1908
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

FEDERALISMO E AUTONOMIA FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO BRASIL: NOTAS SOBRE O PERÍODO RECENTE (1990-2010)

José Raimundo Oliveira Vergolino

ipea
Por um Brasil desenvolvido

1908
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, dezembro de 2013

FEDERALISMO E AUTONOMIA FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS NO BRASIL: NOTAS SOBRE O PERÍODO RECENTE (1990-2010)

José Raimundo Oliveira Vergolino*

* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 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
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

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.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

JEL: H77; H11; R11

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 FEDERALISMO 8

3 QUADRO GERAL DO PERÍODO 1990-2010 15

4 ESTRATÉGIA DE ANÁLISE 17

5 DESIGUALDADES REGIONAIS E ÍNDICE DE AUTONOMIA 20

6 À GUISA DE CONCLUSÃO 60

REFERÊNCIAS 61

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 63

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é investigar a capacidade fiscal dos estados brasileiros à luz das estimativas dos seus índices de autonomia, adotando como marco temporal de análise o período após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada no ano 2000. O texto contempla uma breve discussão sobre o conceito de federalismo, federalismo fiscal e as questões relacionadas à repartição de recursos e conflitos federativos. Em seguida, procura-se fazer uma descrição resumida dos principais fatos econômicos que aconteceram na economia brasileira no período 1990-2010 e seus rebatimentos na estrutura tributária dos Entes Federados. Em capítulo especial discutem-se os indicadores objeto de investigação. Também é analisada a trajetória do índice de autonomia dos estados, por meio de um corte sub-regional. Considerando este corte regional, é possível perceber a existência de uma forte assimetria na capacidade fiscal dos estados, decorrente do elevado grau de disparidade regional de renda presente no cenário federalista do país.

Palavras-chave: relações intergovernamentais; federalismo; capacidades governativas; desenvolvimento regional.

ABSTRACT[i]

The objective of this study is to investigate the fiscal capacity of the Brazilian states in the light of estimates of their indices of Autonomy, adopting as timeframe analysis the period following approval of the Fiscal Responsibility Act, passed in the year 2000. The text provides a brief discussion of the concept of Federalism, Fiscal Federalism, and the issues related to resource allocation and federal conflicts. Then a brief description of the major economic events that occurred in the Brazilian economy in the period 1990-2010 and its repercussions in the tax structure of the federated entities is made. A special chapter discusses the indicators investigated. It is also analyzed the trajectory of the Index Autonomy of the states, through a cut sub-regional. Given the regional

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department*.
As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

approach is possible to perceive the existence of a strong asymmetry in the fiscal capacity of the states due to the high degree of regional income disparity in this country's federalist scenario.

Keywords: intergovernmental relations; federalism; governance capabilities; regional and local development.

1 INTRODUÇÃO

A República, criada em novembro de 1889, já ultrapassou um século de idade. Ao longo desses anos, a nação brasileira vivenciou mais de cinco Constituições. Em um período de cem anos, a sociedade brasileira experimentou setenta anos de autoritarismo e trinta de plena democracia.

De 1889 até 1930, a nação foi controlada pela oligarquia dos coronéis que pululava por todo o território nacional. No centro-sul eram os fazendeiros de café, no nordeste litorâneo era a aristocracia do açúcar que controlava os corações e as mentes dos pobres residentes. No sertão profundo, os fazendeiros, com seus jagunços, eram e faziam as leis. Na Amazônia, havia o domínio do sistema de aviamento pelo capital mercantil. A máxima do período era "para os amigos tudo, para os inimigos as penas da lei" e/ou "lei é potoca".

Entre 1930 a 1950, a sociedade brasileira enfrentou a experiência do Estado Novo, amparado em uma Carta de feição eminentemente fascista. É o período da crise do capitalismo. A elite nacional responde à crise com o *keynesianismo antes de Keynes*. O período 1950-1964 destacou-se pelas amplas liberdades democráticas. Pelo crescimento econômico. Pelo Brasil de *50 anos em cinco*. Mas também por um surto inflacionário que desembocou em um desastre político. Durante os anos seguintes, 1964-1984, a sociedade brasileira conviveu com a sombra e a escuridão. Destaca-se, finalmente, o período 1985-2012, de completa liberdade democrática, com uma sociedade regida por uma Carta Magna, denominada de Cidadã, segundo as palavras do então deputado Ulisses Guimarães, o grande líder da Constituinte Federal de 1988 (CF/88).[1]

Com o advento da nova Carta de 1988 foi implantado um novo desenho federalista no país. Os constituintes criaram três Entes Federados – União, estados e municípios – dando aos municípios o *status* de Ente Federativo, fato inédito e único no mundo.

Este estudo gravita em torno da questão: o que podem os governos estaduais no Brasil? Trata-se de uma pergunta que remete o investigador diretamente à seara

1. Para uma excelente síntese sobre a trajetória do federalismo no Brasil, desde a proclamação da República até os anos 1990, ver Oliveira (1995).

de conceitos associados ao ramo da economia política. Assim sendo, conceitos como *federalismo* e *federalismo fiscal*, constituem o ponto de partida de investigação e substrato teórico para responder a aludida questão. O Brasil, como unidade política, como nação, é formado por um conjunto de entes políticos, com autonomia administrativa e fiscal, regidos por uma Constituição que estabelece os princípios básicos que norteiam a relação entre os três Entes Federativos.

O presente texto compreende seis seções. A primeira é a própria introdução. A segunda destaca algumas questões relacionadas ao federalismo, como organização político-administrativa, contemplando uma subseção sobre federalismo fiscal. A terceira consiste em uma breve síntese sobre os principais fatos econômicos que ocorreram no Brasil no período 1990-2010, e que têm relação com o tema da pesquisa. A quarta seção é dedicada à discussão da estratégia de análise. A quinta seção é dedicada à discussão das desigualdades regionais e sua relação com o índice de autonomia (IA). A última seção trata da apresentação das principais conclusões.

2 FEDERALISMO

O debate sobre federalismo sempre orbitou na esfera jurídica e política e está associado à Teoria Geral do Estado. No passado, como no presente, o conceito gravitava em torno da formação do Estado nacional. Os primórdios do debate sobre o assunto remontam à criação da nação norte-americana, ainda na segunda metade do século XVIII. A literatura existente concentra a discussão sobre federalismo em duas vertentes: a abordagem jurídica e a política. A abordagem jurídica busca enfocar aqueles aspectos relacionados à organização político-administrativa do Estado. A abordagem política enfatiza elementos institucionais e econômicos que envolvem as relações contraditórias e cooperativas entre os Entes Federados.

No bojo da discussão sobre federalismo e federalismo fiscal destacam-se palavras-chave, por exemplo, cooperação e conflitos de caráter vertical e horizontal, desigualdades entre os Entes Federados, autonomia, descentralização e centralização etc.

A criação de um regime federativo, de um dado Estado nacional, é uma inovação político-jurídica que se presta, no território de uma nação, não só para ordenar o seu

poder geopolítico interno, de forma a assegurar uma administração pública eficaz e propiciar uma integração geoeconômica nacional, como também para expressar externamente a soberania do Estado-nação. Neste particular, os países de dimensão territorial continental como o Brasil, com ordenamento baseado em sistemas federativos, têm vantagens competitivas que se traduzem em amplos mercados internos sem barreiras fiscais e tarifárias. (Carvalho, 2000).

A organização do Estado em bases federalistas gravita em torno de dois princípios básicos: autonomia e participação. O primeiro remete ao princípio de autodeterminação dos entes regionais e está garantido pela Constituição. A consequência prática da autonomia é a descentralização do poder no sentido do fortalecimento dos entes subnacionais. (Amaral Filho, 2008). Quanto ao princípio da participação, está associado à responsabilidade que cabe a cada Ente Federativo na gestão macroeconômica do país, responsável pela governança do sistema. (*op. cit.*). Como corolário ao princípio da participação, emerge a noção de cooperação das ações entre os Entes Federados. O sentido da cooperação tem duas vertentes: a de caráter horizontal, pactuada entre as Unidades Federadas, e a de caráter vertical, que se materializa na relação entre a União e os entes subnacionais, para atender aos interesses da União naquilo que diz respeito à satisfação das demandas sociais e ao equilíbrio macroeconômico do país (*op. cit.*).

A vasta literatura disponível permite estabelecer uma cronologia do avanço das discussões sobre o federalismo no mundo contemporâneo. Este tema alcançou certa importância no último quartel do século XX, com o desmonte político do bloco soviético e dos governos autoritários de Portugal e Espanha. Na América Latina, com o fim dos governos de nítida inspiração autoritária. Federalismo pode ser resumido em duas palavras-chave: democracia e autonomia. Em resumo, federalismo não rima com autoritarismo.[2] Em relação ao Brasil, esta discussão não é recente e remonta à formação do Estado nacional. As revoluções que ocorreram em diversas partes do território nacional, na primeira metade do século XIX, continham o germe federalista.

Mello (2004) estudou com profundidade a questão do federalismo no período da Independência do Brasil e comenta:

2. Para mais detalhes, ver Hofmeister e Carneiro (2001) e Affonso e Silva (1995).

> Daí que, na Independência, o federalismo tenha constituído uma sensibilidade política eminentemente pernambucana, tanto mais que, na esteira da Revolução de 1817, a relação de forças era ali mais equilibrada: o liberalismo aliara-se à ideia de autogoverno até mesmo entre partidários de D. Pedro e, no limite, coloria-se de republicanismo (Mello, 2004, p. 13).

Na mesma linha de pensamento, o autor afirma:

> Por sua vez, o federalismo pernambucano (como também o padre Feijó) pretendia que, desfeita a unidade do Reino de Portugal, Brasil e Algarves, a soberania revertesse às províncias, onde propriamente residia, as quais poderiam negociar um pacto constitucional, e, caso este não lhes conviesse, usar de seu direito a constituírem-se separadamente, sob o sistema que melhor lhes parecesse (*op. cit.*, p. 14).

Mello (2004, p. 14) acrescenta ainda uma faceta regionalista e preconcebida de parte da elite intelectual tupiniquim ao afirmar que "a historiografia da Independência tendeu a escamotear a existência do projeto federalista, encarando-o apenas como produto de impulsos anárquicos e de ambições personalistas e antipatrióticas, semelhantes aos que tumultuavam pela mesma época a América espanhola".

Com base na literatura, é possível afirmar que o princípio da autonomia dos Entes Federados, questão central do sistema federativo, só se revela exitosa se houver um processo de descentralização do poder no sentido do fortalecimento dos entes subnacionais (Amaral Filho, 2008). As peculiaridades sociais e culturais de cada ente subnacional devem ser respeitadas quando da formatação de um sistema federativo.

2.1 Federalismo fiscal

Como um desiderato do conceito de federalismo na perspectiva político-institucional, desponta o tema do federalismo fiscal. Este tema tem sido discutido em torno das externalidades e indivisibilidades dos Entes Federados em suas relações intergovernamentais. No regime federativo, admite-se que o sistema tributário nacional deva conceder maior autonomia e responsabilidade fiscal aos estados e municípios (Carvalho, 2000). No federalismo fiscal, o sistema tributário deve ser estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre as várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar condições para atender às demandas que lhe são exigidas (Oliveira, 1999).

Os princípios que norteiam o federalismo fiscal incorporam aqueles relacionados ao federalismo clássico, no caso, o *princípio da autonomia*, que está associado à autodeterminação dos Entes Federados. Para que este princípio se mostre operativo, torna-se necessária uma boa dose de descentralização do poder central em favor do fortalecimento dos entes subnacionais. O *princípio da participação* está relacionado à responsabilidade dos diferentes Entes Federativos nas boas práticas de governança. Neste contexto, cresce em importância o sentido da *cooperação* entre os diferentes Entes Federados para equacionar conflitos de natureza vertical e horizontal que se manifestam no dia a dia do funcionamento da Federação. Portanto, o êxito deste arranjo encontra-se fortemente atrelado à relação entre *autonomia* e *cooperação*. O aspecto singular é que estes princípios devem ser, e são, operados por todos os Entes Federativos – União, estados e municípios, concomitantemente ou de forma isolada. Em adição a estes princípios, têm-se outros dois: o de *coordenação* e o *princípio da equidade*, de competência da União.

2.2 Federalismo fiscal: repartição de recursos e principais conflitos

Antes de aprofundar a discussão sobre o novo federalismo fiscal, que apresenta um desenho singular a partir da promulgação da CF/1988, torna-se de bom alvitre tecer breves considerações sobre alguns fatos relevantes, de natureza econômica e política, que precedem o período de formação da Assembleia Constituinte. Estes acontecimentos influenciaram, de algum modo, o comportamento dos constituintes e, por rebatimento, o conteúdo da Carta Magna.

Em primeiro lugar, o ambiente político, extremamente nebuloso e resultado do longo período de governos autoritários e centralistas, teve uma substancial influência no desenho da nova Constituição e, consequentemente, nos capítulos referentes à questão fiscal.[3]

Em segundo lugar, a CF/1988 foi elaborada e promulgada em um cenário econômico particularmente adverso, eivado de problemas macroeconômicos extremamente complexos, que vieram a influenciar, de alguma maneira, o escopo da Constituição, especialmente no quesito da ordem econômica. Nesse momento histórico, o país atravessava uma crise de estabilização das mais sérias já enfrentadas durante o período republicano,

3. Afonso (2002) e Mendes (2007) apresentam em seus artigos uma narrativa extremamente percuciente dos trabalhos da Assembleia Constituinte, especialmente nas matérias relativas a finanças, dívidas e orçamentos públicos.

com destaque para uma inflação galopante que desestabilizava o sistema de preços e com tendência a piorar, como os próprios fatos de ordem histórica demonstraram. Também havia uma crise no balanço de conta-corrente que impedia os investimentos e o acesso ao crédito internacional. Finalmente, uma crise de natureza fiscal que se materializava em um forte desequilíbrio entre as receitas e as despesas dos então Entes Federativos. Em 1986, o governo lançou o Plano Cruzado de estabilização. Em fevereiro de 1987, com o fracasso deste plano, o governo brasileiro declarou a moratória unilateral da dívida externa. A crise de estabilização não foi estancada e se prolongou até 1994, com o advento do Plano Real.

A Constituição de 1988, mesmo gestada diante de uma conjuntura econômica adversa, representa um marco no novo desenho do federalismo brasileiro. Como bem destacado por Mendes (2007), participante ativo dos trabalhos da Comissão de Finanças, na condição de assessor, três questões básicas desafiaram a sensibilidade e a imaginação da Assembleia Nacional Constituinte: *i)* o equilíbrio federativo; *ii)* as disparidades regionais; e *iii)* as desigualdades sociais.

A questão relacionada às disparidades regionais não foi devidamente equacionada. Os órgãos de desenvolvimento regional haviam sido criados e operacionalizados na segunda metade do século XX, tendo, pois, mais de cinquenta anos de funcionamento. Ao longo do período 1988-2012, eles foram desidratados tanto em termos orçamentários quanto de competências. As crises fiscal e do Estado brasileiro fragilizaram os mecanismos de coordenação intergovernamental, com consequências desastrosas sobre a trajetória das economias regionais periféricas.

Em relação às desigualdades sociais, os avanços foram pronunciáveis, especialmente no período 2003-2010. A literatura acadêmica voltada para a análise das desigualdades sociais tem destacado uma melhora substancial na trajetória dos indicadores que medem estas desigualdades sociais, apontando para quedas pronunciáveis em seus índices. Neste âmbito, as políticas públicas implementadas de forma gradualista e tímida no período pós-1994 alcançaram, após 2003, um novo patamar, com maior assertividade, e, com efeito, houve uma quase revolução no comportamento dos indicadores que traduzem o curso das desigualdades sociais, como o índice de desenvolvimento humano (IDH) e os índices de Gini e Thail.

Atentando para as três questões básicas objeto de preocupação dos constituintes, é possível afirmar que, mesmo com todas as reformas realizadas, a questão do equilíbrio federativo ainda não encontrou um ponto de equilíbrio, se é que tal ponto existe. A guerra fiscal entre os estados está aí para corroborar tal assertiva.[4] Estudos recentes indicam graves fragilidades dos governos estaduais, com destaque para os conflitos de natureza vertical e horizontal.

Em relação ao aludido equilíbrio federativo, as evidências destacadas pela literatura pertinente apontam para o fato de que o objetivo não foi alcançado. Acontecimentos de natureza econômica e política, de caráter endógeno e exógeno à sociedade brasileira, que tiveram curso ao longo do período 1988-2010, operaram como elementos obstaculizadores ao desiderato principal, no caso o equilíbrio dos Entes Federativos como imaginado pelos constituintes de 1988.

Sem embargo durante o período 1990-2010, mesmo diante de uma conjuntura adversa, o avanço no âmbito do federalismo fiscal pode ser classificado como positivo. Todavia, a literatura dedicada ao assunto tem demonstrado que o espírito dos constituintes em edificar uma Federação politicamente harmônica foi atropelado, ao longo do período, por uma realidade caracterizada pela forte assimetria econômica e social dos Entes Federativos. O pressuposto da homogeneidade (unidades governamentais idênticas), tão caro à abordagem ortodoxa das finanças públicas e do federalismo fiscal, colapsava diante da realidade da Federação brasileira. Os atuais níveis de bem-estar dos entes subnacionais, mensuráveis a partir do produto interno bruto (PIB) *per capita*, constituem uma prova concreta do fracasso das políticas de coordenação voltadas para o desenvolvimento regional.

A CF/1988 se destacou pelas singularidades. Em primeiro lugar, os membros da Constituinte eram também membros do Parlamento, de sorte que tal desenho contribuiu, em parte, para que a busca da tal harmonia federativa fosse parcialmente prejudicada. Em segundo lugar, foram estabelecidos os municípios como Entes Federativos, com os mesmos direitos dos estados e não sujeitos ao controle fiscal e administrativo do ente maior no qual se encontravam geograficamente inseridos. Em terceiro lugar, foi estabelecida uma agenda fortemente descentralizadora, em que a União cedia uma parte

4. O trabalho de Vieira (2012) esmiúça, de forma exaustiva, os fatores determinantes da guerra fiscal no Brasil.

significativa de sua receita fiscal para os estados e municípios sem, contudo, a necessária definição das competências. Para mitigar a questão das desigualdades regionais, ficou estabelecido que os estados mais pobres e os municípios das capitais também mais pobres teriam direito a uma participação maior no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formados por parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), ambos de competência da União. O resultado de tal construção institucional foi um crescimento da participação dos estados e, principalmente, dos municípios das regiões mais pobres, na arrecadação fiscal nacional, em detrimento da União.

Sucede que o desenho federalista que perseguia a descentralização fiscal foi atropelado por problemas de natureza econômica e de competências, de tal sorte que o mecanismo de descentralização sofreu, com o passar do tempo, um processo de reversão, com tendência à centralização fiscal em favor da União.

No âmbito dos acontecimentos de natureza econômica, destaca-se a criação do Plano Real que, ao promover uma queda abrupta da inflação, tornou explícito um desequilíbrio fiscal sem precedentes ao nível dos estados e municípios. As finanças dos estados, que antes do Plano Real sobreviviam do imposto inflacionário, colapsaram. O governo federal, na primeira fase do Plano Real, usando instrumentos de política econômica de curto prazo, valeu-se da âncora cambial como elemento de controle da inflação. Todavia, o sucesso do plano somente estaria garantido com a utilização de uma segunda âncora – a âncora fiscal –, que contemplava um forte ajustamento da dívida interna da União e dos Entes Federativos. Neste contexto o governo federal elaborou, na época, um amplo programa de ajuste fiscal dos entes subnacionais, pactuando, sob determinadas condições, as dívidas da maioria dos estados e de alguns municípios. Os governos subnacionais, para abater esta dívida junto ao governo central, foram condicionados a se desfazer em ativos reais e a pactuar em um acordo de pagamento de longo prazo com o governo central. Além disso, o governo da União foi obrigado a criar outros instrumentos de política econômica que afetaram as finanças estaduais, por exemplo, a Lei Kandir.

Em relação à questão das competências, a Constituição Federal garantiu apenas ao governo federal a iniciativa no campo tributário. Além disso, a União assumiu o controle do orçamento da Seguridade Social. Para fazer frente à expansão dos gastos

previdenciários, aumentados pela Constituição de 1988, e para financiar os gastos em educação e saúde, o governo federal, pressionado pelos defensores das políticas sociais, lançou mão da criação de contribuições – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), Programa de Integração Social (PIS), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) – não compartilhadas com os estados e municípios. Estas contribuições não compartilhadas contribuíram para a reversão do processo de descentralização, que constituía um desejo dos constituintes. Além deste fato, há que se acrescentar o aspecto das vinculações de receita com gastos em saúde e educação, que promoviam, de alguma forma, um engessamento da administração fiscal.

A regulamentação da participação dos governos subnacionais nas áreas de educação e saúde promoveu um forte engessamento das receitas estaduais próprias. Tal fato, associado à criação, pelo governo federal, de contribuições não compartilhadas, contribuiu para a fragilidade fiscal dos governos estaduais.

3 QUADRO GERAL DO PERÍODO 1990-2010

Como explicitado anteriormente, com a Constituição de 1988, o Brasil adotou um novo desenho federalista. Existiam agora três Entes Federados: União, Estados e, pela primeira vez na história da Federação, os municípios, que foram elevados ao *status* constitucional de membros da Federação brasileira (Serra e Afonso, 1999). Como fatos relevantes associados à nova Carta Magna, destacam-se: *i)* descentralização fiscal, com o natural enfraquecimento do poder central; *ii)* fortalecimento e consolidação da capacidade de tributação própria das esferas subnacionais de governo; *iii)* tendência à redistribuição dos recursos públicos, com uma nova política de repartição; e *iv)* reduzido grau de coordenação do governo central, acompanhado de forte autonomia dos entes subnacionais na adoção de políticas de fomento ao desenvolvimento econômico de suas jurisdições.

No período 1990-1993, a economia do país se defrontou com dois planos de estabilização malsucedidos – Collor I e II. Além do desequilíbrio macroeconômico, instalou-se uma crise política de graves proporções, culminando com o afastamento, pelas vias constitucionais, do chefe da nação. Recrudesceram os aumentos generalizados dos preços dos bens e serviços, associados à ampliação dos desequilíbrios fiscais.

Em maio de 1993, a inflação estava em 25% ao mês. Já com um novo presidente e uma nova equipe econômica, foi desenhado, a partir de junho de 1993, um novo programa de estabilização, que contemplava um conjunto de ações explicitado no denominado Programa de Ação Imediata. Este programa incluía um conjunto de metas, com destaque para os cortes profundos no orçamento federal para 1993, a renegociação das dívidas de estados e municípios com o governo federal, a reorganização do relacionamento contábil entre o Banco Central do Brasil (BCB) e o Tesouro Nacional e a renegociação da dívida externa do governo com bancos estrangeiros (Bacha, 1995).

Em 7 de dezembro de 1993, o então ministro da Fazenda anunciou o Plano Real ao povo brasileiro. Segundo Bacha (1995, p. 7),

> o Plano Real foi um programa de estabilização pré-anunciado em três estágios. [...] O primeiro estágio era um mecanismo de equilíbrio orçamentário. O segundo introduzia uma unidade de conta estável para alinhar os preços relativos mais importantes da economia. O terceiro estabelecia a conversão dessa unidade de conta da nova moeda do país, a uma taxa de paridade semifixa com o dólar.

Em 1º de janeiro de 1995, uma nova administração tomou posse e governou o país até dezembro de 2002 (Bacha, 1997, p. 177-204). Um amplo conjunto de medidas de política econômica foi adotado pelo novo governo para garantir a estabilidade macroeconômica do país. Tais medidas impactaram a trajetória do PIB *per capita*, do emprego, da distribuição de riqueza e da renda. No âmbito do pacto federativo, destaca-se a consolidação das dívidas internas e externas, vencidas e não pagas, dos estados e dos grandes municípios que foram assumidas pela União. No contexto monetário, o destaque é para o Programa de Reestruturação dos Bancos Privados (Proer), com a liquidação ou a venda à iniciativa privada da maior parte dos bancos estaduais.[5] Durante a década de 1990, também foi implantado um conjunto de reformas de natureza microeconômica. Algumas, de tão comentadas, ainda estão presentes na memória popular: o programa de privatização; o desenho de uma nova política comercial, com ênfase na remoção das barreiras às importações; a Lei Kandir, de 1996, que eliminou a tributação das exportações de produtos primários e industrializados semielaborados.[6] Em 2000, finalmente, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), marco regulatório que promoveu o ordenamento fiscal dos Entes Federativos.

5. Para uma excelente síntese do período, ver Gama Neto (2011).
6. Rigolon e Giambiagi (1999).

No curso da década seguinte (anos 2000), vários acontecimentos econômicos e políticos ocorreram nos cenários nacional e internacional. No contexto interno, destaca-se a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais de 2002, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República e sua reeleição para um segundo mandato – de janeiro de 2003 a dezembro de 2010. Durante este período, foi formulada e implantada uma nova agenda econômica e social. A questão da distribuição de renda e das desigualdades sociais foi incorporada à agenda macroeconômica do país. Segundo Erber (2011), uma nova convenção de desenvolvimento se instalou na sociedade. A convenção institucionalista, de inspiração liberal, dominante no governo anterior, passou a conviver com uma convenção neodesenvolvimentista, "onde o Estado, nesta convenção, volta a assumir um papel de liderança no processo de desenvolvimento, recuperando, inclusive, o protagonismo das empresas estatais e dos bancos públicos perdido durante o período liberal" (Erber, 2011, p. 46).

No cenário internacional, destacam-se: as guerras no Oriente Médio; a luta contra o terrorismo internacional – após o atentado de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos; as mudanças na nova divisão internacional do trabalho, com o ingresso da China como um grande *player*; e, por último, a crise bancária de 2008. Os acontecimentos de 2008 afetaram as relações financeiras, comerciais e de investimentos de todas as economias mundiais, gerando a mais intensa recessão global do pós-Guerra. No âmbito interno, apesar disto, algumas reformas avançaram: em 2003 avançou a reforma da Previdência; ampliou-se o escopo da política social, com a criação de instrumentos voltados para as famílias de baixa renda (o Bolsa Família); algumas reformas microeconômicas foram realizadas, como a Lei das Falências; e, no período pós-2005, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

4 ESTRATÉGIA DE ANÁLISE

O principal objetivo desta investigação está centrado em um dos itens que representou uma das grandes preocupações dos constituintes, isto é, o equilíbrio federativo. À luz dos acontecimentos, especialmente de natureza econômica, apontados nas seções anteriores, procura-se investigar a capacidade fiscal dos estados para desenvolver ações e programas apoiados em suas próprias bases fiscais e livres das amarras e dependências dos recursos do governo federal.

O estudo em questão procura responder à seguinte indagação: o que podem os governos estaduais no Brasil? Existem inúmeros caminhos para responder a esta questão. O primeiro diz respeito a uma análise detalhada da dinâmica do federalismo brasileiro, a partir da análise da CF/1988. O segundo, como um corolário do primeiro, gravita em torno de questões relacionadas ao federalismo fiscal.

Segundo muitos estudiosos e pesquisadores do assunto, a Carta Magna apresentou mudanças significativas no campo fiscal. Seu título VI, dedicado ao sistema tributário e ao orçamento, contém as principais inovações.[7]

No contexto estadual, foram criados três grupos de impostos. Os primeiros, definidos como impostos próprios, estão representados pelos impostos sobre os quais os estados têm liberdade de legislar, observados os parâmetros constitucionais. Destacam-se neste grupo: transmissão *causa mortis*; ICMS; e veículos automotores (Artigo 161, inciso I). O segundo grupo de impostos compreende a categoria dos impostos transferidos: FPE e IPI (Artigo 165, inciso II, §§ 2º e 3º). Finalmente, no terceiro grupo, destaca-se o imposto adesivo, definido na Carta como um adicional do Imposto de Renda (Artigo161, inciso II).

O conhecimento do perfil dos impostos de natureza estadual se reveste de grande importância para o melhor entendimento da capacidade fiscal dos estados.

A vasta literatura dedicada às finanças públicas mostra que a capacidade de realização de projetos e ações governamentais de qualquer Ente Federativo está altamente correlacionada ao volume de recursos arrecadados. Estes recursos, por sua vez, são gerados pela sociedade por meio da produção de bens e serviços. Sucede, todavia, que nem toda produção de bens e serviços gerada nos limites territoriais de um estado gera receita fiscal. Trata-se daquela produção destinada ao mercado externo que está isenta de tributação. Nesse contexto, os estados mais pobres da Federação são os mais penalizados. As exportações representam uma parte substancial da demanda agregada desses entes mais pobres. Ora são produtos de origem agrícolas, por exemplo, grãos; ora são produtos de origem animal, por exemplo, boi em pé. Despontam também os produtos originários da indústria extrativa mineral, como minério de ferro, bauxita, manganês etc.

7. Para um perfeito entendimento da questão fiscal, ver Oliveira (2012).

Existem também alguns casos especiais, como aqueles estados exportadores líquidos de energia elétrica que recebem uma contrapartida fiscal pela geração e exportação (*royalties*), ficando os estados consumidores com o ganho da receita fiscal de ICMS oriundo da venda de energia elétrica.[8]

Para estudar a capacidade governativa dos estados brasileiros no período 1990-2010, optou-se por um desenho metodológico capaz de aglutinar dois aspectos intensamente discutidos pelos constituintes de 1988: a questão do equilíbrio federativo e das desigualdades regionais.

Em função dos objetivos deste trabalho, elaborou-se um desenho metodológico que procurou privilegiar a análise de um conjunto reduzido de indicadores econômicos tanto na perspectiva estadual quanto na regional. No contexto fiscal, concentraram-se as atenções na estimação e na análise do indicador definido como índice de autonomia.[9]

O *índice de autonomia* é definido pela razão entre a receita tributária e a receita líquida disponível (RLD). A RLD representa a receita total do estado, excluída a soma dos itens das transferências correntes e de capital aos municípios, das operações de crédito e da alienação de ativos que estão inclusos na receita de capital dos estados. Trata-se de um índice que varia entre 0% e 100%. Quanto mais próximo de 100%, maior a autonomia do estado frente aos recursos da União, maior a sustentabilidade fiscal e maior a capacidade de alavancar políticas desenhadas pelas equipes locais dos entes subnacionais voltadas para satisfazer as necessidades dos residentes locais. Trata-se de um índice que se apoia na capacidade arrecadatória do Ente Federativo.

A receita tributária é um componente fundamental do índice de autonomia. Esta receita é constituída por um conjunto de impostos – ICMS, Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD), entre outros – e taxas – poder de polícia, prestação de serviços e contribuição de melhoria etc. Ao estudar a trajetória destes componentes

8. Mendes (2007) destaca os efeitos das imunidades embutidas no ICMS, aprovadas pela Comissão de Finanças da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), sobre as desigualdades regionais.
9. Utilizou-se o índice de autonomia proposto por Vieira (2012, p. 120, tabela 5.1).

no período 2000-2010, para os quais se conta com as informações fiscais disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é possível afirmar que o somatório do ICMS, do IPVA e da prestação de serviços respondem por mais de 90% do movimento da receita tributária dos estados.

As receitas totais dos estados envolvem o somatório das diferentes classes de receitas, por exemplo: receitas correntes – receita tributária (impostos, taxa etc.); receita de contribuição – contribuição/custeio dos servidores da Previdência/Assistência Social, compensações financeiras (§ 9º, Artigo 201 da CF/1988), outras receitas de contribuição; receita patrimonial; demais receitas correntes; transferências correntes – transferências intergovernamentais da União apropriadas pelo estado; e transferências de capital. Os itens de maior peso na receita total são as transferências correntes, a receita tributária e a receita de contribuição.

Em relação aos estados mais pobres da Federação, destaca-se o Fundo de Participação dos Estados como o item mais importante no grupo das transferências correntes e, desta forma, um dos elementos mais importantes na composição da receita total dos estados.

5 DESIGUALDADES REGIONAIS E ÍNDICE DE AUTONOMIA

Ao investigar as estatísticas nacionais relacionadas à escala e ao comportamento do PIB *per capita* de cada região fisiográfica brasileira, aflora um quadro de forte desequilíbrio espacial na geração de bens e serviços. Trata-se de um fenômeno amplamente escrutinado pelos estudiosos da matéria e cujas causas se encontram claramente identificadas, não havendo, portanto, a necessidade de aprofundar o tema. A questão das desigualdades de renda e produto no território, como já pontuado em parágrafos precedentes, foi objeto de grandes preocupações dos membros da Assembleia Constituinte de 1988. Os dados apresentados na tabela 1 sugerem que o cenário das desigualdades regionais, identificadas por meio da participação relativa do PIB a preço de mercado de cada região no produto nacional, pouco mudou. Resumindo, a questão do desequilíbrio espacial do produto bruto nacional ainda está longe de ser equacionada. Este quadro, tão bem analisado por GTND (1978) no hoje clássico *Diagnóstico da economia nordestina*, tornou-se mais agudo nas últimas duas décadas por conta dos problemas de coordenação e os

originados dos problemas de intervenção (Vieira, 2013). Segundo Erber (2011, p. 38), a convenção do governo de Fernando Henrique Cardoso era do tipo institucionalista, capitaneada pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, com uma visão de sociedade competitiva e meritocrática, cuja eficiência é garantida pelo funcionamento do mercado. A convenção do governo Lula, definida pelo autor como neodesenvolvimentista, era de inspiração keynesiana: "Nesta convenção o Estado volta a assumir um papel de liderança no processo de desenvolvimento, recuperando, inclusive, o protagonismo das empresas estatais e dos bancos públicos, perdidos durante o período liberal" (Erber, 2011, p. 46). Em ambas as convenções, as ações de planejamento e desenvolvimento regional do governo central foram retraídas ou abandonadas. As duas principais agências de desenvolvimento regional – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) – foram desativadas no apagar das luzes do governo Cardoso. No governo Lula, elas foram recriadas, mas suas ações e orçamentos foram virtualmente desidratados.

TABELA 1
Participação relativa do PIB a preço de mercado – Brasil e regiões (anos selecionados)
(Em %)

Regiões	1990	1993	1999	2000	2001	2002	2003	2006	2007	2008	2009
Norte	4,94	5,24	4,45	4,60	4,76	4,69	4,78	5,06	5,02	5,10	5,04
Nordeste	12,86	12,82	13,11	13,09	13,12	12,96	12,77	13,13	13,07	13,11	13,51
Sudeste	58,83	57,73	58,25	57,79	57,12	56,68	55,75	56,79	56,41	56,02	55,32
Sul	18,21	18,42	17,75	17,57	17,80	16,89	17,70	16,32	16,64	16,56	16,54
Centro-Oeste	5,16	5,79	6,45	6,95	7,20	8,77	9,01	8,71	8,87	9,21	9,59
Brasil	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Ipadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Estudos recentes, embasados em dados semelhantes aos utilizados neste texto, indicam, todavia, mudança de trajetória dos índices de desigualdade espacial a favor de um processo de convergência da renda *per capita* entre as regiões do país. À luz dos dados apresentados, é possível visualizar uma lenta queda no PIB nacional da região Sudeste em favor, principalmente, das regiões Centro-Oeste e Norte. Sem embargo, a queda se mostra tão lenta que, mesmo sem recorrer a metodologias sofisticadas, é possível afirmar que tal processo não se completará neste século.

A tabela 2 apresenta as estimativas do índice de autonomia fiscal dos estados, segundo um corte temporal e regional. Os dados em questão sugerem várias leituras.

Em primeiro lugar, nota-se uma forte associação entre o grau de desenvolvimento econômico do Ente Federativo, mensurado pelo PIB *per capita*, e o índice de autonomia fiscal. Esta correspondência é mais forte em alguns estados das regiões Nordeste e Norte e ausente entre os membros subnacionais das regiões Sul e Sudeste. Em segundo lugar, parece existir uma forte associação entre o grau de industrialização e o índice de autonomia fiscal: quanto maior a base manufatureira do estado, maior o índice de autonomia do Ente Federativo. Tal correspondência pode explicar o esforço de determinados administradores e de alguns entes subnacionais em criar mecanismos de fomento ao desenvolvimento, apoiado especialmente em unidades manufatureiras. A fim de alcançar algum êxito nas políticas de fomento ao investimento, os governantes criaram um conjunto de incentivos, utilizando basicamente o ICMS, única via disponível com que contam para fazer política de fomento depois da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vieira (2012, p. 122) chama atenção para a queda de participação do ICMS na receita líquida disponível no período 1995-2010, referente aos quatro estados-objeto de sua investigação. Esta aludida queda provocou uma deterioração do índice de autonomia das unidades investigadas. As Unidades da Federação (UFs) que apresentam uma fraca base produtiva associada ao elevado nível de especialização tendem a apresentar um reduzido índice de autonomia – por exemplo, Acre, Amapá, Roraima e Tocantins, na região Norte; e Alagoas, Maranhão, Piauí e Sergipe, na região Nordeste.

TABELA 2
Índice de autonomia fiscal das Unidades da Federação brasileiras (2000-2010)
(Em %)

		Índice de autonomia										
Regiões	Unidades da Federação (UFs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Norte	Acre	16,91	17,24	20,54	22,51	25,04	22,19	23,40	21,65	20,72	19,39	22,40
	Amazonas	72,85	58,21	66,77	63,85	75,92	51,28	79,30	63,07	76,97	73,48	79,12
	Amapá	16,08	17,74	17,74	18,81	19,10	17,98	21,83	19,51	19,31	21,14	22,74
	Pará	44,40	47,93	55,44	52,66	61,09	46,20	64,85	52,41	57,03	57,97	58,64
	Rondônia	56,44	46,07	50,67	55,11	64,97	47,48	64,24	52,95	56,69	59,59	62,61
	Roraima	20,89	19,26	18,24	21,12	21,89	18,95	20,88	22,36	18,62	22,75	24,47
	Tocantins	26,32	26,37	26,39	32,24	35,15	25,64	32,42	27,64	29,25	30,37	32,38
Nordeste	Alagoas	47,59	46,44	37,35	38,83	45,86	38,04	50,83	42,66	48,00	49,31	47,41
	Bahia	85,38	57,27	64,40	60,32	67,91	45,95	65,62	55,37	65,60	61,64	61,99
	Ceará	64,00	57,43	50,51	47,37	56,58	41,98	58,72	47,08	52,85	53,47	55,77
	Maranhão	33,51	30,19	37,13	33,50	43,40	34,12	49,01	40,21	45,45	47,10	49,12
	Paraíba	45,26	61,42	49,85	45,75	52,88	38,67	48,28	43,73	46,62	47,33	53,46
	Pernambuco	67,97	53,64	57,28	53,68	61,15	46,07	57,67	52,94	58,19	59,91	58,80
	Piauí	40,26	39,22	35,05	31,62	44,88	34,92	42,99	30,75	30,05	40,67	44,23
	Rio Grande do Norte	50,11	63,71	56,87	52,53	59,73	43,64	59,43	47,19	52,79	54,52	55,00
	Sergipe	37,83	40,11	39,49	40,31	45,30	34,94	42,60	38,74	38,84	41,36	43,31

(Continua)

(Continuação)

		Índice de autonomia										
Regiões	Unidades da Federação (UFs)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Centro-Oeste	Distrito Federal	34,94	37,26	40,66	68,12	71,33	70,20	71,40	70,77	69,61	66,41	68,57
	Goiás	89,21	72,46	80,38	69,22	77,65	54,59	79,99	68,84	82,74	84,90	86,43
	Mato Grosso do Sul	67,35	55,34	71,04	60,55	76,48	57,48	89,48	68,81	82,55	80,15	79,77
	Mato Grosso	78,98	53,70	86,16	66,68	84,27	53,49	75,76	60,43	70,09	67,90	64,17
Sul	Paraná	50,75	69,00	64,95	70,89	74,14	60,71	89,26	73,18	91,55	74,17	73,78
	Rio Grande do Sul	93,41	95,63	84,20	75,13	95,44	62,99	95,06	72,91	91,50	75,31	76,37
	Santa Catarina	86,82	92,60	92,18	76,44	99,50	61,12	68,65	67,23	62,83	89,18	94,16
Sudeste	Espirito Santo	78,93	92,95	88,99	70,07	86,80	57,49	87,87	71,40	87,38	84,86	87,71
	Minas Gerais	75,65	84,71	82,87	68,10	86,54	58,41	85,96	70,65	85,64	84,95	90,06
	Rio de Janeiro	74,75	76,84	77,18	58,60	70,52	49,37	64,79	55,71	61,80	70,19	69,21
	São Paulo	102,23	98,04	100,87	78,55	100,42	61,47	95,8	74,92	90,17	88,66	89,29

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

Feitas essas observações, de caráter pontual, analisam-se, nas subseções seguintes, a trajetória do índice de autonomia e a capacidade governativa dos Entes Federativos, por meio de um corte regional, à luz dos indicadores do PIB e das estimativas do índice de autonomia, durante o período 1990-2010. Trata-se de avaliar a capacidade dos governos estaduais de encetar programas e ações de política pública apoiados nos recursos fiscais gerados endogenamente, procurando alcançar o máximo de independência financeira em relação à União.

5.1 A trajetória econômica e a autonomia fiscal dos estados da região Norte

A região Norte, dominada pela Hileia Amazônica, tem sido intensamente escrutinada em todos os campos das ciências. O universo econômico, bem como o social e o histórico, não tem fugido à regra. A literatura que trata do estudo da trajetória da economia regional, quase na sua totalidade, apresenta uma única conclusão: o estado, representado pelos governos estaduais em um passado remoto, e mais fortemente pelo governo federal em décadas recentes, tem se constituído no principal motor das transformações sociais e econômicas que tiveram como palco a região Norte – para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e a amazônica, para os brasileiros.

Na ausência do Estado – diga-se governos estadual e federal, atuando na condição de grande empregador, facilitador dos investimentos privados, regulador dos espaços de exploração privada, grande investidor e produtor de bens e serviços –, a economia da região Norte se constituiria, simplesmente, em um traço na fatia do PIB do país. Em razão da forte ação planejada do Estado, particularmente do governo federal, ocorreu uma mudança no cenário

regional: observando a trajetória do PIB *per capita* dos estados e desta região nos últimos quarenta anos, é possível afirmar que houve ganhos de bem-estar da população, embora em algumas circunstâncias a questão ambiental tenha sido negligenciada, piorando em alguns casos.

A forte presença do governo federal na região remonta ao período da Segunda Guerra Mundial, particularmente na administração do então presidente Getúlio Vargas. No governo Vargas, foi estabelecido o famoso Acordo de Washington. No bojo deste acordo, foi criado o Banco de Crédito da Borracha (BCA), braço financeiro da estratégia de exploração da borracha nativa, produto de grande importância na luta contra os países do Eixo. Os recursos aplicados pelo BCA na região amazônica, em sua maioria, foram apropriados pelos capitalistas mercantis que se encontravam, na época, financeiramente enfraquecidos. No período entre o fim da guerra até a segunda metade da década de 1960, a economia regional apresentou forte instabilidade no índice de crescimento do PIB. A economia de uns poucos estados mostrou algum dinamismo, como é caso do Amapá, com os investimentos privados na exploração de manganês; do Amazonas, com a implantação de uma minirrefinaria de petróleo de capital privado; e parte do território do Pará, com a abertura da estrada Belém-Brasília, grande realização do governo Juscelino Kubitschek. Em 1965 o governo federal, durante a administração do então presidente Castelo Branco, implantou o Projeto Amazônia. O BCA transformou-se em Banco da Amazônia (Basa). Foram criadas a Zona Franca de Manaus e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPEVEA), esta última, criada pela Carta Constitucional de 1949, foi transformada em Sudam.

Nesse momento histórico, os problemas de coordenação e intervenção foram minimizados. Existia um plano estratégico para o desenvolvimento da região. A região amazônica era considerada, entre as diferentes regiões, a menina dos olhos do estamento militar. O lema na época era *integrar para não entregar* à cobiça internacional. As três instituições federais passaram a representar o braço do governo federal na região e foram responsáveis por fomentar a ação produtiva no território regional, a partir de novas bases regulatórias. Para estimular a entrada de médias e grandes empresas capitalistas na região Norte, foram implantadas rodovias, ferrovias, hidroelétricas e sistema de comunicação durante o período 1964-1984.

A divisão político-institucional na região sofreu mudanças nada triviais com a promulgação da CF/1988. Criou-se o estado do Tocantins, desmembrado do estado de Goiás. Incorporou-se ao território da região Norte uma parte do Cerrado brasileiro, que representa um grande eixo de produção de grãos para exportação.

A tabela 3 apresenta a participação dos Entes Federativos regionais no PIB a preço de mercado. Constata-se que dois entes regionais – Amazonas e Pará – concentravam, em 1990, mais de 78% do produto bruto total amazônico, indicando quão desigual era a distribuição de riqueza na região. No espaço de pouco mais de duas décadas, aproximadamente, esta proporção declinou para o patamar de 66%. Para os padrões regionais, trata-se de uma mudança substancial que indica um processo de desconcentração da renda regional ainda em curso no território regional.

TABELA 3
Participação relativa do PIB a preços de mercado – região Norte (anos selecionados)
(Em %)

Estados	1990	1994	1995	1999	2000	2001	2003	2005	2007	2008	2009
Rondônia	9,92	8,58	9,88	11,60	11,11	10,67	12,01	12,10	11,23	11,56	12,40
Acre	2,81	3,09	3,32	3,59	3,36	3,37	4,07	4,21	4,31	4,35	4,53
Amazonas	36,85	33,10	36,69	35,91	37,26	36,36	30,76	31,33	31,46	30,27	30,40
Roraima	2,27	1,34	1,57	1,89	2,20	2,14	3,37	2,99	3,12	3,16	3,43
Pará	41,69	46,65	40,32	38,49	37,34	38,14	36,64	36,75	37,06	37,83	35,78
Amapá	3,26	3,52	4,12	3,66	3,89	3,95	4,23	4,10	4,51	4,37	4,54
Tocantins	3,20	3,73	4,09	4,86	4,84	5,38	8,92	8,51	8,31	8,46	8,93
Região Norte	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Os maiores avanços em matéria de participação aconteceram nos estados de Rondônia e Tocantins. O primeiro relacionado à melhoria da logística de transporte, com a pavimentação da rodovia federal que liga a capital de Porto Velho à Cuiabá, em Mato Grosso. O processo migratório dos colonos do sul do país na direção de Rondônia, iniciado na década de 1950, se intensificou ao longo do período 1960-1970, graças à melhoria do sistema de transportes. O produto agrícola do estado deslanchou em virtude do desenvolvimento da cultura do cacau e do café e da expansão da pecuária de corte e de leite. Em relação ao Tocantins, foi a construção da cidade de Palmas, capital do estado, que desencadeou um verdadeiro *boom* no segmento da construção civil em uma região dominada por grandes fazendas de gado e extensas terras virgens. Em ambos os estados, a atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a partir de sua criação em 1970, foi crucial para o desenvolvimento econômico. Em relação ao Tocantins, o segundo ponto de inflexão na trajetória da economia se deu com a implantação do cultivo de grãos para exportação – soja principalmente. Mais uma vez, o papel da Embrapa

foi crucial para o êxito da atividade. O terceiro momento exitoso da economia do Tocantins está acontecendo no período recente, com a revolução na logística de transporte do estado: começou com a pavimentação da rodovia Belém-Brasília, ainda no governo do então presidente Ernesto Geisel. Agora os produtores agrícolas do estado vão ser contemplados com uma ferrovia (Norte-Sul) que vai seccionar o território do estado no sentido norte-sul, viabilizando o escoamento da produção de grãos e da pecuária pelos portos do norte e do leste e, em futuro próximo, pelos portos do Nordeste, com a conclusão da ferrovia Transnordestina.

Além de estudar como o bolo da produção se distribui no território regional, extremamente vasto, cabe avançar na análise e investigar o nível de bem-estar dos residentes. A tabela 4 apresenta as estimativas do PIB *per capita* real, para anos selecionados, referentes aos estados da região Norte. Trata-se de um indicador que auxilia na compreensão da conjuntura econômica dos entes regionais e na interpretação do comportamento dos níveis de bem-estar da população local.

Em 1990, o estado do Amazonas apresentava o maior PIB *per capita* regional, enquanto o Tocantins se destacava como o mais pobre. Em 2009, o Amazonas ainda detinha a liderança em matéria de riqueza *per capita*. Todavia, à luz do comportamento do PIB *per capita* dos outros Entes Federativos, constata-se um fenômeno de convergência do produto. Tocantins, o estado mais pobre da região, participava, em 1990, com 35,06% do PIB regional. Em 2009, o PIB *per capita* do estado foi 6,00% superior à média regional. Trata-se de um grande salto. Rondônia, Acre e Roraima também apresentaram trajetória semelhante a do Tocantins, indicando assim um claro processo de convergência da riqueza no âmbito espacial regional. O auspicioso crescimento do estado do Tocantins durante a primeira década de sua instalação/criação pode ser creditado ao intenso dinamismo da indústria de construção civil, como decorrência da implantação e construção da cidade de Palmas, capital do Estado. Trata-se de uma cidade planejada e, à semelhança de Brasília, sua construção foi apoiada com recursos do governo federal por meio de vultosas transferências do orçamento federal. Na década seguinte, novos atores se adicionaram para explicar a dinâmica econômica exitosa do estado, com destaque para o crescimento do setor agrícola de exportação.

TABELA 4
PIB *per capita* – região Norte (anos selecionados)
(Em R$ de 2000)

Estados	1990	1993	1994	1998	1999	2000	2003	2005	2007	2008	2009
Rondônia	3,927	3,521	3,599	3,977	3,76	3,888	4,813	5,291	5,906	6,2	6,498
Acre	3,035	2,979	3,354	3,144	3,042	3,048	3,852	4,218	5,03	5,123	5,161
Amazonas	7,906	7,843	7,132	6,479	5,995	6,663	5,912	6,502	7,464	7,254	7,061
Roraima	4,672	2,605	2,643	2,816	2,697	3,347	5,441	5,12	6,029	6,131	6,409
Pará	3,802	4,267	4,418	3,004	2,877	3,007	3,247	3,537	4,01	4,137	3,795
Amapá	5,075	4,505	4,931	3,899	3,761	4,216	4,54	4,622	5,868	5,711	5,706
Tocantins	1,577	1,717	1,898	2,006	1,976	2,117	4,221	4,373	5,105	5,292	5,446
Região Norte	**4,497**	**4,63**	**4,61**	**3,806**	**3,603**	**3,873**	**4,219**	**4,563**	**5,228**	**5,288**	**5,131**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

A melhoria dos índices de bem-estar de alguns estados da região Norte pode estar relacionada a um conjunto de fatores, com destaque para o comportamento do mercado – nacional e internacional –, para a base produtiva dos entes regionais, para a trajetória dos investimentos públicos e privados e, por último, para a governança local.

Ao investigar o comportamento do PIB *per capita* e cotejar a trajetória deste indicador com os indicadores dos produtos brutos setoriais – investigados, mas não disponibilizados no texto por problema de espaço –, é possível perceber que os Entes Federados que apresentam uma base agrícola de culturas permanentes – café e cacau, por exemplo – e agricultura de exportação de grãos apresentaram uma dinâmica econômica altamente positiva, enquanto os estados de base industrial (Amazonas) e agropecuária/extrativa mineral (Pará) cresceram a taxas bastante modestas.

As informações disponibilizadas na tabela 5 fornecem algumas luzes sobre o padrão do crescimento de caráter convergente ocorrido na região Norte. O PIB do Amazonas, o mais industrializado da região, apresentou uma longa tendência de queda, com uma leve recuperação no ano de 2008. O PIB do Pará sinaliza um crescimento medíocre. O produto real dos estados de Rondônia, do Acre e de Roraima apresentaram tendência positiva. O comportamento do PIB das duas principais economias do Norte (Amazonas e Pará) contrasta fortemente com a trajetória do PIB *per capita* do Tocantins, do Acre e de Rondônia.

TABELA 5
PIB *per capita*, índice real – região Norte (anos selecionados)
(Brasil = 100)

Estados	1990	1993	1994	1995	1999	2000	2002	2003	2005	2007	2008	2009
Rondônia	100	90	92	90	96	99	113	123	135	150	158	165
Acre	100	98	111	101	100	100	129	127	139	166	169	170
Amazonas	100	99	90	85	76	84	76	75	82	94	92	89
Roraima	100	56	57	55	58	72	116	116	110	129	131	137
Pará	100	112	116	86	76	79	86	85	93	105	109	100
Amapá	100	89	97	95	74	83	101	89	91	116	113	112
Tocantins	100	109	120	112	125	134	241	268	277	324	336	345
Região Norte	**100**	**103**	**103**	**87**	**80**	**86**	**93**	**94**	**101**	**116**	**118**	**114**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Cabe, então, questionar o que pode explicar esse crescimento tão medíocre da economia regional, embora de caráter convergente. Tome-se, à guisa de análise, o período 1994-2000, fase do ajuste fiscal dos estados, da Lei Kandir e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Todos os entes regionais foram afetados, para pior, por esta parafernália regulatória. Observando-se as estimativas do índice de crescimento do PIB *per capita*, constata-se que os estados do Tocantins, do Acre e de Rondônia apresentaram uma trajetória virtuosa, enquanto o produto *per capita* das unidades sub-regionais de maior peso econômico (Pará e Amazonas) mostraram uma trajetória de estagnação e declínio.

Parece não restar qualquer dúvida que uma parte da explicação para o desempenho pífio do PIB da maioria dos entes regionais está associado ao comportamento do mercado interno, às mudanças na macroeconomia nacional e a sérios problemas de coordenação e intervenção. Como já foi explicitado em seção anterior, o governo da União desidratou os recursos para a Sudam e abandonou a política de planejamento e desenvolvimento regional culminando, em 2002, com o encerramento das atividades da instituição. A economia do estado do Amazonas, por exemplo, durante a curta administração do então presidente Collor, sofreu uma grave crise de produção e acumulação em decorrência das mudanças nas tarifas de importação, que atingiram, de maneira profunda, o tecido produtivo da Zona Franca de Manaus.

A criação do complexo industrial na cidade de Manaus, resultante da implantação da Zona Franca, não promoveu uma ampliação significativa do nível de bem-estar dos amazonenses, pelo menos no período 1990-2009. As estimativas do índice do PIB *per capita* são claras. Esperava-se que a forte penetração do setor manufatureiro na

economia do estado gerasse um processo de crescimento do produto do tipo circular e cumulativo, como resultado dos rendimentos crescentes gerados pela atividade manufatureira. À luz da leitura do índice, conclui-se que tal processo não está ocorrendo. É possível especular que tal comportamento do PIB seja uma decorrência da tipologia das unidades industriais implantadas no estado, do tipo maquiladoras, fortemente dependentes do mercado interno. Os efeitos propulsores derivados da implantação destas no território estadual estão se tornando cada vez mais fracos, não contribuindo mais para alavancar o PIB *per capita* estadual a taxas virtuosas, como aconteceu no período 1970-1990. Os problemas de intervenção também afetaram de alguma forma a trajetória da economia amazonense. As políticas cambial e comercial do governo da União no período 1990-2002, de cunho fortemente liberal, reduziram o tamanho do mercado nacional para a indústria local.

O estado de Roraima, que concentrava, na época (1990), um grande número de garimpos em franca exploração, com centenas de garimpeiros buscando ouro em inúmeros furos e igarapés existentes no território estadual, a maioria em terras indígenas, teve a sua atividade repentinamente proibida, como resultado da legislação federal e das pressões de organizações não governamentais (ONGs). Os campos de pouso clandestinos foram bombardeados e fechados e a lavra de ouro, em terras indígenas, foi proibida. Este ouro, que movimentava a economia da cidade de Boa Vista, principal núcleo urbano do estado, gerando emprego e renda, desapareceu repentinamente. Instalou-se na sub-região uma crise sem precedentes de emprego e de produção. O segundo grande ruído na atividade produtiva do estado aconteceu com a expulsão dos produtores de arroz das terras dos índios Ianomâmi, já na primeira década do século XXI.

À luz dos indicadores apresentados na tabela 5, é possível afirmar que a trajetória econômica do Pará não se mostra positiva. O modelo de desenvolvimento do estado, apoiado na pecuária extensiva e na indústria extrativa vegetal e mineral, também não está apresentando um resultado que se possa reputar invejável. Bilhões de dólares investidos na construção de hidroelétricas, estradas ferro e rodovias; na exploração de minério e nas indústrias processadoras de alumínio; e fartos incentivos fiscais não foram capazes, pelo menos no período 1990-2009, de promover um crescimento do PIB *per capita* estadual. É notória a ausência de agregação de valor nas atividades produtivas que dominam a economia paraense. À guisa de exemplo, destacam-se a pecuária bovina exportando animais vivos em vez de exportar carne processada; a exportação

de minério de ferro sem existir uma siderúrgica capaz de ofertar chapas de aço para suprir as necessidades da indústria naval regional; a exportação de toras de madeira para o centro-sul do país, na ausência de um complexo moveleiro/exportador para suprir as necessidades dos demandantes locais e extrarregionais e até internacionais; e uma indústria de alumínio/alumina de grande porte que realiza as etapas mais custosas do processo produtivo, mas que não é capaz de gerar os trefilados, produto final largamente demandado pela indústria de construção civil regional, obrigando esta a importar do centro-sul folhas, chapas e tarugos de alumínio. Os tarugos de alumínio produzidos na Albras/Alunorte viajam, de navio ou caminhão, até o Sul e Nordeste e retornam à região Norte, por meio de trefilados e chapas, bens finais da cadeia produtiva. O minério de ferro oriundo do complexo de Carajás é exportado para o Sudeste e retorna em forma de tubos de aço, aços planos, tarugos e chapas de aço para a indústria naval paraense. A madeira, exportada em grandes toras e/ou com baixo tratamento para o centro-sul, retorna para a Amazônia em forma de móveis.

As evidências aqui destacadas sugerem que os modelos de exploração implantados em territórios da Amazônia clássica apresentam sérios problemas de transbordamento e que o número de elos faltantes na matriz produtiva regional é bastante significativo.

5.1.1 A autonomia fiscal dos entes regionais

Na subseção anterior, foi destacado o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico da Amazônia. Sabe-se que a ação pública, por meio da política fiscal, apresenta três funções clássicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa está associada ao provisionamento dos bens públicos, que são ofertados pelo agente público graças à receita de impostos. A função distributiva está associada ao papel do governo, como o agente que procura diminuir as desigualdades entre as pessoas e entre as regiões de uma Federação. A função estabilizadora está voltada para minimizar os efeitos dos ciclos econômicos, especialmente durante os períodos recessivos e depressivos. Esta última é de responsabilidade da União.

A tabela 6 apresenta as estimativas do índice de autonomia referente aos estados da região Norte no período 2000-2010. O índice de autonomia é um indicador de desequilíbrio vertical, capaz de refletir o grau em que cada governo subnacional depende das receitas da União para apoiar as suas despesas.

TABELA 6
Índice de autonomia fiscal – região Norte (2000-2010)
(Em valores absolutos)

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Acre	16,91	17,24	20,54	22,51	25,04	22,19	23,4	21,65	20,72	19,39	22,4
Amazonas	72,85	58,21	66,77	63,85	75,92	51,28	79,3	63,07	76,97	73,48	79,12
Amapá	16,08	17,74	17,74	18,81	19,1	17,98	21,83	19,51	19,31	21,14	22,74
Pará	44,4	47,93	55,44	52,66	61,09	46,2	64,85	52,41	57,03	57,97	58,64
Rondônia	56,44	46,07	50,67	55,11	64,97	47,48	64,24	52,95	56,69	59,59	62,61
Roraima	20,89	19,26	18,24	21,12	21,89	18,95	20,88	22,36	18,62	22,75	24,47
Tocantins	26,32	26,37	26,39	32,24	35,15	25,64	32,42	27,64	29,25	30,37	32,38

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

Com essas estimativas é possível afirmar que a totalidade dos estados da região apresenta uma forte dependência das transferências governamentais federais. Trata-se de uma situação de grande vulnerabilidade dos Entes Federativos da região em relação à administração federal. Os resultados apresentados na tabela 6 indicam que os administradores dos estados da região Norte não dispõem de graus de liberdade para desenvolver políticas públicas autônomas, geradas pela inteligência local, capazes de alavancar o desenvolvimento econômico da região. Qualquer política pública gestada em uma visão eminentemente local, que envolva aportes significativos de recursos, terá que ser realizada de forma cooperativa com o governo da União, pois os entes locais não possuem graus de liberdade para implantar os projetos.

Tal evidência é deveras preocupante na medida em que se reconhece a Amazônia como a última fronteira de exploração do território nacional. Trata-se de uma região fortemente receptora de força de trabalho sempre à procura de novas oportunidades de emprego geradas por atividades formais – grandes projetos privados – ou informais. Tal processo de migração engendra uma demanda derivada por uma cesta de bens públicos, como educação, saúde e segurança, que estão além das capacidades fiscais das administrações sub-regionais. Para suprir as necessidades de serviços públicos destes novos demandantes, que aportam todos os anos na fronteira regional, torna-se necessário então recorrer à cooperação do governo federal, pois as receitas próprias dos Entes Federativos locais não são suficientes para cobrir as despesas com investimentos em novos equipamentos públicos necessários à satisfação destes demandantes.

Observando-se o comportamento do índice de autonomia de cada estado, percebe-se que Acre, Amapá, Roraima e Tocantins apresentam um elevado grau de

dependência dos recursos da União. Sem os aportes do governo central, as administrações destes estados não podem suprir a população local dos serviços básicos, como educação, saúde e segurança. O Amazonas apresenta o melhor perfil regional em relação à questão da autonomia fiscal. Existem várias explicações para este comportamento: em primeiro lugar, o papel da Zona Franca de Manaus, como importante gerador de renda disponível (RD). Esta RD oxigena o consumo local, que, via efeito multiplicador, influencia a arrecadação do ICMS. Em segundo lugar, o fenômeno da concentração espacial do PIB estadual, em que a Grande Manaus representa 90% do PIB estadual. Esta concentração produtiva facilita de algum modo a governança fiscal, tornando mais eficiente e eficaz a administração da arrecadação tributária estadual. Tal fenômeno não ocorre no estado do Pará, cujas atividades principais encontram-se dispersas pelo *Hinterland*, exigindo uma logística de arrecadação dispendiosa e de baixa eficiência. Afora isso, a base produtiva do estado é fortemente atrelada a produtos de baixo valor agregado e àqueles oriundos do setor extrativo mineral e da atividade agropecuária. Rondônia apresenta características semelhantes ao caso do Pará.

5.2 A conjuntura nordestina

A região Nordeste, representada por nove estados da Federação, destaca-se por um conjunto de singularidades nos contextos social, político, econômico e geográfico que deve ser objeto de alguns comentários. No plano social, concentra o maior bolsão de população pobre do país. Acredita-se que atualmente a região Nordeste detém, em termos absolutos, o maior contingente de famílias pobres e miseráveis da América Latina. No contexto econômico, o destaque está relacionado ao engessamento da participação do produto regional em relação ao produto nacional. Desde 1959, a participação da região no bolo da produção nacional gravita em entorno dos 13 pontos percentuais (p.p.). Esta rigidez já se transformou em um verdadeiro "mantra" para os economistas e planejadores regionais. No âmbito da geografia, deve ser ressaltada a problemática do semiárido, sub-região que apresenta sérios constrangimentos de natureza hídrica. Esta restrição natural tem afetado o crescimento econômico da sub-região.

O aspecto inusitado é que o semiárido foi, até um passado recente, uma região produtora de excedente agrícola. A cultura do algodão, com a pecuária bovina e a caprina, constituíu a base econômica do semiárido. Da malvácea se produziam três bens finais: a pluma, o óleo e a torta. A pluma tinha como destino as fábricas de fiação e as tecelagens localizadas nas principais capitais da região. O óleo tomava o caminho das

fábricas de produtos alimentares. A torta do algodão, subproduto do esmagamento do óleo, servia como ração para o rebanho bovino. Nesse sentido, os produtores de algodão e fazendeiros do semiárido eram capazes de gerar a própria ração para o consumo animal. Esta equação – algodão x gado x produção de subsistência – colapsou com a chegada da praga do bicudo em 1983. As plantações de algodão arbóreo e herbáceo desapareceram da região. Com isso, as usinas de beneficiamento que pululavam no sertão nordestino, gerando emprego e renda à população urbana, fecharam as suas portas. Desapareceram as produções de óleo e de torta de algodão. Os pecuaristas deixaram de contar com uma fonte de ração cujos preços relativos lhes eram amplamente favoráveis. Para continuar na atividade criatória, a única solução era recorrer à ração das multinacionais. Os pecuaristas do semiárido, depois de realizado o confronto das receitas com os custos de produção, chegaram à conclusão que não era rentável criar gado alimentado com ração importada. Assim, a pecuária bovina foi lentamente desaparecendo e arrastando consigo o fechamento de dezenas de curtumes que processavam o couro dos animais abatidos. Nada foi colocado no lugar da cultura do algodão. Os projetos de irrigação implantados e em operação têm ajudado a economia da região, mas têm sido incapazes de substituir a cultura do algodão, de dimensão espacial e social sem similar na agricultura do semiárido regional.

Finalmente, há a questão política. As evidências disponíveis indicam um claro cenário de fragmentação da unidade política regional. Sabe-se que, no passado, existiu um quadro de maior solidariedade entre as representações, chegando mesmo a gerar alguns movimentos reivindicatórios comuns. Independentemente das causas que estimulam esta fragmentação política, o fato é que a expressão numérica regional no Parlamento, onde o Nordeste tem uma representação parlamentar mais que proporcional à sua parcela na população brasileira (tabela 7), não se tem traduzido em ganhos políticos à promoção de mecanismos atenuadores das disparidades macrorregionais.

TABELA 7
Representação parlamentar por região – Câmara dos Deputados (2007)

Regiões	Representação		População	
	Número	%	Número (milhões)	%
Norte	65	12,7	14.623	7,9
Nordeste	151	29,4	51.535	28,0
Sudeste	179	34,9	77.873	42,3
Sul	77	15,0	26.734	14,5
Centro-Oeste	41	8,0	13.223	7,2
Total	**513**	**100,0**	**183.988**	**100,0**

Fontes: Câmara dos Deputados e IBGE.

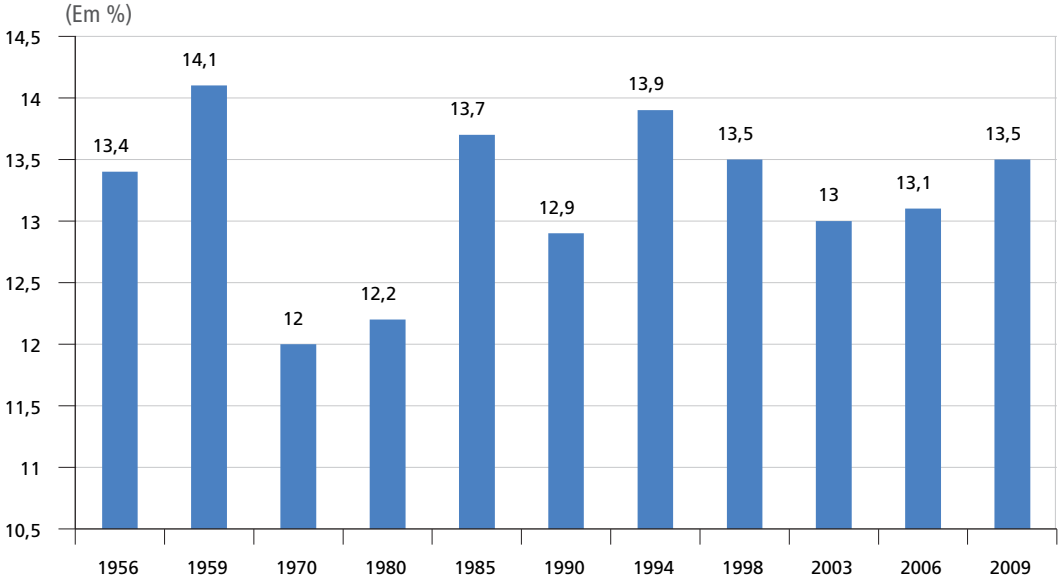
De fato, a tabela 7 mostra que o Nordeste tem uma sobre representação parlamentar na Câmara dos Deputados, prevalecendo-se do sistema eleitoral vigente que sub-representa a região mais populosa do país.

Infelizmente esse sobrepeso político-parlamentar não é acompanhado pelo correspondente aquinhoamento de recursos financeiros e de políticas regionais compensatórias, justamente porque os interesses individuais dos estados, grande parte dos quais motivada pela guerra fiscal, se sobrepõem ao contexto regional.

A região Nordeste, identificada pela população brasileira como detentora do maior bolsão de pobreza humana do país e assentada em uma base geográfica altamente sensível a variações hídricas, constitui um caso especial do tecido produtivo nacional.

Torna-se de bom alvitre relembrar que, no momento de lançamento do *Diagnóstico da economia nordestina* – mais conhecido pela sigla GTDN – elaborado em 1959 pelo eminente economista Celso Furtado, o PIB regional correspondia a 13,1% do produto nacional. Pois bem, passadas mais de cinco décadas, a participação do Nordeste na economia nacional não ultrapassou a casa dos 13,5%, fato que pode ser visualizado no gráfico 1.

GRÁFICO 1
PIB a preço de mercado do Nordeste em relação ao do Brasil (anos selecionados)
(Em %)



Fontes: IBGE, Censos Econômicos para o período 1956-2006 e Ipeadata para o ano de 2009.

Ao longo dos últimos cinquenta anos, grandes investimentos públicos e privados foram aportados na região, mas estes se mostraram incapazes de provocar uma mudança substancial na trajetória da economia regional *vis-à-vis* a nacional. A vasta literatura, pretérita e recente, embasada em estatísticas mais sofisticadas e de corte geográfico mais detalhado, tem demonstrado que a região litorânea e a formada pelo ecossistema do Cerrado têm se constituído nas áreas de maior crescimento regional. As ilustrações apresentadas por Albuquerque (2005), que mapeou os territórios dinâmicos e decadentes da região, são extremamente sugestivas. Nas inúmeras cartografias apresentadas por Albuquerque (2005), percebe-se que as áreas mais produtivas e de maior nível de renda *per capita,* e também aquelas que se destacam pelas maiores taxas de crescimento do produto bruto *per capita*, localizam-se nos extremos geográficos da região: a leste, a região do Cerrado onde se desenvolve a agricultura de grãos para exportação; e a oeste, a grande faixa costeira, banhada pelas águas do Atlântico, onde se localizam os grandes aglomerados urbanos e industriais da região. Separando estes dois ecossistemas, destaca-se a região do semiárido, que apresenta os piores indicadores sociais e econômicos do país. Trata-se de uma região intensamente povoada que, mesmo receptora de significativos investimentos públicos desde a fundação da Sudene até os dias atuais, não conseguiu lograr taxas de crescimento do produto *per capita* que a retirassem do patamar de região subdesenvolvida.

Em seção precedente, foi destacado que o país ainda convive com um cenário de forte desigualdade espacial na produção de bens e serviços. Mais de 55% do produto bruto nacional está concentrado em um território que corresponde a 20%, aproximadamente, do território nacional.

O fenômeno da concentração espacial da atividade produtiva também se faz presente no território nordestino. Tal fenômeno apresenta raízes históricas. Como no caso brasileiro, a justificativa mais plausível para tal concentração está associada à ocorrência da atividade manufatureira. A indústria de transformação, que tem a capacidade de gerar rendimentos crescentes à escala, ao se instalar em um dado território, tende a criar forças de tal magnitude que induz a concentração produtiva no espaço geográfico, por meio da geração de um mecanismo de caráter circular e cumulativo. Trata-se de uma das grandes singularidades do modelo de mercado dito capitalista. Onde ele se instala ocorre a concentração de renda e produto. A minimização deste processo pode ser alcançada graças à mediação do Estado, por meio do desenho e da implantação de políticas públicas direcionadas às regiões menos dinâmicas.

As informações contidas na tabela 8 corroboram a assertiva aqui citada. Atentando-se para os pontos extremos da série, percebe-se um lento processo de desconcentração espacial do produto bruto regional a favor de alguns estados, exatamente os mais pobres, Maranhão e Piauí. Em 1990, Bahia, Pernambuco e Ceará detinham aproximadamente 67% do produto regional. Em 2009, esta participação declinou para o patamar de aproximadamente 64% do mesmo produto.

Ao se escrutinar os principais fatos econômicos que ocorreram na base produtiva regional nas duas últimas décadas, é possível afirmar que a aludida mudança nas porcentagens das participações pode ser creditada à forte expansão da agricultura de grãos na região dos Cerrados maranhense e piauiense, centrada nos municípios de Balsas, no Maranhão, e Uruçuí, no Piauí. Trata-se, com efeito, de uma verdadeira revolução produtiva no agronegócio regional. Antes da descoberta do Cerrado piauiense pelos produtores de grãos do Sul do Brasil, as maiores fontes de riqueza da região eram a pecuária extensiva e a produção de mel de abelha. A organização da produção era dominada por proprietários absenteístas, em sua maioria residindo nas capitais destes estados.

Em outro diapasão, os investimentos em atividades manufatureiras no Maranhão explicam a trajetória virtuosa de crescimento desta UF. A chegada de uma refinaria de petróleo da Petrobras, ainda em fase de implantação, próximo à cidade de São Luís, e de uma grande fábrica de papel e celulose, operando no município de Imperatriz; e, também, a implantação de uma unidade de produção de energia elétrica de um grupo privado, a partir da descoberta de uma grande jazida de gás natural no município de Capinzal do Dantas, próximo à fronteira do Piauí, são aspectos que devem ser levados em consideração na equação de crescimento do estado. Estes grandes empreendimentos estão provocando uma mudança no perfil produtivo do estado do Maranhão, aumentando assim sua participação no produto regional. Os investimentos no segmento da construção civil, fortemente absorvedores de mão de obra semiqualificada, constituem o impacto inicial destes empreendimentos no PIB estadual. Acrescente-se a estes investimentos produtivos aqueles relacionados à ampliação da infraestrutura, com fortes impactos na logística, como o prolongamento da ferrovia Norte-Sul – que avança para o Sul no sentido das capitais de Palmas (Tocantins) e Goiania (Goiás) – e a construção da ferrovia Transnordestina – ainda em fase de implantação, que, partindo do município de Eliseu Martins, no Piauí, chegará até os portos de Pecém e Suape.

TABELA 8
Participação relativa do PIB a preços de mercado – região Nordeste (anos selecionados)
(Em %)

Estados	1990	1993	1994	1999	2000	2001	2003	2007	2008	2009
Maranhão	6,20	6,08	6,37	6,20	6,39	6,54	8,52	9,09	9,68	9,11
Piauí	3,48	3,50	3,59	3,71	3,70	3,54	4,04	4,06	4,22	4,35
Ceará	12,59	14,22	14,65	15,28	14,43	13,72	15,00	14,47	15,12	15,01
Rio Grande do Norte	5,58	6,06	5,81	5,99	6,45	6,25	6,23	6,59	6,41	6,38
Paraíba	6,57	5,92	6,31	6,22	6,41	6,53	6,52	6,38	6,46	6,56
Pernambuco	20,67	20,12	20,11	20,38	20,21	20,17	18,11	17,90	17,72	17,92
Alagoas	5,49	5,17	5,31	5,04	4,87	4,81	5,16	5,12	4,90	4,85
Sergipe	4,47	5,12	4,54	4,26	4,11	5,22	5,01	4,86	4,92	4,52
Bahia	34,94	33,82	33,31	32,93	33,44	33,22	31,40	31,53	30,57	31,32
Nordeste	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Escrutinando a dinâmica econômica dos entes regionais, é possível observar que o Maranhão e o Piauí se destacam do conjunto dos estados com as melhores trajetórias de crescimento no período 1990-2009. Fortes transformações na base agrícola acompanhadas de grandes investimentos em atividades industriais, especialmente no Maranhão, explicam a trajetória virtuosa do PIB estadual. O caso do Piauí é emblemático: as fazendas de gado na região do Cerrado, administradas de forma absenteísta, deram lugar às grandes plantações de soja e milho gerenciadas pelos agricultores gaúchos. A questão que poucos ousam levantar é por que os ex-proprietários das fazendas dos Cerrados piauiense e maranhense, de genealogia nordestina, não iniciaram este processo transformador. A resposta é complexa. Pode-se considerar, a título de especulação, a hipótese de que a ausência de prática e de envolvimento dos antigos proprietários na arte de cultivar esteja na raiz do problema. Trata-se, enfim, de reflexos do processo de exploração e colonização do complexo econômico nordestino.

Os estados da Bahia, de Pernambuco e de Alagoas apresentaram uma trajetória de crescimento do PIB *per capita* aquém da região Nordeste e do Brasil. A explicação para tão acanhada trajetória pode estar associada, no caso de Alagoas e Pernambuco, ao comportamento do setor manufatureiro destes estados, fortemente dependente do arranjo produtivo local (APL) do açúcar. A economia da Bahia é fortemente dependente da dinâmica do polo petroquímico, embora sinalizando para uma maior diversificação produtiva, com o forte crescimento do segmento da metal-mecânica.

TABELA 9
Índice de crescimento do PIB *per capita* – região Nordeste (anos selecionados)

Estados	1990	1993	1994	1999	2000	2001	2002	2003	2007	2008	2009
Maranhão	100	99	108	101	109	110	147	153	199	213	204
Piauí	100	102	110	111	117	111	133	136	168	175	184
Ceará	100	113	121	120	119	111	133	130	151	158	159
Rio Grande do Norte	100	109	109	108	122	117	129	124	160	156	158
Paraíba	100	92	104	101	110	111	121	120	144	146	152
Pernambuco	100	99	103	102	107	105	105	102	122	122	125
Alagoas	100	95	102	94	96	94	109	108	130	125	126
Sergipe	100	113	105	92	93	116	119	118	141	143	134
Bahia	100	99	102	99	106	104	108	106	128	125	130
Região Nordeste	100	101	106	103	108	107	116	114	139	140	142
Brasil	**100**	**101**	**104**	**98**	**103**	**101**	**111**	**111**	**132**	**132**	**131**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

5.2.1 O comportamento do índice de autonomia

A sociedade brasileira foi impactada, durante os primeiros anos do século XXI, por uma avalanche de acontecimentos econômicos e também políticos, internos e externos, que afetaram negativamente o comportamento dos indicadores econômicos nacionais. Estes acontecimentos, além de influenciarem, para pior, as expectativas dos agentes produtivos, pela sua força e contundência, também foram capazes de afetar a trajetória fiscal dos Entes Federativos. Neste curto intervalo de tempo, brotaram problemas tanto do lado da demanda quanto da oferta agregada. A crise de oferta de energia – famoso apagão – e o recrudescimento da inflação, acompanhado de baixas taxas de crescimento do PIB, são destaques importantes desse período. No contexto político, as eleições para presidente da República de 2002, em que duas *convenções* (Erber, 2011) se digladiavam pela hegemonia: os institucionalistas, de feição liberal, em uma ponta; e os neodesenvolvimentistas, a favor do maior protagonismo do Estado, na outra. Venceu a segunda. Foi eleito Luiz Inácio Lula da Silva, que governou o país de janeiro de 2003 a dezembro de 2010.

O novo governo assumiu a administração federal sob o manto de um marco regulatório de natureza fiscal perfeitamente definido. Trata-se da LRF (Lei Complementar – LC – nº 101/2000), aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional. Segundo Vieira (2012, p. 117-118), "a nova lei reforçou e deu maior amplitude aos marcos institucionais estabelecidos com vistas a ensejar uma gestão comprometida com o equilíbrio orçamentário; e estabeleceu parâmetros de gestão mais rigorosos". Segundo Leite (2011, p. 9), "a sanção da lei foi um capítulo relevante do processo de ordenamento

fiscal, ao sistematizar as regras que foram criadas durante a década de 1990 e criar novas condições para ordenar o processo orçamentário, e controlar os gastos públicos e o nível de endividamento dos Entes Federativos".

A tabela 10 apresenta as estimativas do índice de autonomia dos estados da região Nordeste. A trajetória deste índice reflete os acontecimentos citados. Os índices dos estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, principais economias da região, mostram uma trajetória de queda na primeira metade da década, reflexo do comportamento da conjuntura econômica e política da época.

Sem embargo, na metade seguinte da década vai ocorrer uma reversão no comportamento do indicador, refletindo o movimento de inflexão da macroeconomia nacional. Trata-se de um reflexo da conjuntura positiva da economia brasileira e também dos investimentos do governo federal na região. Algumas ações foram feitas pelo governo federal, por exemplo, a duplicação da BR-101, no trecho que vai da cidade de Natal, capital do Rio Grande do Norte, até Palmares, em Pernambuco; a refinaria de petróleo Abreu e Lima, no complexo de Suape; a implantação do polo naval em Suape, com a construção do estaleiro naval Atlântico Sul; as obras de transposição das águas do rio São Francisco; a implantação da ferrovia Transnordestina, com mais de 1,7 mil km de extensão; a refinaria de petróleo no estado do Maranhão; a descoberta e exploração das jazidas de gás neste estado; a implantação da primeira fábrica de automotores na região metropolitana (RM) de Salvador. Todos estes projetos provocaram um efeito multiplicador na renda e no emprego de grandes proporções, que gerou, como consequência, uma ampliação da receita fiscal dos estados.

É fato conhecido que muitos desses investimentos receberam incentivos fiscais federais e também estaduais. Os incentivos fiscais estaduais envolvem, tradicionalmente, a liberação de ICMS por um determinado número de anos. Sucede que estes investimentos, durante sua implantação, provocam uma demanda derivada por produtos oriundos da construção civil, que são produzidos internamente e que, desta forma, oxigenam a receita tributária estadual, via pagamento de ICMS. O segundo impacto destes investimentos na receita estadual se processa via efeito renda. A chegada dos novos investimentos oxigena o mercado de trabalho, por meio de novas contratações. Este efeito-emprego, por sua vez, engendra um aumento na massa salarial na região onde se instala o empreendimento, que, por sua vez, vai provocar um incremento no consumo de bens e serviços. Maior consumo gera maior receita fiscal, via ICMS, IPVA e outras taxas.

TABELA 10
Índice de autonomia fiscal – região Nordeste (2000-2010)
(Em valores absolutos)

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alagoas	47,59	46,44	37,35	38,83	45,86	38,04	50,83	42,66	48,00	49,31	47,41
Bahia	85,38	57,27	64,40	60,32	67,91	45,95	65,62	55,37	65,60	61,64	61,99
Ceará	64,00	57,43	50,51	47,37	56,58	41,98	58,72	47,08	52,85	53,47	55,77
Maranhão	33,51	30,19	37,13	33,50	43,40	34,12	49,01	40,21	45,45	47,10	49,12
Paraíba	45,26	61,42	49,85	45,75	52,88	38,67	48,28	43,73	46,62	47,33	53,46
Pernambuco	67,97	53,64	57,28	53,68	61,15	46,07	57,67	52,94	58,19	59,91	58,80
Piauí	40,26	39,22	35,05	31,62	44,88	34,92	42,99	30,75	30,05	40,67	44,23
Rio Grande do Norte	50,11	63,71	56,87	52,53	59,73	43,64	59,43	47,19	52,79	54,52	55,00
Sergipe	37,83	40,11	39,49	40,31	45,30	34,94	42,60	38,74	38,84	41,36	43,31

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

5.3 Região Centro-Oeste

A região Centro-Oeste, assim como outras áreas de penetração capitalista recente do Brasil, apresenta uma história econômica e social extremamente particular. Nos primórdios da colonização, diga-se século XVII, o desbravamento desta região foi capitaneado pelos famosos bandeirantes à procura de índios para escravizar e vender no litoral do Sudeste. Na sequência, século XVIII, aconteceu a descoberta de ouro de aluvião, que permitiu a penetração de leva de faiscadores ao então sertão profundo. A atividade de extração se caracterizava por uma elevada mobilidade espacial do trabalho por conta das características da acumulação de ouro. Como desiderato deste processo de exploração, operou-se a formação de muitos pequenos aglomerados urbanos, como a cidade hoje denominada de Goiás Velho – primeira capital do estado de Goiás –, Natividade e Arraias – pertencentes hoje ao estado do Tocantins –, Cuiabá e outras cidades que ainda guardam os resquícios da ação do homem durante o período de intensa exploração do ouro de aluvião na região (Parente, 1996). Com o declínio da produção de ouro, ainda no século XVIII, a economia da região se especializou na pecuária extensiva, de baixa produtividade, associada a uma agricultura de subsistência. Durante todo o século XIX até meados do XX, esta região atravessou uma fase de prostração econômica. Trata-se, portanto, de 150 anos de quase estagnação econômica, sem investimentos públicos e privados capazes de reverter a trajetória da economia regional.

O cenário em questão sofreu uma importante reversão com o projeto de construção da cidade de Brasília, capital federal, no planalto central. O desejo do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira era interiorizar o desenvolvimento econômico do país, tendo como núcleo central a capital federal. A construção e inauguração de Brasília, em 1960, constituem um ponto de inflexão na trajetória econômica da região Centro-Oeste.

No princípio, a indústria da construção civil representou a alavanca do crescimento regional graças aos investimentos na construção de Brasília. A reboque da construção da nova capital federal, são implantados os grandes eixos rodoviários, como a Belém-Brasília (Rodovia Bernardo Sayão), a Brasília-Rio Branco, no Acre, e a Brasília-Belo Horizonte. Estes grandes eixos rodoviários, além de abrirem uma grande fronteira de exploração de recursos naturais, até então não explorados, permitiram a conexão de mercados antes insulados ou dominados pelo transporte marítimo (Souza, 1997). Na primeira fase, os investimentos privados se concentraram na indústria extrativa vegetal – extração de madeira – e na pecuária bovina em grandes fazendas e utilizando sistemas de produção arcaicos. Grandes extensões de terra dos Cerrados, constituídas de grandes chapadões de terras planas, de precipitação altamente regular, apropriada para a agricultura mecanizada, representavam uma nova fronteira para a expansão da agricultura no país. Todavia, naquele momento histórico, os *cultivares* então utilizados pelos empresários agrícolas do centro-sul não se adequavam às especificidades do solo altamente alcalino dos Cerrados.

A revolução verde no Brasil, ocorrida a partir da década de 1970, se constituiu no segundo ponto de inflexão da macroeconomia da região Centro-Oeste. Trata-se da criação da Embrapa. A partir dessa data, o governo federal passou a investir volumosa soma de recursos na pesquisa agrícola em todo o país. No caso do Centro-Oeste, atenção especial foi dada à criação de novos *cultivares* de grãos – soja, milho, trigo, feijão etc – e de outras culturas comerciais – algodão, café etc. – apropriadas aos solos ácidos do Cerrado brasileiro.

No bojo da pesquisa agrícola, surgem as sementes apropriadas, que vêm acompanhadas, paralelamente, de inovação nas técnicas de cultivo e também no desenvolvimento de máquinas apropriadas para o cultivo, a colheita e a armazenagem. Destaque também para o desenho da política de extensão agrícola, que, na época, apresentou um grande desenvolvimento, com a criação das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATERs), controladas pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), estatal federal, uma espécie de *holding* do setor, com atuação nacional. Pode-se afirmar que foi a mão do Estado que inseriu a região do Cerrado brasileiro nas

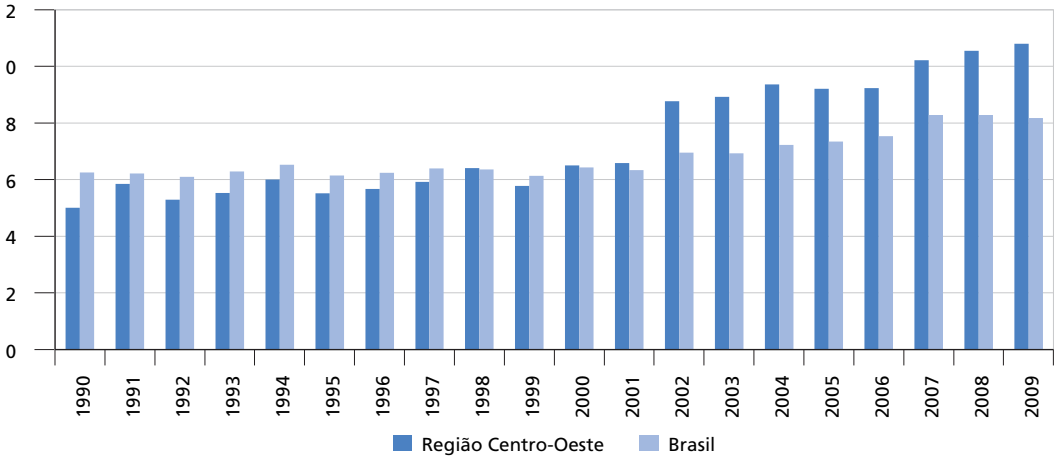
correntes do comércio internacional, em uma lógica eminentemente capitalista. A leitura dos relatórios do Programa Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer) I, II e III reforça a assertiva. Em um período de quarenta anos, o Brasil se tornou um dos maiores produtores mundiais de grãos e de culturas agroindustriais – soja, milho, feijão e algodão.

Essa aludida revolução verde, que na primeira fase tem seu epicentro em áreas específicas dos estados do Mato Grosso do Sul, do Mato Grosso e de Goiás, se capilarizou para o Cerrado do estado do Tocantins, alcançando o oeste baiano, e penetrou no Maranhão e no Piauí. Hoje, a região que carrega o acrônimo Mapito – Maranhão, Piauí e Tocantins – constitui a mais recente fronteira da moderna agricultura capitalista de grãos do país.

As grandes fazendas de gado de um passado distante, operando em condições tecnológicas precárias, foram desmembradas e substituídas pelas extensas fazendas de soja, milho e algodão, com a forte presença do capital nacional e internacional.

A região Centro-Oeste se tornou uma grande produtora de excedentes de alimentos contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento urbano-industrial do país. A produção de grãos ensejou, por sua vez, o desenvolvimento de uma indústria de processamento sem similar na América Latina. A segurança alimentar da população brasileira estava assim garantida, eliminando um possível obstáculo ao desenvolvimento da indústria manufatureira e ao processo de urbanização da sociedade brasileira.

GRÁFICO 2
PIB *per capita* em termos reais e em valores absolutos – região Centro-Oeste e Brasil (1990-2009)



Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

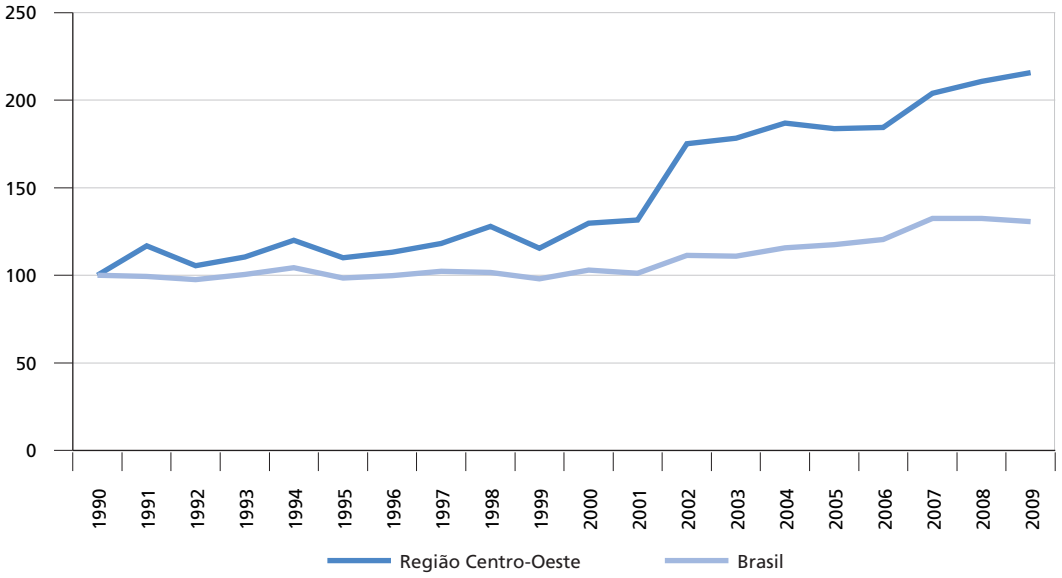
O gráfico 2 identifica a escalada do PIB *per capita* da região Centro-Oeste no período 1990-2009 em relação à média do PIB *per capita* do país. À luz do comportamento do indicador, é possível perceber que, a partir dos primeiros anos de 2000, o PIB regional supera o nacional.

Trata-se de uma mudança que reflete os grandes avanços que ocorreram na matriz produtiva regional. A chegada da indústria de processamento, com maior agregação de valor à cadeia de grãos, acompanhada da implantação de plataformas produtivas relacionadas à indústria metal-mecânica, de transportes e equipamentos agrícolas, explica, em parte, esta trajetória virtuosa. Observados na perspectiva de uma matriz de insumo-produto, os vários elos da cadeia produtiva do sistema econômico regional, até então inexistentes, foram sendo paulatinamente completados, e, assim, a matriz produtiva foi se tornando mais densa. Acontecimento econômico da maior importância para o desenvolvimento da região foi a construção de Brasília, que gerou um impacto de grandes proporções na produção de bens e serviços na região do planalto central.

Um segundo olhar sobre a dinâmica da economia da região Centro-Oeste pode ser feita a partir da leitura do comportamento do índice de crescimento do PIB *per capita* referente ao período 1990-2010.

O PIB *per capita* é um indicador que mede o comportamento do bem-estar de uma dada sociedade. Embasado neste pressuposto, é possível afirmar, a partir das informações constantes do gráfico 3, que a economia do Centro-Oeste apresentou uma trajetória nitidamente divergente da economia brasileira em termos de PIB *per capita*. O ponto de inflexão deste processo ocorreu nos anos finais do século XX e se prolonga até os dias atuais. Este processo virtuoso de crescimento tem muito a ver com o avanço do agronegócio na região, estimulado pelo crescimento dos preços das mercadorias de exportação, que impactou positivamente nos termos de troca da economia brasileira. O mercado externo explica uma parte desta trajetória. Uma segunda explicação para esta mudança de tendência do índice de crescimento do PIB *per capita* regional está associada à chegada da indústria manufatureira e de processamento no território do Centro-Oeste. Este fenômeno provocou um forte incremento no estoque de capital físico regional, que engendrou um crescimento sem precedentes da produtividade dos fatores de produção. Uma terceira explicação tem a ver com o crescimento urbano do Distrito Federal – Brasília e Plano Piloto.

GRÁFICO 3
Índice do PIB *per capita* em termos reais – região Centro-Oeste e Brasil (1990-2009)



Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

A fim de melhor visualizar esse conjunto de transformações no território regional, recorreu-se às estimativas referentes à participação dos PIBs estaduais no PIB regional, a preços de mercado. Por meio deste indicador, é possível constatar que, no início dos anos 1990, o estado de Goiás concentrava um terço do PIB regional, secundado pelo Distrito Federal. Por volta de 2009, Goiás perdeu a hegemonia econômica em favor do Distrito Federal, que passou a deter 42,13% do PIB regional. Trata-se, com efeito, de uma mudança pronunciável no espaço de duas décadas, e isto pode ser explicado pelo crescimento explosivo, especialmente no período 2000-2009, do segmento do terciário, com destaque para os efeitos dos gastos correntes do governo federal na demanda agregada regional.

Sabe-se que o Distrito Federal não possui plantas industriais de grande escala, daí porque a explicação mais plausível para a forte ampliação da participação deste Ente Federativo no PIB regional encontrar-se associada aos efeitos multiplicadores, de feitio keynesiano, dos gastos do governo. Brasília é uma cidade terciária. A massa salarial oriunda dos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – promove a criação de emprego e renda. Os efeitos diretos e indiretos dos gastos governamentais alavancam um número diversificado de atividades produtivas em vários segmentos da matriz

produtiva regional. Este crescimento contou com o forte apoio de um setor financeiro de origem pública, instalado e operando na região.

Inúmeros setores produtivos foram estimulados pelo crescimento do governo. Por um lado, o setor da indústria de construção civil, por meio da geração de maior demanda por unidades habitacionais, oxigenou a receita fiscal do governo distrital, via ICMS; por outro, o setor de turismo, de negócios e de lazer, com a construção de hotéis e similares, derivou para o governo do Distrito Federal mais receita fiscal oriunda da prestação de serviços e do comércio de varejo, com a construção de grandes unidades comerciais, do tipo *shopping center,* e de um grande número de unidades de prestação de serviços de toda espécie, com destaque para unidades de serviços de alimentos, lazer, transporte e segurança privada.

TABELA 11
Participação relativa do PIB a preço de mercado – Centro-Oeste (anos selecionados)
(Em valores absolutos)

Regiões	1990	1993	1994	1995	1999	2000	2003	2007	2008	2009
Mato Grosso do Sul	18,61	16,73	18,07	18,11	17,36	15,50	12,59	11,92	11,86	11,70
Mato Grosso	16,18	18,37	18,13	16,86	18,64	17,54	18,22	18,09	19,11	18,44
Goiás	33,98	31,52	31,98	30,76	28,54	28,31	27,98	27,64	26,94	27,55
Distrito Federal	31,23	33,38	31,83	34,27	35,45	38,65	41,22	42,36	42,08	42,31
Centro-Oeste	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

A tabela 12 apresenta as estimativas do índice de crescimento do PIB *per capita* dos Entes Federados da região Centro-Oeste.

Sem embargo, o estudo do comportamento desse índice ilumina ainda mais o entendimento sobre as transformações que estão ocorrendo na base produtiva regional. Todos os estados desta região apresentaram uma trajetória virtuosa, mas o destaque pode ser creditado ao estado do Mato Grosso e ao Distrito Federal. O PIB *per capita* destes entes sub-regionais mais que duplicou no espaço de uma década. O primeiro como resultado do desenvolvimento do agronegócio, aqui incluindo as unidades de processamento, e o segundo por conta dos impactos gerados pelos gastos correntes e de investimentos do governo federal em Brasília.

TABELA 12
Índice de crescimento do PIB *per capita* – região Centro-Oeste (anos selecionados)

Estados	1990	1993	1994	1995	2000	2001	2002	2003	2007	2008	2009
Mato Grosso do Sul	100	101	119	111	114	120	118	130	144	149	151
Mato Grosso	100	126	135	115	141	137	175	201	228	247	246
Goiás	100	102	112	99	107	111	147	145	165	167	175
Distrito Federal	100	116	120	118	154	155	232	224	253	258	264
Região Centro-Oeste	**100**	**110**	**120**	**110**	**130**	**132**	**175**	**178**	**204**	**211**	**216**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

5.3.1 A trajetória do índice de autonomia fiscal dos estados

Em seção precedente, destacou-se a forte sensibilidade do índice de autonomia ao comportamento da conjuntura econômica nacional e também local. Neste contexto, destacaram-se como fatos relevantes a promulgação da LRF; a crise na oferta de energia elétrica, que afetou a arrecadação tributária de todos os estados; e o recrudescimento da inflação em 2002, que exigiu das autoridades monetárias do novo governo aumentos substanciais dos juros reais, acompanhados de um forte ajuste fiscal, com efeitos negativos sobre os investimentos públicos.

Todos esses acontecimentos geraram uma espécie de quebra de tendência do índice de autonomia da maioria dos estados da região Centro-Oeste. Trata-se de um fenômeno que também aconteceu na região Norte. A tabela 13 apresenta as estimativas do índice de autonomia para o Centro-Oeste.

A partir da segunda metade do período 2000-2010, com a melhoria dos indicadores de inflação, do comportamento ascendente do PIB a preço de mercado, da queda persistente da taxa de juros real, acompanhada de um vigoroso incremento dos preços dos exportáveis produzidos na região, houve uma forte recuperação do índice de autonomia refletindo, por conseguinte, em uma melhora substancial da receita tributária dos estados. Evidentemente que a boa governança colaborou para este movimento ascendente e de recuperação do citado índice.

TABELA 13
Índice de autonomia fiscal – região Centro-Oeste (2000-2010)
(Em valores absolutos)

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Distrito Federal	34,94	37,26	40,66	68,12	71,33	70,20	71,40	70,77	69,61	66,41	68,57
Goiás	89,21	72,46	80,38	69,22	77,65	54,59	79,99	68,84	82,74	84,90	86,43
Mato Grosso do Sul	67,35	55,34	71,04	60,55	76,48	57,48	89,48	68,81	82,55	80,15	79,77
Mato Grosso	78,98	53,70	86,16	66,68	84,27	53,49	75,76	60,43	70,09	67,90	64,17

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

5.4 Região Sul

A região Sul do Brasil, formada por Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, de colonização antiga, destaca-se por algumas singularidades.

Em primeiro lugar, deve-se ressaltar o comportamento dos indicadores sociais, com destaque para os índices de educação, saúde, saneamento e posse da terra, que são os melhores do país, e também para os menores índices de desigualdade da renda familiar. Trata-se de uma herança do processo de colonização, embasado em colônias de povoamento. A intensificação do processo de migração europeia para o Brasil, a partir do século XIX, por meio da implantação de um modelo do tipo colônias de povoamento, moldou a estrutura social, agrária e econômica da região. A estrutura da posse da terra do estado de Santa Catarina é a menos desigual do país.

Em segundo lugar, destaca-se, como consequência em parte dessa herança cultural, a base produtiva regional, cuja matriz industrial se apresenta bastante diversificada. Localizam-se na região unidades manufatureiras de pequeno, médio e grande porte, voltadas para a produção de bens de capital e de bens de consumo durável e não durável e, também, unidades industriais ligadas ao setor de processamento de alimentos. Em terceiro lugar, merece ser mencionada a base de recursos naturais, com destaque para a qualidade dos solos e o clima da região, que favorece a exploração de um conjunto diversificado de produtos agrícolas e pecuários, tanto aqueles voltados para o mercado externo quanto para o mercado interno. É no território da região Sul que se localiza uma parte pronunciável de produção de carne, soja, trigo, cevada, milho e feijão do país. Nesta região foi implantada, na segunda metade do século XX, uma indústria avícola que tornou o Brasil referência mundial no setor. Também a indústria vinícola do país está localizada na região Sul.

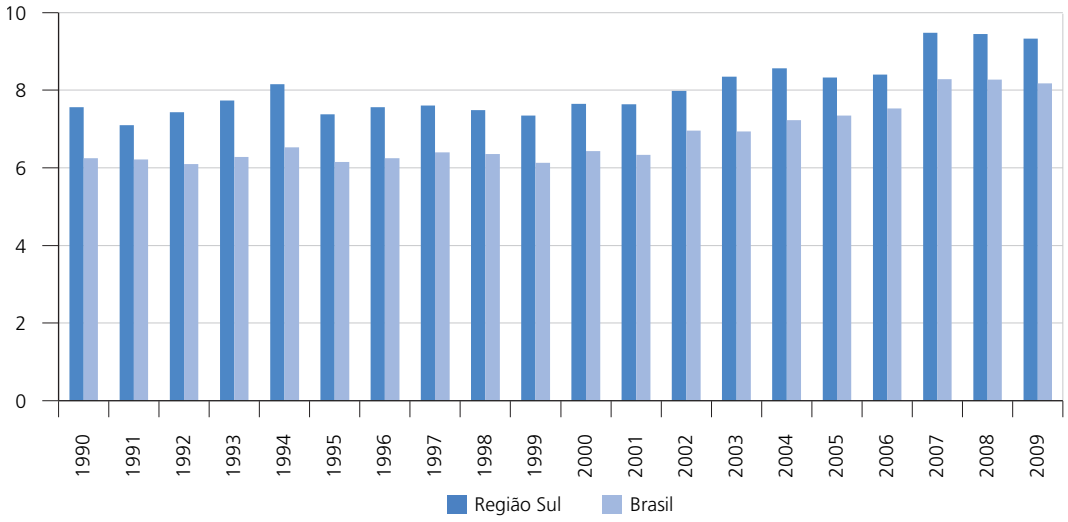
Por último, salienta-se o estoque de serviços de infraestrutura existente na região, reputado como de excelente qualidade. Trata-se de um território provido de uma malha de ferrovias de elevado grau de capilaridade espacial e também de uma malha de estradas pavimentadas que conecta todos os mercados locais ao mercado nacional.

Trata-se, enfim, de um território que apresenta um rico estoque de capital social básico, resultado de elevados investimentos da União e dos governos estaduais desde os tempos do Império até os dias atuais. A literatura historiográfica demonstra que esta

região sempre foi privilegiada em matéria de investimentos da União, em razão de sua proximidade física com a Argentina e o Paraguai. Todavia, há que se reconhecer quão importante foi o papel das elites regionais no processo de desenvolvimento da região.

A gráfico 4 apresenta as estimativas do PIB *per capita* regional comparado ao nacional no período 1990-2009. É possível observar que o regional é sempre superior à média nacional. A razão para tal comportamento repousa na qualidade dos recursos humanos, que, combinado a um estoque de capital físico elevado, permite a formação de um setor manufatureiro de alta produtividade e, por consequência, um produto *per capita* elevado.

GRÁFICO 4
PIB *per capita* em termos reais e em valores absolutos – Brasil e região Sul (1990-2009)

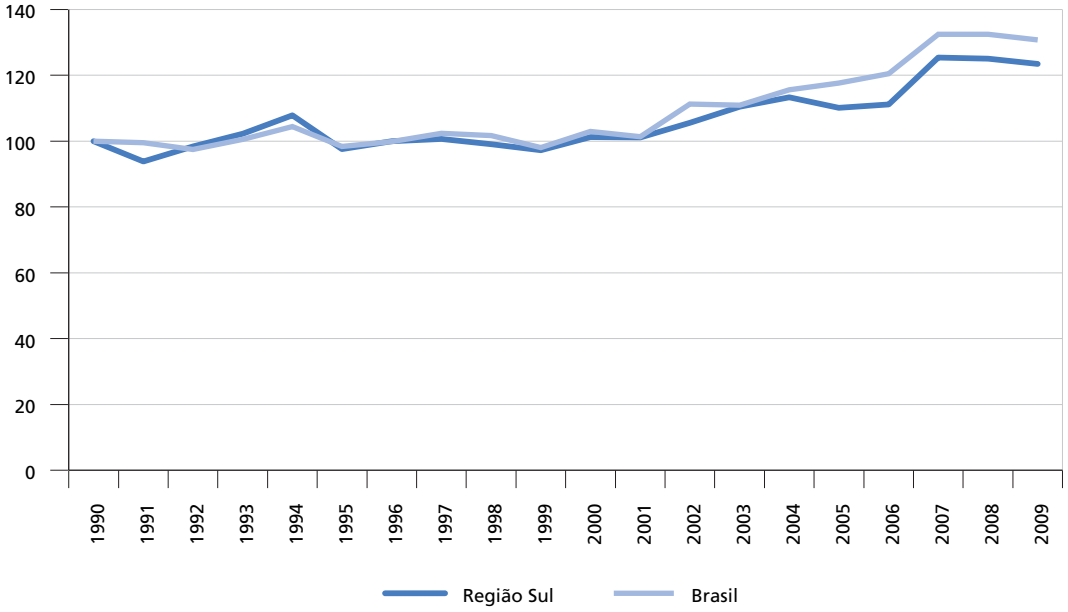


Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Investigando a dinâmica econômica recente da região Sul (1990-2009), por meio do uso das estimativas do índice de crescimento do PIB *per capita*, percebe-se algumas singularidades. Constata-se, em primeiro lugar, que o crescimento do PIB *per capita* regional foi exatamente igual ao nacional (1990-2000), a ponto de não se distinguir as duas curvas. Todavia, no período seguinte (2000-2009), o PIB regional se descolou do nacional, passando este último a crescer acima do primeiro. Percebem-se, por meio do gráfico 4, a gestação de um processo de divergência entre o PIB regional *vis-à-vis* o nacional, embora com trajetórias bastante semelhantes.

A explicação para esse padrão de crescimento com divergência pode estar relacionada, em primeiro lugar, ao menor crescimento dos investimentos público e privado regionais em relação ao nacional – a formação bruta de capital fixo regional se comportou aquém da média nacional; e, em segundo lugar, ao menor dinamismo econômico dos parceiros do Brasil no Mercosul, o que afetou o comportamento de alguns elementos da demanda agregada regional.

GRÁFICO 5
Índice do PIB *per capita* em termos reais – Brasil e região Sul (1990-2009)



Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Feitas essas considerações sobre a trajetória da economia sulista na perspectiva global, torna-se importante investigar a dinâmica econômica de cada ente sub-regional. Como a região é vasta em território, a existência de desigualdades inter-regionais não pode e não deve ser descartada.

A tabela 14 apresenta as estimativas de participação no PIB regional, a preços de mercado, de cada Ente Federativo regional. É possível constatar, em primeiro lugar, que o estado do Rio Grande do Sul é a principal economia da região Sul, na perspectiva da geração de bens e serviços, secundado por Paraná e, finalmente, Santa Catarina. Em segundo lugar, observa-se que o estado do Rio Grande do Sul vem, ao longo das

últimas duas décadas, perdendo participação no produto regional em razão, fundamentalmente, do processo de transbordamento das atividades manufatureiras pelo território dos estados do Paraná e de Santa Catarina. Inúmeras unidades ligadas à manufatura e ao processamento de alimentos se instalaram nos territórios paranaense e catarinense. Estas novas unidades de produção promoveram o crescimento das atividades ditas ancilares, como as relacionadas ao setor de serviços, com destaque para os segmentos bancário, de serviços educacionais e de saúde e turismo de negócios e de lazer, bem como para o agigantamento do setor público. Ocorreram também grandes transformações na base produtiva dos entes regionais sulistas, especialmente após o advento do Mercosul. A região Sul recebeu fábricas de automóveis, de papel e celulose, de implementos agrícolas, de produtos alimentares processados, de estaleiro naval, de energia eólica etc. Todas estas novas unidades produtivas contribuíram para um maior adensamento da matriz produtiva regional, com forte impacto nos níveis do PIB *per capita*.

TABELA 14
Participação relativa do PIB a preços de mercado – região Sul (anos selecionados)
(Em %)

Estados	1990	1993	1994	1999	2000	2002	2003	2007	2008	2009
Paraná	34,84	32,14	32,67	35,71	34,09	35,42	36,38	36,49	35,71	35,47
Santa Catarina	20,50	19,30	19,60	20,64	21,92	22,33	22,22	23,63	24,56	24,23
Rio Grande do Sul	44,66	48,56	47,73	43,65	43,99	42,26	41,40	39,88	39,74	40,30
Região Sul	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Em relação à dinâmica da economia dos Entes Federativos regionais, é possível afirmar, observando-se as estimativas do índice de crescimento do produto *per capita* de cada estado, que a trajetória de crescimento tem apresentado uma tendência de convergência no espaço regional. O estado de Santa Catarina, com menor participação no produto regional, destaca-se em termos do crescimento regional, obtendo taxas acima da média regional e do país. O Rio Grande do Sul, no período de duas décadas, cresceu abaixo da média regional e do país. Mesmo recebendo, nas últimas três décadas, um aporte considerável de investimentos privados e públicos, como reflexo da formação do bloco regional do Mercosul, a economia do estado não apresentou uma trajetória econômica que se pode caracterizar como exitosa. Acredita-se que esta tendência de baixo crescimento da economia gaúcha esteja relacionada em parte a fatores tipicamente endógenos, com destaque para a crise fiscal que nos últimos oito anos se abateu sobre a economia estadual, contribuindo para o modesto crescimento de sua economia. O caso

do Paraná é extremamente elucidativo. No período 1990-2001, o PIB *per capita* deste estado declinou. A partir de 2002, houve uma inflexão na trajetória deste indicador. Acredita-se que tal comportamento seja resultado da melhoria dos termos de troca dos exportáveis do estado, especialmente soja e milho.

TABELA 15
Índice de crescimento do PIB *per capita* – região Sul (anos selecionados)

Estados	1990	1993	1994	2000	2001	2003	2004	2007	2008	2009
Paraná	100	94	101	99	99	116	118	130	127	124
Santa Catarina	100	95	101	104	103	114	120	135	140	136
Rio Grande do Sul	100	112	116	102	102	105	106	117	116	117
Região Sul	100	102	108	101	101	110	113	125	125	123
Brasil	**100**	**101**	**104**	**103**	**101**	**111**	**116**	**132**	**132**	**131**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

5.4.1 o comportamento do índice de autonomia

Ao longo dos últimos vinte anos, o tecido produtivo da economia da região Sul se sofisticou. Por conta da criação do Mercosul, os estados que formam a região Sul receberam aportes significativos de investimentos privados, especialmente no segmento manufatureiro. A maioria com incentivos fiscais. Veja-se o exemplo da General Motors no Rio Grande do Sul. Sem embargo, a implantação destas unidades produtivas, mesmo à custa de uma série de incentivos fiscais, oxigenaram a receita tributária dos Entes Federados graças ao efeito *arrasto* que estes investimentos provocam, especialmente quando a matriz produtiva regional apresenta algum grau de diversificação que impede grandes vazamentos de renda. Trata-se aqui do desempenho virtuoso da indústria de construção civil e também do forte crescimento da demanda por energia, comunicações e combustível, principais itens na formação do ICMS.

Sucede, todavia, que esses Entes Federativos não ficaram imunes aos percalços da economia nacional e internacional no período 2000-2010. As ondas negativas provocadas pelos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 em Nova York; as guerras do Iraque e do Afeganistão; a crise do sistema energético brasileiro; o baixo crescimento do PIB nacional na primeira metade da década; as elevadas taxas de juros nominal e real; o repique do índice de inflação em 2002; e as medidas de correção da macroeconomia nacional adotadas no período 2003-2004 afetaram o comportamento da receita tributária destes Entes Federativos.

As estimativas do índice de autonomia apresentadas na tabela 16 refletem os efeitos dos acontecimentos aqui citados. À semelhança dos casos já estudados, observa-se, para os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, uma quebra de tendência na trajetória do índice. A partir de 2005, há uma substancial melhoria na trajetória do indicador. Este comportamento positivo é reflexo da mudança da agenda macroeconômica do governo federal, com destaque para a expansão do crédito às famílias; e para o declínio das taxas reais de juros com efeitos positivos sobre a demanda das famílias e os investimentos dos proprietários de meios de produção. Vale ressaltar também o crescimento dos preços dos exportáveis, com a consequente melhoria do índice dos termos de intercâmbio. Todos estes fatores contribuíram para um substancial incremento da arrecadação tributária própria dos estados (ICMS, IPVA), ampliando assim o grau de autonomia fiscal dos estados perante os recursos da União.

TABELA 16
Índice de autonomia fiscal – região Sul (2000-2010)

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Paraná	50,75	69,00	64,95	70,89	74,14	60,71	89,26	73,18	91,55	74,17	73,78
Rio Grande do Sul	93,41	95,63	84,20	75,13	95,44	62,99	95,06	72,91	91,50	75,31	76,37
Santa Catarina	86,82	92,60	92,18	76,44	99,50	61,12	68,65	67,23	62,83	89,18	94,16

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

5.5 Região Sudeste

A partir de 1830, quando a cultura do café penetrou na região Sudeste e adquiriu o *status* de cultura comercial para exportação, a história econômica e política do país sofreu uma grande modificação. O Nordeste, até então a região mais dinâmica do país, perdeu a hegemonia econômica e política. A economia do país, a partir do deslanche da cafeicultura, se confunde com a evolução econômica da região Sudeste. A literatura especializada aponta a cultura do café como o motor do crescimento regional e como responsável pela formação do grande complexo econômico que se tornou hegemônico em termos nacionais. A primeira fase do ciclo de prosperidade da região Sudeste ocorreu no período 1830-1930, quando a cultura do café cresceu a taxas virtuosas e promoveu, via multiplicador da renda e emprego, o crescimento da atividade manufatureira de bens de consumo durável e não durável, e de outros segmentos da área de serviços, com destaque para a indústria de transportes, o setor bancário, o comércio de atacado e varejo, a educação, a saúde, e alcançando até o segmento de ciência, tecnologia e inovação, com a criação dos primeiros centros de pesquisa agrícola no país.

O adensamento da atividade manufatureira na região Sudeste engendrou, por meio de um mecanismo circular e cumulativo semelhante ao proposto por Myrdal e estilizado por Kaldor (1989), o crescimento sem precedentes dos outros setores, especialmente os ancilares ao setor manufatureiro, tornando a economia da região a locomotiva do país, no dizer de um importante historiador da economia regional (Love, 1982).

Garantida a hegemonia econômica e política da região em relação ao restante do Brasil, ficou bastante fácil para as elites regionais do Sudeste desenharem um conjunto de ações de política econômica que garantisse o processo de acumulação e reprodução da riqueza regional. Como estas elites dominavam o estado por meio dos órgãos de representação política, tornou-se particularmente fácil construir uma agenda regulatória que garantisse os seus privilégios.

A crise econômica de 1929, que se instalou no tecido das economias capitalistas centrais e se prolongou até as vésperas da Segunda Guerra, rebateu de forma negativa na economia brasileira, além de impactar na correlação de forças políticas a nível interno, provocando a Revolução de 1930 (Lira Neto, 2012). Nessa oportunidade e por conta das transformações de caráter ideológico que surgiam na arena internacional, com destaque para a Segunda Guerra Mundial e o período pós-Guerra, acompanhado do surgimento da bipolarização ideológica, o Estado brasileiro, por meio do governo federal, assumiu a importante missão de transformar as estruturas econômicas e sociais do país. Um dos vetores do projeto político-ideológico do governo central era transformar a economia do país por meio do aprofundamento da sua matriz industrial, com a implantação de um departamento de bens de capital. Para alcançar tal desiderato, o governo federal, apoiado pelos capitalistas do centro-sul e pelas empresas transnacionais, estabeleceu um conjunto de leis, regulamentos e portarias, com o objetivo de ampliar o grau de industrialização do país. Sucede que, pelas razões aqui já apontadas, a região Sudeste ostentava, por volta de 1930, um parque industrial de escala razoável para os padrões da economia nacional. A regulação criada pelo governo federal contribuiu ainda mais para concentrar aquilo que já era concentrado. O Brasil era um corpo de cabeça grande (Sudeste) e tronco e membros raquíticos (Nordeste, Amazônia e Centro-Oeste). Em um intervalo de setenta anos (1930-2000), o Brasil se tornou a nação mais industrializada do cone sul do continente americano.

Celso Furtado, ao analisar a dinâmica da economia nordestina dos anos 1940-1950, no seu clássico *Diagnóstico da Economia Nordestina*, mostra os efeitos perversos

das medidas de política macroeconômica adotadas pelo governo federal na tentativa de defender o processo de industrialização que se consolidava no eixo São Paulo-Rio de Janeiro sobre a economia do Nordeste.

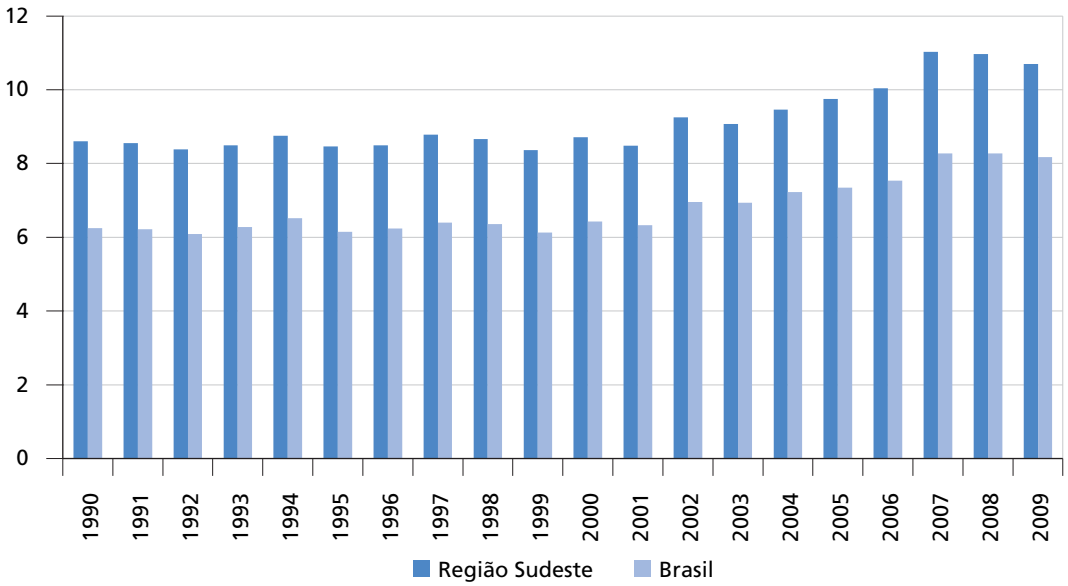
A partir de 1950, com a implantação da indústria de bens de capital na região Sudeste, o processo de crescimento econômico desta região alcançou outra dinâmica, sem similar nos países da América Latina. Embasado na historiografia econômica nacional e internacional, é possível afirmar que o Brasil foi o país que apresentou, no período 1900-1980, as maiores taxas mundiais de crescimento do PIB *per capita*.

Evidentemente que sem o concurso do Estado brasileiro, maior agente de transformação da economia nacional, não seria possível alcançar o atual patamar de desenvolvimento. O Estado brasileiro não atuou somente como facilitador do desenvolvimento do capitalismo industrial, criando leis e regulando as relações sociais de produção. Atuou também como grande empregador, investidor, construtor da infraestrutura, produtor de bens e serviços e gerador de ciência, tecnologia e inovação. A mão do Estado, na contramão da mão invisível de Adam Smith, pai do liberalismo econômico, foi a grande responsável pela trajetória virtuosa da sociedade brasileira nos últimos cem anos. Em diferentes momentos da conjuntura econômica e política da nação, a mão do Estado esteve presente. Os exemplos são bastante elucidativos. A construção da hidroelétrica de Itaipu, no rio Paraná, que exigiu a elaboração de um acordo internacional com a nação paraguaia; a criação e implantação da Embrapa, que promoveu uma revolução verde no campo; a implantação do complexo da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), no rio São Francisco, que viabilizou a industrialização do Nordeste e também a moderna irrigação na região do semiárido nordestino; a implantação da Zona Franca de Manaus, que promoveu a transformação da base produtiva da economia de parte da região Norte, até então dependente do extrativismo mineral e vegetal; e a criação da Embraer, agora privatizada, que ensejou o desenvolvimento da indústria aeronáutica no país. Em um passado mais remoto, a criação da Companhia Vale do Rio Doce, para explorar as riquezas do subsolo nacional; a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, voltada para a produção de aço, e de importância estratégica no adensamento da matriz industrial do país; e a Petrobras, voltada para a exploração, o refino e a comercialização do petróleo existente no subsolo nacional. Mas a presença do Estado brasileiro foi além da produção de mercadorias finais e intermediárias.

Investiu também no segmento de intermediação financeira, criando instituições de fomento ao desenvolvimento econômico, como o Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Fedral (CEF), fundamentais para o desenvolvimento do capitalismo nacional.

O gráfico 6 apresenta as estimativas do PIB *per capita* da região Sudeste para o período 1990-2009. Constata-se, primeiramente, que o produto *per capita* regional supera, invariavelmente, o nacional. Trata-se de um fenômeno que remonta ao primeiro quartel do século XX, como resultado da instalação da indústria manufatureira, que, em função das economias de escala crescentes, provocou um efeito circular e acumulativo de grandes proporções, sem similar no contexto nacional.

GRÁFICO 6
PIB *per capita* em termos reais e em valores absolutos – Brasil e região Sudeste (1990-2009)



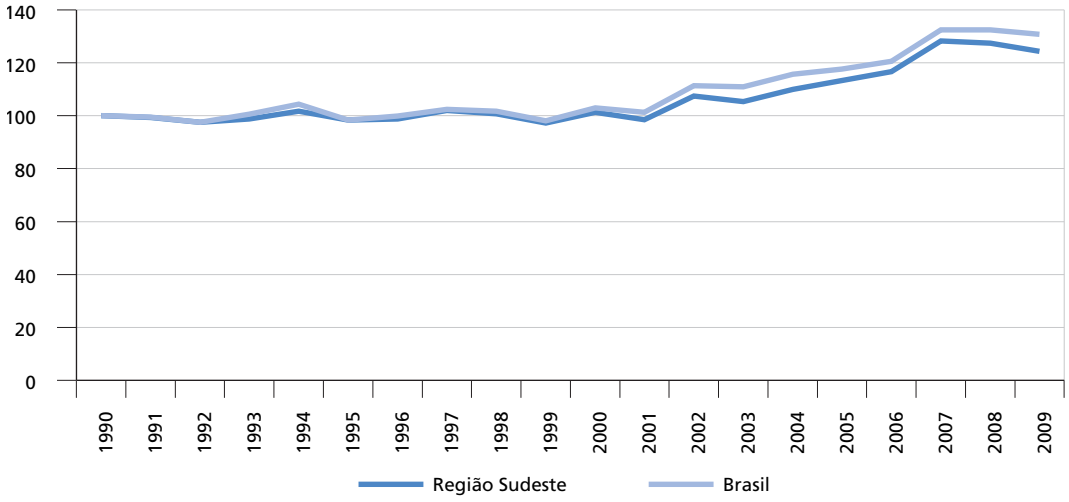
Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

O segundo fenômeno digno de nota está relacionado à dinâmica do PIB *per capita* regional. À luz da leitura do índice de crescimento do referido indicador, estimado para o período 1990-2009 e apresentado no gráfico 7, é possível perceber que o PIB *per capita* regional apresenta a mesma tendência do PIB *per capita* nacional. Tal comportamento indica que a economia da região Sudeste continuará a representar, por muitas décadas futuras, o eixo fundamental da economia nacional.

O comportamento do índice sugere, adicionalmente, que, pelo menos em comparação ao de 2002, estava se gestando um processo de divergência no processo de crescimento entre as duas economias. O PIB *per capita* nacional se descolou do regional, embora a variância seja muito reduzida. Tais evidências sugerem a possibilidade de um processo de desconcentração espacial da produção *per capita* em favor de algumas regiões fora do eixo do capitalismo moderno brasileiro, no caso, a região Sudeste.

Acredita-se que o forte crescimento da região Centro-Oeste, muitos pontos acima da média nacional, fato já destacado neste estudo, explique em parte o fenômeno da convergência de produto *per capita* apresentado pelas estimativas anteriormente comentadas. Embasado na larga literatura disponível, acredita-se que este processo de convergência deverá ser abortado, na próxima década, pelos efeitos dos investimentos na indústria do petróleo, fortemente concentrados nos estados da região Sudeste.

GRÁFICO 7
Participação relativa do PIB *per capita* em termos reais e em valores absolutos – Brasil e região Sudeste (1990-2009)



Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Após a análise do contexto macrorregional, cabe investigar a participação de cada ente regional na formação do PIB a preços de mercado. Trata-se de uma leitura extremamente importante, pois é perfeitamente sabido que persiste, desde décadas passadas, uma forte assimetria dos níveis de bem-estar entre os estados que constituem a região Sudeste. A tabela 17 apresenta as estimativas da participação de cada estado no PIB a preços de mercado da região Sudeste nos anos selecionados.

TABELA 17
PIB a preços de mercado – região Sudeste (anos selecionados)
(Em %)

Estados	1990	1993	1995	1999	2000	2001	2003	2004	2007	2008	2009
Minas Gerais	15,80	16,33	16,60	16,53	16,68	16,58	15,70	16,36	16,07	16,63	16,02
Espírito Santo	2,82	2,86	3,39	3,31	3,38	3,29	3,28	3,71	4,02	4,11	3,73
Rio de Janeiro	18,46	20,39	19,61	20,17	21,67	21,62	19,84	20,57	19,77	20,20	19,75
São Paulo	62,93	60,42	60,40	59,99	58,27	58,51	61,18	59,36	60,14	59,05	60,51
Região Sudeste	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

Percebe-se que São Paulo perdeu 2 p.p. de participação ao longo do período em questão. No contexto regional, trata-se de uma queda bastante modesta, que foi distribuída pelas outros Entes Federativos da região Sudeste. As investigações mais recentes indicam que o processo de industrialização extrapolou o território de São Paulo e se propagou para os estados vizinhos. No caso de Minas Gerais, destaca-se a chegada de uma planta automotiva que contribuiu para o adensamento da atividade manufatureira, principalmente no âmbito do setor metalomecânico, tornando mais sofisticada a matriz industrial do Estado. O mesmo pode ser dito a respeito do Rio de Janeiro, que recebeu, em período recente, algumas plantas também da cadeia automotiva. Acrescente-se ainda, no contexto deste estado, a revitalização da indústria de construção naval, com destaque para a construção de navios e plataformas para a indústria do petróleo. Trata-se do *efeito pré-sal*, isto é, do efeito multiplicador de emprego e renda gerado pela exploração de petróleo na camada pré-sal, fortemente localizada no litoral do estado. No tocante ao estado do Espírito Santo, destacam-se a ampliação do parque siderúrgico e o incremento da atividade de serviços, especialmente no que diz respeito à logística portuária.

A dinâmica econômica da região Sudeste é muito sensível aos ditames da economia internacional. No contexto nacional, como em uma peça teatral, esta região se comporta como a atriz principal e as outras regiões, como simples coadjuvantes da economia nacional. É neste território do Brasil que estão localizados todos os principais departamentos de seu sistema econômico: indústria de bens de consumo final, intermediários e bens de capital. Por consequência, concentra-se nesta região a sede dos principais agentes financeiros privados e públicos, os principais centros de pesquisa, ciência e inovação e os principais agentes produtores da indústria cultural.

Ante os aspectos aqui mencionados, é lícito considerar que a trajetória econômica da região Sudeste é altamente sensível às mudanças de humor da economia internacional. A literatura mais recente tem destacado o impacto provocado pela competição dos produtos manufaturados da linha de bens de consumo durável e não durável oriundos da China na base produtiva da região. Esta mesma literatura tem mostrado que restrições de caráter endógeno, como taxação elevada, gargalos na infraestrutura, juros elevados, câmbio apreciado e encargos sociais elevados, têm contribuído para inibir o crescimento do PIB a taxas mais elevadas.

A atual administração federal tem operado no sentido de eliminar as restrições monetárias e fiscais ao maior desenvolvimento da economia nacional. Investimentos na infraestrutura de transportes, diminuição da taxa de juros real, desoneração dos encargos sociais e sua substituição por uma porcentagem da receita das empresas, menor volatilidade da taxa de câmbio, diminuição dos impostos da energia elétrica para as famílias e empresas, fartos subsídios do BNDES ao capital produtivo instalado no país, nacional ou internacional, desoneração dos impostos federais da cesta básica, eliminação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), além de um amplo programa de concessões ao capital privado nos segmentos portos, aeroportos, ferrovias e rodovias, sugerem uma retomada, no médio prazo, dos investimentos na economia e assim um crescimento consistente da formação bruta de capital fixo nacional e regional. A título de ilustração, o valor do investimento do governo do estado de São Paulo, com recursos próprios e de terceiros, no anel viário da cidade de São Paulo e nas novas linhas do metrô é superior ao somatório de todos os investimentos realizados pelos governos estaduais da região Nordeste nos últimos cinco anos.

TABELA 18
Índice de crescimento do PIB *per capita* – região Sudeste (anos selecionados)

Estados	1990	1994	1995	1996	2000	2002	2003	2006	2007	2008	2009
Minas Gerais	100	113	104	110	109	106	107	121	132	136	128
Espírito Santo	100	113	116	113	118	117	118	155	176	179	158
Rio de Janeiro	100	110	106	104	122	123	117	135	141	144	137
São Paulo	100	96	94	93	92	102	100	108	121	118	118
Sudeste	100	102	98	99	101	107	105	117	128	127	124
Brasil	**100**	**104**	**98**	**100**	**103**	**111**	**111**	**121**	**132**	**132**	**131**

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

5.5.1 O comportamento do índice de autonomia

Destacou-se em seções anteriores que o comportamento do índice de autonomia de um determinado Ente da Federação está fortemente correlacionado à sua matriz produtiva. Em relação aos estados do Sudeste, a contribuição da atividade manufatureira na aludida matriz é bastante significativa. Acrescente-se ainda o fato de que tal matriz apresenta um reduzido número de elos faltantes, de sorte que a região produz a maioria dos bens finais consumidos pelas famílias residentes. Trata-se de uma região que abastece as outras regiões do país com uma gama de bens, desde aqueles mais comezinhos, presentes na cesta básica, como feijão e carnes de várias espécies – bovina, suína, avícola – até produtos do mais alto nível de sofisticação tecnológica, por exemplo, aviões.

Embasado nas considerações feitas neste estudo, é possível supor que o comportamento do índice de autonomia deverá refletir o comportamento da demanda regional e extrarregional. Substanciais incrementos na renda pessoal disponível das famílias localizadas em outras regiões do país certamente promoverão um aumento no consumo de bens cuja região Sudeste detenha poder de monopólio. Neste caso, haverá um rebatimento positivo na receita fiscal dos estados da região Sudeste, via maior arrecadação do ICMS, que, por sua vez, promoverá incrementos no índice de autonomia. Por seu turno, um processo de crescimento da formação bruta de capital do setor privado promoverá também maior crescimento do índice de autonomia, posto que novos gastos com equipamentos e insumos para investimentos produzidos internamente à região deverão gerar ICMS integralmente para os cofres dos estados da região.

É possível afirmar, observando-se as estimativas do índice de autonomia (tabela 19), que os estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo apresentam um índice de autonomia elevado, o que configura um cenário de forte autonomia frente aos recursos do governo federal. Constata-se também que o índice de autonomia apresenta uma trajetória de crescimento bastante positiva durante a segunda metade da década de 2000. É possível supor que a estrutura econômica destes entes regionais, fortemente apoiada em uma matriz produtiva bastante diversificada, explique, em parte, o elevado índice de autonomia apresentado na tabela 19.

TABELA 19
Índice de autonomia fiscal – região Sudeste (2000-2010)
(Em valores absolutos)

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Espírito Santo	78,93	92,95	88,99	70,07	86,80	57,49	87,87	71,40	87,38	84,86	87,71
Minas Gerais	75,65	84,71	82,87	68,10	86,54	58,41	85,96	70,65	85,64	84,95	90,06
Rio de Janeiro	74,75	76,84	77,18	58,60	70,52	49,37	64,79	55,71	61,80	70,19	69,21
São Paulo	99,99	98,04	100,00	78,55	99,99	61,47	95,80	74,92	90,17	88,66	89,29

Fonte: Ipeadata, dados básicos de 2012.
Elaboração do autor.

6 À GUISA DE CONCLUSÃO

Embasando-se nos fatos destacados neste estudo, é possível afirmar que os estados mais pobres da Federação apresentam um índice de autonomia extremamente baixo. Isto sugere que estes estados dependem, fundamentalmente, dos recursos da União para operacionalizar políticas públicas em áreas estratégicas, como saúde, educação e segurança, consideradas fundamentais para engendrar, no longo prazo, um processo de crescimento endógeno destes respectivos Entes Federativos. Enquadram-se neste grupo três estados da região Norte – Acre, Amapá e Roraima – e a maioria dos estados da região Nordeste.

O índice de autonomia dos estados da região Nordeste que receberam e estão recebendo aportes de investimentos estruturadores – refinarias, ferrovias, duplicação de estradas federais, transposição das águas do rio São Francisco, montadoras de veículos automotores – deverão apresentar trajetória crescente, aumentando, por conseguinte, o grau de autonomia junto aos recursos do governo da União.

Estados cuja base econômica depende fortemente da produção de produtos extrativos minerais e vegetais, em sua maioria para os mercados internacional ou extrarregional, apresentam baixo índice de autonomia e, portanto, baixa capacidade de implementar políticas públicas independentes do concurso dos recursos do governo central.

Para aprofundar os conhecimentos sobre a capacidade dos governos estaduais, pretende-se continuar aprofundando esta pesquisa. Os próximos passos devem consistir em:

1. Elaborar um modelo econométrico capaz de identificar os principais determinantes do índice de autonomia dos estados, segundo um corte regional e temporal.

2. Estudar a trajetória dos componentes da receita tributária dos estados no período 1990-2010 e comparar com a trajetória do índice de autonomia.

3. Analisar os componentes da receita líquida disponível ao longo do período 1990-2010 e destacar as principais singularidades destes componentes, cotejando os resultados com os disponíveis na literatura recente.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro Luiz (Orgs.). **Federalismo no Brasil**: desigualdades regionais e desenvolvimento. São Paulo: FUDAP, 1995.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Memória da Assembleia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, p. 2-28, fev. 2002.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. **Nordeste e Amazônia**: novos caminhos do desenvolvimento. *In*: FÓRUM NACIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS: CHINA E ÍNDIA COMO DESAFIO E A REAÇÃO DO BRASIL. 17. Rio de Janeiro: Inae, maio 2005.

AMARAL FILHO, Jair. Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil. *In*: JORNADAS INTERNACIONALES DE FINANZAS PÚBLICAS, 41., 2008. Argentina. **Anais...** Argentina: Universidade Nacional de Córdoba, 2008.

BACHA, Edmar Lisboa. Plano Real: uma avaliação preliminar. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-26, jun. 1995.

_____. Plano Real: uma segunda avaliação. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Plano Real e outras experiências internacionais de estabilização**. Brasília: Ipea, 1997.

CARVALHO, David Ferreira. Pacto federativo e descentralização fiscal-regional no Brasil. **Papers do Naea**, Belém, Pará, v. 158, p. 1-22, 2000.

ERBER, Fábio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de economia política**, v. 31, n. 1, p. 31-55, jan.-mar. 2011

GAMA NETO, Ricardo Borges. Plano Real, privatizações dos bancos estaduais e reeleição. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 26, n. 77, p.129-131, 2011.

GTDN – GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 3. ed. Recife: GTDN, 1978.

HOFMEISTER, Willhelm; CARNEIRO, José Mario (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2001. (Série Debates, v. 1, n. 22).

KALDOR, Nicholas. The case for regional policies. *In*: TARGETTY, F; THIRLWALL, A. P. (Eds.). **The essential Kaldor**. New York: Holmes and Meier Publishers,1989.

LEITE, Cristiane Kerches. **Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal**: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Ipea, mar. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.593).

LIRA NETO. **Getúlio (1882-1930)**: dos anos de formação à conquista do poder. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOVE, Joseph. **A locomotiva**: São Paulo na Federação Brasileira, 1889-1937. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MELLO, Evaldo Cabral. **A outra independência**: o federalismo pernambucano de 1817 a 1824. São Paulo: Editora 34, 2004.

MENDES, Armando Dias. A questão regional na Nova Constituição. *In*: DIAS, Mendes Armando. **O cidadão transeunte**: almanaque de viveres. Belém: IOEPA, 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2012.

OLIVEIRA, Francisco. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. *In*: AFFONSO, Rui de Brito; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

OLIVEIRA, Luís Guilherme. Federalismo e guerra fiscal. **Pesquisa e debate**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 110-138, 1999.

PARENTE, Temis Gomes. **Resistência em um universo de pobreza**: norte de Goiás 1749-1800. 1996. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1996.

RIGOLON, Francisco José; GIAMBIAGI, Fábio. **A economia brasileira**: panorama geral. Rio de Janeiro: BNDES, jun. 1999.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.

SOUZA, Sônia Maria. **O desenvolvimento vem da estrada**: a Belém-Brasília e a fundação de Guaraí (1958-1975). 1997. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1997.

VIEIRA, Danilo Jorge. Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

_____. A guerra fiscal: 1990-2000. São Paulo, 2013. A ser publicado.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AFONSO, Antônio. **The efficiency of the state aspects of the fiscal development**. Brasília: Ipea, 2007.

AFONSO, Antônio; JALLES, João Tovar. **Economic performance and Government size**. European Central Bank. November, 2011. (Working Paper, n. 1.399).

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. **O desenvolvimento social do Brasil**: balanço dos anos 1900-2010 e agenda para o futuro. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.

CARLEIAL, Liana; RUZ, Bruno. **A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro**: uma proposta de longo prazo. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2012. (Texto para Discussão, n. 1.729).

CARVALHO, Cutrim Carvalho. **A expansão da fronteira agropecuária e a dinâmica do desmatamento florestal na Amazônia paraense**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

CASTRO, Inez; VIDAL, Antônio. Desequilíbrios fiscais na região nordestina. **Revista econômica do Nordeste**, v. 42, n. 2, abr.-jun. 2011.

CHEIN, Flávia; LEMOS, Mauro Borges; ASSUNÇÃO, Juliano J. Desenvolvimento desigual: evidências para o Brasil. **Revista econômica do Nordeste**, Rio de Janeiro, v. 61, n. 3, p. 301-330, jul.-set, 2007.

COSTA, José Marcelino (Coord.). **Amazônia**: desenvolvimento e retrocesso. Belém: CEJUP, 1992.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. (Edição comemorativa 50 anos).

GRANADO, Antônio; PERES, Úrsula Dias. Reforma tributária: aspectos importantes acerca da Federação, atribuições dos entes e o financiamento da ação pública. **Cadernos Adenauer**, v. 11, n. 1, 2010.

LUZ, Nícia Vilela. **A luta pela industrialização do Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro,1961.

MAIA GOMES, Gustavo; VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. **A macroeconomia do desenvolvimento nordestino**: 1960-1994. 1. ed. Prêmio Pernambucano de Economia Dirceu Pessoa. Recife, maio 1995. 232 p.

_____. **Trinta e cinco anos de crescimento econômico na Amazônia (1960-1995)**. Brasília: Ipea, dez. 1997. (Texto para Discussão, n. 533).

MARQUES JÚNIOR, Liderau. Déficits, gastos do governo e a não estabilidade da carga tributária no caso do estado do Rio Grande do Sul. **Economia aplicada**, São Paulo, v. 11, n.1, p. 131-151, jan.-mar. 2007.

MENDES, Armando Dias (Org.). **A Amazônia e o seu banco**. Manaus: Editora Valer; Banco da Amazônia, 2002.

MENDES, Constantino Cronemberger; MONTEIRO NETO, Aristides. **Planejamento, instrumentos e resultados**: avaliação da compatibilidade de política para o desenvolvimento do Nordeste. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.633).

MONTEIRO NETO, Aristides. **A retomada do desenvolvimento no Brasil**: o legado recente e os desafios para esta e para as próximas décadas. *In*: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O NOVO BRASIL NO CENÁRIO MUNDIAL. Nova Iorque: Columbia University, 2011.

MONTEIRO NETO, Aristides; VERGOLINO, José Raimundo Oliveira. **A economia de Pernambuco no limiar do século XXI**: desafios e oportunidades para a retomada do desenvolvimento. Recife: Bagaço, 2002. 294 p.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fábio. **Federalismo e endividamento subnacional**: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2005. (Texto para Discussão, n. 1.142).

PAES, Nelson; SIQUEIRA, Marcelo. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. **Economia aplicada**, v. 12, n. 4, out.-dez. 2008.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. **Dívida dos estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2008. (Texto para Discussão, n. 1.366).

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita. **O Brasil na década de 90**: uma transição bem sucedida? Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2001. (Texto para Discussão, n. 91).

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia (1965). São Paulo: Brasiliense, 1965.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de economia política**, v. 15, n. 3, jul.-set. 1995.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos estados brasileiros. **Economia aplicada,** v. 11, n. 4, p. 463-485, 2007.

_____. **Assimetria cíclica na política fiscal dos estados brasileiros**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife, Pernambuco. Recife: ANPEC, 2007.

_____. **Composição do gasto público e crescimento econômico**: um estudo de painel para os estados brasileiros. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36. Salvador, 2009.

SANTOS, Roberto. **História econômica da Amazônia (1800-1920)**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SILVA, Guilherme Jonas *et al*. **A macroeconomia do crescimento puxado pela demanda agregada**: teoria e aplicações ao caso brasileiro. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife, Pernambuco: ANPEC, 35. Recife, 2007.

SIMONASSI, André; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. **Desempenho fiscal e os impactos sobre as responsabilidade fiscal e social nos estados e regiões brasileiras**. Brasília: Ipea, jan. 2008. (Texto para Discussão, n. 1.323).

TOPIK, Steven. **A presença do estado na economia política do Brasil de 1889 a 1930**. Rio de Janeiro: Record, 1987.

VELLOSO, Raul; MENDES, Marcos; CAETANO, Marcelo. **Saindo da crise, a política fiscal e os investimentos**. *In*: FÓRUM NACIONAL DO INSTITUTO NACIONAL DE ALTOS ESTUDOS: NA CRISE, BRASIL, DESENVOLVIMENTO DE UMA SOCIEDADE ATIVA E MODERNA, 22. Brasília: Inae, maio 2010.

VILLA, Marco Antônio. **A história das Constituições brasileiras**: 200 anos de luta contra o arbítrio. São Paulo: Texto editores, 2011.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Karen Aparecida Rosa (estagiária)
Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos