

**INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA EM DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL – IPADES**

DESENVOLVIMENTO NAS REGIÕES SUBDESENVOLVIDAS DO BRASIL

Francisco Benedito da Costa Barbosa

Sócio Presidente – IPADES

O Brasil nos últimos 35 anos tem apresentado na política de desenvolvimento, e na política econômica, alguns avanços, entre as quais, se destacam: o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), estabelecido em 1979; o Plano Real, de controle inflacionário, implantado em 1994; e o controle dos gastos públicos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000. Um leque de política macroeconômica, que tem gerado expectativa do país romper com o subdesenvolvimento. No entanto, duas grandes regiões, Amazônia e Nordeste continuam a apresentar-se como regiões em dificuldades de romper com o subdesenvolvimento. Por quê?

Antes de buscar a resposta implícita a essas regiões, é importante que algumas conceituações e esclarecimentos sobre o desenvolvimento econômico, sejam colocados. Ele se estabelece com seguintes pontos: i) crescimento econômico; ii) distribuição de renda; iii) sustentabilidade; iv) aumento do IDH (índice de desenvolvimento humano).

A ideia de crescimento econômico é recente. Antes do surgimento do Capitalismo as sociedades se encontravam em estágios comparativamente estagnados. Elas eram basicamente agrícolas e variavam pouco ao longo dos anos, com exceção da ocorrência de boas ou más colheitas, de guerras e de epidemias.

O Capitalismo surge de modo lento com o Mercantilismo (1450-1750), sob o controle e a direção do Estado Nacional em formação atuando com a burguesia. Num primeiro momento teve como racionalidade o lucro e a acumulação de capital como meio de atingi-lo. Esse é o momento da Revolução Comercial, das grandes navegações. Numa segunda etapa, com a Revolução Industrial, a partir da segunda

metade do século XVIII, a racionalidade se expressa através de um meio mais especificamente racional de alcançar o lucro e acumular capital: a aceleração do progresso torna sistemática a incorporação de novas tecnologias, e o consequente aumento da produtividade passa a ser uma condição fundamental.¹

Um terceiro fator consolidaria a expansão do sistema capitalista, são os estados-nações, já consolidados, e seus governos que serão os condutores desse processo, através da definição de instituições necessárias ao desenvolvimento capitalista, como a garantia da propriedade e dos contratos, a proteção da indústria nacional, e os mais variados sistemas de estímulos ao investimento produtivo, e também pela institucionalização da educação pública universal que permitiria o aumento da produtividade em toda a economia.²

Essa nova racionalidade colocada pelo capitalismo altera de forma radical as estruturas dessas novas sociedades. Nos últimos 100 anos a produção industrial mundial cresceu entre 30 e 40 vezes e, como a população mundial dobrou, a produção per capita cresceu entre 15 e 20 vezes.³

Da observação desta realidade caminhou-se para uma tentativa de entendimento e posterior explicação de como uma sociedade cresce economicamente. A conclusão é de que ela cresce desde que ocorra: i) disponibilidade ou acumulação de capital via poupança, financiamento, máquinas e equipamentos, indústrias, terras agricultáveis *etc*; ii) da realização de obras de infraestrutura tais como estradas, energia, portos *etc*; iii) do investimento em recursos humanos; iv) crescimento da população que implica no aumento da força de trabalho e na demanda interna; v) progresso tecnológico capaz de modernizar os sistemas produtivos aumentando a produtividade.⁴ O crescimento econômico é a locomotiva do desenvolvimento econômico, sem ele as demais condicionantes encontram enorme dificuldade em se expressar.

A atenção com o desenvolvimento econômico começou a participar da agenda internacional a partir do término da Segunda Guerra Mundial (1945), motivado por duas forças principais que impulsionaram o estudo dos problemas que afetam os países em desenvolvimento. A primeira foi derivada da existência de tensões internacionais, e a sua preocupação central é com a necessidade de realizar algo de concreto, com a máxima urgência, em relação ao problema da pobreza existente nesses países. A outra, com tradição acadêmica, preocupa-se em entender as razões que estariam existindo por detrás das grandes diferenças que são observadas nos processos de crescimento e desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos e

em desenvolvimento. Estaria, portanto, preocupada com a natureza e a causa da pobreza das nações.⁵ Portanto, é importante o conhecimento da história, do desempenho da economia e do comportamento da sociedade, em estudo, para que se possa entender os processos que a levam ao desenvolvimento ou subdesenvolvimento.

As teorias de crescimento econômico, desde a clássica apresentada por Adam Smith (1723-1790), Thomas Robert Malthus (1766-1834) e David Ricardo (1772-1823), passando por John Maynard Keynes (1883-1946), por Karl Marx (1818-1883) e, por fim, pelas teorias neoclássica e neokeynesiana, foram desenvolvidas a partir da identificação e análise dos problemas observados nos processos de crescimento econômico dos países desenvolvidos,⁶ dos quais a Inglaterra teve importância singular. Elas consideram desenvolvimento econômico como sendo um processo gradual e contínuo, harmonioso e cumulativo.

Porém, deve-se frisar que este enfoque de crescimento equilibrado não explica a influência no processo de desenvolvimento de importantes fatores como: migrações, dualismo, distribuição de renda, poupança, utilização dos recursos naturais, tipo de comércio, instituições, *etc.* Isto explica porque não se deve abdicar da história da sociedade em estudo.

Atualmente, nos países e regiões em desenvolvimento, há uma tendência crescente à formulação de programas de crescimento e desenvolvimento econômicos voltados às necessidades reais e específicas de cada país, região, estado ou município. Isso porque, o desenvolvimento econômico, no século XXI, revela-se como um fenômeno amplamente desejado pelos povos, uma vez que o ser humano almeja o aprimoramento da sua qualidade de vida, o que é possível no momento em que as necessidades e desejos passam a ser atendidas adequadamente.

Todavia, o desenvolvimento econômico constitui um grande desafio que deve ser vencido, e não o será pelo simples voluntarismo de alguns ou com a passividade da sociedade. Isso porque, no início do processo há certa dificuldade na existência de um adequado comportamento da taxa de formação de capital – elemento fundamental para a dinâmica do processo de desenvolvimento – acumulação essa que na maioria dos municípios foi conseguida inicialmente com o uso dos recursos naturais, já exauridos, e cujo processo não teve continuidade devido a não adoção do progresso técnico à produção.

Assim, o recomeço do desenvolvimento exige um grande esforço daqueles que o perseguem. Nesse esforço, são pontos fundamentais a análise histórica, a economia, a sustentabilidade e o comportamento da sociedade, para então poder-se planejar e atuar na consecução dos seus objetivos. Então, os atores do desenvolvimento econômico devem analisar essas condicionantes de modo a terem um melhor entendimento do caminho a ser percorrido e vivenciado pela sociedade em estudo, e a partir dessas constatações buscarem políticas e programas que levem aos objetivos desejados.

Após estas considerações teóricas sobre o desenvolvimento econômico, enfoque-se a realidade brasileira – Amazônia e Nordeste – na ótica do planejamento do desenvolvimento. A Amazônia foi contemplada em 1953 com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), transformada em 1966, na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Em 1959 foi a vez do Nordeste ter a sua instituição de planejamento, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Ainda na Amazônia surgiu a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), em 1967. Estas instituições têm dado contribuição aquém do esperado para o desenvolvimento regional, considerando-se o porte e a importância das mesmas. A SUDAM e a SUDENE ao ficarem sem os benefícios fiscais perderam o ímpeto para promoverem ações de desenvolvimento; a SUFRAMA tem mantido o polo industrial de Manaus mediante uma política sistemática de benefícios fiscais permanentemente prorrogados.

Como já frisado, estudos mais recentes, têm demonstrado uma mudança de direcionamento no planejamento do desenvolvimento, no sentido de priorizar o desenvolvimento local, ou seja, o município. Este com uma menor área de abrangência, com um melhor conhecimento da sua realidade e com a possibilidade de participação da sociedade, apresenta-se em condições de planejar e executar o desenvolvimento almejado com mais eficácia.

No âmbito do desenvolvimento econômico, o município não constitui um espaço marginal ou de escassa importância, pelo contrário, ele é fundamental em termos de emprego e renda, apresenta-se como espaço para produção e para a difusão do progresso técnico e do crescimento econômico. Todavia, para que esse potencial se transforme em realidade são requeridas mudanças sociais, culturais e institucionais, de forma a facilitar a inovação e o empreendimento. Para tanto, o poder político local terá papel importante na indução e apoio a esse processo de mudança.

Ressalte-se que mais de 2/3 da produção mundial não se comercializam internacionalmente, e 95% das decisões de investimento correspondem às decisões de âmbito nacional e local, fica claro, então, que existe uma enorme margem para as políticas econômicas territoriais.⁷ Isto significa qual seja a vocação da base produtiva do município – agrária, agroindustrial, industrial, comércio ou serviço – sua modernização acrescida de valor agregado apresentarão efeitos positivos no crescimento econômico, no emprego e na renda.

A maioria dos municípios da Amazônia e do Nordeste apresenta baixo índice de desenvolvimento econômico, não que o crescimento econômico não tenha ocorrido anteriormente. Quando de suas gêneses, normalmente eles se beneficiaram da abundância dos recursos naturais e dos baixos custos da mão-de-obra, ou mesmo da política econômica vigente – diferenciais das taxas de câmbio e tipos de juros. Nessa fase predominam as vantagens comparativas de caráter estático. Alguma acumulação de capital sempre fica, sendo aplicada notoriamente no comércio. Após vem a estagnação econômica, em que as políticas sociais passam a ter significativa importância na geração da renda.

Como sair deste contexto? Trabalhar pelas vantagens competitivas de caráter dinâmico, baseadas na introdução constante de inovações tecnológicas, organizacionais e de gestão, todas sustentadas – em última análise – na incorporação de informação e conhecimento e, em definitivo, na qualidade dos recursos humanos envolvidos. Nessa mudança de paradigma, cabe a gestão municipal o papel de indutora dessas mudanças, e mais, dialogar com a sociedade no sentido de fazê-la entender a necessidade dessa mudança.

Saindo-se mais uma vez do plano teórico e focando na realidade, os municípios podem dar início a essa mudança utilizando o capital que lhes é disponível, mas que na sua grande maioria, está ocioso, trata-se do capital solo. A agropecuária, antes extensiva e apoiada nos recursos naturais, não mais se processará nessas condições. O modelo tradicional, pouco produtivo, terá que se transformar em um setor da economia altamente produtivo e sustentável.

Embora a economia modifique sua estrutura, permitindo a existência de um do setor industrial – o que não é comum nos municípios nordestinos e amazônicos – e de comércio e serviços, a agropecuária continua sendo relevante, pois seu crescimento é fundamental para a expansão dos demais setores da economia, quer por sua otimização – muitos agentes econômicos – agilização do processo de formação de capital, e pela expansão do mercado interno. Este último, extremamente necessário

para permitir a absorção da produção agropecuária, e por aumentar a demanda por comércio e serviços.

É necessário um esforço sensível para que a transformação da agropecuária tradicional nesses municípios alcance, com seu desenvolvimento, níveis de modernização realmente compatíveis com o importante papel que ela deve desempenhar no processo de desenvolvimento econômico.

O ponto chave do problema está na possibilidade de identificar os fatores que estão retardando o adequado crescimento da produção agropecuária, e ajustar de forma correta, as combinações de fatores que permitirão a eliminação da baixa produtividade dessa produção.

Um fator fundamental são os investimentos, mas não é principalmente um problema de obtenção de capital financeiro, antes constitui um problema de determinar as formas que deve tomar esse investimento, formas que tornarão lucrativo investir na agropecuária. Tomando-se esse caminho, ver-se-á a agropecuária como uma fonte de crescimento econômico, e a tarefa analítica consiste em determinar quão baixos podem ser os custos e quanto crescimento pode ser obtido, ao transformar-se a agropecuária tradicional, por meio do investimento em um setor mais produtivo. ⁸ E por quê a agropecuária? Porque ela é um segmento que se encontra ativo ou latente na grande maioria dos municípios brasileiros. Ali se encontram áreas antropizadas e uma agropecuária insipiente.

Mas como transformar a agropecuária tradicional desses municípios em um setor econômico moderno e produtivo? O Brasil, a partir dos anos 1970, vem transformando sua agropecuária de maneira que, na segunda década do século XXI, apresenta-se como uma potência mundial na produção de alimentos, matérias-primas e biocombustíveis, com preservação ambiental. Pode-se afirmar que o país fez uma “Revolução na Agricultura Tropical”. Essa revolução é mensurada através dos seguintes números.

Posição do Brasil como exportador de produtos agropecuários em relação ao mercado mundial, em 2015: 1º posição nas exportações de suco de laranja (77,4%), açúcar (44,2%), soja (44,2%), carne de frango (36,6%), café (29,4%), carne bovina (21%); 2º posição nas exportações de milho (21,0%), óleo de soja (12,2%); 3º posição nas exportações de algodão (11,6%). ⁹

Em relação a balança comercial brasileira, o agronegócio contribuiu para um superávit, em 2015, de US\$ 5,76 bilhões, enquanto os outros setores continuaram com déficit. 10.

A transformação da agricultura tradicional, quanto ao uso de insumos para nutrição vegetal, apresenta o seguinte quadro entre as regiões brasileiras: i) Sudeste, 36%; ii) Centro-Oeste, 23%; iii) Sul, 21%; Nordeste, 10,6%; iv) Amazônia (5,2%). 11

No tocante a sustentabilidade, no período entre 1960 e 2015, a agricultura poupou 209 milhões de hectares, porque a produtividade cresceu 361%. Com a pecuária a redução da área utilizada foi de 239 milhões de hectares, em virtude do aumento da capacidade de lotação animal por hectare ter crescido 161%. 12

Os avanços da agropecuária brasileira demonstrados acima podem ser sintetizados em quatro conquistas da pesquisa agropecuária brasileira. O primeiro é a disponibilização de toda a latitude brasileira para o cultivo da soja, que saindo do Rio Grande do Sul, com latitude 32° S, chega ao Amapá, com latitude 0°. O segundo coloca o Brasil como o principal fornecedor de genética zebuína do mundo. O terceiro relaciona-se ao potencial de produtividade das pastagens que podem atingir até 5 UA/ha (unidade animal por hectare). O quarto se apresenta nos sistemas de produção integrados: integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF); integração lavoura-pecuária (ILP); integração pecuária-floresta (IPF); sistema plantio direto (PD); fixação biológica de nitrogênio (FBN).

A transformação da agricultura tradicional em agricultura moderna proporciona três tipos de cultivos: convencional, transgênico e orgânico. Cabe aos municípios saberem inseri-los em sua economia através do agronegócio e da agricultura familiar, e assim, terem uma poderosa força em prol do desenvolvimento econômico.

Para conseguir é necessário entender que dois fatores são fundamentais a determinar, diretamente, o desenvolvimento econômico: são a taxa de acumulação de capital advinda da produção, e a capacidade de incorporação de progresso técnico à produção. O fator principal a determinar a maior ou menor aceleração desse processo é a existência de uma estratégia municipal de desenvolvimento.

NOTAS

- 1 FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro. Editora Fundo de Cultura, 1961, cap. 3.
- 2 GELLNER, E. O advento do nacionalismo e sua interpretação: os mitos da nação e da classe. In: BALAKRISHNAN, G.; ANDERSON, B. (Orgs.) *Um mapa da questão nacional*. Editora Contraponto, 2000, p. 107-134.
- 3 DOBB, M. *Economic growth and underdevelopment countries*, New York, International Publisher, 1963, cap. 1.
- 4 MILONE, P. C. Crescimento e desenvolvimento econômico. In: PINHO, D. B.; VASXONCELLOS, M. A. S. (Orgs). *Manual de economia*. São Paulo, Editora Saraiva, 1997, p.467-481, 2ª edição.
- 5 MYINT, H. *The economics of the developing countries*, New York, Prager, 1971, cap. 1.
- 6 GHATAK, S. *Development economics*, London, Longman, 1978, cap. 1, 2 e 3.
- 7 LLORENS, F. A. *Desenvolvimento econômico local*, Rio de Janeiro, BNDES, 2001, cap. 2.
- 8 SCHULTZ, T. W. *A transformação da agricultura tradicional*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1965, cap. 1.
- 9 FONTE: USDA; CNA.
- 10 FONTE: *Agroanalysis*, v. 36, n. 04, abr., 2016, p. 11.
- 11 FONTE: *Anuário Brasileiro de Tecnologia em Nutrição Vegetal*, Disponível em www.abisolo.com.br/anuario Acesso em 07.09.2016.
- 12 FONTE: IBGE.