

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1229**

## **INTERVENÇÃO ESTATAL E DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE CONTEMPORÂNEO**

**Aristides Monteiro Neto**

Brasília, novembro de 2006



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1229**

## **INTERVENÇÃO ESTATAL E DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE CONTEMPORÂNEO\***

**Aristides Monteiro Neto\*\***

Brasília, novembro de 2006

---

\* Este trabalho é resultado da discussão sobre o padrão de intervenção estatal na questão regional brasileira consolidada desde a década de 1990, desenvolvida em minha tese de doutoramento defendida no Instituto de Economia da Unicamp/SP, em dezembro de 2005, sob o título "Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 1990".

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea.

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretora de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Marcelo Piancastelli de Siqueira

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H50, O18, R12

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 O QUADRO ATUAL DAS DISPARIDADES REGIONAIS	8
3 A CRISE DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL E REBATIMENTOS SOBRE A QUESTÃO REGIONAL	17
4 INTENÇÕES DE INVESTIMENTO DO SETOR PRIVADO NA DÉCADA DE 1990: ASPECTOS ESPACIAIS	49
5 ESBOÇANDO CONCLUSÕES	52
REFERÊNCIAS	55
ANEXOS	59



## **SINOPSE**

O trabalho investiga as conexões entre a crise da intervenção estatal brasileira na última década e as desigualdades regionais. Para tal, uma análise do papel do Estado brasileiro nas últimas três décadas é empreendida com ênfase: *i*) no gasto em investimento das administrações públicas e das empresas estatais (nas três esferas de governo); e *ii*) na oferta de crédito do governo ao setor privado: crédito da política industrial, crédito rural, crédito habitacional e instrumentos de política regional (fundos constitucionais e fundos fiscais). Pretende-se, desse modo, evidenciar que a intervenção governamental para minorar as disparidades entre regiões tem perdido importância no sentido de atuar na definição de trajetórias de crescimento para as economias regionais. As taxas de expansão dos produtos regionais entre 1990 e 2002 são, regra geral, menores que as verificadas sob a etapa desenvolvimentista de intervenção estatal e, inferiores às da década de 1980 (a chamada “década perdida”). Explica-se, em parte, por meio dos mecanismos analisados porque o processo de convergência dos Produtos Internos Brutos (PIBs) *per capita* regionais perdeu ímpeto desde 1985.

## **ABSTRACT**

This paper brings light to some connections between the crisis of state intervention and regional inequalities in contemporary Brazil. For such, a macroeconomic approach for public expenditures is developed, focusing on public investment – in both public administration and state enterprises – and on some instruments of governmental credit to stimulate the private spending in investment. It shows that the role played by the government to reduce inter-regional disparities in *per capita* income has markedly diminished in the recent decade. One consequence that arises is that the government has lost its capacity to define growth trajectories in the regional economies: when one compares the regional economic growth rates among 1960-1989 (strong state intervention), 1980-1989 (the “lost decade”) and 1990-2002 (liberal inspiration) periods, the latter presents the weakest performance. Another negative consequence is related to the private sector that has, in absence of public planning, considered to locate in more developed areas of the country. These points explain why the convergence process has no longer put forward as it was until 1985.





# 1 INTRODUÇÃO

Em meados dos anos 1990, em meio à possibilidade de se efetivar um período sustentado de crescimento no país por conta da implementação do Plano Real (Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC), pesquisadores dos problemas regionais no Brasil viram, com base em investigação da dinâmica dos desequilíbrios regionais preexistentes até então, que “nem concentração, nem contínua polarização” (DINIZ, 1993), “inflexão do processo de desconcentração” (CANO, 1995) e “esgotamento do processo de desconcentração” (GUIMARÃES NETO, 1997) eram os resultados mais factíveis para uma leitura dos dados disponíveis até aquele momento. Ambos os diagnósticos surgiam como muito desapontadores para muitos dos estudiosos e para formuladores de políticas públicas, pois indicavam que as disparidades regionais no Brasil tinham estacionado em um nível ainda muito alto, em que pese à trajetória de descenso que se verificou entre 1970-1985.

Em meio à crise do paradigma de intervenção estatal na economia – característica marcante da etapa desenvolvimentista de crescimento da economia brasileira (1930-1989) – e em face das novas políticas macroeconômicas voltadas para a ampliação da integração brasileira com os mercados mundiais baseadas em abertura da corrente de comércio (exportações e importações) e dos fluxos de capitais (investimentos diretos e capitais de curto prazo), as preocupações quanto às trajetórias possíveis de serem vislumbradas para as disparidades inter-regionais apontavam para a ampliação destas últimas.

No início da década de 1990, os sinais de exaustão e da crise das finanças públicas indicavam que a intervenção estatal não poderia ser conduzida nos mesmos moldes que houvera sido na fase desenvolvimentista de crescimento econômico: elevados investimentos governamentais em infra-estrutura econômica e social e instrumentalização dos gastos das empresas estatais para operar mudanças radicais nas estruturas produtivas e de emprego de várias regiões do país. Foi essa atuação decisiva do planejamento do gasto governamental que logrou, entre 1960 e 1985, um processo de desconcentração espacial das atividades produtivas no país revertendo uma tendência histórica de concentração econômica na região Sudeste do país e mais particularmente no estado de São Paulo.

Ademais, deixada a questão da determinação da localização espacial do investimento exclusivamente aos interesses do setor empresarial privado, as expectativas confluíam para a consolidação de uma trajetória definitivamente concentracionista em termos regionais. Para integrar-se competitivamente na economia global, o sistema empresarial brasileiro precisaria reforçar sua posição no mercado interno racionalizando plantas (fechando filiais localizadas nas regiões periféricas), buscando obter ganhos de escala e de aglomeração que só o mercado da região mais desenvolvida poderia fornecer. Em suma, os processos de modernização produtiva e de ganhos tecnológicos necessários à integração aos mercados mundiais tenderiam a promover reconcentrações de plantas produtivas nas regiões Sudeste e Sul do país por conta, entre outros fatores, dos impulsos que o mercado criado pelo Mercosul viria a representar. Ou, como sugeriu Diniz (1993), a concentração industrial está se reconfigurando na localização privilegiada da *área poligonal* formada pelas mais importantes Áreas Industriais Relevantes (AIRs) do

país – a qual abarca as regiões Sudeste e Sul, indo da área metropolitana de Belo Horizonte (MG) até a área metropolitana de Porto Alegre (RS).<sup>1</sup>

Ao caminhar na contramão destas tendências concentracionistas, a ampliação da fronteira agrícola – pelo crescimento da área plantada para a produção de grãos exportáveis (soja, arroz etc.) – em direção ao Centro-Oeste e ao Norte do país poderia atenuar este processo de concentração que já se delineava mais claro para o setor industrial. No entanto, outros problemas se colocavam para a agropecuária nacional: as ligações diretas do comércio exterior das regiões com os mercados mundiais poderiam significar fragmentação do mercado interno nacional, pois voltadas crescentemente para o exterior as regiões brasileiras passariam a reduzir – resultando em enfraquecimento – as inter-relações setoriais que se dão entre as regiões (compra e venda de máquinas e equipamentos e de insumos), comprometendo a organicidade do mercado interno arduamente construído desde a década de 1930 (PACHECO, 1998).

Finda a década de 1990, um balanço dos principais movimentos da política macroeconômica em vigência, os quais visaram, ao seu modo, à mudança no padrão de intervenção estatal com o intuito de promover retomada do crescimento da economia brasileira, pode ser tentado aqui. Em primeiro lugar, pergunta-se: qual trajetória de desigualdade se consolidou entre as regiões no país? Adicionalmente, questiona-se: quais os impactos da nova atuação (mais restringida) da esfera governamental no sentido de incentivar a localização produtiva no aspecto espacial e, por conseguinte, o desenvolvimento regional?

## 2 O QUADRO ATUAL DAS DISPARIDADES REGIONAIS

### 2.1 MENSURANDO AS DESIGUALDADES (1947-2002)

A maioria dos historiadores econômicos concorda que em termos mundiais a divergência dos níveis de renda e produto *per capita* entre países somente se constituiu em problema de vulto a partir da consolidação do capitalismo industrial na Europa e, particularmente, com o advento da Revolução Industrial na Inglaterra (KALDOR, 1970; MADDISON, 1994 e 2001). A expansão do sistema de produção em fábricas tende naturalmente a concentrar-se em áreas específicas de um território nacional de modo que obtenha ganhos de escala e de aglomeração. Esta tem sido regra geral no desenvolvimento econômico dos países, hoje desenvolvidos, na Europa, na América do Norte, no Japão e, também, nos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia, bem como nos da África.

O Brasil não fugiu à regra. A expansão e a consolidação do complexo agroexportador da cafeicultura no estado de São Paulo desde fins do século XIX engendrou um processo de industrialização localizado, concentradamente, no município

---

1. Essa área poligonal está definida pelos municípios de Belo Horizonte–Uberlândia–Londrina/Maringá–Porto Alegre–Florianópolis–São José dos Campos–Belo Horizonte. A hipótese central do trabalho de Diniz (1993) é a de que os estados de Minas Gerais, de São Paulo (excluída a sua área metropolitana), do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul têm, conjuntamente, aumentado – ao invés de diminuir – suas participações na produção industrial nacional de 32% para 51% entre 1970 e 1990. Sendo assim, as perspectivas para o desenvolvimento das regiões periféricas (Norte e Nordeste) seriam, neste cenário, pessimistas.

da capital de São Paulo, o qual viria a definir nas décadas posteriores o próprio crescimento do mercado interno nacional e também uma redefinição, em escala nacional, de que regiões ficariam com quais atividades produtivas. Com o parque industrial mais relevante – seja de bens de consumo não-duráveis, seja de bens duráveis e de bens de capital –, tendendo a concentrar-se na área metropolitana de São Paulo, as demais regiões do país perderam inicialmente posição relativa no contexto da produção econômica nacional.

Segundo Cano (1998), a participação relativa do estado de São Paulo no Produto Interno Bruto (PIB) industrial nacional avançou aceleradamente desde 1919 (com 31,5% do total) até 1970, quando atingiu 58% da indústria nacional. Um claro processo de divergência nas taxas de crescimento econômico entre regiões do país estabeleceu-se como resultado do maior dinamismo da economia industrial paulista. Deve-se, no entanto, registrar, conforme apontou Cano em sua clássica análise da questão regional brasileira, que não somente efeitos negativos o crescimento de São Paulo impôs às demais economias regionais. A expansão industrial paulista também exerceu efeitos de estímulo sobre o conjunto da atividade econômica das regiões brasileiras, pois o mercado de São Paulo passou a demandar crescentemente bens e serviços e, de modo mais conspícuo, recursos naturais das demais regiões.

O quadro de disparidades regionais em exacerbação, por volta de fins dos anos 1950, quando o país entra no processo de implantação acelerada de setores industriais de bens de capital, bens de consumo duráveis sofisticados (a indústria automobilística) e de insumos estratégicos (Petrobras) durante o Governo Juscelino Kubitschek (JK) levou a amplo debate político sobre o destino em curso para as regiões que ficavam para trás, pois não foram aquinhoadas com pacotes de investimentos industriais tão significativos quanto aqueles destinados à região Sudeste.

É deste período que se começa a pensar de modo organizado a idéia de políticas de desenvolvimento regional. O documento elaborado por equipe chefiada por Celso Furtado – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) – fez amplo diagnóstico das causas do atraso desta região e elaborou proposições que viriam a ser o núcleo da intervenção governamental na região. A criação da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em 1959 foi o principal instrumento de compromisso institucional para conduzir as políticas de promoção do desenvolvimento equitativo.

A década de 1960 representa uma guinada, portanto, na questão regional, pois foi quando se assistiu à instituição de mecanismos governamentais voltados para o estímulo à transferência de capitais das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas do país. O Mecanismo 34/18, o qual posteriormente, na década de 1970, viria a transformar-se no Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), conduzido pela Sudene e, também, o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), administrado pela Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), propunham-se a tornar mais rentável a aplicação de capitais de investimento em setores industriais nas regiões Nordeste, inicialmente, e Norte algum tempo depois.

Os impactos sobre a desconcentração da atividade produtiva no território nacional, no entanto, só viriam a se fazer notar entre o breve período de 1970 a 1985. Contribuiu para este desempenho favorável a reversão do longo processo nacional de

concentração espacial da atividade produtiva (principalmente, da atividade industrial), o ciclo de crescimento econômico sob a égide dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs I e II) quando a decisiva intervenção estatal – seja na forma de gastos federais em infra-estrutura econômica e social, seja na forma dos elevados investimentos do sistema produtivo estatal – logrou a desconcentração industrial em direção às regiões periféricas.

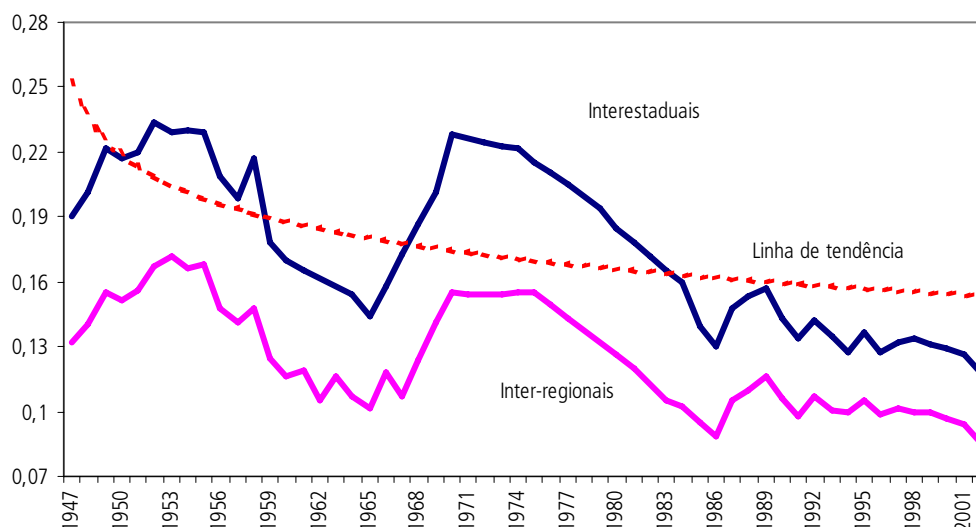
Os dois planos em relevo representavam para os governos militares as estratégias para conduzir o país à trajetória de superação de sua condição de subdesenvolvimento. No aspecto espacial, a componente geopolítica de criar contrapesos à excessiva concentração industrial no eixo Rio/São Paulo/Belo Horizonte, com investimentos em plantas produtoras de insumos básicos – em particular, a petroquímica – nas demais regiões, teve importância crucial para o processo de desconcentração regional no país (LESSA, 1998).

A trajetória das disparidades de PIBs para as regiões e para os estados no último meio século, isto é, entre 1947 e 2002, pode ser captada na figura representada no gráfico 2.1. Ela nos permite cotejar o comportamento das disparidades lado a lado com as etapas de crescimento da economia nacional ao longo do período. A medida de desigualdade utilizada é o Índice de Entropia de Theil.<sup>2</sup> A figura permite visualizar o conturbado período entre 1947 e 1969, quando o país industrializou-se aceleradamente e as desigualdades interestaduais e as inter-regionais estiveram em patamares bastante superiores ao que viria a seguir. Somente a partir de 1970 é que os índices mostram trajetória de firme e acelerada diminuição das disparidades, a qual teve fim por volta de 1985. Desde 1986 que o movimento dos índices se torna errático com momentos curtos de ascensão seguidos de diminuição também bastante breves.

---

2. A mensuração das desigualdades é feita via utilização do índice de Theil, que é uma medida de entropia e pode ser usada para representar a desigualdade na renda *per capita* entre os estados. Esse índice é descrito como:  $L = \sum p_i \cdot \ln(p_i/y_i)$ , em que  $p_i$  e  $y_i$  são, respectivamente, as participações do estado  $i$  no total da população ( $P_i/P_n$ ) e no total da renda ( $Y_i/Y_n$ ) nacional, e  $\ln$  é o logaritmo natural. Essa medida de desigualdade não assume valores negativos e uma distribuição igualitária ocorre quando  $L = 0$ , isto é, quando a participação da população de cada estado  $i$  e sua respectiva participação na renda total do país são iguais. De fato, o limite inferior desse índice é zero e seu limite superior não é 1, mas, quando o índice atinge a unidade, a desigualdade é considerada alta. Uma vantagem da utilização desse índice é que ele é independente de variações de tamanho entre estados (ou regiões) e a entropia capta todos os momentos da distribuição, enquanto as demais medidas usadas, tais como, entre outros, os coeficientes de variação, são baseadas apenas na média e na dispersão. Para mais detalhes sobre as propriedades e as qualidades específicas deste índice (e suas aplicações) ver Bourguignon (1979), Theil (1989) e Ram (1992). Os dados calculados para o período 1947-2002 podem ser apreciados na tabela A-1 do anexo.

GRÁFICO 2.1

**Brasil****Disparidades interestaduais e inter-regionais no PIB, 1947 a 2002, índices de Theil**

Fonte: Dados brutos FGV e IBGE.

Ao calcular-se taxas médias de crescimento (ou involução) dos Índices de Theil para três subperíodos da tabela 2.1 (1947-1969, 1970-1985 e 1986-2002), confirma-se que foi entre 1970 e até meados de 1980 a existência de um padrão regular e efetivo de desconcentração produtiva no plano regional.

Os resultados obtidos apontam para redução – à taxa de -1,0% ao ano – das disparidades nos coeficientes de Theil ao longo do período 1947-2002; no entanto, considerando-se que o processo de queda se deu em um quadro geral de fortes oscilações com o índice de instabilidade da série de dados,  $I = 414,3$ , revelando-se muito elevado. Ou seja, em conjunto, ao longo do período de 55 anos sob análise (1947-2002) houve queda no nível de concentração interestadual do PIB que, entretanto, não foi linear: houve períodos de aumentos (1947-1953 e 1965-1969) seguidos por fases de quedas (1954-1964 e 1970-1985).

O período de maior destaque é aquele que compreende os anos de 1970 a 1985. É nele que a taxa de redução dos coeficientes de desigualdade foi mais acelerada, chegando a atingir -2,9% ao ano. Essas taxas são associadas, simultaneamente, à baixa instabilidade da série de dados ( $I = 83,4$ ). Este período particular tornou-se especial no conjunto da questão regional brasileira, pois esteve marcado por sinais inequívocos de convergência de produtos entre estados e regiões. Em todos os demais períodos, as taxas de desempenho da série de coeficientes de desigualdade (Theil) foram inferiores à do período 1970-1985 e mais: os índices de instabilidade também sempre se apresentaram mais elevados.

Dito de outro modo, nas fases anteriores e/ou posteriores em relação ao período 1970-1985, quando ocorreu redução de disparidades inter-regionais/interestaduais, esta redução não se mostrou como inequívoca. Este é o caso do período mais recente, isto é, após 1986, em que a taxa de redução de -1,0% ao ano é a mais fraca dos três

subperíodos investigados, mas o índice de instabilidade que lhe está associado,  $I = 484,6$ , é comparável àquele do início da série.

TABELA 2.1

**Brasil**

**Evolução dos índices de Theil para desigualdades interestaduais, 1947 a 2002**

Períodos escolhidos	Taxa média anual de crescimento <sup>1</sup>	Índice de instabilidade <sup>2</sup>
1947/2002	-1,0	414,3
1947/1969	-1,5	551,5
1970/1985	-2,9	83,4
1986/2002	-1,0	484,6

Fonte: Dados brutos: FGV e IBGE.

Notas: <sup>1</sup> Taxas de crescimento obtidas por meio de ajustamento de funções exponenciais em regressão de mínimos quadrados.

<sup>2</sup> O índice de instabilidade é definido como  $I = [1-R^2] \times 1000$ . Quanto maior o valor do índice  $I$ , mais instável é a série de dados.

Os índices de Theil para desigualdades têm qualidade muito importante para a avaliação de que forças espaciais estão contribuindo para a desigualdade total. Os índices para disparidades interestaduais podem ser decompostos nas suas componentes inter-regional e intra-regional permitindo, desse modo, mensurar a contribuição relativa destes últimos para a desigualdade total observada.

Os resultados para alguns anos selecionados compreendidos entre o período 1947-2002 são exibidos no gráfico 2.2. À medida que os valores absolutos dos coeficientes de Theil para as desigualdades totais diminuem, as disparidades intra-regionais diminuem mais fortemente que as inter-regionais.

De um lado, o significado disso é que os desníveis *dentro* das grandes regiões brasileiras estão sendo minorados e cada região estaria, portanto, promovendo uma tendência para a convergência entre seus próprios estados componentes. De outro lado, como o componente inter-regional da desigualdade tem ficado mais relevante, conclui-se que as regiões (ou algumas delas) estão tornando-se relativamente mais distantes uma das outras.<sup>3</sup>

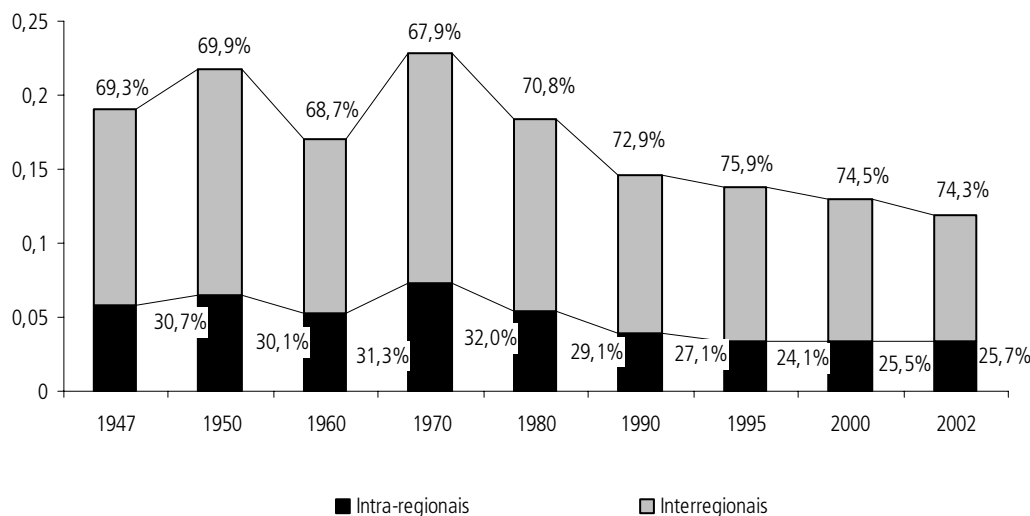
A tabela A-2, no anexo, traz os dados que deram origem ao gráfico 2.2. Nela pode-se verificar que as desigualdades intra-regionais estão aumentando nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, porém o mesmo não ocorre nas regiões Sudeste e Sul. Este comportamento é um elemento indicativo de que é nas primeiras que o processo de *convergência nacional* das rendas *per capita* encontra barreiras para se materializar. Em particular, pode-se avultar que as áreas “problema” da questão regional continuam a ser o Norte e o Nordeste.

3. Em linguagem neoclássica, a diminuição do componente de desigualdades *intra-regionais* no total das disparidades interestaduais (medidas pelo índice de Theil) significa que cada uma das grandes regiões brasileiras tende mais fortemente a convergir para um estado estacionário próprio. Contrariamente, o aumento de importância relativa do componente *inter-regional* sinaliza para a dificuldade em convergirem as cinco grandes economias regionais para uma média geral do país.

GRÁFICO 2.2

Brasil

Proporção das desigualdades intra-regional e inter-regional na desigualdade total interestadual, 1947 a 2002



Fonte: Dados brutos FGV e IBGE.

## 2.2 CONVERGÊNCIA OU DIVERGÊNCIA DOS PIB *PER CAPITA*? O TRADICIONAL TESTE DE KUZNETS

Simon Kuznets (1955), em seus trabalhos acerca dos desníveis no crescimento econômico entre países, propôs que o comportamento mais freqüente observado no longo prazo era que a concentração da renda era baixa para baixos níveis de renda dos países, em seguida quando estes logravam se industrializar e atingiam certos níveis intermediários de PIB *per capita* as disparidades tendiam a aumentar. Somente depois da consolidação e da maturação dos seus perfis produtivos é que a renda viria a se reduzir. Em outras palavras, o fenômeno da concentração da renda consubstanciava-se em uma regularidade histórica bastante aceitável, pois acontecia como um “caminho natural” na trajetória de desenvolvimento dos países. Na maturidade econômica – representada pela consolidação da atividade industrial e pela diminuição do peso relativo dos setores agrícolas no PIB total –, os benefícios do crescimento tenderiam naturalmente a espriar-se para o conjunto do espaço territorial de uma nação beneficiando, evidentemente, todas as suas regiões.

Essa proposição teórica vem sendo testada para diversos países em vários períodos e os resultados têm sempre gerado controvérsias. Dependendo do recorte temporal utilizado ou do conjunto de países envolvidos, pode-se encontrar ou não convergência das rendas *per capita* (BAUMOL, 1986; DE LONG, 1988). Ademais, a hipótese de que a convergência seja uma regularidade no processo de desenvolvimento dos países é vista como muito discutível, uma vez que está (a hipótese) baseada na existência de livre movimentação, no espaço econômico nacional, dos recursos produtivos capital e trabalho, os quais são empregados nas regiões (de um dado país) que apresentam maiores retornos marginais. Sendo assim, o recurso capital tende a migrar para as regiões de menor nível de desenvolvimento em que, por ser mais escasso, seu retorno marginal é maior; o inverso ocorre com a mão-de-obra.

A comprovação empírica para esta proposição de Kuznets é feita por meio de análise de regressão estatística de duas variáveis fundamentais: o nível inicial da renda (ou produto) *per capita* dos estados ou das regiões e a taxa de crescimento da renda (ou produto) *per capita* ao longo do período sob análise. Espera-se que a regressão apresente coeficiente negativo, uma vez que para o processo de convergência se efetivar os estados ou as regiões que têm menor nível de renda *per capita* no ano inicial da análise deveriam apresentar as mais elevadas taxas de expansão da renda (ou produto) *per capita*. A situação oposta ocorre para as regiões mais desenvolvidas.

As regressões obtidas para os estados brasileiros (tabela 2.2) mostram que há sinais confirmadores de um processo de convergência entre as rendas *per capita* nos períodos 1960-2002 e 1960-1985, porém não para a última fase de 1985 a 2002. O ano de 1985 foi aqui escolhido como divisor dos períodos, de modo que explicita a trajetória de convergência ao longo da fase de maior desconcentração da atividade produtiva no país (conforme visualizado no gráfico 2.1). Os ajustamentos das regressões, no entanto, parecem muito débeis (medidos pelo  $R^2$ ), alertando para o fato de que o processo está ocorrendo muito fracamente. Foi mais forte até 1985 e tornou-se menos robusto no período subsequente.<sup>4</sup>

Dois regressões adicionais são realizadas com intuito de avaliar a existência de sinais de convergência dos PIBs *per capita* interestaduais. Uma para o período 1960-1989, correspondendo à fase de maior intervenção governamental na questão regional (fase desenvolvimentista) e outra para o período 1990-2002, quando ocorre esgotamento das formas de intervenção públicas para minorar as disparidades entre estados e regiões (fase de reformas liberais). Confirmou-se a existência de convergência para o primeiro período, mas não para o segundo. Para os períodos posteriores ao ano de 1985, na verdade, as regressões não são estatisticamente confiáveis. Novamente, esse comportamento observado pode ser tomado como elemento adicional de que os sinais para a convergência se tornaram mais raros desde meados dos anos 1980.

Um conjunto adicional de regressões é elaborado com a introdução de uma variável *dummy* para captar o comportamento dos estados das regiões Norte e Nordeste – de menor nível de PIB *per capita* – sobre a convergência. O ajustamento, nestas novas regressões, melhora e os coeficientes são todos estatisticamente significantes no nível de 5%. Ressalte-se que os coeficientes da variável *dummy* têm sinal negativo, indicando que são os estados destas regiões que atrasam o processo geral de convergência.

---

4. A literatura sobre convergência de renda entre países, bem como a que aborda regiões e estados de um mesmo país, é abundante e tem proliferado desde o início da década de 1990 – o texto de Barro e Sala-i-Martin (1991) sobre convergência entre estados nos EUA, regiões européias e províncias do Japão é um exemplo paradigmático. Outro importante trabalho sobre o tema é o de Baumol *et al.* (1994) – por conta de avanços ora na produção de estatísticas de PIBs, em nível subnacional, ora na técnica econométrica. No Brasil, a produção sobre o tema também foi prolífica – ver Azzoni (1994, 1995), Ferreira e Ellery (1996), Vergolino e Monteiro Neto (1996), entre outros. No entanto, não é objetivo deste artigo dar contribuições adicionais ao debate sobre a convergência no contexto da literatura neoclássica (a economia do *supply side*). Por este motivo, as regressões calculadas anteriormente para a hipótese do U-invertido de Kuznets não tem preocupações em estar no ápice do estado da arte da econometria, mas tão-somente indicar a relação inversa esperada para as variáveis envolvidas.



TABELA 2.2

**Teste de convergência dos PIBs *per capita* estaduais**

Período	Equação de regressão	Qualidade do ajustamento
1960 a 2002	$\Delta Y_{1960/2002} = 12,515 - 1,316 \ln Y_{1960} + \varepsilon$ (3,77)* (-2,99)*	$R^2 = 0,249$ ; $F = 8,95$
1960 a 1985	$\Delta Y_{1960/1985} = 17,390 - 1,805 \ln Y_{1960} + \varepsilon$ (3,28)* (-2,56)*	$R^2 = 0,223$ ; $F = 6,59$
1985 a 2002	$\Delta Y_{1985/2002} = 4,884 - 0,470 \ln Y_{1985} + \varepsilon$ (1,31)** (-1,07)**	$R^2 = 0,006$ ; $F = 1,14$
1960 a 1989	$\Delta Y_{1960/1989} = 12,883 - 1,281 \ln Y_{1960} + \varepsilon$ (2,79)* (-2,09)*	$R^2 = 0,124$ ; $F = 4,40$
1990 a 2002	$\Delta Y_{1990/2002} = 2,522 - 0,212 \ln Y_{1990} + \varepsilon$ (1,04)** (-0,74)**	$R^2 = 0,023$ ; $F = 0,54$
Variáveis <i>dummy</i> para estados do Norte e Nordeste		
1960 a 2002	$\Delta Y_{1960/2002} = 18,698 - 1,990 \ln Y_{1960} - 1,856 D$ (7,10)* (-5,91)* (-4,98)*	$R^2 = 0,632$ ; $F = 21,57$
1960 a 1985	$\Delta Y_{1960/1985} = 24,533 - 2,583 \ln Y_{1960} - 2,144 D$ (4,70)* (-3,87)* (-2,91)*	$R^2 = 0,388$ ; $F = 8,59$
1985 a 2002	$\Delta Y_{1985/2002} = 16,072 - 1,655 \ln Y_{1985} - 2,021 D$ (4,44)* (-4,05)* (-4,67)*	$R^2 = 0,468$ ; $F = 12,01$
1960 a 1989	$\Delta Y_{1960/1989} = 19,597 - 2,013 \ln Y_{1960} - 2,015 D$ (4,47)* (-3,59)* (-3,25)*	$R^2 = 0,382$ ; $F = 8,41$
1990 a 2002	$\Delta Y_{1990/2002} = 9,553 - 0,961 \ln Y_{1990} - 1,173 D$ (3,29)* (-2,94)* (-3,36)*	$R^2 = 0,296$ ; $F = 6,047$

Fonte: Dados brutos IBGE (1999 e 2003).

Obs.: \* Significante em 5%.

\*\* Não significante.

Em suma, o aspecto mais relevante obtido pelo conjunto de regressões é que os sinais de convergência dos PIBs interestaduais tendem ao enfraquecimento desde meados dos anos 1980. Correspondem, portanto, estes resultados, em adição aos elementos já explicitados nas seções anteriores, às expectativas pessimistas da manutenção – em um nível elevado – das disparidades regionais no atual estágio do desenvolvimento brasileiro.

### 2.3 CRESCIMENTO ECONÔMICO NAS ECONOMIAS REGIONAIS: TENDÊNCIAS RECENTES

Do ponto de vista da aceleração das taxas de crescimento econômico, está mais evidente que o período que vai de 1960 até 1989 mostrou-se mais propício à expansão econômica que a fase posterior (e mais recente) de 1990 a 2002. Os patamares médios de crescimento dos PIBs *per capita* regionais e nacionais são quase o dobro da performance pós-1990. Visto retrospectivamente, o panorama das taxas de crescimento econômico para o país e para suas economias regionais aponta para uma exaustão da tendência de longo prazo – pelo menos, dos últimos 42 anos – de expansão do PIB total e *per capita* (tabela 2.3).

Na fase desenvolvimentista, 1960-1989, o ímpeto expansionista foi muito vigoroso com taxas médias do PIB total de 6,23% ao ano para o Brasil e as regiões periféricas (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) também apresentaram performance elevada crescendo, respectivamente, a taxas anuais de 9,31%, 5,73% e 8,33%. Ao caminhar-se para a década de 1980, inicia-se o período de desaceleração econômica que, embora sendo geral para o país, atinge as regiões diferenciadamente. Entre 1980 e 1989, as taxas de expansão do PIB, por sua vez, eram mais baixas que as dos períodos pretéritos em todas as regiões, mas no Norte (8,8% ao ano), no Nordeste

(3,5% ao ano) e no Centro-Oeste (5,4% ao ano) ainda estão em nível mais alto que nas regiões mais desenvolvidas do Sudeste e do Sul.

A partir dos anos 1990, a trajetória de crescimento para as economias do país e as regionais não conseguem reverter a tendência recessiva. As taxas observadas para o conjunto dos anos 1990-2002 são sempre menores que as da fase desenvolvimentista; são inferiores até mesmo que as da “década perdida” dos anos 1980-1989.

O ambiente macroeconômico de adoção generalizada de reformas – portanto, de rupturas institucionais e reconstrução de novos aparatos de regulamentação econômica – ao longo da última década viria a permitir a estabilidade de preços, ao debelar o processo inflacionário, e colocar o país em uma rota de retomada da atividade produtiva. No entanto, teve efeitos pouco positivos sobre a trajetória de crescimento do país visto pelas suas economias regionais. Regra geral, o comportamento observado foi o de perda de ímpeto expansionista à medida que os anos evoluíam: no período inicial de 1990-1994, correspondendo ao Governo Collor/Itamar Franco, as regiões tiveram mais crescimento que no período dos mandatos FHC (1995-1998 e 1999-2002).

TABELA 2.3

**Brasil e regiões**

**Taxas anuais de crescimento<sup>1</sup> do PIB total e do PIB *per capita*, 1960 a 2002:  
antes e depois das reformas liberais**

Regiões	Desenvolvimentista <sup>2</sup>			Reformas liberais <sup>3</sup>		
	Reformas <i>com</i> cresc. 1960-89	Fase I Auge 1960-79	Fase II Declínio 1980-89	Reformas <i>sem</i> cresc. 1990-2002	Governo Collor/Itamar 1990-94	Governo FHC (I e II) 1995-2002
Taxas de crescimento do produto total						
Norte	9,31	8,42	8,80	2,50	4,40	2,97
Nordeste	5,73	5,60	3,50	2,92	2,20	2,44
Sudeste	6,05	7,75	2,40	2,48	1,90	1,48
Sul	6,29	7,53	3,40	2,48	3,90	1,79
Centro-Oeste	8,33	11,24	5,40	5,25	5,60	5,24
Brasil	6,23	7,57	3,10	2,70	2,70	2,00
Taxa de crescimento do produto <i>per capita</i>						
Norte	4,60	4,10	3,48	0,02	1,59	0,58
Nordeste	3,47	3,23	1,49	1,76	1,07	1,27
Sudeste	3,46	4,90	0,41	1,04	0,42	0,07
Sul	4,20	4,89	1,85	1,21	2,55	0,53
Centro-Oeste	4,00	6,06	2,41	3,11	3,27	3,15
Brasil	3,64	4,72	1,00	1,29	1,12	0,62

Fonte: Dados brutos IBGE.

Notas: <sup>1</sup> Taxas de crescimento obtidas por ajustamento de uma função exponencial.

<sup>2</sup> O modelo desenvolvimentista de transformação da economia e da sociedade brasileira teve seu início na década de 1930 e, grosso modo, perdurou até fins dos anos 1980. Para as reflexões empreendidas neste trabalho, aceita-se uma quebra no rigor conceitual associado àquele termo e utiliza-se correntemente o período que vai de 1960 a 1989 – a fase de ouro da intervenção estatal na questão regional – como representativa do desenvolvimentismo no seu aspecto espacial.

<sup>3</sup> Considera-se o modelo liberal como a experiência – em certo sentido, ainda em curso – iniciada pelo governo Fernando Collor de Melo de ampliação da abertura comercial e financeira da economia brasileira. Com políticas macroeconômicas voltadas para maior integração da economia nacional aos fluxos de comércio e de capitais do exterior, os governos pós-1990 promoveram uma guinada radical na rota definida pelo desenvolvimentismo como estratégia de crescimento nacional.

Ao se concentrar no fato de que a economia mais desenvolvida (Sudeste), por conter estrutura setorialmente mais integrada e mais dinâmica e possuir elevado potencial de reverberação de estímulos de crescimento sobre as demais economias regionais, pode-se perceber que a crise geral da economia brasileira tem seu epicentro nesta região. Suas taxas de crescimento econômico nos anos recentes são sempre as mais baixas que as das demais regiões. Essa característica específica de sofrer mais agudamente os impactos das mudanças que processam no ambiente macroeconômico

tem algumas implicações importantes. De um lado, permitiu que as desigualdades regionais não se agudizassem demasiado, uma vez que as regiões periféricas continuaram a se expandir em ritmo superior. Porém, de outro lado, o “núcleo” dinâmico em crise perdeu capacidade de direção sobre o comando – o qual se dá, em geral, pela compra de insumos, matérias-primas e maquinários – da periferia econômica nacional, provocando efeitos de retardo sobre estas últimas, as quais desaceleraram suas taxas médias de crescimento.

Desde, pelo menos, 1960 que o elevado crescimento econômico na região Sudeste foi capaz de imprimir estímulos também poderosos sobre as demais economias periféricas. Daí que, mesmo quando a região Sudeste crescia acima das demais, todas expandiam suas atividades produtivas muito rapidamente (CANO, 1998). Pós-1990, o ajustamento da economia brasileira a um ambiente de maior concorrência com o exterior e maior volatilidade de capitais impactou severamente sobre a economia mais industrializada (a do Sudeste) e reduziu sua performance econômica em ritmo superior ao das demais. Para a região Sudeste como um todo, as taxas de crescimento do PIB *per capita* entre 1990-2002 foram de 1,0% ao ano; para 1990-1994 foi de 0,4% ao ano e, por fim, no período 1995-2002 o produto por habitante estagnou. Nos mesmos períodos temporais, todas as demais regiões brasileiras tiveram performance mais elevada na expansão do PIB *per capita*.

No que se refere à promoção do fenômeno da convergência e da desconcentração produtiva, o desempenho mais fraco no Sudeste parece ter sido, em certa medida, benéfico para a diminuição das diferenças entre as várias regiões. No entanto, esta redução das distâncias ocorreu apenas porque, em ambiente geral muito recessivo para todas as regiões, o setor produtivo do Sudeste cresceu menos que o das demais regiões.

Em geral, em uma trajetória de desenvolvimento em que a convergência de renda *per capita* entre regiões e estados se verifica, é sempre desejável – e produz resultados qualitativamente superiores – quando associada ao crescimento econômico positivo, firme e generalizado nas regiões (ou estados) do país. Porém, se a convergência ocorre em um quadro também generalizado de recessão econômica, ela pode significar apenas redução momentânea e não permanente das disparidades, em vez de configurar fenômeno robusto e durável.

### **3 A CRISE DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL E REBATIMENTOS SOBRE A QUESTÃO REGIONAL**

A discussão relacionando a intervenção estatal em um plano geral da economia com a atuação para minorar ou mesmo reverter desequilíbrios regionais será conduzida de maneira que apresente a desfiguração de um padrão de intervenção governamental – nas economias desenvolvidas, o estado do *bem-estar social*; nas economias subdesenvolvidas, o estado *desenvolvimentista* –, o qual tinha como fundamentos, com graus para mais e para menos: *i*) a regulamentação dos espaços da produção privada; *ii*) a administração de política de rendas; *iii*) a produção direta de bens econômicos; e *iv*) a elaboração de políticas setoriais de estímulo à atividade produtiva.

Sob estes vetores de intervenção estatal, a desconcentração espacial da produção materializou-se, em especial no Brasil, destacadamente entre 1970 e 1985. No entanto, posteriormente, o consenso nacional sobre a efetividade e a benignidade da atuação governamental desfez-se, vindo o Estado a ser redefinido em sua capacidade de ação. Assim, passou a caracterizar-se na última década, predominantemente, por:

- diminuição dos espaços de regulamentação sobre a atividade empresarial privada;
- redução da capacidade de efetivar políticas de rendas;
- retração total no papel de produtor direto de bens e serviços econômicos;
- minimização do seu papel na elaboração de políticas setoriais e regionais; e
- restrições sobre o dispêndio governamental e vetos à intervenção estatal na administração da economia.<sup>5</sup>

Biasoto Jr. (2004) identifica a desmontagem da capacidade de intervenção do Estado na economia brasileira como construída em duas fases: a primeira fase, que corresponde ao “longo período de vinte anos que nos separa do início das negociações com o FMI durante a crise da dívida dos anos 1980, foi responsável pela substituição da concepção do papel jogado pelo Estado na economia brasileira. Segundo essa concepção, era crucial que o alcance da intervenção estatal devesse ser minimizado. A partir de 1982, uma sucessão de medidas de política, inspiradas pela abordagem de ajuste do FMI, passou a enfatizar a necessidade absoluta de reduzir o déficit público, privatizar empresas estatais, abandonar as políticas de direcionamento de crédito, reduzir incentivos fiscais e cortar subsídios” (p. 75); a segunda fase, mais recente, “[...] foi vivida nos anos noventa e teve como principal evento o processo de privatização que transferiu do setor produtivo estatal ao setor privado o comando sobre setores com amplo potencial irradiador sobre a dinâmica econômica”. (*idem*).

Em que pese ao quadro de grave crise do problema fiscal do Estado brasileiro vigente desde o fim da década de 1980 e que, portanto, precisaria ser adequadamente solucionado por meio da configuração de restrições ao gasto público, as estratégias adotadas em meados da década de 1990 (Plano Real) para a obtenção da estabilidade macroeconômica lastreadas em uma política de câmbio sobrevalorizado contaminaram a dívida pública com parcela crescente de títulos públicos atrelados à moeda externa (no caso, o dólar americano). Quando sobrevieram às crises externas em 1997, 1998 e 1999, a dívida pública expandiu-se resultando no contrário dos objetivos restritivos apontados pela política fiscal. A estabilidade fiscal pretendida não se materializou e, na verdade, a política monetária (via juros altos para conter a saída de capitais do país) tem colocado o país em um impasse profundo: vem desarticulando sistematicamente os instrumentos da política fiscal – que se tornou subordinada – no seu papel essencial de potencializar o crescimento econômico (DELFIM NETTO, 2002; TAVARES; BELLUZZO, 2002).

---

5. Bonelli (1995) e, em particular, o debate resenhado recentemente por Sochaczewski (2002) trazem excelentes notas para apreender-se os elementos com os quais a estabilização macroeconômica pós-Plano Real viria a imprimir para reconfigurar o tamanho e a ação do estado brasileiro nas linhas apontadas anteriormente.

Em termos espaciais, a perda de raio de ação do Estado sobre instrumentos de política econômica tem sido muito evidente: implicou a deterioração de sua capacidade para imprimir trajetória benigna para o crescimento da economia do país e em estancamento da desconcentração produtiva.<sup>6</sup>

Ao tomar-se como pano de fundo os elementos antes reunidos, relacionados com a mudança operada na idéia de intervenção estatal, pode-se avaliar: *i*) se a experiência de política macroeconômica e de reformas desde 1990 foi capaz de expandir os níveis de investimento da economia em uma trajetória sustentada; *ii*) como se operou a reorganização da variável investimento público como ativadora da atividade produtiva em nível regional; *iii*) de que maneira e com que intensidade o mecanismo de oferta de crédito público para o investimento privado tem sido utilizado para fortalecer as economias regionais; e *iv*) quais foram os impactos das medidas de política que visavam ao estímulo do investimento privado sobre a configuração produtiva no espaço brasileiro.

A análise centra-se, pois, na trajetória do investimento como elemento que reúne condições para alterar o perfil da atividade produtiva no espaço, impulsionar a demanda agregada e criar trajetórias benignas de crescimento econômico nas regiões. Em especial, a investigação é conduzida no sentido de obter elementos que caracterizem o papel da intervenção governamental na questão regional brasileira na última década. Seja no rumo tomado pela ação *direta* do governo no investimento (administrações públicas e empresas estatais), seja pela capacidade que o setor público tem como ofertante de crédito ao setor privado (incluindo-se aqui os instrumentos de política regional representados pelos fundos constitucionais e os fundos fiscais) e, por esse meio *indireto*, induzir o investimento total da economia.

---

6. O alerta sobre o enfraquecimento da intervenção governamental no aspecto espacial do desenvolvimento brasileiro recente vem sendo posto em debate de modo crescente desde meados da década de 1990 – ver Guimarães Neto (1997), Araújo (1999), Carvalho (2001) e Cano (2002) –, motivado pela configuração da política macroeconômica vigente, a qual visaria, conforme anunciado à larga pelo presidente Fernando Henrique, a encerrar a Era Vargas, isto é, romper com o período de mais intensa intervenção estatal na economia, e fazê-la transitar para um novo tempo no qual a iniciativa privada teria seu primado e o estado seria contido para realizar apenas funções básicas (saúde, educação e segurança). Como resultante da maneira em que se processa o crescimento nacional, a questão regional – e este é um ponto sempre bastante acentuado pelos autores antes citados – está diretamente ligada ao próprio caráter nacional que se pretende para o desenvolvimento; desse modo, políticas regionais não podem e não devem estar dissociadas de políticas nacionais de desenvolvimento. Por esta razão, pode-se dizer que a questão regional foi pensada no período recente sob inspiração liberal para: *i*) ficar relegada a plano secundário ao longo do período inicial de tentativa de estabilização macroeconômica; e *ii*) como o Estado deixaria – ao longo e após a estabilização – de ser um ator relevante na definição de políticas (setoriais, de infra-estrutura etc.) para atuar apenas como parceiro eventual do capital privado nacional e estrangeiro, a questão regional também deveria resultar automaticamente das forças de mercado operando em clima de estabilidade de preços.

### 3.1 O INVESTIMENTO NA ECONOMIA BRASILEIRA: CONFIGURAÇÃO DE UMA TRAJETÓRIA DE BAIXO DINAMISMO

O conjunto de reformas levado adiante pelos governos eleitos na década de 1990 – reformas na regulamentação do comércio exterior, liberalização financeira, reformas fiscal, tributária, trabalhista, sindical etc. – visava fundamentalmente à diminuição dos entraves à entrada (e à saída) do investimento externo no país, sinalizando, por esse meio, a efetivação de estímulos à elevação da formação de capital em complemento à poupança doméstica privada.

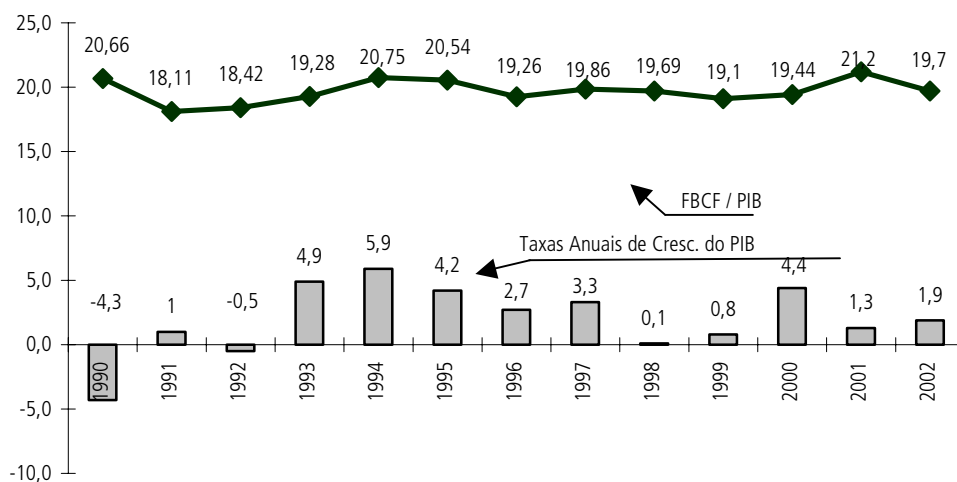
A *rationale* da política econômica pós-1990 baseava-se na análise de que o padrão de intervenção desenvolvimentista tinha se exaurido na década de 1980. Sua falência, segundo a literatura corrente, estava dada, essencialmente, de um lado, pelo elevado endividamento externo da economia brasileira, o qual passou a forçar a economia a gerar expressivos montantes para pagamentos do serviço da dívida e, de outro lado, pela perda de controle sobre o processo inflacionário, o qual passou a deteriorar o horizonte de planejamento para as inversões privadas. Em meio a essa crise, o setor público passou de elemento dinâmico da economia para ser visto como entrave à transformação da poupança privada em investimento produtivo.

Controlar o endividamento público, privatizar empresas estatais e abrir a economia nacional aos fluxos de comércio e de investimento externos foram algumas das principais saídas propostas para a crise. A redução do papel do setor público, via equacionamento de sua dívida, deveria exercer liberação da poupança privada sugada pelo governo e, paralelamente, a entrada de Investimentos Externos Diretos (IDE) – em um clima internacional de bonança de capitais – complementaria o esforço da poupança privada nacional para imprimir novo ciclo de crescimento econômico.

Os resultados gerados podem ser lidos, entretanto, como desapontadores. As estimativas da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) ao longo da década não confirmaram o esperado *crowding in* do investimento. As taxas mantiveram-se em patamares médios inferiores aos verificados na década anterior a 1980 e muito aquém daquelas necessárias a uma expansão auto-sustentada do nível de atividade interno (ver gráfico 3.1).

A FBCF ao longo do período 1990-2002 esteve, em média, em 19,7% do PIB (em termos nominais) e nos dois Governos de FHC – quando as chamadas reformas estruturais avançaram mais celeremente, incluindo aqui o esforço de privatizações de empresas públicas que renderam cerca de US\$ 100 bilhões entre 1990 e 1999 (PINHEIRO, 1999) – não se alterou significativamente, permanecendo, em média, em 19,8% do PIB nacional.

GRÁFICO 3.1

**Brasil****Indicadores de performance do PIB e da FBCF/PIB, 1990 a 2002**

Correlação estatística entre as duas variáveis = 8,2%.

Fonte: Dados brutos IBGE.

As informações de valores nominais da FBCF não contam toda a estória. Na verdade, quando se considera a proporção de investimento no PIB, medida em valores constantes de 1980, a performance da década de 1990 evidencia-se como sofrível. Bielschowsky *et al.* (2002) mostraram que, calculada em preços de 1980, a FBCF ficou na média de 17,2% ao ano entre 1995 e 1998, caindo para a média anual de 16,2% entre 1999 e 2001. Estes patamares estão visivelmente abaixo daqueles verificados na década de 1970, quando a média anual foi de 23,3% do PIB (em valores de 1980), e também dos da década de 1980 com média de 18,6% do PIB (IPEA, 1997).

Como pode ser depreendido pelos dados do gráfico, não foi por outra razão que as taxas de crescimento econômico foram tão baixas, relativamente à performance obtida nas décadas anteriores, e, ao mesmo tempo, tão instáveis. Uma estratégia de crescimento lastreada na consolidação de reformas estruturais que visam apenas a criar expectativas positivas para a entrada de capitais externos em um quadro de predominância da finança globalizada – altamente instável e volátil – veio a resultar em um quadro de semi-estagnação. Nesse “modelo” de inserção na globalização, os instrumentos para gerar crescimento econômico localizam-se, preferencialmente, fora do sistema econômico nacional, advindo daí que o país perde capacidade e autonomia para construir suas próprias trajetórias de crescimento.

Para se avaliar mais claramente o significado dos rumos tomados pela economia brasileira desde 1990, uma breve incursão na análise econômica comparada pode ser pinçada. A investigação entre experiências históricas de países (ou regiões) fornece elementos esclarecedores acerca da variedade de caminhos que os países (seus governos) podem tomar no sentido de colocar-se (ou manter-se sempre que possível) em uma trajetória de crescimento sustentado. Neste sentido, pode-se imputar como exemplar a experiência brasileira de desenvolvimento a partir da década de 1990 quanto às

escolhas de política econômica, as quais, em certa medida, produziram afastamento do país das rotas virtuosas do crescimento.

De maneira a compreender a magnitude que este afastamento ocorreu são apresentados dois pontos de vista sobre política econômica para se tentar um balanço das idéias presentemente discutidas. O primeiro refere-se a um olhar de longo prazo da economia brasileira, visando à sua inserção em uma trajetória de emparelhamento (*catching up*) com as economias desenvolvidas. O segundo questiona a adoção de um modelo unilateral para promover o crescimento por meio de reformas estruturais liberalizantes. Com isso, não se pretende chegar a conclusões definitivas acerca do papel da intervenção estatal em uma tão estruturalmente desbalanceada – em termos setoriais, mas, principalmente em termos regionais –, como a brasileira, mas visa a ampliar e alargar o nível do debate acerca de erros e de acertos que a experiência passada pode fornecer para a construção do futuro.

Será visto o longo prazo em primeiro lugar. Quando se compara a performance histórica da economia brasileira *vis-à-vis* à da economia norte-americana, torna-se claro que o caminho trilhado pela economia nacional desde a recente década de 1990 desvirtuou a trajetória brasileira em direção a um *catching up* com o país líder do capitalismo contemporâneo. Desde o início do século XIX, ainda no Brasil e Império, entre 1820 e 1890 e durante a formação da República até a eclosão da crise de 1929, que a economia dos Estados Unidos andava a passos largos, enquanto o Brasil – uma nação cuja economia era fundamentalmente agroexportadora e pouco urbanizada – apresentava taxas de expansão econômica muito reduzidas: o PIB *per capita* brasileiro ficou praticamente estagnado durante a centúria de 1820 a 1929 (ver tabela 3.1).

TABELA 3.1

**Brasil e Estados Unidos**  
**Performance econômica comparada em quatro fases do desenvolvimento brasileiro, 1820 a 2001**

Valores absolutos (em US\$ de 1990)

Fases históricas escolhidas	PIB total (em milhões)			PIB <i>per capita</i> (em US\$ 1,00)		
	Brasil	EUA	(A)/(B)	Brasil	EUA	(C)/(D)
	(A)	(B)		(C)	(D)	
1820	2.912	12.548	23%	646	1.257	51%
1890	11.267	214.714	5%	794	3.392	23%
1929	37.415	843.335	4%	1.137	6.899	16%
1980	639.093	4.239.558	15%	5.199	18.575	28%
2001	990.076	7.965.795	12%	5.570	27.948	20%
Taxas médias anuais de crescimento (%)						
1820-1890	Brasil Império	2,0	4,1	0,3	1,4	
1890-1929	República Oligárquica	3,1	3,6	0,9	1,8	
1929-1980	Desenvolvimentismo	5,7	3,2	3,0	2,0	
1980-2001	Ajustamento	2,1	3,0	0,3	2,0	

Fonte: Maddison (2001 e 2003).

A partir do início da década de 1930, quando uma trajetória de condução da política econômica viria, paulatinamente, a reforçar o papel do mercado interno como elemento de impulso endógeno do crescimento da economia nacional, teve-se início a uma caminhada longa e sustentada de desenvolvimento a qual somente arrefeceria seus elementos basilares na década de 1980. Os dados coligidos na tabela permitem avaliar que somente no período do desenvolvimentismo as taxas de



crescimento nacionais foram superiores às da economia dos EUA, significando que o país tentou, durante os anos de 1930 a 1980, aproximar-se, isto é, convergir para o nível de renda *per capita* americano. Em plena Grande Depressão (1929) o PIB nacional correspondia a 4% do PIB dos EUA, fração que se elevou excepcionalmente para 15% do total americano em 1980. O mesmo ocorrendo com o PIB *per capita* que saltou de 16% em 1929 para 28% do PIB *per capita* dos EUA em 1980. Esta mesma relação Brasil/EUA, seja para o PIB total seja para o por habitante, envolveu na fase pós-desenvolvimentismo.

Desde 1990 que o rumo foi, em larga medida, perdido – nem abertura, nem privatizações, nem investimentos diretos externos foram capazes de impulsionar os deprimidos níveis de formação bruta de capital – e a renda *per capita* brasileira praticamente estagnou, ficando sua taxa média de expansão em 0,3% anuais nos anos 1990-2001, ao passo que os EUA continuaram seguindo sua trajetória de longo prazo de aproximadamente 2,0% ao ano de crescimento no PIB por habitante.

Segundo questionamento: um modelo único de reformas estruturais liberais – preconizando limites estreitos para a intervenção estatal – para o crescimento é a alternativa? Sobre este ponto apresenta-se o estudo de Hausmann *et al.* (2004). Os autores investigam para um painel de 110 países, entre os anos 1957 e 1992, entre outras questões, duas que interessam ao presente debate: *i)* se teria ocorrido aquilo que eles chamaram de *acelerações no crescimento*, que se referem a um aumento no crescimento *per capita* de, no mínimo, dois pontos percentuais anuais de maneira sustentada por, no mínimo, oito anos; e *ii)* que elementos são capazes de explicar tais arroubos de crescimento: choques externos, mudanças políticas e reformas econômicas.

Seus resultados são, em certo sentido, surpreendentes. Primeiro, por mostrarem que as acelerações no crescimento são muito freqüentes: encontraram 83 episódios de rápida aceleração; além do que a probabilidade de que estes eventos venham a ocorrer para qualquer país em uma década qualquer é de 25%: “[...] *Achieving rapid growth over the medium term is not something that is tremendously difficult and it is well within most countries’ reach. This is a useful antidote to the pessimism that often pervades policy discussion on growth*” (HAUSMANN *et al.*, p. 21). Em termos econômicos, isso pode ser lido como a possibilidade de um país entrar em uma rota de crescimento bastante plausível; se isso não ocorre é porque a política econômica em curso pode estar vetando essa trajetória. E, segundo, porque as acelerações parecem ser altamente imprevisíveis quanto aos fatores que a condicionam: a maioria delas não está relacionada com a adoção de reformas econômicas *ex-ante*: “*In particular, standard economic reform packages have marginal effects on the probability that a growth transition will be initiated*” (HAUSMANN *et al.*, p. 16).

Essas conclusões vão, portanto, no sentido contrário ao pensamento vigente hoje no Brasil (mesmo no Governo Lula) acerca das possibilidades de o país ingressar em uma trajetória de crescimento acelerado e contrapõe-se também ao receituário liberal preconizado pelo Consenso de Washington – e amplamente aplicado pela política macroeconômica brasileira nos anos 1990 –, o qual propôs um conjunto de medidas destinadas a produzir mais liberalização comercial e de fluxos de capitais, como também impôs mais restrições à intervenção governamental como os instrumentos

necessários a atingir-se – se, e somente se, as reformas fossem implementadas – uma trajetória virtuosa de crescimento.

### 3.2 O INVESTIMENTO PÚBLICO COMO ELEMENTO DE IMPULSO À DEMANDA AGREGADA: ASPECTOS REGIONAIS

Um dos elementos mais importantes para a ativação da formação de capital na economia brasileira da última metade do século XX foi, sem dúvida, o investimento público. Tanto do ponto de vista quantitativo, isto é, dos volumes empregados para dinamizar a atividade produtiva quanto do ponto de vista qualitativo: o gasto público em investimento sempre esteve à frente da demanda agregada provocando, desse modo, sinalizações inequívocas para a construção de uma trajetória de crescimento geral e para a estruturação de setores produtivos nos quais o investimento privado teve pouco interesse ou não possuía os montantes de capital requeridos em determinadas plantas industriais.

A intervenção estatal teve papel crucial, na etapa desenvolvimentista de crescimento, para a implantação e a consolidação de setores na economia brasileira que, de outro modo, não poderiam se instalar somente pela ação do capital privado. A sua participação no investimento total foi muito relevante na década de 1970 e ainda nos anos 1980, mas deteriorou-se a olhos vistos desde 1990. “A contribuição do setor público para o investimento agregado [...] caiu substancialmente: a partir de uma participação média de 36,3% no período 1970-75, observa-se um aumento para 50% no período que corresponde ao II PND (1976-79), e um declínio, a partir daí, como reflexo direto da crise fiscal, para 30,8%, em média, no período 1980-86, e para 25,5%, entre 1987 e 1995. Em 1995, o investimento público teria representado apenas 19,4% do investimento total” (IPEA, 1997, p. 49).

Do ponto de vista espacial, a queda do investimento público se fez notar em todas as grandes regiões com efeitos deletérios sobre as taxas de crescimento do PIB total e *per capita* e, evidentemente, contribuiu, como parte da explicação, para que a desconcentração produtiva no país fosse paralisada. A tabela 3.2 traz as participações do investimento total do governo (administração pública e empresas estatais) nos PIBs regionais. A trajetória de queda é quase que uma constante nas regiões no período observado. Regra geral, para quase a totalidade das regiões, o investimento como proporção do PIB no ano de 2000 é o menor da série desde 1970.

TABELA 3.2

#### Brasil e regiões

#### Gasto total em investimento<sup>1</sup> do governo, como percentual do PIB regional

(Em %)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1970	17,0	11,0	9,4	10,0	15,6	10,0
1975	19,7	14,1	11,7	7,3	24,4	11,9
1980	18,0	13,5	12,7	10,6	18,2	12,8
1985	20,3	8,2	5,4	5,3	14,0	6,7
1991	9,5	7,4	6,8	4,8	15,9	7,2
1995	5,7	5,4	4,2	4,0	8,6	4,7
2000	6,2	4,5	2,5	2,2	7,7	3,2

Fonte: IBGE, Regionalização das Transações do Setor Público (Atividade de Administração Pública e Atividade Empresarial do Governo). Vários números.

Nota: <sup>1</sup> O investimento é composto pela rubrica de Despesas de Capital Fixo para as administrações públicas e pela rubrica Despesas de Capital para as empresas estatais, nos três níveis de governo.

Para se avaliar, introdutoriamente, o impacto da redução do investimento público sobre as taxas de crescimento, na década de 1990, pode-se empreender uma comparação dos comportamentos sucessivos – e para cada região – da média da relação investimento público/PIB regional com as respectivas taxas de crescimento dos PIBs.<sup>7</sup> Três recortes temporais são avaliados: 1991-2000, 1991-1995 e 1996-2000. Quando a variável  $I_G/PIB$  é calculada para a média de um período  $t$  (por exemplo, 1991-1995), a taxa média de crescimento do PIB será calculada em  $t+1$  (isto é, 1992-1996). Desse modo, é considerado um efeito de defasagem temporal entre o momento em que o investimento público foi realizado e aquele em que o PIB regional reagiu ao investimento realizado. A tabela 3.3 traz os números relevantes para apreciação.

TABELA 3.3

**Brasil e regiões**

**Performance comparada entre razão investimento público/PIB<sup>1</sup> (em  $t$ ) e taxas médias anuais de crescimento<sup>2</sup> do PIB (em  $t+1$ )<sup>3</sup>**

Anos escolhidos entre 1991 e 2000

	1991-2000		1991-1995		1996-2000	
	$I_G/PIB_{(t)}$	TXCresc PIB <sub>(t+1)</sub>	$I_G/PIB_{(t)}$	TXCresc PIB <sub>(t+1)</sub>	$I_G/PIB_{(t)}$	TXCresc PIB <sub>(t+1)</sub>
Norte	2,72	2,31	3,32	4,75	2,11	3,59
Nordeste	2,93	3,12	3,82	4,91	2,05	1,90
Sudeste	1,69	2,74	2,20	4,45	1,18	1,25
Sul	1,31	2,28	1,67	3,92	0,95	2,02
Centro-Oeste	11,36	5,47	14,35	6,36	8,36	4,92
Brasil	5,23	2,85	6,36	4,53	4,09	1,82
Grau de correlação entre as variáveis		0,94		0,92		0,78

Fonte: Dados brutos IBGE.

Notas: <sup>1</sup> Média aritmética do período em relevo, em que investimento público corresponde à formação bruta de capital das administrações públicas e das empresas estatais.

<sup>2</sup> Taxas médias anuais de crescimento do PIB obtidas por ajustamento de uma função exponencial.

<sup>3</sup> Considera-se aqui que o efeito do Investimento Público no ano  $t$  repercutirá nas taxas de crescimento do PIB em  $t+1$ , de modo que aos períodos 1991-2000, 1991-1995 e 1996-2000 para  $I_G/PIB$ , correspondem, respectivamente, os períodos 1992-2001, 1992-1996 e 1997-2001 para as taxas de crescimento calculadas para o PIB das regiões e do Brasil.

Verifica-se, inicialmente, que a razão média investimento público/PIB cai entre o período 1991-1995 e 1996-2000, para todas as regiões e para o país como um todo. Em segundo lugar, as taxas de crescimento do PIB para as respectivas regiões e para o país também lhe seguem na trajetória de redução.

Em termos teóricos, as implicações destas conexões entre as variáveis podem ser mais bem exploradas. Sendo o investimento público ( $I_G$ ) um componente do PIB total de uma economia, então, necessariamente quando ocorre redução da parcela de  $I_G$  no investimento total também o PIB deverá reduzir-se, mantida a parcela do investimento privado constante, pelo mesmo montante. As taxas de crescimento em um e em outro período deveriam, então, mostrar certa cumplicidade na proporção da queda havida (pois supõe-se que a elasticidade  $I_G$ : PIB se manteria). Para este caso, se ele tivesse, de fato, ocorrido entre os períodos de 1991-1995 e 1996-2000, então os coeficientes de correlação em um e em outro período deveriam manter-se em nível absoluto, aproximadamente idênticos.

7. Este exercício apenas pôde ser feito para os anos posteriores a 1991, uma vez que o IBGE disponibilizou uma série anual de dados de investimento público (administração pública e empresas estatais) desde aquele ano até 2000. Para as décadas de 1970 e 1980, apenas os dados pontuais de 1970, 1975, 1980 e 1985 existem.

Entretanto, como o coeficiente de correlação diminuiu no período após 1995 relativamente ao período anterior (de 0,92 para 0,78), pode-se concluir que a queda do investimento público implicou redução do PIB – pois de fato as taxas de crescimento diminuíram – mais que proporcional ao efeito sobre o PIB no período remanescente. No caso do Brasil como um todo, por exemplo, a média do investimento público no período 1996-2000 equivale a 64% do investimento público no período anterior. No entanto, a taxa média de crescimento atingida nos anos 1997-2001 corresponde a apenas 40% da mesma taxa atingida pela economia brasileira entre 1992 e 1996.

Ao se resumir esse ponto, há elementos indicativos de que as reduções no gasto em investimento governamental, entre os períodos de 1991-1995 e 1996-2000, tiveram efeitos propagadores sobre a queda no nível geral de atividade mais que proporcionais ao que se poderia esperar. Este comportamento alerta para o potencial expansivo que os investimentos públicos são capazes de exercer sobre a atual trajetória de crescimento da economia brasileira, caso a política macroeconômica optasse por realizá-los ao invés de suprimi-los.

Por fim, pode-se objetar que esta relação, citada anteriormente, contém um viés pró-intervenção estatal, uma vez que, ao não se fazer considerações sobre a parcela do investimento privado no total da formação bruta de capital, não se ficaria sabendo os mecanismos causais entre o investimento privado e o investimento total. Entretanto, o fato de que a redução da parcela do investimento público no total da FBCF não foi acompanhada pelo aumento, em ritmo superior, do investimento privado, aponta para a existência de conexões qualitativamente muito importantes entre o gasto governamental em investimento e o crescimento econômico, as quais não têm sido devidamente tomadas em consideração pela política econômica. Uma conexão mais evidente é que, no Brasil dos anos recentes, a mera diminuição do gasto de investimento do governo não conduziu necessariamente ao efeito *crowding in*, isto é, ao aumento do investimento privado tal como previsto nos manuais correntes de macroeconomia.

Secundariamente, os efeitos da redução do investimento público sobre as taxas de crescimento podem ser captados pela diminuição das inversões das empresas estatais – em parte, pelo processo de privatização conduzido ao longo da década – nas economias regionais. A montagem de um amplo sistema de empresas estatais no país desde a década de 1960 trouxe benefícios consideráveis à economia nacional, pois contribuiu para: *i*) a criação de aparatos produtivos novos em regiões de baixo nível de desenvolvimento, modificando as estruturas setoriais prevalecentes; e *ii*) intensificação das inter-relações entre as várias regiões – mas, principalmente, com o núcleo dinâmico representado pela economia da região Sudeste – via compra e venda de insumos, de máquinas e equipamentos e bens finais. A transferência de ativos públicos para o setor privado traz, como não poderia ser diferente, modificações nas interconexões regionais: em muitos casos, as conexões, em ambiente de globalização e de mais intensas relações com o exterior, se perdem completamente. A tabela 3.4 contém dados relevantes para aprofundar o assunto.

TABELA 3.4

**Brasil e regiões****Gastos do governo em investimento como proporção dos PIBs nacional e regionais**

Anos escolhidos entre 1970 e 2000

	1970	1975	1980	1985	1991	1994	1998	2000
Região Norte								
Administração pública (1)	12,3%	13,2%	4,2%	3,6%	5,0%	4,4%	5,6%	4,6%
Empresas estatais (2)	4,6%	6,5%	13,8%	16,8%	4,5%	3,1%	1,8%	1,6%
<b>Total</b>	<b>17,0%</b>	<b>19,7%</b>	<b>18,0%</b>	<b>20,3%</b>	<b>9,5%</b>	<b>7,5%</b>	<b>7,4%</b>	<b>6,2%</b>
(2)/(1)	0,4	0,5	3,3	4,7	0,9	0,7	0,3	0,3
Região Nordeste								
Administração pública (1)	7,2%	4,4%	3,2%	4,0%	2,8%	3,4%	4,8%	3,2%
Empresas estatais (2)	3,8%	9,7%	10,3%	4,1%	4,6%	3,8%	2,3%	1,3%
<b>Total</b>	<b>11,0%</b>	<b>14,1%</b>	<b>13,5%</b>	<b>8,2%</b>	<b>7,4%</b>	<b>7,2%</b>	<b>7,1%</b>	<b>4,5%</b>
(2)/(1)	0,5	2,2	3,2	1,0	1,6	1,1	0,5	0,4
Região Sudeste								
Administração pública (1)	4,5%	4,2%	2,0%	1,9%	2,1%	2,6%	1,7%	1,4%
Empresas estatais (2)	4,8%	7,5%	10,7%	3,5%	4,7%	2,2%	1,5%	1,0%
<b>Total</b>	<b>9,4%</b>	<b>11,6%</b>	<b>12,7%</b>	<b>5,4%</b>	<b>6,8%</b>	<b>4,8%</b>	<b>3,2%</b>	<b>2,5%</b>
(2)/(1)	1,1	1,8	5,4	1,8	2,3	0,8	0,9	0,7
Região Sul								
Administração pública (1)	5,0%	3,0%	1,9%	1,7%	1,6%	2,1%	3,3%	1,3%
Empresas estatais (2)	5,0%	4,3%	8,7%	3,6%	3,1%	1,9%	1,7%	1,0%
<b>Total</b>	<b>10,0%</b>	<b>7,3%</b>	<b>10,6%</b>	<b>5,3%</b>	<b>4,8%</b>	<b>4,0%</b>	<b>5,0%</b>	<b>2,2%</b>
(2)/(1)	<b>1,0</b>	1,4	4,6	2,1	1,9	0,9	0,5	0,7
Região Centro-Oeste								
Administração pública (1)	10,9%	17,7%	7,0%	10,6%	10,3%	12,5%	5,5%	6,2%
Empresas estatais (2)	4,7%	6,7%	11,2%	3,4%	5,6%	4,2%	0,4%	1,5%
<b>Total</b>	<b>15,6%</b>	<b>24,4%</b>	<b>18,2%</b>	<b>14,0%</b>	<b>15,9%</b>	<b>16,7%</b>	<b>5,9%</b>	<b>7,7%</b>
(2)/(1)	0,4	0,4	1,6	0,3	0,5	0,3	0,1	0,2
Brasil								
Administração pública (1)	5,3%	4,8%	2,4%	2,6%	2,8%	3,3%	2,8%	2,1%
Empresas estatais (2)	<b>4,7%</b>	<b>7,1%</b>	<b>10,4%</b>	<b>4,1%</b>	<b>4,5%</b>	<b>2,5%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,1%</b>
<b>Total</b>	<b>10,1%</b>	<b>11,9%</b>	<b>12,9%</b>	<b>6,8%</b>	<b>7,3%</b>	<b>5,8%</b>	<b>4,4%</b>	<b>3,2%</b>
(2)/(1)	0,9	1,5	4,3	1,6	1,6	0,8	0,6	0,5

Fonte: FGV para dados de 1970 a 1985. IBGE (Regionalização das Transações do Setor Público) para dados pós-1991.

Quanto aos montantes de inversões de empresas estatais, foi muito comum entre 1970 e início de 1990 que as estatais realizassem mais gastos em investimento que as administrações públicas (União, Estados e Municípios). Ao longo da última década, a regra geral foi de perda relativa de sua importância *vis-à-vis* às administrações públicas. O sistema empresarial estatal deixou, portanto, de imprimir efeitos dinâmicos nas economias nacional e regional. Isto, em parte, como foi afirmado anteriormente, deve-se à transferência de ativos empresariais estatais para o setor privado, a qual, no caso dos estados, foi realizada centrando-se nos bancos e nas companhias energéticas estaduais, como cláusula obrigatória para a renegociação junto com o governo federal das dívidas estaduais; e, de outra parte, é resultante das pressões da política econômica para que as estatais remanescentes passassem a dar maior contribuição à geração de superávits fiscais.

A preponderância de uma política nacional que visava à consolidação da estabilidade macroeconômica exigiu seu preço sobre as economias regionais/estaduais: os governos estaduais passaram a ter um raio de ação muito mais reduzido para atuar sobre as trajetórias de crescimento de suas economias.

### **3.3 A OFERTA GOVERNAMENTAL DE CRÉDITO PARA O INVESTIMENTO PRIVADO**

O estado brasileiro tem-se caracterizado por uma orientação de intervenção, a qual utiliza um conjunto relativamente amplo de fontes de crédito para impulsionar o nível de investimento privado. Historicamente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem sido o veículo mais importante, com sua atuação desde o início da década de 1950. Também, os recursos orientados para a política regional, relacionados com as instituições regionais de desenvolvimento (Sudene e Sudam), apresentam papel importante para o deslocamento de capitais produtivos das regiões desenvolvidas para as regiões periféricas no Brasil. Ademais, os recursos orientados para o crédito rural e para o habitacional são fontes relevantes do crédito para o estímulo à atividade empresarial privada nas regiões brasileiras.

Essas quatro fontes de crédito representam os principais instrumentos de crédito governamental cujos rebatimentos sobre o desenvolvimento regional são notórios. Em face disso, cabe então avaliar como se comportaram nesta última década de 1990 diante dos sinais emitidos pelas políticas macroeconômicas adotadas. Inicialmente, os recursos para investimento do sistema bancário – BNDES, crédito rural e crédito habitacional – são analisados. Em seguida, apresentam-se os instrumentos clássicos de política regional: os fundos constitucionais e os fundos fiscais (Finam, Finor e Funres). Os primeiros, apesar de representarem fonte importante para a ativação do investimento regional, não são operados com o objetivo explícito de promoverem a redução das disparidades regionais. Os segundos são, por seu turno, os mecanismos que visam precipuamente a reduzir as desigualdades de níveis de renda entre as regiões.

#### **3.3.1 Créditos do sistema bancário sem caráter explícito de política regional**

##### **3.3.1.1 O crédito do Sistema BNDES**

São considerados os desembolsos de recursos do Sistema BNDES, por grande região brasileira, para o período de 1970 a 2001. Os recursos emprestados pelo BNDES não se limitam apenas ao crédito ao investimento (criação e ampliação de capacidade produtiva; aquisição e substituição de equipamentos, modernização tecnológica), mas também provêem as empresas de recursos para capital de giro, financiamento à exportação e, por meio do mecanismo do BNDES Participações (BNDESPAR), compras/vendas de participações acionárias, operam o fortalecimento contábil-financeiro da empresa.

Uma série histórica dos desembolsos do BNDES é apresentada a seguir (gráfico 3.2 e tabela A-3 no anexo) de modo que ilustre a trajetória de crescimento da oferta de fundos ao sistema empresarial brasileiro, notadamente ao parque industrial, desde 1953 até 2001. O banco tem-se constituído na principal agência de oferta de fundos públicos para o aparelhamento industrial no país desde o período do Plano de Metas até o presente. Os créditos ao investimento expandiram-se, em termos reais, firmemente desde o início de funcionamento do banco até 1980. A partir deste último ano sua evolução passou a comportar-se de modo muito instável e perdeu sustentação em meio a um ambiente de esgarçamento das finanças do Estado e do descontrole

inflacionário, que foram marca da macroeconomia brasileira desde então. Houve clara tendência de redução de sua capacidade de ofertante de recursos creditícios ao setor produtivo desde então e até, pelo menos, 1993.

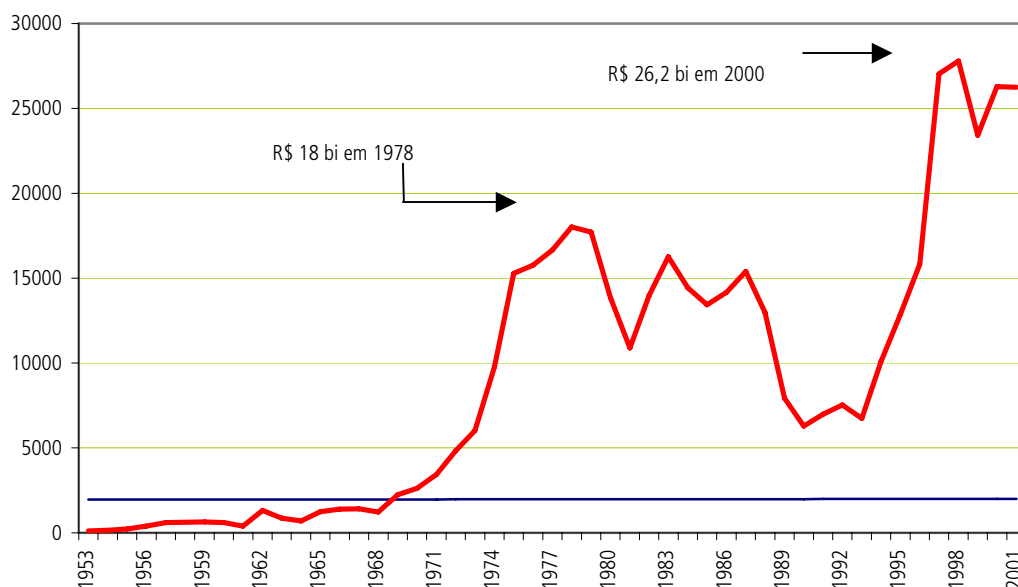
Em 1994, observou-se uma retomada da função emprestadora do banco que de um nível de R\$ 10 bilhões em 1994 atingiu R\$ 27,8 bilhões em 1998 e R\$ 26,2 bilhões em 2001. Este novo ímpeto de crescimento, concomitante à implementação do Plano Real de estabilização macroeconômica, teve papel muito diferenciado do que vinha ocorrendo até a década de 1980. É que, ao invés de orientar-se eminentemente para a ampliação da capacidade produtiva, a estratégia do banco, na última década, pautou-se por uma agenda composta por um *mix* diferente quanto aos setores eleitos para os créditos da instituição – o setor industrial passou a ter menor atenção e, relativamente, mais recursos foram alocados para a agropecuária voltada para exportação, infra-estrutura e serviços (principalmente *shopping centers* e turismo)<sup>8</sup> – e também para o financiamento da transferência de ativos produtivos estatais ao setor empresarial privado.

GRÁFICO 3.2

**Brasil**

### **Evolução dos desembolsos do BNDES, 1953 a 2001**

(Em R\$ milhões de 2001)



Fonte: Relatório Anual do BNDES (2001).

A orientação do banco, portanto, passou a privilegiar formas de atuação que resultaram em baixo crescimento da formação de capital fixo e, conseqüentemente, também em baixas taxas de crescimento econômico. Plattek (2001) deu contribuição importante para esclarecer esse ponto ao evidenciar, do conjunto dos desembolsos realizados pelo BNDES entre 1990 e 1999, apenas aqueles que se destinaram

8. Para uma resenha das fases de expansão dos recursos do BNDES, bem como da atuação do banco como braço da política econômica ver Ana Cláudia Além (1998).

diretamente para a expansão do investimento fixo. Este autor chamou estes recursos de “desembolsos em investimento fixo” para a FBCF. A contribuição para a expansão real da fronteira de produção esteve bem aquém daquela possível contribuição que a totalidade dos desembolsos insinua ter.

A tabela 3.5 consolida dados que avançam a compreensão dessa discussão. A relação desembolsos totais/FBCF teve percurso de crescimento bastante forte entre 1990 (4,07%) e 1999 (14,33%). No entanto, o mesmo não se verificou para os desembolsos direcionados para o investimento fixo, os quais foram, respectivamente nos mesmos anos, de 3,25% para 5,93%. Na verdade, a razão desembolsos em investimento fixo/desembolsos totais (na terceira coluna da tabela) torna explícito que a expansão dos desembolsos totais foi canalizada para caminhos outros que não o do crescimento do investimento fixo, entre os quais esteve o processo de privatizações de ativos públicos largamente financiado pelo BNDES.

O descolamento dos recursos creditícios ofertados pelo banco do sistema produtivo real veio a termo com força a partir de 1994 em concomitância com o programa de estabilização (Plano Real). A desejada expansão da oferta de crédito que viesse a reverter o quadro instalado de penúria e de instabilidade no financiamento à produção no país desde o início da década de 1980, ao ser canalizada para, em grande parte, para as reestruturações patrimoniais que o processo de privatizações exigia, vetou outra trajetória para o fortalecimento do sistema produtivo nacional: a do crescimento sustentado do emprego e do PIB real.

TABELA 3.5

**Crédito do Sistema BNDES**

**Participação dos desembolsos totais e em investimento fixo para a FBCF, 1990 a 1999**

	Razão Desembolsos Totais/FBCF (A)	Razão Desembolsos Inv. Fixo/ FBCF (B)	Razão Desembolsos Inv. Fixo/Desembolsos Totais
1990	4,07%	3,25%	80,4%
1991	5,09%	4,20%	82,4%
1992	5,53%	4,42%	80,0%
1993	4,74%	4,04%	85,3%
1994	6,68%	4,58%	68,6%
1995	7,77%	4,22%	54,3%
1996	9,41%	4,30%	45,6%
1997	15,11%	5,20%	34,4%
1998	15,51%	6,26%	40,4%
1999	14,33%	5,93%	41,4%

Fonte: Para desembolsos totais do Sistema BNDES: Relatório Anual de Atividades, BNDES (vários números). Para dados de desembolsos exclusivos em Investimento Fixo para a FBCF *apud* Plattek (2001).

Para avaliar a contribuição do BNDES à expansão das economias regionais, foram calculadas taxas de crescimento dos volumes de crédito ao setor privado para vários períodos compreendidos entre os anos de 1970 e 2001 (ver tabela 3.6). Nota-se, inicialmente, que a oferta de crédito por parte dessa instituição teve elevado crescimento nas décadas de 1970 e 1990 em todas as grandes regiões brasileiras. Nos anos 1980, ao contrário, a performance negativa predominou para todas as regiões (com exceção da região Norte), e para o país como um todo, como foi apontado antes no gráfico 3.2.



Um recorte temporal que ressalta o papel do BNDES ao longo do período de maior convergência das rendas *per capita* estaduais no Brasil – entre os anos 1970 e 1985 – foi apresentado e traz indícios de que essa instituição deu contribuições positivas para que as inversões empresariais se realizassem e também para certa desconcentração regional. As taxas anuais de crescimento do crédito nas regiões periféricas – Norte (31,3%), Nordeste (14,1%) e Centro-Oeste (15,5%) – foram superiores às mesmas taxas observadas para o Sudeste (7,3%) e o Sul (9,2%).

Essa contribuição benéfica à desconcentração na oferta de crédito arrefece no período seguinte de 1985-2001 e a oferta de crédito do BNDES tende a privilegiar as regiões de maior desenvolvimento econômico, adicionando elementos para a efetivação da divergência das rendas *per capita* regionais. As taxas de crescimento são muito menos intensas que a do período anterior para o país e para todas as regiões. As regiões periféricas, regra geral, passaram a ter taxas mais tímidas de expansão do crédito que as taxas das regiões mais desenvolvidas: as regiões Norte e Nordeste apresentaram taxas, respectivamente, de 2,3% e 1,4% e as regiões Sudeste e Sul apresentaram performance superior: de 7,3% e 6,3%, respectivamente. A exceção ficou por conta da região Centro-Oeste cuja taxa foi de 12,0% ao ano, portanto, mais elevada que a das regiões mais dinâmicas.

No período recente, pós-1990, o que se nota é a recuperação do banco como instrumento de oferta de crédito, principalmente, no primeiro Governo FHC (1995-1998). Neste quadriênio, os efeitos regionais são mais positivos para as regiões Norte e Centro-Oeste que para o Nordeste. No entanto, a região Sudeste teve expansão expressiva, sinalizando que o núcleo dinâmico da economia brasileira continuou à frente na tomada de crédito ao investimento.

No segundo mandato do Governo FHC, a oferta de crédito arrefeceu em seu conjunto – e isto tem muito a ver com a finalização do ciclo de privatizações levado a termo pelo governo; no entanto, em termos regionais, as áreas menos desenvolvidas, Norte e Nordeste e mesmo Centro-Oeste, apresentaram crescimento superior às regiões Sudeste e Sul. Nesse breve período, a ação desta instituição de crédito foi, portanto, a favor da desconcentração em termos regionais.

TABELA 3.6

### Brasil e regiões

#### Taxas médias\* anuais de crescimento do crédito do BNDES ao setor produtivo períodos compreendidos entre 1970 e 2001

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Brasil
1970-2001	8,7	2,3	2,9	4,6	9,6	3,5
Década de 1970	24,7	27,7	19,4	28,1	19,3	23,0
Década de 1980	5,7	-5,1	-2,2	0,7	-3,1	-2,3
Década de 1990	16,3	12,0	25,4	17,2	22,0	20,5
Convergência Regional <sup>2</sup> (1970-1985)	31,3	14,1	7,3	9,2	15,5	9,9
Divergência Regional <sup>3</sup> (1985-2001)	2,3	1,4	7,3	6,3	12,0	6,4
Collor/Itamar (1990-1994)	-0,7	-6,1	4,9	16,8	46,8	9,5
1º Mandato FHC (1995-1998)	35,1	17,2	28,9	14,5	37,6	33,0
2º Mandato FHC (1999-2002) <sup>4</sup>	22,4	27,2	3,2	0,6	6,9	5,9
1995-2001	19,6	7,4	13,9	6,2	12,9	11,4

Fonte: Dados brutos: Relatório Anual do BNDES (vários números).

Nota: <sup>1</sup> Taxas calculadas por ajustamento (análise de regressão) de uma função exponencial do tipo  $y = a x^b$ .

<sup>2</sup> Período em que os sinais de convergência de rendas *per capita* estaduais no Brasil foram mais evidentes.

<sup>3</sup> Período em que os sinais de divergência de rendas *per capita* estaduais no Brasil são evidentes.

<sup>4</sup> As taxas foram calculadas para o período 1999-2001.

De modo conclusivo, pode-se afirmar que o papel do BNDES na oferta de recursos para o sistema empresarial brasileiro, ao menos na questão espacial, não tem sido tão efetivo quanto se esperaria dado o grau de desigualdade da atividade produtiva vigente. Somente na década de 1970 que o banco contribuiu mais claramente para a convergência das rendas entre regiões. Nas décadas de 1980 e 1990, seu papel operou no sentido contrário tendendo a reforçar divergências.

### 3.3.1.2 Crédito rural ao investimento

As operações de crédito para o setor rural são correntemente discriminadas quanto a sua destinação como crédito para *custeio, comercialização e investimento*. Para este trabalho somente será considerado o crédito rural para investimento. A razão para este recorte é que se quer evitar a duplicação dos registros de crédito fornecido pelas várias fontes consideradas. Por exemplo, sabe-se que o BNDES no conjunto de suas operações também destina recursos para o setor agropecuário, o que estaria captado nas estatísticas de crédito rural. Como, entretanto, não é possível fazer a retirada nas estatísticas de crédito rural dos valores operados pelo BNDES ou por outras fontes que serão tratadas mais adiante, optou-se por minimizar o problema ao considerar apenas os valores relacionados com a rubrica investimento rural.

No sistema de financiamento do crédito rural, os bancos oficiais federais são os principais instrumentos da política de crédito quanto ao número de contratos realizados e quanto ao valor financiado, respondendo, em geral, por cerca de 60% a 70% do total na década de 1990. Em 1990 eles realizaram 65,0% do total financiado, em 1994 foram 69,3% e em 1999 foram 61,8% do total. Os bancos públicos estaduais, por sua vez, têm diminuído sua parcela no financiamento, muito em função das privatizações do sistema bancário estadual, o que terminou por reduzir a sua importância no conjunto do sistema bancário nacional. Estes bancos estaduais operaram 9,1% do total financiado em 1990, reduziram sua participação para 5,2% em 1994 e apresentaram outra queda em 1999 com apenas 2,3% do total (BACEN, 1970-2001, vários números).

O sistema bancário privado e as cooperativas são responsáveis pelo restante do crédito rural brasileiro. Os bancos privados com, respectivamente, 21,1% em 1990, 22,9% em 1994 e 30,9% em 1999, e as cooperativas com 3,8% em 1990, 2,5% em 1994 e 3,8% em 1999.

Os financiamentos são concedidos ora a produtores ora a cooperativas. As atividades, às quais os financiamentos se referem neste trabalho, são as agrícolas e as pecuárias. Para a presente análise não serão feitas considerações acerca do tipo de produtor e/ou da atividade predominante em que ele está envolvido. A atenção principal desta investigação é verificar a trajetória temporal, bem como o impacto que o investimento rural tem no PIB nacional e das macrorregiões.

O gráfico 3.3 apresenta a trajetória do crédito rural total e de sua parcela destinada ao investimento nos 30 anos entre 1970 e 2000. O crédito rural total no Brasil tem passado por grave crise de oferta. Desde o início da década de 1980 que sua trajetória é de queda depois de ter apresentado pico de oferta em 1979 com o montante de R\$ 54 bilhões. A instabilidade do crédito tem sido a regra geral para o conjunto do período.

Na década de 1990 podem ser notados dois movimentos. O primeiro ocorreu no início do Governo Collor que, com a sua política inicial de choque de restrição do crédito na economia, reduziu os recursos do Tesouro para o setor rural e impediu que outros fundos tradicionalmente voltados para o setor canalizassem seus recursos. A contração abrupta no crédito rural levou a problemas de oferta na agricultura brasileira, sinalizando que as metas de inflação planejadas para 1991 não seriam alcançadas. O governo ainda em fins de 1991 tenta outras saídas para aumentar o crédito rural, entre elas está o novo papel designado ao BNDES, que passaria também a financiar o setor agrícola e a agroindústria.

O segundo movimento ocorre a partir de 1994 com a implementação do Plano Real. Segundo Rezende (2003), como este plano teria sido implementado pouco a pouco e seus passos foram anunciados previamente, o setor agropecuário teria decidido aumentar seus investimentos em 1994 por conta do aumento de renda que a estabilização provocaria na economia brasileira. Tal fato explica a expansão do crédito rural neste ano que, entretanto, não se sustentou no ano seguinte. A partir de 1996, por conta de aportes de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o crédito rural, a oferta total de fundos passou a apresentar tendência ascendente.

No entanto, nem mesmo os efeitos da estabilidade macroeconômica parecem ter afetado positivamente o crédito rural de modo que restaure os níveis de recursos ofertados durante a década de 1980. Os valores médios alocados para o crédito rural entre 1990 e 2000, cerca de R\$ 13 bilhões, são os mais baixos de toda a série observada, isto é, desde 1970.

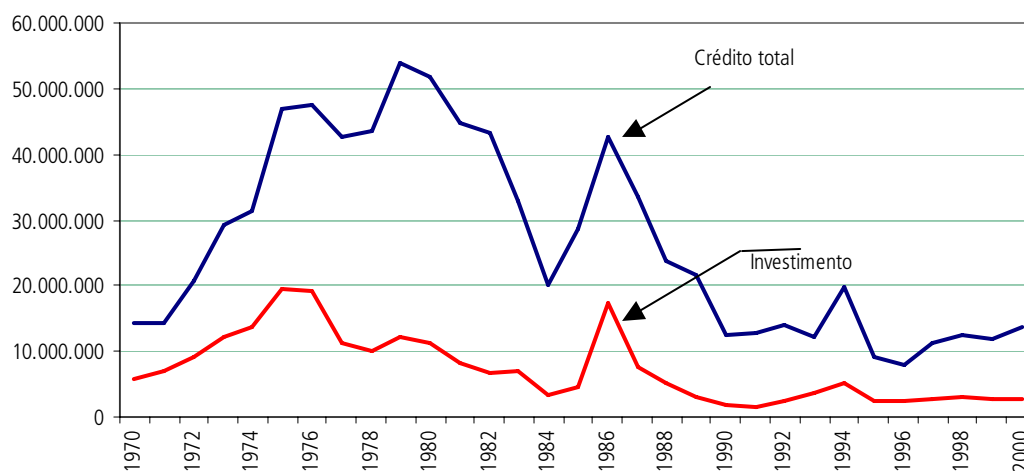
Com o crédito para a modalidade investimento a performance é muito similar, sendo que esta rubrica atinge seu máximo nos anos de 1975-1976, quando os montantes atingiram cerca de R\$ 19 bilhões em cada ano, portanto seu pico é anterior ao do crédito total ocorrido em 1979. Na última década de 1990, o crédito para investimento escasseou e limitou-se ao montante médio de R\$ 3 bilhões anuais.

GRÁFICO 3.3

**Brasil**

**Evolução do crédito rural para investimento e total, 1970 a 2000**

(Em R\$ mil de 2000)



Fonte: Bacen.

Quanto aos aspectos espaciais do impacto do crédito rural, a tabela 3.7 evidencia as taxas anuais de crescimento para vários períodos entre 1970 e 2000 dos montantes canalizados para o investimento nas macroregiões brasileiras. No conjunto do período 1970-2000 predominaram taxas negativas de expansão da modalidade crédito rural para o Brasil (-5,9% ao ano) e para suas regiões, expressando, desse modo, a trajetória configurada pelo gráfico 3.3. Há, entretanto, nuances importantes sobre o crédito nas regiões. As regiões Norte e Centro-Oeste, apesar de apresentarem também valores negativos, foram menos atingidas pela redução geral operada no investimento rural: a região Norte com -0,5% anuais e a Centro-Oeste com -2,8% também anuais. A região Nordeste com taxas anuais de -5,0% no período manteve-se em patamar pouco abaixo da queda verificada para o país como um todo. As regiões Sudeste e Sul é que sofreram mais, pois suas taxas de redução são as mais expressivas. Este quadro generalizado de depressão no crédito rural para o investimento, ainda assim, tem implicações para a concentração/desconcentração regional, uma vez que as regiões de menor nível de desenvolvimento – Norte, Nordeste e Centro-Oeste – aparentam ter sofrido relativamente menos que as duas economias regionais mais robustas, a do Sudeste e a do Sul. Este movimento pode ter, por certo, algum rebatimento positivo para a convergência da atividade agropecuária no país.

Desagregada a análise pelo recorte em décadas, os resultados adicionam outros elementos importantes para a trajetória geral do crédito nas regiões. Houve expansão generalizada do crédito na década de 1970; chegando aos anos 1980 o quadro transforma-se em crise também generalizada, e há certa retomada nos anos 1990.

Na década de 1970, as economias regionais periféricas tiveram expansão superior no crédito em investimento rural às verificadas nas regiões Sudeste e Sul do país. Nesse sentido, o crédito aqui operou a favor de certa convergência regional.

Nos anos 1980, os raios de manobra para a convergência regional perdem-se: as regiões Norte e Nordeste, com respectivamente, -13,5% e -12,9% ao ano, sofreram maior impacto negativo que todas as demais economias regionais. O Sudeste teve taxa negativa de crescimento de -9,4% ao ano e na região Sul a taxa foi de -6,3% ao ano. Somente na região Centro-Oeste, que apresentou aumento positivo na obtenção de crédito rural, a taxa de expansão foi de 5,0% anuais, indo, portanto, em contrário à trajetória de penúria de crédito que atingia o restante do país.

Ao começar a década de 1990, o crédito rural restabeleceu-se de sua tendência recessiva e a sua taxa de expansão, em termos reais, foi de 3,5% anuais para o país como um todo. O caráter potencializador da convergência volta, a princípio, a operar em um quadro de estabilidade macroeconômica. Desta vez, as regiões Norte e Nordeste saem na frente com taxas muito superiores às verificadas nas demais regiões: Norte (17,2%), Nordeste (8,9%), Sudeste (-0,2%), Sul (1,8%) e Centro-Oeste (-1,1%).

O crédito rural para investimento sob a perspectiva das fases em que a convergência regional da atividade produtiva ocorreu no país, entre 1970 e 1985, os dados tornam-se, em certo sentido, contraditórios com o movimento mais geral da economia brasileira. É que as taxas de crescimento do crédito rural nesta fase são negativas para o país como um todo e foram positivas apenas para as regiões Norte (4,0%) e Nordeste (1,0%). Desta feita, pode-se afirmar que, se o crédito rural deu alguma contribuição para o movimento geral de desconcentração regional da atividade,

isso ocorreu muito mais por consequência da queda mais expressiva havida nas regiões de maior desenvolvimento.

No período seguinte, chamado de “divergência regional” entre 1985 e 2000, predominou o clima de estagnação na fonte dos recursos. Com exceção das taxas positivas de 5,5% anuais para a região Norte, nas demais macrorregiões houve redução na obtenção do crédito rural. Novamente, as regiões de menor ritmo de desenvolvimento foram mais preservadas da crise que as economias mais fortes – Sudeste e Sul.

TABELA 3.7

**Brasil e regiões**  
**Taxas geométricas<sup>1</sup> anuais de crescimento do crédito governamental ao investimento rural, 1970 a 2000**

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Brasil
1970-2000	-0,5	-5,0	-8,9	-7,6	-2,8	-5,9
Década de 1970	25,9	13,0	3,1	5,9	13,6	7,5
Década de 1980	-13,5	-12,9	-9,4	-6,3	5,0	-6,8
Década de 1990	17,2	8,9	-0,2	1,8	-1,1	3,5
Convergência Regional <sup>2</sup> (1970-1985)	4,0	1,0	-7,3	-5,2	-3,5	-4,2
Divergência Regional <sup>3</sup> (1985-2000)	5,5	-6,0	-9,4	-8,3	-6,5	-6,4
1ª Mandato FHC (1995-1998)	-24,0	14,3	3,8	16,3	8,2	6,5
1995-2000	10,6	-12,5	2,3	14,4	2,1	2,3

Fonte: Dados brutos: Anuário Estatístico do Crédito Rural. Bacen (vários números).

Nota: <sup>1</sup> Taxas calculadas por ajustamento (análise de regressão) de uma função exponencial do tipo  $y = a \cdot x^b$ .

<sup>2</sup> Período em que os sinais de convergência de rendas *per capita* estaduais no Brasil foram mais evidentes.

<sup>3</sup> Período em que os sinais de divergência de rendas *per capita* estaduais no Brasil são evidentes.

De modo geral, pode-se concluir que, com exceção da década de 1980, quando as regiões periféricas apresentaram taxas negativas superiores às das regiões Sudeste e Sul, em todos os outros momentos desde 1970 o crédito rural apontou como elemento favorável à desconcentração regional na tomada de recursos para investimento. Este ponto precisa, no entanto, ser qualificado. Na década de 1970, a expansão do crédito foi bem generalizada entre as regiões e a suposta convergência se dá paralelamente a uma economia nacional em crescimento; porém o mesmo não se verifica na década de 1990. Nesta última, as taxas positivas para as regiões Norte e Nordeste deparam-se com taxas negativas nas regiões Sudeste e Centro-Oeste e com taxa positiva, mas ainda baixa, na região Sul.

Há, ainda, limites a serem considerados para o que sugerem esses dados aludidos anteriormente. É que as magnitudes (e os sinais) das taxas de crescimento não podem ser automaticamente transpostas para a análise da desconcentração setorial da agropecuária no espaço nacional. Para que tal pudesse ser realizada, seria preciso especificar para quais atividades agropecuárias – de maior ou menor valor agregado – o crédito está sendo canalizado. Maior quantidade de recursos de crédito canalizada para atividades de baixo valor agregado em economias regionais de menor desenvolvimento pode ter impacto bastante reduzido sobre a desconcentração produtiva, se o crédito alocado na região mais desenvolvida gerar valor agregado muito superior. Não é objeto deste trabalho aprofundar este aspecto, o qual, no entanto, deve ser ressaltado e merece atenções em pesquisas posteriores.

### 3.3.1.3 Crédito habitacional

O financiamento do crédito para o setor habitacional no Brasil tem como fontes principais o Tesouro Nacional, os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que representam poupança compulsória da coletividade, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que deveria utilizar os recursos das cadernetas de poupança do público em geral (poupança voluntária). Quando foi instituído o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) na década de 1960, cabia ao Tesouro financiar a habitação para populações de baixa renda. O FGTS, por sua vez, deveria financiar a população de renda média e o SBPE cobriria os estratos mais altos de renda da população.

Os dados aqui reunidos para investigação foram obtidos no trabalho de Roberto Zamboni (2004). A base de estatísticas habitacionais é muito precária no país, segundo o autor, que enfrentou dificuldades para arregimentar dados para a década de 1990 (até 2002) e não teve êxito em obter dados para os períodos anteriores. Em razão dos vários obstáculos para a definição de uma série de tempo, aquele autor somente pode apresentar seus dados de forma agregada por alguns períodos de tempo correspondentes a fases de gestão da política habitacional (1990-1992, 1993-1994, 1995-1998 e 1999-2002).

Com base nas informações disponíveis, foram calculadas médias anuais em cada período em que os dados estavam agregados, de modo que se obtenha uma série anual para os recursos do financiamento habitacional. As tabelas 3.8 e 3.9 apresentam as informações relevantes para a presente investigação.

O volume total de crédito para habitação estagnou completamente entre 1990 e 2001. Em termos médios não ocorreram incrementos significativos na oferta de recursos e, na verdade, no fim da década (pós-1999) a oferta sofreu um recuo. Está claro que, ao longo do programa de estabilização macroeconômica por qual passou o país depois de 1994, a demanda por recursos deve ter aumentado, pois, inicialmente, entre 1994 e 1997, houve ganhos de renda real para a maior parte da população, mas, no entanto, o setor público mostrou-se incapaz de atender aos requerimentos da demanda por crédito habitacional.

Do ponto de vista da importância do crédito habitacional sobre a demanda agregada nas regiões brasileiras, pode-se afirmar que, com exceção do quadro positivo na região Sudeste, em todas as demais regiões o volume de crédito ofertado sofreu pronunciada diminuição relativamente à sua participação no PIB regional. As reduções havidas implicaram queda na razão do crédito habitacional/PIB de mais de metade (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) entre o ano inicial (1990) e o final (2002) e de cerca da metade na região Sul (de 0,61% em 1990 para 0,33% em 2002). Na região Sudeste, houve clara manutenção do patamar de oferta de crédito durante a década, cuja importância relativa no PIB regional sofreu queda de menor monta comparativamente às experiências nas outras regiões brasileiras: de 0,55% em 1990 para 0,47% em 1995 e, em 2002, passou para 0,45% (ver tabela 3.8).<sup>9</sup>

---

9. Zamboni (2004, p. 11) também apontou para esse decréscimo de importância relativamente ao PIB. Usando os dados agregados por períodos relevantes, este autor afirmou: "Assim, comparado ao PIB ou à Formação Bruta de Capital Fixo – FBCF, o valor dos financiamentos contratados mais as respectivas contrapartidas viu sua proporção diminuir no mesmo período [referindo-se, respectivamente aos anos de 1990-1992 e 1998-2002] de 0,75% para 0,48% com relação ao PIB e de 3,32% para 2,17% com relação à FBCF".

Essa performance de maior êxito na região Sudeste não deixou de ter implicações sobre a distribuição do conjunto de recursos entre as cinco regiões brasileiras.

A análise da distribuição espacial do gasto público com recurso do FGTS e do Tesouro, desagregada por gestão, revela que a maior parcela dos recursos foi destinada à região sudeste, que teve sua participação aumentada de 41% para 62% entre a primeira gestão estudada – 1990/1994 – e a última – 1999/2002 – [...]. À exceção do sudeste, todas as demais regiões tiveram sua participação reduzida. Na região norte a redução foi de 6% para 3%, na região nordeste de 24% para 16%, na sul de 16% para 14% e na centro-oeste de 7% para 6%.[...] (ZAMBONI, 2004, p. 18).

Fato muito representativo do impacto que os financiamentos habitacionais durante a última década tiveram sobre a expansão da atividade produtiva foi a constatação de que maior parte do crédito destinou-se à comercialização de moradias e não à construção de unidades novas. No conjunto dos recursos do FGTS, entre os anos de 1995 e 2002, cujo montante foi de R\$ 22,8 bilhões, aproximadamente R\$ 12,6 bilhões, isto é, 56,0% foram alocados para a aquisição de moradias prontas, ou seja, para a comercialização. Apenas R\$ 7,3 bilhões ao longo daquele mesmo período foram destinados para a produção de imóveis novos.

TABELA 3.8

**Brasil e regiões**

**Estimativas anuais (média aritmética do período) do financiamento federal para habitação,<sup>1</sup> 1990 a 2002**

(Em R\$ mil de 2002)

Médias do período	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1990 a 1992	391.210	1.616.041	3.242.151	1.116.383	503.507	6.869.292
1993 e 1994	211.847	873.404	1.754.242	605.808	271.313	3.716.614
1995 a 1998	210.386	1.076.273	3.247.234	1.047.474	476.343	6.057.710
1999 a 2002	147.792	922.975	3.418.995	778.940	339.218	5.607.920

Fonte: Caixa Econômica Federal/Ministério das Cidades/Banco Central *apud* Zamboni (2004).

Nota: <sup>1</sup> Médias anuais calculadas com base nos agregados dos períodos 1990-1992, 1993-1994, 1995-1998 e 1999-2002, fornecidos por Zamboni (2004).

TABELA 3.9

**Brasil e regiões**

**Estimativas do financiamento federal para habitação<sup>1</sup> como proporção dos PIBs regionais e nacional, 1990, 1993, 1995, 1999 e 2002**

(Em %)

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1990	0,79%	1,25%	0,55%	0,61%	0,97%	0,68%
1993	0,38%	0,64%	0,29%	0,31%	0,44%	0,35%
1995	0,39%	0,72%	0,47%	0,50%	0,68%	0,52%
1999	0,27%	0,56%	0,47%	0,35%	0,42%	0,45%
2002	0,24%	0,53%	0,45%	0,33%	0,36%	0,42%

Fonte: Caixa Econômica Federal/Ministério das Cidades/Banco Central *apud* Zamboni (2004).

Nota: <sup>1</sup> Com base nos dados apresentados na tabela 3.8.

Dois conseqüências negativas resultam deste quadro: uma está diretamente relacionada com o fato de a limitada oferta de crédito habitacional – a qual sofreu contração ao longo do tempo analisado –, ao tender a privilegiar recursos para a comercialização de moradias em detrimento da construção de unidades novas, teve impacto reduzido sobre a formação de capital do país, agravando o quadro geral de baixo crescimento econômico que, por sua vez, estava instalado em razão da

estabilidade macroeconômica. Segundo, que impediu o enfrentamento da redução do déficit habitacional no país (ZAMBONI, 2004).

Em suma, concentrando-se na esfera puramente mercantil, em uma conjuntura de ampla financeirização da riqueza capitalista, o crédito habitacional fornecido pelo governo obstou o desenvolvimento de atividades produtivas reais no setor habitacional ao colocar empecilhos à construção de novas moradias.

### **3.3.2 Instrumentos clássicos de política regional**

#### **3.3.2.1 Fundos constitucionais (FNO, FCO e FNE)**

Criados em 1988 pela nova Constituição do país, os fundos constitucionais são formados por uma fração de 3% do montante do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) arrecadados em cada ano. Desse total, 60% destinam-se aos estados da região Nordeste (e parte de Minas Gerais), e o restante de 40% é dividido igualmente entre as regiões Norte e Centro-Oeste.

A administração dos fundos é feita pelas superintendências de desenvolvimento regional (atualmente, agências de desenvolvimento: Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA) e por instituições financeiras governamentais nas regiões: no Nordeste, o Banco do Nordeste (BNB), na Amazônia, o Banco da Amazônia (Basa), e na região Centro-Oeste, o Banco do Brasil (BB).

Os números relevantes dos repasses do Tesouro Nacional para os fundos constitucionais para o período de 1989 a 2001 estão indicados nas tabelas 3.10 e 3.11. Embora com valores, em termos reais, crescentes, pois a base de sustentação dos fundos – os impostos federais IPI e IR – teve performance positiva ao longo da última década, fica claro que sua evolução se dá a taxas muito reduzidas.

Como proporção dos PIBs regionais, os repasses antes aludidos não ultrapassaram a marca de 1% do PIB regional. No caso do Nordeste chegou-se mais perto em 2001, com 0,9%. Na média, como proporção do PIB, os repasses estão na faixa dos 0,7% a 0,8% em todas as regiões. Embora se constituindo em uma oferta segura de créditos para as regiões, pois está vinculada constitucionalmente à arrecadação nacional de impostos (IPI e IR), seu crescimento foi, indiretamente, detido nos anos 1990 em razão da preponderância que as Contribuições Sociais (que não precisam ser divididas com estados e municípios) passaram a ter na carga tributária federal diante dos impostos tradicionais.



TABELA 3.10

**Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos fundos constitucionais regionais**

(Em R\$ de 2002)

	FCO	FNO	FNE	Total
1989	165.478	165.478	496.433	827.389
1990	377.737	377.737	1.133.211	1.888.685
1991	308.794	308.794	926.383	1.543.971
1992	307.437	307.437	922.312	1.537.187
1993	342.217	342.217	1.026.651	1.711.084
1994	335.378	335.378	1.006.137	1.676.893
1995	389.327	389.327	1.167.985	1.946.639
1996	375.115	375.115	1.125.346	1.875.576
1997	388.902	388.902	1.166.703	1.944.506
1998	413.125	413.125	1.239.376	2.065.627
1999	432.896	432.896	1.298.688	2.164.481
2000	461.387	461.387	1.384.160	2.306.933
2001	528.394	528.394	1.585.183	2.641.971

Fonte: Dados brutos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Dados reelaborados pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. "Sistema de Informações Gerenciais" em jul./2003. Obtidos no site: [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br).

TABELA 3.11

**Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos fundos constitucionais como proporção dos PIBs regionais**

(Em %)

	FCO	FNO	FNE	Total
1989	0,33%	0,32%	0,38%	0,36%
1990	0,73%	0,76%	0,88%	0,82%
1991	0,50%	0,65%	0,68%	0,63%
1992	0,54%	0,71%	0,71%	0,67%
1993	0,56%	0,62%	0,76%	0,68%
1994	0,49%	0,59%	0,70%	0,62%
1995	0,56%	0,72%	0,78%	0,71%
1996	0,51%	0,67%	0,71%	0,65%
1997	0,50%	0,71%	0,72%	0,66%
1998	0,49%	0,74%	0,77%	0,68%
1999	0,54%	0,78%	0,79%	0,72%
2000	0,51%	0,77%	0,81%	0,72%
2001	0,56%	0,84%	0,91%	0,80%

Fonte: Dados brutos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Dados reelaborados pela Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional. "Sistema de Informações Gerenciais" em jul./2003. Obtidos no site: [www.integracao.gov.br](http://www.integracao.gov.br).Nota: <sup>1</sup> Somatório dos três fundos constitucionais sobre somatório dos PIBs regionais.**3.3.2.2 Fundos fiscais (Finor, Finam e Funres)**

Com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico nas regiões Norte e Nordeste, o governo federal criou ainda no início da década de 1960 o “Sistema 34/18” de incentivos fiscais, que operaria, desde então, significativa transferência inter-regional de poupança ao tornar rentáveis possibilidades de inversões, por parte de empresas do Centro-Sul do país, nas regiões menos desenvolvidas. Posteriormente, em 1969 também o estado do Espírito Santo passou a ser beneficiado pelo sistema de incentivos fiscais sob administração do Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Geres). Somente em meados da década de 1970 que, no âmbito de uma reformulação institucional no sistema de incentivos fiscais, foram criados os Fundos de Investimento do Nordeste, da Amazônia e do Espírito Santo (Finor, Finam e Funres).<sup>10</sup>

10. Criados pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12/12/1974, que criou também os fundos setoriais (Fiset-Pesca, Fiset-Turismo e Fiset-Reflorestamento). Para uma análise sintética do papel dos incentivos fiscais desde o início de implementação até o fim dos anos 1980, ver Bezerra (1990), o qual incorpora os julgamentos das avaliações técnicas realizadas por especialistas na década de 1970 – Goodman e Albuquerque (1974) e Mahar (1978) – e também as feitas pela Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais (Comif), em 1986.

Por meio destes instrumentos de apoio a inversões produtivas nas referidas regiões, o governo brasileiro promoveu, de modo mais marcante nos estados do Nordeste, exitosa recuperação e renovação do parque industrial, processos sobre os quais a literatura especializada denominou de “nova indústria” estimulada pelos mecanismos de incentivos fiscais e caracterizada pela consolidação de novos ramos industriais especializados em bens de consumo não-duráveis e intermediários (GUIMARÃES NETO, 1989).

Os fundos de investimento foram cruciais para a alavancagem da taxa de inversão das regiões Norte e Nordeste, de modo que estas pudessem atingir taxas de crescimento econômico inéditas nas suas histórias recentes, em alguns períodos das décadas de 1970 e 1980 até mesmo superiores ao que ocorria no restante do país; o que veio a permitir que a desconcentração da atividade econômica vingasse entre 1970 e 1985.

Em razão da expansão dos mecanismos de incentivos fiscais para outras atividades que não as do Finor/Finam, entretanto, a importância destes diminuiu consideravelmente. Bezerra (1990) demonstrou que, a partir do início da década de 1970, a participação relativa desses dois fundos no total dos incentivos fiscais do IRPJ esteve em 76,1% em 1970, quando em 1963 teria sido de 100%. Em 1975, os dois fundos eram responsáveis por 35,8% do total dos incentivos do país e em 1980 a participação relativa caiu ainda mais, para apenas 28,9% do total. Esta trajetória declinante foi concomitante à expansão dos recursos destinados aos fundos setoriais (pesca, turismo e reflorestamento) e ao Programa de Integração Nacional (PIN) e Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra).

A longa jornada de crise das contas públicas com processo inflacionário em descontrole ocasionada, entre outros fatores, pelo ajustamento imposto pela crise do endividamento externo na década de 1980 e, posteriormente, na década de 1990 pelas tentativas de retomada da estabilidade com processo radical de abertura comercial e financeira do país para o exterior, levou a um enfraquecimento da ação do Estado no desenvolvimento regional. De um lado, o amplo leque de instrumentos e de recursos montado entre as décadas de 1960 e 1970 passou a ser fragilizado pela crise macroeconômica; de outro, a internacionalização passiva da estrutura produtiva brasileira na década de 1990 tornou em muitos sentidos obsoletos os instrumentos e as instituições voltados para o desenvolvimento regional.

Trespasado por problemas de menor efetividade e de eficácia da aplicação dos incentivos e por processo de má gestão das instituições regionais (Sudam e Sudene), o Governo FHC considerou extintos, por meio da Medida Provisória nº 2.146-1, de 4/5/2001, o Finam e o Finor, dando, assim, um basta a instrumentos que, durante cerca de quatro décadas, deram importantes contribuições para a transformação das economias do Nordeste e da Amazônia.

TABELA 3.12

**Repasses da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos fundos fiscais regionais de investimento, 1970 a 2001**

(Em R\$ de 2002)

	Finam	Finor	Funres	Total
1970	769.647	1.659.712	n.d.	2.429.359
1971	608.702	1.649.170	n.d.	2.257.871
1972	478.130	1.284.891	n.d.	1.763.021
1973	410.874	905.730	n.d.	1.316.604
1974	421.406	1.208.998	n.d.	1.630.405
1975	688.151	1.846.600	n.d.	2.534.751
1976	408.728	1.180.770	n.d.	1.589.498
1977	393.463	1.152.284	n.d.	1.545.747
1978	364.819	938.107	n.d.	1.302.927
1979	359.826	817.786	n.d.	1.177.611
1980	410.659	955.844	n.d.	1.366.504
1981	448.393	1.126.117	n.d.	1.574.510
1982	532.919	1.278.665	n.d.	1.811.584
1983	420.723	1.041.510	n.d.	1.462.233
1984	334.686	966.030	n.d.	1.300.715
1985	321.988	1.077.023	n.d.	1.399.011
1986	1.372.466	2.472.965	n.d.	3.845.430
1987	688.084	1.170.668	n.d.	1.858.752
1988	918.011	847.273	n.d.	1.765.284
1989	n.d.	n.d.	n.d.	0
1990	n.d.	n.d.	n.d.	0
1991	n.d.	n.d.	n.d.	0
1992	n.d.	n.d.	n.d.	0
1993	n.d.	n.d.	n.d.	0
1994	n.d.	n.d.	n.d.	0
1995	599.491	607.156	21.493	1.228.139
1996	241.023	618.636	23.061	882.720
1997	365.664	665.260	32.410	1.063.333
1998	469.200	556.533	18.076	1.043.809
1999	515.498	422.724	23.825	962.047
2000	650.585	507.476	19.723	1.177.783
2001 <sup>1</sup>	117.819	131.679	4.488	253.985

Fonte: Dados brutos: STN/Sudam/Basa para Amazônia Legal; STN/Sudene/BNB para região Nordeste; e STN/Geres/Bandes para o estado do Espírito Santo. Dados obtidos no site do Ministério da Integração Nacional ([www.integracao.gov.br/fundos/fundos\\_fiscais/](http://www.integracao.gov.br/fundos/fundos_fiscais/)).

Dados de 1970 a 1975: a) Sudam: desembolsos de fundos de crédito fiscal por Dennis Mahar (1978, p. 118);

b) Para Nordeste, as liberações de recursos fiscais de 1970 a 75 por Albuquerque e Cavalcanti (1976, p. 126);

Dados de 1976 a 1988: Finor e Finam durante o período de 1976 a 1988 por Agostinho F. Bezerra (1990).

Dados de 1995 a 2001: Sistema Gerencial de Informações, nov./2003, Ministério da Integração Nacional.

Nota: <sup>1</sup> Dados de janeiro a maio.

**3.3.3 Síntese da oferta de crédito do governo ao setor privado****3.3.3.1 Fontes de recursos como proporção do PIB nacional**

Reunidas todas as principais fontes de crédito do governo ao setor privado tem-se elementos mais substantivos para o dimensionamento da atuação pública como provedor de recursos para a expansão da atividade produtiva no país. As tabelas 3.13 e 3.14 e o gráfico 3.4 reúnem os dados relevantes para o período 1970-2000.

Está claro que a década de 1970 foi aquela em que o Estado brasileiro reuniu as condições mais propícias para fomentar estímulo no setor privado nacional. O gráfico 3.4 evidencia a trajetória da razão crédito governamental/PIB total (1980 = 100). Particularmente, entre os anos de 1974 e 1976 é que a proporção crédito/PIB foi mais alta, atingindo, respectivamente, 4,4%, 6,32% e 5,6% do PIB em 1974, 1975 e

1976. A partir de 1980, a trajetória dos recursos mostrou efetiva queda relativamente ao PIB total – com exceção do ano de 1986 (Plano Cruzado), quando a proporção de 3,68% do total representou salto isolado na tendência declinante.

Ao considerar-se que para a rubrica do crédito habitacional não foi possível obter as estimativas de crédito governamental entre 1970 e 1989, pode-se imputar que o volume total de recursos ofertados deve ter sido ainda maior entre os anos 1970 e 1980. De fato, os recursos do Sistema Financeiro de Habitação foram substancialmente mais elevados entre 1970 e 1985 que no período posterior.<sup>11</sup>

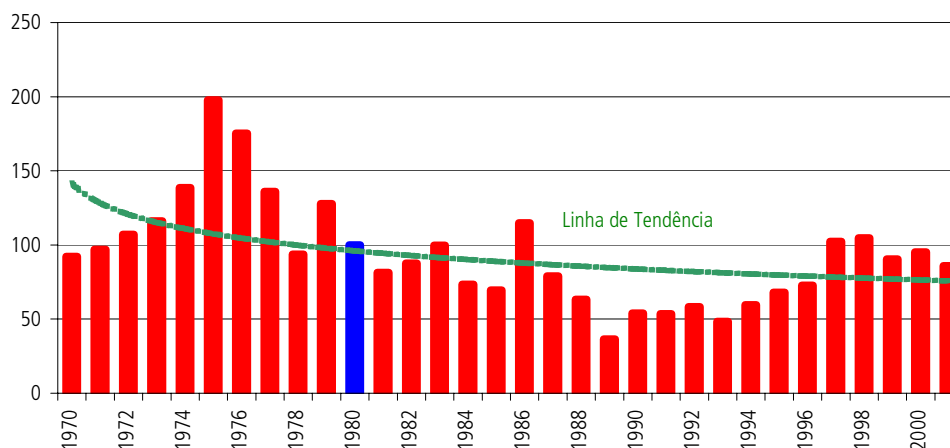
Entre 1989 e 1994, os recursos estiveram em seu patamar histórico mais baixo, somente recuperando-se a partir de 1995. Mesmo admitindo-se a ausência de estimativas para os fundos fiscais Finor e Finam nos anos 1989-1994, cuja trajetória de perda de importância como fonte de recursos, no entanto, era clara. Isto não alteraria substancialmente o resultado geral dos fundos públicos para crédito à atividade produtiva.

A recuperação da capacidade governamental na oferta geral de crédito melhora pós-1995, no entanto, seus níveis ficaram mais próximos do que se via no início dos anos 1980 (um período em que a crise se instala no país) que os patamares ocorridos na década de 1970. Em suma, está evidente que esta forma de atuação governamental foi mais forte em meados da década de 1970 e, desde então, sofreu certa involução até atingir seus valores mínimos entre fim dos 1980 e início dos 1990 (ver linha de tendência no gráfico). A recuperação pós-Plano Real permitiu que, entretanto, somente em alguns poucos anos a razão crédito governamental/PIB se igualasse ou ultrapassasse aquela observada em 1980: foi o que aconteceu apenas em 1997 e 1998.

GRÁFICO 3.4

**Brasil**

**Índice da razão crédito governamental/PIB, 1970 a 2001 (1980 = 100)**



Fonte: Ver tabela 3.11.

11. Zamboni (2004, p. 22), contrastando os recursos médios anuais para financiamento do período 1999-2002 com valores atingidos na década anterior, observou que no período recente o patamar encontra-se em cerca de metade daquele observado no início dos anos 1980: Mesmo observando-se tendência crescente no valor anual dos financiamentos, a média do último período de R\$ 3,5 bilhões anuais ainda representa pouco menos de 50% das contratações anuais em habitação entre 1980 e 1982, período em que o FGTS obteve o melhor desempenho historicamente em termos de valor financiado e unidades contratadas.

Diante da adoção de uma moldura macroeconômica de forte restrição fiscal como pressuposto para que a estabilização tomasse curso efetivo, desde de 1993 que a contenção do crédito tornou-se um objetivo a ser perseguido. Com a Resolução nº 2.008, de 28/7/1993, do Banco Central, forte contingenciamento do crédito veio a termo. Esta resolução buscava o seguinte, conforme o artigo 1º:

Manter limitadas aos saldos existentes em 31.12.89 (...) as operações de empréstimos e financiamentos, títulos descontados (...) realizadas pelas instituições financeiras (...) com: Administração Direta, Empresas Públicas (...) Autarquias e Fundações (...) Ou Demais Órgãos ou Entidades da União, Estados, DF e Municípios.

Uma flexibilização das restrições ao crédito estabelecidas pela Resolução nº 2.008 seria feita somente anos mais tarde, em 14 e 26/12/1997, com, respectivamente, as Resoluções nºs 2.444 e 2.461, também do Banco Central. A primeira visava a restabelecer um nível superior para empréstimos ao tomar, como referência, os saldos apurados em 30/9/1997, e a segunda relaxou as restrições impostas pelas resoluções anteriores apenas para o BNDES, assim como permitiu que as operações aprovadas pelo comitê de crédito deste banco até 14 de novembro de 1997 não estariam mais limitadas.

São estas limitações ao crédito, em vigor durante o Governo FHC, que explicam parte importante da fraca performance das fontes públicas de crédito ao investimento privado ao longo da última década. Os elementos de retardo das taxas de crescimento da economia estavam sendo pouco a pouco consolidados pela autoridade monetária e, em maio de 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os impedimentos à tomada de recursos para investimento tomaram forma definitiva.

No que toca, em particular, à composição relativa das várias fontes de crédito (tabela 3.14), observa-se nitidamente a importância que o Sistema BNDES logrou assumir nessas últimas três décadas. Saindo de 25% do total calculado do crédito oficial em 1970, tem atingido 70% do total em 2000. Perderam fôlego, ao longo do percurso da análise, os recursos do crédito rural destinados exclusivamente ao investimento (sem contar, portanto, os recursos do custeio e da comercialização), que respondiam por metade do crédito governamental aqui analisado no início dos anos 1970, mas em nítida involução nas décadas subseqüentes (em 2000 apenas 6,9% do total). O mesmo verificou-se para os recursos dos fundos regionais de investimento, que assomaram patamares relativos bem elevados nos anos iniciais de 1970 (21,9% em 1970, 17,4% em 1971 e 11,0% em 1972), declinando acentuadamente até atingir 2,9% do total das fontes de crédito em 2000.

As informações obtidas permitem especular por processo de substituição interna de fontes de crédito governamentais no decorrer da longa crise econômica das últimas duas décadas no país. O Sistema BNDES assumindo a liderança da oferta de fundos públicos ao setor empresarial; o crédito rural e o habitacional em crise aberta não puderam recompor sua capacidade de empréstimo; e, por último, a perda de importância do sistema de incentivos fiscais para o desenvolvimento regional que tem sido contrabalançada, entretanto, em parte pelos aportes de recursos dos fundos constitucionais.

Desse modo, os instrumentos com caráter eminentemente regional, como os fundos fiscais (Finor, Finam e Funres) e os fundos constitucionais (FNE, FNO e FCO), de forma agregada representam patamares relativos inferiores a 10% do total

das fontes analisadas. O caráter de excepcionalidade, que emergia destes instrumentos para atacar especificidades do atraso relativo das regiões Norte e Nordeste, tem-se tornado cada vez mais insignificante no contexto da crise da política regional brasileira. No entanto, são os instrumentos cujo caráter de institucionalidade “supra-regional”, como o BNDES, a política agrícola e a habitacional, que passaram a assumir papel relevante como fonte de estímulo à atividade empresarial.

TABELA 3.13

**Brasil**

**Principais fontes públicas de crédito ao investimento privado como proporção do PIB total**

Anos escolhidos entre 1970 e 2000

	Sistema de crédito bancário			Recursos da política regional			Total geral (H=D+G)	
	BNDES (A)	Crédito rural (B)	Crédito habitacional (C)	Total (D=A+B+C)	Fundos constitucionais (E)	Fundos fiscais (F)		Total (G=E+F)
1970	0,74	1,56	n.d.	2,30	---	0,65	0,65	2,95
1975	2,67	3,24	n.d.	5,91	---	0,42	0,42	6,33
1980	1,71	1,33	n.d.	3,04	---	0,16	0,16	3,20
1985	1,55	0,51	n.d.	2,06	---	0,15	0,15	2,21
1991	0,73	0,15	0,68	1,56	0,15	n.d.	0,15	1,71
1995	1,16	0,22	0,52	1,90	0,17	0,11	0,28	2,18
2000	2,13	0,21	0,43	2,77	0,18	0,09	0,27	3,04

Fontes: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural, (Bacen) (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para dados de fundos constitucionais; STN/Sudam/Basa para os recursos do Finam; STN/Sudene/BNB para os recursos do Finor; e STN/Geres/Bandes para os recursos do Funres.

Obs.: As fontes de crédito governamental para o estímulo ao investimento privado consideradas aqui são as seguintes:

- a) Valores referentes a Desembolsos do Sistema BNDES (operações Diretas e Indiretas) e Subsidiárias (Finame e BNDESPAR).
- b) Fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO). Instituídos no âmbito da Constituição de 1988, entraram em funcionamento em 1989.
- c) Financiamentos de crédito rural apenas para investimento. Sem considerar, portanto, o crédito a custeio e à comercialização.
- d) Crédito habitacional. Os valores totais (FGTS, Tesouro e SBPE) dos quatro subperíodos entre 1990-2002 foram distribuídos igualmente, ano a ano da série a partir de 1990.
- e) Fundos fiscais de Investimento: Finam para Amazônia Legal; Finor para estado do Nordeste e semi-árido de Minas Gerais; e Funres para o estado do Espírito Santo.

TABELA 3.14

**Brasil**

**Composição relativa das principais fontes governamentais de crédito ao investimento privado**

Anos escolhidos entre 1970 e 2000

	Sistema de crédito bancário			Recursos da política regional			Total geral (H=D+G)	
	BNDES (A)	Crédito rural (B)	Crédito habitacional (C)	Total (D=A+B+C)	Fundos constitucionais (E)	Fundos fiscais (F)		Total (G=E+F)
1970	25,1%	52,9%	n.d.	78,0%	---	22,0%	22,0%	100%
1975	42,2%	51,2%	n.d.	93,4%	---	6,6%	6,6%	100%
1980	53,4%	41,6%	n.d.	95,0%	---	5,0%	5,0%	100%
1985	70,1%	23,1%	n.d.	93,2%	---	6,8%	6,8%	100%
1991	42,7%	8,8%	39,8%	91,2%	8,8%	n.d.	8,8%	100%
1995	53,2%	10,1%	23,9%	87,2%	7,8%	5,0%	12,8%	100%
2000	70,1%	6,9%	14,1%	91,1%	5,9%	3,0%	8,9%	100%

Fontes: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural, Bacen (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para dados de fundos constitucionais; STN/Sudam/Basa para os recursos do Finam; STN/Sudene/BNB para os recursos do Finor; e STN/Geres/Bandes para os recursos do Funres.

Nota: As fontes de crédito governamental para o estímulo ao investimento privado consideradas aqui são as seguintes:

- 1) Valores referentes a Desembolsos do Sistema BNDES (operações Diretas e Indiretas) e Subsidiárias (Finame e BNDESPAR).
- 2) Fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO). Instituídos no âmbito da Constituição de 1988, entraram em funcionamento em 1989.
- 3) Financiamentos de crédito rural apenas para investimento. Sem considerar, portanto, o crédito a custeio e comercialização.
- 4) Crédito habitacional. Os valores totais (FGTS, Tesouro e SBPE) dos quatro subperíodos entre 1990-2002 foram distribuídos igualmente, ano a ano da série a partir de 1990.
- 5) Fundos fiscais de Investimento: Finam para Amazônia Legal; Finor para estado do Nordeste e semi-árido de Minas Gerais; e Funres para o estado do Espírito Santo.

### 3.3.3.2 A composição regional das fontes de recursos

A preocupação com a dimensão espacial do desenvolvimento tem ficado então mais enfraquecida neste contexto de maior transcendência dos instrumentos, que não têm preocupação explícita de promover a redução de desequilíbrios regionais. Não é por outro motivo que tanto o crédito rural quanto o crédito habitacional apresentaram tendência a se concentrar nas regiões de maior desenvolvimento.

O efeito dinâmico que o crédito governamental opera sobre as economias regionais tem sido muito diminuído nos últimos 30 anos. No ano de 1991, o crédito público como parcela do PIB regional atingiu o teto mais baixo da série em todas as regiões. Houve, como se pode notar, recuperação na década de 1990, entretanto, com exceção da região Sudeste, as magnitudes atingidas em 2000 são menores que as de vinte anos atrás, em 1980 (tabela 3.15).

Ora, sabendo-se que o Investimento Direto Governamental tem diminuído de modo considerável, o papel de indutor do crédito público para o setor privado não tem contrabalançado a contento a queda no primeiro. Esta afirmação pode ser corroborada com os dados da tabela 3.16, que reúne ambas as formas (direta e indireta) de atuação do governo para ativar o nível de atividade da economia brasileira.

Ao se considerar como plausível que a montagem da infra-estrutura econômica e social brasileira foi consolidada no período “desenvolvimentista” poderia-se esperar que nesta fase posterior (a década de 1990) a intervenção estatal não seria mais necessária na magnitude em que ocorreu no passado. Somente se este cenário tivesse materializado-se é que a hipótese para a aceitação de menor participação relativa do investimento público no PIB total seria aceita. Mas este não parece ser o caso brasileiro: a carência de oferta de serviços públicos ainda é notória e desigualmente distribuída requerendo, assim, que a intervenção do governo, direta ou indiretamente, não cesse.

Nesse contexto, a política econômica ao produzir vetos sobre o gasto fiscal – necessários à contenção do endividamento público – em investimento poderia ter, em contrapartida, operado elementos de ampliação do crédito em investimento de maneira que o nível de atividade não entrasse em trajetória de baixo crescimento. Essa mudança no *mix* da intervenção estatal, a ver pelos dados para a década de 1990, não foi implementada com esta finalidade.

A trajetória final das duas formas de intervenção, tomadas em conjunto, é de declínio firme entre 1970 e 2000, para o país como um todo e também para suas economias regionais. Exceção à regra é a região Norte, que contou com mais recursos em 2000 que em 1995: respectivamente, 11,1% e 9,4% do seu PIB regional.

TABELA 3.15

**Brasil e regiões\***  
**Crédito governamental ao setor privado<sup>1</sup> como proporção (%) do produto regional**

Anos escolhidos entre 1970 e 2000

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Brasil
1970	10,6	6,5	1,8	3,7	3,9	3,0
1975	9,5	11,8	4,6	7,7	10,1	6,3
1980	5,3	7,4	2,1	3,3	5,7	3,2
1985	3,3	4,0	1,7	2,3	2,4	2,2
1991	2,6	3,6	1,2	1,7	2,3	1,7
1995	3,7	3,7	1,5	2,3	3,6	2,2
2000	4,9	3,8	2,6	2,9	4,3	3,0

Fonte: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural, Bacen (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para dados de fundos constitucionais; STN/Sudam/Basa para os recursos do Finam; STN/Sudene/BNB para os recursos do Finor; e STN/Geres/Bandes para os recursos do Funres.

Obs.: \* As fontes de crédito governamental para o estímulo ao investimento privado consideradas aqui são as seguintes:

- Valores referentes a Desembolsos do Sistema Bndes (operações Diretas e Indiretas) e Subsidiárias (Finame e BNDESPAR).
- Fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO). Instituídos no âmbito da Constituição de 1988, entraram em funcionamento em 1989.
- Financiamentos de crédito rural apenas para investimento. Sem considerar, portanto, o crédito a custeio e comercialização.
- Crédito habitacional. Os valores totais (FGTS, Tesouro e SBPE) dos quatro subperíodos entre 1990-2002 foram distribuídos igualmente, ano a ano da série a partir de 1990.
- Fundos fiscais de investimento: Finam para Amazônia Legal; Finor para estado do Nordeste e semi-árido de Minas Gerais; e Funres para o estado do Espírito Santo.

TABELA 3.16

**Brasil e regiões**  
**Investimento público total mais crédito governamental ao setor privado<sup>1</sup>  
 como proporção (%) do PIB regional**

Anos escolhidos entre 1970 e 2000

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	C. Oeste	Brasil
1970	27,6	17,5	11,2	13,7	19,5	13,0
1975	29,2	25,9	16,3	15,0	34,5	18,2
1980	23,3	20,9	14,8	13,9	23,9	16,0
1985	23,6	12,2	7,1	7,6	16,4	8,9
1991	12,1	11,0	8,0	6,5	18,2	8,9
1995	9,4	9,1	5,7	6,3	12,2	6,9
2000	11,1	8,3	5,1	5,1	12,0	6,2

Fontes: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural, Bacen (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para dados de fundos constitucionais; STN/Sudam/Basa para os recursos do Finam; STN/Sudene/BNB para os recursos do FINOR; e STN/GERES/Bandes para os recursos do Funres.

Dados de Gastos em Investimento do Setor Público: Regionalização das Transações do Setor Público. FGV para os anos de 1970, 75, 80 e 85; e IBGE para 1991 a 2000.

Obs.: \* As fontes de crédito governamental para o estímulo ao investimento privado consideradas aqui são as seguintes:

- Valores de desembolsos do sistema BNDES (operações Diretas e Indiretas) e Subsidiárias (Finame e Bndespar).
- Fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO). Instituídos pela Constituição de 1988, entraram em funcionamento em 1989.
- Financiamentos de crédito rural apenas para investimento. Sem considerar, portanto, o crédito a custeio e comercialização.
- Crédito habitacional. Os valores totais (FGTS, Tesouro e SBPE) dos quatro subperíodos entre 1990-2002 foram distribuídos igualmente, ano a ano da série a partir de 1990.
- Fundos fiscais de investimento: Finam para Amazônia Legal; Finor para estado do Nordeste e semi-árido de Minas Gerais; e Funres para o estado do Espírito Santo.



### 3.4 AINDA SOBRE A AÇÃO DISTRIBUTIVA DOS MECANISMOS DE INTERVENÇÃO ESTATAL: RECURSOS GOVERNAMENTAIS *PER CAPITA* PARA INVESTIMENTO

Se a preocupação do Estado brasileiro na questão regional fosse a busca de maior equalização por habitante do conjunto das inversões, isto é, do seu investimento (administrações públicas e empresas estatais) mais o componente de crédito ao setor privado, o que se poderia dizer dos resultados alcançados até o momento para atender a esse objetivo? Informações das inversões totais por habitante mostram que a ação governamental está longe de atingir esta meta. Os dados das tabelas 3.17 e 3.18 mostram que os recursos alocados para a região Nordeste, em termos *per capita*, estão permanentemente abaixo da média *per capita* brasileira: em 1970 foi equivalente a 52% do total nacional, em 1980 foi de 54% chegando ao máximo de 66% em 1985, em 1991 foi de 57% e atingiu em 2000 a participação de 62%.

Esta performance inferior para a região Nordeste ainda pode ser mais bem qualificada. De fato, a situação do gasto público em investimento é ponto mais frágil para a região; ficou em torno dos 44% da média nacional entre 1970 e 1980 e somente depois melhorou um pouco para a média de 50% do total nacional por habitante. Em 2000, atingiu sua melhor posição com 65% da média nacional. Para esta região, os volumes de crédito público à atividade privada têm tido papel preponderante para o aumento do valor *per capita* das inversões totais. Quando se agregam os valores de crédito público aos investimentos diretos do governo, a média regional por habitante tende a melhorias sem, no entanto, se igualar às médias nacionais. Entretanto, é ainda preciso explicitar que esta região é a única em que os recursos totais de inversões públicas, em termos *per capita*, caem sistematicamente desde 1985. Neste caso específico, uma vez que os estados da região são os que apresentam os menores produtos por habitante no conjunto do país, a política governamental deveria atuar mais acentuadamente no sentido de aumentar a dotação de capital *vis-à-vis* às demais economias regionais e, desse modo, promover reversão no processo de divergência dos PIBs *per capita* regionais.

Não é o que ocorre para a região Sudeste, a qual tem inversões por habitante sempre em nível superior à média nacional em cada ano levantado. Em 1970, o total de inversões era 32% acima da média nacional, em 1980 ficou 34% superior, em 1991 caiu para apenas 15% acima do nacional e em 2000 continuou em 10% acima da média nacional das inversões por habitante.

A região Centro-Oeste é aquela que conta com os melhores níveis de inversões por habitante realizadas pelo setor público brasileiro. Tal região está, sistematicamente, desde 1985 com médias de gastos totais acima das médias da região Sudeste. E, mesmo antes de 1985, seus patamares foram sempre superiores à média nacional.

Entre as duas posições extremas – a pior situação relativa para a região Nordeste e a melhor para a Centro-Oeste –, encontram-se as regiões Norte e Sul. Em particular, no Norte brasileiro, as inversões públicas totais estiveram acima das médias nacionais em três anos: em 1970, 1985 e 2000. Nos demais anos, sua média relativa *per capita* situa-se, no mínimo, perto de 80% do total nacional. Na região Sul, a situação média esteve ao longo do período de forma muito constante em torno de 90% do total nacional; foi somente em 1995 que sua média chegou a se tornar maior que a nacional.

Desse modo, pode-se concluir que, caso o objetivo da intervenção estatal fosse o de buscar maior equilíbrio no gasto público total em inversões por habitante, a ação concreta do governo tem tido dificuldades para realizar tal intento. As regiões Norte e Nordeste, que apresentam os maiores problemas de nível de renda da federação, receberam, em termos *per capita*, sistematicamente menos dos recursos públicos sob investigação que as demais regiões. A região de maior nível de renda *per capita*, a Sudeste, por seu turno, apresentou sempre inversões por habitante em nível acima da média nacional.

Ao contar com esses mecanismos de intervenção governamental para minorar os desequilíbrios regionais, pode-se especular que a convergência nas rendas regionais demorará muito a ocorrer. De um lado, porque os recursos totais destinados para as inversões públicas (na forma aqui considerada) no país têm diminuído desde 1980, quando atingiu um total *per capita* nacional de R\$ 1.158,00 (valores de 2002); no ano de 2000 este valor chegou a apenas R\$ 481,00 (ver tabela 3.18). De outro, porque a distribuição regional por habitante está consolidando a posição mais avançada das regiões Sul, Sudeste e também Centro-Oeste no conjunto daqueles gastos que são mais representativos para operar mudanças nas estruturas produtivas regionais: o gasto total em investimento.

TABELA 3.17

**Mecanismos de intervenção no desenvolvimento regional**  
**Valor por habitante relativo do gasto direto em investimento + crédito ao investimento**  
**(Brasil = 100)**

		1970	1975	1980	1985	1991	1995	2000
Norte	Crédito	201	73	100	103	105	107	98
	Investimento	94	80	84	207	90	78	116
	<b>Total</b>	<b>118</b>	<b>77</b>	<b>87</b>	<b>181</b>	<b>93</b>	<b>87</b>	<b>107</b>
Nordeste	Crédito	85	71	96	88	96	77	58
	Investimento	42	45	44	58	48	53	65
	<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>54</b>	<b>54</b>	<b>66</b>	<b>57</b>	<b>60</b>	<b>62</b>
Sudeste	Crédito	95	108	95	106	92	97	117
	Investimento	142	146	144	112	129	124	103
	<b>Total</b>	<b>132</b>	<b>133</b>	<b>134</b>	<b>110</b>	<b>122</b>	<b>115</b>	<b>110</b>
Sul	Crédito	118	132	111	116	114	127	112
	Investimento	94	67	88	85	75	104	83
	<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>89</b>	<b>93</b>	<b>93</b>	<b>83</b>	<b>111</b>	<b>97</b>
Centro-Oeste	Crédito	93	117	126	79	129	147	144
	Investimento	110	151	99	149	208	167	242
	<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>139</b>	<b>105</b>	<b>131</b>	<b>193</b>	<b>161</b>	<b>194</b>

Fonte: Dados brutos: Para investimento: Regionalização das Transações do Setor Público (administração pública – União, Estados e Municípios – e empresas estatais). IBGE.

Para crédito público ao setor privado: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural, Bacen (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para os fundos constitucionais; STN/Sudam/Basa para os recursos do Finam; STN/Sudene/BNB para os recursos do Finor; e STN/Geres/Bandes para os recursos do Funres; e Zamboni (2004) para dados de crédito habitacional.

TABELA 3.18

### Mecanismos de intervenção pública no desenvolvimento regional Valor por habitante do gasto direto em investimento, crédito ao investimento e inversão

(Em R\$ de 2002)

		1970	1975	1980	1985	1991	1995	2000
Norte	Crédito	239	265	230	158	121	171	228
	Investimento	382	547	777	971	437	266	286
	<b>Total</b>	<b>620</b>	<b>812</b>	<b>1.007</b>	<b>1.130</b>	<b>558</b>	<b>437</b>	<b>515</b>
Nordeste	Crédito	101	258	220	135	111	122	135
	Investimento	172	309	404	275	232	179	161
	<b>Total</b>	<b>273</b>	<b>567</b>	<b>624</b>	<b>410</b>	<b>344</b>	<b>301</b>	<b>296</b>
Sudeste	Crédito	113	395	220	163	107	155	273
	Investimento	578	998	1.337	527	631	421	256
	<b>Total</b>	<b>691</b>	<b>1.393</b>	<b>1.557</b>	<b>689</b>	<b>738</b>	<b>577</b>	<b>528</b>
Sul	Crédito	140	480	256	179	132	203	262
	Investimento	381	455	820	402	367	355	204
	<b>Total</b>	<b>521</b>	<b>935</b>	<b>1.075</b>	<b>580</b>	<b>499</b>	<b>558</b>	<b>466</b>
Centro-Oeste	Crédito	111	427	290	122	149	235	335
	Investimento	448	1.031	922	698	1.013	569	599
	<b>Total</b>	<b>559</b>	<b>1.458</b>	<b>1.212</b>	<b>820</b>	<b>1.162</b>	<b>804</b>	<b>934</b>
Brasil	Crédito	119	365	231	154	116	160	233
	Investimento	406	684	927	470	487	341	247
	<b>Total</b>	<b>525</b>	<b>1.048</b>	<b>1.158</b>	<b>624</b>	<b>603</b>	<b>501</b>	<b>481</b>

Fonte: Dados brutos: Para investimento: Regionalização das Transações do Setor Público (administração pública – União, Estados e Municípios – e empresas estatais). IBGE.

Para crédito público ao setor privado: Relatório Anual do BNDES (vários números); Anuário Estatístico do Crédito Rural, Bacen (vários números); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para os fundos constitucionais; STN/Sudam/Basa para os recursos do Finam; STN/Sudene/BNB para os recursos do Finor; e STN/Geres/Bandes para os recursos do Funres; e Zamboni (2004) para dados de crédito habitacional.

## 4 INTENÇÕES DE INVESTIMENTO DO SETOR PRIVADO NA DÉCADA DE 1990: ASPECTOS ESPACIAIS

Os formuladores da política econômica pós-Plano Real concentraram esforços para garantir que a estabilização macroeconômica com câmbio valorizado aliada à abertura comercial seria capaz de, ao tornar mais barata a importação de bens de capital, promover a retomada dos níveis de investimento privado e estimular a modernização do parque produtivo nacional. Do ponto de vista regional, os impactos positivos sobre as economias estaduais mais frágeis deveriam ser quase automáticos: dados os baixos preços relativos dos bens de capital, assegurados pela política cambial, os investimentos deveriam deslocar-se para as regiões com custos de mão-de-obra mais baixos. A *rationale* do modelo neoclássico para uma economia aberta em regime de acirrada concorrência induziria os empresários a realizar seus gastos em investimento – promovendo, se preciso, a realocação de plantas industriais – nas regiões onde o retorno do capital se mostrasse mais alto.

Nesse suposto modelo ideal de funcionamento de uma economia aberta, a intervenção governamental com o intuito de reduzir os desníveis de desenvolvimento entre regiões de um mesmo país torna-se desnecessária. O mercado, conforme os pressupostos neoclássicos, ao alocar mais eficientemente o uso dos fatores produtivos disponíveis nas várias regiões tenderia a deslocar recursos para os espaços que oferecem mais rentabilidade. No Brasil nos anos 1990 pós-Real – em face da universalização das condições para o barateamento da compra de maquinários e de equipamentos importados no exterior – do empresariado nacional (nas várias regiões) seria esperado que procurassem investir em regiões onde o custo de mão-de-obra fosse menor, de maneira que pudessem maximizar o retorno sobre o investimento realizado.

Esse cenário idealizado e, ardentemente, esperado pelos formuladores de política à época, no entanto, não se confirmou como se tem alertado. Em vista destas colocações, procurou-se apontar a seguir alguns dos resultados espaciais das decisões sobre os investimentos privados resultantes dos estímulos produzidos pela política macroeconômica em vigor.

O BNDES realizou vários estudos que mapeavam a geografia das intenções de investimento do setor privado. Ao lançar mão deste acervo ficará evidente que, de fato, os estímulos da política macroeconômica sobre a decisão de planejamento do investimento privado não seguiram padrão que resultasse em ampla desconcentração produtiva. Pelo contrário, houve movimento tendente à manutenção do padrão de concentração prevaiente, com as intenções de investimento seguindo os critérios de instalar-se em mercados de maior renda. A tabela 4.1 apresenta os montantes absolutos das intenções de investimento, bem como sua distribuição relativa por região e por unidade da federação para os anos de 1996 a 2000.

As observações conclusivas desse esforço de investigação – Rodrigues (1998, 1999, 2000) e Rodrigues e Melo (2001) –, que buscaram mapear a distribuição espacial (e setorial) das intenções declaradas de investimento do empresariado radicado no país, mostram que o ciclo de investimento que se projetava na segunda metade da década de 1990 não ofereceria elementos concretos para que a existência de um novo processo de desconcentração espacial da atividade produtiva estivesse em curso.

Em todos os anos amparados pela análise, mais de metade das intenções de investimentos endereçaram-se para as três economias estaduais mais importantes do país: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Em seguida, a destinação mais provável ficou por conta dos estados da região Sul. É claro que esta visão macrorregional obscurece transformações relevantes que ocorreram dentro das regiões, mas esta perspectiva abrangente permite observar que o padrão mais geral da distribuição concentrada espacialmente da produção econômica não mostra sinais expressivos de reversão.

Na verdade, as intenções de investimento mostraram seguir, grosso modo, o rastro da distribuição geográfica das economias de urbanização e da oferta de infraestrutura econômica e social preexistente: perseguiram a localização em municípios brasileiros que se incluem dentro da grande área poligonal, sugerida por Diniz (1993), a qual se localiza nas regiões Sudeste e Sul do país. Em média, entre 1996 e 2000, às regiões Sudeste/Sul seriam aquinhoados mais de 75% do total do investimento previsto no estudo. Não se confinando, contudo, exclusivamente a este “polígono” mais desenvolvido.

TABELA 4.1

**Intenções de investimento, por estados, anunciadas em 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000**

Estados/Regiões	Anúncios de investimentos (US\$ milhões)					Distribuição relativa (%)				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
São Paulo	23.681	24.534	19.154	19.418	22.448	30,7%	29,0%	27,0%	32,7%	31,8%
Rio de Janeiro	7.407	10.650	12.915	10.319	9.170	9,6%	12,6%	18,2%	17,4%	13,0%
Minas Gerais	12.935	11.451	8.583	6.088	4.915	16,8%	13,5%	12,1%	10,2%	7,0%
<b>SP+RJ+MG</b>	<b>44.023</b>	<b>46.635</b>	<b>40.652</b>	<b>35.825</b>	<b>36.533</b>	<b>57,1%</b>	<b>55,0%</b>	<b>57,2%</b>	<b>60,3%</b>	<b>51,7%</b>
Espírito Santo	2.770	845	1.734	1.970	1.254	3,6%	1,0%	2,4%	3,3%	1,8%
<b>Sudeste</b>	<b>46.793</b>	<b>47.480</b>	<b>42.386</b>	<b>37.795</b>	<b>37.787</b>	<b>60,7%</b>	<b>56,0%</b>	<b>59,7%</b>	<b>63,6%</b>	<b>53,5%</b>
Paraná	5.119	13.116	4.092	4.751	6.557	6,6%	15,5%	5,8%	8,0%	9,3%
Rio grande do Sul	5.164	8.420	7.930	2.188	3.228	6,7%	9,9%	11,2%	3,7%	4,6%
Santa Catarina	4.104	768	662	869	1.893	5,3%	0,9%	0,9%	1,5%	2,7%
<b>Sul</b>	<b>14.387</b>	<b>22.304</b>	<b>12.684</b>	<b>7.808</b>	<b>11.678</b>	<b>18,7%</b>	<b>26,3%</b>	<b>17,9%</b>	<b>13,1%</b>	<b>16,5%</b>
Bahia	3.858	7.270	5.791	4.883	4.941	5,0%	8,6%	8,2%	8,2%	7,0%
Ceará	1.915	2.382	3.702	2.067	913	2,5%	2,8%	5,2%	3,5%	1,3%
Pernambuco	1.948	440	1.160	824	2.220	2,5%	0,5%	1,6%	1,4%	3,1%
AL, MA, PB, SE e RN	1.510	569	903	792	1.749	2,0%	0,7%	1,3%	1,3%	2,5%
<b>Nordeste</b>	<b>9.231</b>	<b>10.661</b>	<b>11.556</b>	<b>8.566</b>	<b>9.823</b>	<b>12,0%</b>	<b>12,6%</b>	<b>16,3%</b>	<b>14,4%</b>	<b>13,9%</b>
Amazonas	1.319	2.125	424	446	327	1,7%	2,5%	0,6%	0,8%	0,5%
PA, RO, RR, AC e TO	3.099	219	214	3.506	7.056	4,0%	0,3%	0,3%	5,9%	10,0%
<b>Norte</b>	<b>4.418</b>	<b>2.344</b>	<b>638</b>	<b>3.952</b>	<b>7.383</b>	<b>5,7%</b>	<b>2,8%</b>	<b>0,9%</b>	<b>6,6%</b>	<b>10,5%</b>
GO e DF	1.061	1.037	1.791	698	733	1,4%	1,2%	2,5%	1,2%	1,0%
MT e MS	1.231	915	1.961	624	3.203	1,6%	1,1%	2,8%	1,0%	4,5%
<b>Centro-Oeste</b>	<b>2.292</b>	<b>1.952</b>	<b>3.752</b>	<b>1.322</b>	<b>3.936</b>	<b>3,0%</b>	<b>2,3%</b>	<b>5,3%</b>	<b>2,2%</b>	<b>5,6%</b>
<b>Total (definidos)</b>	<b>77.121</b>	<b>84.741</b>	<b>71.016</b>	<b>59.443</b>	<b>70.607</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Sudeste/Sul</b>	<b>61.180</b>	<b>69.784</b>	<b>55.070</b>	<b>45.603</b>	<b>49.465</b>	<b>79,3%</b>	<b>82,3%</b>	<b>77,5%</b>	<b>76,7%</b>	<b>70,1%</b>
<b>Norte/Nordeste/Centro-Oeste</b>	<b>15.941</b>	<b>14.957</b>	<b>15.946</b>	<b>13.840</b>	<b>21.142</b>	<b>20,7%</b>	<b>17,7%</b>	<b>22,5%</b>	<b>23,3%</b>	<b>29,9%</b>
Vários (simultâneos)	24.109	27.969	22.464	44.529	48.297	--	--	--	--	--
Não-definidos	8.643	9.649	13.497	12.583	8.923	--	--	--	--	--
<b>Total Geral</b>	<b>109.873</b>	<b>122.359</b>	<b>106.977</b>	<b>116.555</b>	<b>127.827</b>	--	--	--	--	--

Fontes: Gazeta Mercantil, O Estado de São Paulo, Folha de S. Paulo, O Globo e Jornal do Brasil.

Tabela adaptada de original elaborada por Rodrigues (2000) e Rodrigues e Melo (2001).

Investimentos relevantes intencionaram se dirigir para os estados da Bahia e do Ceará na região Nordeste – com participações no total nacional de, respectivamente, 5,0% e 2,5% em 1996; 8,2% e 5,2% em 1998; e 7,0% e 1,3% em 2000 – estimulados por incentivos fiscais oferecidos pelos governos estaduais; e também para o estado do Amazonas (Zona Franca de Manaus), que se destaca por oferecer importantes isenções fiscais e de importações.

O estado de Goiás, no Centro-Oeste, despontou como destino de importantes intenções de investimento com destaque para o *agrobusiness*. Foram anunciados para este estado, conforme Rodrigues (2000) durante o período 1996-1999 investimentos nos seguintes setores: “[...] têxtil (Vicunha, Hering e Pingo de Gente), de alimentos (Perdigão, Parmalat, Sakura, Bombril e Unilever), mecânico e eletroeletrônico (Mitsubishi, Thermodoc e Haier), de fertilizantes (Copebrás) e de serviços de turismo (Pousada do Rio Quente e White Water)” (*op. cit.*, p. 129-130).

Uma razão explicativa para o porquê de as desigualdades regionais não terem se acentuado ainda mais, a despeito das intenções de investimento se encaminharem para a concentração espacial, tem a ver com a incapacidade do quadro macroeconômico no Plano Real – o período pré-Plano Real, (1990-1993), foi sobejamente muito instável e contraproducente ao investimento – em criar a estabilidade necessária para que os empresários desengavetassem seus planos de investimento em expansão de capacidade produtiva. As pesquisas realizadas ao longo de toda a década de 1990, junto com empresários, pela Cepal/CNI, captaram bem este fenômeno: “Em todo o período [referindo-se aos anos de 1990 a 2002], apesar da recuperação dos investimentos a partir de meados da década, a tônica geral foi de uma baixa da propensão a investir” (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2002, p. 50).

Em suma, considerando-se, de um lado, as turbulências e as instabilidades inerentes aos parâmetros da atual política macroeconômica que privilegia a acumulação financeira em detrimento da produção real e, de outro lado, as taxas de crescimento da FBCF e do PIB observadas durante a década, pode-se imputar que o setor empresarial esteve, de fato, bastante cauteloso na tomada de decisões sobre seus investimentos e, por esta razão, as intenções planejadas – devidamente captadas pelos estudos feitos no âmbito do BNDES – não vieram a se concretizar plenamente. O quadro revelado para as intenções privadas de investimento, no entanto, servem de alerta, indicando que, se a macroeconomia vigente ao longo da década tivesse sido propícia à efetivação dos projetos de investimento, a configuração espacial resultante apontaria para, se não o aumento das desigualdades na hipótese mais pessimista, a manutenção do quadro atual, o qual é, por certo, não mais otimista.

## 5 ESBOÇANDO CONCLUSÕES

A discussão realizada ao longo deste trabalho procurou apresentar o panorama em que se constituiu, na última década, o problema das desigualdades regionais no Brasil. A sua trajetória dos últimos 50 anos foi devidamente perscrutada e um confronto das realizações positivas/negativas da sociedade brasileira, no sentido de minorar os desníveis históricos nos padrões de desenvolvimento de suas macrorregiões, foi evidenciado. O problema quando visto sob perspectiva do desenvolvimento no longo prazo afigura-se complexo. Foi, sem dúvida, no decorrer da fase desenvolvimentista que as regiões apresentaram taxas de crescimento mais robustas para o PIB total e *per capita*, significando que o crescimento econômico, ao longo desta quadra histórica conducente ao desenvolvimento, foi capaz de incorporar alto contingente de novas populações ao sistema produtivo. Mesmo na década de 1980, quando o intervencionismo estatal debuta com sua crise e o país irrompe em convivência com processos hiperinflacionários crônicos e elevadas saídas de capitais para fazer diante do serviço da dívida externa (crise da dívida), a performance econômica ainda foi superior às do período posterior.

A mudança no “modelo” de crescimento operado a partir da década de 1990 – fundada em mais intensa integração à economia mundial (abertura comercial, produtiva e financeira) e menos intervenção governamental – e preconizada como saída para a crise dos anos 1980 – não teria sido capaz de elevar as taxas de crescimento em níveis satisfatórios ao ficar, na verdade, em patamares médios inferiores ao período prevalecente. A estabilização econômica, como se tem visto, não trouxe crescimento econômico e, sem conseguir imprimir dinamismo à economia como um todo, tampouco foi capaz de garantir que a desconcentração produtiva em caráter espacial, em curso até 1985, pudesse ser retomada com vigor: o processo tornou-se mais instável e os meios para a intervenção governamental foram consideravelmente perdidos.

Sob o ponto de vista dos desequilíbrios espaciais da federação brasileira, os desafios para a minoração das disparidades entre estados e regiões ainda são, no início deste século XXI, de grande monta. Primeiro, porque a experiência de desconcentração da atividade produtiva dos últimos 50 anos, que se logrou ser efetiva de modo mais contundente até pelo menos 1985, perdeu fôlego em meio à crise da intervenção

estatal, a qual se instaurou nas duas últimas décadas. Segundo, porque as tentativas de ataque à crise por meio da institucionalização de um quadro “liberal” de ajuste macroeconômico – levado mais organizadamente a partir de 1994 com a adoção do Plano Real e das reformas que lhe sucederam – não têm permitido, satisfatoriamente, a reativação de mecanismos para o enfrentamento das desigualdades de níveis de desenvolvimento entre as regiões.

De um lado, por conta da continuidade da crise fiscal do Estado brasileiro e de sua exacerbação no período recente, a capacidade governamental de realização de gasto em investimento com objetivos de minorar desigualdades regionais tem sido obstada e, de outro lado, os arranjos macroeconômicos configuradores da decisão de investimento pelo setor privado têm estimulado a localização do empreendimento privado nas regiões de maior potencial de mercado e de mais alta renda, os quais se concentram na região Sudeste e, adicionalmente, na região Sul do país.

Em termos objetivos, relacionando-se com os quatro itens para investigação colocados na seção 3, conclui-se pelo seguinte:

1. os níveis de investimento (em relação ao PIB) atingidos na década de 1990 não foram suficientes para gerar trajetória sustentada de crescimento no país: mantiveram-se abaixo, em valores reais, aos níveis prevalecentes na década de 1980;
2. o investimento público direto (administrações públicas e empresas estatais) perdeu seu papel de ativador do crescimento econômico regional sem que, entretanto, o investimento privado viesse a lhe substituir;
3. o crédito público não se restabeleceu suficientemente para compensar a queda no investimento governamental e, ademais, no conjunto das fontes de crédito analisadas, os instrumentos explícitos de política regional perderam importância relativa; e
4. o quadro de maior liberalização econômica e de queda no investimento público, prevalecente desde o início dos anos 1990, tem contribuído para o conservadorismo na decisão do setor privado em investir de modo desconcentrado no espaço nacional: aproximadamente 75% do volume de recursos associado às intenções privadas de investimento – investigadas entre os anos de 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000 – destinar-se-iam preferencialmente para as regiões Sudeste e Sul.

Sobre estes aspectos ressaltados anteriormente, vale recorrer às proposições levantadas por Biasoto Jr. (2004, p. 76), o qual alerta para o caráter contracionista sobre a dinâmica da economia operado pela política fiscal atual e que, neste trabalho, ficou evidente em seus aspectos regionais:

No campo real, o superávit primário se encarrega de contrair a demanda global. No campo financeiro, a restrição de crédito ao setor público e a gestão da oferta de crédito oficial sob óticas privadas segue travando a presença dinâmica do crédito público. Mais além, o Estado usa o conjunto de seus instrumentos de intervenção na demanda efetiva e na criação de crédito no sentido contracionista, enfraquecendo ainda mais a demanda corrente.

A intervenção estatal, para finalizar esta discussão, não deveria ser vista como uma panacéia para a resolução de todos os problemas da sociedade e da economia brasileiras. Na verdade, a crise estrutural por que passa o Estado brasileiro – que se remete a suas órbitas política, fiscal, tributária, administrativa etc. – sugere o contrário: que sua instrumentalização excessiva e não-coordenada tende a exacerbar conflitos entre grupos sociais e regionais pela captura de rendas.

No entanto, dever-se-ia evitar, para efeito de políticas de desenvolvimento, raciocínios binários do tipo: uma vez que a intervenção estatal em crise propõe o seu oposto, isto é, a sua minimização e o desaparecimento institucional. Para economias que precisam crescer acelerada e sustentadamente no tempo de modo que supere os obstáculos do subdesenvolvimento, a atuação governamental assume papel decisivo na condução de trajetórias não recessivas, bem como na execução daquelas que visam ao maior equilíbrio espacial da atividade produtiva.



## REFERÊNCIAS

- ALÉM, A. C. O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica. *Revista do BNDES*, v. 5, n. 9, p. 51-76, 1998.
- ARAÚJO, T. B. de. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 30, n. 2, p. 144-116, 1999.
- AZZONI, C. R. Crescimento econômico e convergências das rendas regionais: o caso brasileiro à luz da nova teoria do crescimento. *Anais da Anpec*. Florianópolis, p. 185-205, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Economic growth and regional income inequalities in Brazil: 1939-1992*. São Paulo: FEA-USP, 1995. Mimeografado.
- BARRO, R., J.; SALA-I-MARTIN, X. Convergence across states and regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, n. 1, p. 107-182, 1991.
- BAUMOL, W. Productivity growth, convergence and welfare: what the long-run data show. *American Economic Review*, v. 76, n. 5, p. 1.072-1.085, 1986.
- BAUMOL, W. *et al. Convergence and productivity: cross-national studies and historical evidence*. Oxford University Press: New York, 1994.
- BEZERRA, A. F. Os incentivos fiscais regionais: Finor e Finam. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 21, n. 1, p. 9-66, 1990.
- BIASOTO, Jr. G. O estado acorrentado e obstáculos à retomada. *Política Econômica em Foco*, n. 3, São Paulo: IE-Unicamp, 2004.
- BIELSCHOWSKY, R. *et al. Investimento e reformas no Brasil: indústria e infra-estrutura nos anos 1990*. Brasília: Ipea/Cepal, 2002.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). *Anuário Estatístico do Crédito Rural*. Brasília (vários números).
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Relatório Anual de Atividades*. Rio de Janeiro (vários números).
- BONELLI, R. A estabilidade econômica e o financiamento do desenvolvimento. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 26, n. 4, p. 459-469, 1995.
- BOURGUIGNON, F. Decomposable income inequality measures. *Econometria*, v. 47, n. 4, p. 901-920, 1979.
- CANO, W. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil. *Anais da Anpec*. Salvador, p. 628-644, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995*. Unicamp. Instituto de Economia. Campinas, 1998 (1. ed. em 1985).

\_\_\_\_\_. Questão regional e política econômica nacional. *Seminário Painéis sobre o Desenvolvimento Brasileiro*. BNDES, 2002.

CARVALHO, O. de. Nordeste: a falta que o planejamento faz. *Seminário Regiões e cidades, cidades nas regiões: a espacialidade do desenvolvimento brasileiro*. Promovido pela Anpur em Campinas, São Paulo, 2001.

DE LONG, B. Productivity growth, convergence and welfare: comment. *American Economic Review*, v. 78, n. 5, p. 1138-1154, 1988.

DELFIN NETTO, A. A economia política do desenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: Ipea/Cepal, 2002.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, v. 3, n. 1, p. 35-64, 1993.

FERREIRA, A.; ELLERY Jr. Convergência entre a renda *per capita* dos estados brasileiros. *Revista de Econometria*, v. 16, n. 1, p. 83-103, 1996.

GOODMAN, D.; ALBUQUERQUE, R. C. *Incentivos à industrialização ao desenvolvimento no nordeste*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1974.

GRUPO DE DESENVOLVIMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). *Uma política de desenvolvimento econômico para o nordeste*. 3. ed. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Recife, 1978.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos, Brasília: Ipea. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, p. 41-95, 1997.

\_\_\_\_\_. *Introdução à formação econômica do nordeste*. Fundação Joaquim Nabuco. Recife: Massangana, 1989.

HAUSMANN, R.; LANT, P.; DANI, R. *Growth accelerations*, Cambridge, Massachusetts, 2004 (NBER Working Paper, n. 10. 566).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Sistema de Contas Nacionais: Brasil. Resultados preliminares, 1998*. n. 2. DP/DCN. Rio de Janeiro, 1999.

\_\_\_\_\_. *Contas Regionais do Brasil: 1985-2001*. DP/DCN. Rio de Janeiro, 2003. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. Regionalização das transações do setor público, 2000 (Atividade de Administração Pública). *Coordenação de Contas Nacionais*. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. Regionalização das transações do setor público, 2001 (Atividade Empresarial do Governo). *Coordenação de Contas Nacionais*. Rio de Janeiro, 2003b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *O Brasil na virada do milênio: trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento*. Brasília, 1997.

- KALDOR, N. The case for regional policies. *Scottish Journal of Political Economy*, vol. XVII, n. 3, 1970.
- KUZNETS, S. Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, vol. XLV, n. 1, p. 1-28, 1955.
- LESSA, C. A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso. Campinas: Unicamp/IE, 1998.
- MADDISON, A. Explaining the economic performance of nations, 1820-1989. In: *Convergence and productivity: cross-national studies and historical evidence*. Oxford University Press: New York, 1994.
- \_\_\_\_\_. A. *The World Economy: a millennial perspective*. Development Centre Studies. Paris: OECD, 2001.
- \_\_\_\_\_. *The World Economy: historical statistics*. Development Centre Studies. Paris: OECD, 2003.
- MAHAR, D. *Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais*. Brasília: Ipea/Inpes, 1978.
- MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- PACHECO, C. *Fragmentação da nação*. Campinas, Unicamp: Instituto de Economia, 1998.
- PINHEIRO, A. C. Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Orgs.). *A economia brasileira nos anos 1990*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PLATTEK, M. Contribuição dos desembolsos do BNDES para a formação bruta de capital fixo: uma análise para a década de 1990. *Revista do BNDES*, v. 8, n. 15, p. 103-124, 2001.
- RAM, R. Interstate income inequality in the United States: measurement, modeling and some characteristics. *Review of Income and Wealth*, n. 1, p. 39-47, 1992.
- REZENDE, G. C. Estado, macroeconomia e agricultura no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS/Ipea, 2003.
- RODRIGUES, D. A. Os novos investimentos no Brasil: aspectos setoriais e regionais. *Revista do BNDES*, v. 5, n. 9, p. 169-191, 1998.
- \_\_\_\_\_. A distribuição setorial e estadual dos novos investimentos no Brasil: 1996-1998. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 11, p. 79-96, 1999.
- \_\_\_\_\_. Os investimentos no Brasil nos anos 1990: cenários setorial e regional. *Revista do BNDES*, v. 7, n. 13, p. 107-136, 2000.

RODRIGUES, D.; MELO, L. P. A. *Uma análise dos anúncios de investimentos em 2000: aspectos setoriais e regionais*. 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/especial/aspset.pdf>>.

SOCHACZEWSKI, A. C. Políticas de crescimento e o futuro do Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: Ipea/Cepal, 2002.

TAVARES, M. da C.; BELLUZZO, L. G. de M. Desenvolvimento no Brasil: relembando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: Ipea/Cepal, 2002.

THEIL, H. The development of international inequality, 1960-1985. *Journal of Econometrics*, n. 42, p. 145-155, 1989.

VERGOLINO, J. R.; MONTEIRO NETO, A. Crescimento econômico e convergência da renda nos estados do nordeste brasileiro. *Anais da Anpec*, p. 440-458, 1996.

ZAMBONI, R. *O financiamento habitacional pelo setor público federal: 1990-2002*. Brasília: Dirur/Ipea, 2004 (Mimeo).

## ANEXOS

Tabela A-1: Índices de Theil para Desigualdades Regionais, 1947 a 2002

Tabela A-2: Decomposição dos Índices de Theil

Tabela A-3: Evolução dos Desembolsos do BNDES, 1953 a 2001

TABELA A-1

**Brasil**

**Índices de Theil para desigualdades regionais, 1947 a 2002**

Período	Interestaduais	Inter-regionais
1947	0,1902	0,1319
1948	0,2013	0,1406
1949	0,2221	0,1554
1950	0,2170	0,1516
1951	0,2195	0,1565
1952	0,2337	0,1673
1953	0,2294	0,1716
1954	0,2300	0,1664
1955	0,2290	0,1677
1956	0,2085	0,1477
1957	0,1982	0,1415
1958	0,2168	0,1478
1959	0,1785	0,1242
1960	0,1697	0,1166
1961	0,1656	0,1134
1962	0,1616	0,1103
1963	0,1578	0,1073
1964	0,1543	0,1043
1965	0,1442	0,1015
1966	0,1582	0,1117
1967	0,1726	0,1224
1968	0,1869	0,1332
1969	0,2011	0,1441
1970	0,2278	0,1548
1971	0,2260	0,1546
1972	0,2244	0,1545
1973	0,2230	0,1545
1974	0,2217	0,1547
1975	0,2153	0,1550
1976	0,2102	0,1498
1977	0,2050	0,1444
1978	0,1996	0,1387
1979	0,1942	0,1328
1980	0,1845	0,1307
1981	0,1779	0,1248
1982	0,1716	0,1191
1983	0,1656	0,1136
1984	0,1598	0,1083
1985	0,1392	0,0952
1986	0,1298	0,0884
1987	0,1482	0,1052
1988	0,1535	0,1101
1989	0,1573	0,1162
1990	0,1426	0,1060
1991	0,1334	0,0979
1992	0,1420	0,1068
1993	0,1350	0,1005
1994	0,1275	0,0992
1995	0,1366	0,1048
1996	0,1275	0,0983
1997	0,1321	0,1012
1998	0,1341	0,0994
1999	0,1307	0,0996
2000	0,1288	0,0971
2001	0,1266	0,0942
2002	0,1185	0,0859

Fonte: Dados brutos: Para PIBs: FGV e IBGE; e para população, IBGE.

TABELA A-2

**Brasil e regiões**  
**Desigualdades interestaduais, inter-regionais e intra-regionais no PIB, 1947 a 2002**  
**Decomposição dos índices de Theil**

Tipos de desigualdade		1947	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2002
<b>Índices em valores absolutos</b>										
Intra-regionais	(A)	0,0584	0,0654	0,0531	0,0730	0,0538	0,0395	0,0333	0,0333	0,0335
	NORTE	0,0010	0,0007	0,0005	0,0008	0,0014	0,0060	0,0052	0,0051	0,0048
	NORDESTE	0,0098	0,0115	0,0087	0,0128	0,0133	0,0122	0,0103	0,0101	0,0124
	SUDESTE	0,0458	0,0515	0,0412	0,0470	0,0218	0,0172	0,0115	0,0099	0,0103
	SUL	0,0007	0,0015	0,0009	0,0047	0,0014	0,0004	0,0010	0,0005	0,0005
	CENTRO-OESTE	0,0011	0,0002	0,0018	0,0077	0,0159	0,0037	0,0052	0,0076	0,0056
Inter-regionais	(B)	0,1319	0,1516	0,1165	0,1548	0,1307	0,1060	0,1047	0,0971	0,0859
Interestaduais	(A) + (B)	0,1903	0,2169	0,1696	0,2278	0,1844	0,1426	0,1366	0,1288	0,1185
<b>Participação relativa (%)</b>										
Intra-regionais	(A)	30,7	30,1	31,3	32,1	29,2	27,1	24,1	25,5	25,7
	NORTE	0,5	0,3	0,3	0,4	0,8	4,2	3,8	4,0	3,6
	NORDESTE	5,1	5,3	5,1	5,6	7,2	8,5	7,6	7,9	9,5
	SUDESTE	24,1	23,7	24,3	20,6	11,8	12,0	8,4	7,7	7,9
	SUL	0,4	0,7	0,5	2,0	0,8	0,3	0,8	0,4	0,4
	CENTRO-OESTE	0,6	0,1	1,1	3,4	8,6	2,6	3,8	5,9	4,3
Inter-regionais	(B)	69,3	69,9	68,7	67,9	70,8	72,9	75,9	74,5	74,3
Interestaduais	(A) + (B)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Dados brutos: IBGE.

TABELA A-3

**Brasil**  
**Evolução dos desembolsos do BNDES, 1953 a 2001**

(Em R\$ milhões)<sup>1</sup>

Ano	Valores	Ano	Valores	Ano	Valores
Década de 1950 <sup>2</sup>		Década de 1970		Década de 1990	
1950	--	1970	2.626	1990	6.281
1951	--	1971	3.439	1991	6.990
1952	--	1972	4.839	1992	7.524
1953	113	1973	6.022	1993	6.734
1954	155	1974	9.783	1994	10.093
1955	229	1975	15.288	1995	12.847
1956	397	1976	15.782	1996	15.833
1957	612	1977	16.665	1997	27.030
1958	617	1978	18.022	1998	27.792
1959	644	1979	17.713	1999	23.416
<i>Acumulado</i>	<i>2.766</i>	<i>Acumulado</i>	<i>110.179</i>	<i>Acumulado</i>	<i>144.541</i>
Década de 1960		Década de 1980		2000-2001	
1960	606	1980	13.874	2000	26.283
1961	395	1981	10.895	2001	26.251
1962	1.326	1982	13.983	<i>Acumulado</i>	<i>52.533</i>
1963	871	1983	16.258		
1964	693	1984	14.430		
1965	1.242	1985	13.437		
1966	1.392	1986	14.170		
1967	1.424	1987	15.390		
1968	1.225	1988	12.983		
1969	2.251	1989	7.934		
<i>Acumulado</i>	<i>11.425</i>	<i>Acumulado</i>	<i>133.355</i>		

Fonte: Relatório Anual do BNDES, 2001.

Notas: <sup>1</sup> Valores calculados a partir do valor em IGP-DI, segundo a cotação de dezembro de 2001.

<sup>2</sup> O BNDE, atual BNDES, foi criado em 1952. Não houve desembolsos neste primeiro ano.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Aeromilson Mesquita

### **Revisão**

Maria Aparecida Taboza  
Samara Silva Nogueira  
Camila de Paula Santos (estagiária)  
Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)  
Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)  
Sheila Santos de Lima (estagiária)

### **Editoração**

Elidiane Bezerra Borges  
Gustavo de Souza Ferraz de Oliveira

### **Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar  
70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 3315-5090  
Fax: (61) 3315-5314  
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

### **Rio de Janeiro**

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609  
20044-900 – Rio de Janeiro – RJ  
Fone: (21) 3515-8433  
Fax: (21) 3515-8402  
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

## **COMITÊ EDITORIAL**

### **Secretário-Executivo**

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,  
9º andar, sala 908  
70076-900 – Brasília – DF  
Fone: (61) 3315-5406  
Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br