

SESSÃO ESPECIAL I

MENSURAÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

COORDENAÇÃO DA MESA

Presidente:

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes, gerente do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), do Banco do Nordeste

Expositores:

Cláudio Considera, diretor de Pesquisas do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), e Lena Lavinas, técnica da Diretoria de Pesquisas do IPEA.

Debatedores:

Gustavo Maia Gomes, diretor da Área de Planejamento Urbano e Rural do IPEA, e Francisco Êsio de Souza, representando o Superintendente da SUDENE.

Adriano Sarquis

Daremos início às discussões técnicas, de extrema importância para a Região. Ouviremos agora a apresentação do trabalho do professor Cláudio Considera, do IPEA.

Cláudio Considera

Vou falar, inicialmente, sobre o cálculo do Produto Interno Bruto por unidade da Federação, um trabalho que fizemos no IPEA com o objetivo de disponibilizar informações necessárias ao cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil, por regiões e estados. Não vou detalhar a metodologia de construção do PIB nos estados porque seria demasiadamente enfadonho. Vou apenas chamar a atenção sobre algumas dificuldades que temos para calcular esses PIBs dos estados e depois mostrar alguns dos resultados.

O IBGE é responsável pelo cálculo das contas nacionais do País e das contas regionais. Por ser necessário dividir os fundos de participação entre estados e municípios, o IBGE calcula, nos anos em que há censo econômico, um PIB para os estados. E faz isso nos anos em que há censo, à medida que as informações são homogêneas e são gerais para todos os estados. Pode-se, então, ter razoável certeza de não estar beneficiando um estado e prejudicando outro. Toda a noção do cálculo do PIB por estados, feito pelo IBGE, é no sentido da homogeneidade das informações, de forma a não levar a qualquer tipo de reclamo de que está usando uma fonte de informação e não outra.

Com a paralisação da realização de censos econômicos no Brasil, as informações a respeito dos estados ficaram paradas no ano de 1985. De fato, há uma série de PIB por estados, para os anos de 70, 75, 80 e 85. Havia anteriormente uma série, da Fundação Getúlio Vargas, que iniciava em 50 e parava em 67. Depois de 85 não houve grandes progressos, quer dizer, o IBGE não fez mais censos e ele próprio não calculou essas informações, vamos dizer, homogêneas, uniformes para os estados.

Há esforços dos organismos estaduais de estatística em levantar esses dados, nos estados em que existe uma organização mínima de produção de estatística. A própria SUDENE, no caso da região Nordeste, e também a SUDAM fizeram esforços no sentido de calcular o PIB por estados, mas aí já não seguindo a noção de que se poderia ter uma comparação à medida que a metodologia seria a mesma, as fontes de informações seriam as mesmas.

Existiram também alguns esforços de pessoas tentando calcular, estimar um PIB para os estados através de informações sobre arrecadação de impostos, principalmente os impostos sobre produtos industriais e ICMS.

O que nós tentamos fazer no IPEA foi construir uma metodologia que buscasse a tal homogeneidade, de forma a tornar comparáveis as informações entre os estados; e, em segundo lugar, procurando seguir, o mais próximo possível, a metodologia que o IBGE utiliza para os anos em que há censo, tentando então substituir as informações censitárias por uma série de indicadores.

Eu estive aqui numa reunião do IPLANCE, há cerca de um mês, e apresentamos resultados até 1992. Agora conseguimos atualizar esses resultados para 94 e, doravante, faremos uma atualização anual assim que o IBGE divulgar o resultado do PIB nacional. Por exemplo, agora em outubro, provavelmente, o IBGE divulgará o PIB do Brasil de 1995; logo em seguida, estaremos divulgando os dados para os estados, porque a metodologia que usamos é a de repartição do PIB nacional, através de uma série de indicadores.

Procuramos então calcular o PIB por estado, fazendo-o pelas mesmas atividades econômicas que o IBGE divulga quando ocorre o censo, medidas da seguinte forma: a atividade agropecuária, dividida na produção de lavouras e na produção animal; a produção do grande setor industrial, subdividido na indústria extrativa mineral, transformação, construção e serviços industriais de utilidade pública, que, como os senhores sabem, se referem à parte de produção de energia elétrica e de água e esgoto e saneamento de forma geral; e o setor de serviços, que compreende a parte do comércio, transporte, as administrações públicas, as instituições financeiras, setor de comunicações e os outros serviços, que vêm a ser os de alojamento, alimentação, reparação etc.

Procuramos, portanto, medir as atividades econômicas de cada estado e usamos uma gama de informações bastante ampla. Para algumas atividades, essas informações são diretas; para outras, tentamos usar indicadores dessas atividades.

É importante chamar a atenção para outra particularidade: o que nós calculamos é o chamado PIB a custo de fator, que é a mesma informação que o IBGE divulga nos seus cálculos do PIB dos estados. Então, não está lá toda a parte dos impostos indiretos líquidos de subsídios, que no caso do Brasil corresponde mais ou menos a 15% do PIB a preços de mercado.

Para as atividades agropecuárias, temos informações bastante razoáveis através do levantamento sistemático da produção agrícola do IBGE e utilizamos o mesmo tipo de informação para cada um dos estados. Não há muito problema com isso.

Na indústria, temos boas informações para cerca dos dez principais estados industriais do País, mas não temos informações para outros estados. Então nós tivemos que utilizar um artifício para dividir o PIB do País pelos estados para os quais nós não temos informação. Então, quando os estados têm informação, essa informação é respeitada. Para os outros estados, nós retiramos a diferença do PIB do Brasil e dividimos o PIB da indústria entre os diversos estados, através de uma regressão dinâmica, em que nós temos, na verdade, uma função de produção, em que fizemos um PIB nacional ser função do emprego e da utilização de energia elétrica, que são as informações que nós temos bastante boas para todos os estados; calculamos um parâmetro nacional e subdividimos, segundo esse parâmetro nacional, o PIB para cada um dos estados.

Essa metodologia evidentemente tem problemas. O parâmetro nacional não é uma coisa facilmente aplicável para todos os estados, mas isso é o que existe de informação hoje e, até que se produza informação melhor, pelo menos temos alguma.

Na parte da construção, subdividimos o PIB da construção nacional mediante indicadores do consumo aparente de cimento, para os quais temos boas informações através do Sindicato da Indústria de Cimento, e também pelo consumo aparente de asfalto. Para isso, tivemos que fazer uma regionalização a mais do que a PETROBRÁS normalmente faz para esses dados.

Ainda em relação à construção, há uma certa dificuldade em calcular o PIB do estado da mesma forma como se calcula para o País, porque, para este, não há muito problema: a produção interna dos insumos típicos da construção representa, no fundo, através de uma função de produção, a própria produção da construção nacional, o que não ocorre no caso dos estados. A produção local de insumos típicos não é, necessariamente, a produção da construção local, pois há o comércio interestadual desses produtos típicos, o que dificulta a medição. Tivemos que distribuir isso através de informações de emprego em cada região, elemento comum que temos para todos os estados.

A parte de serviços industriais de utilidade pública é, talvez, uma das melhores informações, porque temos dados de cada uma das empresas produtoras de energia e de saneamento de forma geral, de tal maneira que não há muito problema com esse tópico.

Na parte de serviços, cuja produção nacional já é um problema em termos de mensuração dentro das contas nacionais, a sua distribuição, em termos regionais, apresenta também dificuldades. Empregamos, para os dados de comércio, uma função de produção no estilo da indústria, utilizando para representar o comércio atacadista informações a respeito de transportes e consumo de óleo diesel, por estado; e para representar o comércio varejista fizemos uso de informações sobre consumo de energia elétrica e emprego no comércio.

Para o setor de transportes, usamos as informações sobre consumo aparente de óleo diesel, que é a mesma informação nacional; e para solucionar a questão da regionalização, que também apresenta problemas, tivemos de utilizar alguns dados de emprego que, associados aos dados de consumo de óleo diesel, permitem uma aproximação razoável do que é o produto transportes por regiões. No que se refere às comunicações, há uma informação semelhante àquela dos serviços industriais de utilidade pública: as informações estão disponíveis por empresas, um bom número, parecido com o nacional, bem estimado, o que facilita o cálculo.

Em relação ao segmento de administrações públicas, o IBGE fez uma pesquisa de regionalização da administração pública federal e nós temos várias informações das administrações públicas estaduais. É uma boa informação, bastante razoável.

Quanto aos outros serviços, utilizamos dados de emprego relativos a serviços de reparação, manutenção, alimentação e alojamento, para estimar a produção de outros serviços por estados.

E, finalmente, a parte das instituições financeiras foi estimada mediante dados referentes às concessões de empréstimos e às realizações de intermediações financeiras, que o Banco Central dispõe de forma regionalizada. De modo geral, foi esta a metodologia que utilizamos.

Vale a pena mostrar alguns resultados obtidos. Vou comentar muito rapidamente a distribuição percentual do PIB por unidade da federação e também agrupada por regiões: de 1985 a 1994, tivemos uma redução da participação

da Região Sudeste, de 59% para 56,5%; um aumento da participação da Região Norte, de 4,3% para 4,8%; um aumento da participação da Região Centro-Oeste, que é a região que tem maior incremento de participação, de 5,3% para 7,1% - isso tem a ver, basicamente, com toda a produção agropecuária e um pouco de indústria nessa fronteira agrícola da década de setenta; nós temos um aumento da participação do Nordeste, num primeiro momento, de 1985 até 1991, passando de 13,9% para 14,1% nesse período, seguido de uma redução, ficando em 13,97%, em 1994.

Observando, no mapa do Brasil, a distribuição do PIB *per capita* por estado, em 1994, vemos que os estados da região Centro-Sul, juntamente com o Distrito Federal e o Amazonas, detêm renda *per capita* superior a 3.000 reais. O Nordeste meridional, a região Norte e o Centro-Oeste, à exceção do Distrito Federal e do Amazonas, situam-se numa faixa entre 1.500 e 3.000 reais. Por fim, Tocantins e os estados do Nordeste setentrional, grosso modo, apresentam o padrão de renda mais baixo do País, inferior a 1.500 reais por ano.

Esse mapa é muito semelhante, de certa forma, ao que o Relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas mostrou há pouco tempo, que são os três brasis. Apenas, nesse caso, o efeito da renda *per capita* é, de certa maneira, diluído por algum dos indicadores sociais. Temos, por exemplo, o Rio Grande do Sul, que não é o estado de maior renda *per capita* do País mas tem o maior índice de desenvolvimento humano. Agora eu vou passar para a Lena, para ela falar um pouco sobre os indicadores sociais.

Lena Lavinas

O trabalho que o IPEA vem desenvolvendo há um ano e meio, com financiamento da FINEP e que contou com a participação de uma série de colaboradores *ad hoc*, tem por finalidade organizar um banco de dados relativos às desigualdades regionais, que possa ser disponibilizado da forma mais ampla possível. Chamou-se a isso Atlas Regional das Desigualdades, cujos dados que serão colocados aqui deverão estar disponíveis, em mapas e tabelas, dentro de um mês e meio, creio eu, no servidor do IPEA. Evidentemente que, no momento, não se trata de um banco de dados completo, mas será possível ter acesso a um conjunto de dados criticados e sistematizados, que permitam um uso bastante criterioso da informação.

Além dos técnicos do IPEA e do IBGE, participaram também da elaboração desses indicadores, como consultores *ad hoc*, Tânia Bacelar, Roberto Cavalcanti, Maurício Borges Lima, Cássio Rolim e Berta Becker, geógrafa da UFRJ.

A preocupação que o Cláudio externou, há pouco, com relação à elaboração de um PIB, com uma metodologia comum para o conjunto do País, é mais ou menos a mesma que orientou a elaboração desse Atlas Regional das Desigualdades, uma vez que os dados sobre desigualdades sociais são extraídos, por exemplo, de fontes como a PNAD e o Censo, às vezes implicando em metodologias distintas que fazem com que se obtenham dados bastante desiguais entre uma fonte e outra.

A finalidade desse Atlas Regional de Desigualdades é poder ter, a partir da década de 90, para os dados sociais, e um pouco antes, a partir da década de 80, para os dados econômicos, um acompanhamento regular que seja uma fonte referencial para citação, para consulta e, evidentemente, para o acompanhamento das políticas públicas do País. Mostrarei rapidamente quais são os indicadores sociais disponíveis nesse banco de dados, indicadores esses feitos com base na PNAD e no Censo.

Foram definidos indicadores sociais cujo acompanhamento pareceu importante para medir se as desigualdades estão aumentando ou não a nível das regiões. São eles: taxa de analfabetismo, grau de escolaridade, atraso escolar, concentração da população com ensino superior, taxa de insuficiência de formação de professores de primeiro grau, taxa de atendimento pré-escolar, dados sobre mercado de trabalho, informalidade e precariedade no emprego (precariedade é quando alguém trabalha mais de 40 horas por semana e ganha menos de um salário mínimo), taxa de atividade por faixa etária, desemprego/PEA; alguns dados mais demográficos: taxa de dependência (evidentemente há uma mudança no perfil demográfico do País; a taxa de dependência está se invertendo, com um aumento da participação dos idosos em detrimento das crianças, dos mais jovens), taxa de mortalidade, fecundidade, esperança de vida, urbanização; alguns indicadores de renda: renda padronizada (que é uma correção do número de horas trabalhadas em função da remuneração), renda familiar *per capita*, renda média, proporção de pobres, concentração de renda. Há também uma série de indicadores relativos a previdência, que é uma questão importante em termos sociais; e um conjunto de indicadores econômicos que, evidentemente, ficou agora muito mais bem elaborado, com a divulgação de dados do PIB.

O que estávamos fazendo anteriormente à disponibilização desses dados de PIB era tentar criar um processo que nos permitisse acompanhar o que estava acontecendo em termos econômicos. Há algumas informações relativas, por exemplo, à circulação, infra-estrutura, ou então à questão da dinâmica mais tecnológica, que estamos tentando acompanhar. Não são indicadores excelentes, mas era uma tentativa de dispormos de informações que nos ajudassem a ter um quadro mais completo dessa dinâmica econômica.

Nós estamos começando agora um grande banco de dados que vamos agregar a esse Atlas: é um estudo da evolução das finanças públicas para o conjunto dos estados e municípios brasileiros, que eu estou fazendo com Ricardo Vassani, do IPEA do Rio de Janeiro. Vamos poder, rapidamente, ter alguns indicadores que permitam acompanhar como é que está se dando o processo de descentralização, de toda a década de 80 até agora.

Vou apresentar, inicialmente, alguns dos mapas que fizemos, só para dar uma idéia de tudo o que temos e como isso vai estar disponibilizado. No mapa sobre a taxa de urbanização, vemos que no Maranhão há dominância, ainda, de uma população rural, o que explica certamente o peso de indicadores bastante ruins em termos sociais para esse estado. A grande maioria do território brasileiro tem uma população acima de 70% em áreas urbanas; e Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal, acima de 90%.

Em termos de taxa de crescimento, vemos uma dinâmica ainda bastante interessante: temos um crescimento médio ao ano, no Rio de Janeiro, já inferior a 2% - evidentemente é um estado altamente urbanizado, só 15% da população é rural; temos uma área mais ou menos interiorana, pegando ainda São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Tocantins, com taxas de 2 a 3%; e, ainda, taxas de crescimento extremamente elevadas na região Centro-Oeste, de 3 a 4%, e em todo o Norte do País. Note que a média do Brasil é 2,97%.

Agora, se nós olharmos o que isso quer dizer em termos de adequabilidade das condições de vida urbana - fizemos uma taxa chamada de "inadequação sanitária" para as áreas urbanas - vamos ver Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina com boas condições sanitárias; e um quadro muito mais genérico, pegando todo o Centro-Oeste, o Norte e o Nordeste do País, com inadequação sanitária acima de 50%. Existem, ainda, diferenciais: embora as taxas de urbanização sejam uma dinâmica crescente, a forma como se dá essa urbanização ainda é extremamente desigual entre as regiões brasileiras.

Vou apresentar alguns dados relativos a escolaridade, outra informação que temos. Não estou mostrando mapa de atraso escolar, mas se tomarmos o conjunto de crianças com 14 anos de idade, vamos ver que o lugar onde o atraso escolar é mais elevado é no Nordeste rural brasileiro, onde as crianças acumulam, em média, cinco anos de atraso, ou seja, elas estão atrasadas cinco anos em relação ao ano escolar no qual elas deveriam estar, caso elas viessem tendo um ciclo escolar relativamente regular. A média brasileira é 3,2 e as taxas mais baixas estão em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul.

Com relação a grau de escolaridade, vemos que, tirando o Paraná, onde existe uma área rural importante, o nível de escolaridade está acima de 6% para as áreas mais desenvolvidas, inclusive Distrito Federal; depois tem uma grande homogeneidade entre a área central, sul do Nordeste e a região Norte brasileira; temos de 4 a 5%, em média, no Nordeste, com o caso, novamente, do Maranhão, que é inferior, em torno de 3,5%; sendo a média brasileira de 5,7%.

Se formos olhar isso para a área rural, vamos ver que a situação é um pouquinho mais complicada, temos ainda um quadro bastante desigual. Temos uma taxa de analfabetismo rural para o Nordeste, no seu conjunto, superior a 40%, o que é o dobro, praticamente, do que acontece nos demais estados do País. E temos, surpreendentemente, o Rio de Janeiro numa faixa intermediária, pois os níveis de escolaridade são também bastante ruins na região rural do Rio de Janeiro. É pouca coisa, evidentemente, dentro do estado, pois apenas 15% da população moram ali, mas é uma região extremamente pobre e que tem empobrecido muito, como nós vamos ver pelos dados de renda média, renda familiar *per capita*, e onde justamente os níveis de indicadores sociais são extremamente ruins em relação ao estado. Então, há uma desigualdade urbano-rural muito forte no Rio de Janeiro.

Em termos de mercado de trabalho, procuramos ver a dinâmica da informalidade e da precariedade do emprego, que vou abordar rapidamente. O que se observa é que, entre 90 e 93, existe um aumento das taxas de informalidade e de precariedade, que se concentram essencialmente nas regiões mais dinâmicas: Sudeste e Sul do País. Surpreendentemente, há uma certa estagnação no Nordeste. Para terem uma idéia, a taxa de informalidade do emprego no Nordeste - estou falando de informalidade: as pessoas que trabalham como empregado e sem carteira assinada - era de 53% em 1990 e de 57% em 1993, o que mostra que ela cresce muito pouco. A situação pior no Nordeste é a do Maranhão, que tanto em 90 quanto em 93 tem uma taxa em torno de 68%, ou seja, das pessoas que trabalham, 68% estão no setor informal. Evi-

dentemente, o setor informal é hoje muito mais complexo. Se pegarmos São Paulo, onde a informalidade cresce, sabemos que há uma série de outras atividades e postos de trabalho novos, de terceirização, altamente qualificados, o que certamente não é o caso dentro da região Nordeste. Em termos de Brasil urbano, a informalidade passou de 40%, em 1990, para 47%, em 1993, o que nos dá um quadro, em termos de degradação das condições de trabalho, de aproximação muito grande entre as regiões brasileiras. Quer dizer, pouca piora a nível de regiões onde a informalidade já era alta, como o Nordeste, e uma aproximação, em termos de evolução dos indicadores, entre as demais regiões brasileiras e o Nordeste. Para os senhores terem uma idéia, em Brasília, onde o peso do funcionalismo é enorme, em 1990 um terço das pessoas ocupadas estavam no setor informal e, em 1993, essa participação aumentou para 50%.

Se pegarmos a questão da precariedade, que é um outro dado interessante, vamos ver que ela aumenta ainda mais no Nordeste - de 25 para 32%; cresce muito num estado como São Paulo - era de 5% em 1990 e sobe para 13%; a média brasileira passa de 13 para 21%; e em algumas regiões a taxa chega a dobrar, como é o caso do Sul. Então, existe uma precarização de emprego no início da década de 90, uma informalização crescente do emprego, que atinge justamente as áreas dinâmicas - evidentemente as que mais sofreram com o processo de reestruturação, de recessão e toda essa dinâmica de mudança das relações de trabalho que temos hoje no Brasil.

Então, em termos de indicadores sociais, há uma aproximação das regiões, mais ou menos do modo como acontece entre o salário de homens e mulheres: não porque os salários das mulheres sobem, mas porque os salários dos homens caem. A tendência à convergência entre taxas se dá, justamente, porque há uma piora nas regiões que tinham mercados mais formalizados, mais dinâmicos, fazendo com que a convergência seja crescente em razão de uma degradação nas áreas mais desenvolvidas.

Com o aumento do desemprego e da informalidade, temos uma queda muito grande da renda familiar *per capita*, entre 90 e 93, nas cidades brasileiras. Isso aconteceu em praticamente todas as áreas, inclusive no Centro-Oeste, que foi uma região que cresceu bastante. Já em termos de renda *per capita* rural, embora os níveis continuem muito baixos, bem inferiores à renda familiar *per capita* urbana, houve uma melhora relativa, à exceção da grande queda que se viu no Rio de Janeiro. Até pensamos que fosse um problema de amostra, mas, aparentemente, isso aconteceu fortemente também em alguns estados do Nordeste: Pernambuco e Sergipe.

Como vimos nos dados que o Cláudio apresentou, houve uma melhora em termos de crescimento do PIB agrícola, em relação ao industrial, pois as áreas urbanas foram, certamente, mais afetadas pela crise; e houve, ainda, um efeito redistributivo da previdência, que, a partir de 88, incorpora as populações rurais ao salário mínimo. Como é uma dinâmica que vai aumentando progressivamente, pensamos que isso deve ter algum efeito sobre o comportamento da renda *per capita* rural e industrial.

No mapa sobre a renda familiar urbana, vemos, novamente, o caso do Maranhão: é o único estado no Brasil onde a renda familiar *per capita* urbana é abaixo de 100 dólares, o que realmente é muito pouco. Evidentemente a renda varia, mas podemos dizer que lá existe um percentual muito grande de pessoas abaixo da linha de pobreza. Então, para voltar à idéia do Brasil dual, dos dois Brasis, temos uma divisão: uma área onde a renda *per capita* familiar está acima de 200 reais e uma onde a renda *per capita* familiar é inferior a 200 reais, que é o Norte e o Nordeste; ficando a média brasileira em 243 reais.

Em termos de rural, há a peculiaridade do Rio de Janeiro, que fica no padrão das áreas mais pobres do Nordeste; e temos - agora mais pela lado da cota, na ausência de dados da PNAD para a região Norte - novamente um recorte, onde se vê a mesma padronização mostrada anteriormente, que são rendas inferiores a 100 reais *per capita* do Rio para cima e rendas superiores a 100 reais daí para baixo.

Dentro daquela idéia mais conceitual, de acompanhar o que está acontecendo em termos de dinâmica científica e tecnológica, temos uma série de indicadores para isso. O Campolina tem falado muito na questão da reconcentração da dinâmica econômica em torno do Centro-Sul, numa fase de retomada do crescimento, e pensando quais os novos fatores que poderiam atrair investimentos, como a relação empresa/universidade, tentamos mapear o que está acontecendo. Vimos que praticamente um quarto de todos os produtos tecnológicos que vêm sendo criados no Brasil, com ou sem patentes, dentro das universidades, se concentram em São Paulo e entre Minas, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e também no estado de Pernambuco. Existe uma concentração muito forte nesses estados. Se olharmos a homologação de certificados de ISO 9000, vemos que São Paulo concentrou 60% das homologações feitas em 1995; Amazonas, pela questão da Zona Franca, tem alguma coisa; e há uma exclusão muito grande das demais regiões do País.

Considerando que a década 85-95 foi de profunda instabilidade econômica, fizemos, para analisar as taxas de crescimento dos PIBs setoriais, uma curva ajustada, porque isto nos permite descrever uma relação entre os valores ano a ano, ajustando com base numa curva exponencial, para saber exatamente o que aconteceu. Vimos que, praticamente, não houve crescimento em termos de Brasil; os PIBs de Sergipe e da Bahia foram negativos, próximo de zero; e o Centro-Oeste registrou uma dinâmica exclusiva, com taxas de crescimento em todos os seus estados e em todos os setores.

Vimos ainda que, enquanto a indústria apresenta taxas de crescimento negativas em praticamente todos os estados brasileiros, cresceu 6,5% em Mato Grosso e 5,4% em Mato Grosso do Sul - estados onde, justamente, há grande dinâmica agroindustrial e intensa relação com o mercado internacional, através de exportações.

Em síntese, observamos que, realmente, o PIB setorial que teve melhor desempenho foi o de serviços, com taxas relativamente importantes; o industrial foi quase genericamente negativo, tirando essas características da região Centro-Oeste; a agricultura teve desempenho bastante ruim no Sul - e sabemos o que isso significou em termos de perdas de postos de trabalho e tudo o que aconteceu nos estados do Sul; enquanto o PIB agrícola de São Paulo foi o que mais subiu, em todo o Brasil, nesse período (6,8%). Entre os estados do Nordeste, vemos que há uma heterogeneidade, em termos de taxas de crescimento, com um desempenho relativamente bom do Ceará: o PIB cresce 2,3%, o PIB agrícola 2,4% e o de serviços 2,9%, enquanto o industrial tem uma queda pequena (-0,1%).

O que fizemos, então? Procuramos analisar o que aconteceu, ao longo do período, em termos, justamente, da dinâmica instável de crescimento dos PIBs. Para isso, fizemos o que chamamos uma análise de variância dos PIBs - poderíamos, evidentemente, ter escolhido outras metodologias, como cortar os picos, período de crescimento, de recessão etc - e identificamos a redução dessa variância, ao longo do período, significando que teria havido uma convergência em termos de dinâmica de crescimento dos PIBs, até 89. O cálculo que fizemos estima que essa tendência de convergência, ou seja, de uma menor dispersão teria acontecido em torno de 3% a.a., até 89. De 1990 em diante, vimos uma tendência de retomada da dispersão entre as rendas dos estados brasileiros, numa taxa de crescimento, que medimos, de 10% a.a. Então, uma situação que já conhecíamos, que vinha no sentido de se ter uma convergência das desigualdades regionais em termos de desempenho de PIB, se perde justamente a partir da década da recessão.

Gostaria, ainda, de mostrar um dado interessante: apesar de ter havido uma queda dos PIBs, de forma global, em quase todos os estados brasileiros houve uma forte elevação em termos de taxa de crescimento do gasto social *per capita* - são dados de transferências exclusivamente para estados, não incorporam as transferências para municípios - e sabemos que essa é uma tendência da descentralização que começou nos anos oitenta e que se manteve durante toda a década.

Penso que são essas as coisas que gostaria de colocar para o nosso debate. Obrigada.

Adriano Sarquis

Terminada a apresentação da Dra. Lena Lavinas, ouviremos o professor Gustavo Maia Gomes.

Gustavo Maia Gomes

Incidentalmente, eu andei estudando também as convergências entre as rendas estaduais, independentemente, e num período mais longo, o que pode ser interessante, para uma perspectiva de tempo maior, também para os resultados apresentados aqui. Uma coisa interessante e, possivelmente, surpreendente é constatar que tenha havido realmente no Brasil, a partir de 1950, quando temos registros estatísticos razoáveis dos produtos estaduais, e até 1994, um processo de convergência entre rendas *per capita* dos estados. Isso não há dúvida que é surpreendente porque, naturalmente, temos sempre uma imagem de que as desigualdades estão aí e aparentemente sem grande mudança em termos de perfis regionais e de perfis quantitativos. Mas as estatísticas não mostram isso.

Houve um estudo de muito fôlego feito pelo PIMES, entre 1976 e 77, para o IPEA, na verdade, publicado em quatro volumes, com o apoio também da SUDENE, que se intitula *Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro*. O último dado disponível era de 70, dos PIBs estaduais. Uma conclusão importante desse trabalho, na época, foi que, no período de 50 a 70, houve uma acentuada convergência de renda entre os estados, bastante rápida até, o que significava dizer que havia realmente uma redução, comparando estado a estado. Isso não se reflete, necessariamente, na comparação entre

regiões. Não é uma implicação de que a redução de disparidades entre estados signifique necessariamente uma redução de disparidades entre regiões, mas o fato é que houve entre estados.

O estudo do PIMES detectou que, no final da década de cinquenta e início da década de sessenta, tinha havido uma ligeira mudança nessa tendência e que depois ela tinha sido retomada. Para o período mais recente, de 70 a 94 - que não é, portanto, o mesmo período a que, em particular, a Lena se referiu -, a tendência geral também é de convergência, mas podemos ver que houve uma inflexão nessa tendência de convergência, em 1987, quando há, claramente, uma mudança em vários indicadores.

Vínhamos, a partir de 1970, num processo de convergência - que já tinha havido antes, mas vamos seccionar agora de 70 para cá, porque as bases de dados são diferentes - e esse processo é interrompido no período mais recente mencionado aqui, a partir de 85 (de fato, o corte mais acentuado ocorre em 86-87). Mas ele é interrompido da seguinte forma: deixa de cair a desigualdade. Dois indicadores sugerem uma certa estabilidade e, na verdade, se olharmos a curva ajustada dos PIBs dos estados, que a Lena mostrou, vemos uma coisa muito mais próxima de uma certa estabilidade. No fundo, a partir de 87, na minha análise, há uma interrupção no processo de convergência, com dois indicadores apontando para uma estabilização disso: parou de diminuir a distância entre os estados; e um indicador apontando para um agravamento dessa tendência.

Não existe nenhuma maneira absolutamente indiscutível de medir fenômenos multinacionais e reduzi-los a uma dimensão só. Quer dizer, eu tenho vários indicadores e eles vão, mais ou menos, captar fenômenos e dar mais peso a certos aspectos ou a outros. Mas eu acho que essas constatações convergem e são compatíveis. O que a Lena está mostrando é que, já dentro desse período mais recente, houve também uma mudança de tendência. Os pontos básicos são esses.

É interessante mencionarmos aqui - ainda mais em se tratando de Banco do Nordeste, que obviamente é uma instituição que, por sua própria natureza, está voltada para esta questão de desenvolvimento regional - que, apesar de toda a nossa insatisfação com o processo, temos razões para maiores preocupações a partir de meados da década de oitenta - de fato temos - mas está havendo uma certa convergência de renda. É isso que os dados mostram.

Gostaria de fazer alguns comentários sobre isso, mostrando o que, na minha visão, poderia estar por trás de todo esse processo - não apenas a convergência que houve desde o início da década de cinquenta mas, também, essa mudança ou quebra de tendência que houve a partir de 87. A questão é muito ampla, não há nenhuma pretensão de esgotar o assunto aqui, mas eu ressaltaria o seguinte: por exemplo, é muito claro que a região que foi dinâmica (agora agrupando em termos de regiões, porque fica mais fácil que falar em 25 estados), os estados do Centro-Oeste, esses foram os dinâmicos mesmo, e isso não é tão surpreendente como se poderia imaginar.

Primeiro, porque se olharmos o início da década de cinquenta, eles partiram quase do zero. Assim, como a base eram muito baixa, todo o aumento de renda havido ali teria que ter um impacto percentual muito grande. Mas não foi à toa que houve um aumento de renda muito grande no Centro-Oeste. No final da década de cinquenta, por exemplo, já tem a criação de Brasília, com a transferência de toda uma máquina burocrática, que representa um componente de renda extremamente importante para Brasília e para o conjunto da região ainda hoje. Isso foi um choque muito forte, um impacto brutal, muito mais claro do que todos os anos de atuação dos órgãos regionais em regiões, por exemplo, como o Nordeste. Uma vez, eu disse que só havia um exemplo absolutamente claro de sucesso de política regional no Brasil, que era Brasília. De fato, Brasília foi um ato de política regional, porém nunca interpretado como tal. Mas não foi só isso. O impacto da construção de Brasília, a transferência da capital para o Centro-Oeste levou consigo a construção de alguns elementos de infra-estrutura básica: a rede de estradas, por exemplo, que permitiu, junto com resultados positivos de pesquisa agrônômica, abrir toda uma fronteira agrícola dos cerrados, que também se responsabiliza por um verdadeiro *boom* da renda agrícola do Centro-Oeste.

Então, é a presença do estado - esse é um ponto que eu quero lembrar aos senhores. O que aconteceu no Centro-Oeste, nos estados do Centro-Oeste, e está explicando, em parte, a convergência de renda entre os estados - como eles eram estados que tinham renda muito baixa e passaram a ter um crescimento de renda, isto naturalmente reduz a distância entre os estados - está extremamente associado à ação do setor público: transferência de Brasília, construção de infra-estrutura etc.

O que aconteceu na região Norte? Também na região Norte há uma história, pegando todo o período de 50 até os anos mais recentes, que, embora de menos sucesso, do ponto de vista quantitativo, não é muito diferente. De fato, também a partir de uma base muito baixo de produto, a introdução de esque-

mas de incentivos fiscais, especialmente os geridos pela SUDAM e pela SUFRAMA, teve impacto realmente na região, e o Norte elevou-se mais rapidamente do que a média nacional, para o período como um todo. Portanto, os estados do Norte, ou alguns deles, pelo menos, tiveram esse comportamento.

E vem o Nordeste. Tive a satisfação de colaborar com o Banco do Nordeste, no final da década de oitenta - 89 e 90 -, quando se estava exatamente discutindo qual seria a postura que se deveria incorporar aos planos de aplicação do FNE. Recordo que, na época, ficava muito claro que o Nordeste, no período da fase atual de política regional, o pós-sessenta, em particular, e até 87 e 88 (período sobre o qual havia dados mais abundantes para se avaliar o comportamento da economia regional), tinha de fato crescido acima da média do País. Quando fomos analisar mais detidamente o que estava por trás disso, identificamos fundamentalmente uma coisa (não a única, mas a principal): uma maciça contribuição de investimentos públicos na Região, que elevou a taxa de investimento dessa Região, em alguns anos da década de setenta, por exemplo, a perto de 30% do produto regional, o que é uma taxa extremamente alta para padrões brasileiros. E desses investimentos totais, em alguns anos, mais da metade foram investimentos públicos, aí contadas as empresas estatais também - que não é o conceito de investimentos público, por exemplo, das contas nacionais. Mas, contando a participação dos investimentos das empresas estatais, tivemos vários anos aqui em que o investimento público foi maior que o investimento privado. Somando os dois, dava quase 30% do produto, o que já explica, em boa parte, por que a Região teve crescimento tão alto. Mas é interessante também notar que, dentro do investimento privado, estavam todos os esquemas oficiais de apoio: todo o FINOR estava contado como investimento privado, todo o apoio do BNB, via crédito, do BNDES, quando fosse canalizado para a empresa privada, estava contado como investimento privado. Então, o investimento privado também foi extremamente beneficiado pela ação pública. E o Nordeste cresceu acima da média. Então, os incentivos, todo o esquema de crédito estão por trás disso.

Assim, a história de relativo sucesso de redução de disparidades de renda entre os estados, até 86-87, é uma história que tem um ator muito importante e muito ativo, que é o setor público, e que foi também um ator muito importante no desenvolvimento brasileiro como um todo. É preciso não esquecer disso, nessa época, porque às vezes corremos o risco de partir para o discurso do outro extremo, como se estivéssemos numa gangorra, que só tem argumentos extremos. Vamos analisar as coisas e ver que nem tanto nem tampouco. A participação do setor público foi extremamente importante no desenvolvimento brasileiro e tem sido ou foi - vamos dizer assim, pois paramos a análise em

86 - extremamente importante no que diz respeito à redução de disparidades entre estados e, por tabela, um pouco entre regiões também.

A partir de 87, entretanto, essa história muda de padrão. Vários de nós já havíamos constatado isso, quando analisávamos o caso do Nordeste. A história que contaríamos hoje, infelizmente, não é a mesma que eu ajudei a contar com os colegas, colaboradores e técnicos do Banco, no final da década de oitenta. De fato, olhando agora para trás, não temos mais uma história de melhoria de participação do Nordeste, em particular na renda nacional. Houve claramente uma interrupção desse processo e aí, numa primeira análise, pois ainda não tenho uma posição definitiva sobre isso, o que me parece é que, fundamentalmente, a parada naquele processo de convergência entre rendas estaduais tem a ver com o que aconteceu no Nordeste. Quer dizer: o Nordeste foi a região que, de fato, estava crescendo acima da média do País e passou a crescer abaixo um pouquinho. Quando vemos os dados que o Cláudio mostrou, referentes ao início e ao fim do período que ele analisa, de 85 a 94, a posição do Nordeste no PIB nacional é quase igual - passa de 13,93 para 13,97%. O Nordeste ficou muito parado. O Centro-Oeste continuou de fato a ter aumento de participação, o Sudeste perdeu um pouquinho.

No processo anterior, a convergência era ajudada pelo comportamento favorável do Nordeste. De repente, isso pára. O Norte também parou, mas o Norte é um peso menor. Então, o que de fato aconteceu, que freiou essa coisa, no nosso caso? O Centro-Oeste, de certa forma, adquiriu uma dinâmica própria de continuada expansão do setor agropecuário, em particular, em que se tornou, imagino, relativamente menos dependente de ação direta do estado. O governo federal, apesar de tudo, continuou presente, intensificando sua ação, de certa forma; mas, digamos assim, a dinâmica do Centro-Oeste foi-se tornando menos dependente da ação pública. Infelizmente, não foi isso verdadeiro no caso do Norte e, como estamos aqui mais interessados no Nordeste, em particular, não foi isso o que aconteceu também no caso do Nordeste.

A partir de 86, todos nós sabemos que a economia brasileira entrou num processo muito sério de crise. Até dois anos atrás, ficávamos obcecados pelo controle da inflação; e nem se controlava a inflação nem se conseguia mais nada, porque a própria inflação fora de controle impedia qualquer processo de desenvolvimento. Dentro desse período, houve surtos esporádicos, espasmódicos de crescimento (um ano ou dois, em que a taxa de crescimento do PIB melhorava), mas, de fato, o período para a economia brasileira como um todo, a partir de 87, é um período de grave crise; e uma crise que impacta especialmente o setor público. No fundo, sem remontar a origens anteriores, a dinâ-

mica dessa crise brasileira pós 87 é um retrato da crise do setor público - crise essa que, naturalmente, levou a uma contração de investimentos cada vez maior; e levou a uma redução sensível de magnitude, de impacto de políticas de apoio ao setor privado, tipo as políticas de incentivos fiscais, que foram se embrulhando num processo em que, paulatinamente, foram perdendo eficiência.

Para finalizar, se a minha interpretação estiver correta, fundamentalmente foi o que aconteceu no Nordeste que resultou numa quebra da continuidade do processo de convergência de rendas entre os Estados. E o que aconteceu no Nordeste foi que a nossa economia não conseguiu se tornar independente de pesadas contribuições do setor público para o seu crescimento. Enquanto nós tínhamos 30% de investimento, muito mais da metade dos quais dependentes direta ou indiretamente do setor público, a economia ia crescendo; na hora em que o setor público foi encolhendo a sua participação - e quando se cortava, sabemos disso, o primeiro candidato era a despesa de investimento, e as despesas de investimento foram encolhendo -, todos os esquemas de apoio ao investimento privado foram encolhendo também, e de repente nós descobrimos que a economia nordestina está muito longe de cortar o cordão umbilical com o setor público; e na hora em que o setor público entrou em crise, a crise foi muito forte aqui. Esse é um grave problema para a nossa economia.

Eu diria que aquela mudança de padrão que a Lena captou pode estar associada ou dependente de um outro fator que aconteceu em nossa região, que foi a crise agrária, da seca, do início da década de noventa, que, naturalmente, se somou, em seus efeitos negativos, a todo o processo resultante, em última análise, da redução da atuação do setor público nessa região.

Finalizaria dizendo que esse é o quadro que nós temos agora. Até onde vão os dados, que é 94, tínhamos esse processo; mas não sabemos o que aconteceu nesses dois últimos anos. Pode ter havido uma certa retomada de tendência de aproximação de renda entre os estados ou não, não sabemos ainda; mas certamente temos hoje uma situação diferente. O mais relevante que temos no País hoje é que, de fato, podemos retomar o pensamento e, daqui a pouco, também a ação positiva em relação a desenvolvimento econômico, em geral, e a desenvolvimento regional, em particular. Até muito recentemente, era completamente ocioso falar em desenvolvimento, em estratégia de desenvolvimento para um país que tinha uma taxa de inflação que inviabilizava qualquer planejamento, mesmo para 15 dias, quanto mais para cinco anos. Hoje é diferente. Não estou, nem de longe, supondo ou transmitindo a idéia de que, vencendo a inflação, não há mais nenhum problema

nesse *front*. Isso continua sendo uma batalha extremamente importante; mas estamos ganhando um espaço para voltar a pensar em questões mais estruturais. Estou, inclusive, muito mais satisfeito de estar, hoje, numa posição em que, se eu não pensar em coisa estrutural, me demitem no dia seguinte, porque desenvolvimento regional - e urbano também, mas desenvolvimento regional, em particular - é essencialmente uma coisa de longo prazo. Não se pode pensar em eliminar disparidades regionais em cinco anos. A Alemanha pensou que faria isso em cinco anos, com a unificação, e ainda não fez; está caminhando para fazer, mas pode levar dez ou quinze anos. No nosso caso, em que os recursos são menores e a disposição política pode ser sensivelmente mais enfraquecida, vamos continuar a ter que tratar o problema do desenvolvimento regional como um problema de longo prazo, de fato. Mas é preciso que tenhamos, novamente, a possibilidade de colocar esse País numa rota de redução das desigualdades regionais. Não para que um dia tenhamos o mesmo PIB por hectare, independente do hectare, pois não há ou não deve haver nenhum objetivo de política nacional que signifique uma absoluta homogeneização de renda entre regiões. Isto não faz nenhum sentido. A renda por área, onde haja uma base de recursos naturais muito baixa, vai ser menor do que em outros locais. O que não pode existir é que, associado com essas diferenças de base de recursos naturais, por exemplo, entre regiões, tenhamos também diferenças quase permanentes de bem-estar das pessoas. Então, o objetivo deve ser reduzir o prejuízo (ou ganho) que as pessoas tenham por terem nascido nessa ou naquela região, de tal forma que se ampliem as possibilidades de uma certa homogeneização da renda entre as pessoas; que se caminhe para isso.

Temos hoje de novo uma possibilidade de pensar isso, o que a meu ver significa novos desafios para entidades como o BNB, a SUDENE, a SUDAM etc. É preciso que se encare isso com força. É preciso que, no caso do Nordeste, por exemplo, realmente pensemos essa coisa de uma maneira inovadora. Esse é um discurso no qual já tenho um certo engajamento. Sou nordestino, pernambucano, mas detesto essa visão que se tornou enraizada na região, de que nos creditamos a recompensas da Federação porque somos pobres. Essa é a lógica da pobreza que vai continuar e é claro que ela serve a interesses políticos que estão associados a essa particular configuração de disparidades etc. Não tem nada disso. Política regional é uma política de descobrir as potencialidades da região e levá-las ao extremo. E é econômica. Política regional é política econômica. Política social é outra coisa. A mistura delas pode gerar a ineficácia de ambas.

Encerrarei só com mais uma coisa: política de irrigação. A irrigação é uma das coisas que estão dando certo no Nordeste. Quem tem contato físico com essa realidade não pode deixar de reconhecer isso. E as estatísticas também mostram, nos pólos de irrigação, o que está acontecendo com renda, com emprego etc. Mas há várias experiências de irrigação frustradas no Nordeste. Por que? Porque se imaginou, e isso ainda contamina a legislação específica, que política de irrigação, já que era no Nordeste, onde todo mundo é pobrezinho, devia ser uma política social. Então, se imagina que a irrigação tem que ser feita para produzir alimento; para utilizar, como colonos, em pequenas propriedades, as pessoas que já residiam no local; para se fazer todo um esquema de amparo, em que o DNOCS, por exemplo, dava casa, rede sanitária, dava tudo, que no fundo era ótimo, enquanto se podia ter uma garantia de permanentes transferências para sustentar esses projetos, que eram absolutamente anti-econômicos e, portanto, nunca conseguiram se viabilizar economicamente e também não se viabilizaram socialmente. Por que? Porque na medida em que o estado foi perdendo a capacidade de sustentá-los, caiu o que podia significar um benefício para aquelas pessoas. O que se fez de irrigação desvinculada de características de política social é, hoje, muito mais social do que aquilo que efetivamente tentou ser uma política social. Então, política de desenvolvimento regional é política econômica mesmo; é política para fazer crescimento econômico da região. Não pode ser isolada; é claro que tem que haver política social. Mas é preciso caracterizar política social como política social. Ou seja: é política de fazer compensações que, eventualmente, tenham que ser feitas via setor público e que devem ser dissociadas da política de, efetivamente, aumentar o potencial de crescimento da região. Muito obrigado.

Adriano Sarquis

Gostaria de chamar a atenção para um ponto que foi levantado pelo Gustavo. Quando propusemos a realização destes grandes painéis, no Encontro Regional de Economia, fomos levados por uma preocupação do Banco em discutir temas atuais. Tivemos, inclusive, a preocupação de trazer pessoas que tratam com as questões nacionais, para não ficarmos apenas com as idéias da Região, mas termos também a oportunidade de ouvir idéias de fora, idéias novas, e que pudéssemos, - como o Presidente do BNB falou na sua apresentação - com essas discussões, incorporá-las e torná-las úteis para a definição de novas políticas operacionais para as instituições regionais de desenvolvimento.

Não existe mais espaço para aquela visão de Nordeste "coitadinho" nem de instituições esclerosadas. A idéia hoje nas instituições é ousar e inovar nas políticas operacionais e nós queremos também nos incorporar nas políticas nacionais de desenvolvimento.

Hoje, no Banco do Nordeste, essa mentalidade, esse discurso que foi utilizado - o Gustavo sabe muito bem - na década de setenta e décadas anteriores, aquele do Nordeste que precisava de políticas assistencialistas, do Nordeste "coitadinho", nós não o utilizamos mais nas decisões políticas.

A sessão está encerrada.