

DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS RECENTES

Aristides Monteiro Neto¹

1 INTRODUÇÃO

Neste artigo são analisadas algumas características da trajetória de desigualdades regionais pre-
valentes nesta última década, bem como são problematizadas questões acerca das razões que
imprimiram às desigualdades o comportamento verificado. Contrariamente ao padrão obser-
vado nos anos 1990, quando o Estado brasileiro recuou de suas políticas e recursos nas regiões,
nesta última década de 2000 ele ressurgiu como grande investidor e promotor das bases do
crescimento regional. Essa atuação, entretanto, não acontece sem problemas, principalmente
de coordenação federativa, e o curso geral que as ações federais estão tomando ainda segue o
padrão de incentivo a investimentos em setores tradicionais, tão em voga nos anos 1960 e 1970.

2 DESIGUALDADES REGIONAIS: MUDANÇAS RECENTES EM MEIO À LONGA TRANSIÇÃO

Terminada a década de 2000 e divulgadas as estatísticas confiáveis da atividade econômica
das regiões brasileiras, algumas avaliações sobre padrões e tendências em consolidação já
podem ser desenvolvidas. Tem ficado cada vez mais evidente que certas inflexões adotadas
pelo governo Lula resultaram em poderosos estímulos ao crescimento e à desconcentração
produtiva no território, em uma guinada diferenciada relativamente a padrões observá-
veis de condução da atuação governamental na questão regional em governos precedentes
desde, pelo menos, o início dos anos 1990.

Se, por certo, nesta última década de 2000, alterações positivas na utilização dos ins-
trumentos estatais à disposição para a política regional se consolidaram, algumas caracte-
rísticas do modelo não foram substancialmente alteradas, entre elas o fato dos mecanismos
e dos recursos dos fundos fiscais e constitucionais não se guiarem por políticas industriais
e/ou desenvolvimento tecnológico e permanecerem ofertando crédito para setores e indús-
trias pouco competitivas nacional e internacionalmente, sem que quaisquer contrapartidas
de ganhos sistêmicos sejam cobradas.

Como se argumentará neste ensaio, a despeito das visíveis lacunas existentes na polí-
tica regional, nesta década de 2000, a trajetória da desconcentração assumiu novos contor-
nos mais benignos, e mesmo o crescimento econômico – que tão bem conviveu ao longo

1. Técnico da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP-SP).

da história brasileira com níveis elevados de desemprego –, passou a se dar em cenário de pleno emprego nos mercados de trabalhos regionais. Avançou-se qualitativamente em relação ao comportamento predominante para a questão regional na década de 1990 marcado pelo baixo crescimento econômico, elevado desemprego e fraca atuação governamental.

O debate sobre as desigualdades regionais no Brasil, prevalecente na década de 1990, estabeleceu-se de modo muito pessimista em função das expectativas negativas que se tinha acerca dos prováveis efeitos do forte movimento de abertura comercial, financeira e produtiva que se implementou no período.

Os novos níveis de concorrência que a estrutura produtiva brasileira passou a enfrentar geravam desconfianças de que o enfraquecimento dos elos entre as economias regionais – duramente construídos ao longo do período de consolidação do mercado nacional por meio do modelo de substituição de importações – viria a se consolidar drasticamente.

Adicionalmente, a perda de instrumentos de política de desenvolvimento regional, representada pelo enfraquecimento e/ou destruição de agências regionais de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene), redução do gasto federal nas regiões, privatização de empresas estatais e bancos públicos estaduais, tornava mais difícil contrapor-se aos movimentos naturais do setor privado quanto às decisões de localização do empreendimento produtivo. Diniz (1995), Cano (1995) e Pacheco (1998) foram autores que trataram destas questões. Com enfoques distintos apresentaram, em suas análises, indicativos de que um processo de reconcentração territorial da atividade produtiva – principalmente a industrial, que estava em curso ao longo dos anos 1990 – e até mesmo de fragmentação do mercado nacional.

A atividade industrial passara, segundo estudos, a se localizar preferencialmente em uma grande área poligonal que se estendia por uma grande área geoeconômica, desde a região metropolitana de Belo Horizonte até a de Porto Alegre, passando por Uberlândia (MG), Londrina e Maringá (PR), Florianópolis (SC) e São José dos Campos (SP), incluindo aí várias áreas urbanas relevantes. Essa nova área ampliada de desenvolvimento concentrado caracterizava-se pela existência das maiores aglomerações industriais relevantes (microrregiões homogêneas com mais de dez mil empregos industriais) e pela mais densa infraestrutura de transportes e de comunicações (Diniz, 1995). Reunia, pois, os atributos desejáveis para a atração do empreendimento privado, especialmente o internacional.

Às demais regiões, especialmente as do Centro-Oeste e Norte e Nordeste ficariam destinadas as atividades de menor valor agregado e com menor poder competitivo frente aos mercados nacional e internacional.

Findado o decênio dos 1990, o que se viu não foi um quadro de contínua expansão das disparidades regionais, mas, certamente, de indefinição da trajetória: houve momentos em que as regiões de menor nível de renda e produto perdiam participação para, em seguida, reconquistarem sua posição anterior. Na verdade, em face à conjuntura predominante de baixo crescimento econômico, elevada instabilidade das decisões do investimento privado e de retração do investimento público, não estava mais claro o que ocorreria a cada ano.

Os dados representados no gráfico 1 e na tabela 1 contribuem para o entendimento de alguns pontos desse debate. No gráfico é apresentada uma trajetória recente das disparidades inter-regionais e interestaduais no produto interno bruto (PIB) a partir do cálculo do índice de Theil para o período compreendido entre os anos de 1990 e 2010. São, portanto, 21 observações anuais das desigualdades territoriais no Brasil.

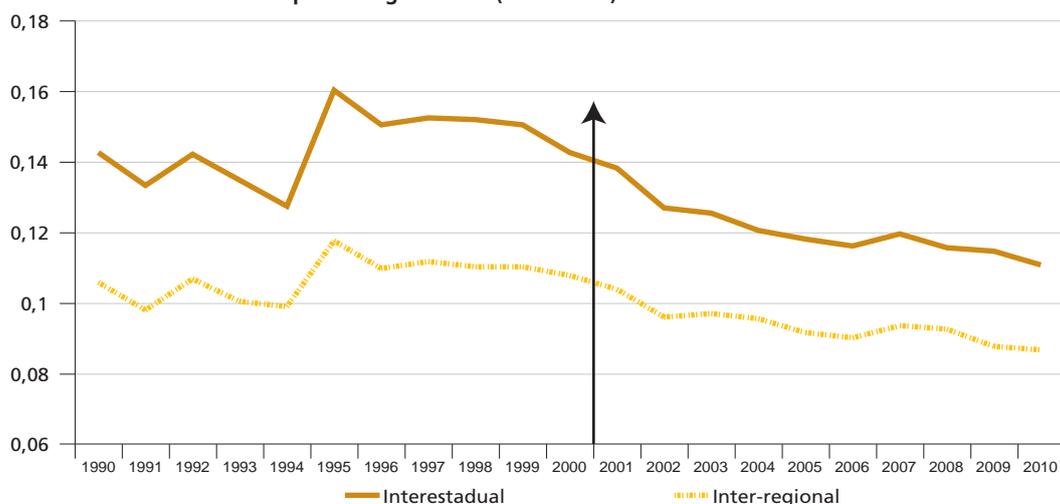
O índice de Theil é uma medida de entropia e de desigualdade dada por:

$$L = \sum p_i \cdot \ln (p_i/y_i) \quad (1)$$

Onde p_i e y_i são, respectivamente, as participações da região i no total da população (P_i/P_n) e no total do PIB (Y_i/Y_n) nacional, e \ln é o logaritmo natural. Uma vantagem da utilização deste 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 – como coeficientes de variação –, são baseadas na média e na dispersão.

Na tabela estão as taxas de variação e índices de instabilidade/estabilidade (das taxas de variação) dos respectivos índices de Theil para vários subperíodos específicos entre 1990 e 2010, úteis para a compreensão de fases de aceleração e desaceleração das desigualdades.

GRÁFICO 1
Brasil: índices de Theil para desigualdades (1990-2010)



Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

TABELA 1
Brasil: índices de Theil para desigualdades no PIB (1990-2010)

	Taxa de variação anual (%)	Índice de instabilidade
1990 a 2010		
<i>Inter-regional</i>	-1,01	482,9
<i>Interestadual</i>	-1,34	447,6
1990 a 1999		
<i>Inter-regional</i>	1,11	670,5
<i>Interestadual</i>	1,42	651,1
2000 a 2010		
<i>Inter-regional</i>	-1,81	178,0
<i>Interestadual</i>	-2,16	145,4
1995 a 2010		
<i>Inter-regional</i>	-1,97	75,2
<i>Interestadual</i>	-2,53	64,3

Fonte: Contas regionais/IBGE.
Elaboração do autor.

Notas: ¹ Taxa de variação obtida por ajustamento de uma função exponencial: $y = a \cdot x^b$.

² O índice de Instabilidade (II) é definido como $II = (1 - R^2)$, sendo R^2 o grau de ajustamento da regressão. Quanto mais próximo da unidade estiver o índice, mais instável é a taxa de variação obtida.

O sentido geral observado para as disparidades inter-regionais e interestaduais no PIB é de redução, com períodos de altas e baixas, entretanto, sua trajetória mais permanente é a do declínio. As taxas de variação observadas foram negativas, situando-se próximo a 1% anuais de redução no período (1990-2010). Para ambos os recortes de desigualdade, a trajetória segue direção similar e muito aproximada apontando para o fato de que há movimentos de diminuição das disparidades que se observam simultaneamente entre as cinco grandes regiões (inter-regional) e também entre as vinte e sete unidades da federação (interestadual).

Grosso modo, duas fases podem ser evidenciadas, uma que cobre o período da década de 1990, quando os índices apresentam variação positiva, isto é, crescem e seu comportamento é muito instável: a variação para as disparidades inter-regionais foi positiva com 1,1% ao ano e para as interestaduais foi um pouco maior, de 1,42% ao ano. Em ambos os casos, o índice de instabilidade foi bastante alto (o índice é tanto mais elevado quanto mais próximo da unidade).

Na segunda fase, cobrindo os anos que vão de 2000 a 2010, a taxa média anual de variação foi negativa – indicando redução de disparidades – e seu nível foi bem superior ao da década anterior, com a queda situando-se em 1,81% anuais para o recorte inter-regional e em 2,16% ao ano para o recorte interestadual. Os índices de instabilidade são muito baixos, de 178,0 para o primeiro caso e de 145,4 para o segundo caso, revelando que o padrão de redução das desigualdades além de ter sido mais forte nesta última década foi também mais estável.

O que parece ter contribuído fortemente para o quadro geral de redução das disparidades foi a estabilização macroeconômica a partir de 1995. É a partir deste ano em que os índices se reduzem mais visivelmente (gráfico) e sua taxa de variação foi de -1,97% para o recorte inter-regional e de -2,53% ao ano para o recorte interestadual.

Sendo a medida de desigualdade aqui adotada (o índice de Theil) muito sensível à variação na margem das unidades observadas, a informação (os resultados) por ela gerada pode induzir a uma ideia de que um processo de desconcentração espacial da atividade econômica caminha para um nível muito baixo. Dito de outro modo, é preciso refletir que a concentração espacial no território é muito elevada no Brasil e que os movimentos captados pelo índice são tendências importantes, mas ainda expressões marginais do fenômeno em curso.

Os dados da distribuição regional do Valor Adicionado Bruto (VAB) – tabela 2 – demarcam bem o terreno e fazem lembrar da ainda larga avenida a ser percorrida até que o país venha perseguir uma configuração econômica no território mais consentânea com a configuração prevalecente para a sua população.

Observa-se o avanço do esforço de redução das disparidades, capturado anteriormente pelo índice de Theil, pela perda de importância relativa das regiões Sudeste e Sul na composição do PIB nacional, de 74,1% em 1990, para 71,3% em 2009, e o ganho absoluto de 2,8% entre 1990 e 2009 para o conjunto das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, de 25,9% em 1990 para 28,7% em 2009. O esforço e o resultado são relevantes ao final do período de análise, mas o quadro geral da composição territorial das atividades econômicas permanece muito díspar.

Em particular, a região Nordeste, que se caracterizou durante o século XX como uma região de atraso econômico, conseguiu internalizar uma estratégia de contenção de perdas e de aceleração do crescimento que resultou na expansão, ainda que lenta, de seu patamar de participação relativa no contexto nacional. Continua sendo, entretanto, a região em que a concentração da produção econômica no Brasil se expressa mais desfavoravelmente, pois sua participação no PIB nacional atingida em 2010 ainda é equivalente àquela do início da década de 1960, quando Celso Furtado, por meio do Grupo de Trabalho para

Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), preocupou-se com as causas e manifestações de seu subdesenvolvimento.

Cabe ainda notar que as mudanças em prol da desconcentração foram mais presentes na década de 2000 que na precedente. Entre 1990 e 2000, as três regiões menos desenvolvidas perderam um ponto percentual no total do VAB nacional, mas na década de 2000 houve uma reversão da reconcentração, com ganhos de 3,9% deste mesmo VAB.

Do ponto de vista da distribuição regional das atividades industriais, confirma-se a trajetória de desconcentração para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Destaque-se que o conjunto da “periferia” aumentou sua participação no VAB nacional em 6,5%. Deste ganho obtido, a região Centro-Oeste avançou mais que as duas outras entre 1990 e 2009: Centro-Oeste com ganhos de 3,5%, Norte com 1,2% e Nordeste com 1,7% no mesmo período.

No VAB do setor agropecuário novamente se confirmaram ganhos na participação relativa das três regiões “periféricas” de cerca de 9,0% entre 1990 e 2009. Os ganhos majoritários foram observados na região Centro-Oeste, com um avanço de 12,0% no VAB nacional do setor. As regiões Norte e Nordeste, tiveram, ambas, suas participações no VAB nacional reduzidas ao longo do período.

E, finalmente, a situação no setor de serviços não foi positiva para a desconcentração regional. Na verdade, houve neste grande setor da economia brasileira reconcentração das atividades econômicas nas regiões mais dinâmicas do Sudeste e Sul, as quais avançaram conjuntamente 1,7% no total nacional, que já era elevado (de 68,9% do VAB nacional em 1990).

Este quadro geral da recomposição regional da atividade produtiva no território brasileiro entre 1990 e 2009 precisa, entretanto, ser retido sob a análise do que de fato ocorreu em cada uma das duas décadas já que por motivações diferentes das políticas macroeconômicas prevaletentes (como se verá mais adiante) vetores setoriais diferentes estabeleceram-se, resultando em concentração regional na década de 1990 – com as regiões Sul e Sudeste ampliando sua participação conjunta em 1,0% do VAB nacional – e desconcentração nos anos 2000 – quando as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste avançam 3,9% de sua participação no total nacional.

Na década de 1990, as regiões “periféricas” nacionais perderam participação relativa conjunta no setor agropecuário (-0,8%) e no de serviços (-3,8%) e ganharam participação apenas na indústria (2,6%). A direção e a intensidade de perdas em cada região foram diferentes. No Norte do país houve perda relativa na agropecuária nacional, mas registraram-se ganhos na indústria e nos serviços, com a perda na agropecuária superando os ganhos nos outros dois grandes setores econômicos. O saldo líquido para esta região – que depende dos pesos dos setores no PIB regional e nacional –, foi zero, sem perdas ou ganhos gerais.

No Nordeste houve perda no setor agropecuário e ganhos nos setores industrial e de serviços com saldo líquido de ganhos em apenas 0,5% no VAB nacional nesta década de 1990.

Na região Centro-Oeste, a despeito de seu elevado ganho no setor agropecuário nacional de 5,4% na década e do ganho de 1,1% no setor industrial, as perdas no terciário de (-4,5%) nacional findaram por contribuir para que a região perdesse (-1,5%) no VAB total nacional.

Os movimentos registrados pela atividade econômica no território nacional nesta década de baixo crescimento econômico associado com perdas de instrumentos de política regional apontam para o fortalecimento do setor terciário na região Sudeste (ganhos de 3,0%) do país e do setor agropecuário, na região Sul (ganhos de 3,8%).

No setor industrial as periferias avançaram firmemente, se tornando regiões de atração para empreendimentos que passaram por forte reestruturação de custos na região “central”. Os incentivos fiscais das políticas regionais e estaduais (guerra fiscal) parecem ter tido papel importante para a atração de plantas para regiões em que o custo do capital se torna mais barato pela intervenção da política pública.

O panorama da desconcentração produtiva se modifica na década de 2000, ganhando mais velocidade e mais ímpeto. Entre 2000 e 2009 as três regiões de menor desenvolvimento ganharam 3,9%, passando de 24,8% do VAB nacional no início da década, para 28,7% do mesmo, em 2009.

Em todos os três grandes setores de atividade (indústria, serviços e agropecuária) houve desconcentração produtiva com benefício para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Atividades produtivas, nesta década, foram impulsionadas nas regiões “periféricas” nacionais, sendo os efeitos mais intensos no Centro-Oeste brasileiro.

Esses resultados são altamente promissores para essa nova quadra do desenvolvimento nacional, pois vem a se estabelecer um padrão – ainda pouco definido, é verdade – de desconcentração que, no entanto, ocorre combinado com altas taxas de crescimento em todas as regiões. Ou seja, o processo de desconcentração se deu em ambiente de elevada expansão das oportunidades econômicas do aparato produtivo nacional quando as regiões mais ricas apresentam expansão econômica em paralelo – e estimulando – a expansão das áreas menos desenvolvidas.

TABELA 2

Brasil e regiões: composição regional do VAB setorial e total (1990, 1995, 2000, 2005 e 2009)

(Em %)

Regiões	Setor industrial					Ganho/perda no período	
	1990	1995	2000	2005	2009	2000/1990	2009/2000
Norte	4,1	4,6	4,5	5,4	5,3	0,4	0,9
Nordeste	10,5	10,9	11,5	11,8	12,2	1,1	0,7
Sudeste	64,1	62,3	61,9	60,1	58,2	-2,2	-3,8
Sul	19,1	19,1	18,7	17,8	18,6	-0,4	-0,2
Centro-Oeste	2,2	3,1	3,3	4,9	5,7	1,1	2,3
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Norte + Nordeste + Centro-Oeste	16,8	18,6	19,4	22,1	23,3	2,6	3,9
Sudeste + Sul	83,2	81,4	80,6	77,9	76,7	-2,6	-3,9
Setor agropecuário							
Norte	11,5	8,6	7,7	9,5	9,4	-3,8	1,6
Nordeste	18,8	19,2	16,4	18,9	18,2	-2,4	1,7
Sudeste	35,5	36,0	32,4	29,7	27,1	-3,0	-5,3
Sul	26,7	26,6	30,4	23,2	25,9	3,8	-4,6
Centro-Oeste	7,5	9,6	13,0	18,8	19,5	5,4	6,5
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Norte + Nordeste + Centro-Oeste	37,9	37,4	37,1	47,1	47,0	-0,8	9,9
Sudeste + Sul	62,1	62,6	62,9	52,9	53,0	0,8	-9,9
Setor de serviços							
Norte	4,0	3,9	4,3	4,4	4,5	0,2	0,2
Nordeste	13,2	13,0	13,7	13,6	14,2	0,5	0,5
Sudeste	54,8	59,0	57,7	56,1	55,3	3,0	-2,5
Sul	14,1	15,7	15,0	15,8	15,3	0,8	0,4
Centro-Oeste	13,8	8,4	9,3	10,2	10,7	-4,5	1,4
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Norte + Nordeste + Centro-Oeste	31,1	25,3	27,3	28,1	29,4	-3,8	2,1
SE + SU	68,9	74,7	72,7	71,9	70,6	3,8	-2,1

(Continua)

(Continuação)

Regiões	Setor industrial					Ganho/perda no período	
	1990	1995	2000	2005	2009	2000/1990	2009/2000
Total							
Norte	4,7	4,6	4,6	5,0	5,0	0,0	0,4
Nordeste	12,6	12,8	13,0	13,4	13,9	0,5	0,8
Sudeste	57,0	58,3	57,5	55,7	54,5	0,5	-3,1
Sul	17,1	17,9	17,6	16,8	16,8	0,5	-0,8
Centro-Oeste	8,7	6,5	7,2	9,1	9,8	-1,5	2,7
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
NO + SE + CO	25,9	23,9	24,8	27,4	28,7	-1,0	3,9
Sudeste + Sul	74,1	76,1	75,2	72,6	71,3	1,0	-3,9

Fonte: IBGE e Ipeadata.
Elaboração do autor.

3 POLÍTICAS ECONÔMICAS E O CRESCIMENTO REGIONAL: OS MOVIMENTOS NA DÉCADA DE 2000

As preocupações de analistas, quando olhavam para a primeira metade da década de 1990, foram acertadamente pessimistas em função da situação de crescimento das desigualdades que se apresentava. Com a implementação do Plano Real, em 1995, e suas subsequentes reformas econômicas – as quais privilegiavam os livres movimentos dos capitais privados (produtivos e financeiros) e reorientava a atuação do Estado em um sentido mais minimalista, com uma agenda acelerada de privatizações de empresas estatais produtivas, venda de bancos estaduais e medidas drásticas de contenção do gasto público nos níveis estadual e municipal do governo – a perda e/ou redução de instrumentos federais de atuação na questão regional passou a motivar preocupações acerca da instalação de um novo padrão, desta vez de reconcentração produtiva no território.

Para entender algumas das razões de porquê uma forte reconcentração regional não se consolidou, será preciso investigar as condicionantes e o ritmo do crescimento do país nos anos subsequentes. Em particular, será oportuno identificar a existência de dois padrões relativamente distintos, caracterizando esta fase de redução das desigualdades que se instaurou a partir de 1995: o primeiro, característico dos anos 1990, com sua macroeconomia de reformas e constrangimentos ao gasto público e outro, dos anos 2000, com a retomada do ativismo fiscal e com uma macroeconomia mais voltada para a expansão do emprego e do produto.

3.1 Década de 1990

No plano da política regional, a década de 1990 viu acontecer uma profunda desarticulação da política e dos instrumentos vigentes para o desenvolvimento regional. De um lado, as reformas institucionais em curso no nível nacional preconizavam uma maior frustração do gasto público e uma agenda de redução do aparato produtivo estatal. Neste sentido, foram asfixiadas e depois fechadas as superintendências regionais de desenvolvimento – Sudene e Sudam. Os recursos destinados constitucionalmente aos fundos de desenvolvimento regionais (FCO, FNO e FNE²) passaram a ser constrangidos pela redução da base de recursos do imposto sobre produtos industrializados (IPI) em função da expansão da parcela das contribuições federais (que não precisam ser transferidas a estados e municípios) no conjunto da carga tributária federal.

Resultou, nessa década, como fruto do modelo de política macroeconômica adotado, baixas taxas de crescimento econômico para o país como um todo. A exposição mais intensa da economia brasileira a fluxos de capitais tornou, à época, a economia mais vulnerável aos movimentos do

2. Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO); Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).

capital especulativo e a variações cambiais abruptas. A política fiscal – o gasto público – tornou-se uma variável de ajuste *vis-à-vis* os movimentos das políticas cambial e monetária. Neste contexto econômico, o gasto público federal (principalmente, o de investimento), um importante componente da demanda nas regiões, foi substancialmente reduzido (Monteiro Neto, 2005).

Os recursos de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal instrumento do governo federal para financiamento da atividade produtiva, foram orientados, em grande medida, para o financiamento da agenda de privatizações, de empreendimentos na infraestrutura e serviços e, em pouca medida, na indústria de transformação. Deste modo, os recursos públicos do principal agente financiador tiveram pouco impacto sobre a formação de capital fixo: no caso das privatizações, os investimentos destinavam-se à compra de ativos, e não à nova inversão; no caso do setor de serviços, ocorre que a inversão em capital fixo é relativamente baixa.

O governo federal à época, nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), chegou a articular uma carteira de investimentos de grande dimensão para a infraestrutura de transportes e logística no Plano Brasil em Ação. Tais investimentos teriam impacto em todas as regiões brasileiras. Ocorreu, entretanto, que a dependência para que o capital privado se interessasse por realizar as inversões – a contar com o cálculo das taxas de retorno oferecidas e do aparato legal-institucional favorável – findou por inviabilizar a estratégia. Os capitais estiveram mais interessados em operações de curto prazo, com rápido retorno, e menos em transações imobilizadoras de capital por longo período de tempo.

Os dados da tabela 3 esclarecem as diferenças de *performance* econômica nas regiões em cada década analisada. As taxas de crescimento na década apresentaram níveis baixos, comparativamente a padrões históricos da econômica brasileira, em todas as suas grandes regiões. Em particular, os patamares mais reduzidos promovidos pelo ciclo de reformas ficaram muito evidentes logo após a sua aplicação, a partir de 1995. Para o período de 1995-2002, correspondendo aos dois mandatos do então presidente FHC, a taxa anual de expansão da economia brasileira ficou em apenas 1,9% ao ano.

Para efeitos da dinâmica das economias regionais, neste período 1995-2002, as regiões mais dinâmicas, Sul e Sudeste, cresceram pouco e as regiões “periféricas” aceleraram, relativamente, o passo. Daí uma situação favorável à convergência dos PIBs regionais e estaduais teve curso.

Se se atenta para uma análise comparada destes dados de crescimento dos PIBs com as variações nos índices de Theil para desigualdades, pode-se inferir algumas das razões para a existência de diminuição das disparidades no período.

TABELA 3
Brasil e regiões: taxas anuais de crescimento¹ do PIB – fases históricas de crescimento (1990-2010)
 (Em %)

Regiões	1990-2010	Estabilidade macroeconômica 1995-2010	Reformas econômicas 1995-2002	Ativismo fiscal 2003-2010	Anos 1990	Anos 2000
Norte	3,8	4,7	2,9	7,7	1,8	6,1
Nordeste	3,1	3,2	3,6	5,2	2,9	4,2
Sudeste	2,6	2,6	1,4	4,2	2,7	3,5
Sul	2,5	2,5	1,7	4,0	3,1	3,2
Centro-Oeste	6,4	6,9	5,1	5,9	4,9	7,3
Brasil	2,9	3,0	1,9	4,2	2,8	3,7

Fonte: contas regionais/IBGE.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Taxas de crescimento obtidas por ajustamento de uma função exponencial.

3.2 Década de 2000

Vários dos elementos da política macroeconômica tiveram curso diferente nesta década. Em particular, configurou-se, a partir de 2003, uma situação de novo ativismo fiscal por parte do governo federal, o qual pode levar adiante um conjunto de projetos de investimento – nomeadamente os identificados por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2007. Em particular, os *deficits* acumulados em infraestrutura no país foram considerados muito preocupantes e poderiam comprometer a competitividade da economia brasileira; esforços, então, foram colocados para paulatinamente resolver alguns dos gargalos. No conjunto dos investimentos em infraestrutura realizados – em transporte e logística aero-viária, portuária, ferroviária e rodoviária –, os montantes anuais de gastos públicos alocados partiram de R\$ 5,2 bilhões, em 2003, para R\$ 15,4 bilhões, em 2010 (Ipea, 2012).

Análises do BNDES sobre o ciclo de investimentos da economia brasileira nesta última década apontam para a seguinte tabela comparativa de inversões do período 2005-2008 e 2010-2013, em que o banco teria um papel relevante no seu financiamento.

TABELA 4
BNDES: investimentos mapeados (2005-2008 e 2010-2013)
(Em R\$ bilhão)

Setores	2005-2008	2010-2013
<i>Indústria:</i> petróleo e gás; extrativa mineral; siderurgia; papel e celulose; química; veículos e eletroeletrônica	313,0	549,0
<i>Infraestrutura:</i> energia elétrica; telecom; saneamento; ferrovias; transporte rodoviário; portos.	199,0	315,0
<i>Edificações.</i>	343,0	465,0
Total	854,0	1.328,0

Fonte: BNDES (2011).

A política macroeconômica tornou-se mais favorável, de um lado, ao gasto público com a política fiscal tornando-se mais assertiva e menos condicionada pelas políticas cambial e monetária e, de outro, à oferta de crédito para a expansão do investimento privado, tendo o BNDES como seu principal instrumento. O país passou a ter taxas de crescimento muito mais aceleradas, atingindo 3,7% ao ano na década de 2000, e 4,2% ao ano para o período 2003-2010.

Do ponto de vista do tratamento da questão territorial, o governo federal construiu uma agenda de fortalecimento das economias regionais que possibilitou uma atuação mais ativa do gasto em investimento federal em prol da desconcentração produtiva. O perfil regional do crescimento continuou sendo mais positivo para as economias “periféricas” nessa fase de recomposição de recursos e instrumentos do desenvolvimento regional. Com isso, estas últimas apresentaram taxas superiores à média nacional: o Nordeste, com 1,0% acima da média brasileira; o Norte, com 3,5% acima; e a região Centro-Oeste, 1,7% superior.

4 RECUPERAÇÃO DOS INSTRUMENTOS PARA TRATAMENTO DA QUESTÃO REGIONAL

Um balanço, ainda que parcial, de algumas fontes de recursos com rebatimentos nas economias regionais brasileiras pode ser realizado. Na tabela 4 estão dispostos dados de recursos de instrumentos clássicos da política regional brasileira (os fundos constitucionais FCO, FNO e FNE e os fundos fiscais, Finam e Finor³) e outros instrumentos da política federal para o desenvolvimento com forte destinação territorial e que, no entanto, não são

3. Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e Fundo de Investimento do Nordeste (Finor).

mecanismos da política regional convencional: os desembolsos de recursos do BNDES para o setor produtivo privado e estatal e os recursos do Programa Bolsa Família, referente às transferências de renda às famílias abaixo da linha da pobreza.

Deve-se considerar a natureza distinta dos tipos de ações e recursos aqui elencados. Os recursos operacionalizados pelos fundos constitucionais de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e pelos fundos fiscais do Norte e Nordeste operam sob a lógica de políticas regionais explícitas e se expressam como oferta de crédito subsidiado ao investimento privado nas regiões. Os recursos do BNDES são viabilizados pelo *funding* originado no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e no Tesouro e operam políticas industriais ou de apoio à infraestrutura, com lógicas nacionais. Representam, também, créditos subsidiados ao investimento privado e estatal, como é o caso da Petrobrás, mas também a governos estaduais.

No caso do Bolsa Família, por sua vez, este programa federal representa uma transferência de renda que opera imediatamente sobre o consumo das famílias e destina-se apenas a retirar determinadas famílias das situações de miséria e/ou pobreza extrema. Nem mesmo são, tais recursos, os mais importantes em termos dos montantes arrematados da política social brasileira. Foram trazidos aqui apenas para confrontar os valores mobilizados com os dos instrumentos clássicos da política regional e denotar, portanto, a perda de importância que estes últimos vêm sofrendo de modo inexorável ao longo dos anos.

De modo geral, houve uma recuperação dos recursos em todos os mecanismos apresentados ao longo das duas décadas. As fontes clássicas de apoio ao desenvolvimento regional – os fundos fiscais e constitucionais – entretanto, perdem participação relativa no conjunto das fontes de recursos federais com impacto regional. Como sua base de sustentação – o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o imposto de renda (IR) – perdeu importância no conjunto da carga tributária brasileira em prol do ganho de importância das contribuições federais não repartidas com estados e municípios, a política de desenvolvimento para as regiões tem se tornado obsoleta e pouco atuante. Os recursos ainda existentes crescem seguindo de perto a expansão do IPI, a qual, por sua vez, tem sido menor que a da carga tributária total.

Os recursos do BNDES, por outro lado, foram fortalecidos nas últimas duas décadas, mas foi nesta última (de 2000), que o banco recebeu uma orientação mais incisiva do governo federal para financiar investimentos de estatais federais, bem como o financiamento do crédito ao empreendimento privado nas diversas regiões do país, com certo destaque para os grandes projetos de infraestrutura de transportes e os ligados ao refino de petróleo, no Rio de Janeiro, em Pernambuco e no Maranhão.

Partindo de um patamar de R\$ 16,2 bilhões (R\$ de 2008) em 1990, o BNDES chegou em 2000 com R\$ 47,2 bilhões e teve seus recursos multiplicados em quase três vezes atingindo, em 2009, R\$ 136,3 bilhões. Do ponto de vista do impacto regional, a sua atuação foi decisiva para a alavancagem de novos projetos nas regiões. Na região Norte eles são mais de três vezes superiores aos recursos dos fundos regionais FNO e Finam em 2009: R\$ 11,2 bilhões contra R\$ 3,3 bilhões dos fundos regionais da região. Na região Nordeste algo similar acontece: o banco disponibilizou 2,5 vezes mais recursos que os instrumentos tradicionais da política regional: foram R\$ 22,0 bilhões contra R\$ 8,8 bilhões dos fundos regionais.

Os recursos do Programa Bolsa Família, um novo (criado em 2003) e importante instrumento de apoio governamental aos mais pobres, têm um impacto e reduzido do ponto de vista dos montantes totais gastos, mas seus impactos sobre as economias locais tende a operar efeitos de transbordamento sobre as economias das regiões do Norte e Nordeste do país – onde

tradicionalmente se encontra o maior número de pobres. Os dispêndios totais nacionais com este programa passaram de R\$ 5,8 bilhões, em 2005, para R\$ 12,4 bilhões, em 2009. Já neste último ano, o volume de recursos neste programa ultrapassou a soma de todas as modalidades de fundos regionais – constitucionais e fiscais – constituindo-se, portanto, em elemento importante da atuação do governo federal fora da esfera dos instrumentos clássicos da política regional.

Os ganhos advindos da estabilização da economia brasileira no pós-1995 têm sido notáveis para o processo de desconcentração produtiva no território. A recuperação dos instrumentos e recursos para a atuação da política pública visando ao ataque da questão regional foi elemento importante daquele esforço. Em regiões especialmente carentes de recursos públicos, como Norte e Nordeste, segundo os dados levantados neste trabalho, o conjunto de recursos carreados pelo governo federal passou na região Norte de 1,3%, em 1990, para 3,1%, em 2000, e atingiu 9,7% do PIB em 2010. No Nordeste, por sua vez, os recursos saíram de 2,3% do PIB em 1990, para 2,9% em 2000, e chegaram a 9,3% em 2010.

Um fato que está a merecer mais atenção da política pública é que os recursos carimbados diretamente para a política regional – como são os dos fundos constitucionais e fiscais – têm perdido larga importância no conjunto da atuação do governo federal nas regiões. Essa trajetória de perda relativa de importância já foi comentada por vários autores, entre eles Monteiro Neto (2005) e Mendes e Monteiro Neto (2012), mas ela continua a ocorrer mesmo em um quadro geral, o dos anos 2000, de expansão absoluta dos montantes de recursos públicos nas regiões.

É claro que com recursos expandidos e atuando em várias frentes, os efeitos positivos sobre as regiões estão ocorrendo na forma de expansão acelerada de seus PIBs. No entanto, cabe ainda se perguntar: que tipo de sinergia está sendo criada com a aplicação desta miríade de instrumentos e recursos? A amplificação dos recursos do BNDES segue alguma orientação de apoio ou suporte às políticas e instrumentos da política regional clássica? Ou, pelo contrário, a orientação federal dada pelo BNDES às aplicações de seus recursos nas regiões tem encontrado correspondência e suporte por parte da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais e fiscais? Em outras palavras, os recursos estão a se complementar ou se sobrepor?

A retomada da atuação do BNDES em escala mais ampliada nesta última década, se dirige a investimentos nas regiões que, se de um lado são de grande dimensão para as regiões onde eles se dirigem, de outro lado, ainda representam esforços em: *i*) ramos produtivos de baixo e médio valor agregado; ou *ii*) naqueles distantes das fronteiras tecnológicas; ou ainda *iii*) naqueles voltados ao mercado nacional e de pouca competitividade internacional. São os casos, por exemplo, do apoio do banco a grandes investimentos no setor automobilístico no Rio de Janeiro (Nissan) e em Pernambuco (Fiat); em refinarias de petróleo no Rio de Janeiro (COMPERJ) e em Pernambuco (Suape); na extrativa mineral no estado do Pará e de Minas Gerais com a Cia. Vale do Rio Doce; e os projetos de construção das hidrelétricas de Belo Monte (rio Xingu) no Pará, e as hidrelétricas de Santo Antônio e de Jirau (Rio Madeira) em Rondônia.

Contudo, o que preocupa é que a despeito do banco ter sido utilizado para ampliar sua atuação em projetos de impacto em várias regiões brasileiras, o seu padrão histórico de aplicações ainda não foi substancialmente alterado. Se nos anos de 1990/1999 as três regiões de menor desenvolvimento captaram, conjuntamente, 25,4% (R\$ 42,2 bilhões em valores acumulados) dos desembolsos do banco; nos anos 2000/2009, os recursos destas mesmas três regiões atingiram 24,4%, porém seus montantes somaram R\$ 163,6 bilhões. O elemento significativo é que a escala absoluta dos recursos mudou na última década, o que tem resultado em transformações de grande relevância para as economias regionais. Os recursos ganham

maior envergadura a partir de meados da década: no período 2003/2011, foi destinado para estas três regiões o montante total acumulado de R\$ 207,4 bilhões para infraestrutura de transportes e logística e para indústria de transformação e extrativa mineral.

Além disso, constatando-se uma novidade em termos de política social na atuação do governo federal – representada pelo Programa Bolsa Família, mas que se estende aos demais programas de transferências de renda –, os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) e as aposentadorias a idosos, os quais têm recursos até mais volumosos – cujos volumes totais nacionais, como foi percebido, já se igualam aos dos fundos constitucionais e fiscais –, que tipo de sinergias estão sendo construídas entre os elementos desta política social de alto impacto sobre a redução das pobreza nas regiões de menor desenvolvimento e as políticas classicamente regionais?

TABELA 5

Brasil: fontes de financiamento do desenvolvimento regional – desembolsos do BNDES, fundos constitucionais (FNO, FNE e FCO) e Programa Bolsa Família (1990, 200, 2005 e 2009)

(Em R\$ de 2008)

Regiões	Ano	(A) BNDES	(B) Fundos constitucionais			(C) Fundos fiscais*	(D) = (B + C) Total fundos	(E) Bolsa Família	(E) = (A + B + C + C) Recursos públicos	(F) PIB	(E)/(F)
			FNO	FNE	FCO						
NO	1990	488	665	n.a	n.a	n.d	665	n.a	1.153	87.196	1,3%
	1995	838	391	n.a	n.a	578	969	n.a	1.807	94.807	1,9%
	2000	1.908	800	n.a	n.a	557	1.357	n.a	3.265	103.893	3,1%
	2005	1.616	976	n.a	n.a	1.383	2.359	500	4.475	128.461	3,5%
	2009	11.214	1.804	n.a	n.a	1.586	3.389	1.421	16.024	166.002	9,7%
NE	1990	3.217	n.a	1.994	n.a	n.d	1.994	n.a	5.211	227.225	2,3%
	1995	4.257	n.a	1.095	n.a	544	1.638	n.a	5.895	261.357	2,3%
	2000	5.709	n.a	2.399	n.a	434	2.833	n.a	8.542	295.651	2,9%
	2005	3.803	n.a	4.174	n.a	1.694	5.868	3.047	12.718	338.582	3,8%
	2009	22.067	n.a	6.248	n.a	2.596	8.843	6.565	37.476	402.926	9,3%
SE	1990	7.869	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	7.869	1.039.206	0,8%
	1995	14.036	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	14.036	1.200.751	1,2%
	2000	26.682	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	26.682	1.305.371	2,0%
	2005	28.740	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	1.448	30.188	1.464.978	2,1%
	2009	71.660	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	2.900	74.560	1.745.911	4,3%
SU	1990	4.029	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	4.029	321.724	1,3%
	1995	7.097	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	7.097	365.806	1,9%
	2000	8.739	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	8.739	396.978	2,2%
	2005	9.551	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	569	10.120	429.901	2,4%
	2009	20.677	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	961	21.638	538.446	4,0%
CO	1990	624	n.a	n.a	665	n.a	665	n.a	1.289	91.118	1,4%
	1995	2.182	n.a	n.a	211	n.a	211	n.a	2.393	122.183	2,0%
	2000	4.233	n.a	n.a	800	n.a	800	n.a	5.033	157.001	3,2%
	2005	3.271	n.a	n.a	1.468	n.a	1.468	248	4.986	229.520	2,2%
	2009	10.738	n.a	n.a	3.286	n.a	3.286	608	14.632	315.455	4,6%
BR	1990	16.227	665	1.994	655	n.d	3.324	n.a	19.551	1.766.470	1,1%
	1995	28.410	391	1.095	211	1.122	1.697	n.a	30.107	2.044.904	1,5%
	2000	47.271	800	2.399	800	992	3.998	n.a	51.269	2.258.894	2,3%
	2005	46.980	976	4.174	1.468	3.078	6.618	5.811	59.409	2.591.443	2,3%
	2009	136.356	1.804	6.248	3.286	4.181	11.337	12.455	160.148	3.168.740	5,1%

Fonte: dados brutos – IBGE para PIBs; BNDES; Ministério da Integração Nacional (MIN) para Fundos Constitucionais e Fiscais; Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para dados do Programa Bolsa Família.

Elaboração do autor.

Obs.: 1. n.a = não se aplica; n.d = não disponível.

2. Para a região Norte, Finam; para a região Nordeste, Finor. Tais fundos fiscais encontram-se extintos; apenas seus saldos remanescentes encontram alguma aplicação.

Os questionamentos acerca de impactos dos recursos da política produtiva nas regiões são oportunos e servem como instrumentos de reavaliação da política. Preocupa que, a despeito dos recursos investidos, por exemplo, para ampliar a produção industrial em regiões periféricas e, portanto, aumentar a geração de valor agregado e de emprego de melhor qualidade, nestas regiões o valor da Transformação Industrial por Pessoa Ocupada (VTI/POC) seja, em 2009, ainda inferior à média nacional (tabela 6). O elevado valor para o VTI/POC na região Norte deve-se à situação especial da Zona Franca de Manaus e da siderurgia no Pará, tendo os demais estados da região um baixo coeficiente de geração industrial por pessoa ocupada.

Nas economias estaduais da região Nordeste, predomina, a despeito dos recursos da política regional, o baixo valor agregado na indústria, com a exceção da economia da Bahia em função da maior intensidade de capital na petroquímica e mais recentemente na sua unidade automobilística (Ford).

A região Sudeste – composta pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais – permanece se consolidando na posição de detentora de maior parcela (60,5%) do VTI nacional, bem como continua a manifestar elevada (e homogênea entre os seus estados) relação valor agregado por pessoal ocupado.

Os esforços mais coordenados das políticas de desconcentração produtiva que não se iniciaram na década de 1990, pelo contrário, datam de pelo menos os anos 1960, ainda não lograram suficientemente um reordenamento do papel que caberia a cada região na geração de valor agregado nacional. Tem falhado, portanto, em aumentar a transformação industrial das “periferias” nacionais em direção a patamares médios nacionais e também falham em criar, nas regiões, um mercado de trabalho mais robusto e com maior contingente de trabalhadores ocupados em atividades industriais.

Se os recursos das políticas federais ganharam mais relevância na última década de 2000 para apoiar inversões produtivas nas regiões de menor desenvolvimento, é preciso reorientá-los para atração de empreendimentos com potencial de geração de maior valor agregado e maior competitividade.

TABELA 6
Brasil e regiões: número de estabelecimentos, Pessoal Ocupado (POC) e Valor de Transformação Industrial (VTI) – 2009

	Empresas industriais com cinco ou mais pessoas ocupadas				VTI/POC (BR = 100)
	Nº. Unidades	POC	VTI*	VTI/POC	
Norte	5.003	246.848	39.761.470	161.077	177,4
Nordeste	21.087	960.674	67.228.994	69.981	77,1
Sudeste	96.445	3.934.722	406.727.021	103.369	113,8
Sul	51.570	1.867.264	128.284.008	68.702	75,6
Centro-Oeste	11.503	387.517	29.790.239	76.875	84,6
Brasil	185.606	7.397.030	671.791.733	90.819	100
	Participação relativa (%)				
Norte	2,7	3,3	5,9	-	-
Nordeste	11,4	13,0	10,0	-	-
Sudeste	52,0	53,2	60,5	-	-
Sul	27,8	25,2	19,1	-	-
Centro-Oeste	6,2	5,2	4,4	-	-

Fonte: Contas regionais/IBGE.
Elaboração do autor.

5 CONCLUSÕES

Argumentou-se, neste trabalho, pelo quadro positivo para a desconcentração regional da atividade produtiva na década de 2000. Configurou-se, na última fase, a combinação de três elementos benéficos como não se tinha visto já desde os anos 1970: expansão acelerada das economias regionais, redução das disparidades regionais nos PIBs e recuperação da capacidade governamental, na forma de instrumentos e recursos, para ativar o desenvolvimento regional.

Em primeiro lugar, foi mostrado como as três regiões de menor desenvolvimento (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) tiveram ganhos mais expressivos na composição regional do PIB nacional, entre 2000-2010, que na década de 1990. Situação comprovada amplamente pela série de índices de Theil para disparidades regionais e pelo cálculo da variação destes índices em vários subperíodos.

Em segundo lugar, o crescimento econômico foi superior para o conjunto das regiões brasileiras neste último decênio relativamente à década anterior e voltou, desse modo, a recuperar os níveis de dinamismo de longo prazo que caracterizaram a história econômica brasileira. Adicionalmente, as regiões “periféricas” do país também se notabilizaram por taxas de expansão de seus produtos mais aceleradas que as das regiões desenvolvidas, apontando para o robustecimento da trajetória de convergência regional de rendas.

E, por fim, foi evidenciada a relevância da recuperação da atuação do governo federal para o processo de desconcentração produtiva em curso, a qual é combinada, entretanto, pelo enfraquecimento relativo dos instrumentos tradicionais de política regional (os fundos constitucionais e fiscais para o desenvolvimento de regiões). As determinações que realmente tem impacto para a mudança do perfil concentrador regionalmente da atividade produtiva brasileira estão cada vez mais fortes no âmbito do governo federal, mas fora da esfera da política regional clássica. Para o governo federal, o seu principal agente de desenvolvimento regional tem sido o BNDES, ora pelo montante de recursos, ora pelas escolhas setoriais estratégicas que ele pode mobilizar.

REFERÊNCIAS

- CANO, W. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil. **XXIII Encontro da ANPEC**, v. 2, p. 628-644. Salvador-BA, 1995.
- DINIZ, C. C. A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. **Texto para Discussão** n. 375. Brasília-DF: Ipea, 1995.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas 2011**, c. 4. Brasília-DF, 2012a.
- _____. **Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas 2011**, c. 5. Brasília-DF, 2012b.
- MENDES, C. C.; MONTEIRO NETO, A. Planejamento, instrumentos e resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 7, n. 10. Rio de Janeiro-RJ: Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise:** políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90. Tese (Doutorado). Campinas-SP: UNICAMP – Instituto de Economia, 2005.

PACHECO, C. A. **Fragmentação da Nação.** Campinas-SP: UNICAMP – Instituto de Economia, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

TORRES, E.; PUGA, F.; MEIRELLES, B. (Orgs.) **Perspectivas do investimento, 2010-2013.** Rio de Janeiro-RJ: BNDES, 2011.