	15,39	0,37	0,30	-32,34
36 Fabricação de móveis e indústrias diversas	7,46	10,21	167,40	95,34	0,28	0,38	36,89
37 Reciclagem	12,11	7,75	269,19	476,79	0,00	0,00	-35,99
Média Baixa Tecnologia	24,78	29,38	79,51	51,38	2,00	2,14	18,58
23 Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	26,21	73,39	142,14	-13,53	0,62	0,38	180,01
25 Fabricação de artigos de borracha e plástico	19,04	16,53	86,43	114,77	0,27	0,42	-13,20
26 Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	15,49	15,80	58,62	55,57	0,70	0,77	1,96
27 Metalurgia básica	74,83	54,98	10,78	50,76	0,19	0,21	-26,52
28 Fabricação de produtos de metal - exceto máquinas e equipamentos	13,07	13,00	141,55	142,88	0,22	0,37	-0,55
Média Alta Tecnologia	57,82	48,99	39,36	64,48	1,06	1,23	-15,27
24 Fabricação de produtos químicos	89,88	78,66	10,35	26,08	0,55	0,49	-12,48
29 Fabricação de máquinas e equipamentos	26,17	17,64	35,77	101,44	0,22	0,32	-32,60
31 Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	30,32	18,19	-8,43	52,64	0,16	0,17	-40,01
33 Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	13,31	12,79	35,96	41,49	0,04	0,04	-3,91
34 Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias	7,90	63,07	3140,62	306,13	0,06	0,17	697,93
35 Fabricação de outros equipamentos de transporte	12,23	43,34	614,54	101,60	0,03	0,05	254,44
Alta Tecnologia	37,72	737,82	10638,62	449,05	0,01	0,04	1855,87
30 Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática	43,37	763,36	10988,14	529,93	0,01	0,04	1660,21
32 Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	7,73	21,18	226,55	19,28	0,00	0,00	173,78
Outros	25,60	11,77	-33,78	44,09	0,13	0,13	-54,04
TOTAL	22,71	23,38	75,23	70,25	10,53	12,68	2,93

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do IBGE (1996, 2007) e IPEA (1996, 2007).

VTI = Valor da transformação industrial.

PO = Pessoal ocupado como *proxy* do nível de emprego.

A região Nordeste ampliou sua diversificação industrial interna relativa a 1996, com especialização em alguns setores de atividade. Entre as categorias por intensidade tecnológica analisadas verifica-se que, nos setores de baixa e média alta tecnologia, o emprego cresceu mais do que o valor da transformação industrial, implicando em taxas de crescimento da produtividade do trabalho negativa.

O setor onde a produtividade cresceu mais foi o de equipamentos de informática, em que a taxa de crescimento foi de 1.660,21%. Nesta atividade, o crescimento da produtividade foi baseado principalmente nos dados do estado da Bahia, pois, no estado de Pernambuco, o crescimento da produtividade neste setor foi negativo, e os dados dos demais estados foram omitidos na PIA. No caso do setor de Equipamentos de comunicação, o crescimento de 173,78% foi baseado nos dados do estado do Ceará. Outros setores que se destacaram foram o de Vestuários (73,30%), Coque, refino de petróleo e combustíveis (180,01%), Veículos (697,93%) e Equipamentos de transporte (254,44%). Nestes setores, os dados estavam disponíveis na maioria dos estados.

A região Nordeste participou, em 2007, com 12,68% do emprego nacional. No entanto, quando analisada a distribuição do emprego por grupos de intensidades tecnológicas e setores de atividades da indústria de transformação, percebe-se que a maior parte dessa mão de obra (8,66%) está concentrada no grupo de baixa tecnologia, no qual os níveis de produtividade do trabalho são mais baixos. O grupo de média baixa tecnologia, que concentrou 2,14% do emprego nacional em 2007, também apresentou produtividade abaixo da média nacional. Os grupos de média alta e alta tecnologia que apresentaram produtividade acima da média nacional respondem, respectivamente, por apenas 1,23% e 0,04% do emprego nacional. Apesar da alta produtividade do trabalho e da alta taxa de crescimento verificada no grupo de alta tecnologia, este grupo representa uma parcela muito pequena da indústria, a qual é insuficiente para compensar as baixas taxas de crescimento ou decréscimo nos demais grupos de setores, a fim de elevar a produtividade do trabalho pelo menos nacionalmente. O ideal seria elevar a produtividade acima da média nacional, haja vista que, conforme Galeano (2012), o nível de produtividade do trabalho nacional de 2007 encontra-se estagnado quando comparado com o ano de 1996.

Apresentação do método *shift-share* modificado

A primeira base técnica para a formulação do método *shift and share analysis* foi de autoria de Creamer (1942), contudo só mais adiante é que se publicou

a primeira formulação por Edgar Dunn (1959,1960) em seus *papers*.³ Esta técnica é bastante difundida em análises regionais e o seu método está intimamente relacionado à análise de variância. Seu objetivo é descrever o crescimento econômico e/ou produtividade de uma região quanto à sua estrutura produtiva e seu perfil regional. Dentre as várias versões desse método, será aplicada a formulação de Stilwell (1969), que se diferencia pela escolha do ano base ou “peso”.

A aplicação do referido método, neste estudo, consiste em identificar quais setores ou regiões crescem relativamente mais rápido em comparação com outras regiões e se esse crescimento foi mais favorecido pelas mudanças na estrutura produtiva ou pela própria competitividade da região. De acordo com Haddad e Andrade (1989), uma determinada região poderá apresentar um ritmo de crescimento econômico maior do que o nacional, seja porque, na sua composição produtiva, existe uma preponderância de setores mais dinâmicos, seja porque a região tem participação crescente na distribuição regional da produtividade, independentemente de sua expansão estar ocorrendo em setores dinâmicos ou não. Dessa forma, o método identifica as componentes de crescimento relacionadas com a estrutura da produtividade setorial e os atributos de (des)vantagens locais da região.

Lodder (1974) explica que o grau de dinamismo de uma região decorre de dois fatores, um estrutural e outro diferencial. Este último refere-se aos atributos da região. O crescimento de uma região pode ser explicado pela diferença entre o crescimento “real” e o que teria caso crescesse segundo a taxa nacional. O fator estrutural reflete a composição setorial da região concentrada em setores economicamente dinâmicos ou não dinâmicos. O fator diferencial reflete as condições da região para a especialização em determinados setores, para que eles alcancem uma expansão mais rapidamente que a média nacional.

³ Tem-se como literatura adicional, aqui relacionada de acordo com a data da publicação, os artigos de Rosenfeld (1959), precursor do debate sobre a interdependência entre as componentes estrutural e regional; de Stilwell (1969), que inverte a base de ponderação, visando captar mudanças estruturais no intervalo de análise; de Sakashita (1973), que busca dar suporte teórico, por meio de uma função Cobb-Douglas, a um modelo multiregional; de Berzeg (1978), que propõe converter a identidade *shift-share* em uma função estocástica estimável; de Esteban-Maquillas (1972), que introduz a variável homotética, retomando a discussão de Rosenfeld; de Arcelus (1984), que desagrega a componente regional da versão de Dunn (1959, 1960); de Haynes e Machunda (1987), que testa as propriedades de simetria e assimetria das componentes da formulação de Arcelus (1984); de Barff e Knight (1988), propondo o uso em análise dinâmica; além de *papers* mais recentes, a exemplo de Harris, Gillberg e Narayanan (2004), Nazara e Hewings (2004), Fernández e Menéndez (2005) entre tantos outros.

Descrição do modelo de Stilwell

A análise *shift-share* apoia-se em uma matriz de informações de uma dada variável base, que, neste caso, é a produtividade do trabalho regional/setorial, representada pela letra “R”. A matriz de informações é formada em suas linhas pelos diversos setores de atividade e, nas colunas, pelas regiões geográficas brasileiras. A leitura desta matriz envolve as amplitudes espacial, local, regional e setorial que correspondem, respectivamente, ao conjunto de todos os setores e regiões (R_{it}), a cada setor e região (R_{ij}), ao conjunto de todas as regiões por setores (R_{it}), e ao conjunto de todos os setores por regiões (R_{jt}).

Partindo da versão de Dunn (1959, 1960)⁴ para o modelo *shift-share*, o qual apresenta três componentes do crescimento, a Componente de Crescimento Global (CCG), a componente de Crescimento Estrutural (CCE), e a Componente de Crescimento Regional ou Competitiva (CCR), tem-se:

$$CCT = CCG + CCE + CCR, \text{ onde}$$

$$CCT = R_{ij}^0 \eta_{it} + R_{ij}^0 (\eta_{it} - \eta_{it}^0) + R_{ij}^0 (\eta_{ij} - \eta_{it}^0) \quad (1)$$

$$CCT = \Delta R_{ij} = R_{ij}^0 \eta_{ij}$$

Na versão descrita na equação (1), R^0 corresponde à variável base que, neste caso, é a produtividade do trabalho (R); i representa os setores de atividades; j representa as regiões; 0 corresponde ao período base; 1 corresponde ao período corrente;

⁴ A formulação de Dunn (1959, 1960) ancora-se em alguns supostos para a sua aplicação: estática comparativa; referência ao índice *Laspyers* no que tange a ponderação pelo ano base, assumindo que não há assimetrias importantes entre setores e regiões no ano base; independência entre as componentes estrutural e regional; e assume-se que as atividades econômicas locais são influenciadas por fatores exógenos à região. A precisão dos resultados apoia-se na propriedade aditiva da simetria de agregação e desagregação, propriedade que consiste na igualdade dos valores totais das componentes das amplitudes regional e setorial, com os resultados dos respectivos somatórios de cada setor e região contidos na amplitude espacial. Dentre as suas limitações, têm-se: a hegemonia das influências exógenas sobre a região; o problema da propriedade aditiva região-região e setor-setor; a questão da interdependência entre as componentes estrutural e regional; o seu uso sob o método de estática comparativa; a hipótese de constância da estrutura econômica no intervalo de tempo em estudo, gerando dificuldade para identificar o impacto de mudanças na composição setorial sobre o crescimento da região. Dado que vários autores discutiram essas limitações, faz-se referência a Arcelus (1984) que, desagregando a componente regional (diferencial), introduz no modelo as influências endógenas no crescimento da região; Haynes e Machunda (1987), que testaram a validade da aditividade das componentes do modelo de Arcelus (1984), encerrando com a polêmica dessa propriedade; Esteban-Maquillas (1972), que introduziu no modelo a chamada variável homotética, evitando a influência da componente estrutural sobre a regional (diferencial), bem como incorporou o efeito alocação (especialização) que possibilita captar as (des)vantagens competitivas de uma região em relação a sua amplitude regional; Barff e Knight (1988), que propuseram uma análise dinâmica mediante a aplicação consecutiva de cada ano do período de análise; e a de Stilwell (1969), que centrou sua preocupação em detectar possíveis mudanças estruturais no intervalo de tempo em análise de estática comparada.

$\eta_u = (R_u^1/R_u^0) - 1$ calcula a taxa de crescimento do valor da produtividade na amplitude espacial (Brasil), ponderado pelo ano base; $\eta_{it} = (R_{it}^1/R_{it}^0) - 1$ calcula a taxa de crescimento do valor da produtividade no setor de atividade *i* na amplitude regional (conjuntos das regiões), ponderado pelo ano base; $\eta_{ij} = (R_{ij}^1/R_{ij}^0) - 1$ calcula a taxa de crescimento do valor da produtividade no setor *i* da região *j* (amplitude local), ponderado pelo ano base.

A Componente de Crescimento Total (CCT) é o resultado do desempenho das três componentes e representa a composição da variação do crescimento no período de cada setor e região. A Componente de Crescimento Global (CCG) é igual ao acréscimo da produtividade que teria ocorrido se a região crescesse à taxa de crescimento da produtividade nacional. A Componente de Crescimento Estrutural (CCE) representa o montante adicional da produtividade que a região poderá obter como resultante de sua composição setorial. Esta variação será positiva (negativa), se a região tiver se especializado em setores que apresentam altas (baixas) taxas de crescimento da produtividade. A Componente de Crescimento Regional (CCR) indica o montante positivo (ou negativo) da produtividade que a região conseguirá em razão da taxa de crescimento da produtividade em determinados setores ser maior (ou menor) nesta região em relação à média nacional.

A aplicação desse modelo para as regiões do Brasil visa identificar as forças que explicam o crescimento regional desigual. De acordo com Haddad e Andrade (1989), os fatores responsáveis por diferentes taxas de crescimento setorial em comparação ao nível nacional são: variações na estrutura da demanda, variações de produtividade, inovações tecnológicas etc. Os autores citam também que as principais forças que atuam com vistas a provocar este crescimento são, quase sempre, de natureza locacional, tais como: variações nos custos de transporte, estímulos fiscais específicos para determinadas áreas, diferenciais nos preços relativos de insumo entre regiões etc.

Stilwell (1969) já havia apontado que o modelo descrito na equação (1) apresenta como limitação o fato de não considerar as mudanças estruturais na composição setorial das regiões durante o período observado. Uma região especializada em setores menos dinâmicos no período inicial pode ter modificado a sua estrutura, de forma que, no período final, a sua composição setorial já tenha uma predominância relativamente maior de setores dinâmicos. A formulação de Stilwell (1969),⁵ descrita na equação (2), objetiva corrigir essas limitações. Foi inserida uma taxa de crescimento revertida e utilizado

⁵ A aplicação analítica da técnica segue a de Stilwell (1969), que buscou torná-la mais fácil de ser interpretada. Este autor aplicou a sua formulação modificada em relação ao setor industrial das regiões do Reino Unido, e demonstrou que a política regional dos anos 1960, adotada no país, surtiu efeito em assegurar uma composição industrial mais benéfica nas regiões menos desenvolvidas. Tal técnica subsidiou a adoção dessas políticas pelas autoridades governamentais.

como referência base o ano corrente de forma similar ao índice *Paache*. Pode-se observar o que ocorre quando se toma como referência a produtividade do trabalho do período corrente.

$$CCT = CCG + CCEM + CCRR$$

$$CCT = R_{ij}^0 \eta_{it} + (R_{ij}^1 (\lambda_{it} - \lambda_{it}^0) - R_{ij}^0 (\eta_{it} - \eta_{it}^0)) + (R_{ij}^1 (\eta_{ij} - \eta_{it}) - R_{ij}^1 (\lambda_{it} - \lambda_{it}^0) - R_{ij}^0 (\eta_{it} - \eta_{it}^0)) \quad (2)$$

$$CCEM = CCER - CCE$$

$$CCEM = R_{ij}^1 (\lambda_{it} - \lambda_{it}^0) - R_{ij}^0 (\eta_{it} - \eta_{it}^0)$$

$$CCRR = CCR - CCEM$$

$$CCRR = R_{ij}^1 (\eta_{ij} - \eta_{it}) - R_{ij}^1 (\lambda_{it} - \lambda_{it}^0) - R_{ij}^0 (\eta_{it} - \eta_{it}^0)$$

Na equação (2), $\lambda_{it} = (R_{it}^0 / R_{it}^1) - 1$ corresponde à taxa de crescimento da produtividade na amplitude espacial ponderado pelo ano corrente; $\lambda_{it}^0 = (R_{it}^0 / R_{it}^1) - 1$ corresponde à taxa de crescimento do valor da produtividade no setor de atividade *i* na amplitude regional (conjuntos das regiões), ponderado pelo ano corrente.

A Componente de Crescimento Estrutural Modificada (CCEM) representa a diferença entre a Componente de Crescimento Estrutural Revertida (CCER) e a CCE, e serve para indicar a variação líquida resultante de haver uma diferença entre as estruturas da produtividade das regiões entre o ano corrente e o ano base. Da CCR da formulação de Dunn, foi subtraída a CCEM, e obteve-se uma Componente de Crescimento Regional Residual (CCRR). Este cálculo é necessário, porque a variação na estrutura econômica (composição setorial) é apenas uma das muitas influências sobre a variação no desempenho econômico da região, exigindo o cálculo das influências residuais de natureza regional.

Assim, a versão de Dunn é modificada por Stilwell (1969) de forma que possa levar em conta o impacto das mudanças estruturais sobre a variável em estudo (no nosso caso, a produtividade do trabalho regional) na composição setorial da produção durante o período estudado. A interpretação dessa mudança é observada nos sinais das componentes CCEM e CCRR. Se o sinal da CCEM é positivo, a região modificou sua estrutura setorial de forma a se especializar mais nos setores de atividade cuja produção está crescendo mais rapidamente em nível nacional, e menos nos setores cuja produção esteja crescendo lentamente em nível nacional. Se a CCRR é positiva, significa que a região cresceu por mérito próprio, ou seja, ela é competitiva, sem precisar contar com modificações na especialização, significando que a CCR é maior do que a CCEM.

Para aplicar este modelo, deve-se ter uma matriz de informações na qual a soma das linhas represente os totais em cada região e a soma das colunas

represente o total de cada setor de atividade no Brasil. Isto pode ser facilmente observado com a variável VTI ou com a variável PO, mas não é observado na variável em estudo – a produtividade média do trabalho – que é simplesmente o resultado na divisão entre as variáveis VTI e PO. Para aplicar o modelo, faz-se necessário o uso de algum tipo de ponderação – pelo VTI ou pela PO. Fagerberg (2000) e Rocha (2007) optaram pela ponderação com a variável emprego (PO). Seguindo a notação adotada em Fagerberg (2000) tem-se:

$$R_{ij} = \frac{VTI}{PO} = \frac{\sum VTI_{ij}}{\sum PO_{ij}} = \sum \left(\frac{VTI_{ij}}{PO_{ij}} \cdot \frac{PO_{ij}}{\sum PO_u} \right)$$

$$S_{ij} = \frac{PO_{ij}}{\sum PO_u}$$

$$R = \sum (R_{ij} \cdot S_{ij})$$

Nas equações acima, a variável R_{ij} é a produtividade do trabalho de cada setor em cada região; a variável S_{ij} representa a participação de cada indústria em cada região no total do emprego. Assim, a variável R representa a produtividade do trabalho ponderada pela participação no total do emprego nacional. Desse modo, R também representa a contribuição de cada setor e de cada região para o resultado da produtividade nacional.⁶

O objeto de estudo do método é avaliar elementos representados pelas três componentes no resultado total de cada amplitude local (CCT_{ij}), tratando-se, portanto, de uma análise de natureza estritamente de desempenho regional e

⁶ Ademais, algumas informações são importantes na avaliação dos resultados. Não há regras para que as taxas de crescimento entre as amplitudes (local, regional, setorial, e espacial) tenham necessariamente ascendências de uma quanto à outra. Dessa forma, as diferenças entre taxas para cada uma das componentes decompostas podem ser positivas (+) ou negativas (-), resultando que o somatório que gera a CCT tanto pode ser positivo como negativo. O *shift-share* é um método que sinaliza a influência maior ou menor do crescimento global (amplitude espacial), estrutural (configuração setorial) e regional (atributos da amplitude local) para um dado setor em uma dada região (amplitude local). Se, em alguns casos, possa se apresentar uma aparente inconsistência, dado que se espera que a variável base cresça com o mesmo sinal resultante da CCT_{ij} , observa-se que os diferenciais das taxas de crescimento nos cálculos de cada componente e no total podem acompanhar o mesmo sinal ou não, pois se trata de um somatório de números relativos. Por tratar-se de uma decomposição acompanhada de cálculos de diferenciais de taxas de crescimento, bem como nesta versão de Stilwell, em que se utiliza a base inicial R_0 e também a base final R_1 como referências para os cálculos das taxas de crescimento, é factível que a CCT_{ij} possam ter sinais (+) ou (-) ocasionados por influência das componentes decompostas e não da variação estrita da variável base. Um aspecto também importante trata do teste da propriedade de aditividade e de simetria e assimetria. Enfatiza-se que o teste de Haynes e Machunda (1987) mostra que: CCT e CCRR não atendem as propriedades de aditividade *região-região* e *setor-setor*; CCG atende a propriedade *região-região* e *setor-setor*; CCEM atende apenas a aditividade *região-região*.

setorial. O método visa fazer diagnósticos de realidade regionais e setoriais, sinalizando as causas, contudo o seu alcance não visa explicar essas causas. Cabe ao pesquisador conhecer a sua amplitude espacial, a composição setorial e a região em estudo.

Análise dos resultados

A análise das três componentes do modelo – global (CGC), estrutural modificada (CCEM), e regional residual (CCRR) – que formam a componente total (CCT) mostra qual delas teve mais peso na taxa de crescimento da produtividade do trabalho em cada região. Para efeito de análise da formulação de Stilwell (1969), é possível efetuar várias combinações entre os seus sinais e valores, tal que se podem identificar 14 tipos de resultados para o CCT, segundo o Quadro 1, o qual apresenta as classificações e diagnósticos sobre as regiões e os setores de uma dada amplitude espacial, de maneira que, no caso deste estudo, permite a identificação dos aspectos de natureza nacional, estrutural dos setores industriais, e regional e locacional, que aparentam ser mais relevantes na captação do dinamismo ou não das regiões do Brasil, em particular da região Nordeste.

QUADRO 1

SIMULAÇÕES DE TIPOS DE REGIÕES (R) E SETORES (S) POR COMBINAÇÕES DAS COMPONENTES DO MODELO DE STILWELL

Componentes do Modelo	Tipos de Regiões (R) e Setores (S)													
	R1 S1	R2 S2	R3 S3	R4 S4	R5 S5	R6 S6	R7 S7	R8 S8	R9 S9	R10 S10	R11 S11	R12 S12	R13 S13	R14 S14
CCG	+	+	+	+	+	-	-	+	+	-	-	-	-	-
CCEM	+	+	+	-	-	+	+	-	-	+	+	-	-	-
CCRR	+	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-	+	+	-
Valores: (+) > (-)		•		•		•		•		•		•		
Valores: (+) < (-)			•		•		•		•		•		•	
CCT	+	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores.

(+) : componente de valor positivo.

(-) : componente de valor negativo.

(•) : indica que prevalecem o(s) valor(es) positivos ou negativos da(s) componente(s).

Resultados por regiões do Brasil

A decomposição do crescimento da produtividade do trabalho das indústrias extrativas e de transformação pelo modelo *shift-share* para as grandes regiões do Brasil – Sudeste, Sul, Norte, Nordeste e Centro-Oeste – é apresentada na Tabela 3. Como a componente global identifica o incremento que teria o valor

da produtividade do trabalho de cada região, caso a taxa de crescimento de 2007 em relação a 1996 fosse a mesma taxa nacional, esta componente refletiria a indução do crescimento nacional sobre o desempenho de cada região. Dado que a taxa de crescimento nacional foi negativa e próxima a zero ($-0,22\%$), a componente global é negativa em todas as regiões e demonstrou ser a componente de menor peso. A componente estrutural modificada mostra que a mudança estrutural teve efeito negativo sobre o crescimento das regiões Norte e Centro-Oeste e Sudeste, e que as mudanças estruturais favoreceram as regiões Sul e Nordeste. A componente regional residual foi superior em relação às demais na maioria das regiões, indicando que o crescimento da produtividade do trabalho foi devido mais às vantagens locais e competitivas regionais do que às mudanças estruturais na composição setorial (com exceção da região Sudeste, onde a componente regional foi negativa).

TABELA 3
DECOMPOSIÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO POR REGIÃO –
BRASIL – 1996-2007

Componentes do Modelo	SE	S	N	NE	CO
Valor em R\$ da Componente Global - CCG	-54,69	-13,98	-3,64	-6,07	-1,77
Participação % da CCG na CCT	(2,11)	-1,32	-1,04	-0,85	-0,45
Crescimento da produtividade em % devido à CCG	-0,26	-0,19	-0,6	-0,2	-0,25
Valor em R\$ da Componente Estrutural Modificada – CCEM	-246,68	89,67	-3,86	233,65	-72,79
Participação % da CCEM na CCT	(9,53)	8,49	-1,1	32,85	-18,65
Crescimento da produtividade em % devido à CCEM	-1,18	1,24	-0,64	7,85	-10,36
Valor em R\$ da Componente Regional Residual – CCRR	-2.287,53	979,95	359,1	483,64	464,85
Participação % da CCRR na CCT	(88,36)	92,83	102,13	68	119,1
Crescimento da produtividade em % devido à CCRR	-10,94	13,57	59,57	16,25	66,15
Valor em R\$ da Componente Total - CCT	-2.588,91	1.055,64	351,6	711,23	390,29
Participação % Total	(100)	100	100	100	100
Crescimento % da produtividade do trabalho	-12,38	14,62	58,33	23,89	55,54

Fonte: Galeano (2012).

Nota: Os valores entre parênteses na tabela são percentuais de um valor negativo; quanto maior, mais elevada é a retração do crescimento da produtividade do trabalho.

Quanto às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, enfatiza-se que, além de propiciarem condições favoráveis no tocante a custos, incentivos públicos e logísticas para algumas indústrias, contam com uma fonte a mais para financiamento das atividades produtivas, formada pelos fundos constitucionais de financiamento⁷ – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional

⁷ Uma abordagem sobre intervenção estatal e desigualdade regional pode ser visto em Monteiro Neto (2006).

de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Tais fundos constituem um diferencial para essas regiões e podem contribuir para impulsionar o crescimento industrial regional.

Considerando os acontecimentos da década de 1990 e os seus reflexos no período em estudo (1996 a 2007), constatou-se, com base nos indicativos das componentes do modelo aplicado, que: a componente global, sendo a de menor capacidade de indução e distante em relação ao peso das outras componentes, ratifica a desintegração inter-regional no âmbito da amplitude nacional); a componente estrutural modificada, sendo negativa no Sudeste, Norte e Centro-Oeste, sinaliza a inexistência ou uma irrisória absorção de novas tecnologias, e indica mudanças e dinamismo na estrutura dos setores industriais, se positiva nas regiões Sul e Nordeste; a componente regional residual mostra-se hegemônica como fator de influência para o dinamismo das regiões brasileiras, com exceção da região Sudeste.

Esses diagnósticos permitem algumas deduções, tais como a existência de alguma mobilidade da produtividade entre as regiões, tendo em vista o aumento da competição com produtos importados, especialmente chineses, e sobre a tese da integração regional solitária⁸ que, desde os anos de 1990, tem orientado as economias regionais em suas escalas local, regional nacional e internacional. Observam-se arquipélagos de produtividade integrados aos mercados competitivos em detrimento de um projeto nacional sustentado pela integração inter-regional. A seguir, são apresentados os resultados da decomposição da taxa de crescimento por setor de atividade para a região Nordeste. Tipificando as regiões e com base no Quadro 1, verifica-se que as simulações das componentes encontradas no modelo foram as seguintes:

a) R14: Região Sudeste – Esta região registrou valores negativos nas três componentes do método, o que indica falta de dinamismo para induzir o crescimento da produtividade. A componente regional residual foi a que mais pesou para esse resultado negativo, pois contribuiu negativamente com 88,36% da componente total, o que representou um declínio de 10,94% na produtividade do trabalho. A componente estrutural modificada participou com -9,53% da componente total e representou um declínio de -1,18% na produtividade do trabalho.

A região Sudeste foi a única que apresentou a componente total negativa. Dado que esta região detém a maior participação na indústria, a perda de eficiência industrial no período é explicada pelo recuo da produtividade, que

⁸ Essa tese é fruto das mudanças nos padrões de tecnologia nos processo produtivos ocorridos em escala mundial desde os anos de 1970 e, no Brasil, com início na segunda metade da década de 1980. A “integração solitária” toma lugar da “integração solidária” que norteou a economia brasileira desde a década de 1960 com o estágio da integração produtiva descrito por Guimarães Neto (1989), bem como pela estratégia de planejamento centralizado em termos nacionais (WANDERLEY, 2008).

se deve à existência de fortes deseconomias externas e locacionais, ocasionadas por vários fatores, a exemplo dos altos custos relativo a mão de obra, imóveis, deslocamentos e logísticas, e da pressão competitiva da abertura do comércio exterior, além do fato de a componente estrutural modificada não indicar mudança, ou seja, a não influência do choque das novas tecnologias em sua indústria. Esta realidade sugere a necessidade de se pensar em políticas econômicas para reverter esse cenário, dado que os mercados competitivos atuais requerem processos de produção eficientes.

b) R6: Regiões Sul e Nordeste – Essas duas regiões apresentaram valores positivos para as componentes de crescimento total, sendo positivas as componentes estrutural modificada e regional residual, evidenciando seu dinamismo. A componente regional residual foi a que mais contribuiu para o incremento da produtividade nessas duas regiões, representando 92,83% (Sul), 68,00% (Nordeste) da componente total. Já a componente estrutural modificada representou 8,49% (Sul) e 32,85% (Nordeste) da componente total.

c) R12: Regiões Norte e Centro-Oeste – Ambas as regiões obtiveram componente de crescimento total positiva graças à componente regional residual, uma vez que as componentes estrutural e global foram negativas nestas regiões. As componentes regionais residuais responderam, respectivamente, por 102,12% (Norte) e 119,10% (Centro-Oeste) da componente total. A região Norte foi a que apresentou maior taxa de crescimento da produtividade na indústria de transformação (14,35%).⁹ A taxa de crescimento da produtividade do trabalho no Centro-Oeste foi positiva graças ao crescimento de 42,85% registrado na indústria extrativa. Tais resultados indicam a predominância das vantagens locacionais no dinamismo total de ambas as regiões.

O crescimento da produtividade do trabalho em cada uma das duas regiões, entretanto, não foi suficiente para compensar o decréscimo obtido na região Sudeste, sinalizando que a mudança e o dinamismo estrutural da indústria nas regiões que apresentaram taxas de crescimento da produtividade do trabalho positivas não foi suficiente para compensar a falta de dinamismo do Sudeste.

Resultados por setores e categorias de indústria do Nordeste

A análise das três componentes do modelo – global (CGC), estrutural modificada (CCEM), e regional residual (CCRR) – que formam a componente total (CCT) mostra qual das componentes teve mais peso na taxa de crescimento da produtividade do trabalho nas indústrias extrativas e de transformação, por setor de atividade e por intensidades tecnológicas: baixa, média baixa, média alta, e alta.

⁹ Como este crescimento apoiou-se basicamente nos setores de média alta e alta tecnologia, sugere-se que se deva à existência da Zona Franca.

A Tabela 4 apresenta os resultados¹⁰ agregados da decomposição do crescimento da produtividade pelo método *shift-share* para os setores da região Nordeste.

TABELA 4
SIMULAÇÕES POR TIPO DE SETORES E DECOMPOSIÇÃO DAS COMPONENTES DO MODELO
SHIFT-SHARE – REGIÃO NORDESTE – 1996-2007

Classificação Nacional de Atividades Econômicas	Simulação dos Setores	Participação % na CCT			Valor R\$ CCT
		CCG	CCEM	CCRR	
C. Indústrias extrativas	S14	(0,63)	(39,13)	(60,23)	-60,60
D. Indústrias de Transformação					
Baixa Tecnologia					
15. Fabricação de produtos alimentícios e bebidas	S13	(96,45)	(8,51)	(-4,97)	-1,61
16. Fabricação de produtos do fumo	S6	-0,18	5,35	94,83	3,96
17. Fabricação de produtos têxteis	S11	(2,13)	(-35,24)	(133,11)	-20,87
18. Confeção de artigos do vestuário e acessórios	S6	-0,41	46,06	54,35	40,59
19. Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados	S6	-0,13	0,79	99,34	153,81
20. Fabricação de produtos de madeira	S14	(0,58)	(9,07)	(90,35)	-4,18
21. Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	S12	-0,51	-11,98	112,5	28,38
22. Edição, impressão e reprodução de gravações	S11	(22,34)	(-50,96)	(128,62)	-0,82
36. Fabricação de móveis e indústrias diversas	S12	-0,26	-10,18	110,44	20,19
37. Reciclagem	S6	-0,41	51,76	48,65	0,08
Média Baixa Tecnologia					
23. Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	S6	-0,41	8,6	91,81	100
25. Fabricação de artigos de borracha e plástico	S12	-0,43	-37,64	138,07	30,72
26. Fabricação de produtos de minerais não metálicos	S12	-1,58	-4,22	105,80	17,36
27. Metalurgia básica	S11	(1,55)	(-5,45)	(103,90)	-23,78
28. Fabricação de produtos de metal – exceto máquinas e equipamentos	S12	-0,28	-24,64	124,92	25,58
Média Alta Tecnologia					
24. Fabricação de produtos químicos	S12	-5,4	-40,02	145,42	23,16
29. Fabricação de máquinas e equipamentos	S12	-3,73	-13,07	116,8	3,99
31. Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	S11	(2,48)	(-32,11)	(129,63)	-4,94
33. Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios	S14	(2,34)	(6,1)	(91,56)	-0,54
34. Fabricação e montagem de veículos automotores reboques e carrocerias	S6	-0,01	18,7	81,32	101,26
35. Fabricação de outros equipamentos de transporte	S6	-0,17	72,52	27,65	6,19
Alta Tecnologia					
30. Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática	S6	0,00	85,09	14,92	271,64
32. Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações	S6	-0,21	13,70	86,52	0,15
Outros	S12	-5,68	-148,65	254,33	1,50
TOTAL	S6	-0,85	32,85	68,00	711,23

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos resultados de Galeano (2012).

Nota: Os valores entre parênteses na tabela são percentuais de um valor da CCT setorial negativo; quanto maior o percentual, maior a retração do crescimento da produtividade do trabalho. Neste caso, os percentuais negativos entre parênteses correspondem a componentes positivas.

¹⁰ Alguns problemas como, por exemplo, a ausência ou a omissão de dados de alguns setores a nível regional podem ter influenciado os resultados para alguns setores de atividade. No entanto, os resultados em geral estão de acordo com o esperado.

A componente de crescimento global detecta o acréscimo que teria o valor da produtividade do trabalho da região, caso a taxa de crescimento de 2007 em relação a 1996 fosse a mesma taxa nacional, sendo, portanto, negativa também na região Nordeste. A componente de crescimento estrutural modificada com sinal positivo mostra que, no período, ocorreu mudança estrutural e dinamismo nos setores de atividades. A componente de crescimento regional residual influenciou de forma positiva no crescimento da produtividade do trabalho, ocasionado pelas iniciativas e características locais e regionais. Tipificando os setores de atividades da indústria de transformação por categorias de intensidades tecnológicas da Tabela 4, com base nos tipos de setores do Quadro 1, verifica-se que as simulações das componentes do modelo encontrada foram as seguintes:

a) indústria de Baixa Tecnologia – nesta categoria de indústria observa-se que, dos dez setores analisados, seis registraram dinamismo representados pela CCT positiva, dos quais, em todas as atividades setoriais, tiveram a indução da componente regional; em quatro setores, a influência foi em conjunto com a componente estrutural. Ressalta-se que, desses quatro, em três, os valores da CCRR foram maiores do que os valores da CCEM, enfatizando a maior relevância para o dinamismo dessas atividades em razão das vantagens locais. Apenas no setor de Reciclagem, a componente estrutural prevaleceu sobre a componente regional, o que sugere a emergência de uma atividade, em face da atual agenda ambiental, e as inovações introduzidas neste setor para efeito de reciclagem de material. Entre os dez setores, quatro registraram não dinamismo com CCT negativa. No setor de Fabricação de produtos alimentícios e bebidas, os fatores de caráter regional, apesar de serem favoráveis, não foram suficientes para compensar a perda de dinamismo da estrutura desse setor. Já nos setores de Fabricação de produtos têxteis, e Edição, impressão e reprodução de gravações, apesar de ter registrado mudança e dinamismo na estrutura setorial, não conseguiram compensar os aspectos negativos de natureza local. O setor de Fabricação de produtos de madeira apresentou queda de dinamismo em todas as componentes;

b) indústria de Média Baixa Tecnologia – entre os cinco setores estudados nesta categoria de indústria apenas um, o setor de Metalurgia básica, acusou não dinamismo, ao registrar CCT negativa, em que pese a componente estrutural ter registrado um sinal positivo que indica algum nível de reestruturação e dinamismo no setor. As quatro atividades consideradas dinâmicas devido ao peso da influência da componente regional foram: Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool, Fabricação de artigos de borracha e plástico, Fabricação de produtos de minerais não metálicos e Fabricação de produtos de metal. O setor de Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool teve participação da componente estrutural, contudo com indução menor do que os efeitos regionais;

c) indústria de Média Alta Tecnologia – nesta categoria de indústria, avaliaram-se os setores que foram influenciados pela componente regional, com exclusividade para os setores dinâmicos, como o de Fabricação de produtos químicos e Fabricação de máquinas e equipamentos. Constata-se que, para os dois setores, ambas as componentes – estrutural e regional – induziram o dinamismo; o de Fabricação e montagem de veículos automotores deveu-se mais aos fatores locais, e o de Fabricação de outros equipamentos de transporte foi resultado mais de mudança estrutural. Entre os setores que registraram não dinamismo, tem-se o de Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos que, apesar de registrar mudança estrutural e indução ao dinamismo, os fatores de natureza regional foram mais desfavoráveis; enquanto, no setor de Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios, o seu não dinamismo deveu-se a todas as componentes;

d) indústria de Alta Tecnologia – ambos os setores estudados registraram mudanças estruturais e dinamismo com influência de ambas as componentes estrutural e regional. O dinamismo da atividade setorial de Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática foi resultado de mudanças estruturais no setor que superou as induções da componente regional. Ocorreu o inverso em relação ao setor de Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações.

Os resultados gerais mostram que, dos vinte e três setores da indústria de transformação no Nordeste, treze atividades setoriais acusaram mudança e dinamismo de natureza estrutural (56%), e dezessete atividades registraram dinamismo resultante de fatores de natureza regional ou local (74%). Desses setores, em nove, ambos os fatores convergiram (39%), contudo percebeu-se maior predominância das economias locais, com seis atividades, que atingiu 67% do total, restando três setores para o dinamismo estrutural, que correspondeu a 33%.

Diante desses resultados, infere-se a possibilidade da existência de um novo cenário na região, dado que o Nordeste modificou sua estrutura setorial de forma a se especializar mais em alguns setores de atividade cuja produção está crescendo mais rapidamente em nível nacional e menos nos setores cuja produção esteja crescendo lentamente em nível nacional. Comparando as componentes de crescimento nos diversos setores, observa-se que os valores da componente regional residual apresentaram maior dispersão do que em relação à componente estrutural modificada, indicando que as vantagens locais na produtividade dos setores explicaram mais as variações na produtividade do trabalho.

Conclusões

O estudo de diagnóstico dos setores das indústrias extrativas e de transformação da região Nordeste e das cinco grandes regiões brasileiras, com base na interpretação das componentes de crescimento da produtividade do trabalho com base no modelo *shift and share analysis*, levou a alguns indicativos que possibilitam efetuar *links* com três relevantes aspectos levantados na introdução deste artigo: abertura do comércio exterior, choque das novas tecnologias e a tese da integração solitária. Foi visto que, no Brasil, a região mais desenvolvida e que tem maior participação na indústria sofre um processo de deseconomia de escala, e o crescimento da produtividade nas demais regiões ainda é insuficiente para compensar o decréscimo ocorrido no Sudeste.

A primeira questão colocada na introdução, que trata da abertura do comércio externo do Brasil na década de 1990, direciona a discussão para a existência ou não de mobilidade da produtividade entre as regiões. Dado que a região Sudeste é a que hospeda o maior parque industrial brasileiro e na qual se concentram os setores da indústria de transformação com maior teor tecnológico, o esperado seria que essa região fosse diagnosticada em termos absoluto e relativos como a maior beneficiada com a abertura. Não obstante, o que se verificou no intervalo entre 1996 e 2007 foi uma taxa de crescimento da produtividade do trabalho negativa no Sudeste. Os setores de alta tecnologia na região Sudeste, de fato, apresentaram um resultado coerente com os supostos teóricos, contudo insuficiente para compensar o decréscimo nos demais setores. Infere-se que, como nas demais regiões, foram captados valores positivos para as suas componentes totais em razão da existência de algum tipo de mobilidade da produtividade entre as regiões.

As possíveis explicações para tal resultado devem-se, entre outras motivações, a três fatores conjugados: a política de juros altos e, em geral no período, de câmbio apreciado que propiciou estímulos às importações; a forte presença de importações de produtos oriundos da China com vantagens competitivas em relação aos produtos brasileiros, provocando uma reconfiguração espacial de plantas industriais do Sul e Sudeste para outras regiões, especialmente para o Nordeste; o cenário internacional, em que se valorizaram os preços das matérias-primas, refletiu na alta taxa de crescimento da produtividade do trabalho nas demais regiões consideradas menos desenvolvidas, replicando na tese da reprimarização do comércio exterior do Brasil mediante a especialização em *commodities*. Dessa forma, a resposta da primeira indagação é, em princípio, afirmativa, devido à existência de mobilidade de produtividade do trabalho entre as regiões como consequência da intensificação da abertura ao comércio exterior.

A segunda questão colocada envolve as novas tecnologias e a sua internalização nos âmbitos das regiões e de seus reflexos nas atividades setoriais da região

Nordeste. Enfatiza-se que, ao tratar do atual choque tecnológico nas economias, apreendem-se mudanças estruturais nos processos de produção e na qualidade do produto, bem como se modifica a forma de distribuição espacial focada em mercados competitivos, segundo as escalas regionais deslizantes – local, regional, nacional e global. Com a inserção do Brasil na economia globalizada em fins da década de 1980, esta questão foi interpretada com base na taxonomia da OCDE sobre as categorias de atividades por intensidades tecnológicas. O esperado seria que, na região Sul, especialmente, no Sudeste, que concentra o maior parque industrial brasileiro, tivesse ocorrido uma reestruturação de seus processos produtivos, tal que a sua produtividade média tenha se elevado, em particular nos setores de média alta e alta tecnologia, enquanto, nas demais regiões, devido ao menor peso industrial, a influência das novas tecnologias tenha sido de menor porte.

A componente estrutural modificada sinalizou para uma situação um tanto diferente, pois se verificou que, para a região Sudeste, este indicador, como os demais do modelo, registrou não dinamismo, bem como, no agregado das indústrias, a taxa de crescimento da produtividade do trabalho também foi negativa. Não obstante, percebeu-se alguma coerência no tocante à categoria dos setores de “alta tecnologia” nesta região, que acusou uma elevada taxa de crescimento da produtividade; neste caso, o não dinamismo da componente total pode ter sido causado mais por razão regional do que pela ausência de reestruturação industrial. Nas outras regiões, tanto a Sul como a Nordeste acusaram mudanças nas suas composições setoriais, mantendo-se a coerência de suas taxas de crescimento da produtividade, principalmente no setor de “alta tecnologia”. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, a componente estrutural não apresentou mudanças, ressaltando que, no Norte, possivelmente em face da zona franca, captaram-se taxas de crescimento da produtividade positivas nas categorias de “média alta” e “alta” tecnologia.

Nos setores da região Nordeste, observaram-se sinais de mudança de cenários, na medida em que mais da metade das atividades setoriais analisadas acusaram reestruturação e contribuíram para o crescimento da produtividade, junto com as motivações de natureza regional. Além disso, enfatiza-se a predominância de mudanças estruturais no dinamismo dos grupos de média alta e alta tecnologia.

Diante dos indicativos analisados, faz-se a ressalva de que, com exceção do Nordeste, as interpretações sobre as regiões deram-se sobre os valores agregativos e não de cada setor que compõe as suas indústrias. Desta forma, o quadro analisado das regiões em geral foi de que a influência das novas tecnologias na reestruturação convergiu para a categoria da indústria de alta tecnologia; quanto ao Nordeste, fica perceptível uma mudança de cenário em face da expansão de setores e do crescimento da produtividade influenciada por mudanças estruturais.

A terceira questão trata de sinalizar a importância dos fatores endógenos que circundam a fragmentação espacial e industrial. Considerando a conformação das teorias contemporâneas que abordam o crescimento econômico pelo princípio dos rendimentos crescentes com a incorporação de variáveis endógenas – tecnologia, conhecimento, instituições, capital humano –, fica clara, do ponto de vista das escalas regionais, a importância dos fatores de natureza endógena. A atual configuração das indústrias tem também se apresentado de forma fragmentada em razão dos seus processos de desintegração vertical que resultam da incorporação das novas tecnologias. As suas relações, mais focadas na interação do que no encadeamento, reforçam o argumento de maior desenvolvimento e de ações de atores locais e regionais impulsionados pela disponibilidade de infraestrutura básica, incentivos fiscais e creditícios, mão de obra qualificada etc., para viabilizar condições para a inserção simultânea em mercados competitivos, segundo as escalas: local, regional, nacional e global.

Dado que se constatou, no âmbito das cinco grandes regiões brasileiras e, particularmente, entre os setores da região Nordeste, maior presença da componente regional residual como fator de influência para o crescimento da produtividade do trabalho, enfatiza-se a relevância dos aspectos endógenos da região que ratificam a capacidade competitiva das atividades setoriais nela desenvolvidas. De outro lado, a participação da componente estrutural modificada no dinamismo de regiões do Brasil e de setores do Nordeste levou a interpretar-se que as mudanças estruturais, sob a influência das novas tecnologias, além de provocarem uma fragmentação industrial, estimularam os atores regionais e locais.

Considerando as limitações do método *shift-share*, especialmente pelo fato de os resultados de suas componentes não terem capacidades explicativas, conclui-se que os indicativos de crescimento apreendidos podem subsidiar a tese da integração fragmentada e solitária que tem permeado a integração entre as regiões brasileiras desde a segunda metade dos anos de 1980. O artigo teve o propósito de fazer um estudo de diagnóstico para contribuir com o debate sobre as novas configurações da indústria brasileira e os papéis da abertura do comércio exterior, das novas tecnologias, bem como a leitura de uma nova forma de integração regional.

Referências

ARCELUS, F. J. An extension of shift-share analysis. *Growth and Change*, USA, v. 1, n. 15, p. 3-8, 1984.

BARFF, R. A.; KNIGHT III, P. L. Dynamic shift and share analysis. *Growth and Change*, USA, v. 19, n. 2, p. 1-10, 1988.

- BENCO, G. A recomposição dos espaços. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande, v. 1, n. 2, p. 7-12, mar. 2001.
- BERZEG, K. The empirical content of shift and share analysis. *Journal of Regional Science*, USA, v. 18, n. 3, p. 463-469, Dez. 1978.
- CREAMER, D. Shift in manufacturing industries. In: NATIONAL RESOURCES PLANNING BOARD. *Industrial location and natural resources*. USA: Prelinger, Dez. 1942.
- DUNN JR, E. S. A statistical and analitical technique for regional analysis. *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, USA, v. 6, p. 97-112, 1960.
- _____. Une technique et analitique d' analyse regionale: description et projection. *Economie Appliquée*, Paris, v. 12, n. 4, p. 521-530, oct. 1959.
- ESTEBAN-MAQUILLAS, J. M. Shift and share análisis revisited. *Regional and Urban Economics*, North-Holland, v. 2, n. 3, p. 249-261, Oct. 1972.
- FAGERBERG, Jan. Techonological progress, structural change and productivity growth: a comparative study. *Structural Change And Economics Dynamics*, Olso, v. 11, n. 4, p. 393-411, Jul. 2000.
- FERNÁNDEZ, M. M.; MENÉNDEZ, A. J. L. *Spatial shift-share analysis: new developments and some findings for the Spanish case*. Congress of the European Regional Science Association, 2005. Working Paper n. 45.
- GALEANO, E. V. A estagnação da produtividade do trabalho na indústria brasileira nos anos 1996-2007: análise nacional, regional e setorial. In: GALEANO, E. V. *Crescimento econômico regional desigual no Brasil no período de 1985 a 2008: uma análise conjunta dos fatores pelo lado da oferta e pelo lado da demanda*. 2012. 190 f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012. p. 91-123.
- GROSSMAN, G. M.; HELPMAN, E. Comparative advantage and long-run growth. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 80, n. 4, p. 796-815, 1990.
- GUIMARÃES NETO, L. *Introdução à formação econômica do Nordeste: da articulação comercial à integração produtiva*. Recife: Massangana, 1989. (Estudos e Pesquisas – Fundação Joaquim Nabuco n. 57).
- HADDAD, P. R.; ANDRADE, T. A. Método de análise diferencial-estrutural. In: HADDAD, P.R. (Org.). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza: BNB; Etene, 1989. p. 249-286. (Estudos Econômicos e Sociais n. 36).
- HARRIS, T. C.; GILLBERG, R.; NARAYANAN, J. *Shonkwiler, and D. Lambert. 2004. A Dynamic shift-share analysis of the nevada economy*. Reno, NV: University of Nevada-Reno, 2004. Technical Report UCED 94-06.

- HAYNES, K. E.; MACHUNDA, Z. B. Considerations in extending shift-share analysis: note. *Growth and Change*, USA, v. 18, n. 2, p. 69-72, 1987.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Industrial Anual*. Rio de Janeiro, 1996, 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/>. Acessos entre: jun.-set. 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. *Índices de preços por atacado*. Brasília, 1996, 2007. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acessos entre: jun.-set. 2011.
- LODDER, C. A. Crescimento da ocupação regional e seus componentes. In: FERREIRA, C. M. C. et al. *Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1974. p. 53-110. (Série monográfica n. 8).
- MONTEIRO NETO, A. *Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo* Brasília: IPEA, nov. 2006. Texto para Discussão n. 1229.
- NAZARA, S.; HEWINGS, G. J. D. Spatial structure and taxonomy of decomposition in shift-share analysis. *Growth and Change*, Lexington, KY, v. 35, n. 4, p. 476-490, 2004.
- PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas, SP: Unicamp, 1998.
- ROCHA, F. Produtividade do trabalho e mudança estrutural nas indústrias brasileiras extrativa e de transformação, 1970-2001. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 221-241, abr./jun. 2007.
- ROMER, P. M. Endogenous technological change. *The Journal of Political Economy*, Chicago, v. 98, n. 5, part 2, p. 571-5102, 1990.
- ROSENFELD, F. Commentaire à l'exposé de M. E. S. Dunn sur une méthode statistique et analytique d'analyse régionale. Presentation mathématique de la method. *Economie Appliquée*, Paris, v. 12, n. 4, p. 531-534, oct. 1959.
- SAKASHITA, N. An axiomatic approach to Shift and Share Analysis. *Regional and Urban Economics*, North-Holland, v. 3, n. 3, p. 263-271, Aug. 1973.
- STILWELL, F. J. B. Regional growth and structural adaption. *Urban Studies*, Glasgow, v. 8, n. 6, p. 162-178, Nov. 1969.
- WANDERLEY, L. A. Integração nacional e fragmentação regional da indústria de transformação: Sudeste e Nordeste. *Economia Política do Desenvolvimento*, Maceió, v. 1, n. 3, p. 113-150, set./dez. 2008.

Instruções aos colaboradores

A Revista Desenbahia, publicação semestral da Agência de Fomento do Estado da Bahia, tem como objetivo divulgar a produção científica de seus técnicos e de colaboradores externos nas áreas temáticas vinculadas à instituição. A publicação busca estabelecer um canal de discussão entre a Desenbahia e os demais órgãos do Estado, meio acadêmico e sociedade civil, estimulando e disseminando a produção de conhecimento.

A Revista está aberta para a publicação de **trabalhos inéditos** nas áreas temáticas de interesse da instituição, destacando-se **desenvolvimento regional, economia baiana e financiamento do desenvolvimento**. Os lançamentos ocorrem nos meses de março e setembro.

Os artigos encaminhados para publicação serão submetidos à apreciação do Conselho Editorial e/ou de pareceristas *ad hoc*, que emitem parecer sob o sistema *blind review*, sendo o(s) autor(es) informado(s) de sua aceitação ou recusa. A Comissão Editorial poderá, quando necessário, sugerir ao(s) autor(es) modificações no texto, a fim de adequá-lo ao padrão editorial da Revista. Os trabalhos aprovados para publicação serão submetidos à revisão de linguagem, podendo sofrer alterações. Os originais, aprovados ou não, não serão devolvidos ao(s) autor(es) e serão considerados definitivos e autorizados para publicação.

Os artigos devem ser enviados por *e-mail*, estar em conformidade com as normas da ABNT e seguir as seguintes especificações:

- ter entre 10 e 25 páginas, incluindo folha de rosto, resumo, referências, gráficos, tabelas e figuras;
- estar digitado em editor de textos Word for Windows, espaçamento simples, margens padrão (2,5 cm), fonte Times New Roman, tamanho 12; alinhamento justificado e páginas numeradas;
- conter resumo (em português e em inglês), com no máximo 10 linhas e 5 palavras-chave;
- as tabelas, gráficos e figuras devem estar com as legendas e as fontes completas e suas respectivas localizações assinaladas no texto;
- as tabelas, gráficos e figuras não devem conter cores, uma vez que a publicação é impressa em escala de cinza;
- as citações que ultrapassarem três linhas devem ser destacadas do texto e apresentadas em outro parágrafo com recuo de 2 cm e tamanho de fonte 10;
- as referências, no final do texto, devem estar completas e em ordem alfabética, de acordo com as normas da ABNT em vigor; o nome dos livros citados e o nome de revistas devem aparecer em *itálico*;

- as indicações bibliográficas no próprio texto devem seguir o sistema autor/data (sobrenome do autor, ano da publicação e, se for o caso, número da página – exemplo: SANTOS, 2000, p. 33);
- notas explicativas podem ser inseridas no rodapé, numeradas e com tamanho da fonte 8;
- incluir as credenciais do(s) autor(es) em uma folha de rosto, contendo o título do artigo, nome completo do(s) autor(es), endereço postal, telefone e e-mail para contato. No artigo, não incluir nenhuma indicação que possibilite o reconhecimento da autoria.

O(s) autor(es) dos trabalhos aceitos para publicação receberão gratuitamente 3 (três) exemplares da edição em que foi publicado o seu artigo.

Os artigos publicados são de responsabilidade do(s) autor(es) e não refletem a opinião da instituição.

Mais informações e endereço para envio dos artigos:

E-mail: revista@desenbahia.ba.gov.br ou pelo site www.desenbahia.ba.gov.br
Av. Tancredo Neves, 776, Caminho das Árvores.

CEP 41820-904. Salvador / Bahia

Tel.: 55 71 3103-1107 / 1147 / 1208

Fax.: 55 71 3341-9331

Obs.: Ao enviar o artigo eletronicamente, aguardar uma mensagem de recebimento do arquivo dentro de sete dias corridos. No caso de não recebimento da mensagem após esse prazo, fineza entrar em contato com a Desenbahia.